

Résumé

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

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

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

L'assurance-invalidité est en mutation

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

Les offices AI peuvent favoriser le succès de la réadaptation

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

réadaptation professionnelle ainsi que par la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs.

Le succès dépend principalement du personnel chargé du placement

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

Les offices AI peuvent optimiser leurs processus de travail

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

Les employeurs apprécient que les offices collaborent directement avec eux

- Constituer et développer de manière ciblée un réseau d'employeurs peut augmenter l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Vu la plus grande efficacité des offices AI qui ont étendu leur réseau de contacts et qui ont approfondi leurs connaissances du marché de l'emploi, il semble qu'il existe encore un potentiel inexploité du côté des employeurs.
- La collaboration directe entre entreprises et placement AI est jugée favorablement par la grande majorité des entreprises contactées. L'image positive que les entreprises concernées ont du placement AI en est un signe évident.
- Les offices AI sont parvenus à se positionner comme centres de compétences et de services et à établir une relation de confiance avec les employeurs. La majorité des entreprises entendues connaissent mieux, grâce aux contacts avec l'office AI, les possibilités et les prestations de l'AI dans le domaine de la réadaptation professionnelle et savent à qui s'adresser quand un collaborateur ou une collaboratrice a des problèmes

de santé susceptibles d'entraîner une invalidité. Elles cherchent plus fréquemment le contact avec l'office AI en cas de d'incertitude ou de questions portant sur l'assurance-invalidité.

- Même si les entreprises contactées par l'office AI apprécient en général son service de placement, les personnes interrogées lors de cette recherche estiment qu'il subsiste encore une *marge d'amélioration* en divers domaines. Dans l'ensemble, le souhait le plus partagé (38 %) est celui d'une simplification des formalités administratives.
- Bien que les offices AI n'aient pas tous engrangé la même expérience dans la constitution et le développement d'un réseau d'employeurs, la qualité de leurs prestations semble ne pas en souffrir. Ce résultat est réjouissant, puisqu'il indique que même les offices qui viennent de commencer à intensifier leurs contacts avec les employeurs peuvent fournir des prestations de qualité.

Conclusions et perspectives

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

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