

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Évaluation des mesures de reclassement de l'assurance-invalidité

Office fédéral des assurances sociales

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Contrôle fédéral des finances (CDF) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Berne |
| Ordering address | Suisse |
| Bestellnummer | 318.21133 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | twitter : @EFK_CDF_SFAO |
| Additional information | + 41 58 463 11 11 |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s’entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| L'essentiel en bref | 5 |
| Das Wesentliche in Kürze..... | 7 |
| L'essenziale in breve | 9 |
| Key facts..... | 11 |
| 1 Mission et déroulement | 14 |
| 1.1 Contexte | 14 |
| 1.2 Objectif et questions d'audit | 16 |
| 1.3 Étendue de l'audit et principes..... | 17 |
| 1.4 Documents et renseignements..... | 17 |
| 1.5 Discussion finale | 17 |
| 2 Accès aux reclassements | 18 |
| 2.1 Le critère de base : perte de gain de 20 % environ | 18 |
| 2.2 La comparaison des revenus n'est pas appliquée de manière mécanique..... | 20 |
| 2.3 Peu de corrélation entre le droit à un reclassement et la prévention de rentes..... | 22 |
| 2.4 La marge de manœuvre est considérable en matière d'exécution, les offices AI n'offrent pas tous le même accès..... | 24 |
| 3 Aménagement des mesures de reclassement..... | 27 |
| 3.1 Une marge d'appréciation existe | 27 |
| 3.2 L'utilisation des reclassements varie selon les offices AI | 28 |
| 3.3 Les coûts associés aux reclassements et aux indemnités journalières | 30 |
| 4 Les facteurs de succès en matière d'exécution | 34 |
| 4.1 Améliorer la familiarité des offices AI avec le marché du travail | 34 |
| 4.2 Peu de savoirs systématiques en matière de « bonnes pratiques » au niveau fédéral | 36 |
| 4.3 Reclassements chez les personnes atteintes d'affections psychiques : pas de « bonnes pratiques » à ce jour | 39 |
| 5 Efficacité des reclassements | 42 |
| 5.1 Le pilotage est sur l'amélioration de la capacité de gain | 42 |
| 5.2 Influence positive des reclassements sur le taux d'invalidité | 44 |
| 5.3 Les reclassements peuvent aboutir à une réadaptation durable..... | 46 |
| 5.4 Une partie des reclassés ne parvient pas à subvenir à ses propres besoins | 49 |

| | |
|--|-----------|
| Annexe 1 : Bases légales | 51 |
| Annexe 2 : Abréviations | 52 |
| Annexe 3 : Méthodes..... | 54 |
| Annexe 4 : Bibliographie | 56 |
| Annexe 5 : Indicateurs des offices AI | 57 |

Évaluation des mesures de reclassement de l'assurance-invalidité

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

L'assurance-invalidité (AI) peut reclasser vers une nouvelle activité les personnes qui ne sont plus en mesure d'exercer leur profession actuelle pour des raisons de santé. Les reclassements comprennent des mesures très variées, comme des cours de quelques semaines, des formations continues en cours d'emploi, mais aussi des apprentissages ou des études supérieures. Chaque année, près de 4000 assurés souscrivent à une telle mesure. Les coûts s'élèvent à environ 100 millions de francs. À cela s'ajoutent quelque 270 millions de francs d'indemnités journalières pendant la formation. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le fonctionnement et l'efficacité des reclassements. Il a notamment mené des études de cas dans quatre cantons (Berne, Genève, Schwyz, Saint-Gall) et un sondage auprès de 1500 assurés.

Le CDF conclut que les reclassements constituent un instrument important des efforts de réadaptation de l'AI. La situation professionnelle individuelle peut être modifiée à un niveau plus fondamental qu'avec des mesures à bas seuil. De nombreuses personnes exercent ensuite une activité lucrative et obtiennent un revenu comparable à celui qu'elles avaient avant d'être atteints dans leur santé. Toutefois, environ 20 % des cas n'y parviennent pas. Les personnes concernées ne perçoivent aucun revenu et dépendent d'autres systèmes de sécurité sociale pour leur subsistance.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) devrait, en collaboration avec les offices AI cantonaux, orienter ses mesures de reclassement de manière plus conséquente sur des considérations d'efficacité. Pour ce faire, il est nécessaire d'intensifier les échanges entre les offices AI sur les bonnes pratiques et d'améliorer l'information sur les résultats obtenus. L'égalité de traitement des assurés concernant l'accès aux reclassements devrait en outre être encouragée, compte tenu des différences entre les offices AI.

Le pilotage de l'OFAS devrait s'orienter davantage vers l'activité lucrative effective

Le but des reclassements est que les assurés aient la possibilité de gagner un revenu comparable à celui qu'ils avaient avant d'être atteints dans leur santé. Il n'est pas de la responsabilité de l'AI de déterminer si les personnes reclassées exercent effectivement une activité lucrative et perçoivent un revenu. Les *possibilités* de gain des personnes assurées sont au centre de leurs préoccupations.

Selon le CDF, l'OFAS devrait accorder plus d'attention à la question de savoir dans quelle mesure les assurés exercent une activité lucrative après un reclassement. Jusqu'à présent, les offices AI ne savent guère si la réintégration dans le marché du travail réussit et si elle est durable. Dans le même temps, l'OFAS et les offices AI s'accordent sur le fait que les reclassements devraient être efficaces sur le marché du travail.

Parfois, une réinsertion réussie est aussi possible grâce à des mesures de plus courte durée qui conduisent à une qualification plus élevée. Il peut s'agir d'une qualification supérieure

dans le domaine d'activité actuel qui offre de meilleures perspectives de réussite qu'une formation de base de plusieurs années dans un nouveau domaine. Le CDF estime que de telles reconversions devraient être systématiquement encouragées lorsqu'elles sont prometteuses et moins coûteuses. Jusqu'à présent, les bases légales mettent plutôt l'accent sur l'équivalence des formations.

Pas d'unité de doctrine pour l'accès aux reclassements

Une perte de gain d'environ 20 % joue un rôle important dans le droit au reclassement. Les offices AI calculent cette perte en comparant deux revenus : le revenu sans invalidité, réalisé par une personne avant la survenance de l'invalidité, et le revenu avec invalidité. Ce dernier correspond au revenu que la personne peut encore réaliser après avoir été atteinte dans sa santé.

Les offices AI ont souvent des règles d'accès spécifiques pour les jeunes assurés, même si leur perte de gain n'atteint pas 20 %. Ils tiennent aussi compte de divers autres aspects, dont le niveau de formation, la motivation des assurés, leurs aptitudes ou leur état de santé. Ces différents critères ouvrent une grande marge d'appréciation. De plus, la manière dont les offices AI doivent concrètement calculer la perte de gain n'est pas clairement définie.

Le CDF considère que la marge d'appréciation dans ce domaine est trop grande. L'égalité de traitement des assurés n'est pas suffisamment garantie. L'OFAS et les offices AI devraient définir ensemble des règles plus claires pour l'accès aux mesures de reclassement. À cet égard, une réflexion sur l'efficacité et l'économicité des mesures devrait jouer un rôle important. Il faudrait par exemple se demander si et quand les reclassements permettent également d'éviter les rentes AI.

Les échanges entre l'OFAS et les offices AI cantonaux doivent être renforcés

Lorsqu'un assuré a droit à un reclassement, les offices AI ont une marge de manœuvre considérable dans l'organisation de cette mesure. Le CDF estime que ceci est en principe positif et que de bonnes connaissances du marché du travail sont importantes dans ce contexte. Parallèlement, cette marge de manœuvre donne lieu à des différences en matière d'exécution. Par exemple, certains offices AI accordent plus souvent de longues formations, telles qu'un apprentissage. Des différences cantonales apparaissent aussi dans le traitement de différents groupes d'assurés, comme les personnes souffrant de maladies psychiques, pour lesquelles un reclassement nécessite des exigences particulières.

Selon le CDF, l'ensemble du système peut tirer des enseignements de ces différentes approches. Mais jusqu'à présent, il y a peu d'échanges au niveau national. Compte tenu des moyens financiers mobilisés pour un reclassement, le CDF estime qu'il est important que l'OFAS et les offices AI identifient les meilleures stratégies d'exécution et encouragent leur application à plus grande échelle.

Texte original en allemand

Evaluation von Umschulungsmassnahmen der Invalidenversicherung

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

Die Invalidenversicherung (IV) kann Personen, die ihren bisherigen Beruf aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben können, in eine neue Tätigkeit umschulen. Umschulungen umfassen sehr unterschiedliche Massnahmen, etwa wenige Wochen dauernde Kurse, berufsbegleitende Weiterbildungen, aber auch Berufslehren oder ein Hochschulstudium. Jährlich schliessen rund 4000 Versicherte eine solche Massnahme ab. Die Kosten belaufen sich auf ca. 100 Millionen Franken. Hinzu kommen rund 270 Millionen Franken für Taggelder während der Ausbildung. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Funktionsweise und die Wirksamkeit der Umschulungen untersucht. Dazu führte sie u. a. Fallstudien in vier Kantonen (Bern, Genf, Schwyz, St. Gallen) und eine Umfrage bei 1500 Versicherten durch.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Umschulungen ein wichtiges Instrument innerhalb der Eingliederungsbemühungen der IV darstellen. Die individuelle berufliche Situation lässt sich grundsätzlich leichter verändern als mit niederschweligen Massnahmen. Viele Personen üben danach eine Erwerbstätigkeit aus und erzielen ein vergleichbares Einkommen wie vor dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung. Bei rund 20 Prozent gelingt dies jedoch nicht. Diese Personen erzielen kein Einkommen und sind für ihren Lebensunterhalt auf andere soziale Sicherungssysteme angewiesen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) sollte, zusammen mit den kantonalen IV-Stellen, seine Umschulungsmassnahmen konsequenter an Wirksamkeitsüberlegungen ausrichten. Dazu braucht es einen stärkeren Austausch zwischen den IV-Stellen zu erfolgreichen Praktiken und bessere Informationen zu den erzielten Ergebnissen. Die Gleichbehandlung der Versicherten in Bezug auf den Zugang zu Umschulungen sollte angesichts der Unterschiede zwischen den IV-Stellen ausserdem gefördert werden.

Die Steuerung des BSV sollte sich stärker an der effektiven Erwerbstätigkeit orientieren

Ziel der Umschulungen ist es, dass Versicherte die Möglichkeit haben, etwa gleich viel zu verdienen wie vor der gesundheitlichen Beeinträchtigung. Ob Personen nach einer Umschulung effektiv eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und ein Einkommen erzielen, liegt nicht in der Verantwortung der IV. Für sie stehen die *Erwerbsmöglichkeiten* der versicherten Personen im Zentrum.

