

## Les effets de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI et le potentiel à exploiter

La 5<sup>e</sup> révision de l'AI a renforcé le principe de l'AI selon lequel la réadaptation prime la rente. Ses éléments clés produisent les effets recherchés. Toutefois, il reste un potentiel inexploité pour ce qui est de l'encouragement au retour sur le marché primaire du travail. C'est la conclusion d'une étude externe évaluant les principales innovations quatre ans après l'entrée en vigueur de la révision.



**Christian Bolliger**  
Bureau Vatter



**Tobias Fritschi**  
HES Travail social, Berne

La 5<sup>e</sup> révision de l'AI entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, visait un changement de culture en remplaçant l'assurance de rente par une assurance de réadaptation. L'objectif est de maintenir en emploi ou de trouver une nouvelle place de travail pour les assurés menacés d'invalidité, grâce à une **prise de contact** et à l'**octroi rapides de mesures de réadaptation**

**répondant à leurs besoins.** Il s'agit d'éviter l'apparition de troubles chroniques préjudicant fortement les chances de réinsertion. Plusieurs outils doivent permettre à l'AI de réagir efficacement dans les cas concrets:

- **La gestion des cas par l'OFAS (approche CM):** la procédure AI repose désormais sur le case management (CM), approche dont la

principale caractéristique est la coopération étroite et directe entre l'AI, l'assuré, son employeur et son entourage social.

- **La détection précoce (DP):** après l'annonce par un assuré (ou un tiers), la DP permet aux offices AI de juger s'il est opportun de déposer une demande à l'AI. La DP agit donc comme un filtre tout en évitant, grâce à une prise de contact rapide, que l'assuré ne perde son emploi.
- **L'intervention précoce (IP):** des mesures facilement accessibles, comme les formations, pouvant être approuvées sans examen des conditions d'octroi, doivent permettre aux offices AI d'éviter les pertes d'emploi et de maintenir ou d'améliorer la capacité de travail des assurés, rapidement et sans lourdeur bureaucratique.
- **Les mesures de réinsertion (MR):** les MR, quant à elles, s'adressent tout particulièrement aux personnes atteintes de troubles psychiques affectant leur capacité de travail. Elles doivent leur permettre de bénéficier de mesures d'ordre professionnel.

### Objet et procédure de l'évaluation

Quatre ans après l'entrée en vigueur de la révision, l'OFAS a commandé une étude externe pour évaluer la mise en œuvre et les premiers effets de l'approche CM, ainsi que des mesures DP, IP et MR. L'étude se fonde sur une analyse des résultats intermédiaires de la procédure, mesurés à l'issue des trois étapes (DP, IP et MR) prévues. On considère que le résultat intermédiaire axé sur la réadaptation si une mesure d'ordre professionnel a été accordée ou si l'assu-

ré a un emploi. Lorsque l'office AI a entamé l'examen du droit à la rente, on estime que le résultat intermédiaire tend vers l'attribution d'une rente. Parfois, le résultat intermédiaire peut être double, à savoir mener à la réadaptation ou à l'attribution d'une rente, puisque l'examen du droit à la rente n'exclut pas la mise en œuvre d'une mesure d'ordre professionnel ni l'existence d'une place de travail. L'étude ne porte pas sur la durabilité du succès de la réadaptation, ni sur les effets de la révision sur le taux des rentes AI.

Elle repose sur une enquête écrite soumise aux 26 offices AI, sur des données provenant des registres AI, ainsi que, pour le calcul des emplois, sur les extraits des comptes individuels de l'AVS/AI<sup>1</sup>, sur l'analyse de 325 dossiers émanant de cinq offices AI et sur sept entretiens en groupe de travail avec des experts en réadaptation et des cadres de ces offices AI.

