



Deuxième programme pluriannuel de recherche sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité (PR-AI2)

Concept de recherche du 11 décembre 2009

1	Contexte	1
2	Champs thématiques du 2^e programme de recherche sur l'AI (PR-AI2)	2
2.1	Système	2
2.2	Acteurs	3
	<i>Assurés</i>	3
	<i>Employeurs</i>	3
	<i>Acteurs institutionnels et autres</i>	4
2.3	Evaluations	4
	<i>Evaluation des mesures des 4^e et 5^e révisions de l'AI</i>	4
	<i>Evaluations prospectives/modélisations</i>	5
3	Organisation	5
4	Ressources et calendrier	6
5	Achèvement du premier programme de recherche PR-AI	6

1 Contexte

Le lancement du premier 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), pour les années 2006 à 2009, a permis à l'AI d'étendre ses bases scientifiques. Une vingtaine de projets, menés par 21 équipes de recherche issues d'instituts universitaires, de hautes écoles spécialisées et d'instituts de recherche privés, ont fourni des connaissances sur les causes de la mise en invalidité, sur les points de jonction avec d'autres sous-systèmes de la sécurité sociale, ainsi que sur les effets d'incitation et le comportement des acteurs dans cette assurance sociale. Nous disposons désormais d'informations sur la mise en invalidité pour raisons psychiques et d'une évaluation sur les nouvelles mesures de la LAI. Un rapport de synthèse sur l'ensemble du programme est en cours d'élaboration et devrait être achevé fin 2009.

Il n'a cependant guère été possible encore d'évaluer les mesures des 4^e et 5^e révisions de l'AI, car la plupart du temps les effets des modifications de loi se manifestent avec un décalage temporel considérable. C'est notamment pour cela qu'il est indispensable qu'un programme de suivi continue, par des travaux de recherche et d'évaluation, l'élaboration des bases scientifiques entamée par le PR-AI.

La vue d'ensemble ci-dessous des besoins en matière de recherche est le résultat, d'une part, d'un remue-méninges mené en deux étapes avec tous les secteurs du domaine AI de l'OFAS. Elle a été complétée par les idées et suggestions émanant des projets menés à terme dans le cadre du PR-AI. Précisons d'emblée que la liste qui suit ne prétend pas à l'exhaustivité : d'une part, elle peut et doit être complétée au gré de la discussion avec les acteurs concernés (offices AI, sounding board, Commission AVS/AI) ; d'autre part, le deuxième programme s'élabore quasiment en « planification roulante », c'est-à-dire que des thèmes d'une brûlante actualité peuvent y être intégrés dans des délais relativement brefs.

2 Champs thématiques du 2^e programme de recherche sur l'AI (PR-AI2)

La recherche d'une structure simple et plausible nous a conduits à reprendre les champs thématiques définis pour le premier programme. Si le PR-AI en comptait quatre (1. Système/macroperspective ; 2. Acteurs et incitations/microperspective ; 3. Invalidité pour raisons psychiques ; 4. Evaluations), nous en proposons maintenant trois (1. Système ; 2. Acteurs ; 3. Evaluations). Le thème de l'invalidité pour raisons psychiques pourra être étudié dans chacun de ces trois champs.

2.1 Système

Les projets relevant du champ thématique « Système » étudieront dans une perspective globale les questions relatives au système, s'intéressant autrement dit au fonctionnement du système AI, aux points de jonction entre l'AI et d'autres sous-systèmes de la sécurité sociale, mais poseront aussi des questions prospectives telles que les perspectives d'une refonte complète de l'AI.

Idées de projet proposées jusqu'ici pour ce champ thématique :

« L'intégration, objectif commun de plusieurs acteurs »

Tirer au clair dans quelle mesure les services d'instruction de l'AI (médecins, mais aussi spécialistes de la réadaptation) pourraient ou devraient être mis à la disposition d'autres assureurs, assureurs privés inclus. Inversement, examiner l'opportunité d'externaliser certaines prestations de service actuellement fournies par les offices AI pour assurer le succès de la réadaptation professionnelle.

