

## Les moyens auxiliaires de l'assurance-invalidité

**Les moyens auxiliaires de l'assurance-invalidité (AI) sont d'importantes mesures de réadaptation. Ils visent à compenser de manière suffisante – mais pas nécessairement optimale – la perte d'une fonction du corps humain. Leur attribution suit les principes de simplicité, d'adéquation et d'économicité, et tient compte du respect par l'assuré de l'obligation de réduire le dommage.**



**Ursula Schneiter**  
Office fédéral des assurances sociales

### Qu'est-ce qu'un moyen auxiliaire de l'AI ?

**Le Tribunal fédéral<sup>1</sup> en a fourni la définition suivante :**

« Par moyen auxiliaire, il faut entendre un objet ayant pour but de pallier la perte d'un membre ou d'une fonction du corps humain. Ledit objet doit être utilisable sans modification structurelle. Il doit également être réutilisable. Cette exigence porte non seulement sur l'objet proprement dit, mais aussi sur le corps humain et son intégrité. »

Tout objet qui nécessite une intervention médicale (p. ex. un implant) ne constitue donc pas un moyen auxiliaire. Les appareils de traitement n'en sont pas non plus. Un moyen auxiliaire doit permettre à l'assuré d'atteindre un objectif fixé dans la loi. Il doit être simple, adéquat et économique.

Font par exemple partie des moyens auxiliaires les fauteuils roulants, les appareils auditifs, les prothèses faciales (amovibles), les transformations de véhicules à moteur nécessitées par le handicap, les prothèses et les cannes longues d'aveugle. Les moyens auxiliaires ne représentent qu'une petite partie (200 millions de francs

en 2013, soit 2 %) des dépenses de l'AI. Mais comme il s'agit de deniers publics, les demandes de moyens auxiliaires doivent être examinées avec soin.

### Dans quel but l'assurance remet-elle des moyens auxiliaires ?

Les buts de la remise de moyens auxiliaires sont définis par l'objectif de réadaptation. Ils sont fixés à l'art. 21, al. 1 et 2, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)<sup>2</sup> et concernent les domaines suivants :

1. exercer une activité lucrative ou accomplir ses travaux habituels (tenue du ménage, p. ex.), maintenir ou améliorer sa capacité de gain, étudier, apprendre un métier ou se perfectionner, ou à des fins d'accoutumance fonctionnelle
2. se déplacer
3. établir des contacts avec l'entourage
4. développer l'autonomie personnelle

Les points deux à quatre ne présupposent pas l'exercice d'une activité lucrative.

Afin d'atteindre ces objectifs de réadaptation, l'AI finance environ 50 moyens auxiliaires. Ils sont énumérés dans une liste en annexe de l'ordonnance du DFI concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (OMAI)<sup>3</sup>.

### Que peut payer l'AI ?

Les offices AI et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont des responsabilités envers tous les assurés : envers ceux qui financent l'assurance comme envers ceux qui bénéficient de prestations. Il faut donc employer les fonds de manière économique, tout en respectant les prétentions légales des bénéficiaires. C'est pourquoi les mesures de réadaptation de l'AI doivent être simples, adéquates et économiques.

### Implication pour les moyens auxiliaires

Les moyens auxiliaires doivent compenser le handicap de manière à permettre à l'assuré d'atteindre un des ob-

1 Cf. p. ex. ATF 101 V 267, consid. 1b.

2 RS 831.20.

3 RS 831.232.51.

jectifs de réadaptation. Ils doivent correspondre à l'état actuel de la technique, mais les assurés ne peuvent se prévaloir des dernières avancées technologiques. Le prix doit en effet être proportionnel à l'utilité du moyen auxiliaire. Or il n'est pas rare que les nouveaux moyens auxiliaires qui arrivent sur le marché (p.ex. une nouvelle prothèse du genou à commande électronique ou un nouvel appareil auditif) soient plus onéreux que les appareils standards de qualité, sans que la différence de prix reflète une valeur ajoutée équivalente par rapport aux appareils standards. Comme ils n'apportent pas d'amélioration significative en termes de réalisation de l'objectif de réadaptation, l'assurance n'a pas à prendre en charge la différence de prix.

### Types de prise en charge

En vertu de l'art. 21<sup>quater</sup> LAI, l'OFAS dispose de quatre instruments pour la prise en charge des moyens auxiliaires : fixer des forfaits, conclure des conventions tarifaires, fixer des montants maximaux pour la prise en charge des frais et procéder par adjudication. Les montants maximaux et les forfaits sont précisés dans l'OMAI. La possibilité de procéder par adjudication n'existe que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et n'a pas encore été utilisée. Etant donné que la remise de moyens auxiliaires se fait souvent de manière très individuelle et vu la forte proportion de services variables, peu de moyens auxiliaires se prêtent à une procédure d'adjudication.

