

ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

*Rapport dans le cadre du
Programme de recherche pluriannuel sur l'assurance invalidité (PR-AI)*

Évaluation du placement dans l'assurance invalidité

Rapport de recherche n°2/08



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Jürg Guggisberg, Theres Egger, Kilian Künzi
BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
Konsumstrasse 20
3007 Berne
Tel. +41 (0) 31 380 60 80 / Fax +41 (0) 31 398 33 63
E-mail: info@buerobass.ch
Internet: www.buerobass.ch

Renseignements: Markus Buri
Division mathématiques, analyses et statistiques
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Tel. +41 (0) 31 322 91 35
E-mail: markus.buri@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-57-1

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Numéro de commande: 318.010.2/08f

Programme de recherche PR-AI

Rapport final

Évaluation du placement dans l'assurance invalidité

BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
Jürg Guggisberg, Theres Egger, Kilian Künzi

Berne, mars 2008

Préface de l'Office fédéral des assurances sociales

Si le placement n'est pas une tâche nouvelle pour l'assurance-invalidité, son importance s'est nettement accentuée avec la 4^e et la 5^e révision de l'AI, dont l'un des objectifs était d'imposer le principe selon lequel « la réadaptation prime la rente ». Cette mission pèse sur les personnes concernées, les entreprises et les offices AI. Chargés de lancer le processus et de le soutenir, ceux-ci sont ont d'ailleurs engagé du personnel supplémentaire et axé davantage leurs processus sur les besoins de la réadaptation professionnelle.

Avant même l'entrée en vigueur de la 5^e révision, l'OFAS avait jugé nécessaire de connaître le taux de réussite des services de placement dans l'AI, les facteurs clés de ce succès et l'appréciation que les employeurs portent sur les compétences des offices AI dans ce domaine. Une évaluation du placement avant la 5^e révision a ainsi été lancée dans le cadre du programme de recherche sur l'AI (PR-AI). Elle a débouché sur le présent rapport, qui peut donc être considéré comme une mesure zéro. Les instruments de monitoring et une éventuelle répétition de l'évaluation, quand la révision aura véritablement commencé à déployer ses effets, devraient permettre de mesurer le succès et de le consolider.

Globalement, les résultats de la présente évaluation sont optimistes : la réussite du placement dépend bien moins de « facteurs externes » aux offices AI (contexte économique, etc.) que de « facteurs internes », sur lesquels les offices AI peuvent agir, comme leur structure organisationnelle, la compétence du personnel, la mise sur pied et le développement d'un réseau d'employeurs, ou l'octroi généreux de mesures d'ordre professionnel. Les chercheurs concluent par conséquent qu'il vaut la peine d'investir dans ce domaine et que le potentiel de réadaptation n'est pas encore épuisé. Autre point réjouissant – et avantage dont il s'agirait de tirer parti –, les offices AI jouissent d'une image généralement positive auprès des employeurs. Un réseau de contacts avec ces derniers, bien développé et bien géré, constitue le principal facteur de réussite pour la réadaptation professionnelle. Par contre, les mesures incitatives à leur intention, également mentionnées par les auteurs, s'avèrent encore peu adaptées en pratique, du moins l'allocation d'initiation au travail. La recherche de solutions plus simples serait souhaitable.

D'après l'enquête, le meilleur moyen d'améliorer les résultats serait de focaliser encore plus systématiquement l'ensemble des processus sur la réinsertion, avec toutes les conséquences qui en découlent pour l'organisation, et de simplifier les formalités administratives. Il n'en reste pas moins que, quelles que soient les mesures prises, réinsérer professionnellement tous les assurés est impossible. Mais le potentiel de réadaptation n'est encore pas épuisé, et de loin.

Alard du Bois-Reymond

Vice-directeur

Chef du domaine Assurance-invalidité

Martin Wicki

Responsable du programme PR-AI

Division Mathématiques, analyses et statistiques

Vorwort des Bundesamts für Sozialversicherungen

Die Arbeitsvermittlung ist keine neue Aufgabe der IV-Stellen, doch ihre Bedeutung hat mit der 4. und 5. IV-Revision, die konsequent den Grundsatz der „Eingliederung statt Rente“ durchsetzen wollen, stark zugenommen. Dies stellt hohe Ansprüche an die Betroffenen, an Unternehmen und an die IV-Stellen, die diesen Prozess anleiten und unterstützen sollen. Entsprechend wurde zusätzliches qualifiziertes Personal in den IV-Stellen angestellt und die Prozesse wurden vermehrt auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung ausgerichtet.

Bereits vor Inkrafttreten der 5. Revision war es für das BSV wichtig zu wissen, wie erfolgreich die Arbeitsvermittlung in der IV ist, welche Faktoren den Erfolg beeinflussen und wie die Arbeitgebenden die Vermittlungskompetenzen der IV-Stellen einschätzen. Im Rahmen des Forschungsprogramms zur IV (FoP-IV) wurde deshalb die Evaluation der Arbeitsvermittlung der IV auf dem Stand vor der 5. Revision aufgenommen. Der vorliegende Bericht ist insofern eine „Nullmessung“. Mit den Monitoringinstrumenten und einer möglichen Wiederholung der Evaluation, wenn die Wirkungen der 5. IVG-Revision richtig zu greifen begonnen haben, soll der Erfolg weiterhin gemessen und unterstützt werden.

Das Resultat der Evaluation stimmt insgesamt optimistisch: Der Erfolg der Arbeitsvermittlung hängt viel weniger von „äusseren Faktoren“ (wirtschaftliches Umfeld etc.) ab als von „inneren“, die von den IV-Stellen beeinflusst werden können, wie die Organisationsstrukturen der IV-Stellen, die Kompetenz des Personals, der Auf- und Ausbau von Arbeitgebernetzen und ein eher grosszügiger Zugang zu beruflichen Massnahmen. Die Forschenden kommen entsprechend zum Schluss, dass sich Investitionen in diesen Bereich lohnen und das Eingliederungspotential noch nicht ausgeschöpft ist. Erfreulich ist auch das mehrheitlich positive Image, das die IV-Stellen bei den befragten Arbeitgebenden geniessen. Daran gilt es sicherlich anzuknüpfen. Ein gut ausgebautes und intensiv bewirtschaftetes Kontaktnetz zu Arbeitgebenden erweist sich als ausgeprägter Erfolgsfaktor für die berufliche Eingliederung. Umstrittener sind demgegenüber die auch von den Autoren erwähnten Arbeitgeberanreize, zeigen sich doch zumindest die Einarbeitungszuschüsse als noch wenig praxistauglich. Die Diskussion über einfachere Lösungen ist sicherlich angebracht.

Verbesserungsbedarf wird in der Studie vor allem bei einer noch konsequenteren Ausrichtung der Prozesse auf die Reintegration mit allen organisatorischen Konsequenzen gesehen und auf die Vereinfachung administrativer Formalitäten geortet. Dass sich gemäss Einschätzung der Studie auch bei Ausschöpfung aller Massnahmen ein Teil der Versicherten nicht beruflich eingliedern lässt, steht ausser Frage. Doch das Eingliederungspotential ist heute noch lange nicht erreicht.

Alard du Bois-Reymond

Vizedirektor

Leiter Geschäftsfeld Invalidenversicherung

Martin Wicki

Programmleiter FoP-IV

Abteilung Mathematik, Analysen Statistik

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Il collocamento non è certo un nuovo compito degli uffici AI, ma la sua importanza è notevolmente aumentata con la 4a e la 5a revisione AI, che mirano ad imporre sistematicamente il principio della "priorità dell'integrazione sulla rendita". La decisa sterzata è molto impegnativa per le persone interessate, per le aziende e in particolare per gli uffici AI, che devono avviare il processo e sostenerlo. Questi ultimi hanno assunto personale qualificato supplementare e orientato maggiormente i loro processi sui bisogni dell'integrazione professionale.

Già prima dell'entrata in vigore della 5a revisione AI per l'UFAS era importante sapere quale fosse il successo del collocamento, quali fattori vi influissero e in che modo i datori di lavoro valutassero le competenze degli uffici AI nel settore. Nel quadro del programma di ricerca concernente l'AI (PR-AI) era stata quindi avviata una valutazione del servizio di collocamento qual era prima della 5a revisione AI. In questo senso il presente rapporto costituisce un bilancio iniziale della situazione. Un monitoraggio ed eventualmente una ripetizione della valutazione quando la 5a revisione AI avrà veramente iniziato a produrre i suoi effetti dovranno permettere di misurare il successo e di sostenerlo.

Complessivamente i risultati della valutazione inducono nell'ottimismo: il successo del collocamento dipende non tanto da fattori esterni (contesto economico ecc.) quanto da fattori interni, che possono quindi essere influenzati dagli uffici AI (struttura organizzativa degli uffici AI, competenze del personale, creazione e sviluppo di una rete di relazioni con i datori di lavoro e accesso piuttosto ampio ai provvedimenti professionali). I ricercatori giungono quindi alla conclusione che vale la pena investire in questo settore e che il potenziale d'integrazione non è ancora sfruttato pienamente. Altra e non trascurabile nota lieta è l'immagine perlopiù positiva di cui godono gli uffici AI presso i datori di lavoro interpellati. Una rete di relazioni con i datori di lavoro sviluppata e ben gestita costituisce un fattore di riuscita molto importante per l'integrazione professionale. Sono invece meno convincenti gli incentivi per i datori di lavoro - in particolare gli assegni per il periodo d'introduzione -, che si rivelano ancora poco utili nella pratica. Sarebbe senz'altro opportuna una discussione per trovare soluzioni più semplici.

Stando allo studio, il miglior modo per migliorare i risultati sarebbe di orientare in modo ancora più sistematico i processi sulla reintegrazione (con tutte le conseguenze che ne risultano per l'organizzazione) e sulla semplificazione delle formalità amministrative. È comunque fuori discussione che, anche sfruttando al meglio tutti i provvedimenti, una parte degli assicurati non potrà essere integrata in una professione. Attualmente, però, le potenzialità sono ben lungi dall'essere sfruttate appieno.

Alard du Bois-Reymond

Vicedirettore

Capo Ambito Assicurazione invalidità

Martin Wicki

Responsabile del programma PR-AI

Divisione Matematica, analisi e statistica

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Job placement is nothing new to the IV offices, but it accounts for a larger part of their work since the 4th and 5th IV Revisions, introduced to ensure the systematic application of the “integration before a pension” principle. This places considerable pressure on the individuals concerned, on companies, and on the IV offices which are in charge of guiding and keeping this process on track. Consequently, the IV offices have employed more staff, while procedures have been re-designed to focus more strongly on the demands of professional integration.

Even before the 5th IV revision came into effect, the FSIO had been particularly interested in the effectiveness of IV job placement activities, the factors behind the success of such measures and how employers rate the placement expertise of the IV offices. The IV research programme (FoP-IV) therefore featured an assessment of the effectiveness of IV job placement activities prior to the 5th Revision. In this regard, the present report can be considered as an evaluation of the “starting point”. The success of IV offices should be tracked and boosted further by the use of monitoring instruments and a possible re-assessment as soon as the impact 5th IV revision can truly be felt.

The available findings are by and large positive: IV job placement success depends much less on external factors, such as the overall state of the economy, than on internal ones, i.e. on factors which the IV offices can influence - such as their organisational structure, staff expertise, the creation and development of employer networks and more flexible access to occupational measures. The authors of the report conclude that investment in this area is worthwhile and that there remains further potential for integration of IV pension claimants. Another encouraging finding is the positive rating of IV offices by the majority of the employers that participated in the survey. This offers scope for further development, as a well-developed and well-managed employer network is a decisive factor in the success of professional integration measures. However, as the authors also mention, the effectiveness and feasibility of employer incentives, especially initial skill adaptation grants, remains to be confirmed. Simpler solutions might have to be envisaged.

The report also identifies areas with potential improvement. In particular, the job placement process should focus still more on reintegration, with all the organisational changes this would entail. Furthermore, some administrative formalities could usefully be pared down. The study also confirms that the professional integration of a certain share of the insured will be impossible even after all measures have been exhausted. This incontrovertible fact notwithstanding, much still remains to be achieved in order to exploit the full integration potential of IV claimants.

Alard du Bois-Reymond
Vice Director
Head of Invalidity Insurance

Martin Wicki
Head of the FoP-IV research programme
Mathematics, Analysis and Statistics Department

Table des matières

Table des matières	I
Résumé	V
Zusammenfassung	IX
Riassunto	XIII
Summary	XVII
Liste des tableaux et des figures	XXI
Table des abréviations	XXIII
1^{re} partie : Introduction	1
1 Contexte, objectifs et questions de recherche	1
1.1 Points de recoupement avec les modifications en cours dans l'AI et aménagement de l'évaluation	2
1.2 Préparation et plan de l'évaluation	4
1.3 Plan du rapport	7
2^e partie : Analyses statistiques	9
2 Explication du succès de la réadaptation	9
2.1 Comment définir et mesurer le succès de la réadaptation ?	9
2.2 Un modèle causal du succès de la réadaptation	13
2.2.1 Facteurs externes	14
2.2.2 Facteurs internes	14
2.3 Quantification du modèle	15
2.3.1 Démarche suivie et méthodes statistiques utilisées	17
2.3.2 Résultats de l'analyse quantitative	19
2.4 Conclusions de l'analyse statistique	24
3^e partie : Analyses qualitatives	29
3 Analyses détaillées dans cinq offices AI sélectionnés	29
3.1 Introduction	29
3.1.1 Choix des cantons	29
3.1.2 Réalisation et analyse des entretiens	30
3.2 Structures et processus	31
3.2.1 Des offices AI en mutation	31

3.2.2	Processus d'instruction et de réadaptation	33
3.2.3	Conditions cadre du service de placement	39
3.2.4	Le personnel, facteur de réussite	41
3.3	Collaboration avec les assurés	43
3.3.1	Pratique d'attribution et profil des assurés	43
3.3.2	Facteurs clé dans la prise en charge des assurés	45
3.3.3	Stratégies et programmes des offices AI	49
3.4	Collaboration avec les employeurs	52
3.4.1	« L'employeur » : contexte, attentes et point de vue	52
3.4.2	Facteurs-clé pour le travail avec les employeurs	54
3.4.3	Stratégies et programmes des offices AI	56
3.5	Collaboration avec des tiers	62
3.6	Le succès et sa « recette »	64
3.7	Conclusions	65
4° partie : Enquête auprès des entreprises		69
4	Qualité des prestations du point de vue des employeurs	69
4.1	Introduction	69
4.2	Résultats	71
4.2.1	Informations relatives aux entreprises et caractérisation des contacts	71
4.2.2	Image des services de placement	74
4.2.3	Impact de la collaboration avec l'AI sur les connaissances, l'attitude et le comportement des employeurs	77
4.2.4	Marge d'amélioration du point de vue des entreprises	82
4.3	Conclusions de l'enquête auprès des entreprises	84
5° partie : L'assurance-invalidité en mutation : aperçu d'ensemble		87
5	Conclusions de l'évaluation	87
5.1	Contexte	87
5.1.1	L'assurance-invalidité est en mutation	87
5.1.2	Les offices AI sont plus ou moins avancés dans leur processus de transformation	88
5.2	Les facteurs externes ne permettent guère d'expliquer le succès de la réinsertion	89
5.3	Axer étroitement l'organisation interne des offices AI sur la réinsertion professionnelle accroît l'efficacité des mesures d'ordre professionnel	90
5.3.1	Dotation en personnel et régulation des effectifs	91

5.3.2 La réadaptation professionnelle en cas de doute ?	93
5.3.3 L'interdisciplinarité, un avantage	93
5.3.4 Il reste un potentiel à exploiter du côté des employeurs	94
5.3.5 Collaboration avec les ORP et avec des prestataires de services externes	95
5.4 Trois manières d'organiser l'instruction de la rente et la réadaptation	95
5.5 Evaluation des données et monitoring à venir	97
5.6 Remarques finales et perspectives	98
Bibliographie	101
Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen (Stand 4. IV-Revision)	103
Anhang 2A: Vorstellung der verfügbaren erklärenden Grössen und Hypothesen	112
Anhang 2B: Ergänzende Tabellen zum Wirkungsmodell	129
Anhang 3: Ergänzende Tabellen zur Arbeitgeberbefragung	130

Résumé

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau BASS SA) d'évaluer le service de placement de l'assurance-invalidité (AI). Le mandat comprenait l'analyse de la mise en œuvre des mesures d'ordre professionnel dans le cadre légal mis en place par la 4^e révision de l'AI et l'examen de leurs effets sur les groupes-cibles et sur les bénéficiaires finaux. Cette évaluation *ne porte donc pas* sur les nouveaux instruments de réinsertion que la 5^e révision vient d'introduire, ni sur la récente extension du droit aux mesures de réadaptation. Elle présente la situation des offices AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle *avant* l'entrée en vigueur de la 5^e révision.

Le rapport comprend cinq parties. La *première* en est l'introduction. La *deuxième* développe un modèle d'analyse susceptible d'expliquer le succès des efforts de réadaptation déployés par les offices AI d'un point de vue statistique. La *troisième* est dévolue à l'organisation concrète, aux processus, aux ressources et aux instruments du placement propres aux offices AI. Pour ce faire, les auteurs ont mené des entretiens dans cinq offices, d'une part avec la direction de l'office et celle du secteur réadaptation professionnelle, d'autre part avec les spécialistes chargés du placement. L'analyse qualitative approfondie des entretiens n'était pas focalisée sur l'aspect comparatif mettant en concurrence les offices AI entre eux, mais sur les « bonnes pratiques » qu'ils peuvent reprendre les uns des autres. La *quatrième partie* présente les résultats d'un questionnaire adressé aux employeurs en contact avec le service de placement AI de leur canton. Elle donne donc un aperçu de la manière dont les entreprises jugent la qualité des prestations de l'AI. La *cinquième et dernière partie* résume les principaux résultats de cette évaluation et en tire les conclusions.

Ce résumé présente succinctement les résultats et conclusions les plus importants du point de vue des auteurs. Chaque partie de l'étude est ponctuée d'un résumé des principaux résultats et des conclusions qu'ils en tirent. Les points relevés ici sont commentés dans la dernière partie.

L'assurance-invalidité est en mutation

- L'assurance-invalidité s'efforce de passer d'une institution d'assurance traditionnelle axée sur l'octroi de rentes à une assurance de réadaptation pensant en termes de prestations de service. La 5^e révision de l'AI a donné une impulsion sensible en ce sens. Cette nouvelle orientation a d'ores et déjà marqué les esprits et a conduit, ces dernières années, à réorganiser les offices AI. Le processus se situe à des stades différents selon les offices.

Les offices AI peuvent favoriser le succès de la réadaptation

- Les offices AI évoluant dans un environnement potentiellement défavorable au placement (fort taux de chômage, grande proportion d'étrangers, région urbaine, etc.) n'aboutissent pas à de moindres résultats en termes de réadaptation professionnelle que les offices bénéficiant d'un contexte favorable. Le succès remporté s'explique en grande partie par des facteurs internes.
- L'efficacité des mesures d'ordre professionnel peut être augmentée par une orientation systématique des structures et des processus des offices AI sur les besoins de la réadaptation professionnelle ainsi que par la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs.

Le succès dépend principalement du personnel chargé du placement

- Les offices AI ont en général des conseillers en placement justifiant d'une bonne qualification. Le facteur de succès principal est de disposer de bons professionnels présentant un bon profil.
- Plus le pourcentage des ressources humaines engagées pour la réadaptation professionnelle est important, plus les offices AI sont efficaces dans le domaine.
- Ce succès est encore accru si le travail des collaborateurs en charge du placement est piloté au moyen d'objectifs définis en termes de résultats.

Les offices AI peuvent optimiser leurs processus de travail

- Une souplesse par rapport à l'extérieur suppose aussi une flexibilité à l'interne. On peut y parvenir en consolidant les compétences des conseillers en placement et en réduisant les processus de décision à l'intérieur de l'office. Les offices AI qui, dans le déroulement normal du processus, confient la personne assurée à une équipe de placement pluridisciplinaire sont plus efficaces dans la réadaptation.
- Les chances de réadaptation sont d'autant meilleures que le nombre des personnes bénéficiant d'une mesure d'ordre professionnel durant les deux années suivant le dépôt de leur (première) demande à l'AI est important par rapport à celui des nouvelles demandes.
- Les auteurs de l'étude ont pu dégager trois modèles types de la façon dont les offices AI analysés organisent leurs processus d'examen du droit à la rente et de réadaptation : (1) la « procédure séquentielle », où la décision concernant la rente précède le placement, (2) la « procédure en partie parallèle », où c'est l'examen médical qui précède le placement, et (3) la « procédure parallèle », où l'entretien oral précède la constitution du dossier. Les adeptes de chaque modèle font valoir différents arguments pour montrer en quoi « leur » manière de faire renforce les chances de réadaptation.

Les employeurs apprécient que les offices collaborent directement avec eux

- Constituer et développer de manière ciblée un réseau d'employeurs peut augmenter l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Vu la plus grande efficacité des offices AI qui ont étendu leur réseau de contacts et qui ont approfondi leurs connaissances du marché de l'emploi, il semble qu'il existe encore un potentiel inexploité du côté des employeurs.
- La collaboration directe entre entreprises et placement AI est jugée favorablement par la grande majorité des entreprises contactées. L'image positive que les entreprises concernées ont du placement AI en est un signe évident.
- Les offices AI sont parvenus à se positionner comme centres de compétences et de services et à établir une relation de confiance avec les employeurs. La majorité des entreprises entendues connaissent mieux, grâce aux contacts avec l'office AI, les possibilités et les prestations de l'AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle et savent à qui s'adresser quand un collaborateur ou une collaboratrice a des problèmes de santé susceptibles d'entraîner une invalidité. Elles cherchent plus fréquemment le contact avec l'office AI en cas de d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité.
- Même si les entreprises contactées par l'office AI apprécient en général son service de placement, les personnes interrogées lors de cette recherche estiment qu'il subsiste encore une

marge d'amélioration en divers domaines. Dans l'ensemble, le souhait le plus partagé (38 %) est celui d'une simplification des formalités administratives.

- Bien que les offices AI n'aient pas tous engrangé la même expérience dans la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, la qualité de leurs prestations semble ne pas en souffrir. Ce résultat est réjouissant, puisqu'il indique que même les offices qui viennent de commencer à intensifier leurs contacts avec les employeurs peuvent fournir des prestations de qualité.

Conclusions et perspectives

- Les résultats de la recherche montrent que les offices AI ont les capacités d'améliorer l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Aux yeux des auteurs de l'étude, c'est positif : cela montre que l'assurance-invalidité a encore un potentiel à exploiter dans le domaine de la réadaptation professionnelle et qu'elle pourra le faire moyennant des mesures appropriées. A cet effet, il s'agit de réformer ou d'adapter les structures et les méthodes de travail des offices AI. Si l'on veut assurer le succès de la réadaptation professionnelle, la flexibilité requise par rapport aux partenaires externes nécessite aussi une nouvelle flexibilité à l'interne. Une conception généreuse de la mise en place des mesures d'ordre professionnel, des groupes de travail interdisciplinaires appliquant des procédures de décision rapides, une gestion des collaborateurs par objectifs, ainsi que la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, telles sont les mesures qui pourraient concourir à l'obtention des résultats souhaités.
- Si l'AI parvient à optimiser les conditions favorisant le succès de la réadaptation professionnelle, ce ne sont pas seulement les personnes concernées qui en profiteront, mais aussi l'assurance en tant qu'institution. Comme il est possible – cela a été démontré – d'augmenter l'efficacité des mesures d'ordre professionnel en axant résolument l'AI sur les besoins de réadaptation, cette option s'avère aussi payante pour l'assurance au niveau financier. Il y a donc de bonnes chances que le surcroît de dépenses que pourrait occasionner la nouvelle orientation de l'AI soit plus que compensé par des économies futures du côté des rentes.
- Les entretiens réalisés avec les offices AI indiquent qu'il existe un lien entre le renforcement de la réadaptation professionnelle et l'évolution du taux de nouvelles rentes. Il n'a certes pas été possible de le démontrer sur le plan statistique, du fait que les effets induits par une politique de réadaptation plus soutenue ne se manifestent qu'après quelque temps et que seuls les chiffres de 2006 étaient disponibles au moment de réaliser cette étude. Mais on devrait pouvoir le vérifier à l'avenir, notamment grâce à l'amélioration que l'introduction d'un pilotage orienté résultats et d'un système de gestion de la qualité amènera au niveau des données disponibles.
- Sans négliger les résultats globalement positifs que les offices AI enregistrent dans le domaine de la réadaptation professionnelle, on peut néanmoins se demander s'il suffira d'augmenter les ressources et d'élargir la gamme des instruments pour permettre à la majorité des usagers d'atteindre l'objectif de réadaptation. Il faut donc porter le regard au-delà du système de l'AI et s'interroger sur les alternatives ou les compléments aux efforts de réadaptation qui pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif visé : intégrer durablement dans le monde du travail les personnes atteintes dans leur santé. Une chose devrait être claire : une plus grande implication des employeurs est indispensable. Sur le plan international, le débat vient par conséquent porter

sur les principes d'égalité et de non-discrimination qu'il conviendrait d'établir pour soutenir les efforts de réadaptation consentis par les institutions de sécurité sociale (assurance-invalidité, assurance-chômage et aide sociale). Des expériences réalisées sur la base de directives de ce type, par exemple dans certains Etats de l'Union européenne et des Etats-Unis, montrent que l'on peut ainsi soutenir les initiatives prises par certaines entreprises en matière de gestion du handicap (*disability management*) et d'emploi accompagné (*supported employment*) : ces dispositifs se sont avérés efficaces pour promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

Zusammenfassung

Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS AG) erhielt vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) den Auftrag, die Arbeitsvermittlung der Invalidenversicherung (IV) zu evaluieren. Der Evaluationsauftrag umfasst die Analyse des Vollzugs und der Wirkungen der beruflichen Massnahmen auf die Adressaten und Endbegünstigten unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen der 4. IV-Revision. Gegenstand der Evaluation sind demnach *nicht* die mit der 5. IV-Revision eingeführten neuen Eingliederungsinstrumente und die erneute Ausweitung des Anspruchs auf Eingliederungsmassnahmen. Mit der Evaluation wird die Situation der IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung vor dem Inkrafttreten der 5. IV-Revision dargestellt.

Der Bericht enthält vier Ergebnisteile. Im *ersten Teil* wird ein Wirkungsmodell entwickelt, mit dem der Eingliederungserfolg der IV-Stellen mit Hilfe von statistischen Methoden erklärt werden kann. Im *zweiten Ergebnisteil* stehen die konkreten Organisationsstrukturen, Abläufe, Ressourcen und Instrumente der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen im Zentrum des Interesses. Dazu haben wir in fünf IV-Stellen Gespräche mit der IV-Stellenleitung und der Bereichsleitung der beruflichen Eingliederung einerseits und mit Eingliederungsfachleuten im Bereich Arbeitsvermittlung andererseits geführt. Bei den vertiefenden qualitativen Analysen steht nicht den Aspekt des «Wettbewerbs» zwischen den IV-Stellen ins Zentrum, sondern die Suche nach «best practice», dem «Lernen von den anderen». Im *dritten Ergebnisteil* gehen wir auf die Resultate einer von uns durchgeführten Befragung von Unternehmen, die mit der IV-Arbeitsvermittlung ihres Kantons in Kontakt standen, ein. Sie geben Auskunft über die Beurteilung der Qualität der Leistungen der Invalidenversicherung aus der Sicht der Unternehmenden. Im *letzten Teil* werden die wichtigsten Ergebnisse der durchgeführten Evaluation noch einmal aufgegriffen und die entsprechenden Schlussfolgerungen daraus gezogen.

Im Folgenden werden die aus unserer Sicht wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen in stark verkürzter Form vorgestellt. Wir verweisen darauf, dass jeder Ergebnisteil eine Zusammenfassung der entsprechenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen enthält. Die nachfolgenden Ergebnisse und Schlussfolgerungen werden im letzten Kapitel des Berichts kommentiert.

Ausgangslage: Die Invalidenversicherung im Wandel

- Die Invalidenversicherung ist bestrebt, sich weg von einer Rentenversicherung mit einer Versicherungsmentalität hin zu einer Eingliederungsversicherung mit einer Dienstleistungskultur zu bewegen. Die 5. IV-Revision hat dem Umbau einen spürbaren Schub verliehen. Die angestrebte Neuausrichtung hat ihre Schatten vorausgeworfen und in den IV-Stellen bereits in den letzten Jahren zu organisatorischen Anpassungen geführt. Die einzelnen IV-Stellen stehen in unterschiedlichen Phasen dieses Veränderungsprozesses.

Der Eingliederungserfolg kann durch die IV-Stellen positiv beeinflusst werden

- IV-Stellen in einem für die Arbeitsvermittlung potentiell schwierigen Umfeld (hohe Arbeitslosigkeit, hoher Anteil an Ausländer/innen, städtische Gebiete, etc.) sind bei der beruflichen Eingliederung nicht weniger erfolgreich als IV-Stellen in einem potentiell günstigen Umfeld. Der berufliche Eingliederungserfolg der IV-Stellen kann heute zu einem grossen Teil mit IV-stelleninternen Faktoren erklärt werden.

- Mit einer konsequenten Ausrichtung der innerbetrieblichen Strukturen und Prozesse auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung und einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes kann die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden.

Erfolgsfaktor Personal

- Die IV-Stellen verfügen insgesamt über gut qualifizierte Arbeitsvermittler/innen. Der erste Erfolgsfaktor ist die richtige Arbeitsermittlerin bzw. der richtige Arbeitsvermittler mit dem richtigen Profil.
- Je mehr personelle Ressourcen vom Total der verfügbaren Ressourcen für den Bereich der beruflichen Eingliederung eingesetzt werden, um so erfolgreicher sind die IV-Stellen bei der beruflichen Eingliederung.
- Der Einsatz von Zielvorgaben für die Steuerung der Mitarbeitenden der Arbeitsvermittlung erhöht den Erfolg bei der beruflichen Eingliederung.

Optimierung der innerbetrieblichen Arbeitsabläufe

- Flexibilität gegen aussen bedingt auch Flexibilität im Innern. Ein Ausbau der Kompetenzen der Arbeitsvermittler/innen und kurze innerbetriebliche Entscheidungswege sind dazu ein Mittel. IV-Stellen, die im Regelfall im Prozessverlauf die versicherte Person durch ein interdisziplinär zusammengesetztes Team der Arbeitsvermittlung zuweisen, sind bei der beruflichen Eingliederung erfolgreicher.
- Je mehr Personen - gemessen am Anteil der Neuanmeldungen - innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Neuanmeldung berufliche Massnahmen zugesprochen erhalten, um so höher ist die Erfolgsquote bezüglich der beruflichen Eingliederung.
- Bei der Ausgestaltung des Rentenabklärungs- und Eingliederungsprozesses lassen sich bei den fünf von uns besuchten IV-Stellen drei idealtypische Modelle beschreiben: (1) «Sequentielles Vorgehen - Rentenentscheid vor Arbeitsvermittlung», (2) «Teilweise paralleles Vorgehen - Medizinische Abklärung vor Arbeitsvermittlung» und (3) «Paralleles Vorgehen - Gespräch vor Akten». Die Vertreter/innen der Modelle führen verschiedene Argumente auf, weshalb mit «ihrem» Verfahrensmodell die Eingliederungschancen erhöht werden.

Eine verstärkte direkte Zusammenarbeit mit den Unternehmen lohnt sich und wird von den Unternehmen positiv bewertet

- Mit einem zielgesteuerten Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes kann die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden. Gestützt durch die höhere Wirksamkeit in IV-Stellen mit ausgebauten Kontaktnetzen und vertieften Kenntnissen des Arbeitsmarktes scheint insgesamt das Potential bei den Arbeitgebenden noch nicht ausgeschöpft zu sein.
- Die direkte Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und der IV-Arbeitsvermittlung wird von einer grossen Mehrheit der befragten Unternehmen insgesamt als positiv bewertet. Ausdruck davon ist u.a. das mehrheitlich positive Image, das die IV-Arbeitsvermittlung bei den betroffenen Unternehmen hat.
- Den IV-Stellen gelingt es gut, die IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum zu positionieren und ein Vertrauensverhältnis zu den Arbeitgebenden aufzubauen. Die grosse Mehrheit der kontaktierten Unternehmen kennt aufgrund der Kontakte die Möglichkeiten und Dienstleis-

tungen der IV im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung besser und weiss, an wen sie sich wenden muss, wenn eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnte. Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung wird der Kontakt zur IV-Stelle nach den ersten Kontakterfahrungen häufiger als früher gesucht.

- Trotz dem grundsätzlich positiven Zeugnis, welches die von den IV-Stellen kontaktierten Unternehmen der IV im Bereich der Arbeitsvermittlung ausstellen, gibt es aus der Sicht der Auskunftspersonen in verschiedenen Bereichen noch *Verbesserungspotential*. Insgesamt steht der Wunsch nach einfacheren administrativen Formalitäten an erster Stelle aller Nennungen (38%).
- Obwohl die IV-Stellen zum Auf- und Ausbau des Kontaktnetzes zu den Arbeitgebenden nicht über gleich viel eigenes Erfahrungswissen verfügen, scheint die Qualität der erbrachten Leistungen nicht davon beeinträchtigt zu werden. Dieser Befund ist erfreulich. Zeigt er doch, dass auch IV-Stellen, die eben erst begonnen haben, die Kontakte zu den Arbeitgebenden zu intensivieren, qualitativ gute Leistungen erbringen können.

Schlussbemerkungen und Ausblick

- Die Ergebnisse zeigen, dass die IV-Stellen in der Lage sind, die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen zu steigern. Dies erachten wir als grundsätzlich positiv. Es zeigt auf, dass für die Invalidenversicherung im Bereich der beruflichen Eingliederung noch Potential vorhanden ist, das mit geeigneten Massnahmen ausgeschöpft werden kann. Dafür müssen die Strukturen und Prozesse innerhalb der IV-Stellen neu gestaltet und angepasst werden. Die für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung notwendige Flexibilität gegen aussen bedingt eine neue Flexibilität gegen innen. Eine grosszügige Ausgestaltung der Einleitungspraxis von beruflichen Massnahmen, interdisziplinär zusammengesetzte Arbeitsteams mit kurzen Entscheidungswegen, die Steuerung der Mitarbeitenden durch Zielvorgaben und ein offensiver Auf- und Ausbau des Arbeitgebernetzes sind mögliche Massnahmen, die in ihrem Zusammenspiel zu den erwünschten Resultaten führen können.
- Gelingt es der Invalidenversicherung, die Bedingungen für eine erfolgreiche berufliche Wiedereingliederung zu optimieren, profitieren davon nicht nur die Betroffenen mit verbesserten Chancen zur Wiedereingliederung, sondern auch die Versicherung als Institution. Wenn, wie gezeigt werden konnte, mit einer konsequenten Ausrichtung der Invalidenversicherung auf die Bedürfnisse der beruflichen Eingliederung die Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen gesteigert werden kann, kann sich dies für die Invalidenversicherung auch finanziell lohnen. Die Chancen stehen gut, dass die für die Neuausrichtung allfallenden Mehrausgaben durch zukünftige Einsparungen bei den Renten mehr als kompensiert werden können.
- Aus den in den IV-Stellen geführten Gesprächen gibt es Hinweise, dass zwischen der stärkeren Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung und der Entwicklung der Neurentenquote ein Zusammenhang besteht. Weil die Wirkung der verstärkten Ausrichtung auf die berufliche Eingliederung auf die Entwicklung der Neurenten zeitverzögert eintritt und zum Zeitpunkt der Evaluation nur Daten für das Jahr 2006 verfügbar waren, konnte diese Aussage mit Hilfe von statistischen Methoden nicht überprüft werden. In Zukunft sollte dies, auch durch die verbesserte Datenlage, die sich durch die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung und eines Qualitätsmanagementsystem ergibt, jedoch möglich sein.

- Auch unter Berücksichtigung der grundsätzlich positiven Befunde zur Arbeit der IV-Stellen im Bereich der beruflichen Eingliederung ist es fraglich, ob mit einem Ausbau der Ressourcen und einer Erweiterung des Instrumentenkastens letztlich das Eingliederungsziel für eine Mehrheit der Klient/innen erreicht werden kann. Es drängt sich daher auf, den Blick über das System der IV hinaus auszuweiten und zu fragen, welche Alternativen bzw. Ergänzungen zu den Eingliederungsbestrebungen der IV bestehen, die das Ziel, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen nachhaltig in die Arbeitswelt zu integrieren, unterstützen. Es dürfte unbestritten sein, dass hierfür eine verstärkte Einbindung der Arbeitgeber unabdingbar ist. Auf internationaler Ebene wird dahingehend diskutiert, ergänzend zu den Eingliederungsbestrebungen der Institutionen der sozialen Sicherheit (Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe), Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgrundsätze zu etablieren. Erfahrungen mit entsprechenden Richtlinien zeigen beispielsweise für gewisse Länder der EU und der USA, dass dadurch betriebliche Initiativen zum Disability-Management und das Konzept der Unterstützten Beschäftigung («Supported Employment») gefördert werden, die sich für die Förderung der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung als erfolgreich erwiesen haben.

Riassunto

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha incaricato il *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro BASS AG)* di valutare il servizio di collocamento dell'assicurazione invalidità (AI). Il mandato comprendeva l'analisi dell'esecuzione dei provvedimenti professionali e l'esame dei loro effetti sui destinatari e sui beneficiari finali in base alle condizioni quadro legali della 4a revisione AI. *Non* sono quindi oggetto della valutazione né i nuovi strumenti volti all'integrazione introdotti dalla 5a revisione AI né il nuovo ampliamento del diritto ai provvedimenti d'integrazione. Il presente studio descrive la situazione degli uffici AI nel settore dell'integrazione professionale prima dell'entrata in vigore della 5a revisione AI.

Il rapporto è diviso in quattro parti. Nella *prima* viene sviluppato un modello d'analisi che permette di spiegare gli effetti e il successo dell'integrazione presso gli uffici AI con l'ausilio di metodi statistici. La *seconda* è incentrata sulle strutture organizzative, sui processi, sulle risorse e sugli strumenti a disposizione del servizio di collocamento degli uffici AI. A tal fine abbiamo svolto colloqui con il direttore, con il responsabile del settore dell'integrazione professionale e con specialisti dell'integrazione del settore del collocamento in cinque uffici AI. Al centro delle approfondite analisi qualitative non vi è però l'aspetto della "concorrenza" tra gli uffici AI, bensì la ricerca del miglior modo di lavorare imparando dagli altri. La *terza parte* presenta i risultati di un'inchiesta da noi condotta presso aziende che erano in contatto con il servizio di collocamento AI del loro Cantone e fornisce informazioni sulla valutazione della qualità delle prestazioni AI da parte delle aziende. Nell'*ultima parte* vengono riassunti i principali risultati della valutazione e sono formulate conclusioni.

Nel seguito descriviamo in forma concisa i principali risultati e conclusioni, che saranno commentati nell'ultimo capitolo del rapporto. Segnaliamo che ogni parte contiene un riassunto dei risultati e delle conclusioni in essa presentati.

Contesto: l'AI cambia pelle

- Da un'assicurazione di rendita con mentalità prettamente assicurativa l'AI si sta trasformando in un'assicurazione per l'integrazione orientata sui servizi. La 5a revisione AI ha dato un notevole impulso a questa trasformazione. Già negli ultimi anni la reimpostazione dell'assicurazione ha reso necessari cambiamenti organizzativi negli uffici AI. In questo processo di cambiamento i singoli uffici AI si trovano in fasi diverse.

Il successo dell'integrazione può essere influenzato positivamente dagli uffici AI

- Per quanto riguarda l'integrazione professionale, gli uffici AI che devono far fronte a un contesto potenzialmente difficile per il collocamento (elevato tasso di disoccupazione, alta quota di stranieri, regioni urbane ecc.) non sono meno efficaci di quelli che si trovano in un contesto potenzialmente favorevole. Attualmente si può spiegare in gran parte il successo dell'integrazione professionale presso gli uffici AI mediante fattori interni a questi ultimi.
- Orientando in modo coerente le strutture e i processi interni all'ufficio AI sui bisogni dell'integrazione professionale nonché costituendo e ampliando attivamente una rete di relazioni con i datori di lavoro si può incrementare l'efficacia dei provvedimenti professionali.

Fattore di successo costituito dal personale

- Nel complesso gli uffici AI dispongono di collocatori qualificati. Il primo fattore di successo consiste nel disporre del collocatore giusto con il profilo giusto.
- Gli uffici AI sono tanto più efficaci nell'integrazione professionale, quanto maggiore è il personale disponibile - rispetto al totale delle risorse - in questo settore.
- Per la gestione dei collaboratori del servizio di collocamento la fissazione di obiettivi aumenta il successo dell'integrazione professionale.

Ottimizzazione dei processi di lavoro all'interno degli uffici AI

- Flessibilità verso l'esterno significa anche flessibilità verso l'interno. Il potenziamento delle competenze dei collocatori e lo snellimento dei processi decisionali dell'ufficio AI sono mezzi utili. Gli uffici AI che nel corso del processo assegnano l'assicurato al servizio di collocamento in base alla decisione di un gruppo interdisciplinare sono più efficaci nell'integrazione professionale.
- La quota di successo dell'integrazione professionale è tanto più elevata, quanto maggiore - rispetto alla quota di nuove richieste - è il numero di persone cui sono stati concessi provvedimenti professionali entro due anni dall'inoltro della nuova richiesta.
- Per l'organizzazione del processo di accertamento del diritto alla rendita e d'integrazione, presso i cinque uffici AI da noi contattati si delineano tre modelli: 1) Procedimento sequenziale - decisione in merito alla rendita anteriore al collocamento; 2) Procedimento in parte parallelo - Accertamento medico anteriore al collocamento; 3) Procedimento parallelo - Colloquio anteriore alla preparazione dell'incarto. I rappresentanti di ogni modello hanno elencato diversi motivi per cui il "loro" procedimento permette di aumentare le possibilità d'integrazione.

Il rafforzamento della collaborazione diretta con le aziende è opportuno e valutato positivamente dai datori di lavoro

- Costituendo e sviluppando sistematicamente una rete di relazioni con i datori di lavoro si può aumentare l'efficacia dei provvedimenti professionali. Vista la maggiore efficacia riscontrata negli uffici AI che dispongono di un'ampia rete di relazioni e di conoscenze approfondite del mercato del lavoro, nel complesso il potenziale esistente presso i datori di lavoro non sembra ancora sfruttato appieno.
- La grande maggioranza delle aziende interpellate ha valutato positivamente la collaborazione diretta con il servizio di collocamento AI. Questa valutazione è confermata tra l'altro dall'immagine positiva di cui gode il servizio di collocamento dell'AI presso la maggior parte dei datori di lavoro interessati.
- Gli uffici AI sono riusciti a posizionarsi quale centro di competenza e di prestazioni e ad instaurare un rapporto di fiducia con i datori di lavoro. Grazie ai contatti intrattenuti con gli uffici AI, la grande maggioranza delle aziende interpellate è maggiormente informata sulle possibilità e sulle prestazioni dell'AI nel settore della reintegrazione professionale e sa a chi rivolgersi se un dipendente ha problemi di salute che potrebbero cagionare un'invalidità. Dopo l'esperienza dei primi contatti, se hanno dubbi o domande i datori di lavoro si rivolgono più sovente di prima all'ufficio AI.

- Nonostante la valutazione positiva data dalle aziende contattate dagli uffici AI in merito al lavoro svolto dall'AI nel settore del collocamento, gli interpellati ritengono *possibili ulteriori miglioramenti* in diversi settori. Complessivamente al primo posto (38% delle risposte) vi è lo snellimento delle formalità amministrative.
- La qualità delle prestazioni fornite non sembra influenzata dal diverso grado di esperienza dei singoli uffici AI nello sviluppo di una rete di relazioni con i datori di lavoro. Il risultato è positivo in quanto indica che anche gli uffici AI che hanno appena iniziato ad intensificare i contatti con i datori di lavoro possono fornire buone prestazioni dal punto di vista qualitativo.

Conclusioni e prospettive

- Stando allo studio, gli uffici AI sono in grado di accrescere l'efficacia dei provvedimenti professionali. Il risultato è positivo in quanto sta a significare che nel settore dell'integrazione professionale vi sono ancora potenzialità da sfruttare. Allo scopo è però necessario riorganizzare e adeguare le strutture e i processi all'interno degli uffici AI. La flessibilità verso l'esterno, necessaria per la riuscita dell'integrazione professionale, richiede una nuova flessibilità verso l'interno. Un'impostazione più ampia della prassi d'avvio per i provvedimenti professionali, un gruppo di lavoro interdisciplinare che snellisca i processi decisionali, la gestione dei collaboratori mediante la fissazione di obiettivi e lo sviluppo di una rete di relazioni con i datori di lavoro costituiscono provvedimenti che, interagendo tra loro, possono portare ai risultati auspicati.
- Se l'AI riuscirà ad ottimizzare i presupposti per la riuscita della reintegrazione professionale, ne trarranno vantaggio non solo gli assicurati, che avranno maggiori possibilità di essere reintegrati, ma anche l'assicurazione in quanto istituzione, che ne risulterà finanziariamente sgravata. Molto probabilmente le spese supplementari cagionate dalla reimpostazione dell'AI saranno infatti più che compensate dai futuri risparmi conseguiti nel settore delle rendite.
- Dai colloqui svolti negli uffici AI sono emersi elementi che fanno pensare ad una relazione tra la maggiore attenzione all'integrazione professionale e l'evoluzione del numero delle nuove rendite. Quest'osservazione non ha però potuto essere verificata statisticamente, in quanto l'effetto del nuovo orientamento sull'evoluzione del numero delle nuove rendite si produce in modo differito nel tempo e al momento della presente valutazione erano disponibili soltanto i dati per il 2006. Tuttavia, grazie al miglioramento dei dati atteso dall'introduzione della gestione orientata sui risultati e di un sistema di gestione della qualità, in futuro la verifica dovrebbe essere attuabile.
- Anche tenendo conto dei risultati positivi ottenuti dagli uffici AI nel settore dell'integrazione professionale, non è certo che, ampliando le risorse e gli strumenti, la maggior parte degli assicurati interessati possa raggiungere l'obiettivo dell'integrazione. È quindi necessario guardare oltre il sistema dell'AI e chiedersi quali alternative o complementi permetterebbero d'integrare durevolmente le persone con danni alla salute nel mondo del lavoro. È innegabile che sarà indispensabile un maggior coinvolgimento dei datori di lavoro. A complemento del lavoro compiuto dalle istituzioni della sicurezza sociale (AI, assicurazione contro la disoccupazione e aiuto sociale), a livello internazionale è in discussione la fissazione di principi antidiscriminatori e di parità. Le esperienze maturate in taluni Paesi dell'UE e negli Stati Uniti mostrano che l'introduzione di principi di questo genere ha incentivato iniziative aziendali sulla gestione dell'invalidità (*disability management*) e sul metodo del sostegno sul posto di lavoro (*supported employment*), che si sono rivelate efficaci nel promuovere l'integrazione professionale di persone con disabilità.

Summary

The Federal Social Insurance Office (FSIO) commissioned Büro Bass (a private research institute) to evaluate the job placement services of the Swiss Invalidity Insurance system (IV). This also included an analysis of the implementation and impact of occupational measures on recipients and final beneficiaries under the general legal provisions of the 4th IV revision. The evaluation therefore does *not* focus on the new professional integration instruments contained in the 5th IV revision or on broader entitlement to rehabilitation measures. Finally, it provides an overview of the status of IV offices in terms of professional integration efforts before the 5th IV revision came into force.

The study is divided into four sections. In the *first section* an empirical model is developed to explain by means of statistics the reasons behind the successful professional integration efforts of IV offices. The *second section* focuses on the actual organisational structures, processes, resources and instruments of the placement service within each IV office. We also interviewed the heads of five IV offices, professional integration managers, and the specialist placement staff. Our in-depth qualitative analyses concentrate less on “competition” between IV offices and more on “best practices” and “learning from others”. The *third section* deals with the findings of a survey we carried out among companies already in contact with the placement service of their local (cantonal) IV office; these reveal how the former rate the quality of invalidity insurance services. *The fourth and final section* contains the key findings of our evaluation and draws a series of conclusions based on these results.

Below is a brief overview of the most important findings and conclusions we reached. Each section comprises a summary of the relevant findings and conclusions. The last chapter of the present report contains comments on the following findings and conclusions.

Background: Changing times for invalidity insurance

- Invalidity insurance wishes to move away from being seen as a traditional type of insurance scheme based on regular pension provision and risk cover towards one that is underpinned by the principle of rehabilitation and based on a service culture. The 5th IV revision has been instrumental in driving this reform. This shift in direction is reflected in the organisational changes made to IV offices in recent years. However, the rate at which these changes are implemented varies from one office to the next.

IV offices can boost the success of integration efforts

- IV offices located in areas which could have a negative effect on their placement efforts (high unemployment, high share of foreign nationals, urban areas etc.) are no less successful than IV offices in areas which are potentially more advantageous. It appears that internal factors largely determine the success of the professional integration efforts undertaken by individual IV offices.
- Individual IV offices can boost the effectiveness of occupational measures by ensuring that their internal structures and processes systematically focus on professional integration requirements and that the development and expansion of their employer network is goal-driven.

Success factor: trained staff

- All in all, IV office personnel are well trained. Suitably qualified staff are key to the success of professional integration efforts.

- The higher the share of its total personnel directly involved in professional integration efforts, the greater the success of the IV office.
- The goal-driven management of specialist placement personnel further enhances the success of professional integration efforts.

Optimisation of in-house working processes

- Flexibility when dealing with clients also requires internal flexibility. This can be achieved by developing the skills and expertise of the placement staff or by the internal use of short decision-making processes. IV offices that tend to use interdisciplinary teams to place clients in work have a higher success rate.
- The more people – measured as a share of newly registered applicants – who are awarded and receive occupational measures within two years of registering with the IV office, the higher the success rate of the IV office in terms of professional integration.
- In relation to the design of the clarification and integration processes, three models emerged from our visits to the five IV offices: (1) “Sequential approach – pension decision prior to employment service referral”, (2) “semi-parallel approach – medical clarification prior to employment service referral” and (3) “parallel approach – discuss first, take action second”. Representatives from each of the IV offices offered various explanations why their particular model improved their chances of successfully integrating their clients in the workforce.

More direct links with companies are worthwhile and welcomed by the companies themselves

- IV offices can boost the effectiveness of occupational measures if the development and expansion of its employer network is goal-driven. Given that the most effective IV offices have well-developed networks in place as well as extensive knowledge of the labour market, it would seem that the full potential of employers remains untapped.
- In relation to professional integration efforts, a large majority of the companies we surveyed rated direct cooperation with the IV offices positively. This is further reflected in the positive image which the IV placement scheme largely enjoys among companies.
- IV offices have succeeded relatively well at positioning themselves as a centre of expertise and a service provider, and at forging a relationship of mutual trust with employers. Thanks to contact with their local IV office, the large majority of companies surveyed in this study were well informed about IV professional reintegration opportunities and services; they also knew who to contact if an employee appeared to be at risk of invalidity as the result of an ongoing health problem. Furthermore, those who had already been in contact with an IV office in the past were more likely to seek advice or help earlier.
- Despite the positive response of companies which have already been contacted by an IV office with regard to the IV placement scheme, respondents still felt there was *room for improvement* in several areas. The most pressing need was simpler administrative procedures (38%).
- Although their levels of expertise when developing and expanding their employer networks may vary, the quality of the services provided by the IV offices is unaffected. This finding shows that

even IV offices which have only recently started to strengthen their links with employers can still provide good-quality services.

Conclusions and outlook for the future

- The study encouragingly concludes that IV offices have what it takes to boost the effectiveness of occupational measures. This finding further shows that the introduction of an appropriate set of measures would enable the IV to exploit the full potential that professional integration offers. However, to achieve this goal IV offices would have to redesign and readapt their existing structures and processes. The flexibility that they show their clients – a decisive factor behind the success of professional integration activities – demands a higher degree of internal flexibility. For example, if the practical introduction of occupational measures was broader in design, if interdisciplinary teams applied short decision-making processes, if the management of staff was goal-driven, and if there was a stronger commitment to developing and expanding employer networks, IV offices could possibly achieve the desired outcome.
- Should the invalidity insurance system manage to optimise the conditions needed to ensure the success of professional reintegration efforts, not only will recipients see their chances of rejoining the workforce improved, but the actual IV system as a whole will also benefit. As we have illustrated, the effectiveness of occupational measures can be boosted if the IV systematically concentrates on professional integration requirements. This could also make sound financial sense too, as any additional costs arising from such an approach would be offset by future pension savings generated by these changes.
- Based on our discussions with the IV offices, it would appear that there is a correlation between a stronger focus on professional integration and a rise in the number of new pension recipients. We were unable to put this claim to the test using statistical methods due to the fact that this type of impact is not immediate and that only data for 2006 were available at the time of our study. However, it should be possible to carry out such a procedure in the future thanks to data-related improvements following the adoption of a performance-based management approach and the introduction of a quality management system.
- Although we found that the IV offices have largely performed well in terms of professional integration, it still remains to be seen whether the upgrading of existing resources and the use of a wider array of instruments alone will be enough to guarantee the professional integration of the majority of IV office clients. This would require a review of the entire IV system and an examination of alternatives or supporting measures to ensure the long-term professional integration of individuals whose health is impaired. It should be clear to all that stronger links with employers must be forged. Internationally, the application of equality and anti-discrimination principles to bolster the professional integration efforts of social security institutions (invalidity insurance, unemployment insurance, and social welfare) has been discussed extensively. In a number of EU states and in the United States, the introduction of such guidelines has encouraged company-led disability management initiatives and given rise to “supported employment”, both of which have advanced the professional integration of the disabled.

Liste des tableaux et des figures

Tableau 1.1:	Placement dans l'AI : synthèse du concept détaillé de l'évaluation	3
Tableau 2.1:	Indicateurs disponibles pour l'explication du succès de la réadaptation et sens attendu de leur influence	16
Tableau 3.1:	Rapport des cinq offices AI retenus avec les critères de sélection	30
Tableau 3.2:	Nombre de personnes ayant pris part aux entretiens	31
Tableau 4.1:	Ensemble de référence, échantillon et taux de retour de l'enquête	70
Tableau 4.2:	Propriétés des entreprises, par canton	72
Tableau 4.3	Propriétés des contacts, par canton	74
Tableau 4.4	« Quelle image avez-vous du service de placement de l'office AI ? »	75
Tableau 4.5	« Quelle image avez-vous du service de placement de l'office AI ? »	76
Figure 1.1:	Modèle d'évaluation	5
Figure 1.2:	Synthèse de la méthode de travail empirique	6
Figure 2.1:	Succès des offices AI cantonaux en matière de réadaptation après un an et après deux ans. Données en pour-cent.	12
Figure 2.2:	Modèle causal qualitatif du succès de la réadaptation professionnelle	13
Figure 2.3:	Résultats des analyses de régression effectuées pour expliquer le succès de la réadaptation après un an et après deux ans	20
Figure 2.4:	Part des quatre facteurs à l'explication du succès de la réadaptation après 1 an et après 2 ans (en %)	26
Figure 4.1:	Effets du contact direct entre les entreprises et le service de placement de l'AI sur les connaissances, l'attitude et le comportement des employeurs	79
Figure 4.2:	« A votre avis, quelles améliorations pourraient être apportées en premier lieu dans le service de placement de l'office AI ? »	83

Table des abréviations

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
AS	Aide sociale
CII	Collaboration interinstitutionnelle
COMAI	Centre d'observation médical de l'AI
COPAI	Centre d'observation professionnelle de l'AI
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
MP	Mesure d'ordre professionnel
OAI	Office AI
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OP	Orientation professionnelle
PR-AI	Programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité
RAI	Règlement sur l'assurance-invalidité
RP	Réadaptation professionnelle
SMR	Services médicaux régionaux

1^{re} partie : Introduction

1 Contexte, objectifs et questions de recherche

Conformément au mandat inscrit dans la loi (art. 68 LAI) en vertu duquel la Confédération entreprend ou fait réaliser des études scientifiques sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a développé un programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité (PR-AI) (OFAS, 2006). Ce dernier a pour objectif prioritaire d'identifier les causes de l'augmentation rapide des cas d'invalidité, d'élaborer des bases permettant de juger de l'efficacité des mesures adoptées par les révisions de l'AI, ainsi que de proposer de nouveaux instruments contribuant à la réalisation des objectifs de l'AI et des modifications de la loi qui pourraient en améliorer l'efficacité. Le quatrième bloc thématique du programme, intitulé « effets de la loi, de ses révisions et des nouveaux instruments », prévoit notamment l'évaluation des mesures d'aide active au placement.

Dans ce cadre, le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau BASS SA) a été chargé par l'OFAS d'évaluer le service de placement de l'AI. Depuis la création de l'assurance-invalidité, le placement appartient aux mesures de réadaptation professionnelle de l'AI. La 4^e révision, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, en a renforcé le droit pour les assurés, en introduisant l'aide active au placement et un conseil suivi pour les employeurs. Le mandat d'évaluation comprenait l'analyse de la mise en œuvre des mesures d'ordre professionnel dans le cadre légal mis en place par la 4^e révision de l'AI ainsi que l'examen de leurs effets sur les groupes-cibles et sur les bénéficiaires finaux. Cette évaluation *ne porte donc pas* sur les nouveaux instruments de réinsertion que la 5^e révision vient d'introduire, ni sur la récente extension du droit aux mesures de réadaptation. Elle présente la situation des offices AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle avant l'entrée en vigueur de la 5^e révision. On trouvera à l'*Annexe (Anhang 1 – pas traduit)* du présent rapport une présentation des bases légales existant avant la 5^e révision.

Ce mandat a donc pour but de soumettre le placement dans l'AI à une évaluation globale. D'entente avec la direction de projet et avec le groupe d'accompagnement¹, cette étude a principalement les quatre objectifs suivants :

- 1) analyser la situation des offices AI dans le domaine du placement et procéder à des comparaisons ;
- 2) évaluer systématiquement certains aspects de la pratique des offices AI ;
- 3) évaluer l'atteinte des objectifs en tenant compte du contexte régional ;
- 4) formuler des recommandations afin d'optimiser les processus de travail.

¹ Le groupe d'accompagnement regroupait des représentants de l'OFAS, un de l'AFF et une des offices AI.