L'étude ne se contente pas de comparer le déroulement des cas et l'implication des offices AI, mais analyse aussi les différences entre l'ancienne et la nouvelle procédure. Des méthodes statistiques d'analyse descriptive et multivariée (test binomial logit et Cox) ont été utilisées à cet effet. Force est de constater que l'état des données statistiques a passablement compliqué les travaux, notamment en raison de l'application divergente des codes du registre AI par les offices AI.

### Mise en œuvre de la 5<sup>e</sup> révision : concours des offices AI

L'étude montre que les offices AI et leurs collaborateurs soutiennent l'idée de base de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI et qu'ils contribuent au changement

de culture vers une assurance de réadaptation. S'agissant de l'usage des quatre nouveaux instruments, on constate cependant des différences notables entre les cantons.

Les offices AI ont mis en œuvre l'**approche CM de l'OFAS** en adaptant leurs processus. Si des différences subsistent entre les offices AI, elles sont d'ordre graduel et non fondamental. Signalons toutefois qu'il ne s'agit là que d'une estimation grossière qui repose sur l'auto-évaluation des offices AI.

Un quart environ des premiers contacts avec l'AI ont lieu dans le cadre de la **détection précoce**. Parmi ceux-ci, près d'un quart (soit 6 % des premiers contacts) ne sont pas suivis du dépôt d'une demande à l'AI, ce qui met en évidence l'effet de filtre de la DP. La majeure partie des demandes de DP ne proviennent pas des assurés, mais des employeurs ou des assurances d'indemnités journalières, voire, plus rarement, du corps médical. Grâce à la DP, le nombre de personnes qui sont encore employées au moment d'entrer en contact avec l'AI est plus élevé que par le passé. Deux éléments expliquent pourquoi les trois quarts des assurés continuent à soumettre directement une demande à l'AI. Premièrement, le droit au versement d'une rente naît au plus tôt six mois après le dépôt d'une demande (art. 29 LAI), ce qui incite fortement à demander d'emblée une rente. Deuxièmement, il existe un nombre indéterminé de mesures de détection précoce informelles ou prises par les employeurs dans le cadre de la gestion de la santé en entreprise.

Comme le prévoyait la révision, les mesures d'**intervention précoce** favorisent grandement la prise de mesures de réadaptation professionnelle et la rapidité d'octroi dans tous les cantons. Leur nombre correspond à peu près à celui des mesures d'ordre professionnel (MOP) qui existaient déjà précédemment. Il faut cependant souligner que la nature des mesures IP, leur fréquence et la rapi-

dité d'octroi varient considérablement d'un office AI à l'autre. Il semble donc que l'ensemble des offices AI n'exploitent pas tout le potentiel de l'IP, l'empêchant de déployer tous ses effets. De manière générale, les mesures IP sont plutôt accordées aux assurés présentant des troubles physiques. En outre, certains facteurs indiquent que les titulaires d'une formation tertiaire bénéficient plus souvent de mesures IP que les assurés moins bien formés. Ce phénomène est d'autant plus paradoxal que, selon l'étude, l'effet intégratif des mesures IP est plus grand chez les personnes avec un niveau de formation modeste.

Les **mesures de réinsertion** accordées consistent principalement en des mesures d'ordre socioprofessionnel en institution, tandis que les mesures prises dans des entreprises du marché primaire du travail sont plutôt rares. Là aussi, l'usage fait de cet instrument varie d'un office AI à l'autre. Les MR sont majoritairement accordées aux personnes atteintes de troubles psychiques. Tout comme l'IP, elles contribuent à faire de l'AI une assurance mieux adaptée aux besoins des assurés. En revanche, la portée des MR est quelque peu limitée.

