

Evaluation du placement dans l'assurance-invalidité

Les offices AI sont en mesure d'améliorer l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. C'est ce que montre l'évaluation du placement dans l'AI que l'OFAS a confiée au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (Bureau BASS). A cet effet, il s'agit de réformer ou d'adapter les structures et les méthodes de travail des offices AI. 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. On peut néanmoins se demander s'il suffit d'augmenter les ressources et d'enrichir la boîte à outils des offices pour permettre à la majorité des clients d'atteindre l'objectif de réadaptation.



Jürg Guggisberg
Bureau BASS



Theres Egger
Bureau BASS

Notre 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 l'extension du droit aux mesures de ré-

adaptation. L'évaluation s'est déroulée en quatre temps. Nous avons tout d'abord développé un modèle d'analyse susceptible d'expliquer le succès des efforts de réadaptation déployés par les offices AI d'un point de vue statistique. Ensuite, nous avons 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 spé-

cialistes chargés du placement. Puis les résultats d'un questionnaire adressé aux employeurs en contact avec le service de placement AI de leur canton nous ont donné un aperçu de la manière dont les entreprises jugent la qualité des prestations de l'AI. Pour finir, nous avons synthétisé les principaux résultats de cette évaluation afin d'en tirer les conclusions qui s'imposaient.

Les offices AI peuvent favoriser le succès de la réadaptation

Avant de présenter les résultats auxquels nous sommes parvenus grâce à nos modèles de calcul, il convient de clarifier la manière dont nous définissons et mesurons le succès des offices AI en matière de réinsertion professionnelle. Une étude approfondie de cette question nous a conduits à reprendre l'indicateur «succès de la réinsertion professionnelle» élaboré par l'OFAS, qui se définit ainsi: **le succès de la réinsertion 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 de réinsertion professionnelle.** Nous avons pris pour référence de nos analyses l'année 2006 et calculé le taux de succès des mesures de réinsertion pour deux délais différents: après *une année* ($t = 1$ an) et après *deux ans* ($t = 2$ ans). Concrètement, cela signifie que nous considérons l'état de la rente en 2006 pour les personnes ayant achevé une mesure d'ordre professionnel (1) en 2005 ou (2) en 2004.

Le défi que doit relever un modèle causal consiste à isoler les facteurs pouvant être à l'origine des effets

observés. Nous avons développé un modèle partant de l'hypothèse que le succès de la réinsertion professionnelle dépend de facteurs tant externes qu'internes aux offices AI. Les facteurs externes prennent en compte et décrivent le contexte, pertinent pour le succès de la réinsertion professionnelle, dans lequel les offices AI travaillent, par ex. le taux de chômage ou la proportion d'étrangers ou la part de main-d'œuvre peu formée. Les facteurs internes comportent des informations sur les usagers, sur les structures d'organisation, les processus, les ressources, les instruments de travail et les prestations des offices AI, par ex. la part de ressources mises à disposition pour la réinsertion professionnelle, la méthode de tri utilisée, l'existence d'objectifs assignés pour la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, ou le nombre de personnes bénéficiant de mesure d'ordre professionnel après deux ans. Au total, nous comptons 21 variables explicatives potentielles. Sur les onze facteurs qui présentaient une relation significative avec le succès de la réinsertion sur le plan empirique, six se sont finalement avérés pertinents dans l'analyse multivariée, et trois de ces six assez proches pour qu'il convienne de les regrouper en un seul.

Les quatre facteurs pertinents d'un point de vue statistique qui ont subsisté sont donc :

- la **part de personnes occupées dans le secteur secondaire** (facteur externe),
- la **part des ressources en personnel** allouée à la réinsertion professionnelle (input),
- la **part de personnes participant à des mesures d'ordre professionnel** rapportée à l'ensemble des nouvelles demandes (output) et
- le facteur «**tria pluridisciplinaire et constitution/développement du réseau d'employeurs en fonction d'objectifs**», composé lui-même des trois facteurs initiaux suivants : tri pluridisciplinaire (facteur rela-

tif 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).

