



**Parti socialiste
suisse**

Theaterplatz 4
3011 Berne

Téléphone 031 329 69 69
Téléfax 031 329 69 70

info@pssuisse.ch
www.pssuisse.ch

Envoi par courriel :
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

À l'attention du Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Berne, le 18 mars 2021

Consultation concernant les dispositions d'exécution relatives à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (Développement continu de l'AI)

Monsieur le conseiller fédéral,
Mesdames, Messieurs,

Le Parti socialiste suisse (PS Suisse) vous remercie de l'opportunité qui lui est accordée de se prononcer dans le cadre de la consultation concernant l'objet cité en marge.

Contexte

Le 19 juin 2020, le Parlement a adopté le projet de réforme concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité appelée « Développement continu de l'AI ».

Cette réforme s'inscrit dans le changement de paradigme – transformation d'une assurance de rente en une assurance de réadaptation – initié lors des précédentes révisions, notamment lors de la 5^e révision en 2008.

L'objectif de cette nouvelle réforme est d'améliorer le potentiel de réadaptation et de renforcer l'aptitude au placement des catégories d'assuré-e-s pour lesquelles les instruments existants se sont avérés jusqu'à présent insuffisants (jeunes et personnes assurées atteintes dans leur santé psychique). Elle vise également à améliorer la coordination avec tous les acteurs impliqués, notamment dans la détection précoce. Enfin, elle instaure le passage à des rentes linéaires ainsi que des meilleurs contrôles des expertises.

La mise en œuvre de cette réforme nécessite la modification de nombreuses ordonnances d'exécutions ; la consultation cerne justement ces modifications. La mise en œuvre de la loi ainsi que des modifications qui s'en suivent sont prévues pour le 1^{er} janvier 2022.

Appréciation générale

Après plusieurs révisions de l'AI, menées par une volonté d'assainissement, qui ont débouché inexorablement sur des coupes dans les prestations, nous sommes face à une nouvelle loi qui présente certes un paquet de mesures qualitatives, mais qui induit, avec le nouveau système de rente, une nouvelle baisse de prestations pour les personnes ayant un taux d'invalidité élevé et de faibles chances de réadaptation.

Ainsi, si le PS Suisse soutient et encourage les objectifs visant un renforcement de la réadaptation professionnelle ainsi qu'une amélioration de la coordination permettant une meilleure prise en charge des cas individuels, il ne reste pas moins inquiet pour la situation de distorsion créée par le nouveau système de rente.

De surcroît, malgré l'amélioration des instruments de réadaptation, le PS Suisse reste de l'avis qu'il est nécessaire de promouvoir l'inclusion des personnes à tous les niveaux. En effet, tant que le recrutement de personnes atteintes dans leur santé reste non contraignant aussi bien pour les employeurs privés que publics, et que ceux-ci ne se voient imposer aucune obligation à cet égard, il sera difficile d'atteindre les objectifs de la réforme qui nous concerne.

Or, la crise du COVID-19 aggrave considérablement la situation des personnes en recherche d'emploi et particulièrement de celles et ceux qui présentent des atteintes dans leur santé. Avec les projections d'une augmentation importante du chômage et, en particulier, du chômage de longue durée, il est à craindre que certain-es bénéficiaires de l'AI, malgré les mesures de réadaptation, ne puissent pas durablement être réinséré-e-s sur le marché du travail. Cette nouvelle donne doit être prise en compte dans la mise en œuvre d'une telle réforme.

Enfin, il est important aux yeux du PS Suisse que l'ensemble des mesures de réadaptation fasse l'objet d'une évaluation continue axée sur la réinsertion durable des individus sur le marché du travail. Il s'agit d'établir l'efficacité de ces mesures afin, le cas échéant, de les adapter, les corriger ou les étendre. Il est désormais nécessaire de sortir d'une logique simpliste fondée uniquement sur les économies.

Amélioration de la réadaptation

Avec cette réforme, le Parlement a étendu le panel de mesures afin de rendre plus efficaces la réadaptation et la réinsertion des adolescent-e-s, jeunes adultes et des personnes atteintes dans leur santé psychique. Ces mesures concernent notamment le conseil axé sur la réadaptation (art. 3a LAI), l'extension de la détection précoce (art. 3a^{bis} LAI), l'extension des mesures de réinsertion (art. 14a LAI), l'orientation professionnelle (art. 15 LAI), la formation initiale (art. 16 LAI), le cofinancement d'offres transitoires cantonales (art. 68^{bis} LAI) et la collaboration avec les organisations faïtières du monde du travail (art. 68^{sexies} LAI).