### Effets de la 5<sup>e</sup> révision : la réadaptation sur le marché du travail reste difficile

Conformément aux intentions de la révision, le nombre de mesures de réadaptation d'ordre professionnel octroyées par l'AI depuis 2008 a **nettement progressé**. Plus d'un tiers des assurés dont le premier contact avec l'AI a eu lieu après la révision bénéficient d'une mesure IP, MR ou MOP contre un quart seulement avant (cf. **T1**, p. 90). Comme prévu, l'AI accorde aussi ces mesures **beaucoup plus vite** : avant la révision, à peine une personne sur cinq se voyait octroyer une mesure au cours du premier trimestre suivant le dépôt de la demande, alors qu'une personne sur

1 L'étude s'est penchée sur le déroulement jusqu'à fin 2011 des procédures de 93 952 adultes dont le premier contact avec l'AI a eu lieu entre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et le 30 juin 2010. A des fins de comparaison (avant et après l'entrée en vigueur de la 5<sup>e</sup> révision), 85 215 cas annoncés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2006 (déroulement jusqu'à fin 2007) ont également été étudiés.

## Résultats de la comparaison avant–après

T1

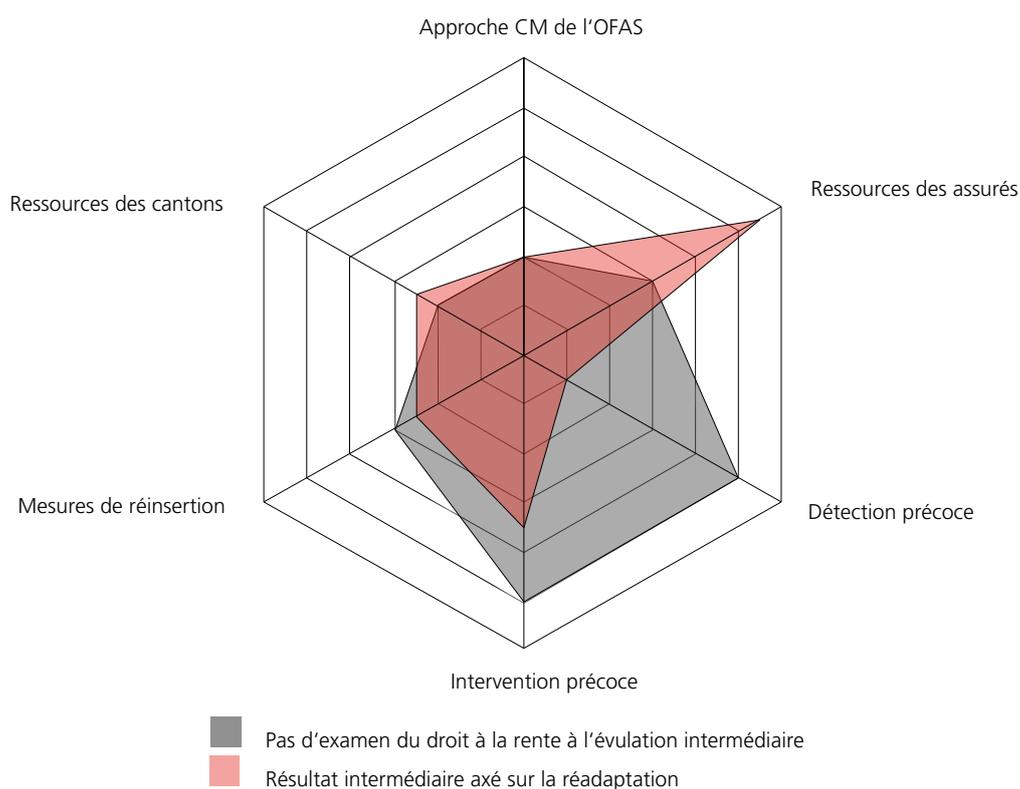
Indicateur	Avant la révision	Après la révision
Part d'assurés bénéficiant au moins d'une mesure IP, MR ou MOP (avant la révision : uniquement mesures d'ordre professionnel) parmi toutes les personnes ayant eu un premier contact avec l'AI.	24%	37%
Part d'assurés s'étant vu accorder une mesure au cours du trimestre suivant le premier contact avec l'AI (avant la révision : uniquement mesures d'ordre professionnel)	19%	36%
Part d'assurés employés au moment du premier contact avec l'AI	60%	68%
Part d'assurés employés à la fin de la période d'observation parmi toutes les personnes ayant eu un premier contact avec l'AI.	40%	44%

