

ASSURANCE-INVALIDITÉ

Rapport de synthèse du PR-AI 2

Martin Wicki, Office fédéral des assurances sociales

Deux programmes de recherche ont été menés depuis 2006 afin de fournir des bases de décisions politiques dans le domaine de l'AI et d'accompagner sa transformation en assurance de réadaptation. Dès 2016, un nouveau programme sera consacré aux effets de la 6^e révision et du développement continu de l'AI.

Ces quinze dernières années, l'assurance-invalidité a fortement évolué. La pression politique générée par l'augmentation massive de l'effectif des rentes AI dans les années 1990 a débouché sur trois révisions de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI). Entrée en vigueur en 2004, la 4^e révision visait notamment à uniformiser les expertises médicales, grâce à la mise en place des services médicaux régionaux (SMR), à renforcer le droit au placement et à encourager l'autonomie des personnes atteintes dans leur santé en multipliant par deux l'allocation pour impotent versée aux personnes vivant chez elles. La 5^e révision a quant à elle introduit un véritable changement de paradigme lors de son entrée en vigueur en 2008 : d'une assurance de rentes, l'AI s'est muée en assurance de réadaptation, dotée de nouveaux instruments pour soutenir les assurés risquant de perdre leur

emploi pour des raisons de santé. La 6^e révision enfin – dont le Parlement n'a accepté que le premier des deux volets – a instauré des mesures visant à réinsérer les bénéficiaires de rente dans le monde du travail.

LE PREMIER PROGRAMME DE RECHERCHE Lors de l'élaboration de la 4^e révision, l'administration ne disposait pratiquement d'aucune base scientifique, car le thème de l'assurance-invalidité n'avait guère été étudié jusque-là. La situation a changé avec le lancement du premier programme pluriannuel de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI, 2006-2009). Ce programme se fondait sur l'art. 68 LAI instauré par la 4^e révision, qui prévoit que la Confédération doit entreprendre ou faire réaliser « des études scientifiques sur la mise en œuvre » de la LAI. Il avait pour objectif d'analyser

les facteurs d'influence, d'évaluer les mesures de l'AI et leur mise en œuvre et de fournir des bases pour les décisions politiques relatives à l'AI. Vingt études ont été réalisées au total et un rapport de synthèse a été publié en 2010 dans la série « Aspects de la sécurité sociale » que l'OFAS consacre à la recherche. Le programme a examiné les mécanismes fondamentaux du système de l'AI et des points de jonction avec d'autres instruments de la sécurité sociale, l'objectif premier étant d'identifier les causes de la forte augmentation de l'effectif des rentes, et en particulier des mises en invalidité pour raisons psychiques.

OBJECTIFS ET OBJET DU PR-AI 2 Après le premier programme de recherche, qui a fourni de nombreux éléments pour optimiser le développement de l'AI et l'accompagner scientifiquement, le deuxième programme de recherche (PR-AI 2, 2010-2015) a été mis au point, puis approuvé par le Département fédéral de l'intérieur. Ce programme s'est concentré sur l'évaluation sommative des mesures instaurées (en particulier dans le cadre des 4^e et 5^e révisions, mais aussi, pour certains aspects, de la 6^e révision). Lorsque le recul était suffisant, les évaluations ont porté non seulement sur la mise en œuvre des nouvelles mesures, mais aussi déjà sur leurs effets. Le programme s'est penché sur les interfaces entre les offices AI et d'autres acteurs, en particulier les médecins traitants et les employeurs. Il a également analysé la collaboration interinstitutionnelle avec l'aide sociale, l'assurance-chômage, le système de santé et le système éducatif. Enfin, il a permis d'enrichir les connaissances sur l'invalidité pour raisons psychiques et a notamment approfondi divers aspects des maladies psychiques chez les enfants, les adolescents et les jeunes adultes. Par ailleurs, il était conçu de manière à pouvoir intégrer de nouvelles questions de recherche en fonction des besoins. Un projet a ainsi analysé la situation financière des bénéficiaires de rente, et deux projets ont étudié le nouveau système de remboursement des appareils auditifs.