Der EFK zufolge sollte das BSV der Frage, in welchem Umfang Versicherte nach einer Umschulung effektiv arbeiten, mehr Beachtung schenken. Die IV-Stellen wissen bislang kaum, wie gut und nachhaltig ihnen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt gelingt. Gleichzeitig sind sich das BSV und die IV-Stellen einig, dass Umschulungen auf dem Arbeitsmarkt wirksam sein sollten.

Teilweise lässt sich eine erfolgreiche Integration auch mit kürzeren Massnahmen erreichen, die zu einer höheren Qualifikation führen. Dies kann eine Aufqualifizierung im bisherigen

Tätigkeitsbereich sein, die bessere Erfolgsaussichten bietet als eine mehrjährige berufliche Grundbildung in einem neuen Bereich. Solche Umschulungen sollten aus Sicht der EFK konsequent gefördert werden, wenn sie erfolgsversprechend und kostengünstiger sind. Bislang liegt der Schwerpunkt in den rechtlichen Grundlagen eher auf dem Aspekt der Gleichwertigkeit der Ausbildungen.

Keine *unité de doctrine* beim Zugang zu Umschulungen

Für den Anspruch auf eine Umschulung spielt eine Erwerbseinbusse von rund 20 Prozent eine wichtige Rolle. Diese berechnen die IV-Stellen durch die Gegenüberstellung von zwei Einkommen: dem Valideneinkommen, das eine Person vor Eintritt der Invalidität erzielt, und dem Invalideneinkommen. Letzteres entspricht dem Einkommen, das eine Person nach dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung noch erzielen kann.

Die IV-Stellen verfügen häufig über spezifische Regelungen für den Zugang von jüngeren Versicherten, auch wenn diese keine Erwerbseinbusse von 20 Prozent erreichen. Daneben schenken sie verschiedenen weiteren Aspekten Beachtung. Dazu gehört etwa der Ausbildungsstand, die Motivation der Versicherten, die Fähigkeiten oder der gesundheitliche Zustand. Aus diesen verschiedenen Kriterien ergeben sich sehr grosse Ermessensspielräume. Hinzu kommt, dass nicht klar definiert ist, wie die IV-Stellen die Erwerbseinbusse konkret berechnen sollen.

Die EFK erachtet den Ermessensspielraum in diesem Bereich als zu gross. Die Gleichbehandlung von Versicherten ist dadurch zu wenig sichergestellt. Das BSV und die IV-Stellen sollten gemeinsam klarere Regeln für den Zugang zu Umschulungsmassnahmen aufstellen. Dabei sollten Überlegungen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen eine wichtige Rolle spielen. Beispielsweise sollten Überlegungen angestellt werden, ob und wann mit Umschulungen auch IV-Renten vermieden werden können.

Der Austausch zwischen dem BSV und den kantonalen IV-Stellen muss gestärkt werden

Die IV-Stellen haben, wenn Anspruch auf eine Umschulung besteht, einen bedeutenden Handlungsspielraum bei deren Ausgestaltung. Die EFK beurteilt dies grundsätzlich positiv, dabei sind auch gute Kenntnisse des Arbeitsmarktes von Bedeutung. Gleichzeitig ergeben sich aus dem vorhandenen Spielraum unterschiedliche Vollzugspraktiken. Beispielsweise sprechen gewisse IV-Stellen häufiger längere Ausbildungen zu, etwa eine Berufslehre, als andere. Auch im Umgang mit verschiedenen Gruppen von Versicherten zeigen sich kantonale Unterschiede, so etwa bei Personen mit psychischen Erkrankungen, bei denen die Anwendung von Umschulung besondere Anforderungen stellt.

Aus den unterschiedlichen Vorgehensweisen kann der EFK zufolge das gesamte System lernen. Bislang gibt es dazu aber wenig Austausch auf nationaler Ebene. Angesichts der finanziellen Mittel, die für eine Umschulung aufgewendet werden, erachtet es die EFK als wichtig, dass das BSV und die IV-Stellen die besten Vollzugsstrategien identifizieren und ihre breitere Anwendung fördern.

Valutazione dei provvedimenti di riforma professionale dell'assicurazione per l'invalidità

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

L'assicurazione per l'invalidità (AI) può formare in una nuova attività le persone che per motivi di salute non possono più svolgere il loro precedente lavoro. La riforma professionale comprende un'ampia gamma di provvedimenti, come corsi di poche settimane, formazioni continue parallele all'attività lavorativa, ma anche apprendistati o diplomi universitari. Ogni anno circa 4000 assicurati concordano simili provvedimenti. I costi ammontano a circa 100 milioni di franchi. A questi si aggiungono circa 270 milioni di franchi per indennità giornaliere versate durante la formazione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il funzionamento e l'efficacia dei provvedimenti di riforma professionale. A tal fine, tra le altre cose, ha elaborato casi di studio in quattro Cantoni (Berna, Ginevra, Svitto e San Gallo) e condotto un sondaggio presso 1500 assicurati.

Il CDF è giunto alla conclusione che i provvedimenti di riforma professionale sono uno strumento importante nell'ambito degli sforzi d'integrazione dell'AI. Infatti, tali provvedimenti permettono di influire più profondamente sulla situazione professionale individuale rispetto a misure a bassa soglia. Molte persone in seguito svolgono un'attività lucrativa e conseguono un reddito paragonabile a quello che percepivano prima dell'insorgere del danno alla salute. Tuttavia, nel 20 per cento circa dei casi ciò non avviene. Queste persone non conseguono alcun reddito e devono ricorrere ad altre istituzioni di sicurezza sociale per il proprio sostentamento.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), in collaborazione con gli uffici AI cantonali, dovrebbe adeguare in modo più sistematico i suoi provvedimenti di riforma professionale basandosi su considerazioni di efficacia. A tal fine è necessario un maggiore scambio sulle buone pratiche tra gli uffici AI e una migliore informazione sui risultati conseguiti. La parità di trattamento degli assicurati riguardo all'accesso ai provvedimenti di riforma professionale dovrebbe essere inoltre promossa in considerazione delle differenze che esistono tra gli uffici AI.

Il controllo dell'UFAS dovrebbe concentrarsi maggiormente sull'esercizio effettivo di un'attività lucrativa

L'obiettivo dei provvedimenti di riforma professionale è consentire agli assicurati di guadagnare quasi quanto prima dell'insorgere del danno alla salute. Il fatto che le persone esercitino effettivamente un'attività lucrativa e percepiscano un reddito dopo una riforma professionale non rientra nella responsabilità dell'AI. L'assicurazione si concentra sulle *possibilità* d'impiego degli assicurati.

Secondo il CDF, l'UFAS dovrebbe prestare maggiore attenzione alla questione dell'effettivo esercizio di un'attività lucrativa da parte degli assicurati dopo una riforma professionale. Attualmente gli uffici AI non sanno quanto efficace e durevole sia l'integrazione degli assicurati nel mercato del lavoro. Nel contempo, l'UFAS e gli uffici AI concordano sul fatto

che i provvedimenti di riforma professionale dovrebbero avere un impatto sul mercato del lavoro.

In alcuni casi, è possibile ottenere una buona integrazione anche con provvedimenti di durata più breve che determinano una maggiore qualificazione professionale. Può trattarsi di una riqualificazione nel precedente settore di attività, che offre migliori prospettive di successo rispetto a una formazione professionale di base in un nuovo settore. Il CDF ritiene che questi provvedimenti di riforma professionale debbano essere promossi in modo coerente se risultano promettenti e più convenienti. Finora, le basi legali si sono concentrate piuttosto sull'aspetto dell'equivalenza delle formazioni.

Nessuna uniformità nella dottrina per quanto riguarda l'accesso ai provvedimenti di riforma professionale

Una perdita di guadagno di circa il 20 per cento gioca un ruolo importante ai fini del diritto a una riforma professionale. Questa perdita viene calcolata dagli uffici AI confrontando due redditi: il reddito di una persona senza invalidità, ossia quello percepito prima dell'insorgere dell'invalidità, e il reddito di una persona con invalidità. Quest'ultimo corrisponde al reddito che una persona può ancora guadagnare dopo l'insorgere del danno alla salute.

Gli uffici AI dispongono spesso di regolamentazioni specifiche in merito all'accesso degli assicurati più giovani, anche se la loro perdita di guadagno non raggiunge il 20 per cento. Inoltre, gli uffici AI considerano diversi altri aspetti, come ad esempio il livello di formazione, la motivazione degli assicurati, le capacità o lo stato di salute. Questi diversi criteri si traducono in un margine discrezionale molto ampio. A ciò si aggiunge il fatto che non è precisato come gli uffici AI debbano calcolare concretamente la perdita di guadagno.

Il CDF ritiene che il margine discrezionale in questo ambito sia troppo ampio. La parità di trattamento degli assicurati non è quindi sufficientemente garantita. L'UFAS e gli uffici AI dovrebbero stabilire congiuntamente regole più chiare per l'accesso ai provvedimenti di riforma professionale. In questo contesto, le considerazioni sull'efficacia e sull'economicità dei provvedimenti dovrebbero svolgere un ruolo importante. Ad esempio, si dovrebbe valutare se e quando le rendite AI possono essere evitate grazie ai provvedimenti di riforma professionale.

Lo scambio tra l'UFAS e gli uffici AI cantonali deve essere rafforzato

Nel caso in cui esista un diritto alla riforma professionale, gli uffici AI hanno un margine di manovra considerevole nella sua definizione. Il CDF ritiene che questo aspetto sia fondamentalmente positivo e che sia importante anche disporre di buone conoscenze del mercato del lavoro. Nel contempo, il margine discrezionale esistente si traduce in pratiche differenti in materia di esecuzione. Ad esempio, alcuni uffici AI assegnano formazioni più lunghe, come gli apprendistati, più frequentemente di altri. Esistono differenze tra i Cantoni anche nella gestione dei diversi gruppi di assicurati, come ad esempio le persone affette da disturbi psichici, per le quali la riforma professionale pone esigenze particolari.

Secondo il CDF, l'intero sistema può apprendere dai diversi approcci. Finora, tuttavia, gli scambi a livello nazionale sono stati pochi. Visti i mezzi finanziari impiegati per la riforma professionale, il CDF ritiene importante che l'UFAS e gli uffici AI individuino le migliori strategie di esecuzione e promuovano una più ampia applicazione.