Premier contact : annonce ou avis de détection précoce

Source: Registre AI, extraits des comptes individuels de l'AVS/AI

## Effets des facteurs individuels, institutionnels et cantonaux sur le résultat intermédiaire

G1



Sources : HES Travail social, Berne / bureau Vatter

trois est dans cette situation depuis la révision en 2008 (cf. **T1**). Il semble aussi que les mesures soient en **meilleure adéquation avec les besoins**, vu la proportion de malades psychiques parmi les bénéficiaires de mesures.

En dépit des efforts déployés, la réadaptation sur le marché primaire du travail reste difficile. Depuis la révision, et ceci conformément à l'objectif fixé par l'AI, le contact entre l'assuré et l'AI a certes lieu **plus tôt**, lorsque que l'assuré est encore employé. C'est important, car il est plus facile de conserver un emploi que d'en retrouver un nouveau. Cependant, le pourcentage de personnes qui disposent toujours d'une place de travail ou qui ont retrouvé un emploi à la fin de la période observée n'a que peu augmenté (cf. **T1**). Il convient de préciser en l'occurrence que les chiffres relatifs à l'existence d'un emploi sont sous-estimés d'environ 10 points de pour-cent en raison de l'état des données de registre disponibles.

### Les nouveaux instruments favorisent la réadaptation

Dans l'ensemble, on constate que l'application des nouveaux instruments favorise un résultat intermédiaire axé sur la réadaptation et permet d'éviter les résultats orientés rente. Le graphique **G1** illustre l'influence relative des facteurs individuels, institutionnels (offices AI) et cantonaux (économie, secteurs publics de la santé et du social) sur le résultat intermédiaire. Les ressources individuelles de l'assuré semblent être l'élément le plus déterminant: notamment le niveau de formation, l'existence d'une place de travail lors du premier contact avec l'AI et la nature du handicap. D'ailleurs, le recours à la détection précoce, ainsi qu'aux mesures d'intervention précoce et de réinsertion dépend aussi, dans une certaine mesure, des ressources individuelles de l'assuré.

Proportionnellement, les assurés ayant fait l'objet d'une **détection précoce** avant de déposer une demande à l'AI ont été un peu plus nombreux à trouver un nouvel emploi au moment de l'évaluation intermédiaire. Ces personnes font moins souvent l'objet d'un examen du droit à la rente que la moyenne des assurés. C'est peut-être aussi imputable au fait que les personnes entrées en contact avec l'AI par le biais d'une DP sont en meilleure santé et que leur incapacité de travail a généralement duré moins longtemps.

Globalement, les mesures d'**intervention précoce** favorisent la réadaptation. Elles améliorent sensiblement la probabilité que l'assuré ait retrouvé un emploi au moment de l'évaluation intermédiaire. En outre, en cas d'IP, le soutien de job coaches ou l'accès à des réseaux d'approvisionnement peuvent influencer positivement les chances de retrouver une place de travail. Enfin, les mesures IP permettent d'éviter les examens du droit à une rente.

La part des bénéficiaires de **mesures de réinsertion** qui suivent ultérieurement une mesure d'ordre professionnel montre que, comme le prévoyait la révision, les MR sont une bonne préparation à la réadaptation professionnelle. A l'instar des mesures IP, les MR assurent un meilleur taux de réadaptation (à l'évaluation intermédiaire), surtout chez les assurés sans emploi qui cherchent donc une nouvelle place de travail. Elles contribuent aussi, dans une certaine mesure, à éviter les examens du droit à la rente. Ce faisant, elles favorisent les résultats intermédiaires axés sur la réadaptation. Cela dit, le nombre relativement faible de bénéficiaires de mesures MR semble indiquer que tous les cantons n'exploitent pas encore tout le potentiel de cette mesure.