Le PS Suisse soutient l'orientation des mesures de réadaptation professionnelle ainsi que le renforcement de la collaboration entre les offices AI et les autorités scolaires ainsi qu'avec les institutions médicales. Le projet pilote mis en place dans le Canton de Vaud¹ a démontré l'importance du renforcement de la coordination entre l'office AI et l'hôpital psychiatrique dans la prise en charge des jeunes et leurs insertions.

Cependant, le PS Suisse souhaite souligner qu'une bonne collaboration entre les différents acteurs nécessite une répartition claire des rôles entre les différentes instances cantonales, scolaires, médicales, etc. Or, la décentralisation du système et

¹ «Se rétablir d'un trouble psychiatrique - Favoriser la transition vers l'hébergement au sortir de l'hôpital», Réseau Santé, Région Lausanne, Publication N° 10, Décembre 2015, 2^{ème} édition, Mai 2017.

la multitude d'acteurs concernés peuvent conduire à des inégalités de traitement entre les différents bénéficiaires.

Art. 4quinquies al. 1 et 3 RAI – Mesures de réadaptation socioprofessionnelle, développement de la capacité de travail et extension aux jeunes

Le PS soutient l'extension des mesures de réinsertion aux jeunes. Cependant, nous souhaitons que le seuil à partir duquel une menace d'invalidité est admise chez les jeunes ne soit pas placé trop haut.

En effet, la mise en place de mesures de réadaptation est tributaire du risque d'invalidité encouru par la personne ou si ce risque s'est déjà réalisé (cf. art. 8 LAI).

L'expérience démontre que les jeunes font souvent l'objet de clarifications médicales relativement longues visant à déterminer si la condition d'une menace d'invalidité est réalisée. Ainsi, durant cette période de temps, rien n'est mis en place, ce qui peut prêter à la suite du suivi et est contre-productif.

De plus, dans la prise en charge des jeunes, des difficultés existent à distinguer les conséquences d'une atteinte psychique et les comportements liés à la puberté. En effet, de nombreux facteurs tels que consommation de cannabis, problèmes d'éducation, problèmes familiaux ou scolaires, manque d'intégration, etc., peuvent exclure le jeune des mesures de réadaptation de l'AI.

Ainsi, il est essentiel aux yeux du PS que les comportements liés à la puberté ne soient pas utilisés comme prétexte (cf. rapport explicatif, p. 23) pour refuser l'octroi de mesures de réinsertion.

Enfin, il est important de souligner que le développement de la capacité de travail ne doit constituer qu'un des divers objectifs visés par les mesures de réinsertion. Il ne faut pas que l'adaptation de l'art. 4^{quinquies}, al. 1 RAI conduise à une interruption des mesures de réinsertion après un certain temps au seul motif que la capacité de travail de la personne assurée n'a pas été (ou n'a pas suffisamment pu être) développée.

Art. 4^{sexies} al. 3, let. a RAI – Durées des mesures de réinsertion, cessation

Dans le rapport explicatif, le Conseil fédéral précise que « si l'objectif ne peut pas être atteint malgré toutes les tentatives et adaptations, la mesure de réinsertion s'achève de manière anticipée, sous réserve de la proportionnalité ».

Or le PS Suisse est d'avis qu'aussi longtemps que des adaptations appropriées et proportionnelles sont possibles, compte tenu de l'atteinte spécifique de la personne assurée, celles-ci doivent être effectuées. Avant la cessation définitive, il faut, à notre avis, tout mettre en œuvre pour passer, le cas échéant, à une mesure de réinsertion alternative plus appropriée ou revoir les objectifs de la mesure de réinsertion.

En effet, les compétences et les capacités de l'assuré-e sont à prendre en compte. Il convient en outre de consulter les médecins et thérapeutes traitants avant la cessation anticipée d'une mesure de réinsertion.

Art. 4a RAI – Orientation professionnelle

La limitation de la durée des mesures d'orientation professionnelle en cas de reprise, à la suite de la cessation anticipée, doit être clarifiée. Il est nécessaire de préciser qu'en

cas de reprise, la personne assurée a à nouveau droit à une mesure d'une durée de douze, respectivement de trois mois.