« Parcours personnels d'assurés dans différents sous-systèmes de la sécurité sociale »

Analyser les parcours accomplis par des assurés dans des sous-systèmes de la sécurité sociale (p. ex. « antécédents » d'entrées dans le système AI) en vue de mieux comprendre les aspects dynamiques de notre système [dans l'esprit d'une étude de suivi de SHIVALV].

« Incitations produites par le système et incitations structurelles (offices AI) »

La diversité de l'ancrage structurel des offices AI dans les paysages assuranciers cantonaux crée des incitations spécifiques. Il en va de même des structures fédéralistes. Il s'agit d'en étudier les effets et l'efficacité sur la procédure et, en fin de compte, sur le taux de rentes AI. Il convient d'analyser en outre dans quelle mesure les conditions extérieures aux offices AI contribuent au succès de la réadaptation professionnelle.

« Organisation de l'AI suivant différents modèles alternatifs »

Rechercher différents modèles alternatifs d'organisation de l'AI, en tenant compte de l'ensemble du système d'assurances sociales, et sonder leurs potentiels pour la Suisse : exemples étrangers tels que rentes à durée limitée avec plan de réadaptation, partage de l'AI en un plan de base et un plan complémentaire (comme pour l'assurance-maladie), assurance générale perte de gain, etc.

2.2 Acteurs

Ce champ thématique porte sur les principaux acteurs du système de l'assurance-invalidité, leurs motivations, les incitations théoriques qui influent sur eux et leur comportement pratique. Outre l'accent mis sur le groupe des assurés, déjà au centre du premier programme, le PR-AI2 devrait prêter une attention accrue aux employeurs et aux acteurs institutionnels.

Assurés

« Facteurs de motivation pour les assurés »

Rechercher les facteurs décisifs pour une réadaptation/réinsertion, pour le succès de stratégies de « coping » (acceptation) en cas de handicap, facteurs stimulant la motivation.

« Analyse des parcours faisant suite à une décision de rente négative »

Comparer les divers parcours de requérants AI avec ou sans formation professionnelle initiale, avec ou sans rente. Il s'agit là d'un projet d'approfondissement de l'étude SHIVALV (Fluder et al.), puisqu'on s'intéresse à ce qu'il est advenu des personnes ayant reçu une réponse négative à leur demande de rente, cas toujours plus fréquents depuis 2004. On étudiera aussi plus en détail les motifs de la perception simultanée de prestations d'aide sociale et d'une rente AI.

« Structures incitant les assurés à recourir ou non aux prestations de l'AI »

Sur la lancée de l'étude sur la situation économique des rentiers AI (Wanner et al.), étudier les éventuelles incitations (positives ou négatives) sur la base d'une comparaison des revenus avant/après.

« Prédicteurs pour la détection précoce de risques d'invalidité »

Ce projet, se fondant sur l'analyse de dossiers (Baer et al.) et sur l'étude des facteurs favorisant ou empêchant la mise en invalidité (BASS), doit fournir des indications pour diverses mesures potentiellement préventives. [Un projet de saisie de prédicteurs/indicateurs précoces est en cours d'élaboration avec un assureur-maladie.]

« L'AI face au défi posé par des groupes de risques spéciaux au sein du collectif d'assurés »

La statistique de l'AI distingue plusieurs groupes d'assurés qui présentent un risque plus élevé que les autres de sortir de la vie active en raison d'une invalidité. Il s'agit d'analyser la situation pour certains groupes, comme les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, comme on l'a fait pour le domaine de la migration dans trois projets du premier PR-AI.

« Analyse approfondie de la perception de prestations non conformes au but de l'AI »

Analyser dans leur contexte général les expériences faites avec les mesures mises en place contre les abus dans l'AI : quels sont leurs effets directs et indirects et où y a-t-il d'éventuelles « zones mortes » ?