Le graphique **G1** présente la part revenant à chaque facteur dans l'explication causale du succès de la réinsertion après un an et deux ans. Des quatre facteurs connus contribuant à l'explication, un seul est de nature externe, les trois autres sont des facteurs internes aux offices AI. La structure économique, facteur externe, contribue pour 20% (t = 1 an) ou pour 30% (t = 2 ans) à l'explication du succès de la réinsertion. 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 externes aux offices AI (caractéristiques de la population assurée, structure économique) et ne peut donc être influencée que partiellement par eux, les deux autres facteurs internes, «Tri pluridisciplinaire et constitution/développement du réseau d'employeurs en fonction d'objectifs» et «Part des ressources en personnel dévolue à la réinsertion professionnelle», n'ont aucune relation avec l'environnement externe des offices et font partie de leur organisation interne (structures, processus et 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 réinsertion se monte à 50%, aussi bien pour t = 1 an que pour t = 2 ans.

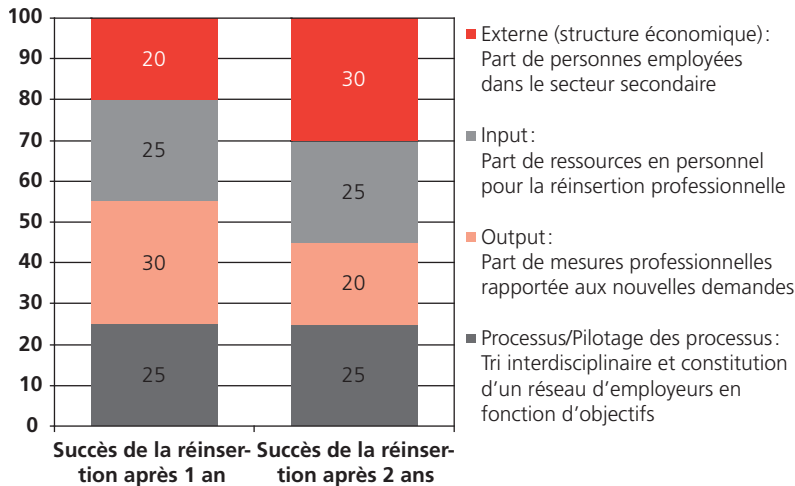
Ces résultats donnent lieu aux conclusions suivantes :

- 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'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 «offensive» en matière d'octroi de mesures d'ordre professionnel ne soit finalement efficace que si, parallèlement, l'office adapte ses structures et ses processus et alloue les ressources nécessaires à la réinsertion professionnelle.
- Les résultats montrent également que les offices AI ont les capacités d'améliorer l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. A notre sens, c'est positif : cela montre que l'assurance-invalidité a encore un potentiel à exploiter dans ce domaine 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 pour-

Rôle des quatre facteurs dans le succès de la réinsertion après 1 an et après 2 ans (en pour-cent) G1



Source: Calcul et présentation BASS.

raient concourir à l'obtention des résultats souhaités.

En plus des facteurs maîtrisés par les offices AI, une partie du succès de la réinsertion professionnelle dépend aussi d'une structure économique qui lui soit favorable: une part élevée de personnes employées dans le secteur secondaire influence positivement le succès de la réinsertion professionnelle. Cette relation pourrait s'expliquer du fait que le secteur secondaire offre davantage de possibilités «réelles» de placement que le tertiaire; comme le montrent les Enquêtes suisses sur la population active, il offre plus d'emplois accessibles aux personnes peu qualifiées. Cela constitue certainement un avantage pour les offices AI, qui connaissent eux aussi une surreprésentation des personnes peu qualifiées parmi les assurés à réinsérer.