1.1 Points de recoupement avec les modifications en cours dans l'AI et aménagement de l'évaluation

Chargés de mettre en œuvre les différents projets de réforme qui se sont succédé ces dernières années, les offices AI sont engagés dans un processus de mutation permanente. La 5^e révision de l'AI opère toutefois un véritable changement de paradigme, puisque l'AI doit passer d'une « assurance octroyant des rentes » à une « assurance de réadaptation ». Des signes avant-coureurs, concrétisés par différentes adaptations au sein des offices AI, annonçaient cette réorientation depuis quelques années. Parallèlement, le changement de paradigme s'est aussi traduit par une réorientation de l'assurance au niveau de son pilotage. Outre l'introduction d'instruments nouveaux tels que la détection et l'intervention précoces et les mesures de réinsertion, l'OFAS a notamment prévu un pilotage des offices AI orienté efficacité : sous son égide, un groupe d'experts a conçu, à partir du système existant, un nouveau modèle permettant de piloter les offices AI selon cinq indicateurs d'efficacité. L'objectif est, pour l'essentiel, de renforcer la responsabilité des offices vis-à-vis de l'efficacité de leur action. En échange, ceux-ci bénéficient d'une plus grande marge de manœuvre sur le plan opérationnel. L'OFAS en assure le pilotage en leur fixant des objectifs clairs et en mesurant les effets que ceux-ci produisent au regard de ces objectifs (OFAS 2007a). Pour garantir la qualité des processus essentiels et des prestations les plus importantes, un autre groupe de projet s'est occupé, sous la houlette de l'OFAS également, de la future *gestion de la qualité* dans l'AI. Là aussi, un système d'indicateurs a été mis au point pour mesurer la qualité, de manière à juger des prestations produites par les offices AI. Les facteurs de succès nécessaires à la mise en œuvre de l'AI ont tout d'abord été identifiés lors d'une phase participative associant les collaborateurs des offices AI ; le groupe d'experts a pu formuler ensuite les prescriptions de qualité ne correspondant qu'aux principaux facteurs et aux aspects retenus pour la mise en œuvre. Cela a permis de déterminer et de décrire les objectifs centraux de chaque processus précis, y compris celui du placement, ainsi que leurs facteurs de succès centraux, les risques critiques à surveiller et les indicateurs en fonction desquels les tâches effectuées seront évaluées (OFAS 2007b).

Comme les objectifs et les indicateurs auxquels soumettre les processus à venir étaient déjà clairement définis dans le cadre des travaux visant l'introduction du pilotage et d'un système de gestion de la qualité, nous sommes convenus avec la direction de projet et avec le groupe d'accompagnement de renoncer aux objectifs initiaux de la présente évaluation et d'abandonner l'idée de développer et définir les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des objectifs.

Notre évaluation se concentre par conséquent sur *l'étude de la mise en œuvre* et sur *l'analyse des effets* en lien avec les objectifs centraux fixés dans la réadaptation professionnelle. Pour analyser les interactions possibles des éléments du placement dans l'AI, nous avons mis au point un modèle et l'avons testé empiriquement. Les résultats doivent permettre de savoir dans quelle mesure l'efficacité des offices AI en matière de réadaptation professionnelle peut s'expliquer. Pour mesurer le succès remporté dans ce domaine, nous avons repris un indicateur qui avait été conçu dans le cadre des travaux préparant l'introduction du pilotage et que l'OFAS a utilisé à titre expérimental sur les résultats enregistrés en 2006. Quant à l'étude de la mise en œuvre, elle repose, d'une part, sur un questionnaire adressé à l'ensemble des offices AI et, d'autre part, sur des entretiens réalisés dans cinq offices (direction et collaborateurs). Les objectifs, les risques inhérents aux processus, les facteurs de succès, les tâches et les indicateurs fixés par le groupe de projet Gestion de la qualité dans le secteur du placement ont servi de *référence* permettant d'évaluer la situation réelle. Pour

compléter celle-ci, nous avons analysé les appréciations que des employeurs en contact avec les cinq offices choisis pour cette recherche nous ont fournies en réponse à un questionnaire. C'était pour eux l'occasion de nous communiquer leur *satisfaction* globale à propos du service de placement AI, d'apprécier les *retombées* découlant des contacts avec l'office AI et d'évaluer le *potentiel d'amélioration*. En ce sens, les réponses fournissent des données sur la qualité que les employeurs reconnaissent dans les prestations du service de placement AI.

Principales questions de recherche

Tableau 1.1 présente, pour chaque niveau de l'évaluation (mise en œuvre et effets), le but de la recherche, ses questions principales et les sources d'information utilisées.

Tableau 1.1: Placement dans l'AI : synthèse du concept détaillé de l'évaluation

Niveaux d'évaluation	Buts	Questions principales	Sources d'information
Mise en œuvre Processus	Présentation de la situation réelle concernant les processus de travail et les directives en vigueur dans le placement, et identification de différents « types de mise en œuvre »	Comment décrire les processus de travail pratiqués pour diriger un assuré vers le service de placement ? Quelles prescriptions y a-t-il dans les offices AI pour les processus concernant le placement ? Quelles différences y a-t-il entre les processus et entre les directives concernant leur pilotage ?	Questionnaire adressé aux offices AI Etudes de cas
Mise en œuvre Input	Calcul des ressources engagées dans le domaine du placement et comparaison entre offices AI	Quelle part de l'effectif des offices AI est consacrée aux tâches de placement ? Quelles différences y a-t-il entre les offices AI concernant les ressources en personnel consacrées au tâches de placement ?	Questionnaire adressé aux offices AI
Mise en œuvre Income	Présentation de la situation réelle concernant les profils des collaborateurs engagés et comparaison avec le profil souhaité à l'avenir Identification des différences entre offices AI quant au profil des collaborateurs Présentation de la situation réelle concernant le nombre de nouvelles annonces et de la composition socio-démographique de ce groupe	Quel est le profil des collaborateurs actuels ? Dans quelle mesure le profil des collaborateurs rattachés au placement correspond-il aux prescriptions futures ? Quel est l'afflux des nouvelles demandes dans les offices AI ? Quelles particularités sociodémographiques et pathologiques présentent les personnes nouvellement annoncées ?	Questionnaire adressé aux offices AI Etudes de cas Données de l'OFAS
Mise en œuvre Output	Présentation et description de la situation réelle concernant les prestations/produits offerts dans le domaine du placement Identification des différences entre offices AI quant aux prestations/produits offerts dans le domaine du placement Constat sur la proportion des personnes dirigées vers le service de placement par rapport à celles qui se sont récemment annoncées à l'AI	Quelles prestations sont fournies en matière de placement dans les différents offices AI ? Quelles personnes-cibles bénéficient des différentes prestations offertes en matière de placement ? Dans quelle mesure les prestations sont-elles différentes d'un office AI à l'autre ? Quelle est la part des assurés qui sont dirigés vers le service de placement ?	Questionnaire adressé aux offices AI Données de l'OFAS
Effets Outcome	Identification des forces et des faiblesses du service de placement du point de vue des personnes concernées	Comment les employeurs en contact avec un office AI jugent-ils de la qualité des prestations fournies ?	Questionnaire écrit envoyé à des entreprises

Effets Impact	Identification des facteurs principaux et spécifiques déterminants pour le succès du placement AI Mise au point et expérimentation d'un modèle d'analyse des effets capable d'expliquer le succès des offices AI en matière de réadaptation professionnelle	Dans quelle mesure les offices AI disposent-ils d'un réseau avec les employeurs leur permettant de bien atteindre les objectifs en matière de placement ? Dans quelle mesure peut-on expliquer le succès des offices AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle ? Dans quelle mesure y a-t-il un lien entre le succès enregistré dans la réadaptation et le taux de rente ?	Questionnaire adressé aux offices AI Analyse détaillée des études de cas Données de l'OFAS
---------------	--	--	--

Source : BASS

1.2 Préparation et plan de l'évaluation

Comme nous l'avons déjà indiqué (1.1), l'analyse de la mise en œuvre et les effets des mesures sur les groupes-cibles et sur les bénéficiaires finaux constituent le centre de ce travail, vu que la plupart des éléments figurant généralement dans une évaluation centrée sur les objectifs et le concept d'une politique ont déjà été réalisés par l'OFAS et par les acteurs impliqués dans l'introduction de la 5^e révision : les objectifs et les indicateurs qu'ils ont définis représentent la référence indispensable à la mesure et à l'évaluation des effets. La figure 1.1 indique le modèle qui a régi notre évaluation.

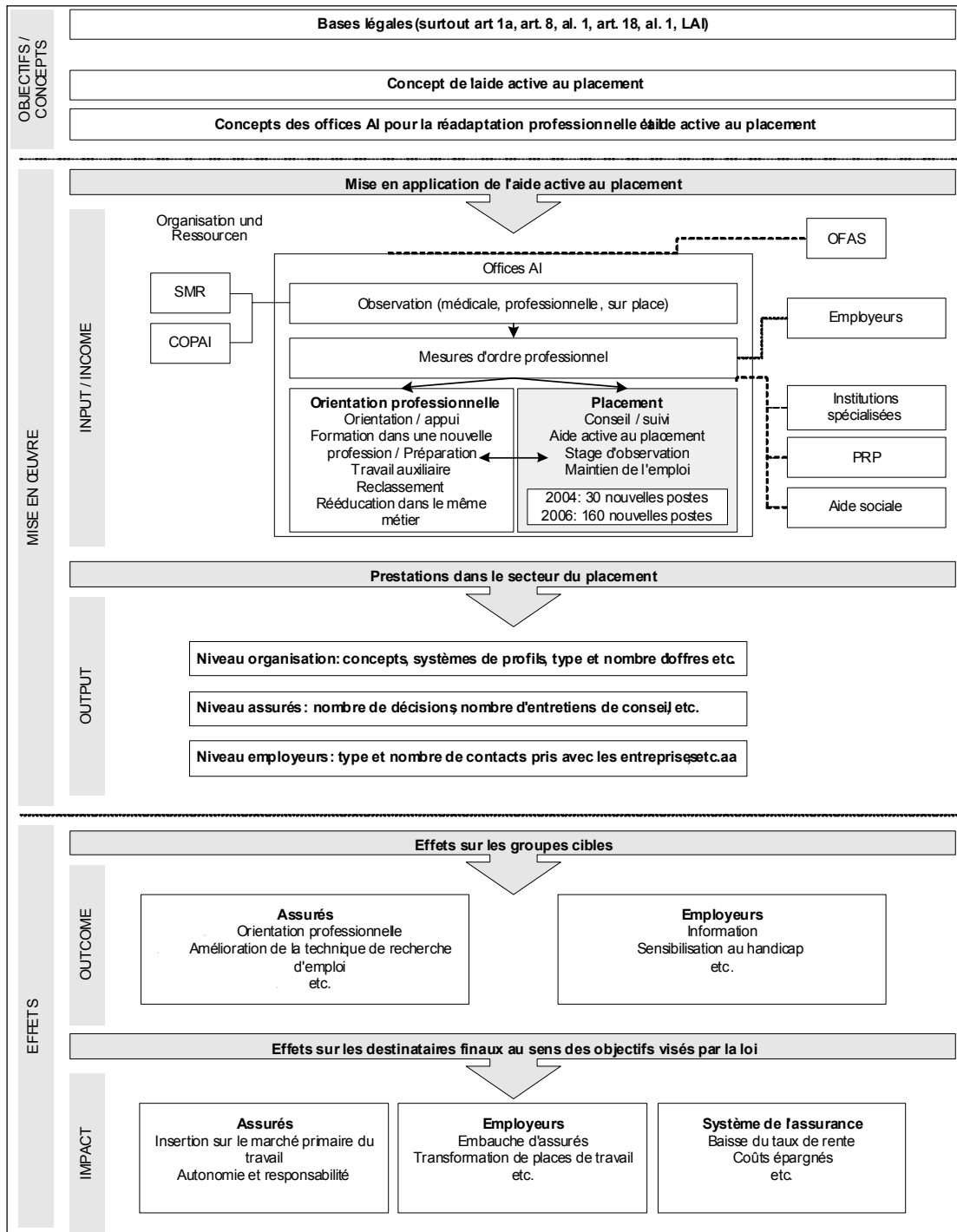
L'évaluation de la mise en œuvre examine l'organisation, les processus, les ressources et les instruments du placement dans les offices AI. Le but est d'en dégager les facteurs de succès décisifs pour un placement efficace et efficient. Cette évaluation traite également les prestations (*output*) des offices et des autres acteurs prenant part à la mise en œuvre : après les avoir décrits en termes qualitatifs et quantitatifs, elle les évalue en fonction des objectifs à atteindre ainsi que sous l'angle de la qualité et de leur adéquation.

L'évaluation des effets sert à déterminer, mesurer et évaluer les effets du placement. Elle porte, d'une part, sur les effets produits (*impacts*) sur les assurés et sur les employeurs (p. ex. amélioration des stratégies utilisées pour se faire connaître ou sensibilisation des employeurs) et, d'autre part, sur les résultats (*outcome*) constatés au niveau des bénéficiaires finaux désignés dans les objectifs visés par la loi. Cerner les interactions complexes caractéristiques du service de placement dans les offices AI requiert une combinaison de techniques de recherche qualitative et quantitative (en procédant par triangulation). L'enjeu est d'isoler les facteurs jouant un rôle dans les effets constatés. C'est pourquoi il faut aussi procéder à une analyse contextuelle pour éclairer les effets émergeant à l'environnement du placement, p. ex. ceux des autres mesures d'ordre professionnel de l'AI ou de la situation régionale.

L'interprétation de l'évaluation doit résumer les phases précédentes et présenter un jugement global.

L'application des résultats doit dans ce cas consister en des recommandations permettant d'optimiser les processus et de mettre en œuvre le droit élargi au placement que la 5^e révision de l'AI vient d'introduire.

Figure 1.1: Modèle d'évaluation

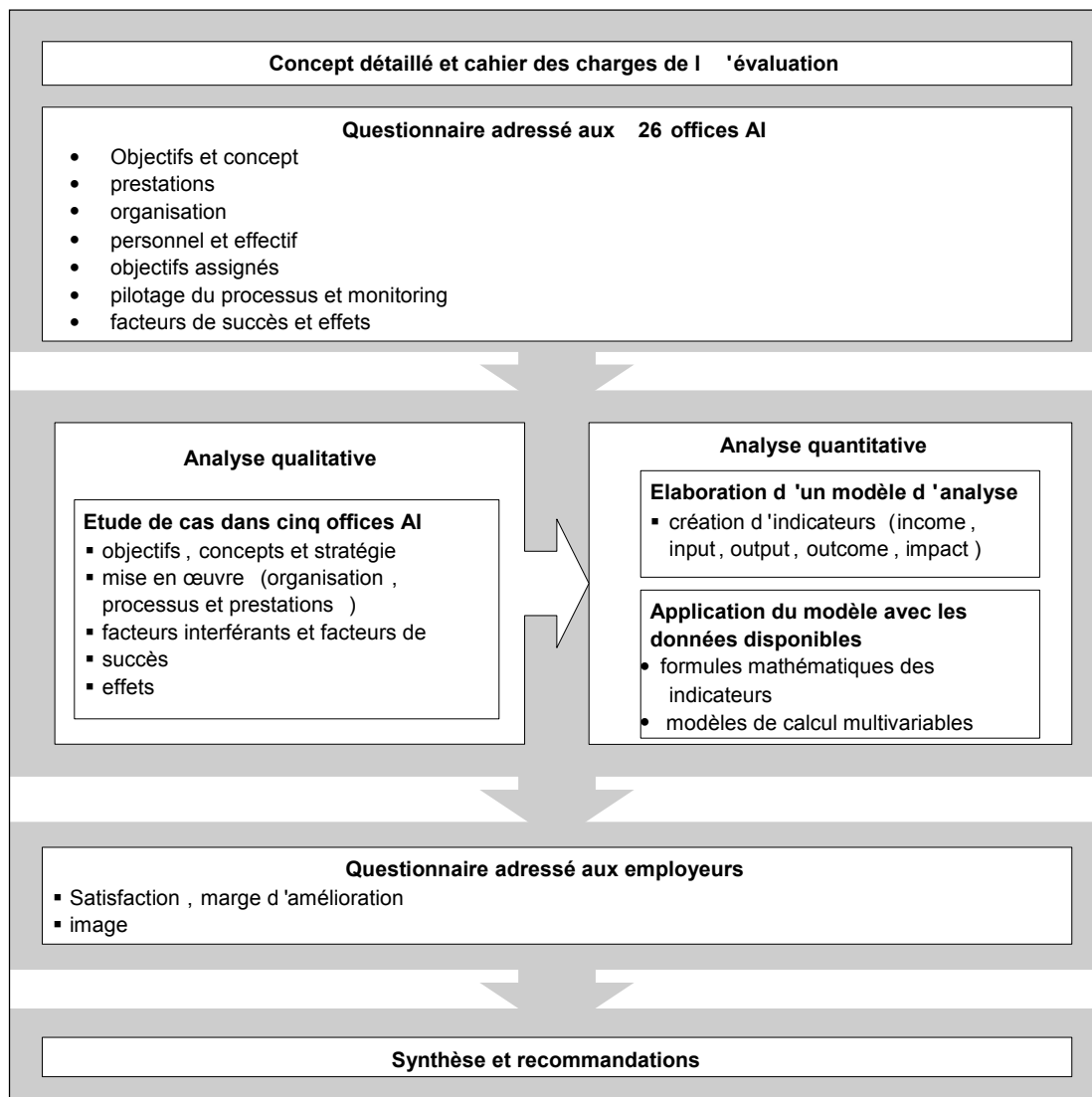


Source : BASS

Méthode de travail empirique

Le projet d'évaluation s'est déroulé en quatre phases, représentées dans la figure 1.2.

Figure 1.2: Synthèse de la méthode de travail empirique



Source : BASS

Dans une *première phase*, les conditions indispensables à toute évaluation ont été mise en place. Il en est ressorti un concept détaillé et un questionnaire adressé à l'ensemble des offices.

La *deuxième phase* comprenait une analyse qualitative préalable, suivie d'une analyse quantitative. A partir des études de cas réalisées dans certains offices AI, nous avons d'abord établi les bases d'un modèle d'analyse qui permette de distinguer les facteurs internes et externes aux offices AI ayant une influence sur l'efficacité du placement. Les données récoltées à l'aide du questionnaire et les informations administratives mises à disposition par l'OFAS ont permis d'opérationnaliser et de tester empiriquement ce modèle.

Dans un *troisième temps*, notre recherche a fourni des informations au sujet du jugement que les entreprises portent sur la qualité des prestations offertes par les offices AI. A cet effet, un

questionnaire a été adressé à toutes les entreprises en contact durant les années 2006 et 2007 avec les offices choisis pour les études de cas. Les personnes de contact dans les entreprises ont ainsi eu l'occasion de donner leur *appréciation* d'ensemble sur le service de placement de l'AI, sur les *effets* des contacts établis et sur la *marge d'amélioration*.

Dans une *quatrième et dernière phase*, nous avons fait la synthèse des étapes de l'évaluation en reprenant les questions de recherche posées au départ, pour formuler finalement des recommandations sur la mise en œuvre du placement dans l'AI et sur son développement futur.

1.3 Plan du rapport

Le rapport comprend cinq parties. Après la présente introduction, la *deuxième partie* propose un modèle d'analyse statistique susceptible d'expliquer le succès des efforts de réadaptation déployés par les offices AI. La *troisième partie* présente les résultats de l'analyse qualitative menée en profondeur dans les cinq offices AI sélectionnés pour les études de cas. La *quatrième partie* présente les résultats du questionnaire adressé aux employeurs en contact avec le service de placement AI de leur canton. Elle donne un aperçu de la manière dont les entreprises jugent la qualité des prestations de l'assurance. La *cinquième et dernière partie* résume les principaux résultats de cette évaluation et en tire les conclusions. Chaque partie est ponctuée d'un résumé des résultats et des conclusions, et l'on y trouvera aussi les annexes se rapportant à la matière qui y est traitée.

2^e partie : Analyses statistiques

2 Explication du succès de la réadaptation

Dans cette 2^e partie, le succès des offices AI dans leur tâche de réadaptation professionnelle est soumis à une étude statistique afin d'obtenir une réponse concrète aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure peut-on expliquer en fonction de facteurs connus le succès des offices AI en matière de réadaptation professionnelle ?
- Dans quelles proportions ce succès dépend-il de facteurs extérieurs ou au contraire intérieurs aux offices AI ?
- Quelle importance respective revient aux différents facteurs explicatifs considérés ?

Cette partie est organisée comme suit. Dans une première étape (2.1), nous expliquons la manière adoptée pour *mesurer* le succès des offices AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle. Nous utilisons à cette fin un indicateur développé par l'OFAS dans le cadre de l'introduction prévue d'un pilotage orienté résultats. Le chapitre suivant (2.2) présente un *modèle causal* permettant, dans un premier temps, de classer les facteurs susceptibles d'exercer une influence favorable ou défavorable sur le succès de la réadaptation. Nous recourons pour cela aux catégories d'un modèle d'évaluation classique. Dans le troisième chapitre (2.3), il s'agit d'opérationnaliser et donc de *quantifier* ce modèle causal. Une analyse statistique bivariable prépare le terrain pour des régressions multivariées dont nous présentons ensuite les résultats. Cette partie se conclut par une *discussion* des enseignements apportés par les modèles quantitatifs (2.4). Comment interpréter ces résultats et quelles conclusions en tirer ?

2.1 Comment définir et mesurer le succès de la réadaptation ?

Avant de pouvoir examiner statistiquement quels sont les facteurs contribuant au succès des efforts des offices AI en matière de réinsertion professionnelle, il s'impose de clarifier la manière de définir et de mesurer ce succès. Une étude approfondie de cette question nous a conduits à choisir l'indicateur « Succès de l'insertion professionnelle » de l'OFAS, défini ainsi :

Le succès de l'insertion professionnelle se mesure à la possibilité, à une date ultérieure, d'éviter le versement d'une rente AI ou d'en réduire le montant pour les personnes ayant bénéficié de mesures d'ordre professionnel

Le calcul de cet indicateur utilise trois quantités qui sont mises en rapport :

$$\text{Succès de la réadaptation} = \frac{\text{Nombre de MOP achevées}_{\text{année } x-t} - \text{Rentes pondérées}_{\text{année } x}}{\text{Assurés } > 18 \text{ ans}}$$

(OFAS 2007a, p. 26).

Nombre des mesures d'ordre professionnel achevées durant l'année $x-t$. Ce nombre comprend toutes les mesures d'ordre professionnel (MOP) achevées durant l'année $x-t$ pour les assurés de 18 ans au moins, réparties en trois catégories : 1) MOP relevant de l'art. 16 LAI ; 2) MOP relevant de l'art. 17 LAI ; 3) MOP relevant de l'art. 18 LAI. Sont exclus : les aides en capital

(code de prestation 510), les mesures relevant de l'art. 15 LAI (codes 400 et 530), les vêtements, outils et frais de déménagement (code 520), les mesures de préparation à une activité en atelier protégé (codes 440 et 490), les indemnités journalières versées durant le délai d'attente conformément aux art. 18 et 19 RAI, ainsi que les moyens auxiliaires requis pour l'adaptation du poste de travail.

Rentes pondérées pour l'année x . Il s'agit du nombre des rentes (en comptant les rentes partielles comme fractions de rentes complètes) dues pour l'année x aux assurés qui ont achevé une MOP durant l'année $x-t$. Ce nombre est établi sur la base du registre des rentes pour le mois de décembre de l'année x .

Assurés de 18 à 64/65 ans. Ce nombre comprend les habitants et les frontaliers (autres que les fonctionnaires internationaux) à l'exception des mineurs et des rentiers AVS.

Différence entre le nombre des MOP achevées et le nombre des rentes pondérées. Une mesure d'ordre professionnel est considérée comme réussie lorsque, à une date ultérieure, la personne qui en a bénéficié ne reçoit plus de rente ou que le taux de sa rente a diminué. La différence entre le nombre des mesures d'ordre professionnel achevées et le nombre des rentes pondérées donne le nombre des rentes complètes (pondérées) qui ont pu être évitées grâce à ces mesures.

Standardisation du nombre des mesures d'ordre professionnel réussies. Enfin, le nombre des rentes qui ont pu être évitées (différence entre le nombre de MOP achevées et le nombre de rentes) est divisé par le nombre des assurés de plus de 18 ans. Le quotient obtenu donne la proportion de rentes (pondérées) qui ont pu être évitées dans l'ensemble de la population assurée. Cette dernière opération est nécessaire pour pouvoir comparer entre eux les taux de succès (exprimés en pour cent) des offices AI des différents cantons.

Années considérées dans le calcul. Les paramètres x et t se rapportent au fait que le succès de la réadaptation peut être mesuré à différents moments et après différents délais. Nous avons pris pour référence de nos analyses l'année 2006 ($x = 2006$) et calculé le taux de succès des mesures d'ordre professionnel dans le cas de deux délais différents : d'une part après *une année* ($t = 1$ an), d'autre part après *deux ans* ($t = 2$ ans). Concrètement, cela signifie que nous considérons l'état de la rente en 2006 pour les personnes qui ont bénéficié de mesures d'ordre professionnel (1°) en 2005 ou (2°) en 2004.

Le choix de cet indicateur-là pour nos analyses statistiques présente à la fois des avantages et des inconvénients, mais à notre avis les avantages prédominent. Voici les principales raisons qui nous ont déterminé notre choix :

- Cet indicateur a été développé par un groupe de travail dirigé par l'OFAS, dans le cadre du projet d'introduction d'un pilotage orienté résultats, avec la coopération de plusieurs représentants des offices AI cantonaux et d'experts externes. L'implication des principaux acteurs concernés, notamment les offices AI et l'OFAS, devrait être garante d'une bonne acceptation de cet indicateur. Pour des raisons d'économie et de temps, il n'était pas possible de développer de manière concertée un autre indicateur.
- Cet indicateur de succès est déjà calculé périodiquement depuis l'été 2006 dans le cadre de calculs-tests et communiqué aux offices AI. Ceux-ci le connaissent donc déjà bien. Nous le

savons notamment par les entretiens que nous avons eus avec les cinq offices AI retenus pour les études de cas. En contribuant à expliquer sur quoi repose le succès ainsi mesuré, nous pouvons donner aux offices AI et à l'OFAS des indications précieuses sur les possibles raisons pour lesquelles certains offices réalisent de meilleures performances que d'autres.

- Cet indicateur sera encore utilisé après l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI, ce qui garantit une certaine continuité. Il sera donc possible de contrôler ultérieurement si les facteurs dégagés dans la présente étude conservent au même degré leur validité actuelle.
- L'inconvénient majeur de l'indicateur utilisé réside dans l'impossibilité d'observer l'effet du placement à lui seul. Du fait que cet indicateur se base sur les mesures (réussies) d'ordre professionnel considérées globalement, les statistiques qui en découlent ne donnent aucune information sur l'effet du placement comparé à celui des autres mesures d'ordre professionnel. Cet inconvénient peut cependant être relativisé puisqu'un placement efficace aura de toute façon un effet positif sur la valeur de l'indicateur choisi. Pour un indicateur mesurant spécifiquement l'effet du placement, on manque actuellement de données fiables et disponibles pour tous les offices AI. Il devrait cependant être possible de disposer de telles données dans un proche avenir.

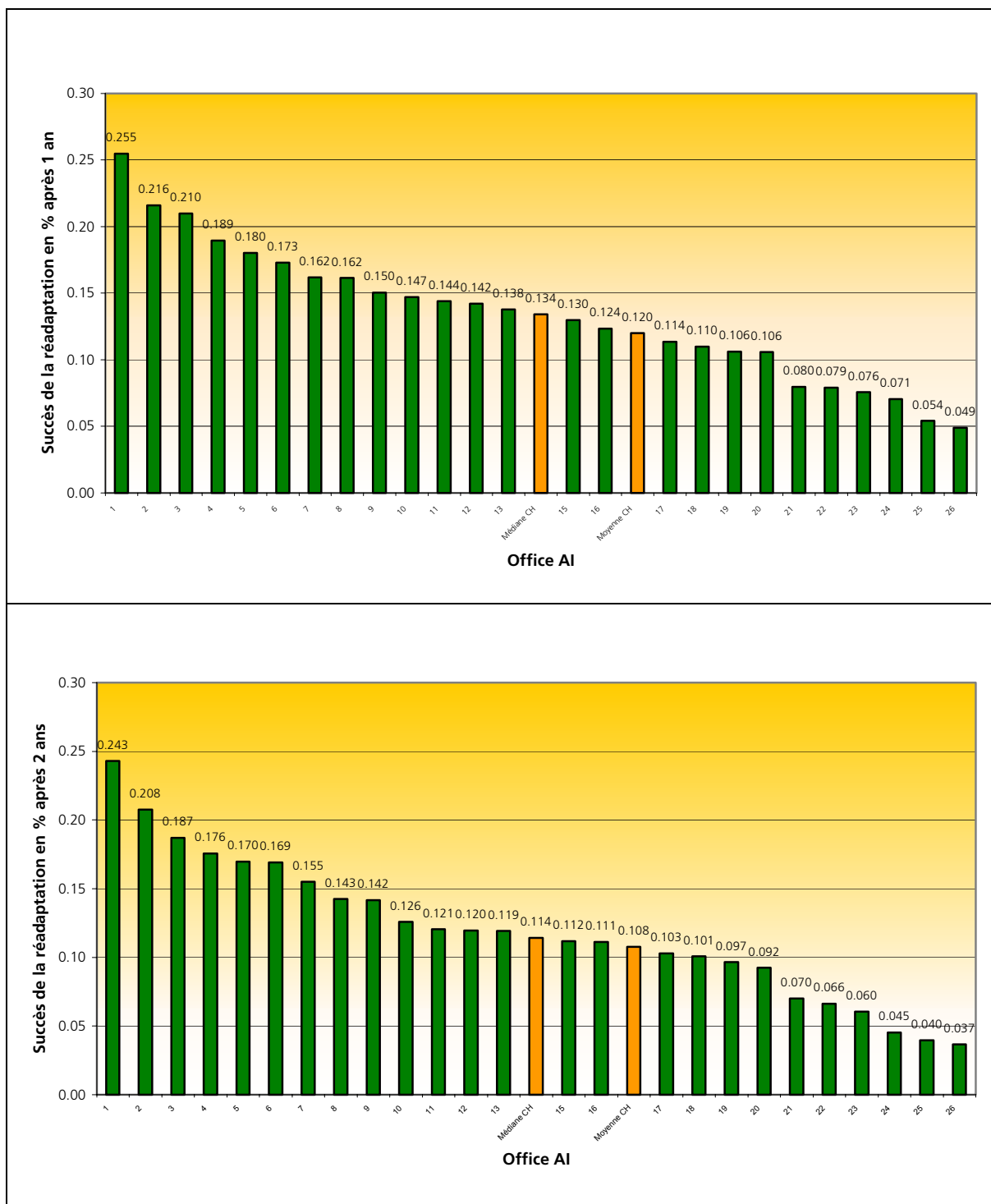
Comparaison des succès des offices AI

La *figure 2.1* présente les taux de succès des offices AI cantonaux en matière de réadaptation professionnelle dans les deux délais considérés (état des rentes après $t = 1$ an et après $t = 2$ ans). Les MOP prises en 2005 ont permis *après un an* d'éviter en moyenne suisse 1,2 rentes pour 1000 assurés de 18 ans au moins en âge de travailler (MOP 2005, état des rentes fin 2006, moyenne suisse).

Les valeurs cantonales présentent des variations considérables. L'écart entre la plus élevée (0,255 %) et la plus basse (0,049 %) se monte à 0,206 point. Le rapport entre ces deux extrêmes atteint 5,2, c'est-à-dire que la valeur la plus haute est plus de cinq fois supérieure à la plus basse.

L'efficacité des mesures de réadaptation professionnelle *après deux ans* (MOP 2004, état des rentes fin 2006) est d'environ 10 % inférieure à celle observée sur l'intervalle d'un an. Pour 1000 assurés de 18 ans et plus en âge de travailler, seules 1,08 rentes ont pu être évitées en moyenne. L'écart entre la valeur la plus haute (0,243 %) et la plus basse (0,037 %) est à nouveau de 0,206 point, mais le rapport entre ces deux extrêmes est notablement plus élevé, puisque le meilleur taux de succès est presque 6,6 fois supérieur au moins bon.

Figure 2.1: Succès des offices AI cantonaux en matière de réadaptation après un an et après deux ans. Données en pour-cent.

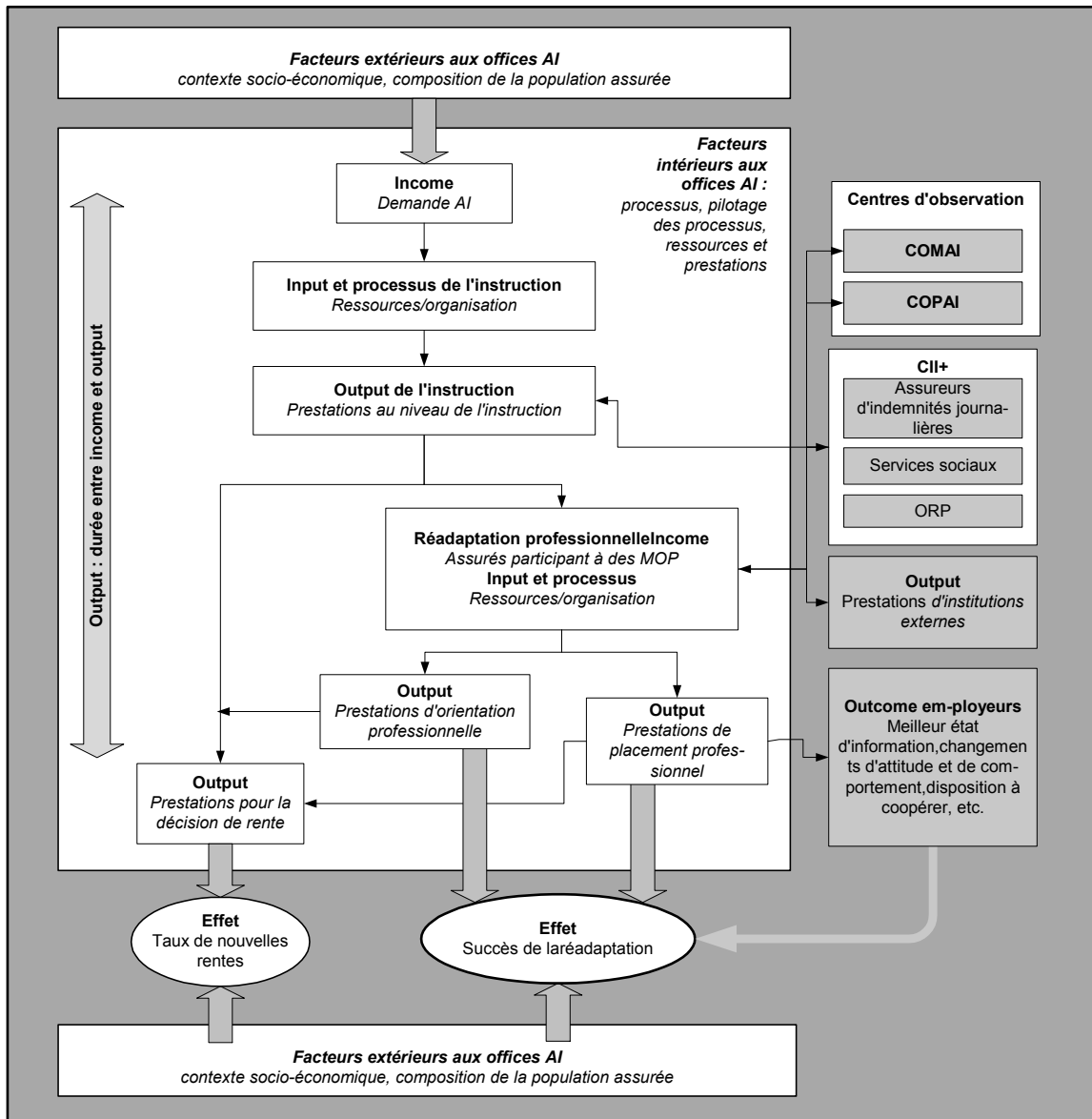


Exemple : pour 1000 personnes d'au moins 18 ans en âge de travailler, les mesures d'ordre professionnel ont permis d'économiser à moyen terme ($t = 2$ ans) 1,08 rente en moyenne suisse.
Source : OFAS.

2.2 Un modèle causal du succès de la réadaptation

Le défi que doit relever un modèle causal consiste à isoler les facteurs pouvant être à l'origine des effets observés. Le modèle de la *figure 2.2* présente de manière systématique des groupes de facteurs potentiels du succès de la réadaptation. Il introduit un ordre analytique dans les catégories et les déterminants pouvant être invoqués dans la description, l'explication et le pronostic du succès des mesures de réadaptation.

Figure 2.2: Modèle causal qualitatif du succès de la réadaptation professionnelle



Source : Graphique BASS.

Etant donné que l'on cherche à savoir comment et dans quelle mesure il est possible d'expliquer le succès des offices AI en matière de réadaptation professionnelle, la première distinction qui s'impose – et la plus simple – est celle entre les facteurs extérieurs aux offices AI, ou *facteurs externes*, et les facteurs qui leur sont intérieurs, ou *facteurs internes*.

2.2.1 Facteurs externes

Les facteurs extérieurs aux offices AI prennent en compte et décrivent le contexte, pertinent pour le succès de la réadaptation professionnelle, dans lequel ces offices travaillent. Des travaux antérieurs ont montré que ces facteurs externes ont une influence relativement grande sur d'autres indicateurs de résultats, par exemple le taux de rente (voir Guggisberg et al. 2004). D'après cette étude, environ deux tiers des différences intercantoniales dans les taux de rente proviennent de facteurs extérieurs aux offices AI. Une des tâches de notre étude sera donc de déterminer l'importance des facteurs externes dans le succès de la réadaptation professionnelle. Les facteurs externes comprennent des facteurs décrivant le contexte socio-économique (comme le taux de chômage) ou encore la composition de la population assurée (comme le niveau de formation).

2.2.2 Facteurs internes

Pour classifier les facteurs internes, nous utiliserons des catégories empruntées à la théorie de l'évaluation. Il s'agit essentiellement d'analyser les processus d'application (à l'intérieur des offices AI). Les facteurs internes peuvent d'une part être assignés analytiquement à l'un des *processus principaux* et des *processus partiels*, d'autre part être classés en facteurs relatifs aux *processus*, à *l'income*, à *l'input*, à *l'output* et à *l'outcome*. Ces facteurs internes comportent des informations sur les usagers, les structures d'organisation, les processus, les ressources, les instruments de travail et les prestations des offices AI.

Facteurs relatifs aux processus. Au niveau des processus principaux, nous distinguons d'abord le processus d'*instruction* de la demande et celui de *fourniture* des prestations. Le processus d'*instruction* a pour but essentiel de réunir toutes les informations dont l'office AI a besoin pour octroyer aux assurés les « bonnes » prestations au sens des bases légales. Il consiste en principe à recueillir des informations sur la situation personnelle, familiale, médicale, professionnelle et financière de l'assuré. Ce processus commence par le dépôt d'une demande par l'assuré à l'office AI cantonal et se termine par la décision de lui octroyer ou non une prestation sous forme de rente ou de réadaptation professionnelle. Si une mesure d'ordre professionnel est décidée, commence alors le processus de *fourniture des prestations* dans ce domaine. Nous opérons ici une seconde grande distinction entre les prestations relevant de l'orientation professionnelle (conseils d'orientation, évaluation des capacités professionnelles, formation initiale ou complément de formation, etc.) et celles relevant du placement (aide à la recherche d'un travail approprié et conseils de suivi). Les facteurs relatifs aux processus concernent essentiellement les dynamiques internes ainsi que la mise en œuvre effective des activités servant à fournir les prestations qui relèvent de la réadaptation professionnelle. Ce sont des variables qui renseignent sur les activités, les procédures, les pratiques et les formes d'organisation.

Income. Ce terme se réfère ici à la composition du groupe de personnes qui *entrent* dans le système de l'assurance invalidité. Il intervient à deux niveaux. Dans le processus d'instruction de la demande, *l'income* consiste dans l'ensemble des personnes qui déposent une demande à l'AI

(nouvelles demandes). Sur la base des informations recueillies durant le processus d'instruction, une partie de ces personnes sont dirigées vers la réadaptation professionnelle (« triage »). Ces personnes-là forment alors l'*income* du processus de réadaptation professionnelle.

Input. Pour pouvoir fournir leurs différentes prestations, les offices AI doivent engager diverses sortes de *ressources*. Dans nos analyses, nous nous pencherons surtout sur les ressources financières et humaines, en particulier celles qui sont investies dans les interventions, les activités et les mesures visant à la réinsertion professionnelle. L'enquête par questionnaire écrit menée auprès des offices AI a montré entre eux des différences considérables quant à la proportion de personnel affectée au domaine de la réadaptation professionnelle.

Output. Ce terme désigne l'ensemble des prestations « *produites* » directement par les offices AI. En l'occurrence, nous nous concentrons sur l'*output* dans le domaine de la réadaptation professionnelle. Concernant le travail avec les assurés, nous disposons d'informations sur la quantité des prestations fournies et sur le temps qu'elles ont requis (durée de traitement). Les résultats de l'enquête écrite aussi bien que les entretiens que nous avons eus dans les offices AI choisis pour les études de cas indiquent que l'on accorde une grande importance à la constitution et à l'entretien d'un réseau de relations avec les employeurs. Nous considérons donc aussi la création et le développement d'un réseau d'employeurs comme un *output*.

Outcome. Il s'agit là des *résultats* que les interventions et le travail de l'office AI produisent pour le groupe cible. Dans le cas des assurés AI, c'est le succès de la réadaptation – c'est-à-dire la variable qui fait l'objet de la présente étude et qui doit être expliquée. L'*outcome* comprend toutefois aussi les résultats produits par l'entretien des relations avec les acteurs extérieurs, en particulier les employeurs et les institutions, avec lesquels a lieu un échange constant d'informations. Les ressources auxquelles ces contacts donnent accès contribuent à un soutien optimal des assurés dans leurs efforts de réinsertion

Comme on le voit sur le graphique (*figure 2.2*), le modèle causal dont nous sommes partis comporte des relations de dépendance entre les différents groupes de variables (facteurs relatifs au processus, *input/income*, *output/outcome*) et donc entre les indicateurs correspondants possibles. Ainsi, par exemple, on peut penser que, dans le cas de la réadaptation professionnelle, l'*income* (la composition du groupe cible), l'*input* (les ressources en personnel) et l'*output* (le nombre des mesures d'ordre professionnel prises) sont influencés par des facteurs relatifs au processus (organisation, pratique en matière de triage et d'orientation). Dans la modélisation statistique destinée à expliquer le succès de la réadaptation, il convient donc aussi de se pencher les interrelations entre les facteurs explicatifs possibles. C'est seulement à la lumière des résultats de cette analyse préalable qu'il sera possible de spécifier le modèle explicatif.

2.3 Quantification du modèle

Dans ce chapitre, il s'agira de sélectionner, parmi les nombreux facteurs possibles, ceux susceptibles de contribuer à l'explication du succès de la réadaptation.

Tableau 2.1: Indicateurs disponibles pour l'explication du succès de la réadaptation et sens attendu de leur influence

Domaine	Variable	Influence attendue
Facteurs externes	Taux de chômage	-
	Taux d'aide sociale	-
	Part d'étrangers dans la population	-
	Part de personnes à faible niveau de formation	-
	Part de personnes occupées dans les secteurs primaire et secondaire	+
	Part de personnes occupées dans le secteur tertiaire	-
	Part de personnes entre 55 et 64 ans	-
	Part de personnes habitant en zone urbaine	-
	Région du pays	-/+
Income		
Niveau de l'instruction de la demande	Part de nouvelles demandes dans la population assurée	-
Niveau des MOP	Part d'usagers souffrant de troubles psychiques	-
	Part de femmes parmi les usagers	-
	Part d'usagers à faible niveau de formation	-
	Part d'étrangers parmi les usagers	-
	Part d'usagers de plus de 55 ans	-
	Part d'usagers entre 40 et 54 ans	+/-
	Part d'usagers de moins de 40 ans	+/-
Input	Part des ressources affectée à la réadaptation professionnelle	+
	Coût par assuré	+
Facteurs relatifs aux processus	Mode de triage (pluridisciplinaire)	+
	Objectifs pour la constitution et l'entretien d'un réseau d'employeurs	+
	Objectifs pour le travail avec les assurés	+
Output/Outcome		
Niveau des assurés	Part de personnes participant à des MOP après 2 ans	+
	Courte durée jusqu'à la mise en œuvre d'une MOP	+
	Courte durée de traitement des dossiers en cours	+
	Taux de nouvelles rentes	-
Niveau des employeurs	Constitution et développement d'un réseau de relations avec les employeurs	+
	Connaissance du marché du travail (auto-évaluation)	+
Autres acteurs	Collaboration avec l'ORP	+

Source : BASS

Le *tableau 2.1* donne une vue d'ensemble des variables qui ont été considérées pour l'explication du succès de la réadaptation et de leurs effets attendus. Pour une description détaillée de chacune et l'exposé des hypothèses correspondantes, voir l'*Annexe 2A*.

Dans la première subdivision ci-après, nous expliquons la démarche suivie et la méthode d'analyse économétrique utilisée. Dans la deuxième, nous présentons les résultats des modèles quantitatifs et leur signification quant aux questions posées en introduction. Dans le dernier chapitre enfin (2.4), nous résumerons et discuterons les principaux enseignements à tirer de l'analyse statistique.

2.3.1 Démarche suivie et méthodes statistiques utilisées

La question qui nous occupe est de savoir si et dans quelle mesure les variables dont nous disposons contribuent, dans leur ensemble, à expliquer le succès des offices AI en matière de réadaptation après un an ($t = 1$ an) et après 2 ans ($t = 2$ ans). Il faut pour cela une méthode d'analyse statistique qui soit à même de dégager l'influence « isolée » de chacun des facteurs retenus dans le modèle. Par influence « isolée », nous entendons l'effet d'une variable explicative X (p. ex. le taux de chômage) sur la variable à expliquer Y (le succès de la réadaptation) calculé en maintenant constante la valeur de tous les autres facteurs du modèle (p. ex. la part d'étrangers, la part de personnes occupées dans le secteur secondaire, le coût par assuré, etc.). La *régression linéaire multiple*, que nous utiliserons pour les analyses, remplit cette condition.²

Le *tableau 2.1* montre la grande diversité des indicateurs à disposition susceptibles de contribuer à expliquer le succès de la réadaptation. Au total, nous avons 21 variables explicatives potentielles. Ne serait-ce qu'à cause du faible nombre des unités d'observation – les 26 offices cantonaux et leur taux de succès – il est impossible d'inclure toutes les variables explicatives potentielles dans le modèle quantitatif à développer. Pour sélectionner les indicateurs à y intégrer, nous avons procédé par étapes.

- *Contrôle des relations bivariées.* Pour commencer, nous avons examiné pour chacune des variables si elle présentait une relation statistique avec le succès de la réadaptation. A cette fin, nous avons utilisé pour les variables numériques le coefficient de corrélation de Pearson (r de Pearson).³ Dans le cas des variables nominales (p. ex. le mode de triage), nous avons comparé les moyennes de chaque groupe.⁴

² Voir p. ex. Jann 2002

³ Le r de Pearson a son origine dans la régression linéaire et mesure une corrélation linéaire. Si $r = 1$, les deux variables présentent une dépendance linéaire parfaite ; si $r = -1$ il s'agit d'une dépendance linéaire négative parfaite ; si $r = 0$ les deux variables sont linéairement indépendantes. Si les conditions sont remplies (distribution normale, homoscedasticité), il est possible d'effectuer un test de significativité afin de déterminer si l'on peut admettre que la corrélation observée dans un échantillon existe aussi dans la population dont il est tiré. La question est de savoir s'il existe dans la population une corrélation égale à zéro (hypothèse nulle, H_0) ou différente de zéro (H_1). La quantité utilisée pour le test est une fonction du r de Pearson et du nombre n d'observations et sa distribution est celle du t de Student à $n-2$ degrés de liberté. On parle d'une corrélation linéaire significative si l'hypothèse H_0 peut être rejetée à un certain seuil de significativité (p. ex. $\alpha = 0,05$).

⁴ Pour déterminer si la différence entre les moyennes observées est statistiquement significative, on dispose également de tests de significativité (tests T ou F pour la comparaison de deux ou plusieurs moyennes respectivement). Le principe du test est le même que pour la corrélation linéaire, seules les formules sont différentes.

- *Modèle complet.* Les variables explicatives présentant une corrélation significative avec le succès de la réadaptation ont ensuite été intégrées toutes ensemble dans un premier modèle. Nous l'appelons « modèle complet », car il contient la totalité des variables qui, au vu des analyses bivariées, pourraient contribuer à l'explication du succès de la réadaptation.
- *Analyse du modèle complet.* D'une part, il est possible qu'en contexte multivarié certaines variables perdent leur pouvoir explicatif. Il peut notamment s'agir du problème connu des corrélations illusoire. Le soupçon de corrélation illusoire existe lorsqu'une variable explicative présente une corrélation forte dans le cas bivarié, mais faible ou même de signe contraire dans le modèle multivarié. D'autre part, il faut veiller au problème de la *multicolinéarité*⁵. Comme dans toute analyse de régression, une multicolinéarité entre variables explicatives risque de produire des estimations fausses des éléments du modèle. On remarque déjà dans le modèle causal qualitatif que des corrélations sont possibles entre certaines variables appartenant à des groupes différents (income, input, output, outcome), Mais il se peut aussi qu'il existe de fortes corrélations à l'intérieur d'un même groupe. Ainsi, nous avons déjà signalé un lien étroit (statistiquement significatif) entre la part de mesures d'ordre professionnel et la durée moyenne s'écoulant jusqu'à la mise en œuvre d'une mesure de ce type. Parmi les facteurs externes aussi, on s'attend à certaines interdépendances (p. ex. taux d'aide sociale, région urbaine ou rurale, part de personnes à faible niveau de formation). Tout cela devra être pris en compte dans la spécification du modèle. Pour résoudre le problème de la multicolinéarité, nous utiliserons la méthode de *l'analyse factorielle*⁶. L'existence de variables explicatives fortement corrélées non seulement avec le succès de la réadaptation mais aussi avec d'autres variables explicatives plaide pour le choix de cette méthode.
- *Optimisation du modèle.* Les résultats du « modèle complet » et les analyses que nous venons de décrire constituent la base nécessaire au développement d'un modèle quantitatif optimisé. L'optimisation consiste à développer un modèle dans lequel seuls sont retenus les facteurs statistiquement capables de contribuer à l'explication du phénomène étudié (ici, le succès de la réadaptation). En conséquence, les variables qui, dans l'analyse multivariée, ne présentent aucune influence significative sur le succès de la réadaptation sont abandonnées. De plus, à l'aide de l'analyse factorielle, on s'efforce de réduire le nombre des facteurs utilisés tout en ne perdant qu'un minimum d'information. Nous ne présentons dans ce rapport que les résultats du modèle optimisé, car c'est celui qui est le plus clairement interprétable.

⁵ Par multicolinéarité (anglais multicollinearity), on entend le fait que les variables explicatives d'un modèle statistique soient interdépendantes. Si tel est le cas, cela peut compromettre fortement la validité du modèle de régression (voir p. ex. *Farrar et Glauber 1967; Gunst 1983; Ofir et Khuri 1986*).

⁶ L'analyse factorielle est une méthode de réduction des données. Elle permet de remplacer de nombreuses variables présentant de fortes corrélations entre elles par un petit nombre de facteurs indépendants (voir p. ex. *Bortz 1999: 495 ss.*).

2.3.2 Résultats de l'analyse quantitative

Nous avons expliqué dans la section précédente que pour choisir les facteurs à retenir dans le modèle optimisé, nous avons examiné lesquels des 21 facteurs explicatifs potentiels disponibles présentaient une relation significative avec le succès de la réadaptation.

Sur la base des relations bivariées constatées empiriquement, le nombre des facteurs pouvant être retenus se réduit à onze (voir *Annexe 2B, tableau 2*). Six de ces onze facteurs restent pertinents dans l'analyse multivariée, et trois de ces six sont assez proches pour qu'il convienne de les regrouper en un seul.

Les quatre facteurs restants sont :

1. *la part de personnes occupées dans le secteur secondaire (facteur externe),*
2. *la part des ressources en personnel affectée à la réadaptation professionnelle (input),*
3. *la part de personnes participant à des mesures d'ordre professionnel rapportée à l'ensemble des nouvelles demandes (output) et*
4. *le facteur « triage pluridisciplinaire et constitution/développement du réseau d'employeurs en fonction d'objectifs », composé lui-même des trois facteurs initiaux suivants : triage pluridisciplinaire (facteur relatif au processus), existence d'objectifs pour la constitution et l'entretien du réseau d'employeurs (facteur relatif au processus) et bonne connaissance du marché du travail (outcome).*

La *figure 2.3* résume les résultats des analyses de régression effectuées pour expliquer le succès de la réadaptation après un an et après deux ans.

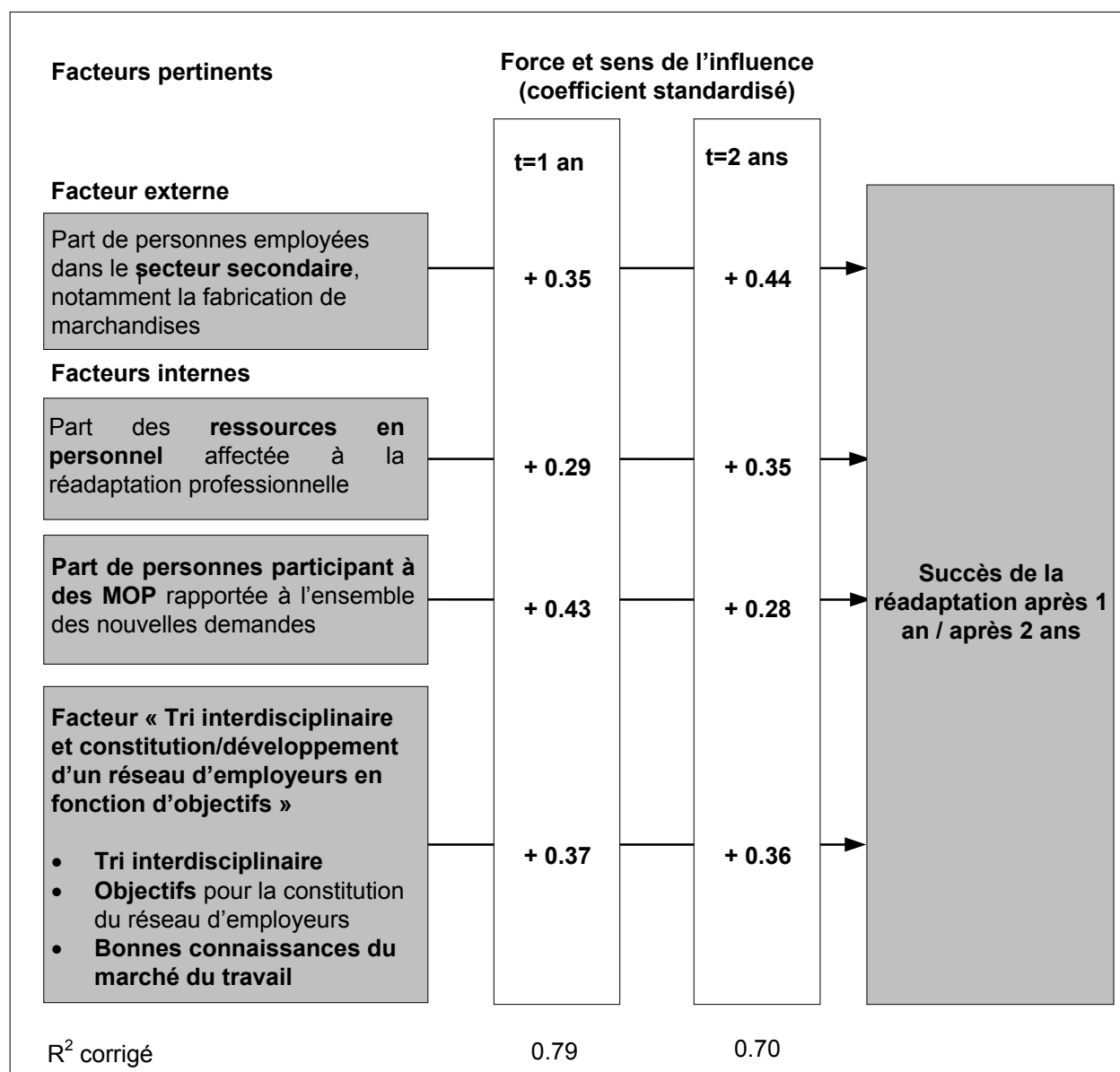
Avant de discuter l'influence respective des quatre facteurs, examinons d'abord la qualité du modèle : notre modèle quantitatif du succès de la réadaptation est-il bon ?

Le modèle retenu est-il bon ?

Il existe une valeur statistique permettant de juger de la qualité d'un modèle. Il s'agit du R^2 (corrige). Ce nombre est compris entre 0 et 1. Plus il est proche de 1, plus le modèle utilisé est à même de prédire les différentes valeurs de la variable à expliquer à l'aide des facteurs sélectionnés.

Pour le modèle expliquant le succès de la réadaptation après un an, R^2 est égal à 0,79. C'est-à-dire que la variance du taux de succès de la réadaptation après un an se laisse expliquer à raison de 79 % à l'aide des quatre facteurs retenus. Nous considérons cette valeur comme très satisfaisante. A contrario, cela signifie que « seuls » 21 % de la variance des taux de succès cantonaux ne peuvent pas être expliqués par le modèle. La part de variance expliquée par le modèle analysant le succès de la réadaptation après deux ans est un peu plus faible. La valeur corrigée de R^2 est ici de 70 %, ce qui est tout de même encore très satisfaisant.

Figure 2.3: Résultats des analyses de régression effectuées pour expliquer le succès de la réadaptation après un an et après deux ans



Source : calculs et présentation BASS

Puisque la qualité du modèle quantitatif peut être considérée comme satisfaisante, passons maintenant aux effets estimés des quatre facteurs explicatifs. Tous les effets estimés témoignent d'une influence statistiquement très significative de ces quatre facteurs sur la variable dépendante, le succès de la réadaptation. On constate ici que les résultats concordent dans tous les cas avec les attentes, ce qui indique une bonne spécification du modèle.

Ci-après, nous présentons et commentons l'effet estimé de chacun des facteurs du modèle. L'ordre de présentation suit l'ordre d'importance des facteurs pour l'explication du succès à moyen terme (t = 2 ans). L'importance d'un facteur (son degré d'influence) est mesurée par le coefficient de régression partielle standardisé estimé.