Employeurs

« Facteurs de motivation pour l'engagement de personnes handicapées »

Recueillir les opinions des employeurs, leurs expériences avec des travailleurs « difficiles », en particulier des personnes malades psychiquement, et leur attitude à leur égard, et chercher quels facteurs peuvent les motiver à intégrer ces personnes. Il faudrait également décrire dans ce contexte les processus problématiques sur le lieu de travail et repérer les facteurs favorables. [L'enquête auprès des employeurs lancée récemment abordera une partie au moins des questions pour le cas des malades psychiques.]

« Utilité et utilisation des structures incitatives pour et par les employeurs »

Examiner l'utilisation faite par les employeurs de divers instruments de réadaptation (job coaching, incitations financières, engagements à l'essai, etc.) et des informations diffusées, et

établir (avec prudence) des comparaisons coût/utilité afin de constater quels instruments conviennent plus ou moins bien (le cas échéant, pour quel type d'usagers).

« Travail et troubles psychiques : enquête auprès des entreprises »

Ce projet, déjà inclus dans le PR-AI, étudie l'attitude des employeurs, des services du personnel et des supérieurs à l'égard des personnes qui ont des problèmes psychiques. L'étude préliminaire consiste en une enquête exhaustive menée dans la région Nord-Ouest de la Suisse ; une option prévoit d'étendre ensuite cette enquête à l'ensemble de la Suisse.

Acteurs institutionnels et autres

« Effets des facteurs structurels ou organisationnels et des systèmes de pilotage orientés résultats »

Comparer les structures d'organisation des offices AI sous l'angle des objectifs à atteindre – à commencer par le succès durable de la réadaptation – afin de disposer d'indications sur les « bonnes pratiques ». Il s'agira aussi d'analyser dans quelle mesure les indicateurs du pilotage orienté résultats, basés sur la statistique, sont conformes à ces objectifs. (Contrairement au projet « Incitations produites par le système et incitations structurelles » [2.1], l'examen se focalise ici sur l'organisation interne et les processus.)

« Structures incitatives pour les institutions AI »

A l'intersection entre le marché primaire du travail et le marché secondaire se dressent peut-être des barrières institutionnelles. Il s'agit d'identifier les incitations qui limitent la perméabilité entre marché secondaire et marché primaire, en prenant en considération aussi bien l'insertion professionnelle que l'intégration sociale.

« Encouragement de la perspective de réadaptation dans le milieu psychiatrique »

Ce projet-pilote testerait l'introduction dans les institutions psychiatriques de modèles du type emploi accompagné (*supported employment*). Il s'agirait de suivre le processus pour évaluer les conditions favorisant ou empêchant un changement de mentalité chez le personnel soignant.

« Poids des expertises SMR dans les procédures judiciaires »

Les SMR ont été créés pour obtenir des expertises et une instruction médico-assurancielle de qualité et garantir en même temps l'indépendance des offices AI responsables. Il s'agit d'examiner à quel point les tribunaux reconnaissent les rapports et les expertises des SMR. La question se pose aussi de savoir si les ressources supplémentaires permettent de traiter avec davantage de succès les recours et les préavis sur recours.

2.3 Evaluations

Ce champ thématique porte sur l'évaluation des mesures des 4^e et 5^e révisions de l'AI. Il peut également comporter des évaluations prospectives, notamment en vue de la 6^e révision.

