



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 162-2021
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.231

Déposée le : 17.06.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Riesen (La Neuveville, PSA) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1419/2021 du 1^{er} décembre 2021
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -

Réinsérer plutôt qu'exclure : procédure d'accès à l'AI lors de troubles de santé mentale

L'Assurance-invalidité (AI) vise à soutenir les personnes devenues incapables de travailler à temps plein pour des raisons de santé physique, psychique ou mentale. Un des buts est de permettre, par des prestations ciblées, de réinsérer professionnellement les personnes touchées.

Suite à une incapacité de travail, les personnes concernées peuvent déposer une demande de prestations. Une demande de prestation se fait généralement sur recommandation du médecin traitant de la personne en situation d'incapacité. Selon les informations sur le site internet de l'office AI du canton de Berne¹, la procédure est la suivante. Suite à la demande de prestation, il y a un premier entretien avec un·e employé·e de l'office, qui est suivi d'un entretien d'évaluation et d'un plan de réadaptation avant d'aboutir à une décision. La reconnaissance d'une atteinte à la santé nécessite un diagnostic clairement établi par un médecin spécialiste selon une classification reconnue par la science.

Des expériences ont été rapportées qui semblent indiquer un problème de fonctionnement de la procédure d'octroi. En effet, des décisions négatives ont été émises dans le cadre de demandes basées sur une incapacité de travail liée à un problème de santé mentale contre les recommandations de médecins spécialisés. Le problème structurel réside dans le fait que ces décisions négatives ont été émises sur la base du seul premier entretien, réalisé par un employé de l'AI², non médecin. Un avis médical spécialisé qui fait un constat médical pathologique, certifie une incapacité de travail ou le besoin de mesures de prestations de réinsertion professionnelle, de surcroît basée sur des problèmes de santé mentale difficiles à appréhender pour le non-spécialiste, ne devrait pas pouvoir être invalidé par un·e fonctionnaire sans formation médicale. Selon des informations concernant la procédure dans l'AI, une équipe interdisciplinaire comprenant des médecins des services médicaux régionaux (SMR) est associée à l'examen et

¹ <https://www.aibe.ch/fr/procedures/demande.html>, consulté le 14.06.2021

² 4.06.f (ahv-iv.ch), état au 1^{er} janvier 2015

à la prise de décision. Cependant, pour invalider un diagnostic psychopathologique constaté par un médecin spécialiste qui traite le patient en question, un examen médical par un médecin spécialisé du SMR est indispensable.

Les mesures de réinsertion professionnelle sont importantes tant pour la personne concernée que pour la société, car elles lui permettent de retrouver un cadre professionnel. Le rapport d'Avenir Suisse intitulé « Réinsérer plutôt qu'exclure »³ montre de grandes disparités entre les cantons dans le taux d'octroi de rente. Le canton de Berne se situe en dessous de la moyenne des cantons.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Comment se prend une décision de l'AI pour une incapacité liée à la santé mentale ?
2. Est-ce que l'examen de chaque cas implique la participation de médecins SMR spécialisés dans le domaine en question ?
3. Dans quelles situations une décision négative de l'AI, contrant un constat psychopathologique diagnostiqué par le médecin traitant, peut-elle être prise sans consultation supplémentaire de médecins SMR spécialisés ?
4. Y-a-t-il des décisions négatives qui peuvent être prises uniquement par une personne employée par l'AI (sans formation médicale), malgré un constat pathologique médical ?
5. Dans quelles situations un examen médical par un·e médecin SMR est-il, ou n'est-il pas mandaté par l'office de l'AI ?
6. Combien de demandes de prestations l'AI a-t-elle reçue ces trois dernières années, et combien ont été refusées directement suite à un premier entretien (et sans examen médical supplémentaire des SMR) ? Combien de ces demandes (et refus) concernent des demandes liées à des problèmes de santé mentale ?