PLANIFICATION ET ORGANISATION DU PR-AI 2 Le PR-AI, comme les activités de recherche et d'évaluation de l'OFAS en général, fait partie de la recherche de l'administration fédérale, c'est-à-dire de la recherche dont l'office a besoin pour obtenir les résultats nécessaires à l'exécution de ses tâches, ici dans le domaine de l'AI. Les projets sont conçus

par des groupes de travail et de suivi constitués de spécialistes de l'AI ainsi que parfois d'experts externes, puis mis au concours. Des instituts universitaires, des instituts de hautes écoles spécialisées et des instituts de recherche privés présentent une offre, et le groupe de suivi opère la sélection. Depuis le début du PR-AI 2, la recherche sur la LAI revêt une plus grande importance stratégique : tous les cadres du domaine AI de l'OFAS se réunissent une fois par mois pour discuter de l'avancement des travaux, des résultats, des étapes envisageables pour la mise en œuvre des recommandations et des prochains projets. Un dialogue permanent entre la recherche et la mise en œuvre est ainsi assuré.

En six ans, 20 projets ont été réalisés dans le cadre du PR-AI 2. Ils ont débouché sur la publication de 18 rapports dans la série de l'OFAS consacrée à la recherche et de 4 rapports électroniques supplémentaires (voir liste). Au total, les présentations externes des projets ont coûté environ 2,5 millions de francs, financés intégralement par l'OFAS et remboursés par le Fonds AI.

Evaluation des 4^e et 5^e révisions AI par PR-AI2.

Généralement, la publication des rapports a été annoncée par un communiqué de presse. Ils ont aussi été présentés à la Commission AVS/AI, qui en a discuté. Les résultats ont été intégrés à la pratique actuelle de l'OFAS en matière de surveillance ou le seront, ils ont débouché ou déboucheront sur des adaptations de lois et d'ordonnances, et les recommandations formulées sont également discutées dans les offices AI.

SOURCES D'INFORMATIONS ET DE DONNÉES DU PR-AI 2 Les projets de recherche ont exploité diverses sources d'informations et de données et ont appliqué de nombreuses méthodes d'évaluation différentes. Ils sont très nombreux à avoir utilisé les registres de l'AI, qui contiennent les principales informations nécessaires à l'administration de l'assurance, telles que la date de dépôt de la demande, le type d'infirmité, les prestations servies, ou encore des renseignements

Rapports de recherche du PR-AI 2 publiés dans la série « Aspects de la sécurité sociale » (avec résumé en français)

Baer, Niklas; Frick, Ulrich; Fasel, Tanja; Wiedermann, Wolfgang (2011): « Schwieriger » Mitarbeiter. Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen durch Vorgesetzte und Personalverantwortliche (rapport n° 1/11).

Baer, Niklas; Altwicker-Hámori, Szilvia; Juvalta, Sibylle; Frick, Ulrich; Rüesch, Peter (2015): Profile von jungen IV-Neurentnenbeziehenden mit psychischen Krankheiten (rapport n° 19/15).

Bieri, Oliver; Itin, Ariane; Nadai, Eva; Canonica, Alan; Flamand, Emilie; Pluess, Simon (2013): Formen interinstitutioneller Zusammenarbeit in der Schweiz: Bestandsaufnahme und Typologie (rapport n° 11/13).

Bolliger, Christian; Fritschi, Tobias; Salzgeber, Renate; Zürcher, Pascale; Hümbelin, Oliver (2012): Eingliederung vor Rente. Evaluation der Früherfassung, der Frühintervention und der Integrationsmassnahmen in der Invalidenversicherung (rapport n° 13/12).

Bolliger, Christian; Féraud, Marius (2015): Zusammenarbeit zwischen IV-Stelle und behandelndem Arzt: Formen, Instrumente und Einschätzungen der Akteure (rapport n° 5/15).

Ebner Gerhard; Dittmann, Volker; Mager, Ralph; Stieglitz, Rolf-Dieter; Träbert, Silke; Bühlren, Bernhard; Herdt, Jörg (2012): Erhebung der formalen Qualität psychiatrischer Gutachten (rapport n° 2/12).