Evaluation des mesures des 4^e et 5^e révisions de l'AI

« Evaluation de la 5^e révision de l'AI »

La 5^e révision comprend toute une série de mesures. Il faut donc prévoir plusieurs évaluations qui les ciblent séparément (ou qui les examinent simultanément en raison de leur similarité) : détection précoce (DP), intervention précoce (IP), mesures de réinsertion (MR), placement et allocation d'initiation au travail (AIT) ; les priorités doivent encore être définies. Il s'agit d'analyser au moyen des indicateurs de résultats les effets de ces mesures sur des groupes cibles donnés, d'établir leur rapport coût/utilité, d'examiner si elles sont suffisantes et si la réinsertion professionnelle contribue aussi à l'assainissement financier de l'assurance. L'analyse cherchera les facteurs favorisant le succès de la réadaptation, p. ex. la personne du responsable de la réadaptation ou les aspects relationnels entre ce dernier et la personne assurée. On examinera enfin s'il existe des signes indiquant que la 5^e révision de l'AI a permis de faire diminuer les cas de perception de prestations non conformes au but de l'assurance.

« Evaluation de la CIIplus (AS-AI-AC-AA-assurances privées, etc.) »

Examiner si la CIIplus est à même de fonctionner (évaluation du concept et de sa mise en œuvre), si elle est efficace au-delà des phases DP et IP et si la convention est appliquée en pratique. Vérifier pour finir le succès de la réadaptation (évaluation des effets). [Tenir compte de l'évaluation de la CII-MAMAC en cours dans le cadre du PR-AI, ainsi que de l'évaluation qualitative de la CII-MAMAC effectuée dans le cadre d'une étude du PNR.]

« Qualité des examens médicaux dans le domaine des maladies psychiques »

Examiner si le contenu et la qualité des rapports médicaux, des rapports des SMR et des expertises médicales sont suffisants en vue de la réadaptation. Vérifier, sur la base d'une analyse de la situation actuelle, la qualité de l'examen pour ce qui est du lien causal entre la maladie et l'absence d'activité lucrative. Il s'agit d'évaluer l'application de lignes directrices pour les examens et finalement aussi leurs effets. [De premières idées pour l'évaluation ont été discutées avec la Clinique psychiatrique universitaire bâloise en parallèle avec l'élaboration de « guidelines » pour l'examen des maladies psychiques.]

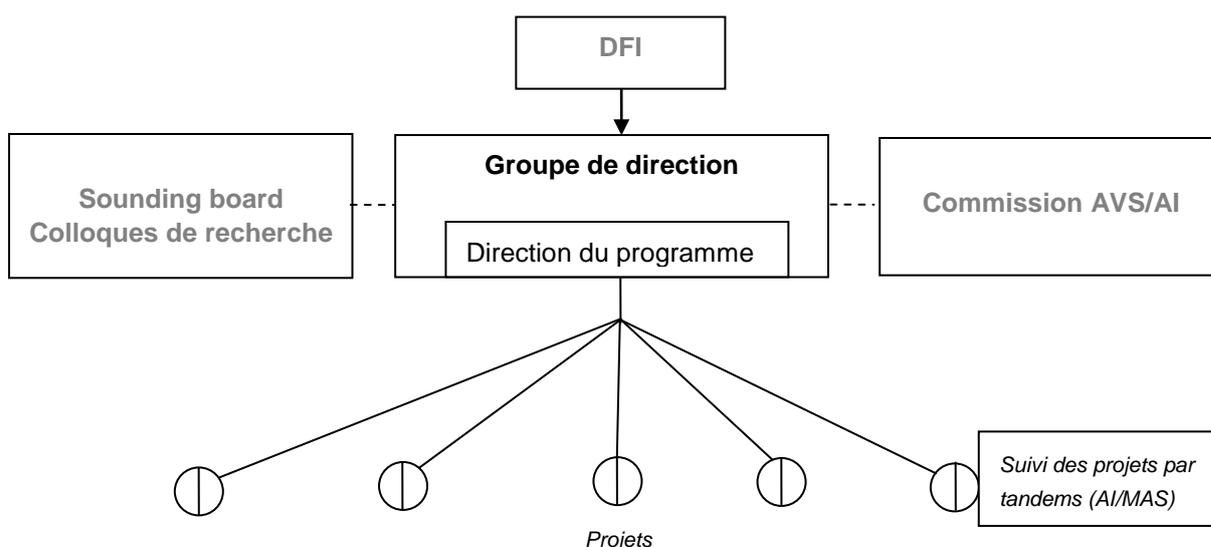
Evaluations prospectives/modélisations

« Evaluation prospective de différentes mesures proposées dans le cadre de la 6^e révision de l'AI »