Réponse du Conseil-exécutif

En sa qualité d'établissement de droit public indépendant doté de la personnalité juridique, l'Office AI du canton de Berne (OAIB) est l'organe d'exécution dans le domaine du premier pilier de la prévoyance sociale (AVS/AI/APG/PC). Il accomplit ses tâches conformément au droit fédéral. Son directeur est responsable de la conduite des affaires et représente l'office vis-à-vis des tiers. Conformément à l'article 76 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) et aux articles 53, alinéa 1, 64 et 64a de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) exerce la surveillance matérielle et administrative de l'OAIB. Selon l'article 8 de la loi du 23 juin 1993 portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LiLAI ; RSB 841.21), c'est le conseil de surveillance de la Caisse de compensation et de l'Office AI du canton de Berne qui exerce la haute surveillance des affaires administratives qui ne sont ni soumises à la surveillance de la Confédération, ni du ressort du juge. Les questions posées par la députée qui a déposé l'interpellation ne relèvent donc de la compétence ni du Conseil-exécutif ni du Grand Conseil. Le Conseil-exécutif peut toutefois, sur la base des renseignements fournis par l'OAIB, apporter les réponses suivantes à titre d'information:

Conformément à l'article 43, alinéa 1 LPGA, l'assureur (p. ex. l'OAIB) examine les demandes, prend d'office les mesures d'instruction nécessaires et recueille les renseignements dont il a besoin. Afin de pou-

³ Avenir Suisse 2021, Réinsérer plutôt qu'exclure, Zurich, lien : <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/reinsérer-plutôt-qu'exclure/>

voir évaluer s'il existe une atteinte à la santé qui affecte les possibilités de gain des personnes requérantes, les offices AI sont tributaires de l'avis d'experts médicaux. Il peut s'agir des services médicaux régionaux (SMR) ou de centres d'expertise externes.

Question 1

Conformément à la jurisprudence (ATF 141 V 281), en cas de maladie psychique, la capacité de travail doit être évaluée par des experts médicaux compétents au moyen d'une procédure structurée d'administration des preuves (examen des indicateurs). Les personnes chargées d'appliquer le droit vérifient si ces experts ont respecté le cadre normatif déterminant.

Question 2

Les SMR sont consultés lors de l'examen de chaque cas. Conformément à l'article 59, alinéa 2^{bis} LAI, ils sont à la disposition des offices AI pour évaluer les conditions médicales du droit aux prestations.

Question 3

La procédure structurée d'administration des preuves décrite ci-dessus s'applique dans toutes les situations.

Question 4

Non.

Question 5

Dans de nombreux cas concernant des demandes de soutien à la réinsertion, l'assureur ne conteste pas l'obligation de fournir des prestations au vu des rapports et des documents médicaux transmis par les médecins traitants. Dans ces cas de figure, les SMR ne sont en règle générale pas consultés et le plan de réadaptation est établi en collaboration avec l'ensemble des personnes concernées. Il s'agit généralement de la personne assurée, de son employeur, du médecin traitant ainsi que de l'assureur d'indemnités journalières en cas de maladie ou de l'assureur-accidents.

En cas de situation peu claire, l'office AI peut demander des renseignements aux SMR afin d'évaluer les conditions médicales du droit aux prestations. Les SMR décident seuls et de manière définitive si un examen est nécessaire ou non pour répondre aux questions de l'office AI et si une expertise externe est requise. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif du canton de Berne, il n'est pas admissible de refuser un droit aux prestations sur la base d'une évaluation des SMR effectuée sans que la personne assurée n'ait été examinée.

Question 6

Au cours des trois dernières années, l'OAIB a reçu 14 179 demandes de mesures professionnelles et de rente. Un refus n'intervient directement après un premier entretien et sans autres mesures d'instruction que si la personne assurée a déjà repris son travail et qu'il est donc établi qu'il n'existe pas d'incapacité de gain au sens de l'article 7 LPGa. Il s'agit de cas particuliers qui résultent généralement de la situation décrite dans le paragraphe ci-dessous. L'OAIB ne tient pas de statistiques sur la nature des atteintes à la santé pour ce type de cas.

En vertu de l'article 28, alinéa 1, lettre b LAI, les personnes assurées ont droit à une rente si elles ont présenté une incapacité de travail durant une année sans interruption notable. Selon l'article 29, alinéa 1 LAI, le droit à la rente prend naissance au plus tôt à l'échéance d'une période de six mois à compter de la date du dépôt de la demande. Si la personne assurée s'annonce à l'AI plus de six mois après le début de l'incapacité de travail, son droit à la rente prend naissance de manière différée. Pour éviter cette situation, de nombreux assureurs d'indemnités journalières en cas de maladie incitent leurs clients à s'annoncer à l'AI avant la fin des six premiers mois d'incapacité de travail. En cas d'octroi d'une rente AI en

effet, les indemnités journalières qu'ils auront à verser seront diminuées du montant de celle-ci. Il est naturel que certaines des personnes qui se sont annoncées puissent reprendre leur travail sans le soutien de l'AI.

Destinataire

– Grand Conseil