

Bénéficiaires et succès des mesures d'ordre professionnel mises en œuvre par l'AI

L'assurance-invalidité fédérale (AI) a pour principe que «la réadaptation prime la rente». Elle se fixe donc pour objectif de maintenir dans la vie active, dans toute la mesure du possible, les personnes atteintes dans leur santé. A cet effet, l'AI peut offrir un soutien sous forme de mesures d'ordre professionnel. Chaque année, plus de 4000 mesures de ce type sont octroyées dans les catégories reconversion et formation professionnelle initiale. A cela s'ajoutent d'autres mesures servant à la réadaptation professionnelle, comme l'orientation professionnelle proposée par les offices AI, l'aide au placement et l'aide en capital. Mais à quel point ces mesures contribuent effectivement à la réadaptation professionnelle, on n'en sait encore que peu de chose à l'heure actuelle. Une analyse des effets menée chaque année depuis 1999 par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) indique pour la reconversion et la formation professionnelle initiale un taux de réussite élevé.¹ L'étude «La réadaptation professionnelle dans l'assurance-invalidité fédérale»², commandée par l'OFAS, permet d'analyser en profondeur la probabilité d'accéder aux mesures d'ordre professionnel et leur taux de réussite.

sionnel varie d'un office AI à l'autre et s'ils influent sur le taux de réussite enregistré par ces offices. La réponse que l'on pourra y apporter apparaît du plus haut intérêt en regard des objectifs de gestion que l'Office fédéral des assurances sociales a assigné aux offices AI en matière de réadaptation professionnelle.³ Trois questions concernant la mise en œuvre et l'effet des mesures d'ordre professionnel sont donc au centre de l'étude:

1. Quelles mesures l'assurance-invalidité met-elle en œuvre ?
2. Quels liens existent entre d'un côté certaines caractéristiques personnelles, professionnelles et liées au type de handicap et, de l'autre, la probabilité qu'une mesure d'ordre professionnel soit mise en œuvre ?
3. Quelles caractéristiques personnelles, professionnelles et liées au type de handicap influent sur la situation en matière de rente et quel est dans ce cadre le rôle joué par les mesures d'ordre professionnel mises en œuvre ?

Méthode utilisée

L'étude se fonde sur une combinaison de méthodes quantitatives et qualitatives. Une enquête téléphonique a été menée en 2002 auprès de 1000 assurés ayant reçu en 1997 une décision relative à leur demande de prestations de l'AI. La décision pouvait consister en

- un refus de prestations de l'AI,
- l'octroi d'une mesure d'ordre professionnel
- ou l'octroi d'une rente.

L'enquête a été menée sur la base des listes d'adresses des offices AI des cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Genève et Lucerne. Elle



Oliver Bieri

Institut d'études politiques Interface, Lucerne



Cornelia Furrer

Institut d'études politiques Interface, Lucerne

Les offices AI cantonaux sont les principaux responsables de la mise en œuvre des prescriptions légales concernant les diverses offres de réadaptation professionnelle. Ils jouissent en la matière d'une certaine marge de manœuvre. La question se pose donc de savoir si les critères d'octroi des mesures d'ordre profes-

1 Office fédéral des assurances sociales: Analyse statistique des effets des mesures d'ordre professionnel, menée chaque année depuis 1999. Voir aussi Buri M. (2000): Le taux de réussite des mesures professionnelles de l'AI, Sécurité sociale 6/2000, p. 327-330.

2 A paraître prochainement dans la collection de l'OFAS «Aspects de la sécurité sociale».

3 Office fédéral des assurances sociales, domaine d'activité AI (2001): projet Objectifs de gestion OAI 2002, Berne.

a permis de prendre en compte dans l'étude les mesures de réadaptation professionnelle décidées par les offices AI cantonaux (orientation professionnelle, aide au placement, essais de travail, entraînement au travail) que l'OFAS n'avait pas pu saisir statistiquement jusqu'alors.

Les éléments de l'enquête ont été traités au moyen d'analyses statistiques descriptives et de modèles de régression logistique. Ces derniers permettent d'analyser des relations multivariées. Afin d'approfondir et de valider les résultats statistiques, onze entretiens semi-directifs ont été menés ensuite avec des orienteurs professionnels et des personnes responsables des décisions prises dans les offices AI.

Quelles mesures l'assurance-invalidité met-elle en œuvre ?