Part de personnes occupées dans le secteur secondaire

Parmi les variables relatives au contexte externe des offices AI, la structure économique est la seule à pouvoir contribuer à l'explication du succès de la réadaptation. Aucune des autres variables externes examinées ne présente un lien direct avec ce succès. L'effet de la variable « Part de personnes occupées dans le secteur secondaire » est significativement différent de zéro ($p < 0,01$) : plus la part du secteur secondaire est grande, plus le taux de succès de la réadaptation professionnelle est élevé. Alors que, dans le modèle expliquant le succès à moyen terme ($t = 2$ ans), cette variable vient au premier rang pour l'importance de son effet, elle n'arrive qu'en troisième place dans le modèle du succès après un an. Lorsque le pourcentage de personnes occupées dans le secteur secondaire augmente d'un point, le taux de succès à moyen terme ($t = 2$ ans) réagit par une augmentation de 0,0036 point et celui à court terme ($t = 1$ an) de 0,0028 point.

Comment interpréter cette relation positive ? La réponse comporte deux aspects (voir *Annexe 2A*).

Du côté *income*, la structure économique a une influence sur la probabilité qu'une personne devienne invalide d'une part, sur la nature des infirmités d'autre part. C'est ce qu'ont montré d'autres études (Staehlin-Witt, 2004). Sous l'angle de la réadaptation professionnelle, le fait important est surtout que la part des personnes souffrant de problèmes psychiques est moins élevée dans le secteur secondaire que dans le tertiaire. En effet, les représentants des cinq offices AI ayant fait l'objet d'entretiens ont relevé à plusieurs reprises que les personnes atteintes au niveau physique sont plus faciles à réinsérer que celles qui le sont au niveau psychique. De plus, notent-ils, il faut beaucoup plus de temps pour s'occuper des personnes souffrant de troubles psychiques que pour celles dont l'infirmité est physique. Environ trois fois plus, estime un responsable d'office interrogé. Par manque de ressources, il n'est pas toujours possible de leur consacrer ce temps.

Du côté *outcome*, il semble que le secteur secondaire offre davantage de possibilités « réelles » de placement que le tertiaire. D'une part, il possède plus d'emplois accessibles aux personnes peu qualifiées, comme le montrent les Enquêtes suisses sur la population active. Dans la branche « Production de marchandises », surtout, les personnes à faible niveau de formation (premier cycle secondaire) sont surreprésentées. Cela constitue certainement un avantage pour les offices AI, qui ont eux aussi une surreprésentation des personnes peu qualifiées parmi leurs assurés à réinsérer. D'autre part, on peut présumer que les personnes présentant un handicap de l'appareil locomoteur retrouveront plus vraisemblablement un emploi dans le même genre d'activité, simplement moins exigeant physiquement. Cela aussi facilitera le succès de la réadaptation, voire du maintien de leur emploi. Cette explication semble confirmée par les résultats de l'enquête menée auprès des employeurs. Une proportion relativement élevée des entreprises entrées en contact avec l'office AI appartiennent au secteur secondaire, en particulier à la branche des « industries manufacturières ».

« Triage pluridisciplinaire et constitution/développement du réseau d'employeurs en fonction d'objectifs »

Ce facteur, relatif à l'organisation et aux processus, présente, sur le succès de la réadaptation à moyen terme ($t = 2$ ans), une influence comparable à celle du facteur « Part des ressources en personnel affectée à la réadaptation professionnelle », lequel relève de l'*input*. Comme nous l'avons dit, il contient des informations issues de trois variables dont les analyses bivariées ont montré qu'elles étaient fortement corrélées entre elles. Dans les offices AI où l'orientation des assurés vers le placement professionnel est confiée à une équipe pluridisciplinaire, les employés sont guidés plutôt par des objectifs prescrits dans la constitution et l'entretien du réseau de relations avec les

employeurs. Ces deux facteurs sont en outre en corrélation positive avec les connaissances dont dispose l'office AI en question au sujet du marché du travail. L'influence de ces trois variables, regroupées en un seul facteur, sur le succès de la réadaptation est significativement positif ($p < 0,01$): plus ce facteur est élevé, plus l'office AI rencontre de succès dans la réadaptation professionnelle. L'effet va dans le sens attendu : pour chacune des trois variables qu'il regroupe, nous avons présumé une incidence positive sur le succès de la réadaptation.

Part des ressources en personnel affectée à la réadaptation professionnelle

Comme on s'y attendait, l'effet se révèle positif et significativement différent de zéro ($p < 0,01$) dans les deux modèles (succès à court et à moyen terme) : plus les ressources en personnel affectées à la réadaptation professionnelle représentent une part importante du total des ressources disponibles, plus l'office AI en question rencontre de succès dans cette réadaptation. Dans le modèle expliquant le succès de la réadaptation à court terme ($t = 1$ an), ce paramètre est, des quatre facteurs retenus, celui dont l'influence est la plus faible. Dans le modèle portant sur le succès à moyen terme ($t = 2$ ans), son effet est du même ordre que celui du facteur « Triage pluridisciplinaire et constitution/développement du réseau d'employeurs en fonction d'objectifs ». Lorsque le pourcentage des ressources alloué à la réadaptation professionnelle augmente d'un point, le taux de succès à moyen terme ($t = 2$ ans) réagit par une augmentation de 0,00006 point et celui à court terme ($t = 1$ an) de 0,00005 point.

Part des personnes participant à des MOP sur l'ensemble des nouvelles demandes (output)

L'effet estimé de ce facteur relatif à l'output est positif et significativement différent de zéro ($t = 1$ an, $p < 0,01$; $t = 2$ ans, $p < 0,05$) : plus la proportion des personnes bénéficiant de mesures d'ordre professionnel dans les deux ans qui suivent leur première demande est élevée par rapport au total des nouvelles demandes, plus le taux de succès de la réadaptation est élevé. Lorsque cette proportion augmente d'un point, le taux de succès à moyen terme ($t = 2$ ans) réagit par une augmentation de 0,0044 point et celui à court terme ($t = 1$ an) de 0,067 point. Dans le modèle expliquant le succès de la réadaptation à court terme ($t = 1$ an), ce facteur figure au premier rang pour la grandeur de son effet. Dans le modèle à moyen terme, en revanche ($t = 2$ ans), il perd de son importance et devient le moins influent des quatre facteurs. Cela nous paraît important pour l'interprétation des résultats.

La part des personnes au bénéfice de mesures d'ordre professionnel après deux ans présente des différences intercantionales d'une ampleur telle (voir *Annexe 2A, figure 3*, p. 125) qu'il n'est guère imaginable qu'elles résultent uniquement de différences dans la structure de la population assurée. Il s'est avéré d'une part qu'il existe une forte corrélation entre une proportion élevée d'octrois de MOP et la durée moyenne de traitement des dossiers. Aussi bien la durée moyenne jusqu'à la mise en œuvre d'une MOP que la durée moyenne de traitement des dossiers en cours présentent une corrélation positive significative avec la proportion d'octrois de MOP. Plus la durée est courte, plus la part de MOP est élevée (r de Pearson = 0,49, $p < 0,05$). Les offices AI où la durée de traitement des dossiers et celle qui précède l'octroi de mesures d'ordre professionnel sont brèves font bénéficier nettement plus d'assurés de telles mesures que les offices où ces durées sont plus longues. Les conséquences semblent être positives pour le succès de la réadaptation. D'autre part, les études de cas ont montré, dans la pratique de mise en œuvre des MOP, l'existence de différences entre les cantons quant au déroulement du processus, à l'organisation de l'office et à l'utilisation de certains critères d'orientation tels que l'âge, les connaissances linguistiques et la motivation. Des différences

dans la pratique de mise en œuvre peuvent expliquer par exemple que la proportion d'assurés bénéficiant de mesures d'ordre professionnel soit plus élevée dans certains offices AI et moins dans d'autres. Les résultats présentés ici donnent à penser qu'une pratique plus « restrictive » aura des effets plutôt négatifs sur le succès de la réadaptation, une pratique plus « libérale » des effets plutôt positifs.

Variables sans pouvoir explicatif

Comme on le voit sur la présentation des résultats, certains facteurs disponibles n'ont pas été retenus dans le modèle explicatif parce qu'ils n'avaient pas de relation significative avec le succès de la réadaptation. Ce fait doit être pris en compte dans l'interprétation. Parmi les facteurs qui, dans l'analyse multivariée, n'apportent aucune contribution à l'explication du succès de la réadaptation, figurent la plupart des facteurs *externes* (taux de chômage, taux d'aide sociale, part d'étrangers, part de personnes peu qualifiées dans la population assurée, part de femmes dans la population assurée, profil des âges de la population assurée, dimension ville/campagne, région linguistique).

Parmi les facteurs *internes*, voici ceux qui ne figurent pas dans le modèle retenu : part des nouvelles demandes dans l'ensemble de la population assurée, coût moyen des mesures de réadaptation professionnelle par assuré, durée moyenne jusqu'à la mise en œuvre d'une mesure d'ordre professionnel, durée moyenne de traitement des dossiers en cours, pilotage de l'office au moyen d'objectifs assignés aux collaborateurs pour le travail avec les assurés, appréciation de la collaboration avec l'ORP, taux de nouvelles rentes.

Il faut toutefois noter la présence d'étroites corrélations statistiques entre certaines des variables non utilisées citées à l'instant et l'un ou l'autre des facteurs retenus dans le modèle. Pour une meilleure interprétation des résultats de celui-ci, nous présentons donc ci-après les relations existant entre les facteurs figurant dans le modèle et les plus importants à nos yeux de ceux qui n'ont pas été retenus.

Variables externes

La structure économique (part des personnes occupées dans le secteur secondaire) est le seul facteur externe à présenter un effet direct sur le succès de la réadaptation. Toutefois, ce facteur présente aussi des relations significatives avec la plupart des variables externes non retenues dans le modèle. Plus le taux de chômage, le taux d'aide sociale, la part d'étrangers et la part de population urbaine sont élevés dans un canton, plus la part de personnes employées dans le secteur secondaire y est faible. Une relation opposée existe entre la part de personnes employées et la part de personnes à faible niveau de formation (premier cycle secondaire). Ces liens donnent une explication supplémentaire au fait que la variable « Part de personnes employées dans le secteur secondaire » présente un si haut pouvoir explicatif dans notre modèle. Ils signifient qu'elle ne renferme pas seulement des informations sur la structure économique, mais aussi sur la composition sociale de la population assurée (taux d'aide sociale, part d'étrangers, profil des formations, caractère urbain) et sur la situation économique (chômage). Indirectement, donc, ces relations confirment en partie les hypothèses formulées dans l'*annexe 2A*.

Il reste à mentionner qu'entre les facteurs externes non retenus dans le modèle et les facteurs internes figurant dans celui-ci, il n'existe aucune relation statistiquement significative. Ceci indique que, pour accomplir leur tâche de réinsertion professionnelle, les offices AI ont choisi leur organisation et leurs processus de manière indépendante de leur environnement.

Coût des MOP par assuré (input)

Nous nous attendions à ce qu'un coût moyen plus élevé des mesures d'ordre professionnel par assuré en bénéficiant conduise à une plus grande efficacité de ces mesures. Cette hypothèse ne s'est pas confirmée. La relation est certes très forte au niveau bivarié, mais dans l'analyse multivariée elle n'est juste pas significative ($p < 0,1$). Des analyses supplémentaires montrent qu'environ 50 % de la variance du coût moyen par assuré peuvent s'expliquer par la structure économique (part des personnes employées dans le secteur secondaire) et par l'appréciation de la collaboration avec l'ORP⁷. Plus la part des personnes employées dans le secondaire est grande, plus le coût de la réadaptation est élevé. Et meilleure est la collaboration avec l'ORP, plus le coût est bas. La structure économique contribue pour environ trois quarts à la variance expliquée, la collaboration avec l'ORP pour le quart restant. Cela conduit à conclure que le coût total dépend plus des facteurs externes que des facteurs internes.

Durée de traitement (output)

Ni la durée moyenne jusqu'à la mise en œuvre d'une mesure d'ordre professionnel, ni la durée moyenne de traitement des dossiers en cours, ne présentent une influence directe sur le succès de la réadaptation. Le modèle contient de manière indirecte des informations sur la durée de traitement. Celle-ci présente en effet de fortes corrélations négatives avec deux des facteurs retenus dans le modèle : la « part de personnes employées dans le secteur secondaire » et la « part de personnes participant à des mesures d'ordre professionnel ». Plus ces deux parts sont élevées, plus la durée de traitement est courte.

Taux de nouvelles rentes (outcome)

Le taux de nouvelles rentes ne présente pas de lien direct avec le succès de la réadaptation. L'examen des relations entre le taux de nouvelles rentes et les autres facteurs dont nous disposons pour expliquer le succès de la réadaptation montre que, parmi les facteurs internes, seule la « durée de traitement des dossiers en cours » est en mesure de contribuer à l'explication du taux de nouvelles rentes. Tous les autres facteurs présentant une relation avec cette variable sont des facteurs externes.

2.4 Conclusions de l'analyse statistique

Dans le chapitre précédent, nous avons présenté les résultats d'un modèle calculé visant à rendre compte des taux de succès des différents cantons en matière de réadaptation professionnelle. Nous avons pu montrer que ce succès se laisse très bien prédire à l'aide des quatre facteurs explicatifs retenus dans le modèle. Quelles conclusions peut-on alors en tirer concernant l'explication du succès de la réadaptation ? Les paragraphes qui suivent répondent à cette question.

Une grande partie du succès de la réadaptation est explicable

On peut affirmer d'abord que le succès de la réadaptation, aussi bien à court terme ($t = 1$ an) qu'à moyen terme ($t = 2$ ans), se laisse expliquer en très grande partie à l'aide des quatre facteurs utilisés : *part de personnes employées dans le secteur secondaire, part des ressources en*

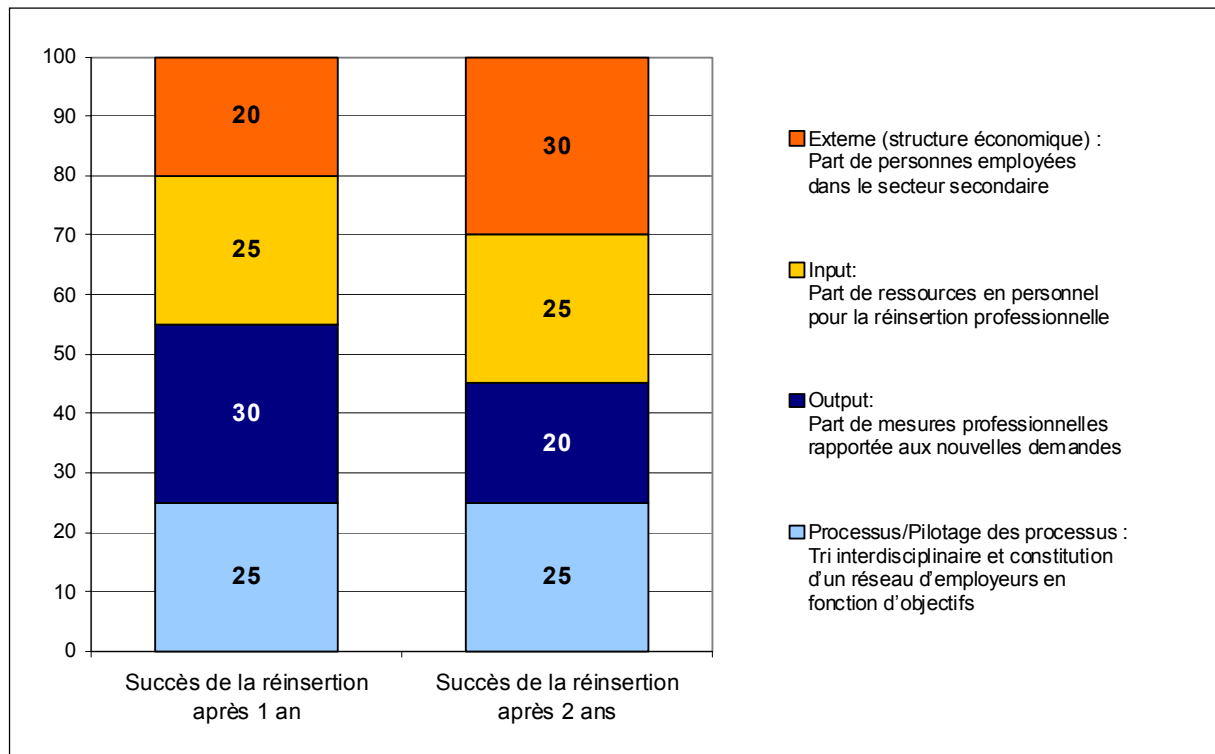
⁷ Le coût par assuré est estimé par régression multiple à l'aide des deux facteurs explicatifs « Part de personnes employées dans le secteur secondaire » et « Appréciation de la collaboration avec l'ORP ». Le R^2 corrigé vaut 0,49.

personnel affectée à la réadaptation professionnelle, part des personnes participant à des mesures d'ordre professionnel, enfin triage pluridisciplinaire et constitution/développement du réseau d'employeurs en fonction d'objectifs. Les valeurs du R^2 corrigé obtenues par ce modèle, 0,79 (t = 1 an) et 0,70 (t = 2 ans), sont en effet très satisfaisantes à notre avis. Cela suggère deux conclusions : (i) Il semble que nous disposions d'un modèle causal adéquat pour l'explication du succès de la réadaptation. (ii) Nous disposons des indicateurs les plus importants permettant de quantifier le modèle causal. Ceci n'exclut pas qu'il existe encore d'autres facteurs dont nous ne disposons pas, mais qui pourraient apporter une contribution supplémentaire à l'explication du succès de la réadaptation.

Les offices AI sont à même d'influencer de manière positive le succès de la réadaptation

- Notre modèle causal, fondé sur l'idée que des facteurs aussi bien externes qu'internes exercent une influence sur le succès de la réadaptation, est globalement confirmé. Cependant, des quatre facteurs connus contribuant à l'explication, un seul est de nature externe, les trois autres sont des facteurs intérieurs aux offices AI. On voit sur la *figure 2.4* que la structure économique, facteur externe, contribue pour 20 % (t = 1 an) ou pour 30 % (t = 2 ans) à l'explication du succès de la réadaptation, après un an ou après deux ans, dans notre modèle. C'est dire que les trois facteurs internes pris ensemble y contribuent à raison de 80 % (t = 1 an) ou de 70 % (t = 2 ans). S'il est vrai que la part de personnes bénéficiant de mesures d'ordre professionnel dépend au moins en partie de facteurs extérieurs aux offices AI (caractéristiques de la population assurée, structure économique) et ne peut donc être influencée que partiellement par ces offices, les deux autres facteurs internes, « Triage pluridisciplinaire et constitution/développement du réseau d'employeurs en fonction d'objectifs » et « Part des ressources en personnel affectée à la réadaptation professionnelle », n'ont en revanche aucune relation avec l'environnement externe des offices et font partie de leur organisation interne (structures, processus, pilotage). Leur définition relève essentiellement de la compétence d'organisation et de décision des offices AI cantonaux et de leur direction. Or la part de ces deux variables à l'explication du succès de la réadaptation se monte à 50 %, aussi bien pour t = 1 an que pour t = 2 ans.

Figure 2.4: Part des quatre facteurs à l'explication du succès de la réadaptation après 1 an et après 2 ans (en %)



Source : calculs et présentation BASS.

Ces résultats donnent lieu aux conclusions suivantes :

- Les offices AI sont à même d'influencer positivement leur succès en matière de réinsertion. La part des facteurs externes dans l'explication de ce succès est petite comparée à la part des facteurs internes.
- En adaptant systématiquement leurs structures et processus internes aux besoins de la réadaptation professionnelle, et en travaillant par objectifs dans la constitution et le développement de leur réseau d'employeurs, les offices AI peuvent améliorer l'efficacité des mesures d'ordre professionnel qu'ils mettent en œuvre, efficacité mesurée à la réduction ou à l'évitement de la rente après l'achèvement d'une telle mesure.
- L'adoption d'une pratique plus restrictive en matière de mesures d'ordre professionnel ne s'impose nullement au vu de nos résultats. En effet, les offices AI montrant un taux élevé d'octroi de mesures d'ordre professionnel présentent un taux de succès plus élevé que ceux ayant un faible taux d'octroi. Toutefois, contrairement aux autres facteurs, celui-ci perd en importance dans l'explication du succès à moyen terme (t = 2 ans). Il semble donc qu'une pratique « généreuse » ne soit finalement efficace que si, parallèlement, l'office adapte ses structures et ses processus et affecte à la réadaptation professionnelle les ressources nécessaires. Cette conclusion est confirmée d'ailleurs par le constat que dans les offices AI présentant un taux élevé d'octroi de mesures d'ordre professionnel, la durée s'écoulant jusqu'à la mise en œuvre d'une telle mesure est aussi plus courte.

En plus des facteurs pouvant être influencés par les offices AI, une partie du succès de la réadaptation professionnelle dépend aussi d'une structure économique qui leur soit favorable. Une part élevée de personnes employées dans le secteur secondaire influence positivement le succès de la réadaptation.

Le potentiel ne semble pas encore épuisé du côté des employeurs

Deux de nos constatations donnent à penser que le potentiel existant auprès des employeurs n'est pas encore épuisé :

- D'une part, nous avons pu montrer qu'en pilotant par objectifs la création et le développement du réseau d'employeurs, il est possible d'accroître l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Aussi bien le questionnaire écrit rempli par les offices AI que les entretiens plus approfondis menés dans les cinq offices sélectionnés montrent que le moment à partir duquel les offices AI se sont mis à chercher de manière ciblée des employeurs pouvant répondre à leurs demandes varie beaucoup. Certains offices ont déjà renforcé leur activité dans ce domaine depuis plusieurs années. D'autres signalent eux-mêmes qu'ils n'ont commencé que depuis peu à « investir » dans la constitution d'un réseau d'employeurs. Ce constat est confirmé aussi par les différences observées quant aux ressources affectées à ce travail. Quelques offices AI se sont efforcés dès avant l'entrée en vigueur de la 4^e révision de l'AI de libérer des ressources en personnel pour certaines tâches de placement, mais la plupart n'ont commencé qu'après la seconde augmentation du personnel en 2006 à affecter spécialement leurs ressources humaines supplémentaires au placement professionnel et à la constitution d'un réseau d'employeurs.⁸ La plus grande efficacité des offices AI disposant d'un réseau de contacts étendu et de connaissances approfondies du marché du travail donne à penser que le potentiel d'employeurs restant à trouver en développant la recherche de contacts n'est pas encore épuisé.
- Nous nous attendions à ce que des facteurs extérieurs aux offices AI, comme l'état du marché du travail, le taux d'aide sociale et la composition sociale de la population assurée, exercent une influence sur le taux de succès de la réadaptation professionnelle. Cela ne s'est pas confirmé non plus. La raison pourrait en être dans le degré d'avancement très varié du travail effectué jusqu'ici pour le développement du placement professionnel. Il est parfaitement imaginable qu'avec le probable ajustement futur des ressources affectées au placement et l'adaptation de l'organisation aux besoins de la réinsertion professionnelle, les conditions externes joueront un rôle plus important qu'aujourd'hui. Le fait que les facteurs externes ne jouent actuellement qu'un rôle mineur dans le domaine de la réadaptation professionnelle est donc un indice supplémentaire du fait que le potentiel résidant chez les employeurs n'est pas encore épuisé.

⁸ En 2006, les offices AI ont été dotés d'un total de 160 équivalents plein temps supplémentaires, soit une augmentation d'environ 10 %. L'entrée en vigueur de la 4^e révision de l'AI en 2004 avait déjà conduit à une augmentation de 30 équivalents plein temps.

Le coût moyen des mesures de réadaptation professionnelle par assuré ne semble pouvoir être influencé par les offices AI que dans une mesure limitée

Le coût moyen des mesures de réadaptation professionnelle par assuré ne présente aucune influence directe sur l'efficacité de ces mesures. Deux facteurs permettant d'expliquer les différences de coût à raison d'environ 50 % ont pu être dégagés :

- *Structure économique.* Plus l'environnement est « favorable » à la réadaptation professionnelle, c'est-à-dire plus la part de personnes employées dans le secteur secondaire est élevée, plus élevé est aussi le coût moyen par assuré. On peut penser que pour exploiter les possibilités supérieures de réinsertion professionnelle dans le secteur secondaire, on consent aussi des mesures de réadaptation plus coûteuses. Il peut s'agir de mesures de reconversion et d'adaptations du poste de travail en vue du maintien en emploi, mais aussi et surtout d'indemnités journalières pour financer une période limitée de mise au courant ou une période d'essai.
- *Bonne collaboration avec l'ORP.* Une bonne collaboration avec l'office régional de placement semble pouvoir abaisser quelque peu le coût moyen par assuré participant à des mesures d'ordre professionnel. On peut penser que cette bonne collaboration produit des synergies dont l'effet se révèle financièrement bénéfique. En revanche, elle n'a pas d'influence sur l'efficacité des mesures d'ordre professionnel.

On ne peut constater aucun lien direct entre le taux de nouvelles rentes et le succès de la réadaptation.

On ne peut constater aucune corrélation directe entre le taux de nouvelles rentes et l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Les responsables d'office ayant participé aux entretiens d'approfondissement ont fait remarquer qu'il ne faut pas s'attendre à ce que l'application réussie d'une stratégie d'amélioration de l'efficacité des mesures de réadaptation professionnelle produise un effet immédiat sur le taux de nouvelles rentes. Ils estiment qu'une telle stratégie n'agira sur ce taux qu'à retardement.

3^e partie : Analyses qualitatives

3 Analyses détaillées dans cinq offices AI sélectionnés

3.1 Introduction

Nous avons vu dans la partie qui précède qu'un modèle statistique permet d'« expliquer » en grande partie le succès de la réadaptation au moyen de quatre dimensions. Quelle réalité et quels processus de travail cachent ces chiffres ? Quelles démarches font leurs preuves en pratique et où se situent les principales difficultés ? Pour répondre à ces questions et à d'autres interrogations analogues, nous avons tenu dans cinq offices AI des entretiens avec, d'un côté, la direction de l'office et les responsables du service de réadaptation professionnelle et, de l'autre, des spécialistes de la réadaptation chargés du placement des assurés. En outre, les offices AI nous ont fourni des documents (concepts, descriptifs de processus, etc.) que nous avons analysés pour compléter les entretiens. Les analyses détaillées ne sont pas focalisées sur la « concurrence » entre les offices AI, mais visent à identifier les bonnes pratiques, ce que l'on peut « apprendre des autres ». Avant d'en aborder les résultats, nous présentons ci-après les critères qui ont présidé au choix des cinq offices AI et notre méthode d'analyse.

3.1.1 Choix des cantons

Le choix des cinq offices AI s'est fait sur la base des informations que le questionnaire envoyé à tous les offices AI nous a procurées. Notre intention était d'obtenir un échantillon aussi équilibré que possible à plusieurs égards. Voici les critères qui devaient permettre d'atteindre cet objectif :

- *Succès de la réadaptation* : le but premier des analyses détaillées est d'identifier dans une optique pratique les facteurs corrélés positivement avec le succès de la réadaptation professionnelle. Pour cette raison, nous avons retenu dans un premier temps uniquement les offices AI présentant un *taux de réussite supérieur à la moyenne* en matière de réadaptation professionnelle. Nous avons utilisé pour cela le même indicateur que celui qui avait été appliqué pour les analyses statistiques (l'évitement de rentes).
- *Variété des modèles* : dans l'idée de discerner les bonnes pratiques, nous souhaitons prendre en considération des offices AI performants appliquant des concepts et des modèles aussi divers que possible. Le questionnaire adressé aux offices AI a montré qu'un peu moins de la moitié des offices AI confie à des tiers certaines prestations relevant du placement. Nous avons donc l'intention d'étudier en détail un ou deux offices AI ayant confié ces tâches à des « prestataires externes ».
- *Appartenance linguistique* : plusieurs études ont révélé l'importance de cette variable. Dans l'étude de Guggisberg et al. (2004), l'appartenance linguistique explique, en corrélation avec le capital social et la quote-part de l'Etat, un tiers environ des différences intercantionales pour ce qui est du taux de rentes. Toutefois, les analyses statistiques ont montré que cette variable n'a actuellement aucune influence sur le succès de la réadaptation. Nous tenions cependant, pour des raisons de politique régionale, à inclure un ou deux offices AI romands.

- *Dimension ville-campagne* : les différences de composition de l'*income*, c'est-à-dire du groupe des personnes entrant dans le processus AI, ne sont pas le seul élément pouvant résulter de la position sur l'axe ville-campagne : les études indiquent ainsi que l'anonymat du marché de l'emploi en milieu urbain tend à faire obstacle à la réadaptation, tandis que le placement ou le maintien de l'emploi sont plutôt favorisés dans un contexte rural (voir Spycher, Egger et Hüttner, 2007). Nous entendions dès lors étudier tant des offices AI de cantons plutôt ruraux que de cantons plutôt urbains. Nous avons repris pour ce faire le classement établi par l'OFS.
- *Taille de l'office AI* : l'organisation, les processus de travail et l'évolution des processus de changement dépendent aussi de la taille de l'office. Pour ce faire, nous avons classé les offices AI en grands, moyens et petits offices sur la base des effectifs disponibles en pourcentage de postes. Nous voulions avoir au moins un office AI plutôt petit et un office AI plutôt grand.

Le *tableau 3.1* montre qu'il était possible d'obtenir un échantillon représentatif respectant nos cinq critères de choix. Nous aurions souhaité retenir un deuxième office AI romand, ce qui était d'ailleurs prévu, mais au dernier moment l'office en question a renoncé à participer car il subissait déjà la « charge » d'une autre évaluation externe. Afin de préserver l'équilibre des autres critères, nous n'avons d'autre choix que de le remplacer par un office alémanique. Toutefois, nous estimons que cette substitution n'est pas si défavorable, car les analyses statistiques ont montré que la fameuse « barrière de rösti » observée dans d'autres domaines ne joue actuellement aucun rôle dans celui de la réadaptation.

Tableau 3.1: Rapport des cinq offices AI retenus avec les critères de sélection

	Office AI A	Office AI B	Office AI C	Office AI D	Office AI E
Succès de la réadaptation supérieur à la moyenne	oui	oui	oui	oui	oui
Offices AI avec prestataires externes	oui	non	non	oui	non
Taux d'urbanisation de la population	faible	plutôt faible	plutôt faible	élevé	plutôt élevé
Taille de l'office AI	petite	moyenne	moyenne	grande	moyenne
Région linguistique	D	D	D	D	F

Source : Bureau BASS

3.1.2 Réalisation et analyse des entretiens

Tous les entretiens ont eu lieu entre fin août et début novembre 2007. Dans chaque office, nous nous sommes entretenus, sur la base d'un canevas, d'un côté avec la direction de l'office et les responsables de la réadaptation professionnelle et, de l'autre, avec les conseillers en placement réunis pour l'occasion. Le *tableau 3.2* montre le nombre de personnes ayant pris part aux entretiens.

Tableau 3.2: Nombre de personnes ayant pris part aux entretiens

	Office AI A	Office AI B	Office AI C	Office AI D	Office AI E
Direction/Réadaptation	2	2	3	2	2
Conseillers en placement	2	2	4	4	7

Source : Bureau BASS

Avec le consentement des participants, nous avons enregistré et entièrement retranscrit les entretiens, dont la durée variait entre une heure et demie et deux heures. Nous avons ensuite analysé la teneur de ces entretiens en gardant présentes à l'esprit les catégories du modèle d'évaluation. Puis nous avons procédé à une analyse comparative des entretiens et des documents afin de dégager les caractéristiques des structures et des processus et de décrire la collaboration avec les assurés et les employeurs, ainsi que la collaboration interdisciplinaire et le contexte extérieur. Les entretiens réalisés dans l'office AI romand ont eu lieu, comme les autres, en allemand. Les extraits cités sont donc (à une exception près) des traductions.

Le chapitre 3.2 ci-dessous étudie le cadre dans lequel s'inscrivait le service de placement des offices AI avant la 5^e révision de l'AI et fait le tour du processus d'instruction et de réadaptation appliqué dans les offices. La collaboration avec les assurés est analysée au chapitre 3.3 et celle avec les employeurs au chapitre 3.4. Le chapitre 3.5 aborde de façon brève et concise la collaboration avec des tiers. En faisant référence aux résultats des analyses détaillées, nous présentons au chapitre 3.6 les appréciations formulées par les cinq offices dans leur réponse écrite au questionnaire sur leur réussite et la « recette » pour y parvenir. Le chapitre 3.7 dresse un bilan de nos observations.

3.2 Structures et processus

Ces dernières années, les nombreux projets de réforme mis en œuvre ont plongé les offices AI dans un climat de mutation constante. La 5^e révision de l'AI est un véritable changement de paradigme : l'AI doit passer « d'une assurance de rentes » à une « assurance de réadaptation ». Cette réorientation a déployé ses effets avant même d'être appliquée et les offices AI ont déjà adopté ces dernières années des mesures de réorganisation. Pour situer le contexte sur lequel portent les autres considérations de cette partie du rapport, nous commençons par aborder le climat général de changement régnant dans les offices AI (3.2.1), avant de nous arrêter sur chaque office retenu pour dégager les divers modèles appliqués en matière d'organisation de l'instruction et de la réadaptation (3.2.2).

3.2.1 Des offices AI en mutation

Les offices AI traversent une phase de mutation qui a déjà laissé sa marque ces dernières années : encore occupés à mettre en œuvre la 4^e révision de l'AI, ils se préparaient déjà aux nouveautés de la 5^e révision. La 4^e révision a entraîné une première réorganisation de l'AI : l'aide active au placement a été mise sur pied et la collaboration interinstitutionnelle (CII) inscrite dans la loi au 1^{er} janvier 2004. L'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI au début 2008 s'est traduite par l'introduction de la détection et de l'intervention précoces, par l'extension du droit aux mesures de placement et par l'adoption de nouveaux instruments de réadaptation.

Ces nouveautés – en particulier la détection et l'intervention précoces – constituent une véritable révolution culturelle. Le nouveau processus de réadaptation prescrit par la loi et précisé par les nouvelles directives de l'OFAS exige des offices AI qu'ils introduisent une procédure accélérée et nouent avec les assurés des rapports plus directs. Ainsi, l'objectif déclaré de la phase d'intervention précoce est d'établir dans les six mois si des personnes dont l'invalidité effective n'a pas encore été déterminée avec précision ont bien droit à des prestations ordinaires de l'AI (CDIP 2008, ch. 6). Pour toute demande de prestations AI, l'office AI mène aussitôt un entretien direct avec la personne assurée, sauf si, à la simple lecture des documents présentés, il apparaît clairement qu'en raison de la gravité de l'atteinte à la santé, seule une rente entière entre en ligne de compte. Au cours de l'entretien, le ou la responsable de la réadaptation à l'office AI procède avec la personne assurée à une évaluation de sa situation globale et de ses ressources. (CDIP 2008, ch. 9 et 10).

Lors de la phase d'intervention précoce – c'est là une nouveauté fondamentale – l'office AI fournit des prestations (de conseil) avant même que les conditions légales du droit aux prestations ne soient définitivement établies. *« Ce principe – « La réadaptation prime la rente » – il nous faut à présent commencer à le vivre. Et pour que nous puissions le vivre, il nous faut être généreux au début. Auparavant, tout cela n'était pas toléré » (direction OAI D).* Les offices AI qui axent depuis longtemps leur manière de procéder sur la réadaptation professionnelle portent un jugement critique sur la position précédente de l'OFAS. *« La position de l'OFAS envers nous jusqu'à récemment, c'est-à-dire jusqu'en 2006, avec cet air de devoir tout réglementer, nous a en fait empêchés de réadapter les gens avec leurs prescriptions. Il nous a vraiment fallu passer outre à certaines choses, sinon il n'y avait pas moyen de faire de progrès dans ce domaine. Je sais que certains de mes collègues ont toujours un peu attendu le feu vert de l'OFAS : je peux ou je peux pas ? Même pour engager des conseillers en placement. Mais moi, j'appliquais une autre politique. Quand je pouvais, j'engageais des conseillers en placement plutôt que des collaborateurs spécialisés » (direction OAI C).*

Les offices AI ont réagi de diverses façons à la « nouvelle générosité » ou la « nouvelle insécurité », suivant leur tendance à axer plutôt l'étude de dossier sur l'assurance, favorisée par l'ancien droit (« la personne assurée satisfait-elle aux conditions d'octroi des mesures de réadaptation ? »), ou au contraire plutôt sur la personne (« de quoi a besoin la personne assurée pour se réadapter ? »).

Les diverses approches se manifestent dans la façon dont les offices appréhendent les nouveautés, comme il ressort des entretiens. Ces nouveautés peuvent être perçues comme un « risque » : *« Je pense que ce qui va se passer, c'est que là [dans la phase d'intervention précoce] nous devons naturellement prendre certains risques. Nous allons octroyer des mesures facilement accessibles – et je pense que le placement en fait plus ou moins partie – sans qu'il soit encore clair que les conditions d'octroi sont remplies » (direction OAI E).* D'autres offices AI ont en revanche indiqué que le nouveau cadre juridique ne fait que légitimer une pratique déjà courante.

Ce passage de « l'institution d'assurance » au « service de réadaptation » constitue un authentique défi pour le développement institutionnel des offices AI. *« Il faut bien voir que les gens ont travaillé pendant 50 ans en respectant à la lettre la loi et les directives, et qu'ils étaient fiers de cette prouesse. Berne contrôlait tout cela : la révision allait dans ce sens et pas dans un autre. Maintenant, tout ce changement de paradigme qui s'annonce, je dois d'abord le vendre à mon équipe » (direction OAI D).* Les offices AI doivent donc adapter leurs structures et leurs fonctions à la nouvelle donne et mettre en place des procédures différenciées. *« Notre erreur était sans doute*

de mettre tous les cas dans le même panier, celui de l'avis médical, qu'il s'agisse d'un moyen auxiliaire, de réadaptation médicale ou professionnelle ou d'une rente. Nous avons instruit tous les cas dans le même esprit pinailleur. Maintenant nous levons un peu le pied, en disant que tout ce qui mène à la réadaptation doit être simple et rapide » (service de placement OAI A). Le profil exigé du personnel des offices AI a lui aussi évolué. En particulier, la reconversion des collaborateurs spécialisés pour en faire de véritables gestionnaires de cas, comme le prévoit la 5^e révision de l'AI, représente pour les offices AI une grande difficulté.

La situation dans laquelle les offices AI abordent la 5^e révision n'est pas la même partout

En 2006, année de référence de la présente évaluation, les offices AI avaient avancé à des degrés divers dans leur développement institutionnel, comme le montrent tant les entretiens que nous avons menés dans les offices AI que des analyses antérieures (Egger 2007, 278 ss.). Pour accélérer la procédure et l'axer davantage sur la réadaptation professionnelle, plusieurs offices AI ont déjà testé et mis en place de nouveaux modèles fonctionnels ces dernières années. Si quelques offices entreprennent déjà d'optimiser les nouveaux processus et la nouvelle offre, d'autres en sont encore à préparer leur mise en place. La consolidation du service de placement varie aussi d'un office à l'autre. Certains pratiquent ainsi depuis longtemps une aide active au placement, tandis que d'autres n'ont créé un service de placement distinct qu'en 2004. Mais quel que soit le contexte dans lequel ils évoluent, tous les offices AI sont concernés par l'incertitude qui plane encore sur de nombreux aspects de la 5^e révision de l'AI. Une des inconnues porte en particulier sur les effets futurs du droit de communiquer un cas.

3.2.2 Processus d'instruction et de réadaptation

Les bases légales laissent aux offices AI une certaine latitude dans l'organisation de leurs processus d'instruction et de réadaptation, de sorte que les procédures diffèrent beaucoup d'un office à l'autre. Un critère distinctif très important en l'espèce est la coordination entre l'examen du droit à la rente et le processus de réadaptation (procédure séquentielle ou parallèle).

Trois modèles différents

Dans les cinq offices AI étudiés, l'on peut distinguer trois modèles d'organisation différents pour l'examen du droit à la rente et le processus de réadaptation.

« Décision relative à la rente avant le placement »

En règle générale, les offices AI D et E préfèrent prendre le plus tôt possible une décision quant à l'octroi d'une rente et différer les mesures d'ordre professionnel. Dès lors, le service de placement s'occupe principalement d'assurés dont la demande de rente a déjà fait l'objet d'une décision (négative). *« Dans la mesure du possible, nous aimerions d'abord examiner la question de la rente, pour pouvoir dire que pour cet assuré, la rente est vraiment exclue. Il lui reste le service de placement et, s'il n'est pas disposé à collaborer, nous n'avons simplement plus rien à lui offrir » (direction OAI D).* Pour ces offices AI, l'avantage de commencer par déterminer le droit à la rente réside surtout dans la possibilité de combattre le manque de motivation des assurés. *« Comme dans tous les autres offices AI, 98 demandes sur 100 ou presque concernent une rente et les gens arrivent presque toujours chez nous avec cette idée erronée : "j'ai besoin d'une rente et, si j'en obtiens une, tout ira bien pour moi." Maintenant, nous avons la possibilité de leur dire, "écoute, sur la base de ce qu'on a maintenant, tu n'as pas droit à la rente et il ne te reste que le travail". C'est un*

discours qui en a déjà amené plus d'un à voir les choses autrement » (direction OAI D). Le manque de motivation est un problème qui se pose surtout pour les assurés absents depuis longtemps du marché du travail. *« Nous devons nous occuper en grande majorité de personnes en incapacité de travail depuis longtemps. Ce sont des cas plutôt difficiles, des gens qui sont sortis du marché de l'emploi depuis 2 à 4 ans. Ils s'adressent à nous et s'attendent à une rente. Nous ne pouvons pas les motiver à s'inscrire à une mesure tant qu'ils n'ont pas reçu de décision écrite » (direction OAI E).* Les conseillers en placement de cet office AI estiment que les assurés risquent d'être aiguillés prématurément vers le placement, surtout lorsqu'ils n'ont pas encore reçu de réponse sur leur droit à une rente. Ils considèrent qu'il est difficile de placer des personnes dont la situation est encore entourée d'un certain flou. Celles-ci insistent souvent sur le fait qu'elles veulent être fixées « avant de recommencer ». Les conseillers en placement ajoutent qu'ils n'ont guère de moyen de motiver les personnes à rechercher activement un emploi tant que la décision relative à la rente n'est pas encore prise. Une fois la question tranchée (par un refus), il faut bien sûr d'abord rassurer la personne, mais cette situation est somme toute favorable au conseiller : la personne assurée sait à ce stade qu'elle doit recommencer à travailler. Ces offices ne cachent pas que ce type d'approche a aussi ses inconvénients : puisqu'il n'y a en général aucun contact direct entre l'assuré et l'office AI pendant l'instruction de la demande, c'est finalement le service de placement qui paie les pots cassés. C'est souvent alors seulement que la personne assurée reçoit un feed-back digne de ce nom et trouve un interlocuteur qui s'occupe d'elle. Il arrive assez fréquemment, confie un conseiller, qu'un assuré lui dise que c'est au moment du placement qu'on l'a vraiment écouté pour la première fois ou qu'on s'est réellement soucié de son problème.

Dans ces offices AI, seuls des cas déterminés passent par une procédure d'urgence ou une procédure rapide, étant traités en priorité pour l'examen préalable et les examens médicaux, puis aiguillés vers la réadaptation professionnelle. Cette procédure est surtout utilisée lorsque le cas est communiqué par l'employeur, que la personne a encore un emploi et qu'elle est motivée. L'on entend ici par motivation le dépôt d'une demande de mesures d'ordre professionnel. Avec la confirmation de la demande, l'un des offices AI envoie un questionnaire. Si la personne assurée le remplit et si ses indications permettent de conclure que les conditions sont favorables, ces cas sont aussi traités selon la procédure rapide. Toutes les autres demandes suivent la procédure ordinaire. Les offices AI indiquent que le taux de réussite des cas traités selon la procédure d'urgence est comparativement élevé, ce qui s'expliquerait par l'effet de sélection.

« Examen médical avant le placement »

La caractéristique de l'office AI A est de ne pas mettre en œuvre de mesures de réadaptation avant d'avoir achevé les examens médicaux et constaté la capacité de travail résiduelle. Dans cet office, il s'écoule en moyenne un à deux mois entre le dépôt de la demande et la constatation de l'incapacité de travail par le médecin. Cette rapidité comparative s'explique par le fait que, dans ce canton, peu de spécialistes sont associés à la démarche. La réadaptation commence lorsque le dossier médical est instruit : la personne assurée passe par une procédure de tri et elle est aiguillée vers l'orientation professionnelle ou le service de placement. Dans certaines circonstances, l'office AI continue à étudier simultanément le droit à la rente.

La procédure décrite ci-dessus est à mi-chemin entre les deux autres approches. *« Nous avons peut-être trouvé notre point d'équilibre. D'un côté, nous essayons dans tous les cas de dire, du point de vue médical du moins, quelque chose comme : "il est raisonnable que l'on exige de toi cette*

activité, jusqu'à tel ou tel point". Pour que les assurés sachent ce qu'ils doivent chercher » (service de placement OAI A). De l'autre, l'office tente d'entamer dès que possible des mesures de placement, sans attendre la décision relative à la rente.

Il y a aussi dans cet office AI des cas traités en priorité. *« Lorsque nous avons un cas où nous pensons que la situation presse ou que nous avons de la peine à y voir clair, nous organisons un entretien préliminaire pour voir si l'on peut tenter quelque chose » (service de placement OAI A).*

« L'entretien avant l'instruction »

Les offices AI B et C s'efforcent de mettre en œuvre des mesures d'ordre professionnel autant que possible au début de l'instruction. A partir de 2004 et de 2006 respectivement, ces offices ont institutionnalisé une procédure d'urgence se déroulant parallèlement à la procédure ordinaire. L'aiguillage vers la « voie rapide » est la règle pour les assurés présentant un potentiel de réadaptation. Dans ces offices, l'examen du droit à la rente et la décision en la matière ont lieu en même temps que les mesures d'ordre professionnel ou même après leur achèvement.

Les collaborateurs spécialisés ou une équipe d'admission épluchent la formule de dépôt de la demande et le dossier existant pour déceler le potentiel de réadaptation. Lorsqu'ils estiment qu'un potentiel existe, ils prennent contact le plus rapidement possible avec la personne pour l'inviter à un entretien préliminaire. Ces dernières années, les deux offices sont parvenus à ramener de trois à deux semaines l'intervalle entre le dépôt de la demande et l'entretien préliminaire. Contrairement à ce qui se fait dans les autres offices, on n'y applique pas de critères formels de tri, comme une limite d'âge ou un temps d'absence maximal du marché du travail. Dans d'autres cantons, la procédure d'urgence est ainsi réservée aux assurés de moins de 45 ans ayant demandé une rente et dont l'incapacité de gain dure depuis moins d'un an, ou aux assurés de moins de 55 ans ayant demandé des mesures d'ordre professionnel et dont l'incapacité de gain est inférieure à deux ans (voir Egger 2007, 289). Dans les offices AI B et C, l'entretien préliminaire est mené par une équipe interdisciplinaire comptant notamment des médecins et des spécialistes de la réadaptation. Cet entretien permet de décider si la réadaptation professionnelle est appropriée à ce stade et, si la décision est positive, la forme qu'elle doit prendre (orientation professionnelle/reclassement ou placement). Dans certains cas, la personne assurée est adressée au service de placement alors que l'invalidité effective n'a pas encore été déterminée. Légitimée aujourd'hui par la nouvelle LAI, cette pratique était auparavant mal vue par l'OFAS. *« Le rapport de révision nous critiquait. Il ne disait pas que nous en faisons trop. Il disait que nous proposons des mesures d'ordre professionnel alors que l'invalidité au sens de la loi n'était pas toujours établie avec précision » (direction OAI C).*

Les partisans de la procédure parallèle avancent notamment l'argument du facteur temps. Lors de l'évaluation interne, un autre effet positif du contact rapide avec la personne assurée a par ailleurs été constaté : le temps d'attente pour les avis médicaux diminue, ce qui accélère la procédure dans son ensemble (direction OAI C). Les offices AI B et C reprochent aux procédures séquentielles d'être axées sur les déficits (voir ci-dessous).

Après l'entretien préliminaire, une part non négligeable des assurés sont orientés vers la procédure ordinaire. Il en va ainsi lorsqu'il s'avère qu'une maladie en phase aiguë ou des problèmes de dépendance vouent probablement à l'échec tout effort de réadaptation professionnelle, mais aussi lorsque la personne assurée se montre peu ou pas motivée. *« Lorsque nous constatons un manque*

de motivation, nous essayons d'expliquer aux gens que nous mettons un terme à la réadaptation et que nous nous engageons sur la voie de la rente et examinons la possibilité d'une rente partielle. On s'est déjà rendu compte en instruisant le dossier que ça ne débouchera pas sur une rente entière » (direction OAI C). Ces personnes sont ainsi mises sur le « circuit » de la rente et elles reviennent parfois ultérieurement à la phase de réadaptation professionnelle (après le rejet de la demande ou l'octroi d'une rente partielle). Les offices AI ne sont pas d'accord entre eux sur les chances de réadaptation à ce stade. *« Il est possible qu'il revienne par la porte de derrière, mais alors nous aurons perdu beaucoup de temps. Suivant les circonstances, la procédure prend de un à deux ans. Les chances de trouver un emploi s'amenuisent. Après deux ans, il est difficile de réadapter une personne qui était déjà peu motivée au départ » (direction OAI C).* Dans un autre office AI, l'on affiche davantage d'optimisme à cet égard. *« Un échec momentané n'exclut pas que [l'assuré] revienne six mois plus tard » (direction OAI B).* L'on considère que les interventions comme l'entretien préliminaire ou une séance d'information déploient un certain effet à long terme.

Modèles axés sur les ressources et modèles axés sur les déficits

La différence d'approche trahit une vision foncièrement différente des assurés. Ainsi, les procédures séquentielles, caractérisées par une prise en compte exclusive, pendant de longues périodes, des examens médicaux et de l'examen du droit à la rente, sont par nature plutôt axées sur les déficits. La séparation des champs d'activités « Rente » et « Réadaptation » et la simultanéité des procédures reposent, elles, sur l'idée-force selon laquelle l'attention de la personne assurée doit être dirigée le plus tôt possible vers la réadaptation professionnelle. Le sens des entretiens préliminaires réalisés à un stade précoce avec les assurés potentiellement aptes à la réadaptation est de *« chercher sur un mode positif les ressources plutôt que de se faire expliquer les déficits jusqu'à plus soif. C'est un aspect qui se manifeste dans la manière de mener l'entretien. Dans cette phase, l'empathie est essentielle. Les assurés aussi tirent un bénéfice de cet entretien. En présence d'un médecin, ils peuvent naturellement aussi en profiter dans l'idée que "maintenant, il me faut vraiment montrer à quel point je vais mal". Mais en général, ils y voient une chance et ils n'en sont pas encore à ce stade de résignation où on n'a plus aucun espoir et où on a le sentiment que la rente est ce dont on a besoin pour couvrir ses besoins vitaux » (direction OAI C).*

Voies d'accès au service de placement

Les assurés arrivent au service de placement par plusieurs voies, que l'on peut classer en fonction de divers critères : selon *l'urgence de la procédure* (ordinaire ou accélérée), selon *le genre de tri* (un ou plusieurs stades), selon *le service référent* (collaborateurs spécialisés, service médical, réadaptation professionnelle, équipe interdisciplinaire) et selon *les mesures en amont* (mesures d'instruction, mesures d'ordre professionnel, aucune mesure).

Urgence de la procédure : ainsi que le montrent les cinq études de cas de notre évaluation, tout comme d'autres études antérieures (voir Egger 2007, 279), la plupart des offices AI ont instauré d'une façon ou d'une autre une procédure accélérée pour adresser les personnes assurées au service de placement (voir ci-dessus). Souvent, ces procédures ne sont néanmoins pas standardisées et leur portée n'est pas déterminée.

Genre de tri et service référent : dans certains offices AI, ce sont les collaborateurs spécialisés ou une équipe interdisciplinaire qui adressent directement les assurés au service d'orientation professionnelle ou au service de placement. Dans d'autres, la procédure ordinaire passe par

plusieurs stades : au premier stade, la personne assurée est confiée au domaine de la réadaptation professionnelle puis, dans une deuxième phase, elle est aiguillée soit vers l'orientation professionnelle, soit vers le placement (voir Egger 2007, 279). Dans près d'un tiers des offices AI (huit sur 26), ce sont en général les collaborateurs spécialisés seuls qui adressent les assurés, dans quatre, ce sont des spécialistes du domaine de la réadaptation, par exemple le responsable du domaine ou un orienteur professionnel (source : questionnaire) et dans quatre autres, ce sont plusieurs services, c'est-à-dire les collaborateurs spécialisés, le service médical et le service d'orientation professionnelle. Enfin, dix offices AI indiquent que les assurés sont examinés par une équipe interdisciplinaire qui confie ensuite un mandat au service de placement. Certains offices manifestent un certain scepticisme à l'idée que l'envoi au service de placement soit le fait des orienteurs professionnels. A cet égard, le directeur d'un office AI relève que la propension de ces derniers à se procurer des cas pour eux-mêmes est trop grande. Dans un autre office, l'on a aussi fait de mauvaises expériences lorsque les assurés sont adressés au service de placement par des conseillers en réadaptation ayant une autre trajectoire professionnelle que les conseillers en placement. *« Pourquoi nous ne le faisons plus ? C'est qu'une fois le conseiller en réadaptation a adressé quelqu'un au conseiller en placement en lui disant : "celui-ci, tu arriveras à le placer". Mais celui qui en a hérité a constaté que non, il n'y avait rien à faire avec lui. Et on se retrouvait avec un nouveau conflit » (direction OAI D).*

Mesures en amont : les entretiens réalisés dans les offices AI permettent de conclure que la grande majorité des assurés ont directement accès au service de placement, c'est-à-dire qu'ils ne passent pas au préalable par des mesures d'ordre professionnel (adoptées à des fins d'instruction). Les mesures en amont ne facilitent pas toujours le placement, notamment lorsque les personnes ont suivi une formation dans un cadre protégé : on leur reproche parfois de ne pas être en phase avec le marché du travail. *« Dans des cas de ce genre, j'ai cherché des emplois et des places de stage. Et après trois mois, l'employeur me demande : "Mais vous, vous avez une idée de ce que c'est que le marché libre ?". Je ne vais quand même pas gaspiller mon énergie et me discréditer, moi et l'AI, avec des cas comme ça. J'ai envie de mettre dans le circuit des gens dont on va me dire ensuite : à l'AI, ils ont aussi des gens avec qui on peut faire quelque chose » (service de placement OAI D).*

Pour décider de confier un mandat au service de réadaptation professionnelle ou au service de placement, les offices AI jouissent d'une certaine marge d'appréciation et de manœuvre. La clientèle des conseillers en placement variera ainsi selon que leur pratique est plutôt offensive ou plutôt défensive (voir l'annexe 2A, tableau 3).

Tri interdisciplinaire et coordination des cas

Dans plusieurs offices AI, nos interlocuteurs ont été nombreux à considérer que la collaboration interdisciplinaire est un *facteur de réussite important* de la réadaptation professionnelle. Pour imprimer davantage de célérité et d'efficacité à la procédure, quelques offices AI ont mis sur pied des *cellules de tri* interdisciplinaires. Cette démarche a pour but de garantir que les divers services de l'office AI pourront adopter de concert une procédure personnalisée le plus tôt possible. Les offices AI réfléchissent aussi à la façon de *coordonner les cas* et de renforcer l'approche interdisciplinaire de la gestion des cas. Leurs réflexions s'orientent sur l'option de confier la personne assurée, pendant toute la durée de la procédure, à une équipe interdisciplinaire fixe, composée du gestionnaire de cas, du répondant de la réadaptation professionnelle (service de placement ou d'orientation professionnelle) et, dans l'idéal, du médecin. L'un des offices AI

interrogés s'emploie à améliorer les points de contact entre le service médical et la réadaptation professionnelle en assignant aux responsables de la réadaptation un interlocuteur fixe parmi les médecins, de sorte à garantir une communication bien rodée. Les offices AI placent de grands espoirs dans le tri interdisciplinaire et la gestion interdisciplinaire des cas.

La plus grande difficulté du travail interdisciplinaire devrait résider dans le fait que des *perspectives différentes* peuvent se heurter et susciter des *conflits d'objectifs*. Un de nos interlocuteurs indique à titre d'exemple que chaque service a une « *programmation différente par rapport à l'assurant* » (service de placement OAI E). Cela commence, dit-il, par les collaborateurs spécialisés, dont le principal souci est de maintenir le taux d'incapacité de travail aussi bas que possible et d'éviter de devoir octroyer des rentes. Ensuite, le médecin-conseil de l'AI pose un diagnostic purement médical sur la capacité de travail, tandis que le médecin traitant adopte une vision globale de la situation. Puis c'est le tour des orienteurs professionnels de l'office AI qui, il en convient, vivent dans un monde virtuel : ils déterminent de façon abstraite si, dans des conditions idéales, une personne est capable de travailler ou non, sans devoir se soucier de savoir s'il existe effectivement des offres d'emploi dans ce domaine. En bout de chaîne, enfin, nous avons les conseillers en placement, qui se retrouvent face à toutes ces appréciations.

Le décalage entre la perspective théorique du médecin qui apprécie la capacité de travail et la perception concrète des conseillers en placement revient comme un leitmotiv dans les entretiens lorsqu'il est question d'interdisciplinarité. « *Mais ce décalage, nous l'avons aussi à l'interne. Le médecin estime que l'assuré peut encore travailler à 100 % si le poste est adapté, mais le conseiller en placement revient de l'entretien en disant : avec celui-ci il n'y a rien à faire, il ne veut rien entendre, il se voit tellement malade. Il leur faut alors se rasseoir à la même table et procéder à un nouvel échange de vues* » (direction OAI C). Dans un autre office AI, le conseiller en placement vit un peu la même chose : « *Avec un assuré qui ne travaille plus depuis longtemps, qui a peut-être des problèmes psychiques, je le remarque régulièrement : si je m'en remets trop aux rapports médicaux, ça ne cadre pas toujours avec ce que je constate pendant l'entretien* » (service de placement OAI C). Le collaborateur d'un autre office AI juge que la coordination interdisciplinaire des cas est certes une bonne chose, mais il constate que la primauté de la médecine n'est pas contestée pour autant : « *Le problème, c'est qu'à mon avis je n'ai rien à dire là-dessus. Le médecin décide que c'est 80 %, qu'est-ce que je peux ajouter ? C'est bon, c'est instructif, on découvre d'autres aspects, le médecin peut aussi des fois vous dire, au fond ce n'est pas si grave que ça, ou c'est plus grave que ce qu'on croit, de ce point de vue c'est quand même instructif, mais je pense avec ce manque de temps et tous ces dossiers en suspens. Souvent, on sait d'ailleurs très bien comment ça se passe : zéro rente et direction placement* » (service de placement de l'office AI D).