Par le biais de conventions tarifaires, l'OFAS s'efforce de négocier avec les fournisseurs des appareillages aussi économiques que possible. Mais c'est un exercice difficile en raison de l'asymétrie des connaissances entre les fournisseurs et l'assurance, du manque de transparence dans certains domaines et du coût élevé des structures du côté des fournisseurs. Sur le marché des moyens auxiliaires, les structures sont en effet préexistantes. Une assurance sociale n'a ni pour mission de réguler le marché, ni la possibilité de le faire : par conséquent, comme c'est souvent le cas dans le domaine de la santé, les tarifs fixés dépassent généralement les coûts effectifs d'une fourniture économique des prestations. C'est pourquoi les demandes doivent être examinées avec le plus grand soin.

### Un appareillage « de luxe »

Dans le message du 24 octobre 1958 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité [...]<sup>4</sup>, on relève la phrase suivante : « Afin

d'éviter une charge financière par trop forte, [la commission d'experts] est cependant d'avis que seuls doivent entrer en ligne de compte les frais du modèle le plus simple et le plus approprié. »

A l'origine, seuls les moyens auxiliaires servant à la réadaptation professionnelle étaient pris en charge par l'assurance. Les moyens auxiliaires servant uniquement à améliorer l'intégrité corporelle n'étaient pour leur part pas considérés comme des mesures de réadaptation.

Au fil du temps, le droit aux moyens auxiliaires a été étendu aux personnes sans activité lucrative et la liste des moyens auxiliaires financés par l'AI s'est allongée et a été adaptée aux possibilités technologiques. Mais le principe de la simplicité s'applique toujours : l'AI doit en particulier veiller à employer les fonds publics de manière économique. Cela signifie que tous les moyens auxiliaires qui vont au-delà de l'objectif ne doivent pas être financés par l'assurance. De même, il n'est pas question que l'AI avantage les invalides par rapport au reste de la population : ainsi, l'assurance ne peut pas financer des appareils qui font aujourd'hui partie de l'équipement de base d'un ménage (p.ex. un ordinateur). Le Tribunal fédéral a par ailleurs confirmé dans plusieurs arrêts<sup>5</sup> que les assurés ne peuvent se prévaloir d'un droit au meilleur appareillage possible. Il est compréhensible que les assurés souhaitent un équipement optimal, mais cela n'est pas de la compétence d'une assurance de base comme l'AI.

La question du luxe touche aussi les fournisseurs de moyens auxiliaires. Ceux-ci s'efforcent de vendre à leurs clients les meilleurs appareils. Si leur motivation est d'ordre financier, c'est aussi une question de fierté professionnelle, ce qui les amène parfois à interpréter différemment la notion de « simple et adéquat ». Dans certaines branches, un marché privé plus onéreux s'est développé en parallèle : on y retrouve des produits et modèles que l'AI n'a ni la capacité ni la vocation de financer. Le marché des appareils auditifs constitue à cet égard un exemple parlant : les appareils et packs de prestations haut de gamme doivent être financés en grande partie par les assurés eux-mêmes. Une étude récente sur le prix des appareils auditifs<sup>6</sup> a conclu que les clients suisses étaient très souvent disposés à assumer une partie du prix. Mais on ignore pourquoi : est-ce vraiment volontaire ou faut-il y voir un effet de l'asymétrie des connaissances dont les fournisseurs profiteraient pour vendre les appareils les plus chers possible ? Une étude de suivi est prévue.

### La responsabilité des assurés

Tout assuré, qui sollicite des prestations de l'AI est soumis à l'obligation de réduire le dommage : il doit entreprendre tout ce qui est raisonnablement exigible de lui

4 FF 1958 II 1161.

5 Cf. entre autres ATF 121 V 258, consid. 2c (avec renvois).

6 Publication au premier trimestre 2015.

7 Cf. p.ex. ATF 113 V 22, consid. 4a.

pour limiter au maximum les conséquences de l'invalidité, c'est-à-dire déployer des efforts de réadaptation personnels avant de percevoir des prestations de l'AI<sup>7</sup>.

