

## Point 3 de l'ordre du jour

### **Papier de position "Longueur de la procédure AI et mesures de réadaptation".**

#### *Situation de fait*

Avec le développement de l'AI, de nouvelles règles ont été introduites début 2022 pour les procédures AI. Dans un article paru dans ZESO 2/22 et intitulé "Le sablier tourne plus lentement - au détriment de l'aide sociale", Andreas Dummermuth a mis en garde contre un allongement de la durée de la procédure pour les demandes AI, avec un impact direct sur l'aide sociale. Celle-ci prend en charge le financement transitoire jusqu'à la décision définitive concernant la rente.

Le thème des longues procédures est régulièrement abordé dans les médias, actuellement surtout avec Long Covid, pour la dernière fois dans l'[émission Kassensturz du 20.02.2024](#), au moment 14:10, la question est posée à Florian Steinbacher, chef de l'AI, de savoir s'il est juste que l'AI envoie ses assurés à l'aide sociale.

Sur la base de l'article Dummermuth, cette évolution a été discutée au sein de la CSIAS ainsi qu'avec des organisations partenaires et des politiciens intéressés. En juin 2023, la conseillère nationale P. von Falkenstein (PLD, BS) a déposé la motion "Accélérer la procédure AI et garantir la sécurité financière des assurés pendant la procédure" ([23.3808](#)). Le Conseil fédéral y est invité à "prendre des mesures pour accélérer la procédure AI et garantir la sécurité financière des personnes concernées, par exemple en prévoyant une indemnité journalière d'attente pour la période entre la fin des mesures de réadaptation professionnelle et la décision de rente AI". Le Conseil fédéral rejette la motion. Elle doit encore être traitée par les Chambres.

Sur la base des discussions menées, Nathalie Mewes, collaboratrice du service social de la ville de Berne et représentante de l'aide sociale dans la CII, a rédigé un papier de position. Des représentants de la Conférence des offices AI ainsi que des organisations réunies dans la Charte de l'aide sociale suisse ont commenté le projet. Une version corrigée est maintenant disponible pour une première lecture au CD.

Une mise au point est prévue après la réunion du CD ainsi qu'un échange avec d'autres cercles spécialisés. L'autorisation de publication est prévue lors de la réunion du CD du 6 juin.

#### *Demande*

Le CD discute du présent projet et donne mandat au secrétariat général de finaliser le papier de position d'ici la prochaine réunion du 06.06.2024.

Traduction Deepl Pro

Position

Préoccupations de l'aide sociale

# Longueur de la procédure AI et mesures de réadaptation

Berne 2024

(projet du 27.02.2024)

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Situation initiale .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Propositions de mesures.....</b>	<b>3</b>
2.1.	Intervention précoce .....	4
2.2.	Examen de l'aptitude à la réadaptation .....	4
2.3.	Insertion professionnelle .....	5
2.4.	Après la fin des mesures professionnelles .....	5
2.5.	Rente liée à l'obligation de réduire le dommage .....	6
<b>3.</b>	<b>Demandes aux différents acteurs : .....</b>	<b>6</b>
3.1.	Demandes adressées aux offices AI.....	6
3.2.	Demandes adressées aux services d'aide sociale .....	7
3.3.	Préoccupations dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle .....	7

BROUILLON

## 1. Situation de départ

L'examen des droits vis-à-vis de l'assurance-invalidité (AI) peut prendre beaucoup de temps. L'office AI doit se procurer de nombreux documents auprès de différents services (p. ex. médecins traitants, employeurs). Ensuite, selon la prestation à examiner, il faut procéder à des investigations plus ou moins étendues. Avec le développement étendu de l'AI (WEIV) entré en vigueur le 1er janvier 2022, le Parlement a introduit de nouvelles mesures dans le domaine des expertises médicales (enregistrement audio des entretiens entre la personne assurée et les experts, répartition aléatoire des mandats d'expertise, même en cas d'expertise bidisciplinaire, etc.) Cela peut avoir pour conséquence de prolonger encore la durée de la procédure (voir également à ce sujet Andreas Dummermuth, "Die Sanduhr läuft langsam - zulasten der Sozialhilfe", in ZESO 2/22). En l'absence d'indemnités journalières de maladie, de maintien du salaire, d'indemnités de chômage et d'indemnités journalières AI (avec ou sans prestations complémentaires), l'aide sociale doit dans de nombreux cas prendre le relais et garantir la couverture des besoins vitaux.

