

ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

*Rapport dans le cadre du deuxième
Programme de recherche pluriannuel sur l'assurance invalidité (PR-AI2)*

Evaluation de la réadaptation et de la révision des rentes axée sur la réadaptation dans l'assurance-invalidité

Rapport de recherche n°18/15



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Résumé

Introduction et mandat

La présente évaluation dresse un **bilan de la mise en œuvre et de l'effet des mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité**, en se concentrant sur les changements apportés par la 5^e révision de l'AI et, autant que possible, par la 6^e révision. La 5^e révision visait notamment à intensifier les efforts entrepris pour appliquer le principe « la réadaptation prime la rente ». Le but était de réduire le nombre de nouvelles rentes grâce à des procédures appropriées et à des mesures de détection et d'intervention précoces. Avec la 6^e révision, les efforts de réadaptation ont été étendus aux bénéficiaires de rente : il s'agissait d'encourager la réadaptation de ceux qui présentent le potentiel nécessaire, afin de réduire l'effectif des rentes. L'objectif était aussi de veiller à ce que le souci de la réadaptation soit plus présent dans le cas des personnes percevant une rente pour la première fois. Cette révision représentait un véritable changement de paradigme, l'adage « rente un jour, rente toujours » étant remplacé par le principe : « la rente, passerelle vers la réinsertion » (6^e révision de l'AI, premier volet, p. 1669).

Le mandat d'évaluation est divisé en deux sous-projets. Le premier se concentre sur les effets de la 5^e révision et sur la réalisation des objectifs, tandis que le second est consacré à la description et à l'analyse de la mise en œuvre concrète de la révision 6a par les offices AI cantonaux.

Sous-projet I : évaluation de la 5^e révision de l'AI

Selon le message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision de l'AI), cette révision poursuivait **deux objectifs principaux** :

■ **Renforcement de l'orientation de l'assurance-invalidité vers la réadaptation**, soit concrètement :

- **contact précoce et soutien rapide sans tracasseries administratives** au moyen de mesures appropriées lorsque la capacité de travail est menacée ;
- meilleur soutien des **assurés atteints dans leur santé psychique et des personnes sans qualification professionnelle** grâce à de nouvelles mesures (**mesures de réinsertion**) et à l'extension du droit aux mesures d'ordre professionnel.

■ **Réduction du nombre de nouvelles rentes** : la **réduction du nombre de nouvelles rentes** vise à diminuer les dépenses de l'AI, afin de contribuer largement à assainir les finances de l'assurance.

L'évaluation de la 5^e révision **s'appuie en grande partie sur des analyses statistiques** pour tirer des conclusions sur les résultats de la révision. Ces analyses sont basées sur les **données du registre** de l'assurance : l'échantillon retenu est composé de toutes les **personnes qui ont déposé une première demande à l'AI** entre 2004 et 2011. On dispose ainsi de quatre cohortes avant l'entrée en vigueur de la 5^e révision et de quatre cohortes après son entrée en vigueur, ce qui permet d'identifier et d'exposer les **changements** qui se sont produits au niveau du nombre, du type et du coût des mesures axées sur la réadaptation. Par ailleurs, la comparaison des données des offices AI a permis de relever les **facteurs de succès** pour la réalisation des objectifs de la 5^e révision. Les données du registre AI ont été appariées à celles du **registre des CI** (comptes individuels du revenu assuré), afin d'examiner dans quelle mesure les efforts de réadaptation déployés par l'AI débouchent sur l'insertion effective des assurés sur le marché primaire du travail. Ici aussi, des analyses comparatives ont été menées entre les offices AI afin d'identifier les stratégies prometteuses. Enfin, les données relatives à la perception d'**indemnités de chômage** et la **statistique de l'aide sociale** ont été utilisées pour

détecter les changements qui se sont produits aux interfaces entre assurance-invalidité, assurance-chômage et aide sociale.

Les principaux résultats et conclusions sont synthétisés ci-après.

Contact précoce et soutien rapide sans tracasseries administratives

Selon le message concernant la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (5^e révision de l'AI), les assurés dont la capacité de travail est restreinte pour des raisons de santé doivent être repérés et accompagnés **le plus tôt possible** par l'assurance-invalidité, grâce à de nouvelles mesures d'un accès facile et applicables rapidement sans enquête importante, telles que l'adaptation du poste de travail, le placement et la réadaptation socioprofessionnelle. Ces mesures doivent en premier lieu contribuer à ce que ces personnes puissent **garder leur emploi** ou se réadapter à un **nouveau poste** de travail dans la même entreprise ou ailleurs.

Les analyses effectuées débouchent sur les conclusions suivantes :

■ **Contact précoce** : grâce à la phase de détection et d'intervention précoces instaurée dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, les personnes dont la capacité de travail est restreinte pour des raisons de santé peuvent **entrer en contact plus tôt** avec l'assurance. Premièrement, cela s'est traduit par une augmentation spectaculaire du nombre de premières demandes déposées par des assurés de moins de 55 ans à partir de 2008, pour un taux global de premières demandes quasiment constant. Deuxièmement, l'âge moyen au moment du dépôt de la demande a baissé d'un an et demi, passant de 48 ans en 2007 à 46,5 ans, et, troisièmement, l'AI reçoit de plus en plus de demandes de personnes qui exercent encore une activité lucrative. L'augmentation est particulièrement marquée chez les 30 à 50 ans.

Par ailleurs, le nombre de demandes émanant de personnes exerçant toujours une activité lucrative a continué d'augmenter ces dernières années : le « transfert » se poursuit donc.