Mesures médicales et centre de compétences médicaments

Dans le cadre du développement continu de l'AI, la limite d'âge pour les mesures médicales de réadaptation (art. 12 LAI) a été relevée. Ainsi, les assuré-e-s participant à une mesure de réadaptation d'ordre professionnel bénéficieront désormais de mesures médicales de réadaptation jusqu'à l'âge de 25 ans.

Le Parlement a, en outre, introduit dans la loi des critères visant à définir les infirmités congénitales dont le traitement est financé par l'AI. La nouvelle liste sera basée sur une consultation des associations professionnelles concernées et sera élaborée dans le cadre d'un groupe d'accompagnement qui réunit des médecins de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de H+, de la FMH, de Pro Raris, d'Inclusion Handicap, de la Société suisse des médecins-conseils et des offices AI.

Le PS Suisse accueille favorablement l'actualisation de la liste des infirmités congénitales, qui permettra une meilleure adéquation avec les réalités du terrain ainsi que la prise en charge des frais médicaux pour des maladies rares jusqu'ici exclues de toute prise en charge.

De plus, pour le PS Suisse, il est judicieux que l'actuelle ordonnance concernant les infirmités congénitales (OIC) soit remplacée par une ordonnance du département (OIC-DFI) afin d'en faciliter la mise à jour régulière. Néanmoins, la nouvelle liste des infirmités congénitales telle que proposée à l'annexe de l'OIC-DFI contient encore de nombreuses imprécisions ; il est donc nécessaire qu'elle soit à nouveau et rapidement révisée en collaboration avec les sociétés de discipline médicale compétentes et les organisations de patientes et patients.

Le PS Suisse accueille favorablement la création d'un centre de compétence au sein de l'OFSP pour la prise en charge des médicaments par l'AI ainsi que le remplacement de la liste actuelle des médicaments destinés au traitement des infirmités congénitales (LMIC) par la nouvelle liste des spécialités en matière d'infirmités congénitales (LSIC) ; cela permettra une meilleure harmonisation avec la liste des spécialités de l'assurance-maladie.

Nos réserves concernent principalement les modalités développées au sujet des mesures médicales selon les art. 12 et 13 LAI. À notre avis, la description des mesures au sens de l'art. 12 LAI tel que proposé dans l'art. 2 RAI crée des exigences supplémentaires, non voulues par le législateur, en termes de droit aux mesures et remet ainsi également en question la pratique actuelle concernant l'art. 12 LAI.

Système de rente

Comme nous l'avons précédemment expliqué, le PS Suisse est inquiet des effets de distorsion créés par le nouveau système de rente linéaire. Ce changement s'opère au détriment des personnes ayant un taux d'invalidité élevé avec de faibles chances de réadaptation.

De plus, il est nécessaire de souligner que le « marché du travail équilibré » auquel se réfèrent les offices AI pour déterminer le taux d'invalidité est une construction abstraite et théorique, déconnectée des réalités du terrain. En effet, selon cette notion de « marché du travail équilibré », toute personne assurée peut trouver, en fonction de ses

capacités résiduelles, un emploi correspondant à sa formation. Ainsi, pour le PS Suisse, il est impératif de revoir ces critères.

Art. 25 RAI – Principe relatifs à la comparaison des revenus

Les barèmes ESS existant sont inadaptés ; ce sont les conclusions de l'analyse du Bureau BASS². À plusieurs reprises³, le Tribunal fédéral a souligné que les barèmes ESS sont une solution transitoire et qu'il serait souhaitable que des enquêtes sur les salaires des personnes atteintes dans leur santé soient réalisées afin que la détermination des revenus avec invalidité soit plus précise.

Ainsi, si le Conseil fédéral entend ancrer l'utilisation des barèmes ESS en les inscrivant dans la RAI, il est impératif de procéder à des améliorations substantielles.