La collaboration interdisciplinaire au sein des offices AI est aussi une question de culture d'entreprise. « *On ne peut quand même pas mettre dans le règlement : "Maintenant tu dois parler avec quelqu'un." Ou on a cette culture, ou on ne l'a pas* » (service de placement OAI A). Ce qu'il faut, c'est que les collaborateurs « *échangent leurs vues sur les cas dès le début, qu'ils traitent le cas en colloque et qu'ils arrêtent de se renvoyer les dossiers d'un service à l'autre, il leur faut s'asseoir à la même table* » (direction OAI D). Cette culture de la communication doit encore se développer dans les offices AI et se refléter également dans les structures, comme l'attestent les propos d'une collaboratrice du même office AI : « *Pour ce qui est d'améliorer notre travail, j'ai souvent l'impression de devoir me battre toute seule, il y a des consignes d'ordre médical, il y a les*

collaborateurs spécialisés, une foule de gens qui veulent dicter des consignes sur la base du dossier, prendre des décisions, et là c'est nous qui avons la main, et souvent nous vivons, apprenons ou découvrons tout autre chose. Et avec ça je me sens souvent très seule, j'aimerais bien parfois avoir un peu plus de soutien, peu importe de qui, pour arriver ensemble à un résultat sensé. Mais on me laisse le soin de dire, à un moment donné : "OK, ça ne va pas" » (service de placement OAI D).

3.2.3 Conditions cadre du service de placement

Dans le cadre de la 4^e révision de l'AI, 30 nouveaux postes à plein temps ont été octroyés aux offices AI pour remplir les tâches prévues en matière de placement. Une nouvelle augmentation de 160 postes à plein temps en tout, soit environ 10 % des effectifs, a eu lieu en 2006.

Le centre de gravité de la réadaptation professionnelle s'est déplacé, de l'orientation professionnelle vers le placement

Conséquence de la 4^e révision de l'AI, l'augmentation graduelle des effectifs des services de placement leur a conféré une importance croissante par rapport aux services d'orientation professionnelle. *« Avec le recul, je dois dire que nous avons une équipe chevronnée d'orienteurs professionnels à qui on confiait des cas qui relevaient pour l'essentiel de l'instruction du dossier ou du reclassement. Le "18", la réinsertion professionnelle, on s'en occupait quand l'occasion se présentait et qu'on avait quelqu'un à placer. Mais nous nous sommes rendu compte, rien qu'à cause de la socialisation et des spécialistes en question, que ce n'était pas vraiment leur principal souci, et qu'ils manquaient des connaissances, du savoir-faire et des outils en matière de conseil en personnel. En tant que directeur de l'office, j'ai eu mille difficultés à convaincre les orienteurs professionnels qu'il fallait qu'on engage d'autres experts, capables de se consacrer entièrement à la réinsertion professionnelle » (direction OAI C).*

Comme ces propos le laissent entendre, diverses « philosophies » du travail avec les assurés s'affrontent dans le secteur de la réadaptation professionnelle : de par leur formation, les orienteurs professionnels auraient une attitude plutôt « thérapeutique », alors que les conseillers en placement des offices AI, qui proviennent en règle générale d'un autre domaine et souvent du conseil en personnel, auraient plutôt une mentalité de « vendeurs ». Pour arriver à intégrer ces deux perspectives différentes, il faut quelqu'un pour accompagner le processus de formation d'équipe, surtout dans les offices AI qui ont créé des équipes « mixtes ». Dans plusieurs entretiens, les conseillers en placement reprochent implicitement aux orienteurs leur « manque de réalisme ». Un conseiller en placement déplore ainsi que *« quelqu'un va trois ou quatre ans son petit bonhomme de chemin dans une filière de reclassement et tout d'un coup, dès qu'on lui parle placement, plus rien ne va. Là, je pense tout simplement qu'il est absurde d'aider financièrement quelqu'un pendant quatre ans pour se rendre compte seulement alors que ça ne marche pas du tout » (service de placement OAI D).*

Le service de placement, bassin de récupération ou « poubelle » ?

Dans plus d'un office AI, les conseillers en placement expriment leur impression d'en être le « bassin de récupération », voire la « poubelle ». Ce sentiment survient d'autant plus facilement s'il n'y a pas de tri interdisciplinaire ou si le service de placement se trouve en fin de chaîne : au bout du

processus, c'est au service de placement de payer les pots cassés, alors qu'il n'a pas eu son mot à dire auparavant.

Il est aisé de comprendre que, pour les conseillers en placement, ce qui est intéressant, c'est que l'office AI leur adresse les cas les plus « prometteurs » à l'issue du tri. *« Ce qui pourrait sûrement améliorer le taux de réussite, c'est un examen de fond, clair et soigné, du cas. Parce que pour le moment, ça se passe comme ça : quand on ne sait pas quoi faire des gens et des dossiers, vous pouvez être sûr qu'on va les envoyer chez nous. Mais réussir le passage à la vie active, c'est en fait le pas le plus difficile. (...) Il faudrait placer la barre plus haut, parce que nous demander de placer quelqu'un sans aucune base, quelque part je trouve que c'est faux »* (service de placement OAI D). Pourtant certains offices AI appliquent délibérément le principe selon lequel *« dans le doute, mieux vaut encore transmettre le cas au service de placement »* (direction OAI B). En pareil cas, il est important que l'office exprime ouvertement cette stratégie – c'est apparemment ce qui a été fait dans ces offices – et que les conseillers en placement y adhèrent, car sinon cela peut susciter des réactions de rejet contreproductives.

Reste que l'on exige en général des conseillers en placement une « tolérance à la frustration » élevée, puisqu'ils doivent s'occuper la plupart du temps de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer même lorsque ceux-ci leur sont adressés suivant des critères stricts. Cette contradiction surtout est lourde à gérer : alors que les décisions de l'AI reposent pour l'essentiel sur des bases médicales, les conseillers en placement n'ont *aucune autorité médicale* à faire valoir envers les assurés. Ils ont parfois énormément de peine à présenter aux assurés leur potentiel et à renforcer ainsi leur confiance en eux. Manifestement, les conseillers en placement se retrouvent souvent dans la situation de devoir expliquer aux assurés dont la demande de rente a été rejetée pourquoi ils sont en état de travailler alors qu'eux-mêmes s'en sentent incapables. Cela peut aussi contribuer à leur donner l'impression que leur rôle est de « trinquer » pour les décisions prises en amont.

Les conseillers en placement, charnière entre l'assurance et le marché de l'emploi

Charnière entre l'assurance et le marché de l'emploi, les conseillers en placement ont là aussi la tâche épineuse de concilier des exigences parfois contradictoires. Le marché demande souplesse et rapidité de décision, tandis que l'office AI doit veiller à la conformité légale des décisions. Des conflits peuvent donc surgir lorsque les procédures au sein de l'office AI sont longues. *« La souplesse que nous devons avoir par rapport à l'extérieur, et que l'on attend d'ailleurs de nous, il faudrait aussi en tenir compte dans nos processus internes »* (service de placement OAI D). Pour cela, il faudrait notamment que les conseillers en placement disposent de certaines compétences décisionnelles (voir la section 3.4.2).

La souplesse trouve ses limites dans la *primauté de la médecine* dans l'AI. *« Pour le moment, c'est ainsi : nous ne pouvons pas chambarder les bases médicales. Si c'est marqué 50 %, c'est 50 %. (...) Supposons que quelqu'un soit capable de travailler à 60 % et que l'employeur dise : "Il peut rester chez nous, mais à 50 %", dans ce cas nous pourrions dire que la réadaptation aboutit. Tout se joue alors entre les 10 % de capacité supplémentaire et le maintien de l'emploi. Notre problème, actuellement, c'est que nous n'arrivons presque jamais à faire passer ce genre de choses. Notre tâche est de placer ces gens, mais ce qui en sortira ne compte pas. Si je peux placer cet assuré à 50 %, nous avons peut-être une demi-rente qu'ils financent, mais s'il n'a pas le poste, c'est la spirale*

qui s'enclenche, avec l'avocat, le service social, après il ne peut plus travailler du tout et pour finir on se retrouve avec une rente entière » (service de placement OAI D).

3.2.4 Le personnel, facteur de réussite

Tous les offices AI voient dans le personnel un facteur important pour le succès de la réadaptation. Si ce critère se réfère d'un côté à l'*effectif requis*, ce sont toutefois les *qualifications* du personnel qui ressortent particulièrement des entretiens.

Un effectif suffisant, condition du succès de la réadaptation

Plusieurs offices AI relèvent qu'il faut disposer d'un effectif suffisant pour garantir le succès de la réadaptation. Quant à savoir si les ressources humaines disponibles suffisent, l'opinion des offices AI qui s'expriment à ce sujet varie. Ainsi, l'un d'eux estime disposer maintenant d'assez de conseillers en placement, ce qui n'était pas le cas auparavant, mais le directeur d'un autre office relève qu'il faudrait davantage de personnel si l'on voulait accomplir toutes les tâches (futures) comme il se doit. Les offices AI considèrent qu'il y a du retard à rattraper surtout dans le domaine de la réadaptation de handicapés psychiques. Dans leur cas, les frais de coaching, tant pour les assurés que pour les employeurs, sont nettement plus élevés que pour le groupe des assurés présentant des problèmes somatiques. Un office AI estime qu'ils sont trois à quatre fois plus importants. Lorsque le volume de travail est élevé, les offices sont probablement incités à s'occuper d'abord de cas « simples », demandant une prise en charge plus légère. *« Les handicapés psychiques viennent toujours en dernier. Et quand on n'a pas de ressources, ils sont les premiers à en faire les frais. Ils pourront donner tous les ordres qu'ils voudront, ça ne servira à rien. Parce que nos conseillers en placement, ils commencent aussi par ceux qui pourront être le plus facilement placés. C'est normal, ça représente aussi un succès. Mais si on veut vraiment réinsérer des handicapés psychiques et qu'on prend cette tâche au sérieux, alors avec les postes qu'on a, on n'y arrivera jamais » (direction OAI B).*

« Le facteur de succès numéro un, c'est le bon conseiller avec le bon profil »

Voilà la réponse d'un office AI à la question de savoir quels étaient les principaux facteurs de réussite en matière de réadaptation (direction OAI B). Un autre office AI mise aussi sur le personnel : le succès dépend clairement des personnes. *« Parce qu'en fin de compte, le placement d'un assuré dans une entreprise dépend de l'échange entre les deux interlocuteurs qui doivent se mettre d'accord. Ça ne dépend pas de la qualité du concept. Un bon concept peut aider, mais il nous faut envoyer l'homme qui convient. Et si celui-ci parvient à nouer un bon contact avec le contremaître ou le chef de service, alors nous plaçons quelqu'un. Mais si nous ne trouvons pas ce bon contact, ça ne marche pas » (direction OAI A).* Voilà qui énonce en même temps un autre facteur de réussite incontesté : les contacts personnels avec les employeurs (voir la section 3.4.2).

Le directeur d'un autre office AI est d'avis que son service de placement dispose en fait d'assez de postes comparé à la situation précédente. *« Mais nous devons les pourvoir correctement. Et il faut du temps jusqu'à ce que les conseillers acquièrent les compétences voulues. Ce n'est pas du prêt-à-porter, on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils soient opérationnels dès la minute où on les engage » (direction OAI D).* Pour le recrutement du personnel, la difficulté est plutôt du côté de la gestion des cas et de la réadaptation professionnelle que des médecins, qui acquièrent relativement vite les connaissances nécessaires en médecine des assurances. Les offices AI disent aussi qu'ils ont

consacré énormément de temps au recrutement des conseillers en placement, « *car ils sont notre carte de visite à l'extérieur* » (direction OAI D).

Selon nos interlocuteurs dans les offices AI, les bons conseillers en placement se caractérisent par plusieurs *qualités* : une grande souplesse, une vaste expérience dans le monde de l'économie, une bonne connaissance du marché du travail, de bonnes relations avec les employeurs et une mentalité de « vendeur » sont des attributs fréquemment cités. « *Nous n'avons que des gens qui viennent de l'économie. Ils ont tous une vaste expérience de l'économie. (...) Ils sont tous aussi un peu vendeurs. Ils doivent pouvoir discuter avec les employeurs. (...) Ils savent aussi si on peut appeler un employeur ou non* » (direction OAI E). Un autre office AI voit aussi les choses un peu de la même façon : « *Peu importe leurs qualifications, je préfère engager un conseiller dont les qualifications "formelles" ne sont peut-être pas bonnes, mais qui a le feu sacré et qui sait de quoi il retourne, qui a de bonnes compétences sociales, si possible formé sur le marché libre. Des mandats de représentation sur le marché libre, voilà un bagage qui s'est avéré incroyablement utile* » (direction OAI B). L'office AI D, pour pourvoir les nouveaux postes, a également « *davantage misé sur l'expérience en matière de personnel. Les qualités de vendeur jouent un rôle, la présentation et aussi, le cas échéant, le réseau de relations* » (service de placement OAI D). L'on recherche également la fiabilité et la crédibilité. « *Le conseiller en placement qui sort de l'office doit susciter la confiance. C'est capital. Il doit aussi être très crédible du point de vue personnel. Il doit posséder des compétences et savoir les transmettre* » (direction OAI A). Les offices AI attachent généralement une grande importance à l'établissement de rapports de confiance avec les employeurs (voir la section 3.4.2).

Une charge de travail considérable

L'activité de conseiller en placement peut être très éprouvante. Des expressions telles que « lessivé » ou « burn-out » reviennent dans plusieurs entretiens. « *Nos nouveaux collaborateurs : c'est une équipe vivante, dynamique, remuante, curieuse et joyeuse. Alors je me dis, mon Dieu, si seulement ils pouvaient déteindre un peu sur les anciens. J'espère que cela reste ainsi et que cela ne s'estompe pas avec le temps, c'est un travail plutôt difficile* » (direction OAI D). Un conseiller en placement explique que cela peut aussi tenir au fait que l'on reste parfois longtemps sans enregistrer de succès, ajoutant qu'il est important, pendant ces intervalles, de pouvoir avoir des échanges avec les collègues. Cet échange peut se faire de façon informelle, mais il peut aussi, dans certains offices, prendre la forme de colloques institutionnalisés portant sur des cas précis.

Deux de nos interlocuteurs ont aussi mentionné *le nombre de cas pris en charge*. « *On ne peut pas leur attribuer 100 cas, cela ne va pas. Nous l'avons fait, mais ce n'était pas juste. Nous avons failli les presser jusqu'à la dernière goutte. Le nombre de cas doit varier entre 40 et 60, pas plus. Quand cette limite est dépassée, ce n'est pas sain* » (direction OAI B). Comme d'autres institutions sociales, les offices AI doivent faire face à la *fluctuation du nombre de cas*. Si les cas arrivent sans contrôle aux conseillers en placement, ceux-ci risquent d'être débordés. L'existence de mécanismes de compensation du nombre de cas n'a été abordée que ponctuellement dans les entretiens. Dans un office AI, l'on s'efforce de compenser l'excès de travail de certains conseillers en faisant appel à des « conseillers volants » qui, le cas échéant, peuvent passer d'un domaine à l'autre (ce qui signifie en général d'une région à l'autre).

Plusieurs interlocuteurs se plaignent aussi de la *charge* que représentent les *tâches administratives*. « *Pour un jour de prospection à l'extérieur, on en a ensuite pour une demi-journée de paperasserie.*

Voilà la réalité » (service de placement OAI C). La transparence des dossiers exigée dans les offices AI occasionne beaucoup de travail : « *L'énergie que je dois gaspiller en travail administratif pour pouvoir simplement placer quelqu'un à un poste ! Il y aurait déjà là une marge d'amélioration. Même si la réadaptation n'aboutit pas : là je dois faire encore presque plus de paperasserie pour nous justifier vis-à-vis de l'extérieur* » (service de placement OAI D). Toutefois, plusieurs interlocuteurs indiquent aussi que de gros progrès ont été faits dans la tenue des dossiers grâce à l'informatique.

3.3 Collaboration avec les assurés

Lors des entretiens avec les cadres des offices AI et les conseillers en placement, nous avons notamment abordé les principales difficultés et les principaux obstacles auxquels se heurte la réadaptation professionnelle. Souvent, la réponse fusait aussitôt : les assurés. Les services de placement de l'AI s'occupent en majorité de personnes qui, pour diverses raisons, sont difficiles à placer.

3.3.1 Pratique d'attribution et profil des assurés

Le profil des assurés adressés au service du placement reprend pour l'essentiel les *conditions du droit aux prestations* : invalidité, aptitude à la réadaptation et qualifications. D'autres *critères de sélection*, comme l'âge, les perspectives de placement et la motivation, jouent aussi un rôle important.

Pratique d'attribution des offices AI

Les offices AI doivent s'en remettre à la loi et aux circulaires pour juger s'il convient d'adresser la personne assurée au service de réadaptation professionnelle. Ces bases leur laissent une certaine latitude étant donné qu'elles font référence à des paramètres sujets à interprétation (raisonnablement exigible, approprié, simple, capacité objective et subjective, nombre important d'années séparant la personne assurée de la retraite, etc.) et que l'OFAS ne prescrit pas d'indicateurs rigides tels que l'âge (voir Egger 2007, 290).

Dans leur réponse au questionnaire, les cinq offices AI ont indiqué qu'ils adressent les assurés au service de placement en se fondant pour l'essentiel sur les conditions ayant trait à l'assurance. Dans un cas, l'on exige un taux d'invalidité d'au moins 20 %, dans un autre, une capacité de travail résiduelle d'au moins 50 %. Aucun office AI n'applique d'autres restrictions formelles, limite d'âge par exemple, dans les *procédures ordinaires*.

Comme l'ont montré les entretiens dans les offices AI, *l'âge*, les *perspectives de placement* et la *motivation* des assurés sont de fait des critères déterminants. Dans cette démarche de sélection, un rôle clé revient à l'entretien préliminaire, qui est mené soit par une équipe interdisciplinaire, soit par un conseiller en placement, suivant la procédure retenue. « *Même des personnes de 60, 62 ans sont adressées au service de placement. Mais nous disons ensuite, sur la base du dossier et de l'entretien, qu'elles ne sont pas aptes à la réadaptation* » (direction OAI D). Il ressort des entretiens dans les offices AI que les démarches de réadaptation sont souvent interrompues après l'entretien préliminaire, ou ne sont même pas entamées. Certains offices tiennent une statistique à cet égard, d'autres s'y emploient. Mais aucun ne nous a fourni de pourcentages concrets. « *On regarde*

d'abord si cela a vraiment un sens. Parce qu'on a remarqué que si on adresse à l'orientation professionnelle ou au placement chaque assuré pour lequel on a l'impression que celui-ci, on pourrait encore l'occuper d'une manière ou d'une autre, alors on se heurte à des limites personnelles. Dans certains cas, nous devons simplement dire, là ça n'a aucun sens. Ceux dont le taux d'occupation est infime ou ceux dont on doit découvrir, lors de l'entretien préliminaire, s'ils veulent ou non. S'ils ne veulent pas, nous n'essayons pas de les placer à tout prix » (direction OAI A). Un autre office AI s'exprime aussi à ce propos en termes catégoriques : *« La personne qui n'est pas motivée n'a rien à faire au service de placement » (service de placement OAI E).*

Le critère de la motivation joue un rôle plus important encore dans les *procédures accélérées*, dont le degré d'institutionnalisation varie d'un office AI à l'autre (voir la section 3.2.2). *« Nous avons décidé de commencer par les gens qui sont vraiment motivées » (direction OAI D).* Il en va de même dans un autre office AI où certains cas passent par une procédure accélérée, mais : *« Si l'assuré ne veut pas collaborer, le mandat de placement est terminé » (direction OAI E).* L'office AI B, qui travaille depuis un certain temps déjà à la généralisation d'une procédure accélérée pour les cas présentant un certain potentiel de réadaptation, retenait à l'origine pour le tri des critères comme le tableau clinique, l'âge, etc. Sur la base des expériences réalisées entre-temps, il a abandonné ces critères et choisi un procédé aléatoire, car il a remarqué qu'il était difficile de contrôler le succès des entretiens préliminaires interdisciplinaires avec ce genre de critères supplémentaires. Son but est d'inviter à un entretien préliminaire interdisciplinaire toutes les personnes qui déposent une demande et pour lesquelles la réadaptation professionnelle ne peut être exclue d'emblée.

Pratique plutôt offensive ou plutôt défensive dans l'attribution au service de placement

Plusieurs offices AI appliquent délibérément le principe selon lequel *« dans le doute, mieux vaut encore transmettre le cas au service de placement » (direction OAI B).* En pareil cas, les conseillers en placement doivent adhérer à cette stratégie « offensive » de la direction de l'office, faute de quoi ils pourraient avoir des réactions de rejet qui serait évidemment contreproductives. Un envoi généralisé des cas au service de placement a aussi ses limites, en fonction de son effectif. Dans cette situation, le nombre de cas peut être régulé au moyen des critères d'attribution. *« Le nombre de demandes qui arrivent, nous ne pouvons le maîtriser. Ce que nous pouvons maîtriser, ce sont les critères de tri. Quand nous sommes submergés et qu'on voit que nous ne nous en sortons pas, nous devons demander de serrer la vis, de filtrer davantage. On ne peut pas accepter toujours plus de monde : à un moment donné, on est dans le rouge. Selon les statistiques, nous [le service de placement] avons écopé, en septembre, de 76 % des cas, alors que l'orientation professionnelle n'en avait que 24 %. Si ça continue ainsi, nous devons tôt ou tard donner un tour de vis au niveau des règles de tri » (service de placement OAI C).*

Qui sont les clients des services de placement ?

Les clients des services de placement peuvent être classés selon plusieurs critères :

La démarche de placement est en premier lieu fonction du *but du mandat de placement*. Pour certains assurés, il s'agit du maintien du poste, pour d'autres de leur trouver un emploi. Pour les conseillers en placement, le maintien du poste est en quelque sorte le cas idéal, car il offre les meilleures perspectives de succès, tandis que le travail avec des assurés qui sont déjà en dehors du circuit du travail pose des exigences tout autres.

La démarche dépend aussi de la *voie par laquelle l'assuré accède* au service de placement. Il n'est pas indifférent qu'il s'agisse d'une première demande de prestations, d'une révision de rente ou d'un assuré adressé au service après une formation ou un reclassement.

S'agissant des cas de révision de rente, nos interlocuteurs ont signalé que les assurés ne sont guère motivés lorsqu'après une longue période ils doivent soudainement rechercher un emploi ou augmenter leur taux d'occupation. Il est particulièrement difficile de faire comprendre aux personnes dont la rente entière a été révisée qu'elles doivent se remettre à la recherche d'un emploi. En revanche, nos interlocuteurs indiquent que les personnes qui terminent un reclassement sont très motivées à utiliser leurs compétences sur le marché du travail. Toutefois, même dans ces cas, la réadaptation n'est pas garantie, comme le montrent plusieurs exemples cités par les offices AI. Ce constat vaut plus encore pour les formations qui ont lieu dans un cadre protégé.

L'on peut aussi classer les clients selon des *caractéristiques individuelles et personnelles*. Les qualifications, le genre d'atteinte à la santé et la motivation de la personne jouent en l'espèce un rôle important (voir la section 3.3.2)

Ces traits individuels influent à leur tour sur le *besoin en conseil et en prise en charge*, qui peut être fort ou faible. « *Tous les assurés n'ont pas besoin du même soutien. L'entretien préliminaire permet de dégager un peu ce dont l'assuré a besoin. Dans le meilleur des cas, on lui donne des mandats et on lui dit : "maintenant tu peux postuler là et là". C'est pour les personnes qui sont très autonomes. Des comme ça, il n'y en a pas beaucoup. Nous en avons bien plus qui sont très empruntées et qui ont besoin qu'on les aide beaucoup* » (service de placement OAI C).

L'on peut affirmer, de façon générale, que les clients des services de placement de l'AI sont difficiles à placer. « *Nous avons toujours de la peine à trouver suffisamment de postes, mais c'est un problème secondaire. Le problème principal, c'est que les assurés sont très difficiles à placer à cause de leur manque de motivation et de qualifications* » (direction OAI E). A ce constat s'ajoutent les craintes et les préjugés des employeurs, qu'il s'agit de vaincre (voir la section 3.4.1).

3.3.2 Facteurs clé dans la prise en charge des assurés

L'on peut résumer de façon concise les principaux facteurs négatifs que les offices AI mentionnent dans leur réponse : manque de motivation des assurés, handicap et manque de qualifications.

Le facteur de la motivation

Tous nos interlocuteurs, sans exception, ont relevé que la motivation est le véritable pivot de la réadaptation. « *C'est quand ils sont motivés que ça marche le mieux. Lorsque, dans leur tête, ils sont arrivés à se dire : je ne peux pas continuer dans mon ancienne activité, je dois me réorienter. (...) A ce moment-là, ça marche et tu trouves tôt ou tard un employeur qui te donne ta chance* » (service de placement OAI B). Les assurés motivés, qui contribuent activement à leur placement et font en plus preuve d'une grande autonomie, ne sont toutefois qu'une minorité. « *C'est plutôt l'exception. Il y a d'ailleurs deux genres de personnes motivées. Les premières se surestiment, les secondes veulent vraiment tout donner pour que ça marche. Celles qui se surestiment ne sont pas faciles non plus. Il n'est évidemment pas facile de dire à quelqu'un : "Tu te surestimes, ça, tu ne peux vraiment pas le faire. L'image que tu as de toi ne joue pas"* » (service de placement OAI A). L'office AI E estime lui aussi que la plupart des assurés aptes à la réadaptation ne sont pas motivés,

ce qui rappelle le décalage maintes fois évoqué entre l'aptitude théorique à la réadaptation établie par le médecin et l'aptitude subjective.

Les conseillers en placement n'ont aucune peine à comprendre le manque de motivation des assurés, car il a ses raisons : les assurés doivent apprendre à gérer la perte de leur emploi, le manque de perspectives sur le marché du travail et aussi leur état de santé. « *Je peux bien imaginer que la maladie paralyse en quelque sorte les gens* » (service de placement OAI C). Plusieurs interlocuteurs mettent en rapport le manque de qualifications et le manque de motivation. « *Ce n'est pas les gens qualifiés que nous avons ici, mais seulement des auxiliaires et leur situation est un peu différente. Susciter la motivation dans ces cas-là, c'est relativement difficile* » (service de placement OAI D). Constat que confirme un autre office AI : « *L'expérience montre que les personnes sans formation sont plus vite persuadées qu'elles ne peuvent "plus rien faire". A vue de nez, je dirais que c'est pour un tiers d'entre elles qu'il n'y a plus rien à faire. Chez les personnes qualifiées, c'est une minorité qui est convaincue de ne plus rien pouvoir faire* » (direction OAI A). Le service de placement de cet office AI voit la cause de la démotivation moins dans le manque de qualification que dans l'importance que la personne accorde au travail : « *Il s'agit de la place que le travail occupe dans leur vie. Il y a beaucoup de gens qui s'identifient à leur travail. Ils puisent leur estime de soi dans leur réussite et leur qualité professionnelles* » (service de placement OAI A). Quitter la vie professionnelle constitue pour eux une grande coupure.

Les conseillers indiquent qu'il faut beaucoup de temps pour établir cette motivation sans laquelle la collaboration avec les assurés ne sera guère prometteuse : « *On consacre beaucoup de ressources non au placement, où l'on pourrait travailler activement avec les gens, mais à creuser la question de savoir si la personne est motivée ou non, et là on perd facilement deux à trois mois* » (service de placement OAI D).

Les conseillers en placement ont une vision nuancée des problèmes de motivation des assurés : il y a ceux qui ne veulent pas et ceux qui ne peuvent pas vouloir ou qui ne savent pas comment. « *Il y a des cas où il [l'assuré] aimerait bien travailler, mais où il n'arrive pas à imaginer qu'il y ait encore quelque chose pour lui. Il ne s'en croit pas capable* » (direction OAI A). Dans ces cas, un succès est encore possible si l'on peut ouvrir des perspectives et proposer quelque chose, par exemple un entraînement au travail. « *J'ai constaté que chez les Suisses surtout, et peut-être chez les étrangers les plus qualifiés, un réseau de relations existe. Là, il est relativement facile de trouver un entraînement au travail, ils finissent toujours par trouver une porte ouverte quelque part. Mais les assurés peu qualifiés, je dois leur fournir un appui. Il leur manque aussi un réseau de relations. Et le savoir-faire nécessaire* » (service de placement OAI C).

Un conseiller en placement remarque que les assurés adoptent souvent une attitude tactique pour obtenir des prestations d'assurance. « *Si vous demandez directement à un assuré s'il veut être placé, il répondra oui. Il a en tête qu'il est peut-être dangereux de dire non* » (direction OAI E). Une partie des assurés pensent à tort qu'ils perdraient leur droit à la rente s'ils ne passaient pas par le service de placement. S'ils constatent ensuite qu'il n'y a pas de rapport entre les deux, ils préfèrent que le service de placement les laisse tranquilles. En outre, certains assurés ne veulent pas montrer qu'ils pourraient travailler, de peur de perdre les prestations de l'assurance-chômage.

Le manque total de motivation constitue aussi un motif de cessation des efforts de placement. La conseillère d'un autre office AI confie que, quand un assuré n'est pas réellement motivé, elle fait preuve de prudence, « *car le marché du travail n'est pas un concert de bienfaisance. Je dois faire*

attention aux personnes avec qui je vais trouver l'employeur chez lequel j'essaie sérieusement de les placer et les distinguer de celles avec qui il s'agit simplement de négocier des aspects juridiques » (service de placement OAI D).

Il faut aussi tenir compte de la motivation pour juger du succès de la réadaptation. *« Un bon tiers n'est pas apte à la réadaptation à cause du peu de motivation. Pour un autre tiers, nous devons admettre que tous nos efforts ont été vains. Nous n'avons pas trouvé d'emploi. Pour ces deux tiers, la voie de la rente est toute tracée » (direction OAI C).* Un bon tiers des assurés ont pu être placés, ce qui ne veut pas dire pour autant que le travail qu'ils effectuent exclut toute rente.

Le facteur du handicap

Lorsque nous nous enquêrions des principaux obstacles à la réadaptation professionnelle, la majorité des offices AI citait aussitôt le handicap. *« Où on ne peut exercer aucune influence, c'est sur l'économie et sur les assurés eux-mêmes. L'état de santé peut se détériorer. Là, on est impuissant » (service de placement OAI C).* Souvent pourtant, selon nos interlocuteurs, ce n'est pas le handicap en soi qui constitue une difficulté, mais les craintes et les préjugés des employeurs. *« Le handicap est le principal problème. L'employeur doit accepter le fait d'avoir une personne handicapée. Pour l'un, c'est un gros problème, pour l'autre le problème est plus simple. Il ne doit pas seulement engager la personne, il faut aussi qu'il ait dans son équipe les gens qui l'acceptent. S'ils ne jouent pas le jeu, nous aurons beau faire tous les efforts que nous voudrions, ça ne marchera tout simplement jamais » (direction OAI D).*

S'agissant de la prise en charge des assurés handicapés et des perspectives de succès, les offices AI établissent une distinction entre les personnes selon que leur handicap est physique ou psychique. C'est surtout pour ces dernières que la réadaptation représente une tâche très ardue, qui mobilise, si l'on entend en venir à bout, des ressources importantes (voir la section 3.2.4). Les offices AI avouent que ces personnes sont difficiles à placer. *« Surtout celles qui sont vraiment bipolaires, avec des cycles rapides. Si on fait une rechute dépressive tous les deux ou trois ans, ça peut encore aller, mais si quelqu'un est sans arrêt ou euphorique ou déprimé, il est pratiquement impossible à placer, et je pense qu'on ne peut pas exiger ça d'un employeur. Mais ce sont justement des cas hyper difficiles, où il faut se demander si on n'aggrave pas encore la situation. Avec ces personnes, il faut plutôt recourir à des instruments comme l'entraînement au travail ou le stage d'observation. En disant à l'employeur : essaie de prendre cette personne six mois, et après on verra. Les employeurs sont rarement prêts à conclure tout de suite un engagement » (direction OAI A).* La stabilité des assurés est indispensable : *« Si ces personnes ne font pas preuve d'une certaine stabilité psychique, elles ne peuvent pas non plus travailler. C'est aussi simple que ça. Je comprends bien aussi que l'on ne peut attendre des psychiatres et des psychologues qu'ils résolvent des problèmes qui sont souvent le résultat de choses qui se sont accumulés durant des années. (...) Voilà pourquoi c'est difficile. On dépend aussi en bonne partie du psychiatre » (service de placement OAI C).*

Les mesures de réinsertion de la 5^e révision de l'AI comblent certaines lacunes entre la réinsertion sociale et la réinsertion professionnelle, et les offices AI en attendent des progrès. La réadaptation des handicapés psychiques n'en devrait pas moins continuer à se heurter à des limites. *« Maintenir la pression et bousculer un peu l'assuré avec nos rappels et le délai de réflexion qu'on lui laisse, cela fait tout simplement partie de notre rôle d'assurance. Mais nous ne sommes pas l'instrument de*

la psychiatrie. Ce que la psychiatrie ne peut pas faire, nous ne le pouvons pas non plus » (direction OAI C).

Le facteur des qualifications

Les offices AI citent aussi souvent, comme obstacle à la réadaptation, le manque de qualifications et l'absence d'aptitude au placement de nombreux usagers de l'AI en quête d'emploi. Les conditions du droit aux prestations font que les assurés confiés au service de placement de l'AI sont le plus souvent peu qualifiés. *« Le problème, c'est que la plupart du temps ce sont des personnes qui n'ont pas suivi de cours de perfectionnement, qui n'ont pas un large éventail de ressources et qui présentent aussi des carences : elles ont été au chômage, ont parfois déjà eu des problèmes de santé. Il est alors difficile de trouver l'endroit qui convient pour réussir ce pas. Il y a aussi tout simplement des personnes qui ont fait le même boulot toute leur vie. Qu'est-ce que tu veux alors mettre dans leur CV ? » (service de placement OAI B).* Cette vision est partagée par d'autres offices AI qui constatent que le manque de ressources constitue un gros obstacle à la recherche d'emploi. *« C'est ça qui est très difficile pour les auxiliaires : les qualifications. Ils ont travaillé dans une entreprise et les ressources qu'ils avaient, ils ne les ont plus » (service de placement OAI C).*

Les offices AI placent certains espoirs dans un nouvel instrument prévu par la 5^e révision de l'AI, les mesures d'intervention précoce, car elles permettent d'envisager des programmes pour les personnes non qualifiées, par exemple sous forme de cours. *« S'agissant des qualifications, nous aurons pendant l'intervention précoce certaines possibilités, mais nous n'aurons pas celles que nous attendions de la 5^e révision » (direction OAI E).* L'office fait ici allusion aux mesures de réinsertion, dont la limite financière sera très vite atteinte et que l'OFAS a en outre réservées en priorité aux personnes atteintes de problèmes psychiques.

Influence du profil de l'assuré sur le succès de la réadaptation

Dans leur réponse au questionnaire écrit, les offices AI ont aussi donné leur avis sur l'influence que le profil de la personne assurée a sur le succès de la réadaptation. Nous abordons brièvement ici l'appréciation des cinq offices AI retenus pour les études de cas.

Quatre d'entre eux sont persuadés que le succès de la réadaptation dépend « énormément » du profil de la personne assurée et le cinquième, qu'il en dépend « relativement » ; appréciations motivées comme suit dans les réponses au questionnaire : *« Les personnes sans profil professionnel, sans notions d'allemand et sans motivation sont implaçables » (direction OAI A).* *« L'assuré doit vouloir ! » (direction OAI B).* *« Sans motivation de la personne assurée, le placement est impossible » (direction OAI C).* *« Plus la personne assurée est qualifiée, plus il sera facile de la placer malgré son handicap » (direction OAI D).* *« Les assurés dont le service de placement s'occupe actuellement apportent avec eux des problématiques complexes, avec de longues phases d'incapacité de gain. La réussite dépend par ailleurs d'éléments subjectifs, comme la motivation » (direction OAI E).*

Ces propos renvoient une fois de plus aux facteurs clés que sont la motivation, les qualifications et le handicap, ce qui est aussi ressorti des entretiens sur place.

3.3.3 Stratégies et programmes des offices AI

Les offices AI poursuivent diverses stratégies de collaboration avec les assurés. La principale différence réside dans le moment où cette collaboration intervient par rapport à la décision relative à la rente, suivant qu'elle se fonde sur un modèle axé plutôt sur les ressources ou plutôt sur les déficits (voir la section 3.2.2).

Objectifs généraux et objectifs chiffrés pour le travail avec les assurés

Les offices AI ont formulé, notamment dans leurs réponses au questionnaire, les objectifs généraux qu'ils poursuivent en matière de placement au moment de l'étude, c'est-à-dire en 2007. Les cinq offices AI retenus pour les études de cas ont parfois mentionné des objectifs généraux, comme la « mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI » et, souvent, des objectifs liés à la mise sur pied et au développement du réseau d'employeurs (voir la section 3.4.3). Certains objectifs se rapportent plus ou moins directement à la collaboration avec les assurés.

L'objectif supérieur de l'office AI A est le soutien actif au placement, « en ce sens que les assurés et le service de placement sont actifs. Le placement doit se conclure dans les six mois. » L'office AI B poursuit lui aussi des objectifs ayant trait aux assurés. Il vise à « motiver les assurés, les convaincre que le travail en vaut la peine », tout en attendant que « chaque conseiller ou conseillère place 50 assurés par an ». Pour l'office AI E, le but en ce qui concerne les personnes à l'AI en quête d'emploi est d'obtenir « 80 % d'engagements de durée indéterminée sur le marché primaire du travail ».

Trois des cinq offices AI ont formulé des objectifs chiffrés pour l'année 2006 dans le domaine du soutien actif à la recherche d'emplois, dont les objectifs mentionnés ci-dessus touchant le nombre de placements par conseiller ou conseillère et l'augmentation du taux de placement sur le marché primaire du travail. L'office AI B a veillé à fixer le nombre de placements par conseiller de manière à ce que les collaborateurs puissent déployer leurs efforts pour chaque cas. « Avec l'objectif actuel qui est de 50, on commence par les cas les plus simples pour arriver aux 50, mais il faut aussi traiter les cas plus difficiles » (direction office AI B). Concrètement, les cas « difficiles » sont les demandeurs d'emploi souffrant de troubles psychiques.

Prestations fournies par les offices AI en matière de placement

Les offices AI ont tous un répertoire de mesures comparable, qu'ils utilisent avec plus ou moins d'intensité, notamment en fonction de leurs effectifs. Ils se soucient tous de vérifier les préférences, la motivation et le handicap lors d'un *entretien-bilan* ou – au besoin – d'une *évaluation*. Les conseillers concluent avec leurs clients, par oral ou par écrit, un *accord sur la manière de procéder ensuite*. Les assurés bénéficient de *conseils et d'informations d'ordre général* sur le placement et les questions relevant des assurances sociales. Un office AI fait précéder l'accès au service de placement d'une *séance d'information obligatoire*. Pour *encourager la recherche d'emplois*, les conseillers fournissent notamment aux assurés des adresses de sites Internet. Ils recherchent aussi des annonces dans les journaux et les médias électroniques et, selon l'autonomie des assurés, ils leur attribuent des offres appropriées. Ils les assistent également dans l'*établissement de leur dossier de candidature*. Si nécessaire, ils les accompagnent aux *entretiens de présentation* ou à l'ORP, etc. De surcroît, ils fournissent un *encadrement* et un *coaching lors de l'entrée en fonction* et, dans certaines circonstances, pendant un certain temps au-delà de l'entrée en fonction, du maintien de l'emploi ou du changement de poste. Le cahier de charges des conseillers en placement

comprend encore la *vérification des efforts accomplis pour trouver un poste et l'organisation de mesures* (entraînement au travail, adaptations du poste de travail, etc.) en collaboration avec la personne assurée.

Stratégies et instruments de motivation

Les offices AI s'accordent à penser que la motivation de la personne assurée est incontestablement un facteur clé pour le succès de la réadaptation. Toutefois, l'on retire des entretiens l'impression que le travail effectif de motivation des assurés ne fait pas partie des tâches primordiales du service de placement. *« Tout ce travail de motivation, pour le moment, ce n'est tout simplement pas le mandat que nous avons. Je pense que, suivant comment on s'y prend, on pourrait éventuellement espérer des résultats en étant plus actifs dans ce domaine, mais alors je changerais complètement tout notre mandat, cela irait vraiment dans le sens d'une gestion par cas, ce qui aura aussi une influence sur le nombre de cas et sur notre façon de travailler et qui posera une autre exigence à la spécialisation du travail de ceux qui ont ce mandat. Pour le moment, il s'agit d'un vaste domaine peu clair et chacun l'aborde différemment »* (service de placement OAI D).

La *détection et l'intervention précoces* sont souvent mentionnées comme stratégie d'encouragement ou de maintien de la motivation des assurés : les offices AI disent que si les assurés pouvaient être pris en charge à temps, leur motivation tiendrait le coup.

Les offices AI se consacrent en priorité aux assurés chez lesquels ils discernent un *potentiel de motivation*. *« Lors du premier entretien, on voit vite si on peut convaincre quelqu'un ou non. Chez certains, c'est peine perdue. Ils ne peuvent même pas imaginer qu'ils puissent encore faire quoi que ce soit. Et puis il y a l'autre catégorie, ceux qui peinent à croire qu'il existe encore dans l'économie un poste où ils pourraient encore être utiles. Ces personnes, on peut arriver à les convaincre »* (direction OAI A). Un autre office se concentre aussi sur ce type de clients : *« Il y a des gens pour qui on a simplement besoin d'un peu plus de temps et qu'on finit quand même par repêcher à un moment ou à un autre. Là, le but c'est de les motiver, de trouver ce qui va »* (service de placement OAI D). Un autre conseiller en placement en est lui aussi convaincu : *« Il faut une certaine motivation de base »* (service de placement OAI C).

Une part importante du travail de motivation consiste à offrir des *perspectives* à la personne assurée. *« Il s'agit de faire naître des idées, de montrer des perspectives. Très souvent, ils ont déjà frappé 100 fois à une porte, mais 99 fois à la fausse porte, car là-bas tu n'es effectivement pas au bon endroit. C'est aussi un mandat que nous avons, de voir ce qu'ils peuvent réaliser du point de vue médical, c'est-à-dire leur présenter des postes qui sont possibles avec les limitations médicales qu'ils ont »* (service de placement OAI D).

Les *dossiers illustrés* sur les postes de travail potentiels sont pour les conseillers en placement un instrument utile. Les *entraînements au travail* peuvent également aider à donner aux assurés le sentiment qu'ils peuvent « quand même faire quelque chose ». Cependant les offices AI se heurtent aussi à des limites en la matière, lorsque les assurés manquent totalement de motivation ; leur confier une mission risquerait d'ailleurs de compromettre la disponibilité des employeurs à engager des personnes à l'AI. *« Auparavant c'était comme ça, on essayait de les convaincre [les personnes peu motivées] de suivre un entraînement au travail. Concrètement, de faire chez un employeur un travail facile, dont il est médicalement établi qu'on devrait pouvoir le faire. Quand on y était arrivé, il y avait naturellement aussi des personnes qui arrêtaient au bout de deux, trois jours. Mais si*

quelqu'un n'est pas du tout motivé, je ne peux le "vendre" à aucun employeur, alors nous préférons arrêter » (direction OAI C). Si l'on adresse quelqu'un à un entraînement au travail avec tout le soin voulu, le taux d'interruption est aussi plus bas, indiquent les offices AI. On espère certaines améliorations des nouveautés introduites par la 5^e révision de l'AI, qui propose pour certains groupes-cibles des programmes à bas seuil très bien encadrés comme prélude à l'entraînement au travail.

Des sanctions et des pressions pour encourager la motivation ?

S'agissant de l'absence de motivation, l'on aborde tôt ou tard, dans les entretiens, la question de savoir dans quelle mesure les *pressions* constituent un outil approprié pour motiver les assurés.

D'après les offices AI, il existe manifestement beaucoup d'assurés qui ont besoin de sentir une pression pour *devenir actifs*. *« C'est ça aussi le problème que nous avons : il y en a tout simplement beaucoup parmi eux qui s'en balancent. Ces personnes, il faut tout simplement qu'elles arrivent au point où elles ne touchent plus un centime de personne. Alors, du coup, ça va de nouveau. Souvent, elles reviennent au bout de six mois et elles me demandent : "Dites donc, qu'est-ce qui s'est passé ?". Mais elles doivent précisément arriver à ce point où il n'y a plus d'issue, je trouve que c'est vraiment dommage. Tant qu'elles ne l'on pas senti par elles-mêmes, elles ne font rien » (service de placement OAI B).* Le fait que ces propos aient été tenus dans un office AI qui suit une procédure parallèle (voir la section 3.2.2) montre que même une approche axée sur les ressources se heurte à des limites difficilement surmontables.

Les conseillers en placement sont convaincus qu'il faut étudier *de cas en cas* si des pressions sont adéquates et dans quelle mesure. *« Considérer la personne dans sa globalité, et décider ensuite : "faut-il que j'exerce un peu de pression, ou juste le contraire ?" Tantôt, il faut ceci et tantôt cela. Je trouve qu'il est important qu'on puisse décider quand il faut écouter et quand il faut un peu pousser l'assuré à l'action » (service de placement OAI D).* Dans certains cas, exercer une pression pourrait être contre-indiqué. *« Pour motiver quelqu'un, il faut d'abord qu'il se sente compris, faute de quoi, il peut de nouveau se mettre sur la défensive » (service de placement OAI C).* Cette appréciation est corroborée par les expériences d'un autre office AI : *« Et puis il y a aussi des gens qui, plus nous les mettons sous pression, plus ils se renferment, plus ils ont peur. Je ne veux tout de même pas leur causer un problème de santé plus grave encore. Lorsque ça ne marche vraiment pas, qu'ils ne sont pas plaçables, il faut tout simplement envisager autre chose, qu'il s'agisse d'exams médicaux ou de ce qu'on peut encore imaginer comme mesures d'instruction » (service de placement OAI B).*

Certains conseillers en placement déplorent leur manque de *moyens de pression*. Un conseiller évoque ainsi des possibilités de sanction comparables à celles de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale. *« A mon avis, si quelqu'un veut travailler et qu'il a la possibilité de travailler, alors il le fait. Si je dois en plus le motiver spécialement à travailler, alors il a de toute manière un problème. C'est qu'il ne remplit pas les conditions de base et alors ça devient de toute manière difficile. Mais une pression pour forcer ces gens à se motiver, cela, ça manque. L'ORP prononce des jours de suspension et, comme c'est étrange, tout d'un coup on marche droit. Lorsqu'on reçoit moins d'argent, ou pas d'argent du tout. Certaines personnes ont simplement besoin d'un peu de pression pour arriver à se motiver plus rapidement » (service de placement OAI B).*

L'office AI B s'inspire lui aussi des instruments de l'assurance-chômage. Les assurés qui ont affaire au service de placement pour la première fois sont convoqués à une *séance collective obligatoire*, à

l'image de l'assurance-chômage. S'ils n'y assistent pas, ils sont de nouveau convoqués et avertis des sanctions possibles. S'ils ne se rendent pas à la convocation sans de justes motifs, des prestations AI pourront leur être refusées. Cet office AI attend aussi des séances un effet de dynamique de groupe. L'avantage de l'instrument réside surtout, aux yeux des conseillers en placement, dans le fait que les assurés arrivent à l'entretien préliminaire en sachant de quoi il s'agit et en connaissant les conditions du placement. *« Auparavant, il fallait les convoquer trois fois, parce qu'ils ne comprenaient pas de quoi il retournait » (service de placement OAI B).*

3.4 Collaboration avec les employeurs

Les offices AI attachent beaucoup d'importance à la constitution d'un réseau de relations avec les employeurs. En l'occurrence, ce n'est pas seulement le nombre de contacts qui compte, mais aussi la qualité des relations nouées. La situation dans laquelle se trouvent les offices AI avant la 5^e révision de l'AI est elle aussi très diverse. Si certains offices investissent depuis longtemps déjà dans la mise en place et l'entretien de leur réseau d'employeurs, disposent donc d'un vaste réseau et ont des expériences en matière de bonnes et de mauvaises pratiques, d'autres n'en sont qu'au début de ce processus de mise en place et d'apprentissage.

3.4.1 « L'employeur » : contexte, attentes et point de vue

« On ne peut pas dire que, pour l'employeur, nous amenions un thème particulièrement sexy. Dans le fond, il préférerait ne pas avoir affaire à nous. Il faut garder cela présent à l'esprit. On ne lui offre pas un produit fabuleux sur lequel il va se précipiter » (direction OAI A). Voilà qui décrit bien la situation dans laquelle les offices AI entament la coopération avec les employeurs. L'on retire des entretiens menés dans les cinq offices AI l'impression que les employeurs ont des réserves et des préjugés, mais aussi une grande disponibilité de principe à coopérer avec les offices AI.

Vaincre les réserves et les préjugés

Pour nombre de directeurs d'office et de conseillers en placement, l'une des grandes difficultés consiste à surmonter les réserves et les préjugés des employeurs, lesquels portent d'un côté sur les *personnes à l'AI en quête d'emploi*, mais aussi sur *l'assurance-invalidité* elle-même. Aux yeux des entreprises, les principaux obstacles à l'engagement de personnes handicapées sont surtout le profil exigé pour occuper le poste, les limitations possibles de la capacité de travail et les absences potentielles de ces personnes, la charge de travail accrue due à leur prise en charge et la crainte de ne pas recevoir un soutien approprié (voir Baumgartner, Greiwe & Schwab 2003, 26 ss.). Mais au-delà de ces craintes et de ces réserves, il existe aussi de véritables préjugés contre les demandeurs d'emploi handicapés ou apparemment handicapés.

Les demandeurs d'emploi qui arrivent chez un employeur par l'entremise de l'AI sont d'une certaine façon stigmatisés. Un conseiller en placement rapporte que cette stigmatisation frappe même ceux qui, après un reclassement, sont à 100 % aptes au travail dans un nouveau domaine. Il évoque concrètement le cas d'un peintre qualifié qui, souffrant d'asthme, a dû quitter son métier et se recycler comme conseiller de vente dans le secteur des peintures. *« Il travaille comme une personne sans problème de santé. Alors pourquoi ces gens sont-ils traités comme ça [comme s'ils étaient handicapés] ? » (service de placement OAI B).* S'il y a un handicap, il faut que l'employeur et ses collaborateurs l'acceptent. *« S'ils ne jouent pas le jeu, nous aurons beau faire tous les efforts*

que nous voudrions, ça ne marchera tout simplement jamais » (direction OAI D). Dans la coopération avec les employeurs, c'est la sensibilisation qui constitue donc la plus grande difficulté, et cette démarche nécessite aussi les ressources appropriées.

Il est également nécessaire d'informer sur l'assurance-invalidité. « Le travail d'information surtout, qui chez nous a la première priorité, est très important. Parce que l'AI est en effet une espèce d'organisme fantôme, dont on ne sait pas très bien ce qui s'y fait. Mais on sait qu'ils mettent beaucoup de temps à venir, on sait que d'une façon ou d'une autre il y aura une rente, qu'on obtient toujours cette rente et qu'il y en a beaucoup qui la touchent sans y avoir du tout droit..., tous ces débats sans fin. J'ai fait cette expérience, du fait que je suis aussi beaucoup dehors avec les employeurs, qu'eux aussi ont envie d'exprimer leur propre perception de l'AI » (service de placement OAI D).

Si les offices AI veulent remplir leur mandat avec succès, il leur faut absolument vaincre les craintes, les réserves et les préjugés des employeurs à l'égard des personnes handicapées et de l'idée d'en engager. Comme les entretiens sur place le montrent, cette activité constitue une part importante du travail quotidien des conseillers en placement (voir aussi la 4^e partie, *Qualité des prestations du point de vue des employeurs*).

Les employeurs sont foncièrement disposés à coopérer avec les offices AI

Dans le débat public, l'on déplore souvent la « disparition de l'entreprise sociale », l'économie se défaisant des travailleuses et des travailleurs au rendement réduit et déléguant sa responsabilité sociale au réseau de la sécurité sociale. Les entretiens réalisés dans les offices AI montrent une situation plus nuancée. « Nous ne constatons pas ce que tout le monde répète tout le temps, que l'économie ne jouerait pas le jeu. Actuellement, ce n'est pas tant ça qui nous fait souci. Nous avons constamment des difficultés à trouver suffisamment de postes, mais là n'est pas vraiment le problème. C'est plutôt que les assurés, à cause de leur manque de motivation et de qualifications, sont très difficiles à placer » (direction OAI E). On ne nie pas qu'une responsabilité sociale de la part des employeurs soit nécessaire, mais on est conscient des contraintes économiques des entreprises. « Pour moi, tout dépend de l'attitude personnelle d'un chef du personnel ou d'un membre de la direction. Est-ce qu'il a la fibre sociale, est-ce qu'il se sent quelque part responsable, il a peut-être parmi ses proches quelqu'un qui a vécu quelque chose de semblable ? C'est une question d'attitude personnelle. Alors on assume cette responsabilité. Mais ce n'est plus si courant. D'ailleurs les entreprises ne peuvent plus en faire autant. Elles n'ont plus le choix avec le marché tel qu'il est » (service de placement OAI C). Voilà pourquoi, ajoute l'office AI, la responsabilité sociale à elle seule n'est pas suffisante. La collaboration avec l'AI et l'engagement des demandeurs d'emploi qu'elle envoie doivent donc être une affaire où les deux côtés gagnent. L'on indique aussi que quelques employeurs ont saisi, depuis, qu'il peut être plus avantageux de garder un travailleur avec l'aide de l'AI, cela permet d'éviter une perte de savoir-faire et des frais de recrutement. En contrepartie, l'AI doit offrir les prestations adéquates. L'on évoque à cet égard l'indemnité introduite par la 5^e révision pour compenser l'augmentation des cotisations à la prévoyance professionnelle ou à l'assurance d'indemnités journalières. Tôt ou tard, pratiquement tous les offices AI ont abordé le problème du risque que court l'employeur en matière de primes. « L'employeur se pose toujours la question : est-ce que je dois maintenant assurer cette personne ? Est-ce que ça passera par ma caisse-maladie ou par mon assurance d'indemnités journalières ? S'il fait une rechute, qui va payer ? Est-ce que ma prime va augmenter ? Cela fait beaucoup de choses qui préoccupent

l'employeur et que nous ne pouvons pas résoudre » (direction OAI A). Les offices AI se félicitent donc des nouveautés amenées par la 5^e révision de l'AI et ils sont convaincus qu'il s'agit d'une étape importante pour vaincre les réticences des employeurs à engager des personnes handicapées.

Le lieu d'emploi idéal : PME ou grande entreprise ?

Les avis divergent quant à savoir si ce sont les petites ou les grandes entreprises qui proposent le cadre le plus propice à l'engagement ou au placement de personnes atteintes dans leur santé. Les divergences d'opinion tiennent moins à la taille proprement dite qu'au fait que certains conseillers en placement entendent par « grandes entreprises » celles qui ont une forte implantation régionale, tandis que d'autres pensent à des entreprises à vocation internationale. Les entretiens nous ont fourni plusieurs exemples où la coopération avec de grandes entreprises fonctionne bien. Comme le constate un conseiller en placement, ce sont celles dont la direction n'est pas ancrée dans la réalité locale qui posent problème. Dominées par la logique économique, elles rejettent tout ce qui ne fonctionne pas, y compris les postes pour des personnes peu qualifiées. Comme on le constate dans plus d'un office AI, la responsabilité sociale, la fibre sociale est davantage perceptible dans les petites entreprises, en raison de leur intégration au plan local. *« Dans l'absolu, on pourrait supposer qu'il sera plus difficile pour une entreprise fonctionnant à trois personnes d'engager quelqu'un de handicapé que pour une grande entreprise, où l'effet se dilue. Je pense que d'autres facteurs entrent en ligne de compte, en partie du moins » (direction OAI E).*

3.4.2 Facteurs-clé pour le travail avec les employeurs

S'agissant de la réussite du placement, les aspects les plus divers ont été abordés lors des entretiens avec les directions d'office AI et avec les conseillers en placement. Tous s'accordent à reconnaître un rôle clé à certains facteurs. *« Personnel, sans complications ni tracasseries administratives »,* telle est en résumé la recette du succès pour la direction d'un office (office AI A) et, au vu des entretiens, on peut sans hésiter considérer qu'elle est valable pour tous.

Contacts personnels

« Les contacts personnels sont la clé du succès » (direction OAI A). Cette opinion revient, sous une forme ou sous une autre, dans la plupart des entretiens. La collaboration avec les employeurs ne consiste pas uniquement à les informer, mais aussi, comme on l'a dit, à vaincre les préjugés et à créer la confiance, ce qui exige, jusqu'à un certain point, un contact personnel. « Tu as vite fait alors de dissiper un préjugé, parce que l'employeur te connaît personnellement » (service de placement OAI B). Le contact personnel est important aussi pour une autre raison : l'employeur a en général suffisamment de possibilités de repourvoir autrement les postes vacants. « Il reçoit 40 à 50 candidatures spontanées par jour. Si tu n'as pas vraiment un grave problème, tu ne vas plus en regarder une seule » (service de placement OAI B). Avec les instruments plutôt « passifs » des offices AI, comme les sites Internet où l'on présente les profils des demandeurs d'emploi, l'efficacité a ses limites dans une telle situation. Ce qu'il faut, c'est « courtiser activement » les employeurs.

Les offices AI relèvent aussi que le contact personnel est plus durable que le contact par téléphone ou par écrit. *« Il est important de se déplacer en personne. On se rend compte que l'employeur a davantage tendance à nous approcher lorsqu'il nous connaît personnellement. Ou, pour nous-*

mêmes, qu'on hésite moins à empoigner le téléphone. Une fois qu'on s'est vus et qu'on sait qui est à l'autre bout du fil » (service de placement OAI C).

Ce contact est bon aussi pour l'image de l'AI et des offices AI. *« Nous sommes absolument convaincus que le contact personnel transforme aussi notre image » (direction OAI D).* Cette hypothèse est corroborée par les réponses au questionnaire soumis aux entreprises implantées dans les régions desservies par les cinq offices AI (voir la 4^e partie).