■ **Soutien rapide et sans tracasseries administratives au moyen de mesures d'intervention précoce** : depuis leur introduction en 2008, **le recours à des mesures d'intervention précoce fournies en externe a pratiquement doublé**, passant de 6 à 11 %. Faute de données de référence, il n'est toutefois pas possible de déterminer s'il s'agit ou non d'un grand nombre de mesures. Par ailleurs, les données disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions fiables sur les mesures d'intervention précoce fournies en interne. On peut supposer qu'une partie assez importante des mesures d'intervention précoce – par exemple des prestations de conseil et de placement – sont fournies par des collaborateurs des offices AI. Il est aussi tout à fait possible qu'une partie des différences constatées entre les cantons tiennent au fait que certains offices AI fournissent davantage de mesures en interne. Par conséquent, les mesures externes ne s'ajouteraient pas aux mesures internes, mais s'y substitueraient (au moins en partie). Quoi qu'il en soit, une autre étude a relevé que les offices AI poursuivent des stratégies différentes s'agissant de la réalisation et de l'octroi de mesures d'intervention précoce (Guggisberg et al. 2014) : certains optent pour une stratégie de réadaptation plutôt « large », tandis que d'autres privilégient une approche plutôt « sélective ».

S'agissant de la **rapidité** de mise en œuvre des mesures d'intervention précoce, on constate que les mesures externes sont **pour la plupart octroyées rapidement**. Plus de deux tiers d'entre elles sont en effet fournies dans les six mois qui suivent le dépôt d'une demande. Il apparaît en outre que les offices AI ont fait des efforts pour s'améliorer encore à cet égard : les mesures sont globalement octroyées un peu plus vite qu'auparavant et les différences entre les cantons se sont nettement atténuées. Cela dit, les différences demeurent considérables, et il reste donc une marge d'amélioration.

■ **Soutien des personnes atteintes dans leur santé psychique** : La proportion de personnes atteintes dans leur santé psychique n'a cessé d'augmenter parmi les bénéficiaires de mesures d'intervention précoce : elles représentaient un bénéficiaire sur quatre en 2008 et déjà un sur trois pour la cohorte 2011. Les dépenses moyennes pour des mesures d'intervention précoce sont légèrement plus élevées pour ces assurés (+900 francs), ils ont 1,5 fois plus de risque de toucher une rente et il est environ 10 % moins probable qu'ils exercent encore une activité lucrative trois ans après le dépôt de la demande.

■ **Insertion professionnelle** : dans quelle mesure les offices AI parviennent-ils à maintenir les assurés sur le marché primaire du travail ou à les y réinsérer ? Un peu plus de deux assurés sur trois qui exercent encore une activité lucrative au moment du dépôt de la demande et bénéficient de mesures d'intervention précoce externes réalisent toujours un revenu professionnel trois ans plus tard. Pour ceux qui n'exerçaient plus d'activité lucrative, les chances de réinsertion après des mesures d'intervention précoce sont nettement plus faibles (50 %). Il est impossible d'évaluer la contribution effective des offices AI à ce « succès », car rien ne permet de dire quelle aurait été la situation en l'absence de mesures d'intervention précoce. Cependant, la comparaison entre offices AI a permis d'identifier les facteurs de succès : les offices AI qui, pour la **première décision de tri**, s'appuient majoritairement sur les **informations fournies oralement** concernant la situation professionnelle et médicale et qui, en moyenne, **consacrent un peu plus de moyens par assuré pour des mesures d'intervention précoce externes, réussissent davantage que les autres** à maintenir les assurés en emploi ou à les réinsérer sur le marché du travail, même compte tenu du taux de chômage. **Par conséquent, un premier tri rapide et sans tracasseries administratives et l'affectation d'un peu plus de moyens à la réalisation de mesures d'intervention précoce semblent constituer des conditions favorables.**

Mesures de réinsertion

Les mesures de réinsertion visent à développer et maintenir de manière active l'aptitude à la réadaptation des assurés et à créer, lorsque cela s'avère nécessaire, les conditions permettant la mise en œuvre de mesures d'ordre professionnel plus poussées. Ces mesures viennent ainsi compléter le catalogue des mesures en vigueur avant la 5^e révision en se focalisant sur les assurés atteints dans leur santé psychique. Elles visent ainsi l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail d'assurés pour lesquels il n'existait pas de mesure de réadaptation appropriée avant la 5^e révision, le but étant de réduire le nombre de nouvelles rentes (message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité – 5^e révision).

L'assurance octroie relativement peu de mesures de réinsertion, mais la proportion d'assurés qui en bénéficient est passée de 2,8 à 3,6 % sur l'ensemble de la période considérée. L'augmentation est donc plutôt modérée par rapport à celle des assurés ayant bénéficié de mesures d'intervention précoce, dont la proportion a presque doublé entre 2008 et 2011. La part des personnes souffrant de troubles psychiques parmi les bénéficiaires de mesures de réinsertion est passée de 68 % (cohorte 2008) à 75 % (cohorte 2011). Sur 10 000 personnes, deux assurés de la cohorte 2008 et trois de la cohorte 2011 ont bénéficié de telles mesures. Les différences entre les cantons sont relativement importantes à cet égard, même si elles se sont légèrement estompées avec le temps. La moitié environ des mesures de réinsertion sont octroyées au cours des douze mois qui suivent le dépôt d'une demande de prestations. Les offices AI qui, en 2008, étaient un peu moins rapides que les autres dans l'octroi de ce type de mesures ont légèrement accéléré la cadence les années suivantes. Les différences en termes de rapidité restaient cependant considérables pour la cohorte 2011 : une marge

d'amélioration est donc toujours bien présente. Les offices AI qui octroient comparativement un peu plus de mesures de réinsertion sont aussi un peu plus rapides. Les analyses effectuées n'ont pas permis de confirmer l'hypothèse selon laquelle une fréquence d'octroi de mesures plus élevée se traduit par l'octroi de davantage de rentes. En effet, il n'y a pas de lien significatif entre la fréquence d'octroi et la probabilité conditionnelle d'obtenir une rente après la réalisation d'une mesure de réinsertion.