Le 15 juin 2023, la motion von Falkenstein (23.3808) "Accélérer la procédure AI et garantir la sécurité financière des assurés pendant la procédure" a été déposée. Le Conseil fédéral y est invité à prendre des mesures pour accélérer la procédure AI et garantir la sécurité financière des personnes concernées, par exemple en prévoyant une indemnité journalière d'attente pour la période entre la fin des mesures de réadaptation professionnelle et la décision de rente AI.

Le Conseil fédéral recommande de rejeter la motion. Dans sa réponse, il précise que "si l'annonce à l'AI est faite à temps, c'est-à-dire dans les six mois suivant la survenance de l'atteinte à la santé, les 720 indemnités journalières accordées par les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie suffisent en général à combler financièrement les éventuelles lacunes entre une rente, un nouvel emploi ou un passage à l'aide sociale".

La CSIAS constate que, très souvent, cette lacune ne peut pas être comblée dans la pratique et que le passage à l'aide sociale est la seule alternative, bien que l'aide sociale ne dispose pas des instruments nécessaires à l'encadrement et à l'intégration des personnes atteintes dans leur santé. L'objectif de la CSIAS est de créer, avec ce document, une base pour une recherche commune de solutions à cette problématique.

L'aide sociale peut elle-même contribuer à réduire les retards et à trouver de bonnes solutions en s'impliquant activement, en collaborant avec l'AI et en apportant très tôt un soutien consultatif dans le cadre de l'aide personnelle.

## 2. Propositions de mesures

Ci-après sont esquissées quelques réflexions sur la manière de réduire les temps morts dans la procédure AI et sur les points auxquels l'aide sociale devrait veiller lors de l'accompagnement des personnes soutenues dans la procédure.

L'association Compasso a développé des instruments qui soutiennent le processus d'insertion. Ces instruments peuvent être inclus dans les domaines décrits ci-dessous. <sup>1</sup>

## 2.1. Intervention précoce

Il est fondamental d'impliquer à temps l'assurance-invalidité et de faire valoir des prestations en amont (p. ex. maintien du salaire, indemnités journalières de maladie, indemnités de chômage). Si aucune prestation de ce type ne peut (plus) être revendiquée, cette phase devrait être aussi courte que possible du point de vue de l'aide sociale, car aucune indemnité journalière AI n'est versée pendant l'intervention précoce et les besoins doivent être couverts par l'aide sociale. Comme il n'y a pas de droit légal aux prestations d'intervention précoce, la pratique que les différents offices AI appliquent durant cette phase dépend fortement de leur philosophie de réadaptation.

## 2.2. Examen de l'aptitude à la réadaptation

L'office AI clarifie en permanence le potentiel de réadaptation et donc l'aptitude à la réadaptation dans la procédure. Cela est important parce que la mise en œuvre de mesures de réadaptation retarde la procédure malgré l'absence d'aptitude à la réadaptation et que la personne assurée doit attendre plus longtemps la décision de rente. Mais l'examen de l'aptitude à la réadaptation est également important pour une autre raison : si une mesure de réadaptation est entamée sans que l'aptitude à la réadaptation ait été préalablement examinée, l'office AI part du principe que celle-ci était donnée. Il n'existe alors aucun droit (rétroactif) à une rente pour la période de la procédure de réadaptation et les prestations d'aide sociale versées pendant la procédure de réadaptation ne sont en général pas compensées par des paiements rétroactifs de rente. (cf. arrêts du Tribunal fédéral 9C\_380/2021 du 31.1.2022 et 8C\_326/2022 du 13.10.2022 ainsi que les explications dans la lettre d'information 09/2023 de l'OFAS aux offices AI).

Pour vérifier si la personne assurée est apte à la réadaptation, l'assurance-invalidité dispose de différents instruments :

- Rapports médicaux
- Examens du Service médical régional (SMR)
- Expertise médicale
- Mesures d'évaluation médico-professionnelles
- Mesures d'intégration

Les mesures de réinsertion sont la forme la plus simple des mesures de réadaptation, qui permettent aux offices AI de se faire une idée du potentiel de réadaptation de la personne assurée. Les mesures d'instruction médico-professionnelles peuvent notamment être ordonnées lorsque les rapports médicaux et les examens SMR ne permettent pas de tirer une conclusion claire. Elles durent en général quatre semaines (cf. Circulaire concernant les mesures de réadaptation d'ordre professionnel de l'assurance-invalidité [CMRP], ch. 703 ss). Selon la question médico-assurantielle, il n'est pas nécessaire de procéder à une expertise.