Eckert, Andreas; Liesen, Christian; Thommen, Evelyne; Zbinden Sapin, Véronique; Hättich, Achim; Wohlgensinger, Corinne; Lütolf, Matthias; Baggioni, Laetitia (2015): Enfants, adolescents et jeunes adultes: troubles précoces du développement et invalidité (rapport n° 8/15).

Fluder, Robert; Salzgeber, Renate; Fritschi, Tobias; Pfiffner, Roger; Hümbelin, Oliver; Ruckstuhl, Herbert; Germann, Urs; Koch, Kilian (2013): Verläufe und Profile von IV-Neurentner/innen 2010 Analysen anhand der SHIVALV-Daten 2005-2010 (rapport n° 10/13).

Gehrig, Matthias; Guggisberg, Jürg; Graf, Iris (2013): Wohn- und Betreuungssituation von Personen mit Hilflosenentschädigung der IV (rapport n° 2/13).

Geisen, Thomas; Baumgartner, Edgar; Ochsenbein, Guy; Baur, Roland; Duchêne-Lacroix, Cédric; Widmer, Lea; Amez-Droz, Pascal (2016): Die Zusammenarbeit zwischen der IV und den Arbeitgebenden (rapport en préparation).

Guggisberg, Jürg; Stocker, Désirée; Dutoit, Laure; Becker, Heidrun; Daniel, Heike; Mosimann, Hans-Jakob (2015): Der Abklärungsprozess in der Invalidenversicherung bei Rentenentscheiden: Prozesse, Akteure, Wirkungen (rapport n° 4/15).

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin; Jäggi, Jolanda; Stocker, Désirée; Portmann, Lea (2015): Evaluation de la réadaptation et de la révision des rentes axée sur la réadaptation dans l'assurance-invalidité (rapport n° 18/15).

Herdt, Jörg; Winkel, Henrike; Laskowska, Barbara (2010): Fallanalyse zur beruflichen Integration von Personen mit psychischen Störungen (rapport n° 5/10).

Koch, Patrick; Hauri, Dominik; Hirter, Christoph; Kocher, Pierre-Yves; Mohler, Lukas; Scheiber, Lukas (2014): Analyse der Preise in der Hörgeräteversorgung (rapport n° 11/14).

OCDE (2014): Santé mentale et emploi: Suisse, Santé mentale et emploi. OECD Publishing, Paris. En allemand: OECD (2014): Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz (rapport n° 12/13).

Rüesch, Peter; Altwicker-Hámori, Szilvia; Juvalta, Sibylle (2014): Diagnose und Behandlung junger Menschen mit psychischen Krankheiten. Literaturstudie zu evidenzbasierten, internationalen Leitlinien (rapport n° 3/14).

Sander, Monika; Albrecht, Martin (2013): Evaluation der Qualität der Hörgeräteversorgung (rapport n° 1/14).

Wanner, Philippe; Pecoraro, Marco (2012): La situation économique des rentiers AI (rapport n° 3/12).

**Publications du PR-AI 2 disponibles sous forme électronique unique-
ment (sur www.ofas.admin.ch > Documentation > Publications > Etudes, expertises ... > Assurance-invalidité)**

Bieri, Oliver; Gysin, Basil (2012): Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensysteme.

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2014): Evaluation Assistenzbeitrag. Zwischenbericht 1.

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2015): Evaluation Assistenzbeitrag. Zwischenbericht 2.

Rüesch, Peter; Bühlren, Bernhard; Altwicker-Hámori, Szilvia; Juvalta, Sibylle; Träbert, Silke (2013): Die Behandlung von Personen mit psychischen Krankheiten: Bestandsaufnahme der Behandlungssituation vor und während eines Rentenbezugs der Invalidenversicherung.

sociodémographiques comme l'âge, le sexe, le canton de domicile, etc. Cependant, il s'agit d'une statistique administrative, gérée par l'administration à des fins pratiques: les données ne sont donc pas toujours suffisamment différenciées pour être exploitées à des fins de recherche. Par ailleurs, la pratique de codification des offices AI diffère pour certaines variables: les comparaisons sont ainsi souvent difficiles, voire impossibles. L'OFAS s'efforce d'améliorer continuellement la qualité des données, en collaboration avec les offices AI.