30 % des personnes interrogées par téléphone ont indiqué qu'une ou plusieurs mesures d'ordre professionnel avaient été mises en œuvre. La mesure la plus souvent citée est l'orientation professionnelle (76 %). 60 % des personnes interrogées ayant bénéficié d'une mesure d'ordre professionnel ont pris part à un entraînement au travail ou à un essai de travail, 44 % ont suivi une reconversion. Dans un cinquième des cas, l'AI a octroyé une aide en capital pour faciliter l'intégration dans la vie active. Enfin, quelque 10 % des personnes interrogées ayant bénéficié d'une mesure d'ordre professionnel ont suivi une formation professionnelle initiale avec l'aide de l'AI.

Quelles caractéristiques influent sur la probabilité de bénéficier d'une mesure d'ordre professionnel ?

La question se pose ensuite de savoir quels facteurs déterminent l'octroi d'une mesure d'ordre professionnel. Pour y répondre, les sondés

ont été interrogés sur une série de caractéristiques personnelles, professionnelles et liées au type de handicap. L'**illustration 1** donne une vue d'ensemble des facteurs d'influence retenus et de leur expression.

Les résultats des analyses statistiques ont montré que les caractéristiques âge, motivation, charge physique au travail et handicap psychique jouent un rôle dans l'octroi d'une mesure d'ordre professionnel. Les personnes motivées ont plus de chances de bénéficier d'une telle mesure. Il en va de même pour les personnes exposées à une forte charge physique au travail et pour celles qui sont atteintes d'un handicap psychique. Il apparaît en outre que plus les personnes sont âgées, moins elles ont de chances de bénéficier d'une mesure d'ordre professionnel.

Influence de l'âge et de la motivation sur la probabilité de bénéficier d'une mesure d'ordre professionnel

L'**illustration 2** montre, pour une personne fictive, comment la probabilité de bénéficier d'une mesure d'ordre professionnel évolue avec l'âge.⁴ La ligne supérieure indique les probabilités estimées pour une personne qui veut suivre une mesure d'ordre professionnel. La ligne inférieure indique ces probabilités pour une personne qui n'en veut pas. Il faut tenir compte à ce propos du fait que la motivation peut notamment dépendre de l'évolution de l'atteinte à la santé et des expériences faites avec l'AI. Il ressort clairement de l'illustration 2 que la probabilité de mise en œuvre d'une mesure d'ordre professionnel diminue à mesure que l'âge augmente. Pour une personne de 40 ans qui ne tient pas à bénéficier d'une mesure d'ordre professionnel, la probabilité d'octroi est d'environ 46 %. En d'autres termes, on peut plutôt s'attendre à ce que cette personne ne bénéficie pas d'une telle mesure. Mais si la même

Expression des facteurs d'influence étudiés

Caractéristiques personnelles

- Age (en années)
- Sexe (masculin, féminin)
- Nationalité (suisse, étrangère)
- Motivation par rapport à une mesure d'ordre professionnel (motivé/e, pas motivé/e)

Caractéristiques professionnelles

- Formation (nombre d'années de formation)
- Taux d'activité (actif à plein temps, à mi-temps, non actif)
- Charge physique au travail (très forte, plutôt forte, pas très forte, pas forte du tout)

Caractéristiques liées au handicap

- Genre du handicap (physique, psychique)
- Cause du handicap (accident ou maladie, infirmité congénitale)
- Atteinte à l'appareil locomoteur (oui, non)

Caractéristiques liées à l'institution

- Office AI cantonal (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Lucerne, Genève)

personne est motivée, la probabilité qu'une mesure soit mise en œuvre atteint 86 %. En d'autres termes, elle aura de plutôt fortes chances d'en bénéficier. Si une personne est motivée, la probabilité qu'elle bénéficie d'une mesure d'ordre professionnel diminue certes avec l'âge, mais elle est encore de près de 60 % à 60 ans.

Fait intéressant, aucun lien n'a pu être observé entre les caractéristiques sexe et nationalité et la probabilité d'octroi d'une mesure d'ordre professionnel. On n'a pas pu constater non plus de différences en la matière selon les offices AI cantonaux.

Les offices AI suivent-ils des critères d'octroi, formels ou informels ?