Testo originale in tedesco

Evaluation of invalidity insurance retraining measures

Federal Social Insurance Office

Key facts

The invalidity insurance (IV) can retrain people who can no longer pursue their current occupation for health reasons. Retraining includes a wide range of measures, such as courses lasting a few weeks, continuing professional development, vocational apprenticeships or tertiary studies. Every year, around 4,000 insured persons undergo such retraining. The costs amount to around CHF 100 million. On top of that, approximately CHF 270 million in daily allowances is paid out during training. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the way retraining works and its effectiveness. Among other things, it conducted case studies in four cantons (Bern, Geneva, Schwyz, St Gallen) and a survey of 1,500 insured persons.

The SFAO concluded that retraining is an important tool in the IV's integration efforts. The individual occupational situation can undergo a more fundamental change than with less far-reaching measures. Many people subsequently take up gainful employment and earn an income comparable to that before the onset of the health condition. However, around 20% do not succeed in doing so. These people do not earn any income and are dependent on other social security systems for their subsistence.

The Federal Social Insurance Office (FSIO), together with the cantonal IV offices, should orient its retraining measures more systematically according to considerations of effectiveness. This requires greater interaction between the IV offices on successful practices and improved reporting on the results achieved. Equal treatment of insured persons in terms of access to retraining should also be promoted in view of the differences that exist between IV offices.

The FSIO's steering should be more closely geared to effective employment

The aim of retraining is to enable insured persons to earn roughly the same as before the health condition started. The IV is not responsible for making sure that people actually take up gainful employment and earn an income after retraining. Its main focus is on the employment *opportunities* for the insured persons.

In the SFAO's view, the FSIO should pay more attention to the question of the extent to which insured persons are actually working after retraining. At present, the IV offices hardly know how well and sustainably they are succeeding in integrating people into the labour market. At the same time, the FSIO and the IV offices agree that retraining should have an effective impact on the labour market.

In some cases, successful integration can also be achieved with shorter measures that lead to higher qualifications. This can be an upskilling in the previous field of activity, which offers better prospects of success than a basic vocational training course lasting several years in a completely new field. In the SFAO's view, such retraining should be consistently promoted if it is both promising and more cost-effective. Until now, the legal framework has tended to focus on the aspect of equivalence between training courses.

No universal doctrine on access to retraining

A drop in earnings of around 20% plays an important role in entitlement to retraining. This is calculated by the IV offices by comparing two incomes: the income that a person earned before invalidity occurred and the income with invalidity. The latter corresponds to the income that a person can still earn after the onset of the health condition.

The IV offices often have specific access regulations for younger insured persons, even if they do not reach the 20% drop in earnings. They also consider various other aspects. These include, for example, the level of education, the motivation of the insured person, their capabilities and their state of health. These various criteria allow for a great deal of leeway. In addition, it is not clearly defined how the IV offices should calculate the drop in earnings.

The SFAO considers the scope for discretion in this area to be too great. This does not ensure equal treatment of insured persons. The FSIO and the IV offices should work together to establish clearer rules for accessing retraining measures. In doing so, considerations about the effectiveness and economic efficiency of the measures should play an important role. For example, consideration should be given to whether and when IV pensions can also be avoided through retraining.

Dialogue between the FSIO and the cantonal IV offices must be strengthened

If a person is entitled to retraining, the IV offices have considerable leeway in how it is structured. The SFAO considers this to be fundamentally positive, and good knowledge of the labour market is also important. At the same time, the existing leeway results in different forms of implementation. For example, certain IV offices award longer training courses, such as apprenticeships, more frequently than others. There are also cantonal differences in the way they deal with different groups of insured persons, such as persons with mental illness, for whom retraining requires particular measures.

The SFAO believes that the entire system can learn from the different approaches. However, so far there has been little discussion of this at the national level. In view of the financial resources spent on retraining, the SFAO considers it important that the FSIO and the IV offices identify the best implementation strategies and promote their wider application.

Original text in German

Prise de position générale de l'Office fédéral des assurances sociales

Les mesures de réadaptation professionnelle jouent un rôle primordial dans le principe de l'assurance-invalidité (AI) « La réadaptation prime la rente ». C'est ce qu'ont confirmé différents projets de recherche. Le développement continu de l'AI (DC AI), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022, a encore renforcé la réadaptation professionnelle. L'évaluation du CDF confirme les expériences et constats déjà connus : les assurés à faible revenu et les jeunes ont moins de chances de se voir octroyer un reclassement professionnel si le seul critère est la perte de gain. L'intervention précoce prévue par la LAI est la seule possibilité de soutenir ces personnes par un cours de formation ou une mesure similaire. Cela révèle une lacune dans la palette des mesures de réadaptation, après la phase d'intervention précoce. Comme le CDF, l'OFAS ne remet toutefois pas en cause la suppression de la perte de gain minimale de 20 % (valeur indicative) comme condition d'octroi d'un reclassement, parce que cela entraînerait des coûts impossibles à estimer et que les reclassements sont des mesures onéreuses.

L'OFAS tiendra compte des conclusions et des recommandations du CDF dans les travaux en cours. En collaboration avec les offices AI, il établira tout d'abord un état des lieux des instruments de réadaptation et, sur cette base, s'attachera à identifier les lacunes et les enjeux en matière de reclassement. Dans un deuxième temps, il s'agira de mettre au point des solutions ainsi que des règles claires et uniformes quant à l'accès aux mesures de reclassement, afin de garantir l'égalité de traitement des assurés. Dans la ligne du DC AI, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022, une grande importance est accordée au marché primaire de l'emploi lors des réflexions. Il est toutefois encore trop tôt pour dire si des règles uniformes au niveau des directives seront suffisantes ou si des modifications au niveau de la loi ou de l'ordonnance seront nécessaires. De plus, ces travaux doivent suivre rigoureusement la réglementation relative aux indemnités journalières.

Texte original en allemand

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Depuis la 5^e révision de 2008, l'AI applique le principe directeur selon lequel la réadaptation prime la rente. Les personnes atteintes dans leur santé doivent pouvoir exercer une activité lucrative dans la mesure du possible. Une rente AI ne doit être versée que si ces personnes en sont partiellement ou entièrement incapables. Le mandat de réadaptation de l'AI est inscrit dans l'article énonçant le but de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI).

La LAI prévoit divers types de mesures pour la réadaptation professionnelle des assurés (tableau 1).

| Type de mesure | Base LAI | Description |
|--------------------------------|---|---|
| Mesures d'intervention précoce | Art. 7d LAI | Soutien de montant et de durée limités, dès l'annonce à l'AI, pour le maintien du poste de travail ou la recherche d'un nouveau poste |
| Conseils et suivi | Art. 14 ^{qua-} ^{ter} LAI | Conseils et suivi pour les assurés et les employeurs avant, pendant, entre et après les mesures de réadaptation ainsi que pendant l'examen du droit à la rente |
| Mesures de réinsertion | Art. 14a LAI | Mesures de formation et d'occupation visant à assurer ou rétablir la capacité de travail, en particulier chez les personnes atteintes de problèmes psychiques |
| Mesures d'ordre professionnel | Art. 15 à 18d LAI | Diverses mesures d'orientation professionnelle, de formation des assurés (formation professionnelle initiale, reclassement) ou dans le domaine de la recherche d'un nouvel emploi (placement) |

Tableau 1 : Mesures de réadaptation professionnelle de l'AI.

Les reclassements¹ sont l'un des instruments de l'AI pour la réadaptation professionnelle. Ils font partie des mesures d'ordre professionnel et comprennent l'ensemble des mesures de formation professionnelle ayant pour but d'améliorer la capacité de gain. Ils s'adressent aux personnes qui ne peuvent plus exercer leur activité professionnelle pour cause d'invalidité imminente ou existante.

Exemples de reclassements

- Après un accident de travail, un menuisier est reclassé et travaille désormais comme contrôleur de chantier.
- En raison de douleurs dorsales chroniques, une professionnelle de la santé ne peut plus exercer son activité. Après un reclassement au sein de la clinique, elle travaille dans un autre service nécessitant moins de travaux éprouvants.
- Une assurée ne peut plus travailler comme enseignante pour cause de problèmes psychiques. Elle accomplit des études pour exercer à l'avenir un métier impliquant moins de contacts sociaux.

¹ Art. 17 LAI et 6 du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI).

La circulaire sur les mesures de réadaptation professionnelle de l'AI (CMRPr) définit deux types de reclassement: premièrement les formations réglées et reconnues au niveau fédéral, par exemple un apprentissage débouchant sur un certificat fédéral de capacité (CFC) ou des formations de niveau tertiaire et, deuxièmement, les formations non formelles, soit des cours qui sont généralement de courte durée, ainsi que le réentraînement au travail dans la même profession² (par ex. cours techniques ou de langue).

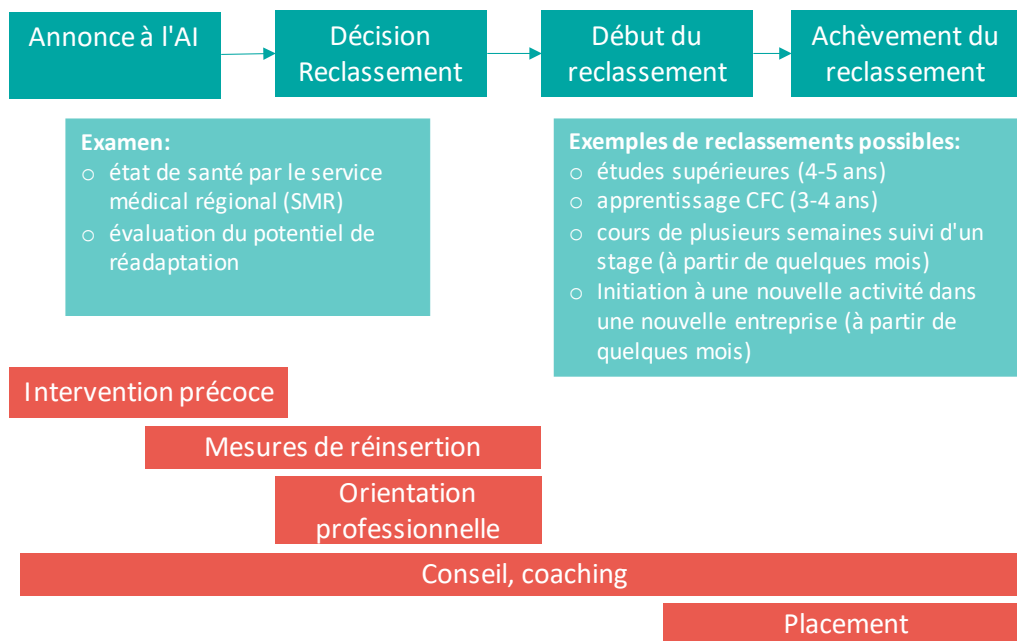


Figure 1 : Le reclassement dans la procédure AI (infographie : CDF).