Plusieurs travaux de recherche ont eu recours aux dossiers des assurés des offices AI, qui nécessitent certes beaucoup de travail, mais constituent une source très précieuse d'informations pour les analyses approfondies. La protection des données constitue ici une priorité: les informations tirées des dossiers sont saisies sous un pseudonyme, elles sont exploitées de manière anonyme et elles n'apparaissent dans les rapports que sous forme anonyme et agrégée. Les cher-

cheurs qui effectuent la saisie et l'évaluation ont conclu des contrats de protection des données stricts.

CONNAISSANCES APPROFONDIES DANS PLUSIEURS DOMAINES Le rapport de synthèse récapitule dans cinq chapitres thématiques les conclusions et recommandations des différentes études effectuées dans le cadre du PR-AI 2. Le premier chapitre porte sur la procédure d'instruction dans l'AI. Une étude y était consacrée explicitement, mais l'instruction a aussi été traitée par plusieurs autres projets. Les révisions de loi successives visaient notamment à accélérer la procédure d'instruction et à l'orienter davantage vers le potentiel de réadaptation ou de nouvelle réadaptation. Tous les cantons ont certes pour devise «la réadaptation prime la rente», mais des différences importantes ont été relevées quant au choix de la stratégie de mise en œuvre. De même, la fréquence à laquelle les offices AI ont recours à des expertises monodisciplinaires, bidisciplinaires ou pluridisciplinaires ainsi que la manière de collaborer avec le SMR diffèrent fortement d'un canton à l'autre. Les offices AI qui, en moyenne, consacrent plus de moyens aux instruments de réadaptation et y ont recours de manière plus ciblée ont un taux de rentes moins élevé.

Le deuxième chapitre porte sur la réinsertion professionnelle dans l'AI. Les différentes révisions de loi avaient pour objectif de transformer l'AI d'une assurance de rente en une assurance de réadaptation, un changement de paradigme porté par des slogans tels que «la révision prime la rente» ou «la révision plutôt que la rente». Les études synthétisées dans ce chapitre ont analysé la manière dont les offices AI ont appliqué ce changement de paradigme, en s'intéressant à l'utilisation et à l'octroi des nouvelles mesures et prestations, ainsi que, d'une manière générale, aux diverses formes de mise en œuvre adoptées par les cantons.

Le chapitre suivant est consacré aux résultats des études relatives aux maladies psychiques en lien avec l'assurance-invalidité. Une étude a analysé les facteurs accompagnant les mises en invalidité de personnes jeunes, tels que les difficultés familiales, le parcours formatif et la diversité des traitements. Elle relève un manque fréquent de coordination entre les divers intervenants (écoles, services de pédopsychiatrie, maîtres d'apprentissage, médecins traitants et psychiatres) et constate que les offices AI font un usage relativement res-

treint des mesures d'intervention précoce et d'ordre professionnel pour certaines infirmités comme la schizophrénie et certains troubles de la personnalité. D'autres études se sont penchées sur les instructions dans le domaine psychiatrique, relevant le manque de systématique et l'absence de lignes directrices. La détection rapide des troubles précoces du développement ainsi que leur traitement adéquat coordonné entre les différents acteurs constituent d'autres enjeux de taille. Quant aux employeurs, ils sont souvent démunis face aux collaborateurs souffrant de problèmes psychiques et ils ignorent comment réagir et quand demander une aide extérieure. De nombreuses situations problématiques sont ainsi souvent «résolues» par un licenciement, au terme d'une période difficile assez longue.

Le chapitre suivant présente les résultats relatifs aux prestations de l'AI. La palette des prestations de l'AI est large: outre les prestations en lien avec la réadaptation et l'instruction déjà mentionnées (mesures d'ordre professionnel, mesures d'intervention précoce, examen du droit à la rente,

L'OFAS est tenu légalement de mener des recherches.

etc.), l'assurance octroie des rentes, des allocations (allocation pour impotent, contribution d'assistance) et des moyens auxiliaires. Des études ont été consacrées à la situation financière des bénéficiaires de rente et à la situation en matière d'assistance des personnes percevant une allocation pour impotent, l'objectif étant aussi d'identifier les situations dans lesquelles les bénéficiaires de rente sont pénalisés financièrement s'ils reprennent une activité lucrative ou augmentent leur taux d'occupation. En ce qui concerne le nouveau système tarifaire dans le domaine des appareils auditifs, le degré de satisfaction est élevé, mais la baisse des prix est loin d'avoir atteint les proportions attendues.