En moyenne, 15 000 francs par personne ont été consacrés aux mesures de réinsertion, depuis leur introduction en 2008, pour tous les assurés qui ont bénéficié d'une telle mesure dans les trois ans qui ont suivi le dépôt d'une première demande à l'AI. Les dépenses effectives sont donc légèrement inférieures aux estimations faites dans le message sur la 5^e révision.

Les données disponibles ne permettent pas de déterminer précisément l'impact des mesures de réinsertion sur l'insertion professionnelle. On le sait, les bénéficiaires de mesures de réinsertion sont des personnes plutôt difficiles à placer : un peu moins de la moitié « seulement » (45 %) exerçaient une activité lucrative trois ans après le dépôt de leur demande, soit nettement moins que parmi les bénéficiaires d'une mesure d'intervention précoce. Cela dit, un constat est encourageant : **dans les offices AI qui octroient des mesures de réinsertion un peu plus fréquemment et un peu plus rapidement que les autres, l'insertion professionnelle des bénéficiaires est légèrement meilleure** (Pearson's r ; $\alpha < 5\%$).

Mesures d'ordre professionnel

La 5^e révision n'a guère apporté d'innovations dans le domaine des mesures d'ordre professionnel – qui comprennent notamment l'orientation professionnelle, la formation professionnelle initiale, le reclassement, l'aide en capital et le placement. Cependant, l'extension des mesures existantes (extension du droit au placement et inscription dans la loi de l'allocation d'initiation au travail) a provoqué une augmentation massive du taux de bénéficiaires en 2008, puis beaucoup plus modérée à partir de 2009. La 5^e révision n'a donc pas amené de grands changements au niveau de l'octroi, de la rapidité de mise en œuvre et des dépenses consacrées à ces mesures. L'**évolution des différences entre cantons** se révèle en revanche instructive. En ce qui concerne la quantité de mesures d'ordre professionnel octroyées, les différences se sont nettement amenuisées : les cantons qui, en 2008, octroyaient proportionnellement peu de mesures en ont octroyé nettement plus, tandis que l'évolution inverse a été observée dans ceux qui, à l'origine, en octroyaient plus que la moyenne. Les différences cantonales en matière de rapidité et de dépenses par assuré n'ont quant à elles guère diminué.

Les analyses réalisées permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Plus les mesures d'ordre professionnel sont mises en œuvre rapidement, plus l'insertion ou la réinsertion professionnelle a des chances d'aboutir. Dans les offices AI relativement rapides, le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires est significativement plus élevé (Pearson's r ; $\alpha < 5\%$).
- La **probabilité** qu'un bénéficiaire d'une mesure d'ordre professionnel touche ultérieurement une rente est **moins élevée** dans les offices AI qui sont **plus rapides** dans l'octroi de telles mesures et qui consacrent **davantage de moyens** par cas. Parallèlement, dans les offices AI qui octroient davantage de mesures d'ordre professionnel, la probabilité qu'une rente soit tout de même octroyée après l'exécution de la mesure est plus élevée (probabilité conditionnelle).

On constate donc que les chances d'éviter une rente et de réinsérer la personne sur le marché du travail sont meilleures lorsque des **moyens financiers suffisants** sont mis à disposition pour la réalisation de mesures d'ordre professionnel. Par ailleurs, le succès est davantage au rendez-vous lors-

que les mesures d'ordre professionnel sont exécutées **au plus vite**, mais qu'elles ne sont **pas octroyées de manière trop fréquente** (mais plutôt de manière sélective). En termes d'organisation, les offices AI qui opèrent un **premier tri sur la base d'indications fournies oralement** concernant la situation professionnelle et médicale enregistrent dans l'ensemble des résultats légèrement meilleurs.

Réduction du nombre de nouvelles rentes AI

La 5^e révision de l'AI vise à diminuer les dépenses de l'AI en **réduisant le nombre de nouvelles rentes**, afin de contribuer largement à l'assainissement financier de l'assurance.

Globalement, l'analyse des données témoigne d'une très nette diminution du nombre de nouvelles rentes depuis quelques années. Tant le **taux de bénéficiaires de rente** que le **taux de nouvelles rentes pondéré** sont **en baisse** constante **depuis 2004**. **Cette évolution** s'est amorcée avant l'entrée en vigueur de la 5^e révision et aucune rupture nette ne s'est opérée après 2008 : l'évolution constatée **ne s'explique donc pas uniquement par l'orientation accrue vers la réadaptation**. Quelques changements apportés par la 4^e révision ont joué un rôle, comme la mise en place des SMR, qui a permis de mieux intégrer les considérations médico-assurantielles dans l'évaluation d'une invalidité. Par ailleurs, les tribunaux ont dressé des obstacles à l'obtention d'une rente sur la base de tableaux cliniques sans constat de déficit organique, donnant lieu à une interprétation plus stricte des conditions d'octroi. La complexité de la situation ne permet ainsi pas de déterminer avec précision le rôle joué par les mesures mises en place par la 5^e révision dans la baisse générale du taux de nouvelles rentes. Les analyses ont toutefois révélé que les offices AI utilisent leur marge de manœuvre pour définir des priorités différentes dans la mise en œuvre de la 5^e révision.