En effet, selon l'expertise juridique du Prof. Dr. Thomas Gächter⁴, « les barèmes ESS concernant le niveau de compétences le plus bas et ne reflètent pas suffisamment les profils d'endurance qui entrent encore en ligne de compte pour les personnes atteintes dans leur santé ». Mais encore, les barèmes ESS « contiennent des données salariales concernant une multitude de profils de postes inappropriés et inexigibles pour les personnes atteintes dans leur santé » avec lesquelles « l'on en déduit régulièrement des revenus hypothétiques avec invalidité qui sont excessifs et des taux d'invalidité trop faibles. »

En parallèle, nous savons qu'un groupe de travail est en train de d'étudier un nouveau concept pour déterminer de manière plus réaliste le taux d'invalidité, notamment en créant un barème ESS calqué sur la détermination du revenu avec invalidité.

Ainsi, au vu de ce qui précède, le PS demande des corrections de l'art. 25 RAI.

Art. 26. al. 4 RAI – Revenu sans invalidité des personnes ayant un handicap précoce ou de naissance

Le PS est défavorable à la proposition du Conseil fédéral, qui souhaite que l'art. 26, al. 4, RAI ne prenne en considération plus que les personnes qui, en raison de leur invalidité, n'ont pu commencer aucune formation professionnelle. En d'autres termes, les personnes qui commencent une formation, voire qui éventuellement l'achèvent, mais qui ne peuvent pas obtenir, en raison de leur handicap, les mêmes revenus qu'une personne avec la même formation n'étant pas en situation de handicap, semble exclues de l'application de l'article.

Or, selon la pratique actuelle du Tribunal fédéral et de l'administration, ces personnes sont couvertes par l'actuel article 26, al. 1 RAI. C'est pourquoi la nouvelle réglementation ne doit pas aboutir à une dérogation de la pratique actuelle. En effet, cela serait une péjoration importante qui conduirait à décourager les personnes en

² «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung», Fakten oder Fiktion - Was sagen die Zahlen?, Jürg Guggisberg, Markus Schärer, Céline Gerber, Severin Bischof, Büro BASS, Bern, 08. Januar 2021.

https://www.wesym.ch/cv/s/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf

³ Cf. ATF 139 V 592 E. 7.4/ATF 142 V 178.

⁴ « Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung » du Prof. Thomas Gächter et al., publiée le 22.1.2021, https://www.wesym.ch/cv/s/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM%202021.pdf.

situation de handicap précoce ou de naissance à commencer une formation – ce qui serait un non-sens pour une assurance sociale qui vise principalement la réadaptation.

Ainsi, le PS Suisse demande une reformulation de l'alinéa afin que la pratique actuelle y soit intégrée.

Art. 26^{bis}, al. 1, RAI – Revenu sans invalidité des personnes ayant un handicap précoce ou de naissance

L'étude BASS, que nous avons précédemment citée, montre les difficultés de réintégrer le marché du travail pour les personnes atteintes dans leur santé ; selon l'étude, elles sont plus souvent au chômage ou sous-employées en comparaison avec une personne en bonne santé.

Le Conseil fédéral part du principe que les personnes peuvent pleinement utiliser la capacité fonctionnelle résiduelle restante (dans le rapport, page 44, le Conseil fédéral précise « tirer tout le parti possible de sa capacité fonctionnelle restante »). Or, les personnes sont tributaires du marché du travail et des employeurs. En effet, de nombreuses personnes doivent accepter des postes moins bien rémunérés et/ou sous-qualifiés simplement pour rester dans le monde du travail. Ainsi, l'alinéa 1 de l'article 26^{bis} RAI doit en tenir compte. Le PS Suisse demande une reformulation de l'alinéa 1 dans ce sens.

Art. 26^{bis}, al. 3, RAI – Taux d'abattement du salaire statistique

Le PS Suisse s'oppose à la suppression du taux d'abattement sous la forme proposée, notamment, tant que les barèmes ESS sont utilisés.

Le taux d'abattement ne pourra être supprimé que lorsque les conditions suivantes seront réalisées :

- Les barèmes ESS sont adaptés à la détermination du revenu avec invalidité (cf. nos commentaires art. 25 RAI)
- La capacité fonctionnelle des performances et son exploitabilité réelle sur le marché du travail sont évaluées dans la pratique de façon systématique et exhaustive (cf. nos commentaires art. 26^{bis}, al. 1)

Procédure et expertise

Aujourd'hui, la plupart des décisions en matière de rente se fondent sur l'avis d'une expertise médicale, tant dans le domaine de l'AI que dans d'autres assurances sociales. Plusieurs scandales ont mis en évidence les limites de telles procédures, notamment le problème de la dépendance économique des expert-e-s et l'arbitraire dans les procédures.