L'étude montre que les effets de l'**approche CM** de l'OFAS sur le succès de la réadaptation sont surtout indirects. L'amélioration de la gestion des cas se reflète dans l'utilisation accrue des nouveaux instruments de

réadaptation professionnelle (en particulier l'IP) et partant, une augmentation des résultats intermédiaires axés sur la réadaptation.

### Bilan global et améliorations possibles

Le premier bilan de l'évaluation de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI est **globalement positif**. La révision engendre les effets souhaités: l'AI entre plus rapidement en relation avec les assurés et des contacts personnels sont établis. En réagissant plus vite et en prenant des mesures plus adaptées aux assurés, l'AI favorise la réadaptation. On peut donc s'attendre à ce que la révision ait un effet modérateur sur les rentes à moyen et long termes.

Il semble pourtant que tout le potentiel de réadaptation de la révision n'est pas encore exploité. Voici trois pistes en vue d'améliorer les résultats:

- Les offices AI qui ont jusqu'à présent attribué les prestations avec une certaine parcimonie feraient bien d'**octroyer plus systématiquement des mesures de réadaptation**. S'ils risquent ainsi qu'un nombre accru de mesures soient inefficaces, les analyses réalisées montrent néanmoins que, dans l'ensemble, l'octroi plus généreux de mesures de réadaptation fait progresser le taux global de réussite.
- Les **offices AI pourraient encore améliorer l'adéquation aux besoins** des mesures de réadaptation professionnelle accordées. Ils pourraient par exemple prendre plus de mesures IP en faveur de personnes avec une formation modeste, groupe d'assurés dans lequel ces mesures sont particulièrement efficaces sur le plan de la réadaptation. Autre exemple: dans l'ensemble, l'AI réussit mieux à maintenir en emploi les assurés qui ont encore une place de travail qu'à réinsérer les autres en leur trouvant un nouvel emploi. Actuellement, les mesures de réadaptation professionnelle s'avèrent effi-

caces davantage dans la recherche de nouvelles places de travail. De ce fait, l'efficacité des mesures chez les assurés qui ont encore un emploi lors de leur premier contact avec l'AI pourrait encore être améliorée en collaboration avec les employeurs.

- La troisième piste concerne l'approche CM, à savoir la collaboration de l'AI avec les assurés, les employeurs et les autres instances s'occupant de réadaptation. Nonobstant les progrès réalisés dans ce domaine, une partie du grand public continue de percevoir l'AI comme une assurance de rente

plutôt qu'une assurance de réadaptation. Un **développement de la collaboration entre l'AI et ses partenaires, en dehors des cas concrets**, et l'instauration de nouvelles mesures de communication sont susceptibles d'encourager tous les protagonistes à prendre contact assez rapidement et à privilégier le principe selon lequel *la réadaptation prime la rente*.

Christian Bolliger, Tobias Fritschi, Renate Salzgeber, Pascale Zürcher, Oliver Hübelin (2012). Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früherfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der Invalidenversicherung. Aspects de la sécurité sociale 13/12, disponible

uniquement en allemand, avec avant-propos et résumé en français/italien/anglais. Cette étude peut être téléchargée sur le site Internet de l'OFAS: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch)  
Documentation → Publications → Rapports de recherche.

---

Christian Bolliger, Dr. rer. soc., politologue, Bureau Vatter, recherche et conseil politique, Berne.  
Mél.: [bolliger@buerovatter.ch](mailto:bolliger@buerovatter.ch)

---

Tobias Fritschi, économiste, chargé de cours à la division de Travail social de la Haute école spécialisée bernoise.  
Mél.: [tobias.fritschi@bfh.ch](mailto:tobias.fritschi@bfh.ch)