Les mesures de réadaptation se distinguent en fonction de l'étape de la procédure AI à laquelle elles interviennent, des groupes cibles et des objectifs concrets. Elles peuvent se suivre dans le temps. La figure 1 représente schématiquement le déroulement d'un reclassement dans l'AI ainsi que la position de cette mesure par rapport à d'autres.

Les offices AI cantonaux sont compétents pour la mise en œuvre de la LAI et, partant, des mesures de reclassement. La Confédération surveille l'application de la loi et veille à son application uniforme³. L'OFAS exerce la surveillance technique, notamment en émettant des directives. Il est également chargé de la surveillance administrative des offices AI. Dans ce cadre, il prescrit notamment des critères afin d'assurer que les organes d'exécution accomplissent leurs tâches de manière concordante et efficace et à un niveau de qualité suffisant.

Le développement continu de l'assurance-invalidité (DCAI) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022. La révision a notamment pour conséquence des adaptations dans l'évaluation du taux d'invalidité lors de l'examen du droit à une rente. Cela affecte indirectement les reclassements, puisque le taux d'invalidité joue un rôle dans l'accès à cette mesure.

Les indemnités journalières et les coûts des mesures sont déterminants pour le coût total : les assurés ont en principe droit à une indemnité pendant un reclassement. Ces dernières années, les indemnités ont généré des coûts avoisinant les 270 millions de francs par an.

² Art. 17, al. 2, LAI.

³ Art. 64 LAI.

Pour la même période, les coûts des mesures étaient légèrement inférieurs à 100 millions de francs. Le coût total⁴ s'est donc situé vers 370 millions de francs par an de 2019 à 2021 (figure 2). Les indemnités représentent 70 % du coût total. Le pourcentage est légèrement plus élevé ces dernières années, ce qui pourrait être dû à des mesures de plus longue durée avec plus de jours d'indemnité ou à des indemnités plus élevées en raison de l'augmentation des salaires.

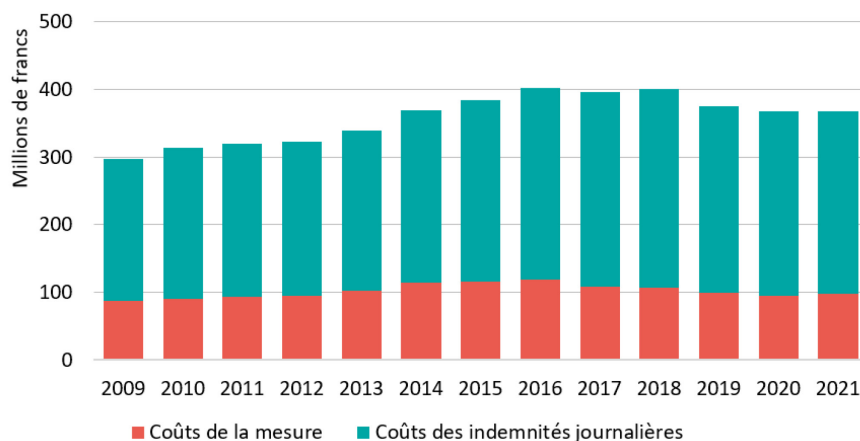


Figure 2 : Coûts des mesures de reclassement et des indemnités journalières (source : Datawarehouse OFAS ; infographie : CDF).

Près de 4000 assurés achèvent un reclassement chaque année. Pour l'ensemble de la durée des mesures de reclassement, les coûts par personne s'élèvent à 56 000 francs environ (voir l'annexe 5 avec les valeurs par canton).

L'OFAS effectue régulièrement des évaluations en matière de réadaptation⁵, se concentrant plutôt sur les efforts de réadaptation en général ou sur des groupes de mesures. Les reclassements en tant que tels n'ont pas encore fait l'objet d'un examen approfondi. Compte tenu de ce fait et eu égard au poids financier de ces mesures de réadaptation, le CDF a décidé d'intégrer une évaluation dans son programme 2021.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'évaluation a pour objectif d'apprécier la conception, la mise en œuvre et l'effet à long terme des mesures de reclassement de l'AI.

Elle se concentre sur les questions suivantes :

1. La conception des mesures de reclassement dans l'AI est-elle judicieuse ?
2. L'exécution des mesures de reclassement est-elle axée sur la réadaptation effective des assurés ?
3. Les mesures de reclassement ont-elles un effet positif à long terme sur la capacité des assurés à subvenir à leurs propres besoins ?

⁴ Les frais administratifs engagés par les offices AI ne sont pas pris en compte.

⁵ Exemples: Schmidlin, Sabina, Eva Bühlmann, Fitore Muharremi, Emilienne Kobelt und Cyrielle Champion (2020): *Evaluation der Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung*. Berne: Office fédéral des assurances sociales. Baer, Niklas, Ulrich Frick, Christine Besse, Neisa Cuonz und Michael Matt, (2018): *Beruflich-soziale Eingliederung aus Perspektive von IV-Versicherten. Erfolgsfaktoren, Verlauf und Zufriedenheit*. Berne: Office fédéral des assurances sociales.

1.3 Étendue de l’audit et principes

Après une phase de préparation fin 2021, le projet s’est déroulé de février à août 2022. L’évaluation reflète la situation telle qu’elle se présentait en août 2022. Elle a été menée conformément aux standards de la Société suisse d’évaluation (SEVAL) et suit les Principes de l’audit de la performance des normes internationales des Institutions supérieures de contrôle⁶.

L’équipe du projet se composait de Marius Féraud (responsable du projet), de Véronique Merckx, Meryem Ter et Mario Luketic, sous la supervision de Laurent Crémieux.

L’évaluation repose sur plusieurs modules méthodologiques : analyses de documents, entretiens, études de cas dans les cantons de Berne, Genève, Saint-Gall et Schwyz, analyses de données, un sondage en ligne auprès de 1500 assurés ainsi que des groupes de discussion avec les assurés. Des informations plus détaillées sur ces modules figurent dans l’annexe 4.

Le CDF a présenté oralement les résultats de l’évaluation à l’OFAS le 12 septembre 2022. Le 25 novembre 2022, le CDF a informé la Conférence des offices AI (COAI) des principaux résultats.

1.4 Documents et renseignements

L’OFAS et les offices AI ont aimablement remis au CDF toutes les informations nécessaires. Les documents demandés ont été mis à la disposition de l’équipe d’audit sans restrictions.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 13 décembre 2022. Les participants étaient les suivants : pour l’OFAS, le vice-directeur et responsable du domaine AI, ainsi que la responsable du secteur Insertion professionnelle. Le CDF était représenté par le cadre responsable de l’audit, la responsable de mandat et le responsable du projet.

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle qu’il appartient aux directions d’office ou aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

⁶ ISSAI-300-FR (intosai.org).

2 Accès aux reclassements

2.1 Le critère de base : perte de gain de 20 % environ

Le critère de base pour l'accès aux reclassements est qu'en l'absence de mesure, l'assuré subirait une diminution durable de la capacité de gain de 20 % environ. Ce critère ne ressort pas directement de la LAI ou du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) : il a été développé dans la jurisprudence du Tribunal fédéral⁷. La circulaire souligne qu'il s'agit là d'une valeur de référence. La perte de gain se détermine au moyen d'une comparaison des revenus. Ce procédé est appliqué dans le cadre de l'examen du droit à une rente pour calculer le taux d'invalidité⁸.

Digression : la comparaison des revenus dans l'AI

La comparaison des revenus prend en compte deux revenus différents. Le *revenu sans invalidité* correspond au revenu du travail qu'une personne pourrait obtenir si elle n'était pas devenue invalide. Si possible, cette valeur est déterminée sur la base du dernier revenu effectif réalisé dans le cadre d'une activité lucrative. Le *revenu avec invalidité* pour sa part correspond au revenu que la personne est encore en mesure de réaliser après avoir été atteinte dans sa santé. À défaut de revenu effectif, les offices AI se reposent sur des données statistiques de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). De manière générale, les données statistiques issues de l'ESS tiennent compte du sexe, mais sont indépendantes de l'âge, de la région ou du secteur.

Le taux d'invalidité se calcule comme suit :

$$\text{Taux d'invalidité (en \%)} = \frac{\text{revenu sans invalidité} - \text{revenu avec invalidité}}{\text{revenu sans invalidité}} \times 100$$

Le taux d'invalidité est donc un pourcentage correspondant à la diminution de la capacité de gain engendrée par l'atteinte à la santé.

Avec le DCAI, la méthode de comparaison des revenus en vue de déterminer le taux d'invalidité dans le cadre de la procédure d'octroi des rentes a été modifiée. Le RAI prévoit désormais que les valeurs médianes de l'ESS font foi lorsque les revenus déterminants sont fixés sur la base de valeurs statistiques. Cette pratique découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Divers facteurs de correction doivent être pris en compte dans la comparaison des revenus, afin d'obtenir une estimation plus réaliste des capacités de gain des assurés. Ceci peut donner lieu à un taux d'invalidité plus élevé à conditions égales au demeurant. Ces facteurs ont eux aussi connu des modifications dans le cadre du DCAI.

⁷ La CMRPr renvoie à l'arrêt du TF 9C_511/2015.

⁸ Art. 16 LPGa, 28a LAI et 24^{septies} ss RAI.

Digression : facteurs de correction importants dans la comparaison des revenus

Si le revenu sans invalidité effectivement obtenu est inférieur d'au moins 5 % au salaire médian usuel dans la branche selon l'ESS, il peut être corrigé vers le haut (à 95 % du salaire médian usuel dans la branche). Cette correction, appelée *parallélisation*, a lieu automatiquement dans le cadre du DCAI.

Du côté du revenu avec invalidité, l'*abattement en raison d'une atteinte à la santé* était un facteur de correction important avant le DCAI. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cet abattement s'élevait à 25 % au maximum. Il tenait compte de facteurs liés à l'invalidité et de facteurs sans lien avec l'invalidité. Les restrictions à l'exercice d'une activité lucrative dues à l'invalidité (par ex. le besoin de davantage de pauses) doivent désormais être prises en compte dans le cadre de la *détermination des capacités fonctionnelles*. Il s'agit de déterminer la capacité de travail de l'assuré dans une activité adaptée à l'atteinte à sa santé.

Diverses voix ont formulé des critiques à l'encontre de la méthode de comparaison des revenus ainsi que des adaptations apportées à cette méthode dans le cadre du DCAI⁹. La comparaison des revenus fait également l'objet de discussions dans le cadre d'interventions parlementaires¹⁰ et d'un arrêt du Tribunal fédéral¹¹. Suite à la motion de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, l'OFAS a constitué un groupe de travail¹² chargé d'élaborer des propositions de tables de salaire statistiques concordant mieux avec les conditions de l'AI.