Créer la confiance

Lorsqu'on aborde les facteurs augmentant les chances de succès, les termes de « confiance » et de « rapport de confiance » reviennent fréquemment. Les offices AI sont aussi unanimes à considérer que la franchise envers les employeurs est une condition importante de tout rapport de confiance durable. Ils estiment qu'il ne faut rien leur cacher, qu'ils doivent être informés ouvertement du potentiel et des limitations des personnes en quête d'emploi. *« Nous devons être honnêtes et francs et ne pas essayer de placer à toute force, peu importe où, quelqu'un qu'on souhaite oublier au plus vite et qu'on va laisser encore s'agiter en vain là-bas quelque temps. Cela ne sert ni l'assuré, ni l'office AI, ni l'employeur » (direction OAI C).*

Un office AI s'estime satisfait du résultat des efforts déployés ces dernières années. *« Nous avons gagné la confiance des employeurs. Ils nous disent souvent qu'ils préfèrent travailler avec l'office AI et que ça ne va pas aussi bien avec l'ORP. "Chez vous, c'est transparent, nous savons exactement ce qui en est de la personne et il y a aussi un coaching pour les employeurs." C'est une chose qu'ils apprécient beaucoup » (direction OAI E).* Ces propos évoquent en même temps un autre facteur important : le suivi des employeurs.

Souplesse, procédures simples et compétences décisionnelles du conseiller en placement

« Etre simple, rapide, le moins tâillon possible par rapport à l'extérieur », telle est aussi la recette du succès du placement selon les conseillers (service de placement OAI B). *« Il est important que le placement n'occasionne pas trop de travail aux employeurs par rapport aux aspects techniques de l'assurance. Pour que je puisse aussi dire, bon, celui-ci je le prends simplement à l'essai, sans que je doive après courir derrière parce qu'il manque ceci ou cela. Après, il nous est plus facile d'aborder l'employeur, et aussi plus facile de placer quelqu'un chez lui » (service de placement OAI D).*

A cet égard, plusieurs offices AI considèrent aussi que l'étendue des *compétences décisionnelles* des conseillers en placement est un facteur décisif : il faut qu'ils puissent *« utiliser d'eux-mêmes et rapidement »* les instruments à leur disposition, *« sans être toujours obligés d'aller demander la permission à l'arrière-boutique » (direction OAI D).* Il faut aussi qu'ils puissent recourir aux instruments qui existent sur place, comme les cours de perfectionnement ou les modèles personnalisés d'initiation au travail, *« et pouvoir dire à l'employeur : "OK, vous faites ci, je fais ça. Après-demain, vous avez la décision". Et pas devoir encore faire contresigner la décision par l'administration, que le chef de l'administration puisse encore dire : "Là, ça ne me paraît pas évident". Voilà le genre d'obstacles qui sont énormes ou qui peuvent l'être » (direction OAI B).* En l'occurrence, le facteur temps joue un rôle important, mais aussi la souplesse que l'on peut faire valoir envers l'employeur.

Convenance des personnes placées

Plusieurs de nos interlocuteurs se sont dits convaincus qu'il est essentiel, pour le placement, que les candidats conviennent au poste. C'est en effet la seule façon de gagner la confiance de l'employeur et de s'assurer de sa disponibilité à coopérer ultérieurement avec l'AI. « *Je pense qu'à long terme, il est important de ménager aussi les ressources de l'employeur. On ne peut pas se permettre de le pressurer en lui envoyant des gens au hasard, mais lui envoyer des gens vraiment triés sur le volet, pour qui nous avons le sentiment qu'il en sortira quelque chose de bon* » (direction OAI A). Même alors, le placement peut échouer dans le pire des cas, par exemple si l'état de santé de la personne se détériore subitement. Quelles qu'en soient les raisons, les mauvaises expériences faites avec des demandeurs d'emploi de l'AI sont un problème. « *Evidemment, avoir quelqu'un dans l'entreprise et voir que c'est un échec, c'est négatif. Un échec peut avoir mille raisons, mais le mal est fait. Il faut alors énormément d'efforts pour arriver à en placer là un autre* » (service de placement OAI B).

Plus d'un office AI relève, lors des entretiens, qu'il y a des postes vacants, mais qu'ils sont impossibles à pourvoir compte tenu du profil des assurés à la recherche d'un emploi. « *Nous avons tous les jours des demandes des employeurs, c'est-à-dire des offres d'emploi, mais ensuite elles ne cadrent pas avec le profil des assurés* » (direction OAI E). Il ne doit pas s'agir nécessairement d'activités légères. « *Nous avons une telle palette d'atteintes à la santé. Pour une personne allergique, un travail pénible peut quand même convenir. Cela dépend du cas. Pour nous c'est parfois frustrant, des postes il y en a* » (direction OAI E).

Des études antérieures indiquent que le profil joue en matière de placement un rôle plus décisif encore dans l'AI que dans l'assurance-chômage, qui s'occupe de personnes sans atteintes à la santé (Egger 2007, 301). Pour que les employeurs soient disposés à engager des personnes atteintes dans leur santé, il est d'autant plus important que celles-ci satisfassent aux exigences en matière de qualifications, d'âge, etc.

3.4.3 Stratégies et programmes des offices AI

S'agissant de la collaboration avec les employeurs, les offices AI poursuivent différentes stratégies ou posent différentes priorités. Ces prochaines années, nous assisterons probablement à une certaine homogénéisation, car on constate dans l'ensemble une tendance à passer d'une stratégie « active » à une stratégie « proactive ».

Du placement actif au placement proactif

De façon schématique, l'on peut définir diverses méthodes de placement : une *démarche active, ponctuelle* (maintien de l'emploi, placement), et une *démarche proactive, globale* (prospection et marketing d'ordre général). Si les conseils donnés sur place pour maintenir un emploi font depuis longtemps partie du répertoire des offices AI, des différences se manifestent dans la fréquence avec laquelle ces cas passent au service de placement. Au sens de proposition de postes aux assurés en quête d'emploi, le placement actif date au plus tard de la 4^e révision de l'AI et, dans ce contexte, la création et le développement d'un réseau d'employeurs ont aussi gagné en importance.

C'est maintenant seulement que de nombreux offices AI passent à une démarche proactive. « *Auparavant, la stratégie était de nous rendre chez les employeur quand nous avons un candidat. Mais la véritable stratégie serait d'avoir des contacts réguliers avec les employeurs qui pourraient proposer des postes. De passer les voir même sans avoir un cas à placer. La 5^e révision de l'AI*

nous a fait passer davantage à l'offensive. Nous sommes en train de prendre systématiquement contact avec tous les employeurs. Nous avons d'ailleurs fait un premier tour. Nous avons écrit à tous les employeurs pour leur présenter brièvement nos possibilités et nos prestations » (direction OAI A). Dans cet office AI, l'activité des conseillers en placement continue donc à être axée sur le placement des assurés. « Il peut nous arriver d'être proactifs. D'aller voir une fois ou l'autre les entreprises. Mais en fait ce n'est pas tellement le cas chez nous. On va peut-être sur le terrain en parallèle avec le traitement du cas. Ça se peut que ce soit grâce aux contacts qu'on a avec les employeurs qu'on ira peut-être rendre visite à l'entreprise d'à côté » (service de placement OAI A).

Démarche proactive : situation initiale des offices AI

Ce même office AI A a entrepris de développer systématiquement son réseau d'employeurs début 2006, et il dispose à son avis d'un réseau de relations encore un peu lâche, mais en pleine croissance. Il est en train de contacter systématiquement tous les employeurs du canton. Après avoir envoyé une première lettre à toutes les entreprises, il prévoit de leur distribuer un dossier plus fouillé et d'organiser une séance d'information pour les entreprises intéressées. En outre, il réalise les premières visites sur place chez les employeurs qui ont manifesté leur intérêt. L'office AI A est le seul des cinq offices retenus à ne pas piloter le processus de constitution du réseau en fixant à ses employés des objectifs chiffrés, par exemple le nombre de contacts avec des employeurs.

L'office AI B, qui investit déjà depuis plusieurs années dans la création et le développement d'un réseau d'employeurs, dispose donc, selon ses dires, d'un réseau performant. Pour soigner les relations, il organise notamment chaque année une grande manifestation pour les employeurs. La constitution du réseau a été pilotée – et l'est toujours – à l'aide des objectifs assignés aux conseillers en placement (nombre d'employeurs prospectés). Les conseillers disposent de ce fait d'une vaste expérience en matière de contact avec les clients et de prospection des employeurs.

L'office AI C pratique lui aussi depuis longtemps un placement proactif et dispose à son avis d'un réseau d'employeurs suffisamment développé. Il a formulé – et formule encore – des objectifs chiffrés pour la mise en place du réseau (part du temps de travail consacrée à la prospection). Dans cet office AI aussi, il est devenu évident que le contact avec les clients et l'approche de nouvelles entreprises font partie intégrante du travail des conseillers en placement.

L'office AI D investit depuis 2006/2007 dans la création d'un réseau d'employeurs. Auparavant, les conseillers en placement n'avaient de contact avec les employeurs que pour traiter des cas concrets et les activités de marketing étaient sporadiques, p. ex. sous la forme d'une séance d'information sur la gestion des absences. En conséquence, cet office ne dispose encore, d'après ses propres dires, que d'un réseau d'employeurs plutôt lâche. Il a fixé des objectifs chiffrés pour piloter la constitution du réseau (nombre de contacts avec les employeurs par rapport au temps consacré aux activités externes). Les collaborateurs de l'office AI ont encore des doutes sur la teneur réelle d'une démarche proactive, mais ils n'en pratiquent pas moins une approche active des entreprises lorsqu'il s'agit de trouver un poste ou une place de stage sur le marché primaire pour une personne précise.

L'office AI E, qui investit depuis plusieurs années dans la création d'un réseau d'employeurs, juge son réseau actuel excellent. Il attache beaucoup d'importance au marketing et, de façon générale, à son image. Il assigne lui aussi des objectifs chiffrés à ses collaborateurs pour piloter la mise sur pied de ce réseau (nombre de visites d'entreprise). Ses collaborateurs ont bien intériorisé l'importance qu'il y a à approcher de nouvelles entreprises et à entretenir les relations qu'on a déjà pu établir.

Objectifs généraux et objectifs chiffrés pour la collaboration avec les employeurs

Comme nous l'avons déjà mentionné, les offices AI ont aussi indiqué dans leur réponse au questionnaire écrit les objectifs généraux qu'ils poursuivaient en matière de placement. Les objectifs cités par les cinq offices AI retenus pour les études de cas comprennent fréquemment la mise sur pied et le développement du réseau d'employeurs. D'autres objectifs se rapportent plus ou moins directement à la collaboration avec les assurés (voir la section 3.3.3) ou, de façon générale, à la mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI.

«*Rapide et sans complication*», tel est l'objectif général poursuivi par l'*office AI A* en matière de collaboration avec les employeurs. L'*office AI B* accorde la priorité à «*gagner des employeurs*» et à «*soigner les contacts*», le but recherché étant concrètement de «*gagner 50 nouveaux employeurs par conseiller en placement*». L'*office AI C* formule les objectifs suivants : «*Soigner et gérer des contacts actifs avec les employeurs. Relations publiques, information proactive aux employeurs sur nos prestations*». Investissant davantage depuis 2006-2007 dans la constitution de son réseau d'employeurs, l'*office AI D* continue de miser à fond sur son développement : «*Les activités externes constituent en moyenne 40 % (2007) et au moins 60 % (2008) du travail, dont 30 % pour les contacts individuels avec les clients. Mise à jour de la base de données employeurs. Au moins une manifestation pour les clients par région et mise sur pied d'ici fin 2008 d'un réseau d'employeurs capable d'offrir des places de stage*». L'*office AI E* définit son objectif général comme étant «*d'informer les employeurs sur les prestations de l'AI et de contribuer à maintenir l'emploi*».

La mesure dans laquelle les employeurs sont approchés de façon proactive dépend d'un côté des ressources disponibles et, de l'autre, du pilotage des processus. Comme le montrent les réponses des offices AI au questionnaire, la moitié dispose d'objectifs chiffrés en matière d'établissement et d'entretien du réseau d'employeurs (voir la 2^e partie). Quatre des cinq offices AI retenus assignent également des objectifs chiffrés à leurs collaborateurs pour piloter la mise sur pied du réseau. Les objectifs relatifs à l'*input* se rapportent au temps consacré à la prospection et à l'entretien des contacts, les objectifs relatifs à l'*output*, au nombre de contacts sur le site des entreprises ou au nombre d'employeurs acquis à la cause du placement.

Marketing et relations clients

Les efforts consentis par les offices AI dans le domaine du marketing ont pour but de gagner les employeurs à leur cause, d'entretenir le réseau d'employeurs existant et, de façon générale, de soigner l'image de l'AI. A l'heure actuelle, les nouveautés de la 5^e révision constituent une bonne «*accroche*» pour une politique de communication active, comme l'ont souligné plusieurs offices AI : les employeurs ont besoin d'informations sur ces nouveautés et l'AI a quelque chose à leur offrir. En matière de marketing, les offices AI ont testé différentes méthodes et fait des expériences diverses. La gamme va de l'envoi d'informations à tous les employeurs à la remise de prix aux entreprises s'étant distinguées en matière de réinsertion professionnelle de personnes à l'AI, en passant par l'organisation de manifestations et de séances d'information.

Quelques offices AI sont plutôt réservés sur le succès des *séances d'information et des manifestations destinées aux employeurs*. «*Oui, on a organisé une séance de ce genre il y a deux ans. Avec un apéritif, où on a invité des employeurs. Où quelqu'un a été invité pour donner un exposé sur la gestion des absences. Mais ça laissait plutôt à désirer*» (service de placement OAI D).

Lorsque le réseau d'employeurs n'en est qu'à ses débuts, des campagnes d'information et des manifestations de grande envergure permettent de nouer les premiers contacts et de soigner l'image de l'AI. L'office AI D, dont le réseau est encore plutôt lâche, vient d'écrire à tous les employeurs du canton. *« Beaucoup s'intéressent à une séance que nous organisons prochainement pour leur fournir des informations détaillées. Il y a de grandes entreprises qui souhaitent que nous passions à l'occasion pour un entretien personnel. Et beaucoup ont déjà posé des questions ponctuelles. D'autres ont appelé pour nous remercier qu'on les informe au moins une fois, ils nous ont dit qu'ils se feraient un plaisir d'y revenir et qu'ils savent maintenant à qui s'adresser »* (direction OAI D).

L'office AI C a procédé de même au moment de créer son propre réseau, mais il accorde désormais plus d'importance aux contacts personnels. *« C'est ce que nous avons fait au début, quand nous avons mis le service sur pied en 2002-2003. De grandes manifestations avec l'ORPplus, pour pouvoir établir des contacts. Au début, nous n'en avions aucun. Quand nous avons engagé davantage de personnel en 2004, nous nous sommes rendu compte qu'on en obtenait plus sur le plan local qu'avec de gros événements. Nous avons eu des échos d'autres cantons, Lucerne, Fribourg. Nous nous sommes déjà demandé si, pour la foire d'automne, nous pourrions faire quelque chose avec la radio locale. Nous en sommes revenus, parce que nous pensons que le contact personnel est un meilleur moyen de toucher notre public-cible qu'une grande manifestation. Peut-être qu'on change de point de vue une fois qu'on a atteint une certaine taille »* (service de placement OAI C).

Il importe que les informations répondent parfaitement aux besoins particuliers des employeurs. *« Nous avons eu une séance CII. Super, nous avons écrit aux entreprises, préparé tout ce qu'il fallait, il y avait à peu près 180 participants en tout, dont 20 employeurs, les autres venaient tous d'institutions... J'étais consterné. D'autres ont dit que c'était toujours ainsi, mais ça ne peut pas être vrai. En plus, la séance a duré toute la journée ! Trouvez-moi un responsable du personnel qui peut prendre toute une journée pour une séance où, en plus, tout le monde lui demande quelque chose »* (direction OAI D).

Etant donné les réserves et les préjugés existant à l'égard de l'institution « AI » (voir la section 3.4.1), les activités de marketing des offices AI ont aussi pour but d'en soigner l'image. L'office AI E considère qu'il est très important non seulement d'avoir des contacts étroits avec les entreprises, mais aussi de travailler constamment à améliorer l'image de l'AI. Il adopte donc depuis longtemps des *mesures ciblées pour soigner son image* et il est convaincu qu'elles contribuent à son succès. *« Nous parlons toujours d'abus, etc. Dans notre canton, nous avons toujours parlé autrement de l'AI. Nous avons toujours donné aux gens un exemple positif. La semaine prochaine, nous remettons un prix à des assurés qui se sont beaucoup investis dans leur réadaptation professionnelle et qui ont même trouvé un employeur par eux-mêmes. Il y a pour ces personnes un diplôme, un certificat, et même de l'argent. Et puis il y a beaucoup d'articles dans les journaux où nous parlons de ces succès. (...) Nous avons déjà beaucoup fait pour donner une autre image de l'AI »* (direction OAI E). Bien sûr, les ressources financières manquent, mais l'office a toujours cherché et trouvé des sponsors pour organiser ce genre d'événements.

Prestations fournies par les offices AI aux employeurs

Comme les offices AI n'ont pas tous commencé en même temps à pratiquer une politique de placement active ou proactive (voir la section 3.4.3), leurs divers secteurs de prestations sont eux aussi plus ou moins développés.

Les offices AI fournissent pour l'essentiel aux employeurs des *informations* sur des questions relevant du droit des assurances sociales, sur la manière d'aborder les personnes handicapées et de gérer les problèmes de santé du personnel. Certains offices ont mis sur pied une *ligne d'information* ou une *permanence téléphonique* pour les employeurs. Leurs activités comprennent aussi la présence à des manifestations de promotion économique et *l'organisation de manifestations destinées aux employeurs*.

Les conseils et l'assistance sur place en vue du *maintien d'un poste* font aussi partie depuis longtemps du répertoire des prestations des offices AI. Pour les cinq offices AI considérés, quatre fois sur dix, le premier contact entre l'office AI et l'employeur concerne le maintien d'un poste, les différences entre offices étant toutefois notables (voir la 4^e partie). Les offices AI apprécient que les premiers contacts se prennent à l'initiative de l'employeur. « *La meilleure entame, c'est quand l'employeur demande un entretien, que l'assuré a encore son poste et qu'on peut faire quelque chose. Ces cas sont aussi très intéressants et très bons. On va sur place pour un entretien, on se présente en tant qu'AI, on présente notre produit, nous en avons relativement peu. C'est à cette occasion que toutes les questions sont posées : comment tout ça fonctionne avec l'assurance, qu'est-ce qu'on peut faire, qu'est-ce qu'on ne peut pas faire* » (service de placement OAI D).

Depuis 2004 au plus tard, tous les offices AI s'occupent du *placement des assurés en quête d'emploi* et, par conséquent, de la *prospection de postes, ponctuelle* ou, de plus en plus, *proactive*. Près d'un tiers des premiers contacts entre les offices AI et les employeurs ont pour but de placer des demandeurs d'emploi, les différences entre offices étant, là aussi, marquées (voir la 4^e partie). Pour effectuer cette prospection et entrer en contact avec des entreprises, les offices AI font des recherches dans l'annuaire électronique, les pages jaunes ou sur Internet. Ils passent aussi au peigne fin les offres d'emploi et répondent aux mises au concours. Lors de la première prise de contact avec une entreprise, il est important d'être déjà bien documenté, par exemple sur la taille de l'entreprise, son domaine d'activité, etc. Dans la mesure du possible, la prospection proactive implique une *visite sur place* ou l'envoi d'un *dossier d'information* à l'entreprise. Les renseignements pris sur place ou par téléphone sont ensuite consignés dans la *base de données employeurs*.

Plusieurs offices AI sont reliés à la *plateforme Internet* « www.personalclick.ch » lancée par les offices AI de Suisse centrale. Sur ce site, les offices AI placent les profils des assurés à la recherche d'un emploi. Les chefs du personnel des entreprises contactées peuvent donc se faire quand ils le veulent une idée des profils et des qualifications de ces personnes. Le site indique aussi le répondant à l'office AI, si bien que le contact peut être établi de la façon la plus directe possible. Un office AI s'est aperçu que ce service donne des résultats « *étonnamment bons* », pour autant que l'on ait contacté les employeurs par lettre plutôt que par courriel.

Dans le cadre des efforts de placement, les conseillers accompagnent parfois les demandeurs d'emploi aux entretiens de présentation. Ils fournissent à l'employeur et, le cas échéant, aux équipes une *assistance et un coaching lors de l'embauche* de la personne placée et, si nécessaire, pendant la phase de réadaptation.

Une partie des offices AI aide les entreprises à mettre sur pied un *système de gestion des absences* pour favoriser la détection précoce.

Afin *d'entretenir les relations*, un office AI organise annuellement une manifestation destinée aux employeurs. La question des relations avec ces « clients » a été abordée de diverses façons par les conseillers en placement. Il s'agit de voir concrètement comment on peut soigner au mieux les contacts avec ceux qu'on a déjà. A cet égard, les avis divergent d'un office à l'autre. Un placement réussi pourrait constituer une bonne base pour placer quelqu'un d'autre. Dans ce cas, on rappelle. *« Mais là, c'est fini, ils ne prennent plus personne de chez nous. Comment soigner le contact avec ce client ? C'est encore une autre paire de manches. Je ne peux pas tout bonnement appeler, qu'est-ce que je lui dirais ? »* (service de placement OAI B). Manifestement, l'office AI en question a toutefois certaines réserves quant à l'idée d'un suivi systématique ou d'une pratique consistant à relancer systématiquement les employeurs. *« Ah oui, le suivi, ça aussi c'est une chose. Si au bout d'un an nous relançons l'employeur, ça serait une stratégie, d'accord. Mais 100 % voudront alors désinsérer la personne, j'en mettrais ma main à couper. C'est tellement injuste. Voilà pourquoi je ne vais plus aux nouvelles, sinon je ne fais que m'attirer des problèmes et tout l'office AI est alors de nouveau sur le cas, ce qui n'aurait pas du tout été nécessaire si je n'avais pas pris de nouvelles. Nous sommes le second choix, c'est clair. Nous avons des gens de deuxième classe. Mais ils sont bien traités, ça oui »* (service de placement OAI B).

Les bonnes expériences faites avec l'« entraînement au travail »

Conçu comme un temps d'essai avant l'engagement, l'entraînement au travail offre une sécurité aux deux parties : à l'assuré, qui ne court pas le danger de recevoir son congé pendant le temps d'essai comme s'il était sous contrat, et à l'employeur, qui garde une certaine marge de manœuvre. *« Quand nous remarquons que quelqu'un ne veut pas entendre parler d'un poste fixe, nous lui proposons de juste tenter un essai, par exemple pour trois mois. "Ça ne te coûte rien". Nous avons fait de bonnes expériences avec ça. Quand ça se passe bien, la plupart du temps ça débouche sur un engagement. Parce que l'employeur, à un moment ou à un autre, il doit aussi liquider le travail en retard. Et s'il doit chercher quelqu'un d'autre, ça va encore lui coûter du temps et de l'argent. L'assuré qui commence à un nouveau poste, lui aussi connaît naturellement une certaine incertitude. Tout comme nous lorsque nous changeons d'emploi. Est-ce que ça va marcher, est-ce que je m'y plairai ? Mais ça n'est pas une raison de ne pas faire un essai. A mon avis, chaque changement de poste suppose un risque. Et le risque pour l'assuré, c'est seulement de devoir rechercher quelque chose d'autre si l'essai échoue. Il n'a rien à perdre »* (service de placement OAI A).

Plusieurs offices AI soulignent l'importance de définir clairement avec les employeurs l'objectif et les conditions de l'entraînement au travail. Selon la situation, l'office AI devra conseiller et suivre de plus près l'employeur et la personne assurée. En l'espèce, le conseiller en placement d'un office AI a tiré des enseignements d'un cas qui, envers et contre tout, a fini par déboucher sur un succès, c'est-à-dire un engagement. *« Je me suis simplement aperçu que c'est une chose que j'avais sous-estimée. Je pensais qu'il y avait un chef de personnel, que quelqu'un s'occuperait de la mise au courant. Et puis on m'a dit, au terme des six mois : "Ecoutez, après tout, nous ne sommes plus si sûrs que ça". Je me suis rendu compte alors qu'on aurait dû m'annoncer plus tôt, que j'aurais dû m'imposer au début, demander après deux mois : "Est-ce que ça va ? Où est-ce que ça cloche ?" Dans un autre cas, j'ai dit : "D'accord, je passerai tous les 15 jours". Ça a très bien commencé, mais j'ai remarqué*

maintenant que l'employeur préfère ne pas me voir trop souvent là-bas. Il ne me l'a pas dit comme ça, il a dit : "Écoutez, nous avons beaucoup de travail, je vous appellerai si vraiment ça ne va pas ou que nous avons des problèmes." » (service de placement OAI D).

L'office AI A recherche en priorité des places de stage qui déboucheront selon toute probabilité sur un engagement. C'est ce qui se passe dans 70 à 80 % des cas. Lorsque le temps d'initiation au travail occasionne des frais élevés, par exemple s'il faut former l'assuré au maniement d'une machine, l'office AI conclut d'habitude un accord écrit avec l'employeur afin que celui-ci s'engage à garder l'assuré dans son entreprise à la fin de la période d'initiation. Cela fonctionne bien en général, sauf si l'assuré a des problèmes de santé ou si le courant ne passe pas entre lui et l'employeur.

La convenance de la personne placée et le but de l'entraînement au travail sont aussi deux critères déterminants pour que cet instrument réussisse sur le marché primaire. S'il est utilisé à des fins d'instruction, il faut que l'employeur en soit informé et qu'il ne se fasse pas d'illusions. *« Il [l'assuré] peut naturellement aussi donner la preuve, par cet essai, qu'il ne vraiment plus rien faire » (service de placement OAI A).*

Comme le montre l'exemple du canton C, l'entraînement au travail conçu comme un instrument d'instruction du dossier peut aussi être utile pour l'employeur. Dans ce canton, l'office AI a conclu un accord avec une entreprise qui met en permanence à sa disposition huit à dix postes pour des mesures d'instruction. Pendant la phase d'initiation au travail, les assurés sont encadrés et pris en charge individuellement par le service du personnel. Pendant cette phase, ils touchent des indemnités journalières de l'AI et l'entreprise verse de son côté une contribution financière à l'AI pour ses services de placement et d'occupation. L'entreprise tire en outre profit de cette mesure en termes d'image, puisqu'elle a reçu le prix social du canton pour sa collaboration avec l'office AI. Celui-ci tente de gagner à cette cause une autre grande entreprise susceptible de proposer régulièrement, sur le marché primaire du travail, un certain nombre de postes pour des mesures d'instruction.

3.5 Collaboration avec des tiers

Les entretiens avec les responsables des offices AI ont porté principalement sur les processus internes et sur la collaboration avec les assurés et les employeurs. Nous avons aussi abordé à chaque fois les sujets de la collaboration interinstitutionnelle, de l'externalisation des prestations et d'autres facteurs externes, sans toutefois les approfondir. Pour cette raison, nous nous bornerons dans les pages qui suivent à présenter ces sujets de façon très sommaire.

Collaboration interinstitutionnelle

Nous avons retiré des entretiens l'impression générale qu'en matière de collaboration interinstitutionnelle aussi, les cantons sont plus ou moins avancés. S'agissant des deux autres institutions de réinsertion – l'assurance-chômage et l'aide sociale –, les cinq offices AI pratiquent une collaboration plus ou moins étroite avec les *offices régionaux de placement (ORP)*. La collaboration avec les *services sociaux* et les *offices cantonaux d'aide sociale* n'est avancée nulle part, même si des efforts dans ce sens se font dans au moins deux cantons.

La collaboration entre le service de placement de l'AI et l'ORP est plus ou moins institutionnalisée, ou reste ponctuelle, suivant les offices AI. Dans les deux cas, ces derniers qualifient de bonne ou de très bonne. L'office AI D apprécie par exemple la souplesse de l'ORP. *« La collaboration avec l'ORP est l'un des points vraiment essentiels. Parce qu'ils ont certaines mesures que nous n'avons pas. Ils ont, en matière d'amélioration des qualifications justement, une offre que nous n'avons pas. (...) Dans de nombreux cas, ils peuvent réagir plus rapidement et plus souplement. Et ils collaborent vraiment, nous lançons quelque chose et ensuite ils le mettent en œuvre »* (service de placement OAI D). Selon cet office AI, l'échange de données avec l'ORP pourrait toutefois être amélioré. *« Ce qu'on devrait avoir davantage chez nous, c'est le réseautage électronique. Pour qu'on voie avec nos partenaires ce qui est déjà fait, et pas par téléphone. Nous éviterions ainsi de faire les choses à double »* (direction OAI D).

L'office AI A envoie certains clients à l'ORP pour des cours de techniques de recherche d'emploi et recourt aussi à la gamme des programmes d'occupation. *« Nous avons constaté qu'eux aussi apprécient que nous leur envoyions des gens, car sinon leurs capacités ne sont parfois pas du tout utilisées. Ce sont de bons instruments. C'est un enseignement que nous avons tiré ces deux dernières années. Si quelqu'un est hors du circuit et n'a plus aucune chance de retrouver son ancien poste, une occupation est importante, peu importe où et comment. Pourvu qu'il puisse faire quelque chose. Seulement, il ne suffit pas de lui signaler les postes vacants. Il faut aussi qu'il puisse faire quelque chose entre-temps, sinon il a l'impression qu'il ne se passe rien du tout, à raison d'ailleurs »* (direction OAI A).

Nous n'avons abordé que marginalement la collaboration avec les assureurs d'indemnités journalières, qui gagne en importance avec la 5^e révision de l'AI, si bien qu'aucune conclusion sur la situation actuelle dans les cantons à ce sujet ne peut être tirée des entretiens.

Expériences faites avec l'externalisation de prestations

Dix des 26 offices AI confient certaines prestations de placement à des organisations tierces, comme la Fondation Intégration pour tous (IPT), Profil – Arbeit & Handicap ou d'autres organisations et institutions. Il s'agit souvent de placement, parfois aussi de mesures d'observation professionnelle ou de stages pratiques et, dans des cas ponctuels, du coaching de malades psychiques à leur poste de travail, de programmes d'occupation ou encore de cours visant à renforcer la motivation et la confiance en soi d'assurés relativement âgés qui sont absents depuis longtemps du marché du travail (source : réponse des offices AI au questionnaire).

Deux des cinq offices AI retenus pour les études de cas collaborent avec des organisations tierces, dans le domaine du placement plus précisément. En matière d'externalisation, leurs stratégies sont néanmoins opposées.

C'est délibérément que l'office D confie en priorité des cas « plutôt difficiles » à une agence de placement externe. *« Il y a des offices AI qui engagent des infirmières en psychiatrie et Dieu sait quoi encore... Non ! Je n'en veux pas, les psychologues et les médecins et les autres collaborateurs que nous avons me suffisent. (...) Alors nous achetons plutôt les services là où d'autres sont meilleurs que nous »* (direction OAI D).

L'office AI A, en revanche, confie à l'extérieur les cas « légers », capables de travailler à 100 %, mais dans une activité à temps partiel. Il précise que l'organisation tierce a une vision économique. *« Ils ont un bon réseau dans l'économie et ils peuvent réaliser des placements dans l'économie au*

moins aussi bien que nous. Mais si quelqu'un a de graves ennuis de santé, un problème médical, nous avons des spécialistes qui comprennent mieux le cas et qui pourront peut-être aussi convaincre un employeur que la personne en question, malgré ses limitations, peut encore travailler au moins à temps partiel dans l'entreprise » (direction OAI A).

3.6 Le succès et sa « recette »

Le questionnaire adressé aux offices AI leur demandait aussi d'apprécier leur réussite en matière de placement et de citer les principaux facteurs de cette réussite. Dans les lignes qui suivent, nous abordons les appréciations que les cinq offices AI ont formulées en réponse au questionnaire, pour les mettre en rapport avec les résultats des études de cas.

L'*office AI A* estime avoir « un assez bon nombre de réussites », en se fondant sur le fait qu'un tiers environ des clients de son service de placement ont été placés. Parmi les ingrédients de ce succès, il cite les éléments suivants : contacts personnels avec les employeurs, qualité des conseils et de l'assistance fournis aux employeurs, mesures déchargeant les employeurs de tâches administratives, suivi attentif des assurés et des employeurs et motivation des assurés.

L'*office AI B* juge lui aussi qu'il a « un assez bon nombre de réussites » en matière de placement. Il justifie cette appréciation en indiquant qu'il fait bonne figure dans les analyses comparatives de l'OFAS. Il ajoute que ce résultat n'est toutefois pas suffisant et qu'on pourrait en faire encore bien davantage. Ses principaux facteurs de réussite sont l'indépendance du service de placement et le fait que celui-ci ait été détaché du service d'orientation professionnelle.

L'*office AI C* s'adapte lui aussi « un assez bon nombre de réussites », appréciation qu'il justifie en se référant à l'augmentation constante du nombre de personnes en situation de handicap qui ont pu être placées et à l'amélioration permanente du taux de placement depuis l'instauration du placement actif. Il considère que les ingrédients de ce succès sont l'étendue et la qualité du réseau d'employeurs, la brièveté du délai d'attente jusqu'au premier entretien, le dépôt précoce des demandes de prestations et le principe « L'entretien avant l'instruction ».

Comme ses homologues, l'*office AI D* estime avoir « un assez bon nombre de réussites ». Il indique qu'il parvient régulièrement à réinsérer des personnes avec un handicap sur le marché primaire du travail ou à leur y trouver un autre poste. Lorsque le placement échoue, il mesure selon des critères stricts le revenu hypothétique que la personne pourrait réaliser si elle n'était pas invalide (pratique du TFA). Il cite parmi les ingrédients majeurs de son succès les contacts précoces avec l'employeur ou la personne assurée, l'encouragement de la collaboration avec les partenaires CII+, la prospection active, l'information et le soutien aux employeurs, la tenue d'une base de données employeurs à jour, la recherche de places de stage sur le marché primaire du travail, les manifestations destinées aux employeurs, le recrutement de collaborateurs qui s'identifient à leur tâche, et la formation de ces derniers en vue d'en faire des interlocuteurs compétents dans leur domaine.

L'*office AI E*, seul à estimer avoir « beaucoup de réussites », le justifie par le fait qu'environ 40 % des demandeurs d'emploi de l'AI ont pu être placés sur le marché primaire du travail. Il voit les clés de ce succès dans les compétences de son personnel, l'écoute du marché du travail, la très bonne connaissance des entreprises, la qualité de la collaboration interinstitutionnelle, l'image positive que les employeurs ont de l'AI et le sens de la responsabilité sociale de la majorité des entreprises.

3.7 Conclusions

L'étude qualitative approfondie des cinq offices AI retenus nous a donné une image concrète de l'organisation et des processus des offices AI à l'aube de la 5^e révision. Les entretiens réalisés avec les directeurs et directrices des offices AI, les responsables de la réadaptation professionnelle ou du service de placement et les conseillers en placement ont révélé, à partir des diverses situations internes des offices, les problèmes auxquels ils doivent faire face dans la collaboration avec les assurés comme avec les employeurs, ainsi que les stratégies et les programmes qu'ils mettent en place pour y répondre.

Pour les offices AI, le principal challenge réside dans les assurés eux-mêmes, qui sont aussi les bénéficiaires ultimes de tous leurs efforts : les prestations de l'AI ont pour but de prévenir l'invalidité, de la réduire ou d'y remédier par des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates. Le service de placement de l'AI a principalement affaire à des assurés qui, pour diverses raisons, sont difficiles à placer. Les offices AI sont persuadés que la réussite du placement dépend considérablement du profil de la personne assurée. Le manque de motivation et de qualifications, le type de handicap et le handicap en soi sont des facteurs qui rendent la réadaptation particulièrement ardue. Il y a manifestement interaction entre la motivation d'un côté et les qualifications et le handicap de l'autre. L'absence de perspectives sur le marché de l'emploi, due au manque de qualifications, diminue la motivation, et l'atteinte à la santé peut aussi bloquer les assurés. « *Je peux bien imaginer que la maladie paralyse en quelque sorte les gens* », explique un spécialiste dans un office AI. Indépendamment de la limitation réelle de la capacité de travail dans une activité adaptée, les assurés en quête d'emploi se heurtent souvent à des réserves et à des préjugés, ce qui mine leur motivation.

Le manque de motivation, problème aux multiples facettes : que faire ?

Tous les offices AI sans exception ont indiqué que la motivation est le véritable pivot de la réadaptation. Ils estiment aussi qu'elle fait défaut à la majorité des assurés aptes à la réadaptation professionnelle. Mais lors des entretiens, les cadres et les collaborateurs des offices AI expriment une vision nuancée de cette problématique. Le manque de motivation et le manque de volonté de réadaptation ont des causes diverses et se manifestent diverses manières. C'est aussi dans cette optique qu'il faut considérer les stratégies que l'AI et les offices AI adoptent pour combattre ce problème.

Les entretiens montrent que les offices ne considèrent pas que la motivation des assurés fasse partie des tâches essentielles du service de placement. Néanmoins, l'on peut identifier à plusieurs niveaux – celui des procédures, celui des prestations et celui du contexte dans lequel travaillent les offices AI – des repères permettant d'aborder le problème du manque de motivation.

- Le *facteur temps* joue un rôle important en matière de motivation : les offices AI indiquent que, suivant les circonstances, la motivation est toujours là si la personne a pu être prise en charge à un stade précoce. Les nouveaux instruments que sont la détection et l'intervention précoces reposent d'ailleurs sur ce constat. L'idée est de repérer les personnes menacées d'invalidité à un moment où elles n'ont pas encore perdu leur emploi ou de réduire le plus possible la phase d'incapacité de travail. Sous le régime de la 4^e révision de l'AI, les offices AI ont déjà essayé d'agir sur le facteur temps en améliorant leurs processus ou en aménageant leurs procédures.

- Le moment auquel les assurés sont adressés au service de placement et les conditions dans lesquelles ils le sont dépendent en règle générale du *type de procédure* adopté. Les processus d'instruction du dossier et les processus de réadaptation ayant cours dans les cinq offices AI retenus peuvent se classer en trois modèles théoriques : une démarche séquentielle (« Décision relative à la rente avant le placement »), une démarche semi-parallèle (« Instruction médicale avant le placement ») et une démarche parallèle (« L'entretien avant l'instruction »). Ce sont surtout les offices AI appliquant généralement en parallèle procédure d'instruction et processus de réadaptation qui invoquent le facteur temps. Leur intention est de prendre les assurés en charge le plus rapidement possible, pendant qu'ils sont encore motivés, et de les focaliser tôt sur la réadaptation professionnelle en identifiant leurs ressources. Quant aux offices AI qui privilégient une démarche séquentielle pour l'instruction et la réadaptation, ils voient précisément dans le fait de statuer d'abord sur la demande de rente une possibilité de lutter contre le manque de motivation des assurés. Enfin, les offices AI qui suivent une démarche semi-parallèle voient eux un avantage dans le fait que, une fois les examens médicaux achevés, les assurés savent clairement quelles activités peuvent raisonnablement être exigées d'eux et dans quelle mesure, et dans quelle direction axer les efforts. Tous les offices AI connaissent des exceptions à la règle choisie. D'un côté, les offices AI ayant opté pour une démarche séquentielle appliquent aussi des procédures d'urgence lorsqu'ils présument un potentiel de réadaptation élevé ; de l'autre, même les offices AI privilégiant une démarche parallèle doivent d'abord envoyer dans bien des cas les assurés à l'examen médical et les faire passer par le « circuit » de la rente.
- S'agissant du travail avec les assurés, les offices AI disposent d'une *gamme d'instruments similaire* en matière de bilan de situation, de soutien et de suivi. Certains instruments, comme le stage d'observation, revêtent une importance particulière au regard de la motivation. L'intention générale est d'ouvrir des perspectives aux assurés et de restaurer leur confiance en soi. Les offices AI s'interrogent aussi sur la question de savoir si l'on peut et si l'on doit exercer des pressions pour accroître la motivation. Leur conviction générale est qu'il faut apprécier au cas par cas si la pression est un moyen adéquat. L'intensité du soutien et du suivi des assurés varie d'un office AI à l'autre, en fonction des ressources en personnel.
- Les ressources consacrées au service de placement sont aussi en lien avec la *mise en place et le développement* d'un réseau d'employeurs. Si les offices AI en sont à différentes phases dans leur collaboration avec les employeurs, ils avancent néanmoins tous dans la même direction, passant d'une démarche active, ponctuelle, à une démarche proactive, globale. Ils sont aussi unanimes quant aux facteurs clé de la collaboration avec les employeurs : contacts personnels, relation stable fondée sur la confiance, souplesse et abandon du formalisme bureaucratique. Quel que soit le stade de développement du réseau d'employeurs, l'on a des raisons de penser que la qualité de la collaboration avec les employeurs et l'extension des possibilités de placement qui en résulte peuvent améliorer les perspectives des assurés, même de ceux qui sont difficiles à placer. Certains offices AI sont déjà parvenus à gagner à leur cause des employeurs qui mettent à leur disposition un nombre constant de postes d'entraînement au travail afin de permettre même aux assurés ayant peu de motivation et de confiance en soi de reconnaître leurs possibilités et de se tourner vers le marché du travail.
- Des considérations qui précèdent, nous tirons le bilan suivant : les offices AI s'emploient à orienter davantage leurs processus et leurs prestations sur la réadaptation professionnelle et se

situent à des phases différentes dans cette démarche. L'on remarque néanmoins que même les offices AI qui axent depuis longtemps et systématiquement leurs efforts sur la réadaptation professionnelle et y consacrent les ressources appropriées s'aperçoivent que les mesures adoptées ne permettent pas d'atteindre tous les assurés jugés aptes à la réadaptation. Dès lors, la question se pose de savoir si l'AI et les offices AI sont vraiment à même de satisfaire aux attentes élevées à leur égard. L'on peut douter que l'augmentation des ressources et l'élargissement de la gamme d'instruments permettent au bout du compte d'atteindre l'objectif visé : la réinsertion de la majorité des usagers. Il est donc urgent d'élargir notre champ de vision au-delà du système de l'AI et de se demander quelles autres solutions peuvent remplacer ou compléter les efforts déployés par l'AI pour réintégrer dans le monde du travail des personnes atteintes dans leur santé. Personne ne semble contester qu'il soit nécessaire en l'occurrence d'associer les employeurs à cette démarche et de leur conférer des obligations. En Suisse, le régime légal ne favorise guère cette participation et cet engagement des employeurs. D'autres pays envisagent de compléter les efforts de réinsertion venant des institutions sociales (assurance-invalidité, assurance-chômage, aide sociale) par une large diffusion des principes d'égalité et de non-discrimination (voir Pärli, Lichtenauer & Caplazi 2008). Les expériences faites avec des directives en la matière montrent que, pour certains Etats de l'UE et des Etats-Unis, cette approche favorise la démarche d'emploi accompagné (*supported employment*) et les initiatives prises par les entreprises en matière de gestion du handicap (*disability management*).

4^e partie : Enquête auprès des entreprises

4 Qualité des prestations du point de vue des employeurs

4.1 Introduction

Dans le cadre du mandat d'évaluation, le bureau BASS a été chargé de mener, dans les cinq cantons retenus pour les analyses approfondies, une enquête représentative susceptible de fournir des informations sur la qualité des prestations de placement de l'AI. La base de l'enquête couvrait l'ensemble des entreprises avec lesquelles les offices AI concernés avaient été en contact en 2006 et 2007. Les offices AI ont aimablement mis à notre disposition les adresses nécessaires à la conduite de l'enquête. Les entreprises ayant été en contact avec le service de placement AI de leur canton ont ainsi eu la possibilité d'évaluer leur niveau général de *satisfaction* à l'égard de ce service, les *effets* de leur contact et la *marge d'amélioration* existante.

Les informations quantitatives sur l'écho rencontré par les offices AI dans leurs efforts pour amener les employeurs à partager leurs objectifs étaient jusqu'alors quasi inexistantes. La présente enquête permet de combler partiellement cette lacune. Deux éléments sont toutefois à relever. Premièrement, seules des entreprises de cinq cantons ont été interrogées. Les résultats de l'enquête ne sont donc pas représentatifs de l'ensemble de la Suisse, mais seulement des cantons étudiés. Deuxièmement, nous avons convenu avec les offices AI retenus de n'envoyer aux entreprises qu'un questionnaire très court. L'on craignait à juste titre qu'un questionnaire plus long n'implique pour elles une charge trop importante et puisse influencer négativement sur leur disposition à collaborer avec les offices AI. Nous nous sommes efforcés de respecter cette consigne en nous limitant à huit questions réparties sur deux pages. En plus des questions portant sur l'évaluation de la qualité des prestations, nous avons recueilli certaines informations sommaires concernant l'entreprise elle-même (son secteur d'activité, sa taille et sa localisation) ainsi que le mode et la fréquence des contacts avec les offices AI. Ces données nous sont utiles à double titre : d'abord, elles nous indiquent, pour chaque canton, la composition structurelle des entreprises avec lesquelles l'office AI est en contact et la façon dont ces contacts sont établis ; ensuite, elles nous sont utiles pour expliquer les différences entre les cantons dans l'évaluation des prestations. Elles permettent également d'examiner s'il y a corrélation entre les spécificités des entreprises et des contacts, d'une part, et les appréciations des personnes que nous avons interrogées, d'autre part.

Tant l'envoi des questionnaires à l'ensemble des offices AI que les résultats des études de cas montrent que les offices AI ont intensifié, ces dernières années, leurs efforts afin de constituer des réseaux de relations avec les employeurs. Si certains offices AI ont commencé très tôt ce travail, d'autres ne l'ont entrepris que récemment. Un quart environ des offices AI s'y sont mis dès 2002, voire avant ; la moitié environ, entre 2003 et 2004 ; et le quart restant, en 2005 ou plus tardivement⁹. Les offices AI des cinq cantons retenus pour les études de cas ne se sont pas non plus engagés tous au même moment dans le processus de constitution et de développement d'un réseau d'employeurs. Si trois cantons ont une expérience de plusieurs années dans ce domaine, les deux autres n'ont commencé à mener ce travail de façon intensive qu'en 2006, suite à la seconde

⁹ Indications fournies par les offices AI lors de l'enquête écrite réalisée pour cette étude.

augmentation des ressources en personnel pour les services de placement. Cette disparité des situations de départ doit être prise en compte dans l'évaluation des résultats.

Procédés, échantillons et taux de réponse

En novembre 2006, nous avons demandé à cinq offices AI de nous remettre chacun *cent adresses* d'entreprises avec lesquelles leur service de placement avait été en relation en 2006 et/ou 2007. Sur cette base, nous avons constitué un échantillon aléatoire pour les quatre offices AI dont les banques de données contenaient plus d'adresses que les cent demandées. Le *Tableau 4.1* indique, pour chacun, le total des adresses disponibles, le nombre de questionnaires envoyés et le nombre de questionnaires reçus en retour. Sur 493 questionnaires envoyés, 255 ont été retournés dans le délai imparti. Cela correspond à un taux de retour de 51,7 %, résultat que nous jugeons satisfaisant. Aucune différence significative ne peut être établie entre les taux de retour des cantons respectifs.

Tableau 4.1: Ensemble de référence, échantillon et taux de retour de l'enquête

	Ensemble de référence	Envois	Retours	Taux de retour
Canton A	93	93	47	50,5 %
Canton B	780	100	49	49,0 %
Canton C	653	100	53	53,0 %
Canton D	134	100	59	59,0 %
Canton E	579	100	47	47,0 %
Total	2240	493	255	51,7 %

Source : BASS

Puisque nous adoptons, entre autres, une perspective cantonale, nous avons délibérément renoncé lors de l'exploitation des résultats à « corriger » à l'aide de facteurs de pondération les différences entre les ensembles de référence, et donc entre les probabilités respectives.

Méthodes d'exploitation

Les résultats que nous exposons dans le chapitre qui suit reposent tous sur des méthodes d'analyse univariées et bivariées. Toute analyse statistique commence par considérer les variables une à une. Ce premier aperçu est en effet indispensable pour un choix sensé des méthodes bivariées à appliquer ensuite. Dans l'étape univariée, on représente et décrit de distributions de fréquences « unidimensionnelles ». Comme nos données sont au mieux des variables dites « ordinales »¹⁰, nous ne pourrions pas les représenter par des moyennes, mais seulement par des distributions de fréquences (pourcentages). Dans la seconde étape, bivariée, c'est l'étude des corrélations entre les variables prises deux à deux qui constituera le point de départ de l'analyse. Nous utiliserons le coefficient χ^2 pour déterminer si une telle corrélation est significative¹¹.

¹⁰ Les variables ordinales sont celles dont les valeurs présentent une relation d'ordre, mais ne se prêtent pas à des opérations arithmétiques. Il est alors seulement possible de dire qu'un individu occupe un rang supérieur, inférieur ou égal à un autre (par exemple « d'accord », « plutôt d'accord », « pas d'accord »).

¹¹ Le coefficient χ^2 indique s'il existe une différence statistiquement significative entre les fréquences des différentes valeurs d'une variable Z à l'intérieur d'un sous-groupe X et les fréquences correspondantes dans le sous-groupe Y.

4.2 Résultats

4.2.1 Informations relatives aux entreprises et caractérisation des contacts

Cette section présente la composition de l'échantillon sur la base de certaines propriétés des entreprises et des contacts. Elle examine également dans quelle mesure la distribution de ces propriétés varie selon les cantons. Celles des entreprises (secteur, taille et localisation) donnent un aperçu approximatif des entreprises avec lesquelles les services de placement AI sont en relation. Celles des contacts informent, elles, sur la raison d'un contact, la façon dont il a été établi et la fréquence des contacts qui en ont résulté. Ces deux types de données permettent non seulement de décrire le contexte, mais servent aussi à l'analyse détaillée des informations recueillies sur l'image des offices AI, les effets de leurs contacts avec les entreprises et les marges d'amélioration existantes.

Propriétés des entreprises

Trois données ont été recueillies pour la caractérisation des entreprises : (1) leur secteur d'activité, (2) leur taille et (3) leur localisation. Le *Tableau 4.2* indique, pour l'ensemble de l'échantillon et par canton, la distribution des entreprises interrogées en fonction de ces trois variables.

- **Secteur d'activité** : En raison de leur faible nombre, les entreprises du secteur primaire ont été comptabilisées avec celles du secteur secondaire. 56 % des entreprises contactées par les offices AI relevaient de l'un de ces deux secteurs (agriculture, industrie, arts et métiers, artisanat) et 44 % du tertiaire (services). Les entreprises du tertiaire sont donc nettement sous-représentées en comparaison de leur part effective dans le nombre total des entreprises. Selon les données du Recensement des entreprises 2005, en effet, la proportion des « établissements » du tertiaire représente entre 57 et 65 % des entreprises suivant les cantons. La surreprésentation des entreprises du secondaire (et du primaire) dans l'échantillon semble notamment imputable à une plus forte « demande » de la part des entrepreneurs ou des assurés qu'ils emploient. La part des entreprises du primaire et du secondaire ayant d'elles-mêmes pris l'initiative d'entrer en contact avec l'office AI s'élève ainsi à 62 %. La part de ces secteurs atteint même 65 % pour ce qui est des contacts portant sur le maintien d'un emploi. Dans l'office AI du canton A, la surreprésentation des secteurs primaire et secondaire est plus marquée encore (70 %).
- **Taille de l'entreprise** : 51 % des personnes consultées travaillent dans une petite entreprise (moins de 50 employés), 39 % dans une entreprise moyenne (de 50 à 249 employés) et 10 % dans une grande entreprise (250 employés et plus). Des différences significatives existent sur ce point entre les cantons.
- **Localisation de l'entreprise** : 59 % des personnes consultées travaillent au sein d'une entreprise située dans une ville ou une agglomération, et 41 % dans une entreprise implantée en zone rurale. Comme la dimension ville-campagne avait été prise en compte pour le choix des offices AI retenus pour les études de cas, il est normal que des différences significatives existent sur ce point entre les cantons.

Tableau 4.2: Propriétés des entreprises, par canton

	Canton					Total
	A	B	C	D	E	
Secteur d'activité	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Primaire et secondaire	70 %	55 %	49 %	56 %	49 %	56 %
Tertiaire	30 %	45 %	51 %	44 %	51 %	44 %
Nombre de cas valables	*(47)	(49)	(53)	(59)	(47)	(255)
Taille de l'entreprise	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Petite (1-49)	51 %	57 %	53 %	32 %	72 %	51 %
Moyenne (50-249)	45 %	41 %	34 %	47 %	26 %	39 %
Grande (≥250)	4 %	2 %	13 %	20 %	2 %	10 %
Nombre de cas valables	*(47)	(49)	(53)	** (59)	** (47)	(255)
Localisation	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Ville/agglomération	32 %	76 %	76 %	46 %	65 %	59 %
Campagne	68 %	24 %	24 %	54 %	35 %	41 %
Nombre de cas valables	** (34)	*(34)	** (45)	** (46)	*(31)	(190)

**/* Différences de pourcentage significatives entre ce canton et les autres ($p < 0,01$ / $p < 0,05$)

Source : Enquête écrite auprès des employeurs de cinq cantons

Caractérisation des contacts

Quatre variables ont été recueillies pour caractériser les contacts entre les entreprises et les offices AI : (1) la raison principale du premier contact, (2) la partie à l'initiative du premier contact, (3) le mode et (4) la fréquence du contact. Le *Tableau 4.3* montre les distributions correspondantes, par canton et pour l'échantillon dans son ensemble.

- **Raison principale du premier contact** : 30 % des personnes interrogées indiquent que le premier contact a pris la forme d'un échange général d'informations. Dans 38 % des cas, c'est le maintien de l'emploi d'une collaboratrice ou d'un collaborateur qui était en jeu. Dans 32 % des cas enfin, il s'agissait du placement d'un ou d'une bénéficiaire de l'AI en quête d'un emploi. Des différences significatives existent sur ce point entre les cantons. Dans le *canton A*, les contacts à caractère informatif occupent la première place (47 %). Ce canton est aussi celui qui a commencé en 2006 à contacter par écrit les entreprises de façon systématique. Dans le *canton D*, ce sont les contacts portant sur le maintien d'emplois qui dominant (55 %), tandis que le placement ne représente que 16 % de l'ensemble des contacts. La situation est inverse dans le *canton E*, où le placement constitue la raison de la prise de contact dans 51 % des cas ; le maintien d'emplois n'y représente que 18 % des contacts, soit un pourcentage nettement inférieur à celui des autres cantons.

- **Initiative du premier contact** : Les offices AI sont à l'origine des premiers contacts dans 61 % des cas ; les entreprises, dans 39 % des cas. Une corrélation étroite existe entre les variables « initiative du premier contact » et « raison principale du premier contact ». Ce sont en majorité les offices AI qui prennent l'initiative de contacter les entreprises pour un échange général d'informations ou une demande de placement. A l'inverse, ce sont surtout les entreprises qui font appel aux offices AI lorsqu'il s'agit du maintien de l'emploi d'un collaborateur ou d'une collaboratrice. Aucune différence significative ne peut être établie sur ce point entre les cantons.
- **Type de contact** : Dans 59 % des cas, les personnes consultées indiquent que le contact a pris la forme d'au moins une visite sur le site de l'entreprise. Dans 41 % des cas, le contact en est resté au stade de l'échange écrit ou téléphonique. Pour ce qui est des visites sur place, l'initiative du premier contact revenait principalement aux offices AI (67 %). Le maintien d'un emploi et le placement représentent l'un et l'autre la raison d'être d'environ 40 % de ces visites, le reste étant dévolu à un échange général d'informations. Dans quatre des cinq offices AI étudiés, les visites sur place constituent environ deux tiers de l'ensemble des contacts. Cette proportion chute à un tiers seulement des cas dans l'office AI du canton E. Le fait que ce canton ait mené une campagne d'information à large échelle auprès des entreprises durant l'année de l'enquête explique sans doute la part comparativement plus faible qu'y occupent ces visites.
- **Fréquence des contacts** : Trois quarts des personnes consultées indiquent qu'elles ont déjà eu plusieurs contacts avec leur office AI. Pour les autres, il s'agissait en revanche d'un contact unique. Aucune différence significative ne peut être établie sur ce point entre les cantons.

Après avoir décrit la situation de départ à l'aide des propriétés des entreprises et des contacts, nous allons maintenant analyser les dimensions qui sont au cœur de notre enquête. Les sections suivantes traitent de l'image des offices AI auprès des entreprises, des effets des contacts pris et des marges d'amélioration identifiées par les entrepreneurs.

Tableau 4.3 Propriétés des contacts, par canton

	Canton					Total
	A	B	C	D	E	
Raison du premier contact	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Echange général d'informations	47 %	20 %	23 %	29 %	31 %	30 %
Maintien d'un emploi	31 %	35 %	44 %	55 %	18 %	38 %
Placement	22 %	46 %	33 %	16 %	51 %	32 %
Nombre de cas valables	*(45)	(46)	(43)	** (55)	** (45)	(234)
Origine du premier contact	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Office AI	55 %	54 %	69 %	54 %	71 %	61 %
Entreprise	45 %	46 %	31 %	46 %	29 %	39 %
Nombre de cas valables	(42)	(48)	(52)	(57)	(45)	(244)
Type de contact	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Visite sur le site de l'entreprise	35 %	64 %	58 %	70 %	65 %	59 %
Contact par écrit, par téléphone ou autre	65 %	36 %	42 %	30 %	35 %	41 %
Nombre de cas valables	** (43)	(47)	(52)	(56)	(46)	(244)
Fréquence des contacts	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Contact unique	25 %	26 %	35 %	22 %	14 %	25 %
Plusieurs contacts	75 %	74 %	65 %	78 %	86 %	75 %
Nombre de cas valables	(40)	(42)	(46)	(51)	(36)	(215)

**/* Différences de pourcentage significatives entre ce canton et les autres ($p < 0,01$ / $p < 0,05$)

Source : Enquête écrite auprès des employeurs de cinq cantons

4.2.2 Image des services de placement

Nous avons posé deux questions afin de connaître l'image des offices AI auprès des entreprises ayant été en relation avec leur service de placement :

- « *Quelle image avez-vous du service de placement de l'office AI ?* » (Réponses possibles : « très positive », « plutôt positive », « moyen », « plutôt négative », « très négative »)
- « *Le contact direct avec l'office AI a amélioré l'image que nous en avons* » (Réponses possibles : « d'accord », « plutôt d'accord », « pas d'accord »)

Comme le montre le *Tableau 4.4*, une bonne moitié des personnes interrogées (57 %) ont une image plutôt positive des services de placement de l'assurance-invalidité ; 14 % d'entre elles expriment même une évaluation très positive. A peine 5 % des personnes interrogées affirment en avoir une image plutôt (3 %) ou très négative (2 %). Le reste, soit environ un quart des personnes

interrogées, s'inscrit entre les deux pôles. Ces résultats montrent que la majorité des personnes ayant été en relation avec les offices AI jugent positivement le travail des services de placement.