En résumé, un **tri rapide et sans tracasseries administratives** semble avoir un effet positif sur le **succès de la réadaptation** et permettre d'**éviter l'octroi de rentes**. Tant les mesures d'intervention précoce que les mesures d'ordre professionnel ultérieures sont ainsi exécutées plus rapidement, ce qui est favorable à la réadaptation. Par ailleurs, à partir du moment où des mesures de réadaptation sont octroyées, il semble judicieux de ne pas trop regarder à la dépense. Si une **large application** s'avère **souhaitable pour les mesures d'intervention précoce**, cela n'a pas l'air d'être le cas pour les mesures d'ordre professionnel : une **approche sélective** est ici plus prometteuse.

L'étude s'est également penchée sur les **effets** de la 5^e révision sur l'**assurance-chômage** et sur l'**aide sociale**. La proportion de personnes qui touchent des indemnités de chômage dans les trois ans à compter du dépôt d'une première demande à l'AI a, dans l'ensemble, légèrement augmenté. Cette tendance n'est cependant **pas le signe d'un « transfert » de l'assurance-invalidité vers l'assurance-chômage**. Elle s'explique par l'augmentation du nombre d'assurés qui présentent une demande de prestations à l'assurance-invalidité plus tôt qu'auparavant, alors qu'ils exercent encore une activité lucrative. L'assurance-invalidité accompagne ainsi davantage de personnes qui ont encore droit à des indemnités de chômage : c'est donc parce que les assurés sont davantage enclins à s'adresser à l'AI que l'on retrouve dans les caisses de chômage proportionnellement plus de personnes ayant déposé une demande de prestations AI. S'agissant de l'**aide sociale**, il est possible que l'on observe une **légère tendance à l'augmentation des bénéficiaires** après l'entrée en vigueur de la 5^e révision. D'après les données disponibles, il s'agirait cependant d'un **nombre limité de personnes**. Par rapport à 2007, l'augmentation est pour les années suivantes de 400 à 550 personnes tributaires de l'aide sociale après que l'assurance-invalidité se soit prononcée définitivement sur leur cas. Cela dit, l'entrée en vigueur de la 5^e révision est encore trop récente pour parvenir à des conclusions fiables.

Sous-projet II : évaluation de la révision 6a de l'AI

Le premier volet de la 6^e révision de l'AI poursuit principalement les trois objectifs suivants :

- réinsertion professionnelle des bénéficiaires de rente ;
- introduction de la contribution d'assistance pour favoriser l'autonomie et la responsabilité des personnes handicapées ;
- économies pour fournir une contribution déterminante à la consolidation financière de l'AI.

La révision 6a a mis à la disposition de l'assurance-invalidité une série de nouveaux instruments qui lui permettent de favoriser encore plus la réinsertion professionnelle des personnes handicapées. L'assurance accompagne activement les nouveaux bénéficiaires de rente afin de mieux exploiter leur éventuel potentiel de réadaptation et de les préparer à un retour complet ou partiel à la vie active. Mais elle cherche aussi et surtout à aider les personnes touchant une rente AI depuis un certain temps à se réinsérer dans le monde du travail.

Le sous-projet II porte uniquement sur la **révision des rentes**, et en particulier sur sa **mise en œuvre** dans les offices AI. Il étudie comment les offices AI procèdent concrètement à la **révision des rentes axée sur la réadaptation** et au **réexamen des rentes en vertu des dispositions finales**, et expose les approches fructueuses ainsi que les principales difficultés rencontrées.

Il comprend une partie **qualitative** et une partie **quantitative**, qui s'intéressent à des aspects différents.

L'objectif principal de la partie qualitative était d'obtenir de tous les offices AI des **informations comparables sur leur manière de procéder** (définition de la procédure, méthodes de sélection des cas à réexaminer, collaboration avec les SMR, etc.), ainsi que sur les profils et les réactions des assurés concernés et sur les ressources humaines et financières requises. Cette partie de l'évaluation visait également à identifier les problèmes majeurs et les facteurs de succès, ainsi que les effets non intentionnels, le cas échéant. Par ailleurs, comme les données du registre ne sont pas très parlantes en raison de problèmes de codification, les chercheurs ont essayé d'obtenir des informations sur le volume des révisions de rente effectuées. A cette fin, ils ont mené deux entretiens de groupe dans chaque office AI, dans la langue de l'office : le premier avec la direction de l'office ou avec des cadres des divisions réadaptation, rentes et droit ainsi qu'avec des représentants des SMR, et le second avec des collaborateurs (de un à quatre) qui s'occupent concrètement des cas de révision. Les entretiens avec les dirigeants ont plutôt porté sur les questions d'ordre stratégique comme la conception et l'organisation de la procédure de révision des rentes axée sur la réadaptation. Les difficultés concrètes de mise en œuvre et les succès rencontrés ont quant à eux été abordés avec les collaborateurs.

La **partie quantitative** visait à fournir, sur la base des données du registre, de premiers résultats sur les révisions de rente effectuées. Il était prévu d'évaluer les deux types de révision créés par la révision 6a à l'aide d'analyses statistiques portant sur des cohortes de cas de révision et d'exposer les différences entre les révisions « classiques » et celles introduites en 2012. Il a cependant fallu revoir ces objectifs à la baisse, vu les données à disposition, et se contenter d'évaluations très rudimentaires.

Les principaux résultats et conclusions sont synthétisés ci-après.