L'AI et les entreprises jugent positive leur collaboration directe

Dans le cadre de cette évaluation, nous avons mené, dans les cinq cantons retenus pour des analyses ap-

profondies, une enquête représentative susceptible de fournir des informations sur la qualité des prestations de placement dans 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. Sur 493 questionnaires envoyés, 255 nous ont été retournés dans le délai imparti. Cela correspond à un taux de retour de 51,7%, un résultat que nous jugeons satisfaisant. Aucune différence significative ne peut être établie entre les taux de retour des différents cantons.

Globalement, la collaboration directe du service de placement AI et des entreprises est positivement appréciée. L'image plutôt positive dont jouissent les services de placement AI en est un signe: 14% des personnes interrogées la jugent très positive, 56% plutôt positive, et 25% ni positive ni négative. A peine 5% affirment en avoir une image plutôt (3%) ou très négative (2%). Ces résultats montrent que la majorité des personnes en relation avec les offices AI apprécient le travail des services de placement AI: les trois quarts reconnaissent que l'image de l'office AI s'est améliorée à leurs yeux, au

moins en partie, au fil des contacts qui se sont noués.

Le graphique G2 donne un aperçu des effets que les contacts directs du service de placement AI avec les entreprises entraînent sur l'information, l'attitude et le comportement des employeurs. Les offices AI parviennent visiblement très bien à établir un rapport de confiance avec les employeurs ainsi qu'à se positionner comme des centres de compétences et de prestations. Grâce au contact direct avec l'office AI, la grande majorité des entreprises contactées ont une meilleure connaissance des possibilités et des services de l'assurance 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. Elles recherchent plus fréquemment le contact avec l'office AI en cas d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité.

Si les entreprises contactées par l'office AI jugent en général positivement son service de placement, les personnes interrogées lors de cette enquête estiment qu'une marge d'amélioration subsiste encore 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%). 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 efficacité», telle est en résumé la recette du succès énoncée par le représentant d'un office AI. Plusieurs offices considèrent que l'étendue des compétences décisionnelles des services de placement constitue un facteur décisif d'efficacité. Leurs collaborateurs devraient pouvoir conclure des accords fermes directement avec les employeurs, sans avoir à les faire contresigner par l'administration.

Les offices AI n'ont pas tous engrangé la même expérience dans la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, mais 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 les contacts avec les employeurs peuvent fournir des prestations de qualité.

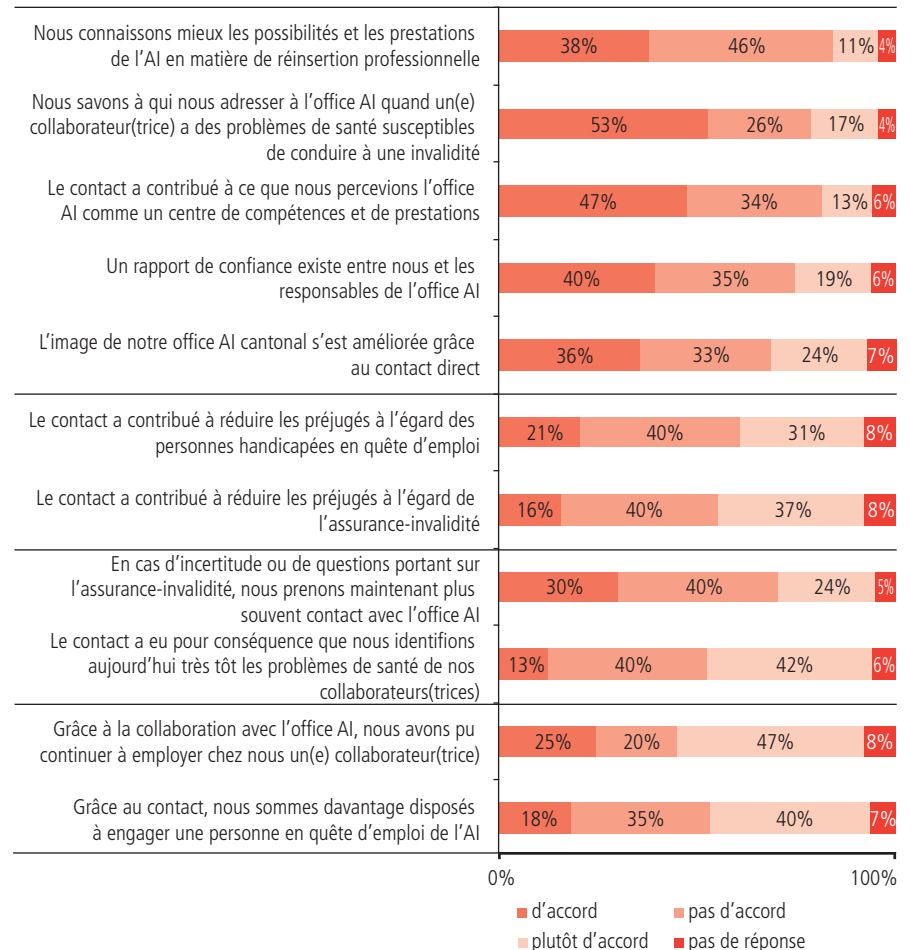
L'AI et les offices AI sont-ils à même de satisfaire aux exigences qui leur sont imposées ?