Tableau 4.4 « Quelle image avez-vous du service de placement de l'office AI ? »

	Très positive	Plutôt positive	Moyen	Plutôt négative	Très négative	Total
Nombre	(35)	(139)	(60)	(7)	(5)	(246)
Pourcentage	14 %	56 %	25 %	3 %	2 %	100 %

Source : Enquête écrite auprès des employeurs ayant été en relation avec le service de placement d'un office AI. Enquête BASS

Concernant la seconde question, près de trois quarts des personnes interrogées se disent au moins plutôt d'accord d'affirmer qu'un contact direct a amélioré l'image qu'elles avaient de l'office AI. Le quart restant considère que ce contact n'a pas modifié ladite image. Une relation significative existe entre le jugement porté sur l'image des services de placement et celui porté sur l'amélioration de celle-ci ($p < 0,01$, voir Annexe 3, tableau 1). Près de la moitié des personnes ayant indiqué que l'expérience du contact direct n'avait pas amélioré leur image du service de placement de leur office AI déclarent aussi qu'elles en avaient déjà une image (plutôt) positive. Les contacts directs avec les entrepreneurs permettent donc aux offices AI d'améliorer leur image auprès d'une large majorité. Ils contribuent à améliorer de façon significative l'image de l'assurance-invalidité auprès des entreprises. Les situations dans lesquelles les offices AI ne parviennent visiblement pas, malgré un contact direct, à améliorer une image auparavant négative ne représentent que 5 % des cas.

Analyses détaillées

Les analyses détaillées avaient pour but d'examiner l'existence de corrélations entre l'appartenance à un canton et les propriétés des entreprises ou des contacts d'une part, l'image des offices AI d'autre part¹². Ces analyses révèlent notamment que l'image du service de placement est sensiblement plus négative dans l'un des cantons étudiés (canton B). Deux des variables recueillies influencent l'image que l'on a de l'office AI indépendamment du canton où il se trouve :

- *Origine du premier contact* : contact pris « par l'office AI » ou « par l'entreprise »
- *Type de contact* : « sur place » ou « à distance » (par écrit, par téléphone ou autre)

Aucune relation significative ne peut être établie entre les propriétés de l'entreprise (secteur, taille, localisation) et le jugement porté sur l'image des offices AI. Les résultats présentés dans les paragraphes qui suivent sont résumés dans le *Tableau 4.5*.

¹² En raison du faible nombre de réponses données aux deux extrémités, l'axe des réponses possibles a été ramené de cinq à trois catégories. Nous avons ainsi fusionné les deux catégories « très positive » et « plutôt positive » en une seule, intitulée « (plutôt) positive », et avons procédé de la même façon pour les deux catégories « très négative » et « plutôt négative ». La catégorie intermédiaire (« moyen ») reste inchangée.

Tableau 4.5 « Quelle image avez-vous du service de placement de l'office AI ? »

	(Plutôt positive)	Moyen	(Plutôt négative)	Total
Total (n=246)	70 %	25 %	5 %	100 %
Origine du premier contact (n=240)	(n=170)	(n=58)	(n=12)	
Office AI (n=147) **	76 %	23 %	1 %	100 %
Entreprise (n=93) **	63 %	26 %	11 %	100 %
Type de contact (n=239)	(n=169)	(n=59)	(n=11)	
Visite sur le site de l'entreprise (n=143) **	80 %	17 %	2 %	100 %
Par écrit, par téléphone, autre (n=96) **	56 %	35 %	8 %	100 %
Canton (n=246)	(n=174)	(n=60)	(n=12)	
A (n=43)	70 %	26 %	5 %	100 %
B (n=49) *	67 %	20 %	12 %	100 %
C (n=52)	71 %	29 %	0 %	100 %
D (n=57)	70 %	25 %	5 %	100 %
E (n=45)	76 %	22 %	2 %	100 %

**/* Différences de pourcentage significatives ($p < 0,01$ / $p < 0,05$)

Source : Enquête écrite auprès des employeurs ayant été en relation avec le service de placement d'un office AI. Enquête BASS

Origine du premier contact

L'image du service de placement AI est meilleure auprès des personnes que ce service a pris l'initiative de contacter qu'auprès de celles qui se sont adressées d'elles-mêmes à un office AI. Cette corrélation est particulièrement nette lorsqu'on considère les personnes ayant une image (plutôt) négative du service de placement AI. Ainsi, dix des douze personnes ayant une image (plutôt) négative du service de placement indiquent avoir été à l'origine du premier contact. Ces réactions négatives ne représentent toutefois que 11 % de l'ensemble des entreprises ayant elles-mêmes contacté un office AI. La proportion des entreprises qui ont une image (plutôt) négative du service de placement AI après avoir été contactées par ce dernier n'atteint en revanche que 2 %.

Type de contact

L'image du service de placement AI est nettement meilleure auprès des entreprises auxquelles l'office AI a rendu visite sur place (59 % des personnes interrogées, voir le *Tableau 4.3*) qu'auprès de celles qui n'ont eu qu'une relation « à distance » avec le service. En effet, 80 % des personnes ayant reçu la visite de collaborateurs d'un office AI ont une image (plutôt) positive du service de placement. Ce taux de satisfaction chute de façon significative à 56 % en l'absence de rencontre personnelle. Une visite sur place permet souvent d'améliorer de façon significative l'image de l'office AI (52 %) par comparaison avec un simple contact écrit ou téléphonique (19 %). Une visite sur place

dans le cadre des démarches en vue d'un placement constitue ainsi non seulement un moyen efficace de maintenir l'emploi ou de faciliter la réinsertion professionnelle des usagers de l'AI (voir la section 4.2.3), mais encore une opportunité appréciable d'influencer positivement l'image de l'assurance-invalidité auprès des employeurs.

Particularités cantonales

12 % des interlocuteurs du *canton B* (soit 6 personnes) affirment avoir une image (plutôt) négative du service de placement AI. Cette proportion est significativement plus élevée ($p < 0,05$) que dans les autres cantons (3 %). Les analyses faites en vue d'expliquer une telle différence montrent que la proportion comparativement plus élevée de jugements (plutôt) négatifs dans ce canton est exclusivement le fait de personnes n'ayant eu avec l'office AI qu'un échange unique ou qu'un contact sous forme écrite ou téléphonique. Il s'agit en outre pour la plupart de contacts dont l'initiative revient à l'employeur. La part des personnes interrogées dont le jugement est (plutôt) négatif s'élève à 26 % pour ce groupe spécifique dans le canton B alors qu'elle n'est que de 4 % dans les autres cantons. Ce résultat met en évidence l'importante marge d'amélioration en matière de premiers contacts écrits ou téléphoniques dans le canton B par rapport aux autres cantons.

4.2.3 Impact de la collaboration avec l'AI sur les connaissances, l'attitude et le comportement des employeurs

Il ne fait aucun doute que la qualité de collaboration avec le plus grand nombre d'employeurs possible est essentielle à la réalisation des deux objectifs principaux des services de placement AI : le maintien de l'emploi et l'insertion des assurés dans le marché ordinaire du travail. Les études de cas montrent que pour développer leurs réseaux d'employeurs, les offices AI procèdent à la fois de manière « spécifique » aux situations rencontrées et de manière « proactive » (prospection, orientation, information). Si les interventions visant le maintien de l'emploi présentent essentiellement un caractère spécifique, une opération de placement d'un demandeur d'emploi s'avèrera d'autant plus efficace qu'elle pourra prendre appui sur des contacts préexistants avec des employeurs potentiels. Or, la réaction d'un employeur face à un cas concret dépend en grande partie de ses *connaissances* et de son *attitude* tant à l'égard des demandes de l'office AI qu'à l'égard des personnes atteintes dans leur santé. C'est pourquoi nous avons essayé de déterminer dans quelle mesure le contact avec l'office AI contribue à la fois à produire des connaissances pertinentes sur le fonctionnement de l'assurance-invalidité et à susciter des changements d'attitude et de comportement dans les domaines qui nous intéressent.

A cette fin, nous avons présenté onze affirmations aux personnes consultées en leur demandant de bien vouloir nous indiquer à quel point elles étaient d'accord (« d'accord », « plutôt d'accord » ou « pas d'accord ») sur chacune d'elles. Ces onze affirmations peuvent être regroupées dans les quatre catégories suivantes :

Connaissances et attitude (7 affirmations)

- A1 : Nous connaissons mieux les possibilités et les prestations de l'AI en matière de réadaptation professionnelle.
- A2 : Nous savons à qui nous adresser à l'office AI quand un collaborateur ou une collaboratrice a des problèmes de santé susceptibles de conduire à une invalidité.
- A3 : Le contact a contribué à ce que nous percevions l'office AI comme un centre de compétences et de prestations.
- A4 : Un rapport de confiance s'est établi entre nous et les responsables de l'office AI.
- A5 : Notre image de l'office AI du canton s'est améliorée grâce au contact direct.

Réduction des préjugés

- A6 : Le contact a contribué à réduire les préjugés à l'égard des personnes handicapées en quête d'emploi.
- A7 : Le contact a contribué à réduire les préjugés à l'égard de l'assurance-invalidité.

Comportement (2 affirmations)

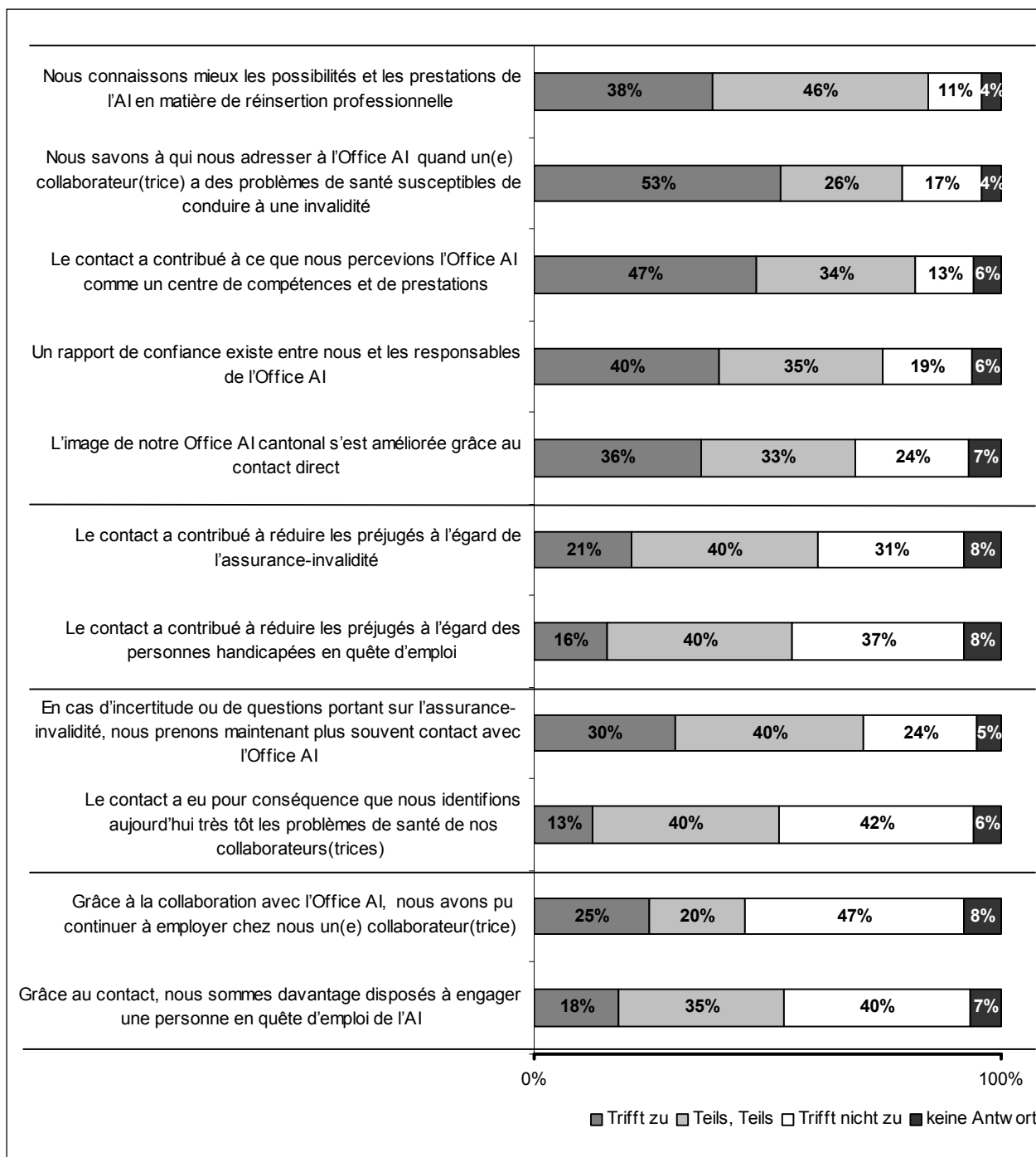
- A8 : En cas d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité, nous prenons maintenant plus souvent contact avec l'office AI.
- A9 : Le contact a eu pour conséquence que nous identifions aujourd'hui très tôt les problèmes de santé de nos collaborateurs ou collaboratrices.

Succès de la réadaptation (2 affirmations)

- A10 : La collaboration avec l'office AI nous a permis de continuer à employer un collaborateur ou une collaboratrice.
- A11 : Grâce au contact, nous sommes davantage disposés à engager une personne en quête d'emploi adressée par l'AI.

La *figure 4.1* montre la distribution des réponses recueillies. Pour chaque affirmation, elle indique la part des personnes qui se sont déclarées d'accord, plutôt d'accord ou pas d'accord sur l'énoncé correspondant. Nous présentons ensuite les résultats qui nous paraissent les plus importants. Sauf indication contraire, la notion d'« accord » utilisée dans le commentaire englobe l'ensemble des réponses des personnes qui ont exprimé un accord au moins partiel (« d'accord » ou « plutôt d'accord »). Les résultats des analyses détaillées figurent à l'*annexe 3*.

Figure 4.1: Effets du contact direct entre les entreprises et le service de placement de l'AI sur les connaissances, l'attitude et le comportement des employeurs



Source : Enquête écrite auprès des employeurs ayant été en relation avec le service de placement d'un office AI (n=255). Enquête BASS

Connaissances et attitude

Les énoncés recueillant le taux d'accord le plus élevé sont ceux qui concernent les connaissances et l'attitude (A1 à A5). Les offices AI parviennent visiblement très bien à se positionner comme des centres de compétences et de prestations, ainsi qu'à établir un rapport de confiance avec les

employeurs. La grande majorité des entreprises contactées ont, grâce au contact direct avec l'office AI, une meilleure connaissance des possibilités et des services de l'AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle. Elles savent à qui s'adresser quand un collaborateur ou une collaboratrice a des problèmes de santé susceptibles d'entraîner une invalidité. L'établissement d'un contact se répercute dans l'ensemble positivement sur l'image des offices AI auprès des employeurs. Près de trois quarts des personnes interrogées affirment ainsi en avoir une image positive ou plutôt positive (voir à ce propos la section 4.2.2).

Réduction des préjugés

Un peu plus de la moitié des personnes consultées indiquent que le contact avec l'office AI a contribué à réduire les préjugés à l'égard de l'AI et des personnes handicapées en quête d'emploi. Il faut tenir compte du taux comparativement élevé de non-réponse à cette question (8 %). Plusieurs personnes ont précisé que, n'ayant pas de préjugés à l'égard de l'assurance-invalidité ni des personnes handicapées en quête d'emploi, elles ne pouvaient pas répondre à la question.

Comportement

Si les contacts avec les employeurs ont des effets positifs sur leurs connaissances et leur attitude, ils semblent aussi avoir une influence sur leur comportement. La grande majorité des employeurs non seulement sait à qui s'adresser en cas de besoin, elle affirme également, à raison de 70 % des personnes interrogées, rechercher plus fréquemment le contact avec l'office AI en cas d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité. Une courte majorité déclare en outre que le contact avec l'office AI les a aidés à repérer plus tôt les problèmes de santé de leurs collaborateurs.

Succès de la réadaptation

45 % des personnes interrogées sont d'accord sur l'affirmation selon laquelle la collaboration avec l'office AI leur a permis de continuer à employer un collaborateur ou une collaboratrice. Cet objectif ne concernait toutefois pas l'ensemble des situations. Si on ne considère que les 38 % pour qui le contact avec l'office AI portait sur le maintien d'un poste (voir le *Tableau 4.3*), le taux de succès (ou d'accord au moins partiel) s'élève à environ 75 %. Près de la moitié (48 %) de ces personnes approuvent même pleinement l'énoncé correspondant (voir Annexe 3, tableau 3).

Un peu plus de la moitié (53 %) des personnes consultées confirment que le contact avec l'office AI a accru leur disposition à engager une personne à l'AI en quête d'emploi. Si l'on ne tient compte à nouveau que des 32 % des personnes interrogées pour qui le placement d'un bénéficiaire de prestations AI faisait l'objet du contact (voir le *Tableau 4.3*), le taux de succès s'élève à 72 %. La part des personnes interrogées qui approuvent pleinement l'énoncé correspondant est néanmoins significativement plus faible que dans le cas précédent et n'atteint que 34 % (voir Annexe 3, tableau 4). Il faut toutefois tenir compte du fait que cet énoncé ne constitue pas un indicateur « dur ». Le fait que l'engagement d'un bénéficiaire de prestations AI soit souhaitable d'un point de vue social a aussi pu avoir une influence sur l'évaluation des employeurs.

Nous nous proposons maintenant d'aborder les facteurs ayant une influence sur les connaissances, l'attitude et le comportement des employeurs, ainsi que sur le succès de la réadaptation, en relevant les différences observées entre les cantons.

Visite sur le site de l'entreprise

Une visite sur place est le moyen le plus efficace d'obtenir un effet positif auprès des employeurs. Le taux d'accord est, pour toutes les affirmations examinées, significativement plus élevé ($p < 0,01$) chez les personnes auxquelles les offices AI ont rendu visite que chez les autres. Les résultats détaillés confirment de façon impressionnante les déclarations des personnes interrogées dans le cadre des études de cas. Ils montrent qu'un contact direct (« face à face ») est la meilleure façon d'amener les employeurs à collaborer avec l'AI. Les taux d'accord détaillés figurent dans le *tableau 2 de l'annexe 3*.

Taille de l'entreprise

Dans l'ensemble, la disposition à engager une personne à l'AI en quête d'emploi augmente davantage dans les plus petites entreprises que dans les plus grandes ($p < 0,05$). Si 64 % des petites entreprises sont au moins partiellement d'accord avec l'affirmation correspondante, ce n'est le cas que de 39 % des grandes entreprises (voir *Annexe 3, tableau 5*).

Particularités cantonales

Dans quelle mesure les réponses des personnes consultées dépendent-elles du canton où elles se trouvent ? Des différences significatives entre cantons peuvent être relevées dans les taux d'accord exprimé au sujet de quatre affirmations. Ces différences sont exposées dans les paragraphes qui suivent. Les données précises figurent dans le *tableau 6 de l'annexe 3*.

Canton E : L'office AI du canton E parvient apparemment mieux que les autres à instaurer un rapport de confiance avec les employeurs. Cela se traduit de façon positive sur la disposition de ces derniers à collaborer avec le service de placement AI. Les personnes qui affirment rechercher plus fréquemment le contact avec l'office AI en cas d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité y sont nettement plus nombreuses que dans les autres cantons étudiés. La disposition à engager une personne à l'AI en quête d'emploi y progresse aussi davantage. Plusieurs éléments expliquent en partie ces résultats positifs. Le canton E est celui qui présente (i) la proportion la plus élevée de petites entreprises parmi ses contacts ; (ii) la proportion la plus grande de contacts à des fins de placement et (iii) la proportion la plus élevée de contacts multiples (voir le *Tableau 4.2* et le *Tableau 4.3*). Or, chacune de ces trois dimensions est, dans tous les cantons étudiés, corrélée positivement avec le taux d'accord recueilli au sujet des trois affirmations « rapport de confiance », « recherche plus fréquente de contacts » et « disposition à engager une personne à l'AI ».

Canton A : Le canton A se caractérise par un nombre nettement moins important de visites sur place et un nombre nettement plus élevé de contacts à caractère informatif que les autres cantons étudiés (voir le *Tableau 4.3*). L'office AI n'a commencé que récemment à développer de façon systématique son réseau d'employeurs. Cette spécificité du canton A peut expliquer le plus faible taux d'accord au sujet de certaines affirmations. Le canton A présente en effet un taux d'accord nettement plus faible que les autres tant à propos de l'existence d'un rapport de confiance avec l'office AI que relativement au placement et au maintien d'un emploi (« Grâce au contact, nous sommes davantage disposés à engager une personne en quête d'emploi adressée par l'AI » et « La collaboration avec l'office AI nous a permis de continuer à employer un collaborateur ou une collaboratrice »).

Canton C : Les personnes qui affirment chercher plus fréquemment le contact avec l'office AI en cas d'incertitude sur l'assurance-invalidité sont nettement moins nombreuses dans le canton C que

dans les autres cantons étudiés. Ce taux d'accord plus faible correspond aussi à un taux d'accord comparativement plus faible au sujet du rapport de confiance. Ni les propriétés des entreprises ni celles des contacts n'apportent d'explication probante à ces résultats plus faibles.

4.2.4 Marge d'amélioration du point de vue des entreprises

Nous avons enfin demandé aux personnes interrogées dans le cadre de cette enquête de nous indiquer quelles améliorations pourraient être apportées en premier lieu dans les prestations de placement de l'AI. Nous leur avons indiqué huit possibilités que nous avons précédemment identifiées, notamment sur la base des discussions menées avec les représentants des cinq offices AI retenus pour les études de cas. Nous leur avons également laissé la possibilité de formuler leurs propres propositions d'amélioration. Très peu d'entre elles (6 %) ont fait usage de cette possibilité, et les suggestions formulées étaient alors en général individuelles et liées à un cas précis.

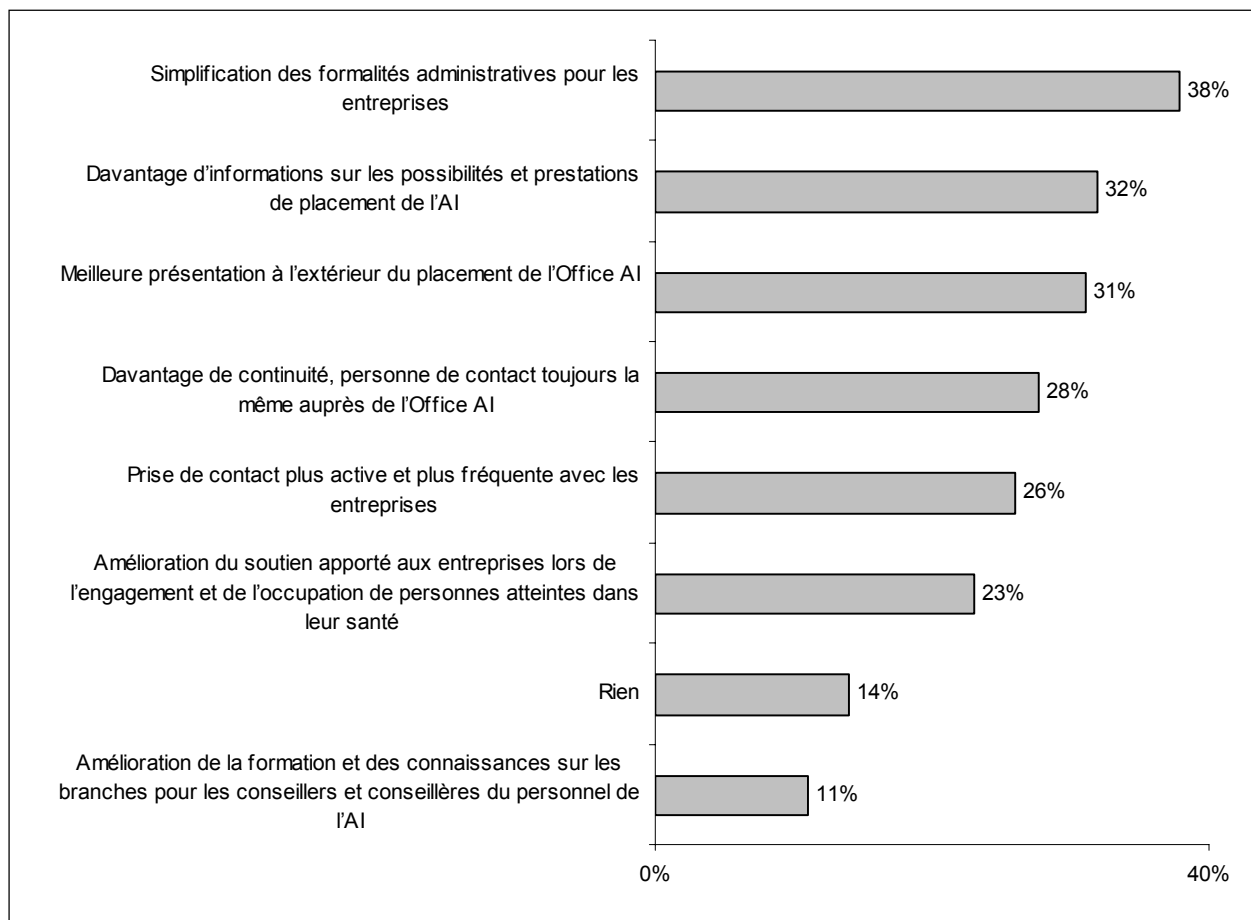
La *figure 4.2* indique le pourcentage obtenu par chaque proposition d'amélioration par rapport au total des mentions recueillies. Les paragraphes suivants présentent brièvement les trois propositions d'amélioration les plus souvent citées.

Simplification des formalités administratives

Le souhait d'une simplification des formalités administratives pour les entreprises arrive en première position avec 38 % des mentions. Les analyses détaillées indiquent que ce pourcentage est significativement plus faible pour les entreprises ayant reçu la visite de l'office AI (32 %) que pour celles n'ayant pas fait l'objet d'une telle visite (48 %, $p < 0,05$). Il s'agit d'un résultat encourageant, dans la mesure où les visites sur place servent principalement au placement d'un bénéficiaire de prestations AI en quête d'emploi ou au maintien de son emploi. Or, c'est précisément chez les personnes confrontées à ces situations qu'aurait pu exister la « crainte » d'un surcroît de tâches administratives susceptible de compromettre la réussite du placement ou le maintien de l'emploi.

Si le souhait d'une simplification des formalités administratives arrive en première position dans les cantons A, B et C, il n'occupe que la deuxième dans les cantons D et E. Dans ces derniers, c'est le souhait de davantage d'informations sur les possibilités et les prestations de placement de l'AI qui arrive en tête.

Figure 4.2: « A votre avis, quelles améliorations pourraient être apportées en premier lieu dans le service de placement de l'office AI ? »



Source : Enquête écrite auprès des employeurs ayant été en relation avec le service de placement d'un office AI ($n_{\text{(valables)}}=234$). Enquête BASS

Davantage d'informations sur les possibilités et les prestations du service de placement de l'AI

Près d'un tiers des personnes consultées (32 %) souhaitent obtenir davantage d'informations sur les possibilités et les prestations de placement de l'AI. Aucune corrélation significative ne peut être établie entre ce pourcentage et les propriétés des entreprises ou des contacts. Le souhait d'un tel supplément d'informations est particulièrement élevé dans les cantons D (42 %) et E (43 %). Dans le canton B, à l'inverse, il n'arrive qu'en quatrième position, avec 18 %.

Meilleure présentation du service de placement de l'office AI à l'extérieur

31 % des personnes interrogées estiment que la façon dont le service de placement de l'office AI se présente à l'extérieur pourrait être améliorée. Aucune corrélation significative ne peut être établie entre ce pourcentage et les propriétés des entreprises ou des contacts. Une comparaison intercantonale montre que les personnes qui notent une marge d'amélioration dans la façon dont le service de placement se présente à l'extérieur sont nettement moins nombreuses dans le canton B (18 %, $p < 0,05$).

4.3 Conclusions de l'enquête auprès des entreprises

En résumé, l'analyse de l'enquête auprès des entreprises nous permet de tirer les conclusions suivantes :

- De manière générale, les personnes interrogées portent un jugement positif sur la collaboration directe entre les entreprises et les services de placement de l'AI. *L'image des services de placement peut dans l'ensemble être qualifiée de bonne* : 14 % des personnes consultées jugent cette image très positive, 56 % la considèrent comme plutôt positive et 25 % comme ni positive ni négative. Seules 5 % des personnes interrogées ont une image négative des services de placement (plutôt négative, 3 % ; très négative, 2 %). L'image en majorité positive des services de placement semble être une conséquence directe de la collaboration entre les entreprises et les offices AI : près de trois quarts des personnes interrogées affirment que l'image qu'elles ont de l'office AI s'est améliorée au moins partiellement à la suite du contact qu'elles ont eu avec lui.
- Il ressort des études de cas qualitatives que les offices AI interrogés s'efforcent d'accélérer la « révolution culturelle » consistant à passer d'une « institution d'assurance » à un « service de réinsertion ». Les résultats de l'enquête auprès des entreprises montrent que cette transformation a également été perçue par les acteurs extérieurs à ces offices. Près de la moitié des personnes interrogées perçoivent en effet « leur » *office AI comme un centre de compétences et de services* ; près d'un tiers d'entre elles considèrent que c'est au moins partiellement le cas. La plupart des personnes interrogées estiment obtenir les informations nécessaires grâce au contact avec l'office AI et savoir à qui elles devront s'adresser si un collaborateur ou une collaboratrice a un problème de santé susceptible de conduire à une invalidité. Selon les personnes interrogées, un contact préalable conduit à rechercher plus fréquemment la collaboration de l'office AI en cas d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité.
- L'idée que *le contact personnel est la clé du succès* a été exprimée d'une façon ou d'une autre dans la plupart des entretiens que nous avons eus avec les représentants des cinq offices AI. La collaboration avec les employeurs ne vise pas uniquement à transmettre des informations, mais encore à réduire les préjugés et à établir une relation de confiance. C'est un point de vue que confirment également les employeurs. Trois quarts des personnes consultées dans les entreprises indiquent que l'existence d'un contact a permis au moins en partie d'instaurer un rapport de confiance avec les responsables de l'office AI. Pour un peu plus de la moitié d'entre elles, ces contacts contribuent au moins en partie à réduire les préjugés à l'égard de l'AI et des personnes handicapées en quête d'emploi. Les visites sur place effectuées par les représentants des offices AI constituent la meilleure façon de poser les bases d'une collaboration prometteuse avec les entreprises. Les personnes ayant reçu une telle visite se montrent plus positives à l'égard des offices AI que les autres, et ce pour l'ensemble des dimensions examinées.
- Même si les entreprises contactées par l'office AI jugent en général positivement son service de placement, les personnes interrogées estiment qu'une *marge d'amélioration* subsiste dans divers domaines. Dans l'ensemble, c'est le souhait d'une simplification des démarches administratives qui arrive en tête des suggestions d'amélioration (38 %). De leur côté, les offices

AI et les collaborateurs des services de placement ont pleinement conscience de cette demande. C'est du moins ce qui ressort des entretiens réalisés avec leurs représentants. « *Personnalisation, simplicité et absence de tracasseries administratives* », telle est en résumé la recette du succès selon le responsable d'un office AI. Plusieurs offices considèrent que l'étendue des compétences décisionnelles des collaborateurs des services de placement constitue un facteur décisif pour un placement efficace. Ces collaborateurs devraient pouvoir conclure des engagements fermes directement avec les employeurs, sans avoir à les faire contresigner par l'administration. L'office AI du canton B pratique un tel système et c'est dans ce canton que le souhait d'une simplification des formalités administratives est proportionnellement le plus faible (29 % des suggestions d'amélioration). Le fait que, du côté des entreprises, une personne interrogée sur trois souhaite davantage d'informations sur les possibilités et les prestations de placement de l'AI, et une sur quatre une prise de contact plus active et plus fréquente de la part de l'office AI, doit selon nous être interprété comme un signal positif plutôt que négatif. Ces personnes manifestent ainsi leur intérêt pour une collaboration renforcée avec l'AI et cet intérêt montre qu'une telle collaboration leur paraît profitable. Cette hypothèse est corroborée par le fait que ce sont souvent les personnes ayant une image positive de leur office AI qui souhaitent collaborer plus étroitement avec lui ($p < 0,01$). Près d'un tiers des personnes consultées estiment que la façon dont les services de placement de l'AI se présentent à l'extérieur pourrait être améliorée ; nous y voyons le signe que des améliorations devraient être apportées à cet égard, ce qui devrait être réalisable sans trop de difficultés.

- Ni l'appartenance à un tel ou tel secteur d'activité, ni la taille de l'entreprise, ni sa localisation sur l'axe ville-campagne, ne semblent avoir d'influence directe sur le degré de *satisfaction* générale à l'égard des services de placement AI ou sur les *effets des contacts*. La proportion de personnes ayant une image positive des services de placement est par exemple à peu près la même dans les entreprises du secteur secondaire que dans celles du secteur tertiaire. Les différences d'appréciation que l'on peut déceler sont principalement imputables aux propriétés du contact, par exemple son type (visite sur place), sa fréquence ou sa raison d'être. Ce sont là des dimensions sur chacune desquelles les offices AI peuvent agir. Ce résultat correspond à l'observation faite dans le chapitre consacré au modèle causal (*voir la 2^e partie*). Les taux de succès respectifs des cantons s'expliquent en grande partie par des facteurs intérieurs aux offices AI.
- Les offices AI cantonaux participant à l'enquête ne se sont pas tous lancés en même temps dans la constitution et le développement de leur réseau d'employeurs. Si trois cantons peuvent se prévaloir d'une expérience de plusieurs années dans ce domaine, les deux autres n'ont commencé à mener ce travail de façon intensive qu'en 2006, suite à la seconde augmentation des ressources en personnel pour les services de placement. L'*aspect quantitatif* des réseaux respectifs nous est indiqué par le pourcentage obtenu en rapportant le nombre d'adresses d'entreprises avec lesquelles chacun des cinq offices AI est en contact au nombre d'entreprises installées dans le canton correspondant¹³. Suivant cette méthode, la proportion d'entreprises en contact avec l'office AI se situe entre 0,5 % et 5,1 % selon les cantons. Les deux cantons qui

¹³ Nombre d'établissements selon le Recensement des entreprises 2005 (OFS).

n'ont commencé que récemment à constituer et à développer leur réseau d'employeurs sont, sans surprise, ceux pour lesquels la proportion d'entreprises contactées est la plus faible.

- Bien que les offices AI n'aient pas tous la même expérience dans la constitution et le développement d'un réseau de relations avec les employeurs, la qualité des prestations fournies ne semble pas dépendre de ce facteur. Ce résultat est encourageant, puisqu'il indique que même les offices AI qui n'ont commencé que récemment à intensifier leurs contacts avec les employeurs sont en mesure de fournir des prestations de qualité.

5^e partie : L'assurance-invalidité en mutation : aperçu d'ensemble

5 Conclusions de l'évaluation

Ce chapitre reprend les principaux résultats de l'évaluation qui précède et en tire des conclusions. Son canevas suit le modèle d'évaluation présenté dans la partie introductive (cf. *Figure 1.1, p. 5*) ainsi que le modèle d'analyse des effets que nous avons développé et utilisé pour expliquer le succès du placement dans l'AI (cf. *Figure 2.2, p. 13*). Rappelons que nous avons distingué les facteurs internes et les facteurs externes aux offices AI. Vu l'objet central de cette évaluation, la réinsertion professionnelle, on considère comme étant du côté des facteurs externes tant la population assurée que les employeurs. Du côté interne, nous différencions essentiellement la mise en œuvre et ses effets. Pour chaque dimension d'analyse contenue dans le modèle, nous donnons un aperçu de la situation telle qu'elle se présente, avant de décrire les interactions entre ces diverses dimensions. Les recommandations que nous pouvons en tirer pour la pratique s'appuient sur cette présentation de la situation. Il était convenu que l'ensemble de l'évaluation ne serait pas focalisé sur l'aspect comparatif mettant en concurrence les offices AI entre eux, mais qu'il était plus judicieux de relever les « bonnes pratiques » que tous peuvent reprendre les uns des autres. C'est donc sous cet angle que sont pris en considération les résultats de l'analyse statistique, des études de cas fondant l'analyse qualitative ainsi que du questionnaire adressé aux entreprises. Si les résultats de l'évaluation offrent une aide pour le processus réorientant actuellement l'assurance-invalidité, il n'en demeure pas moins que le savoir empirique acquis par les offices AI doit être autant que possible accessible à l'ensemble des acteurs impliqués dans le placement de l'AI.

5.1 Contexte

5.1.1 L'assurance-invalidité est en mutation

La 5^e révision de l'AI a donné une impulsion sensible à la transformation de l'assurance. Les offices AI, autorités de mise en œuvre, comme l'OFAS, organe de surveillance, prennent part à cette réorientation.

La présente évaluation s'est déroulée durant une période où le vent de la réforme était déjà bien perceptible. Car avec l'entrée en vigueur de la 4^e révision, le 1^{er} janvier 2004, l'assurance-invalidité a entamé un processus de réorientation et auquel ont pris part les offices AI, en tant qu'autorités de mise en œuvre, et l'OFAS, organe de surveillance. L'institution des services médicaux régionaux (SMR) a donné aux offices AI la possibilité de conduire l'évaluation médicale des assurés. L'idée présidant à la création de ces nouveaux services était de rassembler dans quelques centres le savoir qui était éparpillé un peu partout dans l'AI. On comptait parvenir ainsi à une unité de doctrine dans la pratique de l'évaluation médicale et mieux coordonner la diffusion des connaissances relevant de la médecine des assurances. Dès lors l'assurance-invalidité a pu, entre autres, jouer un rôle plus actif dans cette tâche toujours plus complexe qu'est l'évaluation médicale prévue dans la procédure, au terme de laquelle est tranchée la question du droit à une rente AI. A elle seule, cette nouveauté n'a guère contribué à transformer l'assurance et à lui insuffler une nouvelle culture. Pour cela, d'autres nouveautés allaient être décisives : le renforcement du service de placement et l'inscription de la collaboration interinstitutionnelle dans la loi. Ces éléments ont véritablement donné

l'impulsion nécessaire pour rompre avec la conception traditionnelle d'une *assurance-invalidité octroyant des rentes* et la transformer en une *assurance de réadaptation*. En introduisant les instruments de détection et d'intervention précoces, la 5^e révision de l'AI n'a fait que confirmer ce tournant. Parallèlement aux diverses modifications introduites au niveau de la mise en œuvre, le changement de paradigme a aussi eu des incidences sur le plan du pilotage. Il est ainsi prévu d'introduire un « pilotage orienté résultats » ainsi qu'un « management de la qualité ». Le premier vise à renforcer la responsabilité des offices AI par rapport aux résultats obtenus, en échange de quoi les offices jouissent d'une plus grande marge de manœuvre dans la gestion opérationnelle. Le pilotage des offices AI par l'OFAS consiste, quant à lui, en deux choses : la définition précise des objectifs à atteindre et la mesure comparative des résultats obtenus. Les instruments de gestion, de pilotage et de contrôle mis récemment en place avec le concours de représentants des offices AI témoignent que la réorientation de l'assurance-invalidité est bel et bien portée par l'OFAS. Le nouvel instrument de pilotage est appelé à supprimer l'ancien système, qui reposait essentiellement sur des directives administratives et techniques, ainsi que sur des contrôles. Au cours de nos entretiens, nous avons pu percevoir, de la part des offices AI qui ont commencé très tôt à mettre l'accent sur une aide active au placement, le sentiment que l'OFAS avait eu une attitude assez critique à leur égard, ce qui avait plutôt fait obstacle à l'application de leur stratégie de réinsertion. Les choses semblent avoir maintenant changé.

5.1.2 Les offices AI sont plus ou moins avancés dans leur processus de transformation

L'assurance-invalidité s'efforce de passer d'une institution d'assurance traditionnelle, axée sur l'octroi de rentes, à une assurance de réadaptation pensant en termes de prestations de service. Les offices AI se situent à des stades différents de ce processus.

L'évaluation a montré que cette transformation n'a pas lieu que sur le papier, mais bel et bien dans la réalité. C'est ce que les cinq offices AI choisis pour les études de cas nous ont permis de voir de près puisque, comme nous l'avons indiqué, ils étaient en train d'adapter leurs structures et leurs processus aux nouveautés de la 5^e révision. En même temps qu'ils procédaient à ces adaptations organisationnelles, les responsables des offices tâchaient de convaincre leurs collaborateurs de la nécessité de ces changements, afin qu'ils en deviennent tous les acteurs. Les responsables sont bien conscients que cette mutation a peu de chances d'aboutir sans le soutien du personnel, témoin cette réflexion d'un cadre d'office : « *Il faut bien voir que les gens ont travaillé pendant 50 ans en respectant à la lettre la loi et les directives, et qu'ils étaient fiers de cette prouesse. Berne contrôlait tout cela : la révision allait dans ce sens et pas dans un autre. Maintenant, tout ce changement de paradigme qui s'annonce, je dois d'abord le vendre à mon équipe. C'est pourquoi je pense que nous devons commencer par vivre ce changement ; et pour que nous puissions le vivre, il nous faut être généreux au début. Auparavant, tout cela n'était pas toléré.* » La majorité des offices AI s'efforcent de mettre en œuvre cette nouvelle orientation, y compris parmi ceux que nous ne sommes pas allés interroger : en attestent les documents et concepts qu'ils ont élaborés récemment pour introduire et mettre en œuvre l'aide active au placement et qui accompagnaient les réponses au questionnaire que nous leur avons adressé. Nous constatons ainsi qu'une grande partie des offices AI ont profité de la 4^e révision et de la 5^e (déjà adoptée, au moment de l'enquête, mais pas encore entrée en vigueur) pour amorcer ce virage. L'enjeu en a déjà été maintes fois souligné : *faire passer l'AI d'une institution d'assurance traditionnelle axée sur l'octroi de rentes à une assurance de réadaptation*

pensant en termes de prestations de service. On a vu que les offices AI se situent à des stades différents de ce processus : certains n'en sont qu'au début, procédant seulement aux premières modifications de leur organisation, tandis que d'autres se sont transformés depuis relativement longtemps au niveau du personnel et de l'organisation : ils en sont déjà à ajuster les structures et à optimiser les processus mis en place les années précédentes. Cette hétérogénéité pourrait expliquer pourquoi ce sont principalement les facteurs internes qui permettent d'expliquer, dans le modèle statistique, le succès que les offices AI connaissent en matière de réadaptation. Cela signifie aussi qu'on ne pourra équitablement comparer les prestations entre offices dans ce secteur qu'en tenant compte des décalages dans l'avancement des travaux entrepris pour concrétiser la transformation de l'assurance.

5.2 Les facteurs externes ne permettent guère d'expliquer le succès de la réinsertion

Les facteurs extérieurs aux offices AI expliquent nettement moins le succès remporté en matière de réinsertion que les facteurs internes.

Avant d'en venir aux résultats et aux conclusions concernant les facteurs internes (organisation, processus, effectif et collaboration entre offices AI, assurés, employeurs et autres acteurs), nous voudrions relever le rôle que jouent les conditions qui ne dépendent pas des offices. Il n'est plus guère contesté que des spécificités cantonales indépendantes des offices jouent un grand rôle dans la problématique des rentes. Dans leur étude, Guggisberg et al. (2004) concluent que les différences entre les taux de rente AI que présentent les cantons sont imputables, pour deux tiers, à des facteurs extérieurs aux offices AI. De même, Egger, Dreher & Partner ont pu montrer que 50 à 60 % des différences entre les résultats des offices AI s'expliquent par des facteurs externes (cf. OFAS, 2007a).

Dans quelle mesure les réalités spécifiques de chaque canton jouent-elles aussi un rôle dans la réinsertion professionnelle ? La réponse qu'en donne la partie statistique est claire. On s'attendait à ce qu'une conjonction de facteurs externes défavorables (fort taux de chômage, taux d'aide sociale élevé, population étrangère importante, forte présence de personnes peu qualifiées) pèse négativement sur le taux de succès de réadaptation. Or, *cela ne s'est pas vérifié*, même en recourant à une opération économétrique complexe. Il n'y a qu'un facteur extérieur aux offices qui soit dans une relation statistique significative avec les résultats obtenus en matière de réadaptation : il semble qu'un secteur secondaire bien développé favorise le succès des offices AI dans ce domaine. Cela ressort également des réponses au questionnaire adressé aux entreprises. Par rapport à leur poids dans le tissu économique, les entreprises du secteur secondaire sont bien plus souvent en relation avec le service de placement de leur office AI que celles du tertiaire. On relèvera que cette supériorité vaut dans les deux sens : elles contactent plus souvent les offices AI et ceux-ci les appellent aussi plus souvent. Deux fois sur trois, les prises de contact en vue de maintenir des assurés à leur poste concernent une entreprise du secteur secondaire.

La faible part que l'on peut imputer aujourd'hui aux facteurs externes dans l'explication du succès de la réinsertion indique que les offices AI n'ont pas encore exploité tout le potentiel résidant du côté des employeurs.

Les offices AI sont certainement loin d'avoir poussé leurs efforts de réinsertion jusqu'à épuiser tout leur potentiel économique et social, notamment dans leur collaboration avec les entreprises. On peut toutefois s'attendre à ce que les conditions externes prennent davantage d'importance à l'avenir, quand tous les offices AI auront réajusté leurs ressources pour le placement et restructuré leur organisation en fonction des besoins de la réadaptation professionnelle.

D'autres relations statistiques significatives avec le contexte spécifique des cantons ont encore été repérées pour certains indicateurs : la *durée de traitement* et le *coût moyen des mesures d'ordre professionnel et des indemnités journalières par assuré*. Plus la main d'œuvre est importante dans le secteur tertiaire, et la composition sociale « défavorable » chez les assurés (taux de chômage, taux d'aide sociale, part d'étrangers), plus la durée moyenne de traitement est longue et plus de temps s'écoule jusqu'à ce que soient prises des mesures d'ordre professionnel. Au sujet de ces mesures et des indemnités journalières, on peut constater que leur coût moyen par assuré est d'autant plus élevé que la main d'œuvre est importante dans le secteur secondaire.

5.3 Axer étroitement l'organisation interne des offices AI sur la réinsertion professionnelle accroît l'efficacité des mesures d'ordre professionnel

L'efficacité des mesures d'ordre professionnel, mesurée à l'état des rentes après leur achèvement, peut être augmentée par une orientation systématique des structures et des processus des offices AI sur les besoins de la réadaptation professionnelle ainsi que par la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs.

C'est l'une des principales conclusions qui découlent de l'analyse statistique effectuée pour expliquer le succès de la réadaptation : les facteurs internes expliquent le succès de la réadaptation à raison de 70 % à 80 %, selon la durée prise en compte dans le calcul (un an ou deux ans depuis l'achèvement de la mesure d'ordre professionnel). Comme l'organisation interne de la mise en œuvre ainsi que les ressources qui y sont consacrées relèvent essentiellement de la compétence des offices AI, ces résultats signifient que les offices sont en mesure d'influencer positivement la réussite de la réadaptation. Cette conclusion est d'autant plus solide qu'aucune relation statistique n'a été constatée entre les facteurs externes, d'une part, et l'organisation et les ressources mises à disposition pour la réadaptation professionnelle, d'autre part. Il ne semble pas, en effet, que l'environnement économique et social soit déterminant dans le fait qu'un office AI décide, par exemple, d'octroyer des mesures d'ordre professionnel à un assuré sur la base d'une collaboration interdisciplinaire, ou qu'il se distingue par une politique plutôt restrictive (ou plutôt généreuse) en la matière. Les résultats de l'analyse statistique indiquent en conséquence que le contexte spécifique de chaque canton n'implique pas de structure organisationnelle particulière. Il semble que le profil des objectifs fixés pour concrétiser la transformation de l'assurance, de même que les traits saillants de l'organisation des offices AI, dépendent bien plutôt des convictions personnelles, des expériences et de l'attitude des responsables. Les entretiens avec les directions des offices l'ont du reste clairement montré : à cette occasion, les responsables d'office ont pu donner très précisément les raisons pour lesquelles ils ont suivi telle voie plutôt que telle autre, et aucun n'a fait référence aux circonstances particulièrement difficiles de son environnement.

5.3.1 Dotation en personnel et régulation des effectifs

Plus le pourcentage des ressources humaines engagées pour la réadaptation professionnelle est important, plus les offices AI sont efficaces dans le domaine.

Selon les offices, les ressources en personnel affectées à la réadaptation professionnelle représentent au minimum 8 % et au maximum 30 % de leur effectif (situation de 2006). La valeur médiane se situe à 20 %. Ces chiffres montrent que les offices AI font usage du droit qu'ils ont de fixer des priorités pour la mise en œuvre des tâches définies par la loi. On constate le même phénomène dans la manière dont ils répartissent les effectifs entre les deux secteurs de la réadaptation professionnelle, le placement et l'orientation professionnelle : tous les offices ne mettent pas les mêmes priorités entre les deux tâches. Par rapport à l'effectif engagé au titre de la réadaptation professionnelle, la part médiane consacrée au placement est d'un tiers, la valeur la plus basse se situant à 17 % et la plus élevée à 58 %.

Ces chiffres ne peuvent toutefois pas être considérés indépendamment de l'organisation en place et du stade où en sont les offices dans le processus de mutation propre à l'assurance-invalidité. Plus un office a commencé tôt à constituer et à développer un réseau de contacts avec les employeurs, plus il apparaît qu'il affectait, en 2006, davantage de ressources à la réadaptation professionnelle. Autrement dit, la dotation de ce secteur en personnel est un indicateur du temps déjà passé à le dynamiser. Par ailleurs, l'analyse des études de cas effectuées sur les cinq offices AI retenus montre que cette dotation a été réglée en fonction des priorités décidées pour réorienter l'assurance et des objectifs concrets qui en ont découlé. Un office a, par exemple, planifié et géré la répartition de ses collaborateurs à partir de la charge de travail que représente le nombre de cas pris en charge. Si celui-ci augmente, deux solutions se présentent : soit renforcer la dotation en personnel dans les plus brefs délais, soit modifier les critères de tri de manière à faire baisser le nombre de cas par collaborateur. A cet égard, l'expérience acquise dans l'allocation des ressources peut également jouer un rôle important. *« Nous avons remarqué qu'il y a des critères qui nous permettent de distinguer relativement tôt s'il y a besoin de d'orientation professionnelle ou de placement. Grâce à cela, nous avons pu dire clairement : "Là, nous avons besoin de plus de ressources". Et plus nous avons gagné en expérience dans ce processus, plus nous sommes devenus précis dans la manière de mettre nos priorités, en étant capables d'estimer ce dont nous avons besoin. »* Au bout du compte, il semble que, dans certains offices AI, un transfert se soit opéré de l'orientation professionnelle vers le service de placement. Ce déplacement du centre de gravité ne traduit pas forcément une augmentation du personnel engagé dans le placement : deux des cinq offices AI que nous avons examinés ont réduit au fil du temps la dotation du service d'orientation.

Les offices AI disposent, dans l'ensemble, d'un personnel bien qualifié pour le placement. Le principal facteur de réussite dans ce secteur est d'avoir de bons collaborateurs avec le bon profil.

Tous les responsables des offices rencontrés le disent : pour réussir dans le domaine de la réadaptation, le personnel constitue le facteur décisif. Non seulement en termes de *dotations*, mais aussi en termes de *qualifications*. A la question de savoir quels sont les facteurs essentiels pour la réadaptation, un office AI répond : *« Le facteur de succès numéro un pour le placement professionnel, c'est le bon conseiller avec le bon profil. »* Les personnes que nous avons interrogées dans les offices AI précisent que le bon placeur se caractérise par certaines qualifications comme

une grande souplesse, diverses expériences dans le monde de l'économie, une bonne connaissance du marché du travail et de bonnes relations avec les employeurs ; et qu'il doit être bon vendeur. Les réponses au questionnaire montrent que la grande majorité des responsables d'office sont convaincus d'avoir des conseillers en placement très bien qualifiés : 80 % estiment que le profil de leurs collaborateurs dans ce secteur est très proche de ce qu'ils souhaitent en termes de formation et d'expérience.

Le succès en matière de réadaptation professionnelle est encore accru si le travail des collaborateurs chargés du placement est piloté au moyen d'objectifs chiffrés.

Des domaines de responsabilité bien définis et des objectifs énoncés sans ambiguïté figurent parmi les éléments centraux susceptibles d'encourager les collaborateurs à adopter un comportement de qualité. Cela n'est pas seulement valable d'un point de vue théorique, puisque les quinze offices AI qui orientent leurs efforts de placement sur des objectifs concrets parviennent en général à de meilleurs résultats dans le domaine de la réinsertion que ceux qui n'ont pas encore adopté cet instrument de pilotage. D'après les documents qui nous ont été remis, certains offices formulent leurs objectifs en termes d'*input* (par ex. consacrer 30 % du temps de travail aux contacts avec les employeurs) et d'autres en termes d'*output* (par ex. avoir pris un premier contact avec un certain nombre d'employeurs). L'avantage des objectifs formulés en termes d'*input* est qu'ils sont relativement simples à énoncer. Leur inconvénient réside en ce que les objectifs ne se sont guère vérifiables, ni même mesurables. Tout le contraire de ceux qui sont exprimés en termes d'*output*. Mais la formulation de ces derniers, par ex. un certain nombre de placements conclus, suppose une certaine expérience, si l'on veut que l'objectif soit réaliste sans être trop facile à atteindre. Car si la consigne est définie de façon trop simple, le risque est grand que l'on se contente de traiter les cas « faciles » et qu'on laisse tomber les plus difficiles et, si la barre est placée trop haut, que les placements ne durent pas. L'objectif doit donc être fixé de telle sorte qu'il soit réalisable avec la qualité attendue, mais qu'il ne puisse être atteint que si les cas plus difficiles sont eux aussi traités.

Une souplesse par rapport à l'extérieur suppose aussi une flexibilité à l'interne. On peut y parvenir en consolidant les compétences des conseillers en placement et en réduisant les processus de décision à l'intérieur de l'office.

Au point de contact de l'assurance et du marché de l'emploi, les conseillers en placement se trouvent pris entre deux feux, car ce qui compte sur le marché, c'est la flexibilité et la rapidité des décisions, tandis que, du côté des offices AI, il faut garantir la conformité légale des décisions. Cela pose problème quand les procédures adoptées dans l'office sont longues. « *La souplesse que nous devons avoir par rapport à l'extérieur, et que l'on attend d'ailleurs de nous, il faudrait aussi en tenir compte dans nos processus internes.* » C'est le cas lorsque les placeurs ont certaines compétences décisionnelles. « *Etre simple, rapide, le moins tâillon possible par rapport à l'extérieur* », telle est aussi la recette du succès pour les conseillers en placement. Dans ce contexte, divers responsables d'office AI estiment aussi qu'il est important pour la réussite du placement d'accorder de larges *compétences décisionnelles* aux conseillers. Ces derniers devraient pouvoir actionner leurs instruments « *d'eux-mêmes et rapidement, sans être toujours obligés d'aller demander la permission à l'arrière-boutique.* »

5.3.2 La réadaptation professionnelle en cas de doute ?

Les chances de réadaptation sont d'autant meilleures que le nombre des personnes bénéficiant d'une mesure d'ordre professionnel durant les deux années suivant le dépôt de leur (première) demande à l'AI est important par rapport à celui des nouvelles demandes. Au vu des résultats de notre étude, il serait erroné d'adopter une pratique plus restrictive en matière d'octroi des mesures d'ordre professionnel. Mais une politique d'octroi plus offensive ne semble judicieuse qu'à condition que l'office AI adapte simultanément ses structures et ses processus et mette à disposition les ressources nécessaires.

Les analyses statistiques ont montré que la part des personnes qui se sont annoncées en 2005 à un office AI et qui ont obtenu des mesures d'ordre professionnel dans les deux ans varie très fortement d'un office à l'autre, le maximum étant de 15 % et le minimum de 1 %. Cet écart, relativement grand, soulève la question de savoir à quoi sont dues ces différences cantonales. Il n'existe pas de relation statistique significative entre les variables économiques et sociales et la part des bénéficiaires de mesures d'ordre professionnel. La situation spécifique du canton, ensemble de facteurs externes, n'explique donc pas ces différences. Les études de cas ont montré que les offices ont une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne l'octroi de mesures de réadaptation professionnelle aux assurés.

Dans leurs réponses au questionnaire, tous les offices retenus pour les études de cas ont affirmé que les assurés sont normalement aiguillés vers le service de placement lorsqu'ils correspondent aux conditions fixées par l'assurance. Dans les faits, *l'âge, les perspectives de placement et la motivation des assurés* jouent un rôle important dans la sélection. Certains offices appliquent délibérément le principe selon lequel *« dans le doute, mieux vaut encore transmettre le cas au service de placement »*. Il faut alors que les placeurs adhèrent à la stratégie de la direction, sans quoi il risque d'y avoir des réactions de rejet, ce qui serait évidemment contreproductif. Comme l'effectif du service de placement pose certaines limites à l'option volontariste d'y orienter plus souvent les assurés, c'est par les critères de sélection que l'on peut réguler le nombre de cas. *« Ce que nous pouvons maîtriser, ce sont les critères de tri. Quand nous sommes submergés de demandes et qu'on voit que nous ne nous en sortirons pas, nous devons demander de serrer la vis, de filtrer davantage. On ne peut pas accepter toujours plus de monde : à un moment donné, on est dans le rouge. Selon les statistiques, nous [le service de placement] avons écopé, en septembre, de 76 % des cas, alors que l'orientation professionnelle n'en avait que 24 %. Si ça continue ainsi, nous devons tôt ou tard donner un tour de vis au niveau des règles de tri »*, affirme un conseiller en placement d'un office AI appliquant une politique relativement offensive.

5.3.3 L'interdisciplinarité, un avantage

Les offices AI dans lesquels c'est en général une équipe interdisciplinaire qui décide de l'attribution des assurés au service de placement remportent plus de succès dans la réinsertion professionnelle.