Révision des rentes axée sur la réadaptation

Depuis l'entrée en vigueur de la révision 6a, toutes les révisions de rente mettent en principe l'accent sur la réadaptation. En pratique, le processus de révision dépend du contexte : une révision peut être liée à l'état de fait ou à la procédure d'instruction, ou elle peut être déclenchée en raison de la présence d'un potentiel. Les offices AI qualifient très souvent les premières de **révisions de rente « classiques »**, car ce type de révision existait déjà avant la révision 6a. Les révisions menées suite à l'identification d'un potentiel sont quant à elles qualifiées de **révisions de rente « axées sur la réadaptation »**, car elles répondent au nouveau mandat de rechercher un potentiel de réadaptation même lorsque ni l'état de fait ni le droit à la rente n'a changé.

Vu le temps important consacré au tri et à l'examen minutieux des dossiers, de nombreux offices AI sont déçus du faible nombre de cas pour lesquels un processus de nouvelle réadaptation a été lancé. Les chiffres 2010 à 2013 fournis spécialement par les offices AI pour la présente évaluation confirment cette impression. D'après les données de treize offices AI, environ trois quarts des dossiers de rente ont été examinés en moyenne entre 2010 et 2013 afin de déterminer s'ils se prêtaient à révision (tri préalable). Selon les indications de six de ces offices AI, un dossier sur six – soit 9 % des dossiers de rente au total – a ensuite été examiné de plus près pour établir si l'état de fait avait changé. Dans la grande majorité de ces cas (86 %), la quotité de la rente est demeurée inchangée au terme de l'examen ; dans les autres cas, la rente a été augmentée (7 %) ou réduite (7 %). Ces données correspondent plus ou moins aux chiffres des changements de rente tirés du registre. Les révisions de rente découlant de la présence d'un potentiel, c'est-à-dire axées sur la réadaptation, sont encore nettement moins nombreuses. Les calculs s'appuient ici sur les indications fournies par huit offices AI seulement. Entre 2010 et 2013, environ 3,5 % des dossiers de rente ont été sélectionnés en vue d'un réexamen approfondi et de la réalisation d'une révision de rente axée sur la réadaptation. Dans un peu plus d'un cas sur six (16 %), l'office AI a présumé que l'assuré disposait d'un potentiel de réadaptation et a poursuivi le processus de révision. Au terme de l'instruction et de l'exécution de mesures, la rente a pu être réduite dans un cas sur dix seulement. Ainsi, en l'espace de quatre ans, la révision des rentes axée sur la réadaptation a permis de réduire la rente dans 0,08 % des dossiers de rente, ce qui correspondrait à environ 160 cas pour l'ensemble de la Suisse. Il s'agit d'une extrapolation, puisque les calculs ont été effectués à l'aide des données fournies par huit offices AI seulement.

Les offices AI expliquent ce taux relativement faible par le durcissement de la pratique d'octroi des rentes depuis plusieurs années déjà : la charge de morbidité est importante dans l'effectif des rentes actuel, et les assurés qui ne se verraient plus octroyer de rente avec les critères actuels ne présenteraient pour la plupart aucun potentiel de réadaptation en raison de leur âge et de la durée de perception de leur rente. Par ailleurs, les offices AI se demandent s'il est judicieux de réviser un cas uniquement en raison de la présence d'un potentiel, car pour qu'il y ait un potentiel de réadaptation supplémentaire, il faut en principe que l'état de fait (situation médicale, familiale, etc.) ait changé.

Dans un premier temps, de nombreux offices AI avaient en cas de doute plutôt tendance à poursuivre le processus (entretiens de tri interdisciplinaires, entretiens avec les assurés). Cela représentait un travail considérable (par rapport aux modestes résultats obtenus), mais l'expérience acquise et parfois aussi la modification des processus et des critères ont permis de réduire peu à peu le temps nécessaire. Dans certains cas, le surcroît de travail (procéder à une évaluation pour les personnes dont le potentiel de réadaptation était incertain ou peu clair) était un choix conscient. L'idée était que les expériences réalisées permettraient par la suite d'exclure plus clairement la présence d'un potentiel de réadaptation dans de nombreux dossiers, ce qui aurait un impact positif sur la rapidité et l'efficacité

des futures tâches de révision. Certains offices AI se sont ainsi fixé comme objectif à long terme de réduire le nombre de révisions (c'est-à-dire de privilégier la qualité sur la quantité).

Malgré les difficultés rencontrées, de nombreux offices AI **approuvent sur le principe la visée générale de la révision des rentes axée sur la réadaptation**. Celle-ci semble de fait avoir renforcé encore l'orientation de l'AI vers la réadaptation. De même, les instruments et possibilités prévus pour la nouvelle réadaptation des assurés sont dans l'ensemble jugés positivement.

La grande majorité des offices AI estiment que la mise en œuvre engendre une charge de travail disproportionnée par rapport au nombre de personnes effectivement réinsérées sur le marché primaire du travail. Ils sont nombreux à ne pas être surpris du **déséquilibre entre les charges et les résultats**. Pour eux, le monde politique et l'administration ont largement **surestimé le potentiel de réduction des rentes** de la nouvelle réadaptation. Dans ce contexte, divers offices AI expriment leur mécontentement d'être évalués sur la réalisation d'objectifs irréalistes (le message concernant la révision 6a prévoyait une réduction de 8000 rentes pondérées en l'espace de six ans). De leur point de vue, il est clair que l'on n'a pas ou pas suffisamment tenu compte du fait que la pratique d'octroi de rentes était devenue nettement plus restrictive au cours des dernières années. Les offices AI y voient la **raison principale** de l'impossibilité d'atteindre l'objectif fixé. Plusieurs soulignent aussi que la **charge de travail que représente la nouvelle réadaptation** des bénéficiaires de rente a été sous-estimée, y compris par certains d'entre eux. La mise en œuvre de la révision des rentes axée sur la réadaptation demande beaucoup de temps et de ressources pour le processus de tri, la planification individuelle des mesures, le suivi étroit pendant la phase de réadaptation (les mesures à bas seuil souvent nécessaires pour préparer le terrain prennent également du temps), mais aussi pour le travail de réseautage, le placement sur le marché primaire du travail et la stabilisation de la situation.