La CMRPr ne contient pas de prescriptions concernant la marche à suivre concrètement pour le calcul de la perte de gain, mais elle donne des indications sur l'âge des assurés. Les salaires initiaux des jeunes personnes avec une formation professionnelle initiale sont parfois bas. La perte de gain peut alors être nettement inférieure à 20 % dans la comparaison des revenus et donc insuffisante pour donner droit à un reclassement. Les offices AI doivent toutefois tenir compte de la durée de la vie professionnelle restante et de ses perspectives de carrière. Un droit au reclassement peut donc exister même si sa perte de gain n'atteint pas 20 %. Il convient de garder à l'esprit qu'au fil des ans, les salaires des personnes avec une formation professionnelle augmentent plus fortement que ceux des personnes sans formation formelle. La circulaire ne prévoit pas de seuils concrets en ce qui concerne l'âge.

Il n'existe pas d'âge limite au-delà duquel le droit à un reclassement est exclu. La CMRPr prescrit uniquement que la durée de travail globale escomptée soit importante et que la personne assurée n'ait pas encore fait usage de son droit à une rente anticipée ou n'ait pas atteint l'âge de référence pour la retraite.

Les adaptations effectuées dans le cadre du DCAI concernent la comparaison des revenus dans la procédure d'octroi des rentes. Pour autant que l'on puisse en juger, l'OFAS n'a pas évalué expressément les répercussions de ces modifications sur l'accès aux reclassements.

⁹ Egli et al. (2021), Guggisberg, Jürg, Markus Schärner, Céline Gerber und Severin Bischof (2021). *Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung. Fakten oder Fiktion: Was sagen die Zahlen?* Sur mandat de Coop Rechtsschutz AG. Berne: Buro BASS. Riemer-Kafka, Gabriela et al. (2021). *Invalidenkonforme Tabellenlöhne*, in : Jusletter du 22 mars 2021.

¹⁰ 22.3377 – Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité. Motion déposée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN, Conseil national, 06.04.2022 ; concernant spécifiquement les reclassements et la perte de gain d'environ 20 % : 21.4575 – Réduire les obstacles au reclassement et favoriser la réadaptation professionnelle. Motion déposée par Christian Lohr, Conseil national, 16.12.2021.

¹¹ Arrêt 8C_256/2021 du 9 mars 2022.

¹² Divers offices fédéraux (OFAS, OFS, Office fédéral de la santé publique OFSP) et des spécialistes externes à l'administration sont représentés au sein du groupe de travail.

Certains représentants des offices AI supposent que la suppression de l'abattement en raison d'une atteinte à la santé, en particulier, fait obstacle à l'accès aux reclassements pour certains groupes. Ces modifications n'étant entrées en vigueur que récemment, il n'est pas possible de tirer des conclusions solides sur ce point.

Appréciation

Le CDF reconnaît que la perte de gain de 20 % environ, issue de la jurisprudence, est un important critère d'accès aux reclassements. Il s'impose toutefois de tenir compte également des considérations relatives à l'efficacité et à la rentabilité (voir les chapitres 2.3 et 2.4).

Puisque les revenus ont plutôt tendance à augmenter au cours d'une carrière professionnelle, les chances d'accès croissent avec l'âge, surtout lorsque le revenu avec invalidité est déterminé sur la base d'un salaire statistique issu de l'ESS, indépendant de l'âge. Ceci cadre mal avec une perspective selon laquelle les reclassements sont particulièrement adaptés chez les jeunes assurés, aussi bien du point de vue économique que sur le plan social. Il est donc positif, dans l'intérêt de la réadaptation professionnelle, qu'il existe un palliatif à cet effet indésirable de la comparaison des revenus sur l'accès aux reclassements.

Puisque le taux d'invalidité joue un rôle prépondérant non seulement pour le calcul du droit à une rente, mais également pour l'accès aux mesures de reclassement, l'OFAS devrait évaluer comment les modifications passées et futures de la méthode de calcul affecteront les reclassements. Aux yeux du CDF, une telle évaluation n'a pas encore été menée à satisfaction (voir la recommandation 1).

2.2 La comparaison des revenus n'est pas appliquée de manière mécanique

Pour la comparaison des revenus, les offices AI appliquent une méthode analogue à celle employée pour l'examen du droit à une rente de l'AI¹³. Divers aspects sont examinés moins en profondeur que dans le cadre de l'examen du droit à une rente et les facteurs de correction (voir le chapitre 2.1) sont appliqués moins systématiquement. De plus, la comparaison des revenus n'est pas effectuée au même moment. Les mesures de réadaptation exigibles (dont les reclassements) sont prises en compte dans le cadre de l'examen du droit à une rente. Lors de l'examen du droit à un reclassement, ce type de mesure se situe encore dans l'avenir.

Le critère d'une perte de gain de 20 % environ restreint l'accès aux mesures de reclassement pour les personnes à bas revenu. Se basant sur des données issues de l'ESS 2018, une étude d'Egli et al.¹⁴ conclut que statistiquement, un homme actif sur deux en Suisse n'aurait pas droit à des mesures de reclassement¹⁵. Cet état de fait concerne en particulier les secteurs, les professions et les régions économiques où le niveau des salaires est inférieur à la moyenne et, de manière générale, les actifs jeunes, la CMRPr prévoyant expressément pour ces derniers la prise en compte des perspectives de carrière.

¹³ Conformément à la circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité (CIRAI).

¹⁴ Egli, Philipp, Martina Filippo, Thomas Gächter et Michael E. Meier (2021). *Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung*. EIZ Publishing (version PDF).

¹⁵ Ceci en admettant une capacité de travail de 100 % dans une activité adaptée et sans prise en compte d'éventuels facteurs de correction (voir le chapitre 2.1).

En prenant les revenus de l'ESS 2016 comme référence pour le revenu avec invalidité, le revenu brut annuel médian des hommes est proche de 64 000 francs, celui des femmes avoisinant 52 000 francs. Pour atteindre une perte de gain de 20 % environ sans d'éventuelles corrections, le revenu sans invalidité devrait être proche de 80 000 francs pour les hommes, 65 000 francs pour les femmes.

Le CDF a établi une estimation du salaire avant reclassement sur la base des données issues du monitoring de l'insertion professionnelle de l'OFAS (figure 3). Ces données ne sont pas directement comparables aux valeurs statistiques suscitées, qui reposent sur l'ESS. Certains facteurs pertinents, tels que le taux d'occupation ou l'application de facteurs de correction, ne peuvent pas être pris en compte. L'estimation révèle à tout le moins que les revenus des assurés au cours des années avant un reclassement sont majoritairement inférieurs aux valeurs statistiques dans toutes les classes d'âge. Le constat a une certaine pertinence au moins chez les hommes, moins susceptibles de travailler à temps partiel.

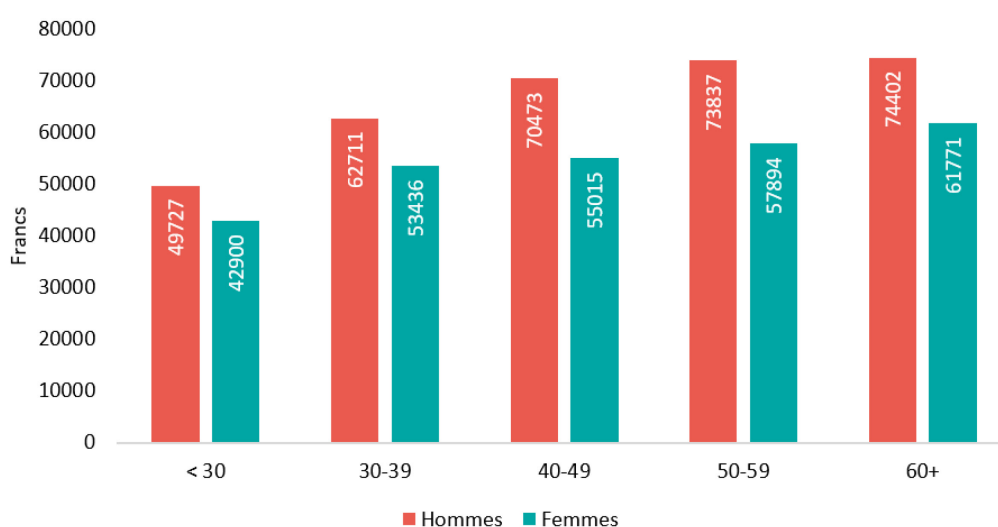


Figure 3 : Médiane du revenu annuel maximal d'une activité lucrative au cours des huit ans avant une mesure de reclassement (cohortes 2010–2019, sans bénéficiaires de rentes AI). N=34 118 (données : monitoring de l'insertion professionnelle, OFAS ; infographie : CDF).

Des différences se dessinent entre les offices AI¹⁶. Par exemple, les revenus maximaux touchés par les hommes de moins de 30 ans avant le reclassement oscillent entre un peu plus de 53 000 francs au maximum et un peu moins de 40 000 au minimum. Chez les 40 à 49 ans, la différence entre la médiane la plus élevée et la médiane la plus basse avoisine les 20 000 francs. Les conséquences des différentes pratiques se reflètent également dans d'autres indicateurs, tels que l'accès au reclassement de certains groupes (par ex. types d'infirmité, voir le chapitre 4.3) ou la proportion de reclassements sur l'ensemble de la population résidente.

Il s'est avéré dans le cadre des études de cas du CDF que les offices AI font face à un dilemme dans certaines situations. Il se peut qu'un assuré soit loin de la perte de gain requise mais que l'office considère un reclassement comme prometteur pour diverses raisons. Si l'on interprète strictement les prescriptions, des mesures de ce type peuvent être accordées uniquement pendant la phase d'intervention précoce. Les études de cas auprès de

¹⁶ Analyse effectuée pour les hommes. Seuls ont été pris en compte les offices AI avec plus de 300 cas au cours de la période sous examen.

quatre offices AI ont révélé des règles et des pratiques qui n'offrent pas le même niveau d'accès aux reclassements pour les personnes à bas revenu (voir le chapitre 2.4).

Appréciation

Aux yeux du CDF, il est judicieux que les offices AI n'appliquent pas de manière « mécanique » le critère d'une perte de gain de 20 %. Cela aurait pour conséquence une pratique inopportune en matière de réadaptation. Les offices AI ont toutefois une marge d'appréciation considérable au niveau des modalités concrètes de la comparaison des revenus (voir le chapitre 2.4). Ceci est notamment dû au fait que les bases légales et la circulaire ne disent rien à ce sujet. Du point de vue du CDF, l'OFAS devrait définir des règles plus claires, en concertation avec les offices AI (voir la recommandation 1).