Ces dernières décennies, les attentes envers l'AI semblent avoir augmenté pour toute une série de raisons (p.ex. changements sociaux et sociétaux, recours à des avocats, présence d'organisations de l'aide privée aux invalides, manière dont les offices AI et l'OFAS instruisent les cas). La responsabilité individuelle semble passer à l'arrière-plan et on exige de l'AI qu'elle finance des mesures qui dépassent largement le mandat légal. Il est par conséquent nécessaire que tous les acteurs concernés se souviennent de la tâche effective et des possibilités de l'AI: l'AI n'est pas une assurance globale capable de couvrir tous les coûts engendrés par l'invalidité; son but est d'assurer la réadaptation uniquement dans la mesure où cela est nécessaire et suffisant, et à condition que le bénéfice escompté de la mesure soit dans un rapport raisonnable avec les coûts<sup>8</sup>.

## Evaluation des demandes

Les offices AI cantonaux procèdent à l'évaluation des demandes de moyens auxiliaires, qui peut être très complexe et nécessite de connaître les différents dispositifs. Dans certains domaines (p.ex. pour la remise de fauteuils roulants ou la transformation de véhicules et de logements), les offices AI peuvent toutefois faire appel à un service externe (la Fédération suisse de consultation en moyens auxiliaires pour personnes handicapées et âgées). Sur mandat de l'AI, la fédération examine les demandes déposées selon les critères de nécessité, d'adéquation et d'économicité. Mais les offices AI examinent eux-mêmes un grand nombre de demandes.

L'OFAS émet des directives relatives à l'évaluation des demandes sous la forme de circulaires de manière à uniformiser la pratique au niveau suisse. Mais les offices AI disposent d'une certaine marge d'appréciation puisqu'il s'agit d'évaluer des cas individuels.

## Deux exemples

### Appareils auditifs

Pour les appareils auditifs, l'AI octroie un forfait fixe, défini dans l'OMAI, qui constitue une contribution à l'acquisition d'un appareillage simple, adéquat et économique.

Un assuré se rend chez un audioprothésiste, où il opte pour un appareillage très onéreux et un pack de ser-

vices particulièrement fourni (avec assurance en cas de perte). Les coûts dépassent le forfait de l'AI d'environ 4000 francs. L'assuré doit payer la différence, car l'AI est compétente uniquement pour la partie de l'appareillage qui remplit l'objectif d'améliorer l'audition («établir des contacts avec l'entourage»). Ce n'est pas à elle d'assumer le prix de la connexion Bluetooth, de la miniaturisation extrême, de l'assurance de l'appareil (qui appartient à l'assuré) ou des autres prestations supplémentaires du fournisseur.

### Systèmes de lecture et d'écriture

Un avocat aveugle se voit octroyer des moyens auxiliaires de l'AI (ligne braille, scanner, logiciel). Il demande en outre la prise en charge des coûts de transcription en braille de textes législatifs à hauteur de 53 000 francs. L'AI ne peut toutefois pas financer cette prestation, sachant que l'assuré dispose déjà d'un moyen auxiliaire lui permettant de consulter les textes législatifs en ligne (ligne braille ou voix synthétique). Un arrêt du Tribunal fédéral<sup>9</sup> motive cette décision comme suit: «la perte de l'acuité visuelle chez les aveugles et les personnes gravement handicapées de la vue peut être compensée de manière acoustique (audition) et/ou à l'aide du sens du toucher. Les moyens auxiliaires permettant de lire des textes sont ainsi des appareils permettant soit la lecture de l'écran par une voix synthétique soit la transcription en braille du texte, caractère par caractère. Le souhait exprimé par l'assuré de pouvoir consulter à tout moment, de manière autonome et sans la moindre aide, des textes législatifs et les dispositions légales dans leur contexte ne répond plus à la définition de moyen auxiliaire.»

Dans le domaine des moyens auxiliaires, les progrès technologiques sont considérables. Mais les derniers appareils affichent souvent un prix disproportionné par rapport à leur valeur ajoutée. L'AI ne peut donc pas financer chaque nouveauté technologique. L'objectif d'une réadaptation adéquate au sens d'une gestion responsable des deniers publics l'emporte ainsi sur le souhait d'un appareillage optimal.

Ursula Schneiter, responsable du produit Moyens auxiliaires AI/AVS, domaine AI, OFAS.

Mél: ursula.schneiter@bsv.admin.ch

8 Cf. arrêt 9C\_916/2010 du 20.6.2011, consid. 2.1 (avec renvois).

9 Cf. arrêt 9C\_493/2009 du 18.9.2009, consid. 5.2.2.2.