Divers offices AI considèrent que la question de la **motivation** explique également l'écart entre les attentes et les résultats. Malgré les dispositions de protection, le passage de la rente au marché du travail s'accompagne de nombreux changements et incertitudes, ce qui dans bien des cas peut sensiblement réduire la disposition des assurés à s'engager dans le processus de réadaptation. Comme le succès d'une réadaptation dépend fortement de la coopération et de la volonté de l'assuré, et que l'office AI dispose de peu de moyens (par rapport aux situations de réexamen en vertu des dispositions finales et à l'examen des premières demandes) pour exiger sa collaboration, le potentiel de baisse de l'effectif des rentes est encore nettement plus faible. Les offices AI estiment que la communication des économies attendues et le débat public sur la révision 6a (et en particulier à propos des dispositions finales) ont affaibli la volonté de coopérer des assurés. De nombreux offices AI ont ainsi rapporté avoir consacré du temps à dissiper les craintes et les incertitudes des assurés (et les incompréhensions d'autres acteurs).

Enfin, les offices AI considèrent que la **capacité d'absorption du marché du travail** n'a pas suffisamment été prise en compte lors de la fixation des objectifs. Selon eux, la tendance est plutôt à la baisse : il y a de moins en moins de postes peu qualifiés, la concurrence est de plus en plus vive sur le marché du travail pour les personnes dont les capacités sont réduites, la situation économique est incertaine, etc. Plusieurs offices AI estiment que pour atteindre les objectifs fixés par la révision 6a, il aurait fallu créer de nombreux emplois, tant sur le marché primaire que sur le marché secondaire du travail. Dans certains cantons, la collaboration avec le secteur privé fonctionne relativement bien, mais une majorité d'offices AI considèrent qu'il y a encore beaucoup à faire pour que des emplois appropriés soient disponibles.

Pour de nombreux offices AI, l'objectif de réadaptation est désormais profondément enraciné dans l'AI (et ce, encore davantage depuis la révision 6a), mais l'idée commence seulement à faire son chemin dans la société. Un changement de mentalité s'impose chez les différents acteurs du secteur privé, des tribunaux et des institutions mais aussi dans la population pour que le potentiel des assurés soit mieux perçu et puisse mieux être exploité.

En conclusion, les offices AI voient dans l'objectif de réduction de l'effectif des rentes par le biais de la révision des rentes axée sur la réadaptation une stratégie politique dont la faisabilité n'a pas été étudiée. Le potentiel attendu n'était présent ni chez les assurés (durcissement de la pratique d'octroi des rentes, charge de morbidité élevée, manque de motivation), ni sur le marché du travail (faute de capacité d'absorption et d'emplois appropriés). En outre, le temps et les ressources nécessaires pour le tri et la réadaptation des bénéficiaires de rente ont été sous-évalués. Par ailleurs, le succès de la réadaptation dépend de nombreux facteurs et il n'est pas garanti même lorsque tous les acteurs concernés s'investissent fortement : un grand nombre de cas ont dû être clôturés sur un résultat inchangé. Cela dit, la plupart des offices AI approuvent l'orientation prise et les instruments mis en place.

Principaux défis et difficultés de la mise en œuvre de la révision des rentes axée sur la réadaptation

On l'a vu, la mise en œuvre de la révision des rentes axée sur la réadaptation représente pour les offices AI une charge de travail considérable et pose de nombreux défis. Les principales difficultés mentionnées par les offices AI se situent au niveau des processus, mais aussi des conditions générales et des facteurs contextuels.

■ **L'identification des assurés présentant un potentiel de réadaptation** constitue un défi majeur pour la plupart des offices AI : ils sont plusieurs à n'avoir pas ou presque pas trouvé de cas se prêtant à une révision. Même après des années d'expérience, il est souvent difficile pour les spécialistes de déterminer si le potentiel présent est *suffisant* : la décision d'entamer des mesures ou d'interrompre le processus en l'absence de progrès est délicate.

■ Pendant la phase de réadaptation, une difficulté fondamentale réside dans le **risque de déstabilisation** de l'assuré et de détérioration de son état de santé. Malgré le travail accompli et l'engagement dont ils font preuve, les spécialistes de la réadaptation doivent toujours s'attendre, en particulier avec les personnes souffrant de troubles psychiques, à devoir interrompre le processus avec un résultat inchangé, voire une détérioration de la situation.

■ Le **manque de coopération des assurés ou des médecins** constitue une autre difficulté majeure du processus. Lorsque l'office AI identifie un potentiel, mais pas l'assuré, la révision des rentes axée sur la réadaptation ne fonctionne pas. Une telle révision n'est pas impossible, mais extrêmement difficile, lorsque la coopération avec les médecins traitants ne fonctionne pas, que les deux parties ne s'entendent pas sur un objectif commun (qui serait d'exploiter et de renforcer le potentiel de l'assuré) et que les médecins estiment qu'il est de leur devoir de protéger les assurés contre l'AI.