Ainsi, le Parlement a inscrit la jurisprudence du Tribunal fédéral dans la loi, à savoir la transparence par la statistique (l'art. 57, al. 1, let. n et al. 2 LAI), l'enregistrement sonore des entretiens avec l'expert-e (art. 44 LPGA) ainsi que d'autres mesures permettant d'améliorer une situation insatisfaisante. Pour le PS Suisse, ces mesures vont dans la bonne direction, mais davantage doivent être mises en place.

En octobre 2020, l'OFAS publiait deux rapports : une évaluation externe qui analysait le niveau qualitatif des expertises de l'AI (le rapport d'INTERFACE du 10 août 2020) et une analyse interne concernant la surveillance des offices AI par l'OFAS.

Malgré les conclusions alarmantes des rapports en question, les mesures proposées ne sont pas satisfaisantes. Le PS Suisse regrette que les recommandations et les enseignements n'aient pas été inclus dans les modifications d'ordonnances qui nous concernent. C'est pourquoi le PS Suisse demande des modifications afin de prendre en compte des recommandations émises dans le rapport d'INTERFACE.

Ordre de priorité de l'art. 74 LAI et de l'art. 101^{bis} LAVS

En se fondant sur l'art. 74 LAI, la Confédération (OFAS), par des aides financières allouées à des organisations privées reconnues d'utilité publique qui exécutent des tâches en faveur des personnes en situation d'handicap, promeut l'autonomie de la personne et la réadaptation sociale. Ces aides financières servent notamment à soutenir des prestations telles que le conseil et l'aide, les cours, la réalisation des tâches de coordination et de développement ainsi que des campagnes d'information.

De manière analogue, en se fondant sur l'art. 101^{bis} LAVS, la Confédération (OFAS) promeut l'autonomie et le maintien à domicile des personnes âgées, par des aides financières allouées à des organisations privées reconnues d'utilité publique.

Or, les financements pour ces prestations ne sont pas suffisants pour couvrir les besoins et ces derniers évoluent constamment.

Ainsi, il est important de prendre en compte les besoins effectifs et les évolutions des besoins pour déterminer un montant maximum de ces aides ; il doit être possible pendant une période contractuelle de réagir à des développements nouveaux et imprévus. En effet, la crise que nous traversons actuellement démontre que les besoins peuvent d'un jour à l'autre augmenter significativement.

C'est pourquoi le PS Suisse souhaite un renforcement des aides allouées aux organisations d'utilité publique et plaide pour un mécanisme qui prennent compte la fluctuation réelle des besoins.

Pour conclure

La promotion de la réinsertion et l'insertion professionnelle des personnes assurées est importante, avant toute chose, pour les personnes elles-mêmes et leur épanouissement psychosocial et économique. Cependant, il est important de ne pas ignorer les limites de la réinsertion professionnelle. Ces limites sont notamment constituées par l'état de santé de l'assuré-e et par les possibilités d'insertion concrète qui existent sur le marché du travail et auprès des entreprises.

Le rapport sur la réinsertion professionnelle et psychosociale du point de vue des assuré-e-s⁵ a mis en exergue que même les assuré-e-s « réinséré-e-s » peinaient à réaliser un revenu qui leur permette réellement de vivre. Ces éléments ne doivent pas être ignorés. L'Al doit permettre une vie digne aux personnes qui ne peuvent pas être durablement réinsérées sur le marché du travail.

Ainsi, le PS Suisse soutient la plupart des dispositions d'exécution ; toutefois nous sommes d'avis que les domaines concernant l'amélioration de la réadaptation, les mesures médicales, le système de rente, la procédure et les expertises médicales

⁵ Beruflich-soziale Eingliederung aus Perspektive von IV-Versicherten. Erfolgsfaktoren, Verlauf und Zufriedenheit (2018; Numéro du rapport 8/18)



nécessitent des modifications. C'est pourquoi le PS Suisse soutient les revendications formulées par Inclusion Handicap.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à nos remarques, nous vous prions de recevoir, monsieur le conseiller fédéral, mesdames, messieurs, nos meilleures salutations.

Parti socialiste suisse

Mattea Meyer
Co-présidente

Cédric Wermuth
Co-président

Anna Nuzzo
Secrétaire politique