---

<sup>1</sup> [Site web Compasso : vos partenaires dans le processus d'insertion](#). (Consulté le 27.2.24)

Il peut être judicieux de faire effectuer dans un premier temps une mesure d'instruction médico-professionnelle. Cela permet le cas échéant d'éviter les délais d'attente en vue d'une expertise. Toutefois, les mesures d'évaluation médico-professionnelles ne peuvent pas remplacer systématiquement les expertises médicales. En effet, la valeur probante des expertises médicales est plus élevée devant les tribunaux.

### **2.3. Insertion professionnelle**

Après la phase d'intervention précoce, qui peut tout à fait durer un an, le versement d'indemnités journalières AI intervient en tant que prestation accessoire dans le cadre de mesures de réadaptation professionnelle. Seules les personnes qui exerçaient une activité lucrative immédiatement avant l'incapacité de travail ou qui suivent une première formation professionnelle avec le soutien de l'AI ont toutefois droit à des indemnités journalières. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne remplissent souvent pas ces critères. En outre, un droit complémentaire aux prestations complémentaires n'est ouvert qu'à partir d'une période ininterrompue de six mois de perception d'indemnités journalières.

Avec l'AIEP, l'AI peut désormais cofinancer des offres cantonales de case management formation professionnelle (CMBB ; financement de l'objet) et des offres transitoires au cas par cas (financement du sujet). Il s'agit d'utiliser cette possibilité. Une offre plus large d'institutions appliquant des mesures peut également contribuer à réduire la durée des procédures. Les mesures de réadaptation devraient si possible avoir lieu sur le premier marché du travail, car de telles offres sont mieux acceptées par de nombreux assurés et conduisent plus souvent à un succès de la réadaptation. De plus, une multitude d'offres de réadaptation contribue à réduire les délais d'attente et à trouver plus rapidement des solutions de raccordement. Outre l'AI, les assistants sociaux sont ici sollicités pour apporter activement leurs connaissances de la personne assurée et des offres appropriées. Cela peut également être important lorsque l'AI veut interrompre une mesure en raison de retards ou d'absences de la personne assurée, mais que celle-ci a des raisons excusables de se comporter ainsi (p. ex. difficultés psychiques). Les assistants sociaux peuvent essayer de faire valoir leur point de vue dans le cadre du droit d'être entendu ou d'impliquer les médecins traitants en conséquence. Cependant, il arrive assez fréquemment que des mesures de réadaptation soient interrompues chez des bénéficiaires de longue date de l'aide sociale, sans que le droit à la rente ne soit examiné.

D'une part, parce que la personne assurée n'est pas assez stable pour l'exécution de la mesure ou parce qu'elle n'a pas suffisamment collaboré à la réadaptation. Dans de tels cas, une nouvelle demande est possible si une stabilisation a eu lieu ou si la personne assurée est désormais prête à respecter son obligation de collaborer. Toutefois, une nouvelle procédure doit alors être engagée, ce qui repousse le début de la rente.

### **2.4. A la fin des mesures professionnelles**

Si la réadaptation professionnelle n'est pas possible, on procède généralement à l'examen de la rente. Pour ce faire, une expertise est souvent ordonnée, ce qui peut entraîner des délais d'attente plus longs. En règle générale, les délais d'attente ne sont pas indemnisés par

une indemnité journalière. Ce n'est le cas qu'avant le début d'une reconversion professionnelle et, sous certaines conditions, lors de la recherche d'un emploi (art. 18 et 19 RAI).

Selon le droit en vigueur, les délais d'attente en vue d'une décision AI ne peuvent pas non plus être comblés par des mesures de réadaptation et des indemnités journalières AI lorsque la phase de réadaptation est terminée. L'AI prévoit certes des mesures visant à éviter le déconditionnement en cas d'absence prolongée du marché du travail (p. ex. mesures visant à développer et à maintenir l'aptitude à la réadaptation). Celles-ci font toutefois partie intégrante de la réadaptation professionnelle et ne sont prévues que pendant cette période. Du point de vue de l'aide sociale, il peut être judicieux de remplir la période jusqu'à l'expertise avec ses propres programmes d'occupation afin d'éviter une (nouvelle) déstabilisation et un déconditionnement de la personne soutenue. De telles offres sont mises à disposition dans certains cantons par les services sociaux cantonaux ou les offices cantonaux du travail. Si une rente AI rétroactive devait être accordée ultérieurement, elle commencerait à courir au moment de la fin des mesures de réadaptation. La période entre la réadaptation et l'expertise pour l'examen de la rente est donc couverte par le paiement rétroactif de la rente.