■ La moitié environ des offices AI déplorent un **manque de ressources**. Ils n'ont pas toujours pu appliquer la révision des rentes axée sur la réadaptation comme prévu, soit parce que les ressources supplémentaires qui leur ont été octroyées pour la mise en œuvre de la révision 6a étaient insuffisantes, soit parce qu'ils ne sont pas parvenus à pourvoir certains postes. Sur le plan qualitatif, cela concerne avant tout la réalisation d'entretiens avec les assurés, mais aussi et surtout la fourniture de conseils et d'un accompagnement avant, pendant et après une révision. Différents offices AI ont souligné qu'un accompagnement après la réadaptation ainsi qu'un suivi étroit des nouveaux bénéficiaires de rente seraient importants pour garantir le résultat des efforts à long terme ou réinsérer dès que

possible les nouveaux bénéficiaires de rente sur le marché du travail. Quelques offices AI mentionnent en outre la charge supplémentaire pesant sur les collaborateurs en raison du manque de ressources, ainsi que l'effet démotivant des restrictions budgétaires et la contradiction entre l'objectif de réadaptation d'un maximum d'assurés et celui de limiter les dépenses le plus possible. Ils doivent donc procéder à une appréciation des coûts qui n'est pas toujours évidente : s'ils recourent de manière généreuse à des mesures dans un cas, ils doivent ensuite faire en sorte de régler d'autres cas à peu de frais.

■ Différents offices AI relèvent des problèmes fondamentaux au niveau de la **conception de la révision des rentes axée sur la réadaptation**. D'une part, ils expriment des doutes quant à la possibilité d'identifier un potentiel de réadaptation chez des assurés qui sont médicalement parlant en incapacité de travail. Ils doutent de l'existence d'un potentiel de réadaptation en dehors de toute modification de l'état de fait et estiment que la révision des rentes axée sur la réadaptation est contraire à l'idée de base selon laquelle le droit à la rente se définit principalement en fonction de l'état de fait médical. D'autre part, les difficultés rencontrées avec les assurés qui présentent, selon l'office AI, un potentiel de réadaptation, mais qui ne sont pas prêts à s'engager dans le processus de réadaptation (perception subjective de la maladie, craintes, manque d'incitations, etc.), montrent qu'il faudrait clarifier la question du caractère volontaire ou contraignant des révisions de rentes axées sur la réadaptation. Enfin, il est nécessaire de déterminer l'importance accordée à l'appréciation axée sur les ressources par rapport à l'appréciation médicale théorique. Certains offices AI appellent de leurs vœux de meilleurs outils pour gérer le domaine de la révision des rentes axée sur la réadaptation, qui passerait par exemple par le renforcement du rôle des SMR (en rendant contraignante pour la suite du processus l'appréciation par le SMR du potentiel de réadaptation ou de la capacité de travail) ou par l'adaptation des bases légales (motifs de révision). D'autres offices AI voient dans ce nouveau type de révision l'avantage de pouvoir faire largement abstraction des aspects médico-assurantiels. Selon eux, cela n'a pas grand intérêt de déterminer sur le plan médical dans quelle mesure une personne peut encore travailler ; la réadaptation fonctionne mieux lorsque l'on évite toute médicalisation et que l'on se concentre sur les opportunités et les ressources.

Effets positifs

Malgré les nombreuses difficultés et les résultats plutôt décevants obtenus jusqu'ici, la plupart des offices AI ont une **attitude fondamentalement positive** à l'égard de l'orientation vers la réadaptation. Les offices AI semblent avoir accueilli positivement l'idée défendue dans le message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (6^e révision, premier volet) selon laquelle « *Le souci de la réadaptation sera également plus présent dans le cas des personnes percevant une rente pour la première fois* ».

La révision 6a a ainsi renforcé encore et enraciné dans l'AI l'**orientation vers la réadaptation**. Au sein de nombreux offices AI, la **collaboration interdisciplinaire** s'est intensifiée, et la nécessité de collaborer avec les assurés concernés, leurs médecins traitants et les employeurs a également fait émerger des **solutions améliorant la collaboration**. Ce sont ces aspects positifs et le remplacement de l'adage « rente un jour, rente toujours » par le principe « la rente, passerelle vers la réinsertion » qui semblent constituer le principal apport pour répondre aux futurs défis de l'assurance-invalidité.

Réexamen des rentes en vertu des dispositions finales

Pour la plupart des offices AI, le réexamen des rentes en vertu des dispositions finales a demandé beaucoup de travail et d'efforts, aussi bien dans l'ensemble que par cas. Certains ont toutefois apprécié le fait que les objectifs et critères étaient clairement définis pour ce type de réexamen, contraire-

ment à la révision des rentes axée sur la réadaptation. Cependant, l'appréciation des cas a constitué un véritable défi (complexité des aspects médicaux, difficulté à combiner vision juridique et vision médicale) pour de nombreux offices AI. Les entretiens avec les personnes concernées ont été difficiles pour nombre de collaborateurs de l'AI, y compris sur le plan personnel. Pour tous les participants, le réexamen des rentes en vertu des dispositions finales a été « extrêmement éprouvant », et quantité de cas ont tiré en longueur en raison de recours, d'expertises, de nouveaux diagnostics, etc.

Certains offices AI jugent très positivement l'idée d'assurer l'égalité de traitement entre les bénéficiaires de rente actuels et les assurés qui déposent une première demande. Mais concrètement, aucun office AI ou presque n'a été en mesure de réduire ou supprimer le nombre de rentes prévu. Dans la majeure partie d'entre eux, le nombre de cas entrant dans le champ d'application des dispositions finales a été bien moins élevé qu'attendu et les assurés ont été nombreux à contester la décision de l'office AI et à avoir gain de cause. La grande majorité des offices AI considèrent par conséquent que les ressources importantes investies dans la mise en œuvre du réexamen des rentes en vertu des dispositions finales sont disproportionnées. Certains tirent même un bilan négatif : un office AI estime que les coûts supplémentaires engendrés par la mise en œuvre de ces dispositions dépassent les économies réalisées grâce à la suppression de rentes ; d'autres soulignent l'incompréhension et le mécontentement des assurés, des médecins, des institutions et de la population en général, relevant que l'image de l'AI et la collaboration avec les services externes en ont pâti. D'autres offices AI considèrent en revanche que les coûts ne sont pas disproportionnés : s'ils reconnaissent que le processus est très coûteux, ils estiment que le travail accompli vaut la peine s'il permet d'économiser des rentes pendant plusieurs années.