Cela ressort de l'analyse statistique : dans un tiers des offices AI (8 sur 26), cette attribution est en général le fait des seuls collaborateurs spécialisés ; dans quatre offices, elle est l'affaire des professionnels du secteur de la réadaptation, par ex. le chef ou un conseiller d'orientation (source : réponses des offices au questionnaire). Dans quatre autres offices, ce sont plusieurs services qui décident de l'attribution d'un assuré au placement : le service traitant le dossier, le service médical

et/ou l'orientation professionnelle. Dix offices indiquent que c'est en général une équipe interdisciplinaire qui apprécie si l'assuré doit être adressé au service de placement, auquel elle donne alors un mandat. Or, il s'agit des offices les plus efficaces en matière de réadaptation.

Nombre de personnes interrogées considèrent le travail interdisciplinaire au sein de leur office comme un *facteur de succès important* pour la réadaptation. Pour rendre la procédure plus rapide et plus efficace, quelques offices AI ont institué des *services de tri* composés de professionnels de disciplines différentes. Ils entendent ainsi garantir que les divers acteurs internes s'accordent le plus tôt possible sur la manière de traiter chaque cas. En conséquence, les offices envisagent aussi de *coordonner* la gestion des cas et d'en renforcer l'interdisciplinarité. Ils songent à faire accompagner chaque assuré tout au long de la procédure par une même équipe interdisciplinaire composée de la personne qui suit le cas, d'un professionnel de la réadaptation professionnelle (placement ou orientation) et, si possible, du médecin. Les offices AI attendent beaucoup de l'interdisciplinarité, que ce soit dans le tri ou dans la gestion par cas. « *Auparavant, quand on arrivait au point où l'on n'était plus compétent sur un dossier, on considérait en avoir terminé et on le passait plus loin. Avec la 5^e révision et les nouveaux instruments, la gestion devient plus souple. Maintenant, tout en conservant son rôle de spécialiste, chacun peut demander de l'aide à l'interne, selon la situation, suivant le principe : le dialogue d'abord, les dossiers ensuite.* »

5.3.4 Il reste un potentiel à exploiter du côté des employeurs

Constituer et développer de manière ciblée un réseau d'employeurs peut augmenter l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Vu la plus grande efficacité des offices AI qui ont étendu leur réseau de contacts et qui ont approfondi leurs connaissances du marché de l'emploi, il semble qu'il existe encore un potentiel à exploiter du côté des employeurs.

Les offices AI attachent beaucoup d'importance à la constitution d'un réseau de relations avec les employeurs. En l'occurrence, ce n'est pas seulement le nombre de contacts qui compte, mais aussi la *qualité des relations* nouées. La situation des offices AI à cet égard, avant la 5^e révision de l'AI, était très contrastée. Si certains offices s'y investissent depuis longtemps déjà et disposent de ce fait d'un vaste réseau et d'une expérience importante en matière de bonnes et de mauvaises pratiques, d'autres n'en sont qu'au début de la démarche et de l'apprentissage. De façon schématique, on peut définir deux méthodes de placement : *une démarche active, ponctuelle* (maintien de l'emploi, placement) et *une démarche proactive, globale* (prospection et marketing d'ordre général). Si les conseils donnés sur place pour maintenir un emploi font depuis longtemps partie du répertoire des offices AI, des différences se manifestent dans la fréquence avec laquelle ces cas passent au service de placement.

S'agissant de la réussite du placement, nous en avons abordé les aspects les plus divers lors des entretiens avec les directions des offices AI et avec les conseillers en placement. Il s'est avéré que certains facteurs sont considérés comme décisifs dans tous les offices : « *Personnel, sans complication, ni tracasseries administratives* », tel est, en résumé, le secret de la réussite.

La collaboration directe entre employeurs et placement AI est jugée positive par la grande majorité des personnes qui, dans les entreprises, sont en contact avec les offices AI. Une visite sur place est le moyen le plus efficace pour jeter les bases d'une bonne collaboration entre employeurs, assurés et assurance-invalidité.

Bien que les offices AI n'aient pas tous engrangé la même expérience dans la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, la qualité de leurs prestations semble ne pas en souffrir. Ce résultat est réjouissant, puisqu'il indique que même les offices qui viennent de commencer à intensifier leurs contacts avec les employeurs peuvent fournir des prestations de qualité.

5.3.5 Collaboration avec les ORP et avec des prestataires de services externes

Le succès de la réadaptation ne s'explique ni par la qualité de la collaboration avec les ORP, ni par l'externalisation de certaines prestations. Le coût moyen des mesures d'ordre professionnel et des indemnités journalières, par assuré, est toutefois inférieur dans les offices AI qui collaborent étroitement avec les ORP.

Un quart des offices AI estiment que la collaboration avec les ORP est plutôt bonne. Elle est bonne pour tous les autres. L'impression générale qui ressort des entretiens est que la collaboration inter-institutionnelle est diversement avancée d'un canton à l'autre. Elle est plus ou moins étroite avec les ORP dans les cinq offices examinés. Par contre, elle n'est avancée nulle part avec les *services sociaux* et les *offices cantonaux d'aide sociale*, même si des efforts en ce sens existent dans au moins deux cantons. Deux cantons ont relevé que la collaboration existe pour les mesures de l'AI et que l'ORP parvient à les appliquer de manière simple et rapide. Il est très vraisemblable que l'on puisse ainsi éviter les doublons et que cela aboutisse à réduire les coûts à la charge de l'AI.

En ce qui concerne l'externalisation des services, les entretiens ont montré que les deux offices AI qui ont commencé depuis peu la pratiquent pour certains cas et dans une mesure relativement modeste. Il est donc encore trop tôt pour évaluer les effets de ce type de collaboration.

5.4 Trois manières d'organiser l'instruction de la rente et la réadaptation

Nous avons pu dégager trois modèles types de la façon dont les offices AI étudiés organisent leurs processus d'examen du droit à la rente et de réadaptation : (1) la « procédure séquentielle », où la décision relative à la rente précède le placement, (2) la « procédure en partie parallèle », où les examens médicaux précèdent le placement, et (3) la « procédure parallèle », où l'entretien précède la constitution du dossier. Comme il s'agit de modèles construits sur des bases d'ordre qualitatif, on ne peut tirer aucune conclusion en ce qui concerne leur efficacité en termes de réadaptation. Les adeptes de chacun d'entre eux font valoir différents arguments pour montrer en quoi « leur » manière de faire renforce les chances de réadaptation.

Jusqu'ici, nos conclusions ont porté sur des mesures envisageables dans différents secteurs particuliers de la réadaptation et susceptibles d'être appliquées au niveau du fonctionnement de certains processus. La présente conclusion porte sur la réadaptation considérée comme un tout et sur sa place dans le processus d'instruction de la demande. A la suite de nos observations dans les cinq offices choisis, nous avons pu décrire l'organisation des deux processus, l'examen du droit à la rente et la réadaptation, sous la forme de trois modèles types : (1) la « procédure séquentielle », où la décision relative à la rente précède le placement, (2) la « procédure en partie parallèle », où les examens médicaux précèdent le placement, et (3) la « procédure parallèle », où l'entretien précède la constitution du dossier. Quelques précisions :

- Dans le modèle séquentiel, les offices AI cherchent à prendre le plus tôt possible une décision quant à l'octroi d'une rente et à différer les mesures d'ordre professionnel. Ils voient notamment dans la prise de décision préalable un moyen de contrecarrer le manque de motivation des assurés. « *Dans la mesure du possible, nous aimerions d'abord examiner la question de la rente, pour pouvoir dire que, pour cet assuré, la rente est vraiment exclue. Il lui reste le service de placement et, s'il n'est pas disposé à collaborer, nous n'avons simplement plus rien à lui offrir.* »
- La caractéristique de la procédure en partie parallèle est de ne pas engager de mesures de réadaptation avant la fin de l'instruction médicale et l'établissement de la capacité de travail résiduelle. La réadaptation commence lorsque les examens médicaux sont achevés : la personne passe par une procédure de tri pour être aiguillée vers l'orientation professionnelle ou vers le service de placement. Dans certaines circonstances, l'office AI continue à étudier simultanément le droit à la rente. « *Nous avons peut-être trouvé notre point d'équilibre. Nous essayons dans tous les cas de dire, du point de vue médical du moins, quelque chose comme : "il est raisonnable que l'on exige de toi cette activité jusqu'à tel ou tel point". Pour que les assurés sachent ce qu'ils doivent chercher.* »
- Avec la procédure parallèle, les offices AI s'emploient à mettre en œuvre des mesures d'ordre professionnel autant que possible au début de l'instruction. L'aiguillage vers la « voie rapide » est la règle pour les assurés présentant un potentiel de réadaptation. Dans ces offices, l'instruction de la demande de rente et la décision en la matière ont lieu en même temps que les mesures d'ordre professionnel ou même une fois que celles-ci se sont achevées. « *Nous demandons à la personne [dans un premier entretien] comment elle va, comment elle se représente l'avenir, ce qu'elle attend de l'AI. Nous lui expliquons ses droits et ses obligations, en quoi elle doit collaborer, et les instruments que le service de placement a à disposition.* »

A entendre les personnes rencontrées dans les offices AI, plusieurs indices montrent que le choix d'un modèle type dépend des stratégies adoptées en matière de collaboration avec les usagers. Le regard porté sur eux est déterminant : tandis que, dans les modèles de procédure séquentielle et en partie parallèle, ce regard est d'abord rivé sur la situation médicale et par conséquent imprégné des déficits dus à l'état de santé de l'assuré, dans le troisième modèle, il cherche à saisir et à valoriser, lors d'un premier entretien, toutes les ressources qui peuvent être encore mobilisées, indépendamment des examens médicaux et de l'appréciation du médecin. Dans les deux premiers modèles, l'instruction médicale est la condition *sine qua non* d'une collaboration entre l'usager et le service de placement AI alors que, dans le troisième, où l'entretien précède l'instruction du dossier, on cherche d'abord à établir la relation avec l'assuré pour décider ensuite par quoi commencer. La différence d'approche trahit une vision foncièrement différente des assurés. Ainsi, les procédures séquentielles, caractérisées par une prise en compte exclusive, pendant de longues périodes, des examens médicaux et de l'examen du droit à la rente, sont par nature plutôt axées sur les déficits. La séparation des champs d'activités « Rente » et « Réadaptation » et la simultanéité des procédures, elles, reposent sur l'idée selon laquelle l'attention de la personne assurée doit être dirigée le plus tôt possible sur la réadaptation professionnelle. Le sens des entretiens préliminaires réalisés à un stade précoce avec les assurés potentiellement aptes à la réadaptation est de « *chercher à mettre en valeur des ressources, plutôt que de se faire expliquer les déficits* ».

Les adeptes de la procédure séquentielle estiment difficile de placer des personnes dont la situation est encore incertaine : tant que la décision relative à la rente n'est pas tombée, les assurés ne ressentent pas une pression suffisante pour se mettre activement en quête d'un emploi. Quand le refus de la rente est prononcé, il faut certes commencer par rassurer la personne, mais c'est en fin de compte une situation avantageuse pour le service de placement : l'assuré sait, dans ce cas, qu'il devra se remettre à travailler. Cette approche repose sur le fait, bien connu des professionnels, que la plus grande partie des personnes qui s'annoncent à l'AI voudraient décrocher une rente. Il faudrait donc commencer par montrer à ces personnes qu'elles n'y ont pas droit et qu'il ne leur reste plus qu'à travailler.

Les adeptes de la procédure parallèle avancent, entre autres arguments, le facteur temps. Une évaluation interne a permis de constater qu'une prise de contact rapide avec l'assuré a pour effet de réduire le temps pris à attendre les rapports médicaux, ce qui, dans l'ensemble, accélère la procédure.

Certains indices montrent aussi que les modèles sont appelés à se ressembler au fil du temps. D'un côté, les offices AI qui observent une procédure séquentielle connaissent aussi des voies d'urgence ou des procédures rapides. Certains cas sont traités en priorité lors d'un examen préalable et pour les examens médicaux, de sorte que l'on puisse introduire des mesures de réadaptation le plus tôt possible. De l'autre, une part non négligeable des assurés sont dirigés en douce vers le service médical après le premier entretien, quand on constate qu'ils manquent de motivation. Ces assurés se retrouvent dans le « circuit » des rentes et ne rejoignent qu'après un certain temps la réadaptation professionnelle, au gré des circonstances (rente refusée ou octroi d'une rente partielle).

5.5 Evaluation des données et monitoring à venir

Avec les données aujourd'hui disponibles, nous avons pu développer un modèle expliquant à 70 % le succès de la réadaptation. Le système de gestion de la qualité qu'il est prévu d'introduire et les indicateurs qu'il contient permettront d'améliorer encore la disponibilité des données nécessaires aux prochaines analyses et évaluations. Il conviendrait aussi de renouveler régulièrement des enquêtes de satisfaction auprès de la clientèle (assurés et entreprises), pour juger de la qualité des prestations.

Nous avons relevé dans l'introduction que, dans le cadre des préparatifs du pilotage orienté résultats et du système de management de la qualité, l'OFAS a défini des objectifs de résultats et des indicateurs d'efficacité aussi clairs qu'obligatoires, ce qui nous a amenés à décider de ne pas refaire ce travail de définition. Les calculs que nous avons effectués pour expliquer le succès de la réadaptation se fondent sur les données que l'OFAS a mises à notre disposition et sur les informations que nous avons recueillies directement auprès des offices AI. Ces éléments ont permis d'élaborer un modèle statistique très satisfaisant, capable d'expliquer à 70 % les résultats obtenus dans le secteur de la réadaptation. Cela signifie que nous disposons des indicateurs les plus importants pour opérationnaliser le modèle causal élaboré. Dans la perspective du monitoring à venir, il s'agit toutefois de considérer le fait que la moitié du pouvoir explicatif de notre modèle provient d'informations et d'indicateurs complémentaires que nous avons récoltés nous-mêmes. Le management de la qualité prévu et ses indicateurs devraient toutefois permettre de combler ces

lacunes. C'est pourquoi nous pensons que la base de données qui servira aux prochaines analyses et évaluations a de bonnes chances d'être de meilleure qualité.

Les données à disposition ne nous ont cependant pas permis de développer un modèle d'analyse des effets spécifique au placement. Cela s'explique d'abord par l'absence d'indicateurs se rapportant exclusivement à l'efficacité du placement. L'évaluation a en outre montré que de nombreux offices AI viennent seulement de commencer à développer leur service de placement ou à le renforcer. Le nombre de cas ayant obtenu des prestations du service de placement étaient trop mince, dans plusieurs offices AI, pour une analyse statistique. Vu ces lacunes, nous avons renoncé à cette analyse. Dans ce secteur aussi, on peut s'attendre à ce que la base de données s'améliore par la suite.

Les réponses au questionnaire adressé aux employeurs et aux personnes des entreprises qui sont en contact avec les offices AI ont montré qu'ils sont tout à fait prêts à fournir des informations sur leurs expériences. Le taux de réponse, de plus de 50 %, nous semble en témoigner. Les résultats indiquent que l'on peut obtenir d'importantes informations sur l'appréciation que les acteurs externes portent sur la qualité des prestations des offices : elles permettent notamment d'identifier les potentiels encore inexploités et de rectifier ce qui doit l'être. C'est pourquoi nous estimons que ce genre d'enquête par questionnaire devrait être renouvelé régulièrement – ce que le management de la qualité semble d'ailleurs prévoir – puisqu'il permet de comprendre comment les prestations du service de placement AI sont jugées par ceux qui en bénéficient.

5.6 Remarques finales et perspectives

Les résultats de la recherche montrent que les offices AI ont les capacités d'améliorer l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Aux yeux des auteurs de l'étude, c'est positif : cela montre que l'assurance-invalidité a encore un potentiel à exploiter dans le domaine de la réadaptation professionnelle et qu'elle pourra le faire moyennant des mesures appropriées. A cet effet, il s'agit de réformer ou d'adapter les structures et les méthodes de travail des offices AI. Si l'on veut assurer le succès de la réadaptation professionnelle, la flexibilité requise par rapport aux partenaires externes nécessite aussi une nouvelle flexibilité à l'interne. Une conception généreuse pour l'octroi des mesures d'ordre professionnel, des groupes de travail interdisciplinaires appliquant des procédures de décision rapides, une gestion des collaborateurs par objectifs, ainsi que la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, telles sont les mesures qui pourraient concourir à l'obtention des résultats souhaités.

Si l'AI parvient à optimiser les conditions favorisant le succès de la réadaptation professionnelle, ce ne sont pas seulement les personnes concernées qui en profiteront, mais aussi l'assurance en tant qu'institution. Comme il est possible – cela a été démontré – d'augmenter l'efficacité des mesures d'ordre professionnel en axant résolument l'AI sur les besoins de réadaptation, cela s'avère aussi payant pour l'assurance au niveau financier. Il y a donc de bonnes chances que le surcroît de dépenses que pourrait occasionner la nouvelle orientation de l'AI soit plus que compensé par des économies futures du côté des rentes.

Les entretiens réalisés avec les offices AI indiquent qu'il existe un lien entre le renforcement de la réadaptation professionnelle et l'évolution du taux de nouvelles rentes. Il n'a certes pas été possible de le démontrer sur le plan statistique, du fait que les effets induits par une politique de réadaptation

plus soutenue ne se manifestent qu'après quelque temps et que seuls les chiffres de 2006 étaient disponibles au moment de réaliser cette étude. Mais il devrait être possible de le vérifier à l'avenir, notamment grâce à l'amélioration que l'introduction d'un pilotage orienté résultats et d'un système de gestion de la qualité amènera au niveau des données disponibles.

Sans négliger les résultats globalement positifs que les offices AI enregistrent dans le domaine de la réadaptation professionnelle, on peut néanmoins se demander s'il suffira d'augmenter les ressources et d'élargir la gamme des instruments pour permettre à la majorité des usagers d'atteindre l'objectif de réadaptation. Il faut donc porter le regard au-delà du système de l'AI et s'interroger sur les alternatives ou les compléments aux efforts de réadaptation qui pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif visé : intégrer durablement dans le monde du travail les personnes atteintes dans leur santé. Une chose devrait être claire : une plus grande implication des employeurs est indispensable. Sur le plan international, le débat vient par conséquent porter sur les principes d'égalité et de non-discrimination qu'il conviendrait de diffuser largement pour soutenir les efforts de réadaptation déployés par les institutions de sécurité sociale (assurance-invalidité, assurance-chômage et aide sociale). Des expériences réalisées sur la base de directives de ce type, par exemple dans certains Etats de l'Union européenne et des Etats-Unis, montrent que l'on peut ainsi soutenir les initiatives prises par certaines entreprises en matière de gestion du handicap (*disability management*) et d'emploi accompagné (*supported employment*) : ces dispositifs se sont avérés efficaces pour promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

Bibliographie

- Baumgartner Edgar, Stephanie Greiwe und Thomas Schwab (2004) : Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit hrsg. vom Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht Nr. 4/04, Bern: BBL
- Detzel Patrick, Jürg Guggisberg und Stefan Spycher (2006) : Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 1: Eine Analyse der Daten aus der Volkszählung 2000 und aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2003, Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)
- Egger Theres (2007) : Invalidenversicherung. Untersuchung des Vollzugs der Massnahmen zur Erwerbsintegration, in: Spycher Stefan, Theres Egger und Eveline Hüttner: Die Möglichkeiten der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds, Projekt-Nr. 405140-69220 im Rahmen des NFP51 «Integration und Ausschluss», 255-303, Bern
- Furrer Cornelia, Oliver Bieri, Ruth Bachmann (2004) : Berufliche Eingliederung in der Eidg. Invalidenversicherung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 6/04. Bundesamt für Sozialversicherung
- Guggisberg Jürg, Marianne Schär Moser, Stefan Spycher (2004): Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung. Verlag Rüegger. Zürich/Chur
- Hermann, M., Heye, C. und Leuthold, H. (2005) : Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz - Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten, 1990 - 2000. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel
- Jann Ben (2002) : Einführung in die Statistik. Oldenbourg. München
- OFAS (2002) : IV-Neuberentungen in den 10 bevölkerungsreichsten Städten. Bundesamt für Sozialversicherung.
- OFAS (2006) : Programmes pluriannuels de recherche sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité. Concept du programme de recherche du 26 mai 2006. Office fédéral des assurances sociales
- OFAS (2007a) : Concept détaillé du pilotage orienté résultats. Office fédéral des assurances sociales. Etat au 17 octobre 2007 (non publié)
- OFAS (2007b) : Concept détaillé du projet partiel « Management de la qualité ». Office fédéral des assurances sociales. Etat au 14 mai 2007 (non publié)
- OFAS (2007c) : Modèle « Répartition des ressources ». Groupe de travail « Contrat de prestations OFAS-OAI » juin 2000, remaniement OFAS (non publié)
- Pärli Kurt, Alexandra Calpazi, Annette Lichtenauer (2008) : Literaturanalyse Integration in die Arbeitswelt durch Gleichstellung. Im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern. Bern
- Spycher Stefan, Theres Egger und Eveline Hüttner (2007) : Die Möglichkeiten der sozialen Sicherung bei der Integration von Ausländerinnen und Ausländern. Schlussbericht zuhanden des Schweizerischen Nationalfonds, Projekt-Nr. 405140-69220 im Rahmen des NFP51 «Integration und Ausschluss»
- Stahlin-Witt Elke (2004) : Les caractéristiques professionnelles des bénéficiaires de rente AI. In : Sécurité sociale CHSS 5/2004. p. 304-307

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen (Stand 4. IV-Revision)

Allgemeine Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen¹⁴

Um Leistungen der IV beziehen zu können, müssen die Personen im Sinne des IVG invalid oder von Invalidität bedroht sein. Die Invalidität gilt dann als eingetreten, wenn sie die Art und Schwere erreicht hat, bei denen der Einsatz der einzelnen Leistungen gerechtfertigt erscheint.¹⁵ Die Invalidität tritt also je nach Leistung (medizinische Massnahme, berufliche Massnahme, Rente etc.) zu einem anderen Zeitpunkt ein. Wann dies der Fall ist, wird im IVG für jede Leistung einzeln festgelegt. Eine Umschulung kann beispielsweise ab einem Invaliditätsgrad von 20 Prozent finanziert werden, Renten setzen einen Invaliditätsgrad von 40 Prozent voraus.

Pflichten der Versicherten und Sanktionen¹⁶

Im Sinne der *Schadenminderungspflicht*, der so genannten «Selbsteingliederungspflicht» müssen Versicherte das ihnen Zumutbare zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit bzw. der Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, unternehmen. Sie sind im Sinne der *Mitwirkungspflicht* verpflichtet, die Durchführung aller Massnahmen zu erleichtern, die zu ihrer Eingliederung ins Erwerbsleben oder in Aufgabenbereich getroffen werden.

Wenn eine Person ihrer Schadenminderungs-, Auskunfts- oder Mitwirkungspflicht nicht nachkommt, können ihr die Geldleistungen nach einem Mahn- und Bedenkzeitverfahren vorübergehend oder dauernd gekürzt oder verweigert werden. Taggelder und Hilflosenentschädigungen werden in der Invalidenversicherung jedoch immer ohne Kürzung gewährt.

Im Bereich der Sanktionen besteht Ermessensspielraum. Dieser bezieht sich einerseits auf den Tatbestand («aktive Mitwirkung», «Zumutbarkeit») andererseits auf die Sanktionshärte. Die Pflichten der Versicherten sind im aktuellen Gesetz sehr allgemein festgehalten. Durch das künftige revidierte IVG sollen sie konkretisiert werden.

Die Eingliederungsmassnahmen der IV im Überblick¹⁷

Invalide und unmittelbar von Invalidität bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, wenn damit die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder hergestellt, erhalten oder verbessert werden kann. Das Gesetz unterscheidet zwischen *medizinischen Massnahmen*, *beruflichen Massnahmen* und *Massnahmen für die besondere Schulung*. Im Rahmen der Eingliederungsmassnahmen werden ausserdem *Hilfsmittel* abgegeben sowie *Geldleistungen* erbracht (Reisekosten, Kapitalhilfen und Taggelder). Entsprechend der Priori-

¹⁴ Art. 4-7 IVG.

¹⁵ Nicht die Ursache der Schädigung begründet gemäss dem *Eintrittsprinzip* den Anspruch auf IV-Leistungen, sondern Art und Schwere der Behinderung, welche die Leistungen zu einem bestimmten Zeitpunkt erforderlich machen. Anders ist dies etwa in der Unfallversicherung, wo das *Verursachungsprinzip* gilt. Hat sich der Unfall (=Ursache der Schädigung) ereignet, ist die Unfallversicherung grundsätzlich leistungspflichtig.

¹⁶ Art. 7 IVG.

¹⁷ Art. 8-11 IVG.

tät der Eingliederungsmassnahmen vor den Renten gibt es keine besonderen Wartezeiten für einen Leistungsanspruch.

Der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen besteht grundsätzlich unabhängig davon, ob eine versicherte Person vor der Invalidität eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat. Ausserdem werden bestimmte Kosten auch unabhängig von der Möglichkeit einer Eingliederung ins Erwerbsleben oder in den Aufgabenbereich übernommen (Behandlung von Geburtsgebrechen, Massnahmen für besondere Schulung, verschiedene Hilfsmittel).

Besondere Anspruchsvoraussetzungen

Die Eingliederungsmassnahmen werden grundsätzlich in der Schweiz und nur ausnahmsweise im Ausland gewährt (Art. 9 Abs. 1 IVG). Dies ist insbesondere der Fall, wenn in der Schweiz entsprechende Institutionen oder Fachpersonen fehlen oder es sich um medizinische Notfallmassnahmen handelt, bspw. eine Geburt. Weitere Ausnahmen können freiwillig Versicherten, d.h. AuslandsschweizerInnen und aus der Schweiz ausgewanderten EU-/EFTA-BürgerInnen gewährt werden.

Berufliche Eingliederungsmassnahmen¹⁸

Die Eingliederungsmassnahmen stehen an erster Stelle der Unterstützungsleistungen der Invalidenversicherung, wodurch im Gegensatz zu den Renten und der Hilflosenentschädigung keine Wartezeit von einem Jahr besteht. Sobald eine Arbeitsunfähigkeit im Sinne des IVG gegeben ist oder unmittelbar droht, können grundsätzlich berufliche Eingliederungsmassnahmen gewährt werden, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern. Dabei ist die gesamte noch zu erwartende Arbeitsdauer zu berücksichtigen. Der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen besteht unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit vor Eintritt der Invalidität. Die allgemeinen Voraussetzungen für den Leistungsbezug müssen natürlich ebenfalls erfüllt sein, so die einjährige Mindestbeitragsdauer für ausländische Staatsangehörige. Vorbehaltlich anderslautender staatsvertraglicher Regelungen haben AusländerInnen, die im ersten Jahr ihrer Wohnsitznahme in der Schweiz invalid werden, keinen Anspruch auf berufliche Eingliederungsmassnahmen.

Zu den beruflichen Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung gehören *Berufsberatung*, Deckung der invaliditätsbedingten Mehrkosten bei *erstmaliger beruflicher Ausbildung*, Weiterausbildung oder Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit, *Umschulung* bzw. Wiedereinschulung von invaliden Versicherten, *Arbeitsvermittlung* sowie *Kapitalhilfen*. Massnahmen der *sozialberuflichen Rehabilitation* zum Aufbau der Arbeitsmotivation, der Stabilisierung der Persönlichkeit, zur Gewöhnung an den Arbeitsprozess oder zum Einüben sozialer Grundelemente mit dem primären Ziel, die Eingliederungsfähigkeit der Versicherten herzustellen, fallen nicht unter die von der IV finanzierten Leistungen (KSBE Rz 3009, 4009). Diese Lücke soll mit der 5. IV-Revision geschlossen werden.

¹⁸ Art. 15-18 IVG; Art. 5-7 IVV; Kreisschreiben über die Eingliederungsmassnahmen beruflicher Art (KSBE 2005).

Berufsberatung¹⁹

Personen, *die aufgrund ihrer Invalidität* in der Berufswahl oder der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit behindert sind, haben Anspruch auf Berufs- und Laufbahnberatung. Bei der Berufsberatung wird kein Mindestinvaliditätsgrad vorausgesetzt. Durchgeführt wird die Berufsberatung von den IV-Stellen. Diese können ausserdem umfassende Abklärungen u.a. in der freien Wirtschaft oder in den Abklärungsstellen der Invalidenversicherung (BEFAS) anordnen. Diesen Stellen obliegt nicht die Aufgabe, die *Eingliederungsfähigkeit* aus medizinischer Sicht zu beurteilen, sondern die *Eingliederungsmöglichkeiten* aufzeigen. Zu den üblichen Massnahmen der Berufsberatung gehören auch Schnupperlehren.

Erstmalige berufliche Ausbildung²⁰

Invaliden Versicherten entstehen unter Umständen bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung wesentliche Mehrkosten, die von der Invalidenversicherung finanziert werden. Gleich behandelt werden die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte sowie Neuausbildungen und Weiterbildungen.²¹ Vorausgesetzt wird, dass die Mehrkosten, die den invaliden gegenüber den nichtinvaliden Personen entstehen, mindestens 400 Franken pro Jahr betragen. Berücksichtigt werden Mehrkosten bei der Ausbildung und für den Transport, Auslagen für Arbeitsgeräte und Berufskleider und unter bestimmten Voraussetzungen Unterkunft und Verpflegung.

Erstmalige berufliche Ausbildung

Für Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren, können die invaliditätsbedingten Mehrkosten einer erstmaligen beruflichen Ausbildung übernommen werden. Darunter fallen das Absolvieren einer Berufslehre oder Anlehre sowie der Besuch einer Mittel-, Fach- oder Hochschule. Nicht dazu zählen Zwischenjahre, welche der Berufsfindung und dem Schliessen schulischer Lücken dienen. Die Massnahme ist nur Versicherten zugänglich, die nicht erwerbstätig waren und stellt daher auch nicht eine Nachholbildung für Personen ohne Berufsabschluss dar. Vorausgesetzt wird, dass die Ausbildung voraussichtlich zu einer wirtschaftliche ausreichenden Arbeitsleistung führen wird. Dies ist der Fall bei einem Stundenlohn von mindestens 2.35 Franken, was bei einer Vollzeitbeschäftigung einem Einkommen von rund 3'000 Franken entspricht (KSBE Rz 3010).

Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte

Versicherte, welche die Voraussetzungen für eine erstmalige berufliche Ausbildung erfüllen, können auch auf eine Hilfsarbeit in der freien Wirtschaft oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte vorbereitet werden. Vorausgesetzt wird auch hier, dass Aussicht auf eine wirtschaftlich ausreichende Verwertbarkeit besteht.

¹⁹ Art. Art. 15 IVG.

²⁰ Art. 16 IVG; Art. 5 und 5bis IVV.

²¹ Ebenfalls vergütet werden invaliditätsbedingte Mehrkosten für das Führen eines Haushalts oder die Ausübung einer Tätigkeit in einem anderen Aufgabengebiet, welche gleich wie die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ein berufliches Ausbildungsziel bilden.

Neuausbildung

Anspruch auf Übernahme der invaliditätsbedingten Mehrkosten haben Personen, die nach Eintritt ihrer Behinderung eine ungeeignete Ausbildung absolviert haben oder eine auf Dauer nicht zumutbare Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.

Weiterausbildung

Die Leistungen für die berufliche Weiterausbildung wurden mit der 4. IV-Revision erweitert. Seit dem 1. Januar 2004 werden die invaliditätsbedingten Mehrkosten nicht nur für eine berufliche Weiterentwicklung im *bisherigen*, sondern auch in einem *neuen Berufsfeld* vergütet. Dies ermöglicht auch invaliden Versicherten im Laufe ihrer Berufskarriere einen Berufswechsel, z.B. von der kaufmännischen Angestellten zur Sozialarbeiterin, der ohne die Übernahmen der Mehrkosten durch die IV für viele nicht finanzierbar wäre. Im Unterschied zu den übrigen beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung besteht ein Anspruch auch dann, wenn die berufliche Weiterausbildung nicht invaliditätsbedingt notwendig ist. Vorausgesetzt wird, dass die Weiterausbildung zur Erhaltung oder Verbesserung der Erwerbsfähigkeit beiträgt.

So übernimmt die Invalidenversicherung die invaliditätsbedingten Mehrkosten für eine Ausbildung eines hörbehinderten Automechanikers zum Autotechniker. Der Versicherte kann in diesem Beruf einen höheren Lohn erzielen und verbessert dadurch die Erwerbsfähigkeit. Ebenfalls finanziert werden kann die Weiterbildung einer gehbehinderten Hochbauzeichnerin in CAD-Technik, welche dazu beiträgt, auf dem Arbeitsmarkt vermittlungsfähig zu bleiben.

Wenn die Weiterausbildung aufgrund der Invalidität notwendig ist, handelt es sich um eine Umschulung, die von der Invalidenversicherung vollständig finanziert wird (vgl. Kapitel *Umschulung*).

Anrechenbare Kosten bei Sprachkursen

Wie aus anderen Evaluationsstudien bekannt ist, spielt die Sprachkompetenz für die Eingliederungschance eine zentrale Rolle (vgl. dazu bspw. Spycher/Detzel/Guggisberg 2006²²).

Die Invalidenversicherung erbringt nur Leistungen für Sprachkurse, die einen integrierenden Bestandteil der Ausbildung darstellen (bspw. Ausbildung einer gehbehinderten Versicherten zur Dolmetscherin). Fakultative Fremdsprachenkurse können nur angerechnet werden, wenn die Verbesserung der Erwerbsfähigkeit stichhaltig begründet werden kann.

Sprachkurse für fremdsprachige Versicherte, bzw. die damit verbundenen invaliditätsbedingten Mehrkosten, können nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen finanziert werden. Dies ist der Fall bei versicherten Personen, die eine bereits begonnene Ausbildung invaliditätsbedingt abbrechen mussten und für die keine andere geeignete, der abgebrochenen Ausbildung gleichwertige Massnahme in Frage kommt, als eine Ausbildung auf einen Beruf, dessen Ausübung Kenntnisse in der schweizerischen Landessprache erforderlich sind (KSBE 2005, Rz 3041).

²² Spycher/Detzel/Guggisberg (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

Umschulung²³

Die IV finanziert eine berufliche *Umschulung* auf eine neue Erwerbstätigkeit, wenn die Umschulung infolge Invalidität notwendig ist und dadurch die Erwerbsfähigkeit erhalten oder verbessert werden kann. Die IV fördert ebenfalls die Aufnahme der Erwerbstätigkeit im angestammten Beruf durch geeignete Ausbildungs-massnahmen. Die *Wiedereinschulung* ist der Umschulung gleichgestellt, die nachfolgenden Ausführungen gelten also sinngemäss. Anspruch auf Umschulung besteht, sofern die gesamte noch zu erwartende Arbeitsdauer wesentlich ist. Die Umschulung kann Personen mit abgeschlossener Erstausbildung gewährt werden und auch solchen ohne berufliche Ausbildung, wenn diese vor Eintritt ihrer Invalidität erwerbstätig waren. Vergütet werden die anrechenbaren Ausbildungs- und Transportkosten sowie die Auslagen für auswärtige Unterkunft und Verpflegung während der Umschulung.

Erfordernis der «massgebenden Einkommenseinbusse»

Voraussetzung für eine Umschulung ist nach heutiger Rechtssprechung eine aus gesundheitlichen Gründen eingetretene oder drohende Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent.²⁴ Bei der Abschätzung der Erwerbseinbusse muss von den IV-Stellen auch die künftige Einkommensentwicklung der vergleichenden Berufe berücksichtigt werden. Die Einkommensentwicklung von Arbeitnehmenden mit und ohne Berufsausbildung verläuft nicht gleichmässig. Die tiefen Anfangslöhne qualifizierter Berufe steigen stärker an, als die tiefen Löhne ungelernter Beschäftigter. Dies bedeutet in der Praxis, dass ein junger gelernter Bäcker/Konditor, der seinen Beruf aufgrund einer Allergie nicht mehr ausüben kann, Anspruch auf Umschulung hat, auch wenn er in einer Tätigkeit als Hilfsarbeiter kurzfristig keinen erheblichen Minderverdienst in Kauf nehmen müsste.²⁵ Ein junger angelernter Angestellter in einer Grossbäckerei könnte in derselben Situation kein Anspruch auf eine Umschulung geltend machen, da er mittel- und längerfristig betrachtet in einer anderen Hilfsarbeitertätigkeit keinen massgebenden Minderverdienst zu vergegenwärtigen hätte.

Erfordernis der «Gleichwertigkeit der Tätigkeit»

Wie die Arbeitslosenversicherung finanziert die IV keine Massnahmen, die eine beruflichen Besserstellung bewirken. Nach ständiger Rechtssprechung besteht gegenüber der IV nur Anspruch auf eine Umschulung in eine der bisherigen Tätigkeit gleichwertige Tätigkeit. Die Gleichwertigkeit bemisst sich dabei nicht in erster Linie am Ausbildungsniveau, sondern an den *Verdienstmöglichkeiten*, die in der bisherigen und neuen Tätigkeit vergleichbar sein müssen (KSBE 2005 Rz 4001f).

Unter diesem Gesichtspunkt hatte die IV die Umschulung eines gelernten Maurers zum Berufspiloten nicht zu übernehmen, da hier offensichtlich nicht von Gleichwertigkeit gesprochen werden kann.²⁶ In Sonderfälle finanziert die IV indes auch eine Umschulung in einen höher qualifizierten Beruf. Dies ist der Fall, wenn nur dadurch die verbliebene Arbeitsfähigkeit optimal genutzt werden kann. Vorausgesetzt wird dabei, dass auch die Eignung und Neigung für einen solchen Beruf gege-

²³ Art. 17 IVG; Art. 6 IVV.

²⁴ Vgl. BGE 124 V 108 E.2b (Anspruchsbegründende Mindesternwerbseinbusse).

²⁵ Urteil des EVG vom 10. März 1998, AHI 2000, 25.

²⁶ Verweis auf nicht veröffentlichtes Urteil D. vom 18. Dezember 1992 in BGE 122 V 77, 79 ((Anspruch auf Umschulung; Erfordernis der gleichwertigen Tätigkeit).

ben sind (KSBE 4027). In diesem Zusammenhang kann der Fall eines aus der Türkei stammenden Buchhalters angeführt werden, der in der Schweiz im Strassenbau tätig war und aufgrund eines Rückenleidens invalid wurde. Aufgrund der Art und Schwere der Invalidität musste die IV eine Umschulung in einen mit dem ursprünglichen Beruf vergleichbaren Beruf finanzieren, da nur so die Arbeitsfähigkeit optimal verwertet werden konnte.²⁷

Die IV finanziert umgekehrt auch Umschulungen in eine weniger qualifizierte Tätigkeit, etwa die Umschulung einer Psychiatriseschwester zur Damenschneiderin.²⁸ Zwar sind die Verdienstmöglichkeiten in diesem neuen Beruf wesentlich geringer, im Falle einer im bisherigen Beruf voll erwerbsunfähigen Person stellt die Ausübung der neuen Tätigkeit eine wesentliche Verbesserung der Erwerbsfähigkeit dar.

Anrechenbare Kosten bei Sprachkursen

Auch bei einer Umschulung erbringt die Invalidenversicherung nur Leistungen, wenn der Spracherwerb integrierender Bestandteil der Ausbildung ist, etwa im Falle einer Dolmetscherausbildung. Im Falle von fremdsprachigen Versicherten finanziert die Invalidenversicherung eine Umschulung in einen Beruf, für dessen Ausübung Kenntnisse in der schweizerischen Landessprache erforderlich sind, nur dann, wenn keine andere geeignete Massnahme zur Vermittlung einer gleichwertigen Erwerbsmöglichkeit in Frage kommt (KSBE 2005, Rz 3041).

Arbeitsvermittlung²⁹

Eingliederungsfähige invalide Personen haben Anspruch auf eine *aktive Unterstützung bei der Stellensuche* und die *beratende Begleitung bei der Aufrechterhaltung des Arbeitsplatzes* durch die IV-Stelle. Ein Mindestinvaliditätsgrad wird nicht vorausgesetzt. Die Arbeitsvermittlung der IV wurde im Rahmen der 4. IV-Revision ausgebaut. Allerdings besteht im Bereich der Stellenvermittlung der IV ein deutlich schlechteres Betreuungsverhältnis als in der Arbeitslosenversicherung.³⁰ Sobald eine Person invalide oder von Invalidität bedroht ist, ist grundsätzlich die IV vor der Arbeitslosenversicherung für die Arbeitsvermittlung zuständig, selbst wenn die Arbeitssuche in relativ geringem Mass durch gesundheitsbedingte Schwierigkeiten beeinträchtigt wird (KSVI 2004, Rz 2112).³¹

Aktive Unterstützung bei der Stellensuche

Zur aktiven Unterstützung bei der Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz gehört u.a. die Unterstützung beim Erstellen von Bewerbungsdossiers und Bewerbungsschreiben oder bei der Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche. Ein Anspruch auf die Unterstützung durch die IV-Stelle haben nur Versicherte, die *vermittlungsfähig* sind und aufgrund von *invaliditätsbedingten Gründen* Unterstützung benötigen. Liegen andere Gründe für die erschwerte Stellensuche vor, etwa Stellenmangel auf

²⁷ Referat von Ueli Kieser «Sozialversicherungsrecht und Integrationseffekte» anlässlich der Tagung «Ausländerrecht und Integration» im Rahmen des NFP51 vom 18. Juni 2004 in Bern.

²⁸ BGE 122 V 77 (Anspruch auf Umschulung; Erfordernis der gleichwertigen Tätigkeit).

²⁹ Art. Art. 18 IVG; Art. 6bis IVV.

³⁰ Vgl. 03.5180 - Fragestunde. Frage. Arbeitsvermittlung bei der Invalidenversicherung, eingereicht von Rosmarie Dormann am 16. Juni 2003. Das BSV hat auf den 1. Januar 2004 insgesamt 30 zusätzliche Stellen für die aktive Arbeitsvermittlung in den 26 kantonalen IV-Stellen beschlossen.

³¹ Vgl. auch AHI-Praxis 2000, 288.

dem Arbeitsmarkt, Fremdsprachigkeit oder das Alter, besteht kein Anspruch auf die Hilfe bei der Stellensuche (KSBE 2005, Rz 5006).

Beratende Begleitung am bestehenden Arbeitsplatz

Weiter haben Versicherte, die aufgrund eines eingetretenen oder drohenden Gesundheitsschadens vom Stellenverlust bedroht sind, Anspruch auf eine Beratung durch die IV-Stelle hinsichtlich der Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes. Hier geht es um die Prüfung von Massnahmen im Bereich des Arbeitspensums, der Aufgabenverteilung oder der Arbeitsorganisation.

Übernahme von Berufskosten und Umzugskosten

Zusätzlich können die mit der Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit verbundenen Kosten für Berufskleider und persönliche Werkzeuge übernommen werden, sofern nicht der Arbeitgeber dafür aufkommen muss. Ist ein Wohnungswechsel erforderlich, können Umzugskosten vergütet werden.

Kapitalhilfen³²

Wie die Arbeitslosenversicherung kann auch die Invalidenversicherung die Versicherten beim Aufbau einer selbständigen Erwerbstätigkeit unterstützen, sofern von der selbständigen Erwerbstätigkeit ein dauerndes und existenzsicherndes Einkommen erwartet werden kann. Unter die Kapitalhilfen fallen Geldleistungen ohne Rückzahlungspflicht, unverzinsliche und verzinsliche Darlehen und Garantieleistungen.

Pilotversuche zur Anstellung invalider Personen³³

Seit dem 1. Januar 2004 kann die IV für einzelne Gruppen von invaliden Versicherten zeitlich befristete, von den gesetzlichen Bestimmungen abweichende Pilotversuche durchführen. Die Pilotversuche sollen dazu beitragen, bei Arbeitgebern Anreize zu schaffen, vermehrt invalide Versicherte anzustellen. Pilotversuche, die sich bewährt haben, können während höchstens vier Jahren weitergeführt werden.

Berufliche Massnahmen im Überblick

Das Gesetz unterscheidet inhaltlich grob vier Kategorien von beruflichen Massnahmen: Berufsberatung, erstmalige berufliche Ausbildung, Umschulung und Stellenvermittlung. Diese werden durch das Gesetz weiter ausdifferenziert. Die beruflichen Massnahmen werden in *Anhang 1 Tabelle 1* rekapitulierend beschrieben.

³² Art. Art. 18 IVG; Art. 7 IVV.

³³ Art. 68quater IVG.

Anhang 1 Tabelle 1: Berufliche Massnahmen der Invalidenversicherung

Massnahme	Beschreibung	Grundlage
Grundsätze	Invalide oder von einer Invalidität unmittelbar bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern; der Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen besteht unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit vor Eintritt der Invalidität. Dabei ist die gesamte noch zu erwartende Arbeitsdauer zu berücksichtigen.	Art. 18 IVG
Berufsberatung	Versicherte, die infolge Invalidität in der Berufswahl oder in der Ausübung ihrer bisherigen Tätigkeit behindert sind, haben Anspruch auf Berufsberatung.	Art. 15 IVG
Berufliche Abklärungen	Zu den berufsberaterischen Bemühungen gehören auch Abklärungen der Eingliederungsmöglichkeiten in einer beruflichen Abklärungsstelle (BEFAS), in spezialisierten Ausbildungs- und Eingliederungsstätten oder in der freien Wirtschaft. Die Abklärungen umfassen praktische Arbeitstrainings und Arbeitsversuche. Weiter können im Rahmen der Berufsberatung Schnupperlehren vermittelt werden (KSBE 2005, Rz 2003ff).	
Erstmalige berufliche Ausbildung	Versicherte, die noch nicht erwerbstätig waren und denen infolge Invalidität bei der erstmaligen beruflichen Ausbildung in wesentlichem Umfange zusätzliche Kosten entstehen, haben Anspruch auf Ersatz dieser Kosten, sofern die Ausbildung den Fähigkeiten des Versicherten entspricht.	Art. 16 Abs. 1 IVG
Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit	Der erstmaligen beruflichen Ausbildung sind gleichgestellt: Die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte.	Art. 16 Abs. 2 lit.a IVG
Berufliche Neuausbildung	Der erstmaligen beruflichen Ausbildung sind gleichgestellt: die berufliche Neuausbildung invalider Versicherter, die nach dem Eintritt der Invalidität eine ungeeignete und auf die Dauer unzumutbare Erwerbstätigkeit aufgenommen haben.	Art. 16 Abs. 2 lit.b IVG
Berufliche Weiterbildung	Der erstmaligen beruflichen Ausbildung sind gleichgestellt: die berufliche Weiterbildung im bisherigen oder in einem anderen Berufsfeld, sofern sie geeignet und angemessen ist und dadurch die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich erhalten oder verbessert werden kann.	Art. 16 Abs. 2 lit.c IVG
Umschulung	Der Versicherte hat Anspruch auf Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit, wenn die Umschulung infolge Invalidität notwendig ist und dadurch die Erwerbsfähigkeit voraussichtlich erhalten oder verbessert werden kann.	Art. 17, Abs. 1 IVG
Wiedereinschulung	Der Umschulung auf eine neue Erwerbstätigkeit ist die Wiedereinschulung in den bisherigen Beruf gleichgestellt.	Art. 17, Abs. 2 IVG

Massnahme	Beschreibung	Grundlage
Arbeitsvermittlung	Eingliederungsfähige invalide Versicherte haben Anspruch auf aktive Unterstützung bei der Suche eines geeigneten Arbeitsplatzes sowie auf begleitende Beratung im Hinblick auf die Aufrechterhaltung eines bestehenden Arbeitsplatzes.	Art. 18 Abs. 1 IVG
Kapitalhilfen	Einem eingliederungsfähigen invaliden Versicherten kann eine Kapitalhilfe zur Aufnahme oder zum Ausbau einer Tätigkeit als Selbständigerwerbender sowie zur Finanzierung von invaliditätsbedingten betrieblichen Umstellungen gewährt werden.	Art. 18 Abs. 2 IVG

Quelle: IVG, KSBE 2005, eigene Zusammenstellung.

Von diesen inhaltlichen Kategorien sind die *organisatorischen Kategorien* zu unterscheiden. Die IVST differenzieren im Fachbereich berufliche Eingliederung in der Regel zwischen Berufsberatung und Arbeitsvermittlung.

Anhang 2A: Vorstellung der verfügbaren erklärenden Grössen und Hypothesen

Tabellenverzeichnis Anhang 2

Anhang 2A Tabelle 1: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs	113
Anhang 2A Tabelle 2: Erwartete Effekte der IV-stellenexternen Faktoren auf den Eingliederungserfolg	117
Anhang 2A Tabelle 3: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen?	118
Anhang 2A Tabelle 4: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen	122
Anhang 2A Tabelle 5: Wer weist im Regelfall im Prozessverlauf die versicherte Person der Arbeitsvermittlung zu?	123
Anhang 2A Tabelle 6: Gab es in Ihrer IV-Stelle im letzten Jahr (2006) für die Mitarbeitenden konkrete Zielvorgaben und falls ja, wurden diese in irgend einer Form überprüft?	124
Anhang 2A Tabelle 7: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung der folgende Punkt zutrifft	126
Anhang 2A Tabelle 8: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen	127
Anhang 2A Tabelle 9: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs und erwarteter Einfluss	128
Anhang 2B Tabelle 1: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen? (Angaben in Prozent)	129
Anhang 2B Tabelle 2: Statistisch signifikante bivariate Zusammenhänge der erklärenden Variablen mit dem Eingliederungserfolg nach einem Jahr	129

Abbildungsverzeichnis Anhang 2A

Anhang 2A Abbildung 1: Anteil der personellen Ressourcen in den Abteilungen der beruflichen Eingliederung am Total der vorhanden personellen Ressourcen pro IV-Stelle	120
Anhang 2A Abbildung 2: Kosten der beruflichen Massnahmen und Taggelder pro Versicherten des Kantons (Jan-Dez 2006)	121
Anhang 2A Abbildung 3: Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen innerhalb von 2 Jahren am Total der Neuanmeldungen	125

Im folgenden Abschnitt soll nun dargestellt werden, welche Daten und Grössen effektiv in die empirische Analyse einfliessen konnten. Das Wirkungsmodell gibt vor, welchen Bereichen die verfügbaren erklärenden Variablen zugeordnet werden können. Wir halten uns bei der Vorstellung der Grössen deshalb an diese «Logik». *Anhang 2A Tabelle 1* gibt eine Übersicht über die verfügbaren Grössen, die in den folgenden Abschnitten erläutert werden.

Anhang 2A Tabelle 1: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs

Bereich	Variable	Quelle
Externe Faktoren	Arbeitslosigkeitsquote	SECO
	Sozialhilfequote	BFS-ESPOP
	Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung	BFS-ESPOP
	Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau an Bevölkerung	BFS-ESPOP
	Anteil Beschäftigte nach verschiedenen Branchen (NOGA)	BFS-BZ
	Anteil Personen zwischen 55 und 64 Jahren	BFS-VZ
	Anteil Personen in städtischen Gebieten	BFS-ESPOP
	Landesregion	
Income		
Ebene Abklärung	Anteil Neuanmeldungen an versicherter Bevölkerung	BSV-Benchmark
Ebene berufliche Massnahmen	Anteil Personen mit psychischen Leiden in der AV	Befragung IVSt
	Anteil Frauen in der AV	Befragung IVSt
	Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau in der AV	Befragung IVSt
	Anteil Ausländer/innen in der AV	Befragung IVSt
	Anteil Personen über 55 Jahren in der AV	Befragung IVSt
	Anteil Personen zw. 40 und 54 Jahren in der AV	Befragung IVSt
	Anteil Personen unter 40 Jahren in der AV	Befragung IVSt
Input	Anteil zur Verfügung gestellter personeller Ressourcen für die berufliche Eingliederung	Befragung IVSt
	Kosten pro Versicherte	BSV-Benchmark
prozessorientierte Faktoren	Art der Triage	Befragung IVSt
	Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt AG-Netz	Befragung IVSt
	Zielvorgaben zur Arbeit mit VP	Befragung IVSt
Output/Outcome		
Ebene VP	Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren	BSV-Benchmark
	Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme	BSV-Benchmark
	Bearbeitungsdauer des Bestandes	BSV-Benchmark
	Neurentenquote	BSV-Benchmark
Ebene Arbeitgebende	Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden	Befragung IVSt
	Kenntnisse über den Arbeitsmarkt (Selbsteinschätzung)	Befragung IVSt
Andere Akteure	Zusammenarbeit mit dem RAV	Befragung IVSt

Quelle: Darstellung BASS

1. Externe Faktoren und Income IV-Stelle

Mit dem Einbezug von IV-stellenexternen Faktoren in die Analyse soll untersucht werden, ob und in welchem Ausmass kantonsspezifische Gegebenheiten im Umfeld der IV-Stellen den Eingliederungserfolg zu erklären vermögen. Aus dem Wirkungsmodell wird ersichtlich, dass IV-stellenexterne Faktoren zumindest an zwei verschiedenen Stellen von Bedeutung sein können (vgl. *Abbildung 2.2*). Wir gehen davon aus, dass die ausgewählten, uns zur Verfügung stehenden IV-stellenexternen Fak-

toren einen Einfluss auf den Income (Zusammensetzung der Gruppe der bei einer IV-Stelle angemeldeten Personen) einer IV-Stelle haben. Weiter enthalten sie gleichzeitig auch Informationen über die Struktur und die Bedingungen des Arbeitsmarktes, die für eine erfolgreiche berufliche (Re-)Integration von Bedeutung sein können. In den folgenden Abschnitten werden diese Überlegungen näher erläutert und die entsprechenden Hypothesen gebildet.

Zusammenhang zwischen externen Faktoren und dem Income

Nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter weisen dieselbe Wahrscheinlichkeit auf, von einer Invalidität betroffen zu sein. Andere Studien und Statistiken zeigen, dass zwischen der Invalidisierungswahrscheinlichkeit und verschiedenen Faktoren wie bspw. Alter, Geschlecht, Bildungsniveau, Nationalität, Erwerbssituation und Branchenzugehörigkeit ein Zusammenhang besteht (vgl. bspw. IV-Statistik BSV, Staehlin-Witt, 2004). Es ist deshalb davon auszugehen, dass sowohl die kantonsspezifische Sozialstruktur der versicherten Bevölkerung als auch die kantonsspezifische Wirtschaftsstruktur im Income zu einem gewissen Teil widerspiegelt wird. Unterschiedliche kantonale Sozial- und Wirtschaftsstrukturen haben demnach zur Folge, dass sich auch die soziostrukturelle Zusammensetzung der Gruppe der neuangemeldeten Personen zwischen den Kantonen unterscheidet. Der Mechanismus, der hinter dieser Vermutung steckt, kann an einem Beispiel erläutert werden: Staehlin-Witt (2004) sind u.a. der Frage nachgegangen, welche Zusammenhänge zwischen der Invalidisierungswahrscheinlichkeit und dem Bildungsniveau, der ausgeübten Tätigkeit, der Branchenzugehörigkeit und der Arbeitslosigkeit bestehen. Dabei stellen sie u.a. fest, dass für beruflich unqualifizierte Personen (Sekundarstufe I) das Invalidisierungsrisiko wesentlich höher ist als für qualifizierte Personen. Es liegt mit 1.19 Prozent gut zehn Mal höher als dasjenige für Personen mit einer höheren Berufsschule (0.11%). Aufgrund dieser Tatsache ist deshalb zu erwarten, dass in einem Kanton mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Personen mit einem tiefen Bildungsniveau auch der Anteil der von der IV betreuten Personen mit einem tiefen Bildungsniveau höher ist. Derselbe Mechanismus dürfte auch für weitere sozial- und wirtschaftsstrukturelle Merkmale eine Rolle spielen. In Bezug auf unsere Fragestellung sind vor allem diejenigen Faktoren von Interesse, von denen erwartet werden kann, dass sie auf die Chancen einer erfolgreichen beruflichen Eingliederung einen Einfluss ausüben. Damit beschäftigt sich der nächste Abschnitt.

Zusammenhang zwischen Income, externen Faktoren und Eingliederungschancen

Wir gehen bei unserem Wirkungsmodell davon aus, dass die Chancen zu einer erfolgreichen beruflichen Integration neben den IV-stelleninternen Faktoren, die weiter unten erläutert werden, von zwei weiteren wichtigen Faktorgruppen beeinflusst werden können. Der Erfolg der beruflichen Eingliederung hängt zum einen von den *individuellen Merkmalen* der versicherten Personen ab und zum andern müssen im *Arbeitsmarkt geeignete Stellen* vorhanden sein. So berichten bspw. drei der fünf in den Fallstudien befragten IV-Stellenleiter, dass sie eigentlich genügend oder sogar zu viele Stellen akquiriert hätten, die dafür «geeigneten» Personen jedoch nicht vorhanden seien. Für die Interpretation möglicher Zusammenhänge zwischen IV-stellenexternen Faktoren und dem Eingliederungserfolg ergibt sich daraus die Schwierigkeit, dass die externen Variablen sowohl einen Einfluss auf den Income als auch auf die individuellen Arbeitsmarktchancen haben können. Ein Beispiel dafür ist die Arbeitslosenquote. Hefti et al. (2004, 42) stellen fest, dass die Arbeitslosenquote vor Eingabe einer IV-Anmeldung bei den Neurentnern 2003 mehr als doppelt so hoch (7.6%) war wie die durchschnittliche Arbeitslosigkeit in der Bevölkerung (2.9%). Der grösste Teil war zudem zu 100 Prozent arbeitslos und nur knapp ein Fünftel als teilweise arbeitslos gemeldet. Es dürfte unbestritten sein,

dass die Chancen einer Wiedereingliederung von Personen, die vor ihrer IV-Anmeldung von Arbeitslosigkeit betroffen waren, geringer sind als bei Personen, die noch nicht arbeitslos waren. Auf der andern Seite ist die Arbeitslosigkeitsquote auch ein Indikator für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für versicherte stellenlose Personen. Eine Eingliederung in einem Umfeld mit einer hohen Arbeitslosigkeitsrate dürfte deshalb unabhängig der Merkmale der versicherten Personen schwieriger zu erreichen sein als in einem Umfeld mit einer geringen Arbeitslosigkeitsrate. Für die Hypothesenbildung bedeutet dies, dass wir für die für das Schätzmodell in Frage kommenden IV-stellenexternen Faktoren immer beide mögliche Auswirkungen (Income, individuelle Arbeitsmarktchancen) beurteilen müssen.