On s'est ensuite servi d'interviews qualitatives pour déterminer si les

offices AI cantonaux observent des critères formels ou informels pour examiner les demandes et octroyer des mesures d'ordre professionnel. Lors des entretiens menés dans les offices AI, toutes les personnes interrogées ont souligné que chaque cas est apprécié individuellement et qu'il n'existe pas de règle générale en matière de critères d'octroi. Elles ont cependant reconnu que l'âge et la motivation jouent un rôle. Cela permet de confirmer les résultats quantitatifs. Les interviews ont aussi permis d'expliquer en partie pourquoi les personnes atteintes d'un handicap psychique avaient plus de chances de bénéficier d'une mesure d'ordre professionnel que les autres. Leurs chances de succès en matière d'intégration professionnelle sont en effet, de l'avis des personnes interrogées, souvent moins nettes, raison pour laquelle ces mesures leur sont octroyées pour tenter de les intégrer.

Si l'on distingue les mesures d'ordre professionnel mises en œuvre selon leur type, on constate ce qui suit :

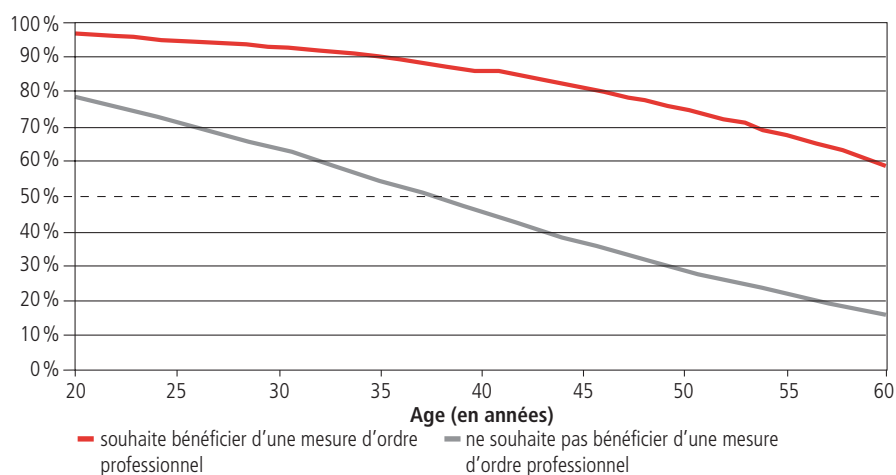
- Des différences entre les offices AI cantonaux ont été observées en ce qui concerne l'octroi de reconversions ou d'une orientation professionnelle. Les interviews qualitatives n'ont pas permis d'en donner une explication probante.
- S'agissant des reconversions, il est apparu que plus une personne a d'années de formation derrière elle, plus elle a de chances d'en bénéficier. Dans la mesure où une reconversion repose sur une formation, ce constat ne surprend pas. Il est également confirmé par les propos des personnes interrogées dans les offices AI, qui constatent souvent dans la pratique

4 Les critères suivants ont été adoptés pour la personne fictive choisie: forte charge physique au travail et handicap psychique. Il était nécessaire de le faire, car tous les critères pertinents doivent être définis pour pouvoir calculer statistiquement les probabilités.

5 Voir Buri M. (2000): Le taux de réussite des mesures professionnelles de l'AI, Sécurité sociale 6/2000, p. 327–330.

Probabilité d'octroi d'une mesure d'ordre professionnel selon l'âge

2



Source: Pool de données santésuisse/évaluation Obsan

que le bagage scolaire des assurés est insuffisant pour répondre aux exigences d'une reconversion.

- Lorsque l'atteinte à la santé résulte d'un accident ou d'une maladie, les chances d'une reconversion sont également plus élevées que lorsqu'elle résulte d'une infirmité congénitale. Cela tient au fait que dans ce dernier cas, la formation initiale ou la formation professionnelle initiale a déjà été prise en charge par l'AI. Comme les infirmités congénitales se caractérisent souvent par une stabilité de l'atteinte à la santé, les reconversions sont plus rares parmi les personnes concernées.

Quelles sont les caractéristiques qui influent sur l'efficacité des mesures d'ordre professionnel ?