Les offices AI relèvent deux raisons majeures expliquant pourquoi le réexamen des rentes en vertu des dispositions finales n'a pas fourni les résultats escomptés. La première est que les comorbidités ont été sous-estimées, notamment à cause des problèmes de codification. La seconde tient au durcissement, depuis plusieurs années déjà, de la pratique d'octroi de rentes en cas de troubles somatoformes : il en résulte que les cas concernés par les dispositions finales sont majoritairement des cas assez anciens, dont beaucoup bénéficient de la garantie des droits acquis (assurés de 55 ans et plus ou qui touchent une rente depuis plus de quinze ans).

Les effets des dispositions finales sont donc plutôt d'ordre qualitatif. D'une manière générale, les demandes portant sur les tableaux cliniques concernés par la nouvelle jurisprudence se sont faites rares. La population est aujourd'hui assez consciente du fait qu'il est relativement difficile d'obtenir une rente pour ces diagnostics. La mise en œuvre du réexamen des rentes en vertu des dispositions finales a permis de développer le savoir-faire dans les offices AI et de prendre conscience des tableaux cliniques qui méritent un examen plus approfondi. Dans un arrêt du 3 juin 2015¹, le Tribunal fédéral a abandonné la présomption du caractère surmontable de la douleur, mais les conséquences de ce changement de la jurisprudence ne se feront sentir qu'à l'avenir.

Révision 6a dans son ensemble : attentes, effets et défis

Globalement, les deux types de révision des rentes mis en place par la révision 6a se caractérisent par une énorme charge de travail pour un résultat plutôt modeste. Il n'existe toutefois pas de chiffres fiables à ce propos, pour différentes raisons. Les données supplémentaires fournies aux chercheurs

¹ Arrêt 9C_492/2014 du 3.6.2015, avec publication à l'ATF

par certains offices AI dans le cadre du présent mandat indiquent cependant que les objectifs chiffrés du message ne pourront pas être atteints à l'avenir non plus, pour des motifs compréhensibles.

Malgré la grande charge de travail et les résultats plutôt maigres, la plupart des offices AI estiment que l'**orientation vers la réadaptation** est une **approche judicieuse et bonne**. Elle a tout d'abord permis aux offices AI de voir sous un autre jour le domaine des rentes. La réadaptation a encore gagné en importance, en particulier pour les nouvelles rentes : cette évolution a contribué à répandre, tant chez les collaborateurs des offices AI que chez les personnes concernées, l'idée que l'octroi d'une rente d'invalidité n'est pas un processus irréversible (contrairement à l'adage « rente un jour, rente toujours »). Ensuite, la recherche du potentiel de réadaptation a **renforcé la collaboration interdisciplinaire**, améliorant du même coup le savoir-faire des collaborateurs internes en matière de cas présentant des problématiques multiples. Les connaissances acquises peuvent désormais être appliquées au domaine des nouvelles rentes. Par ailleurs, l'évaluation a montré que les recettes et moyens simples tels que des listes de contrôle pour l'identification d'un potentiel de réadaptation ne suffisent pas et que les collaborateurs des offices AI doivent développer une certaine sensibilité pour la thématique de la réadaptation : l'analyse d'anciens cas de rente dans le contexte de la révision des rentes axée sur la réadaptation leur en a fourni l'occasion. Un autre aspect positif réside dans le vaste examen de la question (médico-assurantielle) des situations donnant droit à une rente : cette discussion ouverte et transparente a fait avancer l'AI dans son ensemble. Par contre, au niveau des cas individuels, les dispositions finales en particulier ont engendré beaucoup de frustration.

Il faut par ailleurs prendre au sérieux le constat de plusieurs offices AI que les dispositions finales ont plutôt nui à la réputation de l'assurance, car elles ont engendré des réactions négatives non seulement chez les personnes concernées, mais aussi au sein du corps médical. En l'occurrence, l'approche basée sur le bon sens adoptée par plusieurs offices AI – c'est-à-dire le réexamen de chaque cas d'espèce en tenant compte du contexte personnel et individuel – est certainement la bonne. Le souhait de privilégier la qualité plutôt que la quantité en matière de révision de rentes semble ici tout à fait judicieux.

Parallèlement, le fait que le réexamen systématique de l'effectif des rentes pratiqué de manière très intensive depuis 2010 n'a mis au jour que très peu de cas présentant effectivement un potentiel de réadaptation est le signe que l'assurance-invalidité n'octroie pas (trop) de rentes dans des cas qui ne se justifient pas ou pas suffisamment sur le plan médical.

Un des grands défis à venir sera de trouver des solutions aux problèmes fondamentaux rencontrés avec la **conception** de la révision des rentes axée sur la réadaptation. Il faut d'un côté déterminer comment détecter de manière fiable un potentiel de réadaptation prometteur lorsque l'état de fait est inchangé. D'un autre côté, les craintes des assurés de perdre en sécurité après la suppression de leur rente sont réelles et souvent fondées. Pour que ces incertitudes n'empêchent pas les personnes concernées de voir le côté positif d'une révision de rente, les offices AI estiment que l'implication de l'assurance-invalidité ne suffit pas : l'engagement des médecins traitants est essentiel, tout comme celui des employeurs, qui contribuent de manière déterminante au succès de la réadaptation en proposant des postes de travail appropriés.