Erwartete Wirkung der externen Faktoren auf den Eingliederungserfolg

■ **Soziostrukturelle Variablen:** Aus den Erfahrungen und Auswertungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist bekannt, dass das **Alter**, die **Nationalität**, und das **Bildungsniveau** einen entscheidenden Einfluss auf die Chancen einer beruflichen Wiedereingliederung ausüben. Für ältere Personen, Personen mit ausländischer Nationalität und Personen mit einem tiefen Bildungsniveau bestehen erheblich geringere Chancen, dass ihre berufliche Wiedergliederung gelingt (vgl. bspw. Detzel/Spycher/Guggisberg 2005). Auch unter Berücksichtigung von Alter, Bildungsniveau, Sprachkenntnissen und Branchenzugehörigkeit sind dabei Ausländer/innen häufiger als Schweizer/innen von Erwerbslosigkeit betroffen und können diese weniger rasch verlassen. (vgl. ebenda). Gleichzeitig weisen die drei genannten Personengruppen auch ein im Vergleich zum Rest der Bevölkerung erhöhtes Invalidisierungsrisiko auf (IV-Statistik 2007, 19 ff.). In Bezug auf den Einfluss der Nationalität auf die *Invalidisierungswahrscheinlichkeit* gilt es zu beachten, dass die Unterschiede zumindest zu einem Teil mit anderen Faktoren erklärt werden können. Das Bildungsniveau, die Branchenzugehörigkeit und die ausgeübte Tätigkeit sind Faktoren, die stark mit der Nationalität in Verbindung stehen. Aufgrund des *erhöhten Invalidisierungsrisikos* dieser drei Gruppen und den *geringeren Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt* erwarten wir von diesen drei Variablen einen negativen Einfluss auf den Eingliederungserfolg.

■ **Wirtschaftsstruktur:** Zur Abbildung der Wirtschaftsstruktur verfügen wir über Angaben zum kantonalen Anteil der Beschäftigten in verschiedenen Branchen. Damit Hypothesen zu möglichen Effekten der Wirtschaftsstruktur gebildet werden können, muss zweierlei beachtet werden. Zum einen bestehen Zusammenhänge zwischen der Branchenzugehörigkeit und der Invalidisierungswahrscheinlichkeit und zum andern sind auch Zusammenhänge zwischen der Branchenzugehörigkeit und den Gebrechen zu beobachten. Aus den Gesprächen mit den Vertreter/innen der fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellen ist hervorgegangen, dass für Personen mit körperlichen Gebrechen (insbesondere des Bewegungsapparates) in der Regel die berufliche (Re-)Integration besser zu erreichen ist als für Personen mit psychischen Gebrechen (vgl. Furrer/Bieri/Bachmann 2004). Dies hat zum einen mit der Krankheit selber zu tun und zum anderen mit den zur Verfügung stehenden Stellen. Im Vergleich mit dem dritten Sektor sind die Qualifikationsanforderungen im zweiten Sektor meist etwas tiefer, was für tiefqualifizierte Versicherte, die gemäss den Angaben der IV-Stellen in der Arbeitsvermittlung überproportional vertreten sind, ein Vorteil ist. Auswertungen der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung zeigen zudem, dass tiefqualifizierte Personen (höchstes Ausbildungsniveau Sekundarstufe I) überproportional im zweiten Sektor tätig sind. Zudem dürften Nischenarbeitsplätze im zweiten Sektor noch häufiger zu finden sein als im dritten Sektor. Weil der Anteil der Personen mit psychischen Leiden im zweiten Sektor tendenziell etwas tiefer ist und die Arbeitsmarktchancen für IV-Stellensuchende im zweiten Sektor höher sind, erwarten wir einen posi-

tiven Zusammenhang zwischen dem Anteil der Beschäftigten im zweiten Sektor und dem Eingliederungserfolg.

■ **Arbeitslosenquote:** Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Arbeitslosenquote vor Eingabe einer IV-Anmeldung bei den Neurentnern wesentlich höher ist als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit. Eine hohe Arbeitslosenquote dürfte deshalb auch zu einem erhöhten Anteil von Arbeitslosen bei den Neuansmeldungen der IV führen. Die Arbeitslosenquote ist aber zugleich auch ein Indikator für die Wirtschaftslage und damit auch für die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für versicherte stellenlose Personen. Je höher die Arbeitslosenquote ist, um so schwieriger dürfte die berufliche Eingliederung von versicherten Personen sein. Wir erwarten deshalb einen negativen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und dem Eingliederungserfolg.

■ **Sozialhilfequote:** Auch für die Sozialhilfequote erwarten wir einen negativen Effekt auf den Eingliederungserfolg. Wir gehen davon aus, dass die soziostrukturelle Zusammensetzung der Sozialhilfeempfänger/innen (hoher Anteil an Tiefqualifizierten, Erwerbslosigkeit) dazu führt, dass eine im Vergleich zum Rest der Bevölkerung erhöhte Wahrscheinlichkeit einer IV-Anmeldung besteht. Zusätzlich dürften die Chancen für eine erfolgreiche berufliche Eingliederung für Sozialhilfeempfänger/innen aufgrund der Stigma-Wirkung geringer sein als für Personen ohne Sozialhilfeleistungen.

■ **Stadt-Land:** U.a. der hohe Individualisierungsgrad, das fehlende Sozialnetz und die fehlende soziale Kontrolle in städtischen Gebieten führen dazu, dass das soziale Netz der öffentlichen Hand und deren Betreuungsangebote mehr beansprucht werden als in ländlichen Gebieten (vgl. Hermann et al., 2005). In Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente beziehen zu können, kann festgestellt werden, dass die Quote in den Städten generell höher ist als im entsprechenden Gesamtkanton (BSV, 2002). Auch in der Sozialhilfe zeigt sich ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Während die Quote in den städtischen Zentren mit 5,3 Prozent rund doppelt so hoch ist wie in Agglomerationsgebieten, liegt sie in den ländlichen Gemeinden mit 1,4 Prozent deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt. Neben der unterschiedlichen Zusammensetzung des Income, die sich aus dem Stadt-Land-Gefälle ergeben kann, wird in der Studie von Spycher, Egger und Hüttner (2007) auch erwähnt, dass sich die Anonymität der städtischen Arbeitsmärkte erschwerend auf die Eingliederung auswirkt, während in einem ländlichen Kontext die Vermittlung oder der Erhalt eines Arbeitsplatzes eher begünstigt wird.

■ **Sprachregion:** Neben dem Stadt-Land-Gefälle soll untersucht werden, ob in Bezug auf die Wirksamkeit von beruflichen Eingliederungsmassnahmen ein Ost-West-Gefälle beobachtet werden kann. Die Variable hat sich in verschiedenen Studien als einflussreiche Hintergrundvariable erwiesen. In der Studie von Guggisberg et al. (2004) erklärt sie in Verbindung mit dem Sozialkapital und der Staatsquote rund einen Drittel der Unterschiede zwischen den kantonalen Rentenquoten. Die Autoren führen den Erklärungsgehalt dieser Variable auf unterschiedliche, kollektiv geteilte Erwartungen der Bevölkerung in Bezug auf die Rolle des Staates in der Sozialpolitik zurück. Sie gehen aufgrund der beobachteten Zusammenhänge davon aus, dass die Bevölkerung der Deutschschweizer Kantone tendenziell mehr auf individuelle Eigenverantwortung setzen als die Bevölkerung der Lateinischen Schweiz, welche dem Staat eine aktivere Rolle zuzuschreiben scheint.

Anhang 2A Tabelle 2 fasst die erwarteten Effekte aller vorgestellten IV-stellenexternen Faktoren nochmals übersichtlich zusammen. Darin ist zu sehen, dass nur von zwei Faktoren ein positiver Effekt auf den Eingliederungserfolg erwartet wird (Anteil Beschäftigte im ersten bzw. im zweiten Sektor), während von allen andern Variablen davon ausgegangen wird, dass sie die Wirksamkeit von beruflichen Massnahmen eher negativ beeinflussen.

Anhang 2A Tabelle 2: Erwartete Effekte der IV-stellenexternen Faktoren auf den Eingliederungserfolg

	Variable	Invalidisierungs- wahrscheinlichkeit	Arbeitsmarkt- chancen	erwarteter Effekt auf Eingliederungserfolg
Sozialstruktur	Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau an Bevölkerung	+	-	-
	Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung	+	-	-
	Anteil Personen zwischen 55 und 64 Jahren	+	-	-
Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote	+	-	-
Sozialhilfe	Sozialhilfequote	+	-	-
Stadt-Land	Anteil Personen in städtischen Gebieten	+	-	-
Sprachregion	Dummy Variable (Westschweiz und Tessin =1, Deutschschweiz =0)	~	-	-
		Invalidisierungs- wahrscheinlichkeit: Psychische Leiden	Arbeitsmarkt- chancen	erwarteter Effekt auf Eingliederungserfolg
Wirtschaftsstruktur	Anteil Beschäftigte im ersten Sektor	-	+	+
	Anteil Beschäftigte im zweite Sektor	-	+	+
	Anteil Beschäftigte im dritten Sektor	+	-	-

Quelle: Darstellung BASS

2. Income berufliche Eingliederung und Arbeitsvermittlung

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen bis zum 31. Dezember 2007 haben eingliederungsfähige invalide Personen Anspruch auf eine aktive Unterstützung bei der Stellensuche und die beratende Begleitung bei der Aufrechterhaltung des Arbeitsplatzes durch die IV-Stelle. Ein Mindestinvaliditätsgrad wird nicht vorausgesetzt. Einen Anspruch auf die Unterstützung durch die IV-Stelle haben nur Versicherte, die *vermittlungsfähig* sind und aufgrund von *invaliditätsbedingten Gründen* Unterstützung benötigen. Liegen andere Gründe für die erschwerte Stellensuche vor, etwa Stellenmangel auf dem Arbeitsmarkt, Fremdsprachigkeit oder das Alter, besteht kein Anspruch auf die Hilfe bei der Stellensuche (KSBE 2005, Rz 5006). In ihre Studie «Berufliche Eingliederung in der Invalidenversicherung» haben Furrer et al. (2004) festgestellt, dass es in der Umsetzung dieses Prinzips für die Entscheidpersonen auf den IV-Stellen Spielräume gibt. Auch wir kommen aufgrund unserer qualitativen Auswertungen zum Schluss, dass Spielräume bei der Zuteilung von Leistungen im Bereich der beruflichen Massnahmen bestehen und diese von den IV-Stellen unterschiedlich genutzt werden. Insbesondere der Begriff der «Vermittlungsfähigkeit» lässt für die Entscheidpersonen einen Interpretationsspielraum offen. Während es IV-Stellen gibt, die in ihren uns zur Verfügung gestellten Konzepten und Unterlagen explizit drauf hinweisen, dass gewisse versicherte Personen praktisch nicht vermittelbar sind (bspw. Alter, Nationalität, Sprachkenntnisse, Motivationslage, etc.), verzichten andere IV-Stellen auf die Anwendung solcher Kriterien bei der Zuweisung zur Arbeitsvermittlung. Eine unterschiedliche Auslegung der Anspruchsvoraussetzungen kann sich in zweierlei Hinsicht auswirken. Zum einen kann dies dazu führen, dass sich die soziostrukturelle Zusammensetzung der Gruppe der Personen mit beruflichen Massnahmen zwischen den IV-Stellen unterscheidet (Income). Zum andern sind auch Auswirkungen auf die Menge der der beruflichen Eingliederung zugewiesener Personen möglich (vgl. Abschnitt «Outputorientierte Faktoren» weiter unten). Über die soziostrukturelle Zusammensetzung der Personen mit Arbeitsvermittlungsmassnahmen sind keine exakten Zahlen vorhanden. In der schriftlichen Befragung der IV-Stellen wurde die Stellenleitung deshalb gefragt, ob sich der Anteil verschiedener Personengruppen, die der Arbeitsvermittlung zugewiesen

werden, von deren Anteil bei den Neuanmeldungen unterscheiden. Nur in Bezug auf Personen mit tiefem Bildungsniveau und Ausländer/innen besteht zwischen den IV-Stellen ein relativ einheitliches Bild (*Anhang 2A Tabelle 3*): Die grosse Mehrheit der befragten IV-Stellenleiter/innen gibt an, dass Personen mit einem tiefem Bildungsniveau und Ausländer/innen in der Arbeitsvermittlung übervertreten sind. In Bezug auf die Personen über 55 Jahre gibt rund ein Viertel der IV-Stellen an, dass deren Anteil in der Arbeitsvermittlung eher grösser ist als bei den Neuanmeldungen, wogegen er bei einem Viertel als eher kleiner eingeschätzt wird. Auch die Anteile von Personen mit psychischen Leiden in der Arbeitsvermittlung scheinen zwischen den IV-Stellen zu variieren. Bei etwas mehr als einem Drittel der IV-Stellen ist ihr Anteil eher grösser und bei rund einem Fünftel eher kleiner.

Anhang 2A Tabelle 3: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen?

	eher grösser	in etwa der-selbe	eher kleiner	Total	weiss nicht/fehlend
Menschen mit psychischen Leiden	38.1%	42.9%	19.0%	100%	19.2%
Frauen	5.0%	50.0%	45.0%	100%	23.1%
Personen mit tiefem Bildungsniveau	90.5%	9.5%	0.0%	100%	19.2%
Ausländer/innen	76.2%	23.8%	0.0%	100%	19.2%
Personen über 55 Jahre	26.3%	47.4%	26.3%	100%	26.9%
Personen zwischen 40 und 54 Jahren	57.9%	42.1%	0.0%	100%	26.9%
Personen unter 40 Jahren	15.8%	31.6%	52.6%	100%	26.9%

Quelle: Schriftliche Befragung Stellen. n=26

Aufgrund der geringeren Chancen auf dem Arbeitsmarkt erwarten wir, dass sich in der Arbeitsvermittlung ein im Vergleich zum Income überproportionaler Anteil an Frauen, tiefqualifizierten Personen, Ausländer/innen und Personen über 50 Jahren negativ auf den Eingliederungserfolg auswirkt.

Im Rahmen der Gespräche in fünf ausgewählten IV-Stellen wurde mehrfach erwähnt, dass eine berufliche Eingliederung von Personen mit psychischen Leiden schwieriger zu erreichen und mit wesentlich mehr Aufwand verbunden sei als für Personen mit körperlichen Einschränkungen. Aus diesem Grund erwarten wir von einem überproportionalen Anteil an Personen mit psychischen Leiden in der Arbeitsvermittlung einen negativen Effekt auf den Eingliederungserfolg.

In Bezug auf jüngere Personen mit beruflichen Eingliederungsmassnahmen scheint sowohl ein positiver als auch ein negativer Effekt möglich zu sein. Zum sind die Chancen von jüngeren Personen auf dem Arbeitsmarkt eher höher und zum andern ist bekannt, dass gerade bei jüngeren Personen der Anteil an psychischen Leiden eher höher ist, was für die berufliche Eingliederung eher hindernd ist.

3. Inputorientierte Faktoren

Im Bereich der inputorientierten Faktoren verfügen wir über vier Indikatoren, mit denen überprüft wird, ob sie zur Erklärung des Eingliederungserfolg etwas beitragen können. Zwei der vier Indikato-

ren geben Auskunft über quantitative Aspekte der zur Verfügung gestellten Ressourcen und zwei über qualitative Aspekte. Sie werden im Folgenden vorgestellt.

Anteil zur Verfügung gestellter personeller Ressourcen für die berufliche Eingliederung

Jeder IV-Stelle wird aufgrund eines vom BSV in Zusammenarbeit mit den IV-Stellen erarbeiteten Ressourcenmodells für die Erledigung der Aufgaben eine bestimmte Anzahl Vollzeitstellen zugesprochen. Das Modell verteilt die Gesamtstellenzahl proportional aufgrund der "versicherten Bevölkerung", der "neuen Geschäfte" und der "laufenden Dossiers" sowie gewisse "exogene Faktoren" auf die einzelnen IV-Stellen. Zu den exogenen Faktoren zählen die Mehrsprachigkeit und die Dimension Stadt-Land (vgl. BSV, 2007c).

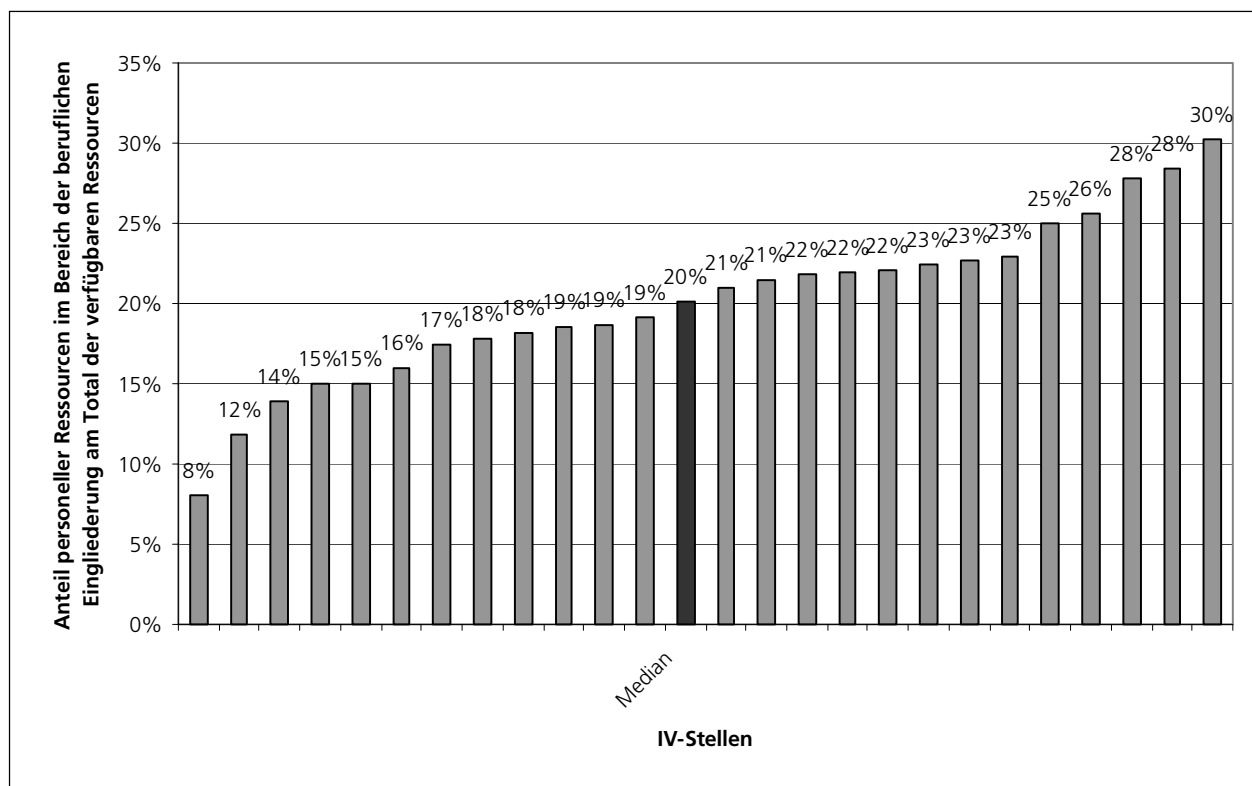
Für die Verteilung der zugesprochenen Vollzeitstellen auf die verschiedenen Abteilungen innerhalb einer IV-Stelle besteht für die IV-Stellenleitung ein gewisser Handlungsspielraum. Zum einen haben zwei der befragten IV-Stellenleitenden bei den Gesprächen erwähnt, dass sie schon vor der 4. IV-Revision begonnen haben, Ressourcen für die Aufstockung der Arbeitsvermittlung bereit zu stellen. Zum andern wird auch aus den bei der schriftlichen Befragung erhobenen Angaben zu der Aufteilung der vorhandenen Ressourcen auf die verschiedenen Abteilungen sichtbar, dass für die IV-Stellen Handlungsspielraum besteht. Für unsere Untersuchung interessiert uns besonders, wie gross der Anteil der in den Abteilungen berufliche Eingliederung (Arbeitsvermittlung und Berufsberatung) eingesetzten personellen Ressourcen am Total der vorhanden personellen Ressourcen einer IV-Stelle ist. Dieser für die Analysen verwendete Indikator berechnet sich wie folgt:

$$\text{Indikator personelle Ressourcen} = \frac{\text{Anzahl Stellenprozent berufliche Eingliederung}_{\text{IVSTx,2006}}}{\text{Total Stellenprozent}_{\text{IVSTx,2006}}}$$

Aus *Anhang 2A Abbildung 1* wird ersichtlich, dass der Anteil der personellen Ressourcen im Bereich der beruflichen Eingliederung am Total der verfügbaren Ressourcen je nach IV-Stelle zwischen minimal 8 Prozent und maximal 30 Prozent liegt. Der Median liegt bei 20 Prozent. Bei etwas mehr als 50 Prozent aller IV-Stellen liegt der Anteil zwischen 17 und 23 Prozent.

Die Analyse soll überprüfen, ob ein höherer Anteil an personellen Ressourcen zu einer höheren Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen führt.

Anhang 2A Abbildung 1: Anteil der personellen Ressourcen in den Abteilungen der beruflichen Eingliederung am Total der vorhandenen personellen Ressourcen pro IV-Stelle



Quelle: Schriftliche Befragung IV-Stellen

Kosten der beruflichen Massnahmen und Taggelder pro Versicherten des Kantons

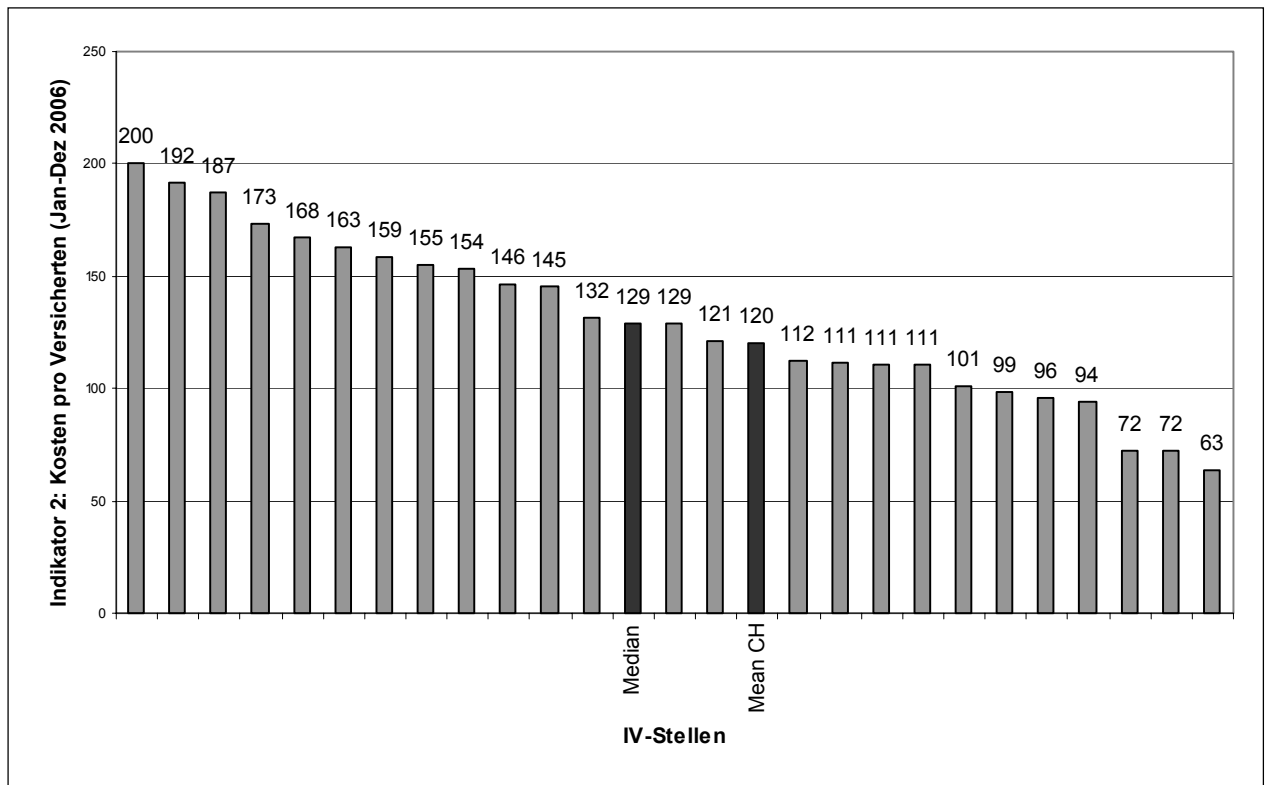
Neben den Informationen zu den personellen Ressourcen im Bereich der beruflichen Eingliederung verfügen wir über einen Indikator, der Auskunft über die durchschnittlichen Kosten der gewährten beruflichen Massnahmen pro Teilnehmende/n und Kanton gibt. Er wurde uns vom BSV zur Verfügung gestellt. Berücksichtigt werden dabei die Kosten der eigentlichen Massnahmen und der allfällig an die Versicherten ausbezahlten Taggelder. Der Indikator «Kosten pro Teilnehmer» berechnet sich wie folgt:

$$\text{Kosten pro Teilnehmer/in} = \frac{\text{Kosten berufliche Massnahmen}_{\text{Jahr 2006}}}{\text{Anzahl Teilnehmende berufliche Massnahmen}}$$

Wie aus *Anhang 2A Abbildung 2* ersichtlich ist, schwanken die durchschnittlichen Kosten pro Person je nach Kanton zwischen 63 Franken und 200 Franken. Die Differenz der Kosten derjenigen 50 Prozent aller Kantone, die um den Median liegen, beträgt 59 Franken (159 Fr. minus 111Fr.).

Mit der Analyse soll überprüft werden, ob mit höheren durchschnittlichen Kosten der Eingliederungserfolg steigt.

Anhang 2A Abbildung 2: Kosten der beruflichen Massnahmen und Tagelder pro Versicherten des Kantons (Jan-Dez 2006)



Quelle: BSV Benchmark

Enge Begleitung der versicherten Personen und Verkäufermentalität der Arbeitsvermittler/innen

Die vom Bundesamt für Sozialversicherungen geleitete Projektgruppe, die sich mit der Erarbeitung und Einführung eines Qualitätsmanagementsystems in der Invalidenversicherung auseinandergesetzt hat, hat in einem partizipativen Prozess u.a. die für die Arbeitsvermittlung wichtigsten Erfolgsfaktoren ermittelt und beschrieben. Zwei der fünf im Detailkonzept erwähnten Erfolgsfaktoren (BSV, 2007b, S.34) können gemäss unserem Wirkungsmodell den inputorientierten Faktoren zugewiesen werden. Die anderen drei zählen wir zu den output- bzw. zu den outcomeorientierten Faktoren. Bei den zwei inputorientierten Faktoren handelt es sich um die «Verkäufermentalität» der Arbeitsvermittler/innen und um die «enge Begleitung (Coaching) der versicherten Personen». Dass die Arbeitsvermittler/innen eine «Verkäufermentalität» mitbringen sollten, wurde in allen Gesprächen mit den fünf für die Fallstudien ausgewählten IV-Stellenleitenden angesprochen. Im Rahmen der schriftlichen Befragung haben wir deshalb versucht, Informationen über das Vorhandensein dieser Faktoren zu erhalten. Die Antworten geben zum einen ersten groben Hinweis über den aktuellen Stand in den IV-Stellen und zum andern kann mit Hilfe des Wirkungsmodells überprüft werden, ob ein Zusammenhang zwischen diesen Faktoren und dem Eingliederungserfolg besteht. In *Anhang 2A Tabelle 4* ist ersichtlich, dass in einer grosse Mehrheit der IV-Stellen die versicherten Personen eng begleitet werden und dass die Arbeitsvermittler/innen gemäss den Befragten über eine ausgeprägte Verkäufermentalität verfügen.

Die Analyse soll überprüfen, ob eine engere Begleitung der versicherten Personen und eine ausgeprägte Verkäufermentalität der Arbeitsvermittler/innen zu einer höheren Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen führt.

Anhang 2A Tabelle 4: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen

	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	Total	n(gültig)
Die versicherten Personen werden eng begleitet	0.0%	3.8%	53.8%	42.3%	100%	26
Die Arbeitsvermittler/innen verfügen über eine Verkäufermentalität	0.0%	11.5%	38.5%	50.0%	100%	26

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

4. Prozessorientierte Faktoren

Insgesamt verfügen wir für die Operationalisierung des Wirkungsmodells über drei prozessorientierte Faktoren. Eine Faktor enthält Informationen über die Organisation der Triagestelle, die für die Zuweisung der Versicherten zu den beruflichen Massnahmen zuständig ist und zwei Faktoren befassen sich mit der Steuerung der Mitarbeitenden innerhalb der Arbeitsvermittlung über Zielvorgaben.

Organisation der Triage

Gesetz, Verordnung und Weisungen belassen den IV-Stellen einen gewissen Handlungsspielraum, wie sie den Prozess zur Umsetzung der beruflichen Massnahmen zur Wiedereingliederung konkret ausgestalten und wie sie die Koordination mit der Rentenbeurteilung vornehmen. Entsprechend sind in der Praxis auch verschiedene Lösungen zu beobachten.

Die Fallstudien haben gezeigt, dass es IV-Stellen gibt, die in der Tendenz möglichst rasch einen Rentenentscheid suchen, um dann anschliessend berufliche Massnahmen durchzuführen. Befragte, die sich für diese Strategie ausgesprochen haben, sind der Meinung, dass das Problem der fehlenden Eigenmotivation der Versicherten geringer würde, wenn der Entscheid bezüglich eines Rentenanspruchs in gewissen Fällen vor allfälligen Angeboten zur beruflichen Eingliederung gefällt werden könnte. Andere IV-Stellen versuchen, beruflichen Massnahmen möglichst zu Beginn des Abklärungsverfahrens einzuleiten. Die Rentenabklärung bzw. der Rentenentscheid erfolgt dann parallel zu den eingeleiteten beruflichen Massnahmen oder erst, nachdem berufliche Massnahmen durchgeführt worden sind. Vertreter dieser Richtung sind u.a. der Meinung, dass mit der zu starken Fokussierung auf den medizinischen Aspekt zu Beginn der Abklärung erstens für die berufliche Eingliederung zu viel Zeit verloren geht und zweitens das medizinisch orientierte Abklärungsverfahren zu defizitorientiert sei. Die frühe Fokussierung auf die berufliche Eingliederung (bspw. mit einem früh angesetzten Erstgespräch) ermögliche es eher, das Verfahren ressourcenorientiert zu gestalten. Das Spannungsfeld, in dem sich die IV-Stellen hinsichtlich der verschiedenen Anforderungen der beiden Prozesse (Prüfung des Rentenanspruchs und Förderung der beruflichen Eingliederung) befinden, hat u.a. dazu geführt, dass einige IV-Stellen interdisziplinär zusammengesetzte Triagestellen eingerichtet haben. Damit soll garantiert werden, dass sich die verschiedenen Akteure innerhalb einer IV-Stelle möglichst früh gemeinsam auf ein fallspezifisches Vorgehen einigen können.

Aus *Anhang 2A Tabelle 5* ist zu sehen, dass von den insgesamt 26 befragten IV-Stellen 10 Stellen (39%) angeben, dass die versicherten Personen im Regelfall von einem interdisziplinär zusammengesetzten Team der Arbeitsvermittlung zugewiesen werden.

Die statistischen Analysen sollen überprüfen, ob zwischen dem Eingliederungserfolg und der Art der Triage ein Zusammenhang besteht.

Anhang 2A Tabelle 5: Wer weist im Regelfall im Prozessverlauf die versicherte Person der Arbeitsvermittlung zu?

	Anzahl	Prozent
Interdisziplinäres Team	10	38.5%
anderes (Sachbearbeitung, berufliche Eingliederung, medizinischer Dienst)	16	61.5%
Total	26	100%

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Steuerung und Führung durch Zielvorgaben

Eigene Verantwortungsbereiche und klare Zielvorgaben gehören zu den wesentlichen Elementen, die ein qualitätsbewusstes Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern können. Das Vorhandensein von Zielvorgaben im Bereich der Arbeitsvermittlung kann aber auch Ausdruck davon sein, dass sich eine IV-Stelle intensiv mit der Organisation und der Steuerung der für die IV-Stellen eher neuen Aufgabe der Arbeitsvermittlung beschäftigt hat. Auf die Frage, ob es zum Aufbau bzw. zur Pflege des Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden für die Mitarbeitenden konkrete Zielvorgaben gibt, antworten von den 26 IV-Stellen insgesamt 15 (58%) mit «ja». Im Bereich der aktiven Unterstützung bei der Stellensuche kennen 10 IV-Stellen (38.5%) konkrete Zielvorgaben. Auf die Frage, ob die Zielerreichung auch überprüft wird, zeigt sich, dass die grosse Mehrheit der mit Zielvorgaben arbeitenden IV-Stellen dies auch tut (vgl. *Anhang 2A Tabelle 6*).

Die statistischen Analysen sollen überprüfen, ob zwischen der Steuerung und Führung durch Zielvorgaben und dem Eingliederungserfolg ein Zusammenhang besteht.

Anhang 2A Tabelle 6: Gab es in Ihrer IV-Stelle im letzten Jahr (2006) für die Mitarbeitenden konkrete Zielvorgaben und falls ja, wurden diese in irgend einer Form überprüft?

		Anzahl			Prozent		
		ja	nein	Total	ja	nein	Total
Aufbau und Pflege Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden	Zielvorgaben	15	11	26	57.7%	42.3%	100%
	Überprüfung	13	2	15	86.7%	13.3%	100%
Aktive Unterstützung bei der Stellensuche	Zielvorgaben	10	16	26	61.5%	38.5%	100%
	Überprüfung	10	0	10	100.0%	0.0%	100%

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

5. Outputorientierte Faktoren

Der Output bezeichnet die Leistungen, die die IV-Stellen direkt «produzieren». Im Bereich der beruflichen Eingliederung verfügen wir über Informationen zur Menge der erbrachten Leistungen und die durchschnittliche Dauer bis zur Erbringung der entsprechenden Leistungen (Bearbeitungsdauer).

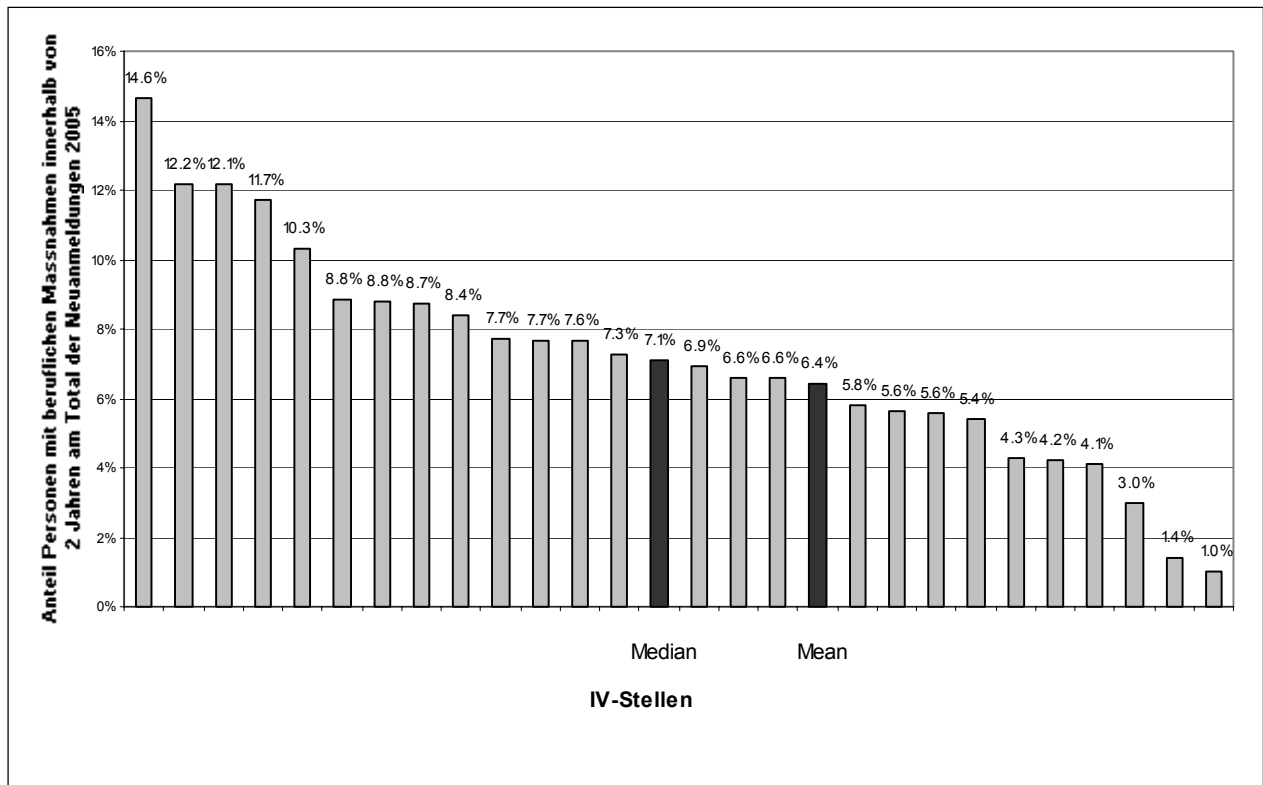
Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren an Neuanmeldungen

Der Indikator über die Menge der erbrachten Leistungen im Bereich der beruflichen Eingliederung berechnet sich wie folgt:

$$\text{Anteil Personen mit BM} = \frac{\text{Anzahl Personen mit BM innerlab von 2 Jahren}_{2005}}{\text{Anzahl Neuanmeldungen}_{\text{Jahr 2005}}}$$

Der Indikator gibt Auskunft darüber, wie gross der Anteil der Personen ist, die sich im Jahr 2005 bei einer IV-Stelle angemeldet haben und innerhalb von zwei Jahren berufliche Massnahmen erhalten haben. Aus Anhang 2A Abbildung 3 ist ersichtlich, dass die Differenz zwischen den Extremwerten relativ gross ist. Der maximale Wert beträgt 14.6 Prozent, der minimale Wert 1 Prozent. Die Spannweite derjenigen 50 Prozent der IV-Stellen, welche sich um den Median gruppieren, ist demgegenüber deutlich geringer und beträgt 3.4 Prozentpunkte (8.8% minus 5.4%).

Anhang 2A Abbildung 3: Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen innerhalb von 2 Jahren am Total der Neuanmeldungen



Quelle: BSV-Benchmark. Berechnungen BASS

Bei dieser relativ grossen Spannweite stellt sich die Frage, worauf die kantonalen Unterschiede zurückzuführen sind. Wir haben dazu drei mögliche Antworten.

- Ob eine berufliche Massnahme eingeleitet wird, hängt u.a. auch von den individuellen Voraussetzungen der versicherten Personen ab. Eine unterschiedliche Fallstruktur kann demnach auch zu einem unterschiedlichen Anteil an Zusprachen von beruflichen Eingliederungsmassnahmen führen. Es ist deshalb zu überprüfen, ob zwischen dieser Variable und bestimmten IV-stellenexterne Faktoren, von denen ein Einfluss auf den Income erwartet werden kann, besteht.
- Die Auswertungen der Fallstudien haben ergeben, dass für die Zuweisung der versicherten Personen zur beruflichen Eingliederung Handlungsspielräume bestehen. Je nach Zuweisungspraxis kann dies dazu führen, dass eher mehr bzw. eher weniger versicherte Personen berufliche Massnahmen zugesprochen werden.
- Der Indikator misst den Anteil an zugesprochenen beruflichen Massnahmen innerhalb einer bestimmten Zeitspanne (2 Jahre). Wir gehen davon aus, dass IV-Stellen, die versuchen, möglichst rasch einen Entscheid für die Einleitung einer berufliche Massnahme herbeizuführen, einen eher höheren Anteil an beruflichen Massnahmen aufweisen. Es ist durchaus möglich, dass einem Teil der versicherten Personen auch nach Ablauf von zwei Jahren noch berufliche Massnahmen zugesprochen werden. Diese werden mit dem Indikator jedoch nicht erfasst. Aus statistischer Sicht wird dieser Zusammenhang bestätigt. Je kürzer die Dauer bis zur beruflichen Massnahme (sowohl Berufsberatung als auch Arbeitsvermitt-

lung) um so grösser ist der Anteil an beruflichen Massnahmen am Total der Neuanmeldungen.³⁴

Wir erwarten, dass sich ein eher hoher Anteil an Zusprachen von beruflichen Eingliederungsmassnahmen positiv auf den Eingliederungserfolg auswirkt.

Bearbeitungsdauer

Zur Bearbeitungsdauer verfügen wir über zwei spezifische Grössen. Der erste Indikator gibt Auskunft über die durchschnittliche *Dauer (Median) bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme*. Er berücksichtigt alle beruflichen Massnahmen, die innerhalb von zwei Jahren ab der Neuanmeldung gesprochen wurden (vgl. Anteil Personen mit beruflichen Massnahmen innerhalb von 2 Jahren am Total der Neuanmeldungen). Der zweite Indikator enthält Angaben zur durchschnittlichen Bearbeitungsdauer des Bestandes. Es handelt sich dabei um den Indikator 4 aus dem Detailkonzept zur wirkungsorientierten Steuerung (BSV, 2007a). Wir erwarten, dass sich eine kürzere Bearbeitungsdauer positiv auf den Eingliederungserfolg auswirkt. Je schneller eine berufliche Eingliederungsmassnahme eingeleitet werden kann, um so erfolgreicher sollte sie sein.

Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden

Dem Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden wird sowohl vom BSV als auch von den IV-Stellen eine zentrale Rolle im Bereich der beruflichen Eingliederung zugeschrieben (BSV, 2007b, S.34). Von den 26 schriftlich befragten IV-Stellen geben alle an, dass sie daran arbeiten, ein Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden aufzubauen.

Anhang 2A Tabelle 7: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung der folgende Punkt zutrifft

	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	Total	n(gültig)
Das Beziehungsnetz zu den Arbeitgebenden ist oder wird aufgebaut	0.0%	0.0%	19.2%	80.8%	100%	26

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Die statistischen Analysen sollen überprüfen, ob zwischen dem Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden und der Wirksamkeit der beruflichen Massnahmen ein Zusammenhang besteht.

6. Outcomeorientierte Faktoren

Zum Outcome zählen wir die Resultate der Interventionen und Bemühungen, die bei den Zielgruppen auftreten. Zum einen sind dies die versicherten Personen und zum andern externe Akteure, die mit den IV-Stellen in Kontakt sind.

Versicherte Personen

Im Zentrum der Untersuchung steht die Erklärung des Eingliederungserfolges. Die Variable soll mit Hilfe des zu entwickelnden Schätzmodells erklärt werden und wurde schon differenziert vorgestellt (vgl. *Abschnitt 2.1*). Neben dem Eingliederungserfolg ist die *Neurentenquote* auch als Outcome zu

³⁴ Korrelation nach Pearsons $r_{\text{Anteil BM, Dauer BB}} = -0.49$, $p < 0.01$; $r_{\text{Anteil BM, Dauer AV}} = -0.44$, $p < 0.05$; $r_{\text{Dauer BB, Dauer AV}} = -0.77$, $p < 0.01$

betrachten. Dies wird aus dem vorgestellten Wirkungsmodell (vgl. Abbildung 2.2) ersichtlich. Wir überprüfen deshalb auch den Zusammenhang zwischen dem Eingliederungserfolg und der Neurentenquote. Je besser die berufliche Integration gelingt, um so tiefer dürfte die Neurentenquote sein. Wir erwarten deshalb zwischen den beiden Variablen einen positiven Zusammenhang. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass bei der Überprüfung dieser Hypothese auch der zeitliche Aspekt eine Rolle spielt. Aus den Gesprächen mit den Vertreter/innen der IV-Stellen wurde deutlich, dass der Effekt einer erfolgreichen beruflichen Eingliederung auf die Neurentenquote nicht zeitgleich zu erwarten ist. Es ist durchaus möglich, dass sich eine erfolgreiche Eingliederungsstrategie erst mit einer zeitlichen Verzögerung auf die Neurentenquote auswirkt.

Externe Akteure

Ergebnisse, die aus der Beziehungspflege zu den externen Akteuren entstehen, zählen auch zum Outcome. Die wichtigsten Akteure im Bereich der beruflichen Eingliederung sind die Arbeitgebenden. Mit dem Aus- und Aufbau eines Arbeitgebernetzes sollen zum einen Ressourcen erschlossen werden, auf die die IV-Stellen bei Bedarf zurückgreifen können. Zum anderen werden IV-stellenintern Kenntnisse über den Arbeitsmarkt generiert, die dazu beitragen sollen, die versicherten Personen möglichst optimal bei den Wiedereingliederungsbemühungen zu unterstützen. Zur Optimierung der Bemühungen für eine möglichst erfolgreiche und rasche berufliche Integration pflegen die IV-Stellen auch Kontakte zu verschiedenen Institutionen. Im Bereich der Interinstitutionellen Zusammenarbeit verfügen wir über Informationen zur Zusammenarbeit mit dem RAV. Die schriftliche Befragung der IV-Stellen zeigt folgendes Bild (vgl. *Anhang 2A Tabelle 8*):

- *Kenntnisse Arbeitsmarkt*: Rund zwei Drittel der IV-Stellen geben an, dass sie über gute Kenntnisse des Arbeitsmarktes verfügen. Das restliche Dritte ist der Meinung, dass dies eher zutrifft.
- *Zusammenarbeit RAV*: Rund drei Viertel der IV-Stellen geben an, dass die Zusammenarbeit mit dem RAV gut sei. Das restliche Viertel ist der Meinung, dass dies eher zutrifft.

Anhang 2A Tabelle 8: Bitte geben Sie uns an, inwiefern in Ihrer Arbeitsvermittlung die folgenden Punkte zutreffen

	trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft zu	Total	n(gültig)
Wir haben gute Kenntnisse des Arbeitsmarktes	0.00%	0.00%	34.60%	65.40%	100%	26
Die Zusammenarbeit mit dem RAV ist gut	0.00%	0.00%	23.10%	76.90%	100%	26

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Die Analyse soll überprüfen, ob zwischen guten Kenntnissen des Arbeitsmarktes einerseits und einer guten Zusammenarbeit mit dem RAV einerseits und der Wirksamkeit beruflicher Massnahmen andererseits ein Zusammenhang besteht.

7: Übersicht über die verfügbaren erklärenden Variablen

Anhang 2A Tabelle 9 gibt noch einmal eine Übersicht zu den Grössen, die für die Erklärung des Eingliederungserfolgs beigezogen werden können.

Anhang 2A Tabelle 9: Verfügbare Indikatoren zur Erklärung des Eingliederungserfolgs und erwarteter Einfluss

Bereich	Variable	erwarteter Einfluss
Externe Faktoren	Arbeitslosigkeitsquote	-
	Sozialhilfequote	-
	Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung	-
	Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau an Bevölkerung	-
	Anteil Beschäftigte im ersten und zweiten Sektor	+
	Anteil Beschäftigte im dritten Sektor	-
	Anteil Personen zwischen 55 und 64 Jahren	-
	Anteil Personen in städtischen Gebieten	-
	Landesregion	-
Income		
Ebene Abklärung	Anteil Neuanmeldungen an versicherter Bevölkerung	-
Ebene berufliche Massnahmen	Anteil Personen mit psychischen Leiden in der AV	-
	Anteil Frauen in der AV	-
	Anteil Personen mit tiefem Bildungsniveau in der AV	-
	Anteil Ausländer/innen in der AV	-
	Anteil Personen über 55 Jahren in der AV	-
	Anteil Personen zw. 40 und 54 Jahren in der AV	+/-
	Anteil Personen unter 40 Jahren in der AV	+/-
Input	Anteil zur Verfügung gestellter Ressourcen für die berufliche Eingliederung	+
	Kosten pro Versicherte	+
Prozessorientierte Faktoren	Art der Triage (interdisziplinär)	+
	Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt AG-Netz	+
	Zielvorgaben zur Arbeit mit VP	+
Output/Outcome		
Ebene VP	Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren	+
	Kurze Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme	+
	Kurze Bearbeitungsdauer Bestand	+
	Neurentenquote	-
Ebene Arbeitgebende	Auf- und Ausbau eines Beziehungsnetzes zu den Arbeitgebenden	+
	Kenntnisse über den Arbeitsmarkt (Selbsteinschätzung)	+
Andere Akteure	Zusammenarbeit mit dem RAV	+

Quelle: Darstellung BASS

Anhang 2B: Ergänzende Tabellen zum Wirkungsmodell**Anhang 2B Tabelle 1: Wie gross ist der Anteil der folgenden Personengruppen in der Arbeitsvermittlung gemessen an ihrem Anteil an den Neuanmeldungen? (Angaben in Prozent)**

	eher grösser	in etwa derselbe	eher kleiner	Total (gültig)	weiss nicht/fehlend
Menschen mit psychischen Leiden	38.1	42.9	19.0	100.0	19.2
Frauen	5.0	50.0	45.0	100.0	23.1
Personen mit tiefem Bildungsniveau	90.5	9.5	0.0	100.0	19.2
Ausländer/innen	76.2	23.8	0.0	100.0	19.2
Personen über 55 Jahre	26.3	47.4	26.3	100.0	26.9
Personen zwischen 40 und 54 Jahren	57.9	42.1	0.0	100.0	26.9
Personen unter 40 Jahren	15.8	31.6	52.6	100.0	26.9

Quelle: Schriftliche Befragung der IV-Stellen

Anhang 2B Tabelle 2: Statistisch signifikante bivariate Zusammenhänge der erklärenden Variablen mit dem Eingliederungserfolg nach einem Jahr

Bereich	Variable	Zusammenhang mit Eingliederungserfolg		n _(gültig)
		erwartet	empirisch	
Externe Faktoren	Anteil Ausländer/innen an Bevölkerung	-	-	26
	Anteil Beschäftigte im zweiten Sektor	+	++	26
	Anteil Beschäftigte im dritten Sektor	-	+ ⁺	26
Income	Anteil Personen unter 40 Jahren in der AV	+/-	--	19
Input	Anteil zur Verfügung gestellter Ressourcen für die berufliche Eingliederung	+	++	26
	Kosten pro Versicherte	+	++	26
prozessorientierte Faktoren	Art der Triage (interdisziplinär)	+	++	26
	Zielvorgaben zum Aufbau und Unterhalt AG-Netz	+	+	26
Output	Anteil Personen mit Massnahmen beruflicher Art nach 2 Jahren	+	+++	26
	Kurze Dauer bis zur Einleitung einer beruflichen Massnahme	+	+	26
Outcome	Kenntnisse über den Arbeitsmarkt (Selbsteinschätzung)	+	++	26

Bemerkung: (+) positiver (+) bzw. negativer (-) Zusammenhang; +++ p<0.01; ++/- p<0.05; +/- p<0.10
 Quelle: verschiedene Datenquellen (vgl. *Anhang 2A Tabelle 1*). Berechnungen BASS

Anhang 3: Ergänzende Tabellen zur Arbeitgeberbefragung

Tabellenverzeichnis Anhang 3

Anhang 3 Tabelle 1: Zusammenhang zwischen dem Image der Arbeitsvermittlung und der Verbesserung des Image der IV-Stelle durch den Direktkontakt zwischen IV-Stelle und Unternehmen.	130
Anhang 3 Tabelle 2: Wirkungen des direkten Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden nach Kontaktart	131
Anhang 3 Tabelle 3: «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes	132
Anhang 3 Tabelle 4: «Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen» Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes	132
Anhang 3 Tabelle 5: «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Betriebsgrösse	132
Anhang 3 Tabelle 6: Zustimmungsraten zu ausgewählten Aussagen zur Wirkung nach Kanton	133

Anhang 3 Tabelle 1 Zusammenhang zwischen dem Image der Arbeitsvermittlung und der Verbesserung des Image der IV-Stelle durch den Direktkontakt zwischen IV-Stelle und Unternehmen.

		«Das Image unserer kantonalen IV-Stelle hat sich durch den direkten Kontakt verbessert»			Total
		trifft zu (n=91)	trifft teilweise zu (n=83)	trifft nicht zu (n=62)	
Image	(Eher) positiv (n=168)	50%	32%	18%	100%
	Teils, Teils (n=56)	92%	65%	48%	70%
	(Eher) negativ (n=12)	13%	50%	38%	100%
		8%	34%	34%	25%
		0%	8%	92%	100%
		0%	1%	18%	5%
Gesamt (n=236)		39%	35%	26%	100%
		100%	100%	100%	100%

Bemerkung: Signifikante Prozentsatzdifferenzen zwischen den beiden Variablen ($p < 0.01$)

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen. Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 2: Wirkungen des direkten Kontaktes zwischen Unternehmen und IV-Arbeitsvermittlung auf der Wissens-, Einstellungs- und Verhaltensebene der Arbeitgebenden nach Kontaktart

Aussage	Kontaktart	Trifft zu	Teils, Teils	Trifft nicht zu	keine Antwort	Gesamt
A1	nicht vor Ort	21%	60%	19%	0%	100%
	vor Ort	53%	42%	5%	0%	100%
A2	nicht vor Ort	35%	35%	30%	0%	100%
	vor Ort	69%	23%	8%	0%	100%
A3	nicht vor Ort	38%	45%	16%	0%	100%
	vor Ort	60%	31%	9%	0%	100%
A4	nicht vor Ort	19%	44%	27%	10%	100%
	vor Ort	57%	31%	11%	1%	100%
A5	nicht vor Ort	17%	39%	32%	12%	100%
	vor Ort	51%	29%	18%	1%	100%
A6	nicht vor Ort	18%	43%	31%	8%	100%
	vor Ort	41%	40%	19%	1%	100%
A7	nicht vor Ort	6%	37%	49%	8%	100%
	vor Ort	18%	42%	38%	2%	100%
A8	nicht vor Ort	15%	23%	52%	10%	100%
	vor Ort	32%	19%	44%	4%	100%
A9	nicht vor Ort	7%	31%	54%	8%	100%
	vor Ort	26%	39%	31%	3%	100%

Legende

A1: Wir kennen die Möglichkeiten und Dienstleistungen der IV im Bereich der beruflichen Eingliederung besser

A2: Wir wissen, an wen wir uns in der IV-Stelle wenden können, wenn ein Mitarbeiter/eine Mitarbeiterin gesundheitliche Probleme hat, die zu einer Invalidität führen könnten

A3: Der Kontakt hat dazu beigetragen, dass wir die IV-Stelle als Kompetenz- und Dienstleistungszentrum wahrnehmen

A4: Zwischen uns und den Verantwortlichen der IV-Stelle besteht ein Vertrauensverhältnis

A5: Das Image unserer kantonalen IV-Stelle hat sich durch den direkten Kontakt verbessert

A6: Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung suchen wir jetzt häufiger den Kontakt zur IV-Stelle

A7: Der Kontakt hat dazu geführt, dass wir heute gesundheitliche Probleme der Mitarbeitenden frühzeitig erkennen

A8: Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen

A9: Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen (n=255). Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 3 «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes

	Trifft zu	Teils, Teils	Trifft nicht zu	keine Antwort	Gesamt
Orientierung, allgemeiner Informationsaustausch	10%	34%	46%	10%	100%
Erhalt des Arbeitsplatzes eines/r Mitarbeitenden	15%	41%	41%	2%	100%
Platzierung eines/r IV-Stellensuchenden	34%	36%	27%	3%	100%
Gesamt	20%	38%	38%	5%	100%

Signifikante Prozentsatzdifferenz ($p < 0.01$)

Anhang 3 Tabelle 4 «Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen» Auswertung nach Anlass des Erstkontaktes

	Trifft zu	Teils, Teils	Trifft nicht zu	keine Antwort	Gesamt
Orientierung, allgemeiner Informationsaustausch	4%	14%	70%	11%	100%
Erhalt des Arbeitsplatzes eines/r Mitarbeitenden	48%	25%	24%	2%	100%
Platzierung eines/r IV-Stellensuchenden	22%	19%	53%	5%	100%
Gesamt	26%	20%	47%	6%	100%

Signifikante Prozentsatzdifferenz ($p < 0.01$)

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen ($n_{\text{gültig}}=234$). Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 5 «Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen». Auswertung nach Betriebsgrösse

	Trifft zu	Teils, Teils	Trifft nicht zu	keine Antwort	Gesamt
Kleiner Betrieb (1-49 Personen)	20%	38%	32%	11%	100%
Mittlerer Betrieb (50-249 Personen)	17%	34%	46%	2%	100%
Grosser Betrieb (250 und mehr Personen)	13%	26%	61%	0%	100%
Gesamt	18%	35%	40%	7%	100%

Signifikante Prozentsatzdifferenz ($p < 0.01$)

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen ($n_{\text{gültig}}=234$). Befragung BASS

Anhang 3 Tabelle 6 Zustimmungsraten zu ausgewählten Aussagen zur Wirkung nach Kanton

	Trifft zu	Teils, Teils	Trifft nicht zu	keine Antwort	Gesamt
--	-----------	--------------	-----------------	---------------	--------

«Bei Unklarheiten oder Fragen rund um die Invalidenversicherung suchen wir jetzt häufiger den Kontakt zur IV-Stelle»

Kanton A	30%	38%	23%	9%	100%
Kanton B	22%	41%	35%	2%	100%
Kanton C	13%	51%	34%	2%	100%
Kanton D	36%	39%	20%	5%	100%
Kanton E	51%	32%	9%	9%	100%
Gesamt	30%	40%	24%	5%	100%

«Zwischen uns und den Verantwortlichen der IV-Stelle besteht ein Vertrauensverhältnis»

Kanton A	28%	34%	28%	11%	100%
Kanton B	47%	27%	24%	2%	100%
Kanton C	28%	45%	23%	4%	100%
Kanton D	42%	36%	15%	7%	100%
Kanton E	53%	32%	6%	9%	100%
Gesamt	40%	35%	19%	6%	100%

«Durch den Kontakt ist unsere Bereitschaft gestiegen, eine/n Stellensuchende/n der IV einzustellen»

Kanton A	4%	34%	53%	9%	100%
Kanton B	18%	43%	35%	4%	100%
Kanton C	15%	38%	45%	2%	100%
Kanton D	22%	25%	46%	7%	100%
Kanton E	30%	38%	19%	13%	100%
Gesamt	18%	35%	40%	7%	100%

«Dank der Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ist es uns gelungen, eine/n Mitarbeitende/n bei uns weiter zu beschäftigen»

Kanton A	17%	13%	60%	11%	100%
Kanton B	24%	20%	53%	2%	100%
Kanton C	25%	15%	57%	4%	100%
Kanton D	29%	27%	37%	7%	100%
Kanton E	28%	26%	30%	17%	100%
Gesamt	25%	20%	47%	8%	100%

Bemerkung: Bei den fett markierten Kantonen unterscheiden sich die Anteilswerte signifikant von denjenigen der anderen Kantone

Quelle: Schriftliche Befragung von Arbeitgebenden mit Kontakterfahrungen zu der Arbeitsvermittlung der IV-Stellen (n=255). Befragung BASS

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>