Si l'on considère le statut d'activité des personnes interrogées avant et après leur contact avec l'assurance-invalidité, on observe que celles qui ont bénéficié d'une mesure d'ordre professionnel exercent plus souvent une activité lucrative que celles qui n'ont pas pu en profiter. Ce constat indique que les bénéficiaires de ces mesures sont moins

nombreux à sortir de la vie professionnelle. Les affirmations concernant l'efficacité des mesures d'ordre professionnel doivent cependant tenir compte de leurs effets sur la situation en matière de rente. C'est pourquoi, dans le cadre de cette étude, une mesure d'ordre professionnel est définie comme efficace si, après l'avoir suivie, la personne interrogée ne touche pas une rente entière de l'AI. Ce critère correspond à la définition appliquée par l'OFAS pour mesurer l'efficacité de ces mesures.⁵ La mesure d'ordre professionnel est donc considérée comme efficace si elle est suivie par l'octroi d'un quart de rente ou d'une demi-rente. Pour analyser l'influence exercée sur la situation en matière de rente, on s'est fondé pour l'essentiel sur les critères énumérés dans l'illustration 1, ainsi que sur le fait qu'une mesure d'ordre professionnel a ou non été mise en œuvre.

Pour ce qui est des effets, on a constaté que la mise en œuvre d'une mesure d'ordre professionnel se répercute positivement sur la situation en matière de rente. Mais l'importance de ces mesures est moindre en comparaison des autres critères tels que l'âge, l'office AI ou le genre de handicap. Plus l'âge avance, plus la chance de ne pas toucher une rente

entière de l'AI diminue. Les personnes présentant une atteinte de l'appareil locomoteur ont davantage de chances de ne pas toucher une rente entière que les personnes atteintes d'un autre handicap physique. Pour les autres caractéristiques personnelles, professionnelles et liées au type de handicap, on n'a pu constater aucune influence significative sur la situation en matière de rente. On constate en revanche des différences entre les offices AI cantonaux pour ce qui est du succès des mesures d'ordre professionnel (pas de rente entière). Il a été démontré que les personnes en lien avec l'office AI du canton de Lucerne ont une probabilité nettement plus grande de ne pas toucher de rente entière que celles qui s'adressent à l'office AI du canton de Bâle-Campagne. C'est dans le canton de Bâle-Ville que cette probabilité est la plus faible. Etant donné que, pour le canton de Genève, seules des décisions «positives» au regard des critères rente et mesures d'ordre professionnel étaient disponibles, ce canton a été exclu de cette analyse.

Les interviews qualitatives n'ont pas permis d'expliquer de manière satisfaisante ces différences dans l'influence exercée par les offices AI

cantonaux sur la situation en matière de rente. Mais il ne faut pas oublier que d'autres acteurs et institutions interviennent dans la mise en œuvre d'une mesure d'ordre professionnel et que leur influence n'a pas été prise en considération dans cette analyse.

Conclusions

En réponse aux questions initialement posées, on peut retenir les résultats suivants:

1. L'étude a montré que les mesures de réadaptation propres à l'AI, qui jusqu'ici n'avaient pas fait l'objet d'une statistique, ont une importance quantitative considérable pour toutes les offres de réadaptation.
2. Il apparaît également que certaines caractéristiques influent sur l'octroi de mesures d'ordre professionnel: il s'agit en premier lieu de la motivation de la personne assurée et de son âge. Une forte charge physique au travail ou un handicap psychique augmentent aussi la probabilité de mise en œuvre d'une telle mesure.
3. Il a en outre été démontré que la mise en œuvre d'une mesure d'or-

dre professionnel influe positivement sur la réadaptation professionnelle. Mais l'âge, l'office AI cantonal et la présence d'un handicap physique sont des facteurs d'influence plus déterminants sur la situation en matière de rente.

Seul le critère de l'âge influe à la fois sur l'octroi et sur l'efficacité des mesures d'ordre professionnel. Aucun rapport éclairant n'a pu être établi entre mise en œuvre et efficacité pour les autres critères. Cette absence de lien tend à indiquer que le choix des personnes à qui on accorde des mesures ne se justifie que partiellement si l'on s'en tient à leur réussite effective. Pour ce qui est de l'âge, les décisions prises sont appropriées si on prend pour critère l'octroi ou non d'une rente. Mais l'enquête indique aussi que des groupes de personnes bénéficiant moins souvent de mesures d'ordre professionnel pourraient aussi en tirer profit.

Oliver Bieri, licencié ès lettres, Institut d'études politiques Interface, Lucerne.
Courriel: bieri@interface-politikstudien.ch

Cornelia Furrer, licenciée ès sciences politiques, Institut d'études politiques Interface, Lucerne.
Courriel: furrer@interface-politikstudien.ch