Exiger une perte de gain de 20 % restreint l'accès aux mesures de formation professionnelle de l'AI pour les personnes à bas revenu. Dans ce genre de situation, il arrive que des offices AI accordent des reclassements même si à strictement parler les conditions ne sont pas remplies. Il convient dès lors de se demander si le dispositif ne souffre pas d'une lacune dans ce domaine. Ceci ne concerne pas uniquement les reclassements, mais l'ensemble des mesures de réadaptation de l'AI. Étant donné que le CDF n'a pas examiné les conséquences sur les autres mesures de réadaptation, il renonce à émettre une recommandation. Il estime toutefois que cette question devrait être clarifiée, notamment dans l'intérêt de l'égalité de traitement des assurés.

2.3 Peu de corrélation entre le droit à un reclassement et la prévention de rentes

Par rapport à la rente, qui présuppose un taux d'invalidité d'au moins 40 %, la perte de gain donnant accès aux reclassements n'est que de 20 %. Même si ces valeurs ne sont pas directement comparables (voir le chapitre 2.2), cela permet au moins de déduire que des reclassements sont également accordés à des personnes qui n'auraient pas directement droit à une rente.

La CMRPr de l'OFAS ne mentionne pas dans quelle mesure les reclassements permettent d'éviter des rentes ou doivent être utilisés à cette fin. Elle se focalise sur les critères qui concrétisent les conditions minimales pour le droit à un reclassement. Les arrêts du Tribunal fédéral jouent un rôle important à cet égard. L'on peut citer comme exemples l'exigence d'une perte de gain de 20 % environ (voir le chapitre 2.1) ou le rôle de l'évolution des revenus chez les jeunes assurés¹⁷.

Au niveau des offices AI cantonaux, l'examen des pratiques permet de constater des approches différentes :

- Dans une étude de cas, le CDF a constaté que l'office accordait plus de poids à la probabilité de rente. Par exemple, à partir d'un certain taux d'invalidité, l'office AI examine de plus près les possibilités de reclassement susceptibles d'aboutir à une réadaptation réussie et accompagne plus activement ces personnes que celles avec une perte de gain moins importante.

¹⁷ La CMRPr renvoie à l'ATF 124 V 108.

- Un office AI pondère fortement l'aspect de l'invalidité imminente dans l'examen du droit à des mesures de reclassement. Il existe donc là une corrélation avec la prévention des rentes, la marge d'interprétation étant assez considérable.
- D'autres offices AI ne se focalisent pas explicitement sur les personnes plus susceptibles de percevoir une rente. Ils accordent plus d'importance à d'autres critères (tels que, selon les offices, la perte de gain de 20 % environ, l'âge ou le niveau de formation). Des règles pour les assurés jeunes et formés, en particulier, font que des reclassements sont également accordés en présence de pertes de gain nettement inférieures à 20 % (voir le chapitre 2.4).

Des données statistiques concernant le taux d'invalidité, respectivement la probabilité d'un futur droit à une rente avant un reclassement, font défaut. Les avis des personnes consultées divergent : pour une partie d'entre elles, les reclassements permettent de prévenir directement les rentes. D'autres estiment que c'est peu probable¹⁸.

Digression : analyse du taux d'invalidité avant un reclassement

Un office AI a analysé pour le CDF la perte de gain d'un échantillon aléatoire de 45 assurés avant le début d'un reclassement. Selon les résultats, seul un petit nombre d'entre eux atteint une perte de gain de 40 %, seuil à partir duquel l'on peut parler d'une probabilité de rente accrue. La perte de gain des autres est moins importante, inférieure à 20 % pour une bonne partie d'entre eux. Ces personnes n'auraient pas droit à une rente à l'heure actuelle. Dans les cas à moins de 20 %, l'accès au reclassement a été accordé en raison de l'âge et du niveau de formation. Dans ces constellations, l'office AI estimait qu'on ne saurait exiger de ces personnes de passer d'une activité qualifiée à une activité d'auxiliaire non qualifié. Les résultats de cette analyse ne sont pas généralisables.

Appréciation

Le droit au reclassement existe également pour des personnes qui n'auraient pas droit à une rente AI. Une perte de gain inférieure ou égale à 20 % doit être assumée par les assurés eux-mêmes, les offices AI pouvant dans ces cas leur proposer un soutien en matière de placement. Si la perte de gain est plus importante, les assurés ont droit au soutien de l'AI pour un reclassement, à moins qu'une autre mesure ne soit plus appropriée ou qu'il ne faille examiner le droit à une rente en raison de l'état de santé. Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure cela a un effet préventif à long terme.

Le CDF est d'avis qu'il faudrait envisager proactivement les reclassements si la probabilité d'une rente AI est élevée. Les efforts de réadaptation sont positifs sur le plan social pour ces assurés susceptibles de percevoir une rente, tout en présentant un avantage financier pour l'AI.

Le but devrait être de détecter tôt dans la procédure les personnes particulièrement susceptibles de percevoir une rente, d'analyser en profondeur la possibilité d'un reclassement et d'appliquer la mesure avec soin. Ceci comprend notamment les aspects suivants :

¹⁸ Le taux de rente, à savoir la proportion de personnes qui ont achevé un reclassement et perçoivent une rente AI, se situe aux alentours de 20 % (voir le chapitre 5.3).

- Il faut tenir compte du risque qu'après un reclassement, l'assuré n'ait pas droit à une rente et ne soit pas non plus en mesure d'exercer une activité lucrative (voir le chapitre 5.2). Les reclassements doivent donc présenter de bonnes perspectives de succès sur le marché du travail.
- Il est très important que le suivi de l'AI corresponde aux besoins des assurés, par exemple en ce qui concerne le soutien au choix de la formation ou l'accompagnement pendant et après le reclassement. Ce d'autant plus dans les constellations difficiles, par ex. lorsque la capacité de travail dans une activité adaptée est réduite.
- Une réadaptation sans rente AI ne représente pas le seul scénario de succès. La mesure réussit également si grâce au reclassement, une personne perçoit une rente moins élevée et tire un revenu d'une activité lucrative en complément.

L'OFAS devrait identifier, sur la base de critères, les constellations dans lesquelles les reclassements ont un effet préventif à long terme sur les rentes. La pratique en matière d'examen du droit à une rente devrait être prise en compte.

Recommandation 1 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFAS de prendre des mesures pour que la prévention des rentes soit mieux prise en compte dans le cadre des reclassements.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Dans le cadre des travaux en cours sur les instruments des mesures de réadaptation, l'OFAS veillera à la prévention de la dépendance aux rentes en cas de mesures de reclassement.

Texte original en allemand

2.4 La marge de manœuvre est considérable en matière d'exécution, les offices AI n'offrent pas tous le même accès

Les offices AI donnent en particulier accès au reclassement aux jeunes personnes formées. Les règles sont toutefois très variées. Le CDF a constaté des différences au niveau des limites d'âge, du rôle de la formation et de l'importance de la comparaison des revenus. Les assurés n'ont donc pas tous les mêmes chances d'accès au reclassement. Il existe différentes pratiques, qui peuvent se mélanger au sein d'un office AI.

L'accès est parfois accordé par défaut aux jeunes, la limite d'âge qui définit les « jeunes » variant entre 30 et 45 ans. Un office AI a déterminé que toute personne de moins de 45 ans disposant au moins d'un CFC a droit à un reclassement, quel que soit son revenu. Un autre office AI a une pratique similaire, mais applique un âge plafond de 30 ans. D'autres offices AI n'ont pas de règle systématique. Dans ces cas, le critère de la perte de gain de 20 % environ est plus important chez les jeunes assurés, la durée de vie professionnelle restante étant prise en compte. Certains définissent explicitement des limites de salaire à partir desquelles les assurés ont droit à un reclassement¹⁹.

¹⁹ Les pratiques de ce genre s'alignent implicitement sur la comparaison des revenus : un revenu théorique sans invalidité est calculé sur la base d'un revenu avec invalidité selon l'ESS (voir la note de bas de page 3) avec une perte de gain d'environ 20 %.

D'autres approches accordent plus d'importance aux perspectives de succès d'un reclassement en vue de la prévention de l'invalidité ou de la réinsertion effective sur le marché du travail. Les critères tels que le revenu, la formation ou l'âge jouent un rôle plutôt secondaire.

Outre les facteurs précités (perte de gain, âge, formation, perspectives de succès), d'autres critères, moins évidents à apprécier de manière objective, jouent un rôle en pratique :

- la motivation de la personne assurée ;
- l'état de santé ;
- les capacités cognitives.

En raison du grand nombre de critères et de la marge d'interprétation associée, un office AI peut être très libre dans l'octroi de mesures de reclassement, ou au contraire très restreint.

Exemple fictif des conséquences des diverses pratiques

Un boulanger âgé de 37 ans devient allergique à la farine. En tant que salarié, il réalise un revenu annuel de 56 000 francs auprès de son employeur. Sa capacité de travail dans une activité adaptée est de 100 %.

- L'office AI 1 effectue une comparaison des revenus basée sur l'ESS²⁰. Le taux d'invalidité étant de 0 %, l'office considère que l'assuré n'a pas droit à un reclassement.
- L'office AI 2 dispose d'un règlement interne selon lequel les assurés titulaires d'un CFC et âgés de 40 ans ou moins ont droit à un reclassement. Cet office accorde donc une mesure de reclassement.

En règle générale, quand les offices AI déterminent qu'un assuré n'a pas droit à un reclassement, ce n'est pas par voie de décision. Selon les experts consultés, ceci est probablement lié au fait que les assurés empruntent rarement la voie judiciaire en lien avec les reclassements et sont donc peu susceptibles de demander une décision de refus qui pourrait être attaquée. Cette pratique nuit à la transparence en matière d'accès au reclassement, car il est impossible de savoir dans quelle mesure et pour quels motifs cette mesure est refusée aux personnes qui remplissent en principe les conditions requises.

Appréciation

Aux yeux du CDF, la liberté d'appréciation en matière d'accès aux mesures de reclassement est excessive. Les différences qui en résultent dans la pratique des divers offices AI sont problématiques du point de vue de l'égalité de traitement des assurés. Pour cette raison, le CDF est d'avis que l'OFAS devrait concrétiser les critères d'accès, d'entente avec les offices AI, afin d'établir une meilleure unité de doctrine. Les points suivants sont particulièrement importants (voir le chapitre précédent) :

- Il faut définir des règles plus claires concernant les modalités de la comparaison des revenus dans le cadre des reclassements (voir le chapitre 2.2), y compris en ce qui concerne l'application des facteurs de correction. Les conséquences des adaptations actuelles et futures du calcul du taux d'invalidité lors de l'examen du droit à une rente doivent être prises en compte.