L'étude qualitative approfondie des cinq offices AI retenus nous a donné une vue 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, en partant des diverses situations internes des offices, les problèmes auxquels ils doivent faire face dans la collaboration avec les assurés et les employeurs, ainsi que les stratégies et programmes qu'ils mettent en place pour y faire face.

Pour les offices AI, le principal défi à relever est celui auquel se confrontent également les personnes assurées, bénéficiaires ultimes de leurs services. Les prestations de l'AI ont pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates. Le service de placement des offices AI a principalement affaire à des assurés dont l'aptitude au placement est réduite pour diverses raisons. Les offices AI sont persuadés que le succès du placement dépend considérablement du profil de la personne assurée. Le manque de motivation et de qualifications, le genre de handicap et le handicap en soi sont des facteurs qui rendent la réadaptation

Effets du contact direct entre les entreprises et le service de placement de l'AI sur les connaissances, les attitudes et les comportements des employeurs

G2



Source : Questionnaire adressé aux employeurs en contact avec le service de placement AI de leur canton (n=255). Questionnaire BASS.

particulièrement difficile. Il y a manifestement des interactions 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 dû au manque de qualifications diminue la motivation, et l'atteinte à la santé peut aussi bloquer les assurés. Indépendamment de la limitation réelle de la capacité de travail dans une activité adaptée, ceux qui cherchent un emploi doivent souvent faire face à des réserves et à des préjugés, ce qui mine leur motivation.

De l'analyse qualitative, 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 étapes différentes de cette démarche. On remarque néanmoins que même ceux qui axent depuis longtemps et systématiquement leurs efforts sur la réadaptation professionnelle et qui y consacrent des ressources en conséquence reconnaissent que les mesures adoptées n'atteignent pas tous les assurés considérés comme aptes à la réadaptation. Dès lors, la question se pose de savoir si l'AI et les offices AI sont à même de satisfaire aux exigences élevées qui leur sont imposées. Suf-

fit-il 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 est nécessaire de porter le regard au-delà du système de l'AI et de s'interroger sur les alternatives ou les compléments aux efforts de réadaptation susceptibles de 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 internatio-

nal, 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 l'emploi accompa-

gné (supported employment): ces dispositifs se sont avérés efficaces pour promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

Jürg Guggisberg, lic. rer. soc., Bureau BASS.
Mél: juerg.guggisberg@buerobass.ch

Theres Egger, lic. phil. hist., Bureau BASS.
Mél: theres.egger@buerobass.ch