Examiner la situation de départ de groupes particuliers potentiellement touchés par les mesures de la révision en partant de l'étude sur la situation économique des rentiers AI (Wanner et al.). En se fondant sur l'analyse des effets de l'introduction des trois quarts de rente par la 4^e révision de l'AI, évaluer les conséquences d'une modification du calcul du taux d'invalidité par un relèvement de la valeur seuil.

3 Organisation

Le deuxième programme de recherche est dirigé de la même manière que le premier. Après une réorganisation des structures de direction au milieu du premier PR-AI, le groupe de direction est composé des responsables de secteur du domaine AI de l'OFAS ainsi que de représentants de la recherche. Ce groupe doit encore être complété par une représentante ou un représentant de la Conférence des offices AI. Le suivi régulier des projets en cours sera assuré moyennant six à huit séances par année.



Le suivi direct des projets de recherche et d'évaluation, de leur conception à la réception du rapport final et à sa publication en passant par la mise au concours et la réception de rapports intermédiaires, est l'affaire des tandems de projets, composés chacun d'un/e représentant/e du

domaine AI et d'un/e représentant/e du secteur Recherche et évaluation de la division MAS. Les tandems recourent ponctuellement à des experts internes ou externes.

L'implication d'autres acteurs (autres offices fédéraux, représentants des cantons, partenaires sociaux et organisations de handicapés) passe soit directement au niveau du projet par le recours à des experts dans les groupes de suivi, soit par la Commission AVS/AI et par des institutions ou des conférences comme le sounding board ou les colloques de recherche. Cette implication sert à l'échange d'informations, à la mise en réseau de la recherche, et à éviter des doublons ou des zones mortes.

4 Ressources et calendrier

Vingt à vingt-cinq projets devraient pouvoir être réalisés dans le cadre du programme de trois ans ici esquissé. Le coût (plafond) du programme est budgété à **3 millions de francs**. Il comprend les frais de projet et les frais de direction du programme par le secteur R&E.

De nouveaux projets (cf. ch. 2) pourront être acceptés dès l'approbation du programme, début 2010. Comme dans le premier programme, les projets seront lancés de façon échelonnée, et il est prévu de résumer les principaux résultats dans un rapport de synthèse, fin 2012, afin de documenter les progrès de la recherche.

5 Achèvement du premier programme de recherche PR-AI

Six projets du premier programme de recherche n'ont pu être achevés fin 2009. Ils seront poursuivis et menés à terme dans le cadre du PR-AI2. Il s'agit des projets suivants :

- « Insertion professionnelle de personnes présentant des troubles psychiques » (fin prévue de la 1^{re} partie : début 2010),
- « Evaluation de la CII-MAMAC » (fin prévue à l'été 2010),
- « Evaluation d'un projet pilote Formation pratique » (fin prévue au printemps 2010),
- contribution au projet financé par le FNS « Réinsertion professionnelle des personnes durablement incapables de travailler en raison d'une maladie » (fin prévue au printemps 2012),
- « Travail et troubles psychiques » (fin prévue fin 2010), et
- « Evaluation de l'introduction de lignes directrices pour l'expertise de handicaps psychiques » (fin prévue fin 2010).

Sur les 3 millions de francs accordés pour le PR-AI, 2 millions auront été payés fin 2009. Cela est dû surtout au fait que les projets mentionnés durent au-delà de cette date, mais aussi au fait qu'il n'a pas été demandé de couverture des frais de personnel pour la direction du programme et le suivi des projets du premier PR-AI. Un report du premier programme de 500 000 francs est demandé pour financer ces six projets.

Wim /11.12.09