²⁰ OFS, Enquête suisse sur la structure des salaires 2020 ; Tableau TA1_tirage_skill_level, niveau de compétences 1, hommes, total (secteur privé).

- L'accès au reclassement ne doit pas dépendre exclusivement du critère de la perte de gain de 20 % environ, l'efficacité de la mesure et sa rentabilité doivent également être prises en compte. Dans ce contexte, il faut mettre à profit les expériences des offices AI, notamment en ce qui concerne la prévention des rentes (voir le chapitre 2.3 et la recommandation 1) et la réinsertion effective des personnes reclassées sur le marché du travail (voir le chapitre 5.1 et la recommandation 5).

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS de définir, en collaboration avec les offices AI, des règles plus claires et plus uniformes pour l'accès aux mesures de reclassement afin d'améliorer l'égalité de traitement des assurés.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Dans les travaux en cours, l'OFAS élaborera, en étroite collaboration avec les offices AI, des règles plus précises pour assurer une meilleure égalité de traitement des assurés. Il tiendra compte également d'autres aspects, tels que l'efficacité et l'économicité ainsi que la prévention/réduction des rentes (voir recommandation 1).

Texte original en allemand

3 Aménagement des mesures de reclassement

3.1 Une marge d'appréciation existe

Outre l'accès aux reclassements, se pose la question de la manière dont cette mesure est aménagée concrètement. La LAI et le RAI contiennent peu de prescriptions. L'art. 6, al. 1^{bis}, RAI dispose que les mesures de formation aboutissant à une formation plus qualifiante que celle dont dispose l'assuré sont également considérées comme un reclassement, à condition qu'elles soient nécessaires pour maintenir ou améliorer sa capacité de gain.

Selon la CMRPr, le reclassement vise à créer une capacité de gain à peu près équivalente à celle de l'activité antérieure. Cette équivalence approximative concerne en premier lieu les possibilités de gain et non le niveau de formation. Ceci dit, la circulaire fait état d'une corrélation directe entre ces deux facteurs : « Pour être certain que le revenu réalisé dans la nouvelle profession soit plus ou moins du même ordre, à moyen et long terme (carrière), que celui que procurait l'activité initiale, il faut que les deux formations considérées présentent une valeur intrinsèque qui puisse soutenir la comparaison. » (CMRPr, ch. marg. 1706) Selon cette même circulaire, l'AI n'a pas pour but de placer une personne assurée dans une position professionnelle meilleure que celle qu'elle occupait auparavant. En revanche, le principe de l'équivalence ne prohibe pas les reclassements qui amènent l'assuré à un objectif professionnel moins ambitieux²¹.

Outre le choix du reclassement, d'autres facteurs doivent être pris en compte :

- la personne assurée a droit aux mesures directement nécessaires à sa réadaptation dans la vie professionnelle et non pas celles qui sont les meilleures pour elle ;
- le reclassement doit répondre aux critères de simplicité, d'utilité et d'équivalence ainsi qu'aux aptitudes de la personne assurée ;
- le reclassement doit tenir compte des limitations dues à l'état de santé ;
- le reclassement doit être efficace en matière de réadaptation, c'est-à-dire de nature à maintenir ou à améliorer la capacité de gain de la personne assurée ou son aptitude à accomplir ses travaux habituels.

Globalement, les bases légales et la circulaire de l'OFAS laissent une marge de manœuvre considérable aux offices AI au niveau de l'aménagement des reclassements. Les entretiens réalisés dans les offices AI pour les études de cas le confirment.

Appréciation

Le CDF considère qu'il est judicieux que les bases légales offrent une grande marge de manœuvre aux offices AI au niveau de l'aménagement des reclassements. Cela leur permet de tenir compte des conditions locales et de la situation de la personne assurée.

²¹ Sur ce point, voir l'ATF 122 V 77, arrêt du 23 janvier 1996.

3.2 L'utilisation des reclassements varie selon les offices AI

Des évaluations quantitatives révèlent que les offices AI ont des priorités différentes au niveau du type de reclassements (figure 4). Certains ont plus de formations formelles telles que des apprentissages (CFC ou attestation fédérale de formation professionnelle, AFP) ou des formations de niveau tertiaire, qui durent plusieurs années. D'autres offices AI accordent plus de poids aux formations informelles ou à la nouvelle réadaptation dans la même profession. Ce genre de formation prend en général moins de temps. Il faut garder à l'esprit que les offices AI n'ont pas de plafond financier pour les mesures de reclassement.

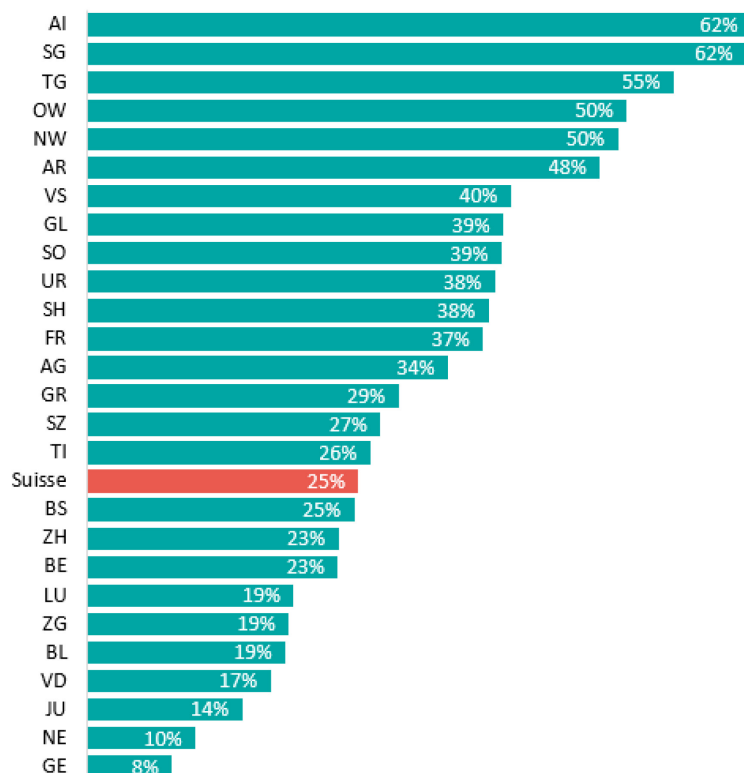


Figure 4 : Part de reclassements formels (cohorte 2010–2019). Formations formelles : formations de niveau tertiaire et secondaire ; formation de base professionnelle (CFC, AFP). N=38 540 (données : monitoring de l'insertion professionnelle, OFAS ; infographie : CDF).

Les reclassements de la catégorie « autres formations »²² constituent presque 70 % de l'effectif au niveau suisse. La proportion varie de 30 à 85 % en fonction des cantons. De manière générale, la prépondérance de cette catégorie permet de constater que les mesures de reclassement sont très variées. Les statistiques de l'AI ne permettent pas d'analyser plus en détail cette catégorie majoritaire. L'on peut en revanche voir clairement que les reclassements de la catégorie « autres formations » durent moins longtemps : la médiane du nombre de jours où des indemnités journalières sont perçues s'élève à 275, soit moins d'un an, contre 900 jours pour les apprentissages. En outre, la délimitation par rapport aux autres mesures de réadaptation professionnelle de l'AI n'est pas toujours tout à fait stricte.

²² Cette catégorie comprend les formations non formelles, telles que les cours qui permettent d'acquérir des qualifications professionnelles et débouchent sur l'obtention d'un certificat, ainsi que d'autres cours ou stages suivis directement auprès d'un employeur. Depuis l'entrée en vigueur de la CMRPr le 1^{er} janvier 2022, ce type de reclassement sera enregistré de manière plus différenciée à l'avenir.

Les offices AI peuvent par exemple financer certains cours et des formations de courte durée dès la phase d'intervention précoce. Il arrive probablement aussi que les offices AI appliquent à la fois des mesures de réinsertion et des mesures de reclassement.

L'on peut distinguer globalement deux approches du reclassement. Cette distinction s'est retrouvée de manière plus ou moins marquée dans les quatre études de cas.

- La première stratégie est ce que l'on pourrait appeler le changement de profession ou de secteur. Elle implique des reclassements consistant à ce que la personne assurée change entièrement de métier ou de domaine d'activité. Cette approche est parfois fortement axée sur le principe de l'équivalence des formations : les personnes titulaires d'un CFC obtiennent un autre CFC.
- La seconde approche est plus axée sur la continuité du parcours professionnel et accorde plus de poids aux qualifications et expériences professionnelles de la personne. Les reclassements de cette catégorie peuvent être associés à une formation plus qualifiante. Contrairement au changement de profession et de secteur, les assurés sont plus susceptibles de demeurer auprès de leur employeur dans cette seconde approche.

Exemples d'approches divergentes dans l'aménagement des reclassements

Les exemples suivants issus des dossiers consultés exemplifient les deux approches de l'aménagement des reclassements :

Changement de profession / de secteur : un jeune homme ayant accompli un apprentissage de ferblantier devient incapable d'exercer ce métier au bout de quelques années d'activité professionnelle suite à plusieurs crises épileptiques. Sa capacité de travail dans une activité adaptée est de 100 %. L'accès au reclassement est motivé par son âge (moins de 30 ans) et son niveau de formation (CFC). Avec un revenu légèrement supérieur à 60 000 francs comme ferblantier, la comparaison des revenus avait abouti à une perte de gain de 0 %. Une fois l'assuré annoncé à l'AI, il bénéficie d'une orientation professionnelle et effectue divers stages. Environ une année et demie plus tard, il suit un apprentissage de dessinateur CFC qu'il réussit au bout de trois ans. Il trouve ensuite un travail dont il tire un revenu légèrement supérieur à 60 000 francs, comme avant le reclassement.

Continuité du parcours professionnel : un réparateur en automobiles formé au milieu de la trentaine (revenu d'environ 65 000 francs) s'annonce à l'AI pour cause de douleurs de l'appareil locomoteur. Bien que les causes des douleurs ne soient pas déterminées clairement, le service médical régional (SMR) estime que l'assuré est crédible et se prononce donc en faveur d'un reclassement. Le soutien de l'employeur est également un facteur favorable. L'office n'effectue pas de comparaison des revenus. Environ six mois après avoir été annoncé à l'AI, l'assuré entame une formation de coordinateur d'atelier, qu'il achève au bout d'une année. Il peut demeurer auprès de son employeur. Son salaire dépassant désormais 80 000 francs par an, il réalise un revenu plus élevé qu'avant le reclassement.