Afin que le délai entre la fin de la réadaptation et la décision de rente soit le plus court possible, l'office AI pourrait ordonner des expertises médicales déjà pendant la mise en œuvre des mesures de réadaptation. Ceci notamment lorsqu'une interruption de la mesure de réadaptation ou une réadaptation n'excluant pas la rente est prévisible ou lorsque l'aptitude à la réadaptation n'est pas claire ou est contestée.

## **2.5. Rente liée à l'obligation de réduire le dommage**

Il existe des personnes qui ne sont actuellement pas en mesure de se réinsérer ou de travailler, mais dont l'état de santé pourrait être amélioré à long terme (par exemple par un traitement médical). Dans ces cas, l'octroi d'une rente et l'imposition simultanée d'une obligation de réduire le dommage peuvent être judicieux. Cela permet de soulager la personne de la pression de la procédure AI et de parvenir à une stabilisation provisoire. La rente peut être révisée après un certain temps. Pendant cette période, la couverture des besoins vitaux est assurée par la rente AI et les prestations complémentaires.

## **3. préoccupations aux différents acteurs :**

### **3.1. Demandes aux offices AI**

- Réduire au maximum la phase d'intervention précoce lorsqu'il est probable que l'assuré ait droit à une indemnité journalière AI et qu'il ne perçoit (plus) d'indemnités journalières de maladie, de maintien du salaire ou d'indemnités de chômage.
- Exploiter le potentiel des instruments d'évaluation en tant qu'alternative aux expertises, afin de clarifier rapidement l'aptitude à la réadaptation/l'incapacité de gain et d'éviter des mesures de réadaptation non ciblées.
- Ouverture au cofinancement d'offres cantonales d'insertion pour les jeunes.



- De plus en plus d'octrois de rentes avec imposition simultanée d'une obligation de réduire le dommage.

### **3.2. Demandes aux services d'aide sociale**

- Utiliser la proximité avec la personne soutenue et apporter à l'office AI des connaissances spécifiques sur sa situation psychosociale afin d'éviter des interruptions prématurées des mesures de réadaptation.
- Conseil actif par les assistants sociaux dans le sens d'une aide personnelle : faire des propositions concrètes pour la procédure de réadaptation (p. ex. mesures appropriées) et entretenir des échanges avec l'office AI ainsi qu'avec d'autres acteurs (p. ex. assurance-chômage en cas d'obligation d'avancer les frais).
- Vérifier si les périodes d'attente peuvent être comblées par des programmes d'occupation de l'aide sociale ou des offices cantonaux de l'emploi.
- Créer des services de conseil accessibles à bas seuil auprès des villes/communes (cantons), qui assurent par exemple suffisamment tôt les inscriptions nécessaires auprès des différents organismes d'assurance sociale.

### **3.3. Préoccupations dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle**

- Echanges réguliers entre l'AI et les services d'aide sociale.
- En cas d'évaluation de l'aptitude à la réadaptation, échange d'informations entre l'office AI et les travailleurs sociaux.
- Trouver ensemble la meilleure solution pour les personnes inscrites à l'AI et soutenues par l'aide sociale, par exemple des mesures de réadaptation appropriées.
- Demandes au législateur lors des futures révisions de la LAI
- Trouver des solutions pour la période entre la réadaptation et l'examen de la rente (indemnités journalières d'attente ou offres transitoires avec versement d'indemnités journalières).
- Améliorer les conditions-cadres pour accélérer le traitement des demandes d'expertise.
- Permettre une pension rétroactive à partir de la demande
- Inciter les employeurs à mettre en place davantage de mesures sur le marché du travail primaire.
- Doter les offices AI de capacités en personnel suffisantes, c'est-à-dire en fonction de la quantité, afin qu'ils soient en mesure, à l'avenir également, de maintenir la durée des procédures au moins au niveau actuel en raison de l'augmentation constante du nombre de cas.

Nathalie Mewes/ mka 27.02.2024