Enfin, le dernier chapitre thématique porte sur les interfaces entre l'AI et divers acteurs d'autres branches de la sécu-

rité sociale comme l'assurance-chômage ou l'aide sociale. Les interfaces avec les acteurs des domaines de la santé et de la formation ont également été étudiées. Ici aussi, la coopération entre les différents domaines doit encore être améliorée, même si elle est déjà considérée comme indispensable par les acteurs de terrain en particulier. L'enjeu majeur en matière de coopération est de trouver un équilibre entre formalisation et flexibilité pour s'adapter aux situations individuelles.

UTILITÉ PRATIQUE L'OFAS a pris position sur une grande partie des conclusions formulées et applique les recommandations des chercheurs. Il a ainsi procédé à de nombreuses adaptations d'ordonnances et de circulaires pendant toute la durée du programme. Il a également formulé, dans le cadre de la réforme de développement continu de l'AI, des propositions qui vont pour la plupart dans le sens des recommandations formulées. Le 1^{er} janvier 2015 sont entrées en vigueur diverses dispositions prévoyant un assouplissement de l'octroi des mesures de réinsertion, la fourniture aux employeurs de conseils, d'un suivi et d'une formation indépendamment de cas particuliers, et la fourniture de conseils et d'informations aux spécialistes des domaines de l'école et de la formation. De nombreuses améliorations ne peuvent être mises en œuvre sans la collaboration des autres acteurs impliqués. Afin de soutenir les efforts de réadaptation de l'AI qui nécessitent un échange intensif entre l'office AI et tous les partenaires, le formulaire de demande de prestations de l'AI a été doté d'un point autorisant les offices AI à informer les acteurs concernés par la réadaptation (médecins traitants, employeurs, institutions). L'OFAS a par ailleurs développé la plateforme d'information ai-pro-medico (www.iv-pro-medico.ch) en collaboration avec les offices AI et la FMH afin d'améliorer la collaboration avec les médecins traitants. Mis en ligne en 2013, ce site présente, à l'intention des médecins, les prestations de l'AI ainsi que les obligations des assurés et les exigences qui leur sont posées.

La recherche dans l'assurance-invalidité est une tâche permanente qui se fonde sur l'art. 68 LAI: l'OFAS est tenu d'observer les bases et l'application des mesures de la LAI. Le premier programme de recherche s'était concentré sur l'étude des causes de l'augmentation rapide de l'effectif des rentes dans les années 1990 et 2000 et sur la création de bases en vue de l'évaluation des mesures prévues par les révisions

de l'AI. Le PR-AI 2 s'est appuyé sur les résultats obtenus pour se focaliser sur l'évaluation des mesures instaurées dans le cadre des 4^e et 5^e révisions. Le nouveau programme (PR-AI 3), qui commence en 2016, sera pour sa part consacré à l'évaluation de la 6^e révision et du développement continu de l'AI. Il prévoit également davantage d'analyses prospectives afin d'évaluer comment améliorer le système de l'AI compte tenu du contexte social et institutionnel global. ■

BIBLIOGRAPHIE

Champion, Cyrielle; Eggenberger, Christina; Wicki, Martin; Widmer, Frédéric (avec la collaboration d'Eric Patry) (en préparation): *Rapport de synthèse sur le deuxième programme de recherche sur l'AI (2010-2015)* [Berne: OFAS]. Aspects de la sécurité sociale; rapport de recherche n° 16/15: www.ofas.admin.ch > Pratique > Recherche > Rapports de recherche.

OFAS (2010), *Programme de recherche sur l'assurance-invalidité 2006-2009: rapport de synthèse* [Berne: OFAS]. Aspects de la sécurité sociale; rapport de recherche n° 10/10 (ainsi que le dossier Rapport de synthèse PR-AI, in *Sécurité sociale CHSS* n° 2/2011).



Martin Wicki

lic. phil., Recherche et évaluation, Office fédéral des assurances sociales.
martin.wicki@bsv.admin.ch