Appréciation

Le CDF estime que la flexibilité pour effectuer également des reclassements aboutissant à un plus haut niveau de qualification professionnelle est insuffisante. À l'heure actuelle, sur la base du RAI, ceci doit être nécessaire pour maintenir ou améliorer la capacité de gain lorsque c'est la seule manière d'aboutir à une capacité de gain équivalente (voir le chapitre 3.1). Or, lorsqu'une personne est au bénéfice de plusieurs années d'expérience professionnelle, il paraît particulièrement opportun de tenir compte de son parcours professionnel et de lui permettre de suivre également des formations plus qualifiantes dans le

même domaine d'activité. Ces formations étant souvent plus courtes que les alternatives, l'absence du marché du travail dure moins longtemps, surtout dans le cas des formations scolaires. Les reclassements de courte durée peuvent en outre améliorer les chances d'exercer effectivement une activité lucrative. Par exemple, les assurés ont plus de chances de demeurer auprès du même employeur que s'ils apprennent un tout nouveau métier. Bien que les offices AI appliquent déjà des pratiques de cet ordre, les prescriptions au niveau fédéral ne les encouragent pas à aller dans cette direction (voir le chapitre 3.3 et la recommandation 3).

3.3 Les coûts associés aux reclassements et aux indemnités journalières

L'indemnité journalière d'une personne assurée pendant un reclassement correspond en général à 80 % du dernier revenu perçu avant l'atteinte à la santé, ce montant étant plafonné. Si une personne exerce encore une activité lucrative, l'indemnité journalière est réduite dans la mesure où, combinée aux revenus tirés de l'activité lucrative, elle dépasse le revenu déterminant. L'AI prend en outre en charge les coûts de la formation ainsi que les frais d'hébergement et de repas. Si les mesures sont appropriées pour l'objectif professionnel visé mais plus chères qu'une alternative raisonnablement exigible, les surcoûts sont à la charge de la personne assurée.

Le coût total (médian) d'un reclassement avoisine 56 000 francs par personne. Chez les moins de 40 ans, il dépasse 70 000 francs (figure 5). À mesure que l'âge croît, la médiane recule progressivement pour atteindre environ 37 000 francs chez les plus de 60 ans. Une part significative des reclassements engendre des coûts supérieurs à 100 000 francs. Les indemnités journalières correspondent à 70 % de ces coûts. En raison de la part importante des indemnités journalières, les coûts diminuent moins fortement avec l'âge. Les offices AI accordent des mesures de plus courte durée pour les assurés âgés, mais comme les revenus obtenus avant l'atteinte à la santé sont plus élevés, les répercussions sur les coûts totaux ne sont pas linéaires.

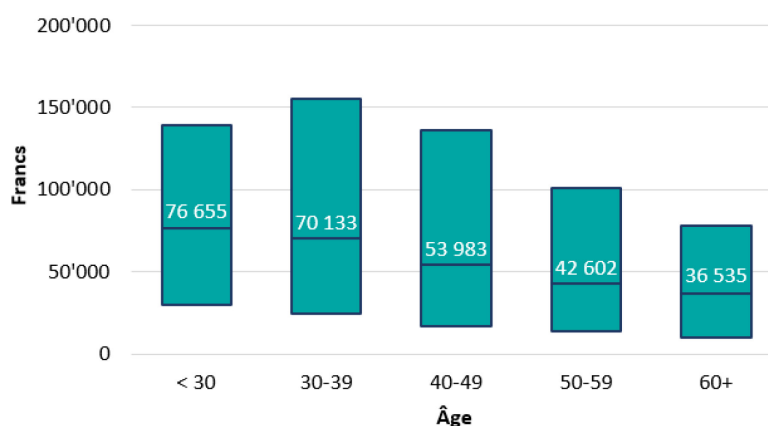


Figure 5 : Coûts totaux par personne des mesures de reclassement en fonction des groupes d'âge (durée totale du reclassement ; cohortes 2016–2019, y c. personnes ne touchant pas d'indemnités journalières). Le premier quartile (seuil inférieur), la médiane (y c. valeur) et le troisième quartile (seuil supérieur) sont représentés. N=16 831 (données : monitoring de l'insertion professionnelle, OFAS ; infographie : CDF).

La durée d'un reclassement influence considérablement les coûts totaux des reclassements en raison des indemnités journalières. Tous groupes d'âge confondus, les indemnités journalières pour une formation de base avec CFC, qui dure généralement trois à quatre ans, sont proches de 100 000 francs (médiane). Le montant pour les « autres formations » de plus courte durée est légèrement supérieur à 20 000 francs.

L'on peut observer des différences en ce qui concerne le niveau des coûts entre les offices AI (figure 6). Les coûts dépendent fortement du montant des indemnités journalières (voir l'annexe 5) et les différences sont probablement corrélées en partie avec les stratégies en matière d'accès au reclassement ainsi qu'avec la manière dont la mesure est aménagée :

- différences au niveau des revenus avant le reclassement (pratique des offices AI en matière d'accès, niveau des salaires des personnes assurées) ;
- différences au niveau du type de mesures et de leur durée (voir la figure 4) ;
- différences au niveau de l'activité lucrative pendant le reclassement ;
- autres raisons (par ex. niveau des salaires dans le canton).

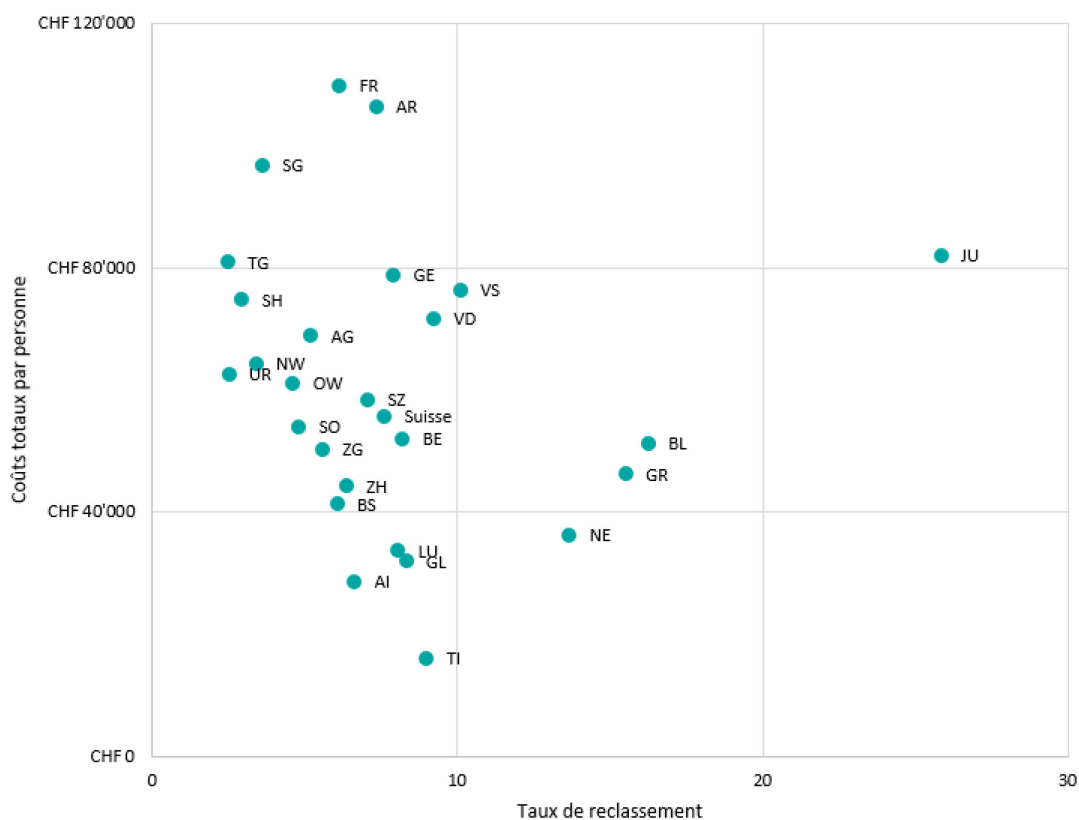


Figure 6 : Comparaison des offices AI sur la base du taux de reclassements et des coûts totaux (cohorte 2016-2019, y c. personnes ne percevant pas d'indemnités journalières). Taux de reclassement : moyenne annuelle des reclassements pour 10 000 habitants âgés de 18 à 65 ans (chiffres de population pour l'année 2018, OFS). N=16 825 (données : monitoring de l'insertion professionnelle, OFAS ; infographie : CDF).

L'aménagement d'une mesure influence son coût (par ex. coût de la mesure, autres mesures telles que coaching, etc.). Diverses tendances se distinguent en outre au niveau des groupes d'âge. Pour certains offices AI, le coût total change peu en fonction de l'âge. Chez d'autres, le coût diminue graduellement, ou abruptement à partir d'un certain âge.

Les indemnités journalières sont un élément essentiel des reclassements. Le sondage du CDF auprès des assurés révèle d'ailleurs la grande importance que revêtent les indemnités journalières pour leur subsistance au cours de la mesure. Le droit à des indemnités journalières pourrait en théorie être associé à des incitations négatives, notamment si la volonté d'assurer le revenu pèse trop dans la décision d'accorder un reclassement. Ceci peut avoir pour conséquence l'octroi de mesures de trop longue durée, ou des mesures accordées peu avant l'âge de la retraite, ou saper la motivation des assurés à exercer une activité lucrative en complément à la formation. Ceci en particulier lorsque le reclassement implique un taux d'occupation faible (par ex. un jour par semaine) et que l'incapacité de travail dans l'activité habituelle dépasse 50 %. En effet, dans un tel cas, la personne assurée a droit à des indemnités journalières non seulement pour les jours de reclassement, mais également pour les jours qui se situent dans l'intervalle²³.

Les offices AI considèrent que ces incitations sont contrecarrées en pratique. Les assurés sont motivés à exercer une activité lucrative en complément à la formation, dans le cadre de ce que permet leur état de santé. Cela augmente les chances de trouver une place sur le marché primaire du travail après le reclassement. Les personnes assurées ont en outre une certaine incitation financière à travailler, car les indemnités journalières compensent au maximum 80 % du salaire précédent. L'exercice d'une activité lucrative est la seule possibilité d'obtenir 100 % du revenu antérieur avec une indemnité journalière totale.

Les documents des offices AI sur les mesures de reclassement que le CDF a consultés font parfois mention de considérations relatives au rapport coût-utilité. Il s'agit là d'une concrétisation des critères définis dans la circulaire (par ex. mesures directement nécessaires, simplicité, utilité, voir le chapitre 3.1).

Appréciation

Compte tenu des coûts des reclassements et des différences observées dans ce domaine, le CDF estime que l'OFAS et les offices AI doivent mener une réflexion sur le rapport coût-utilité (voir le chapitre 4.2 et la recommandation 5). À cet égard, l'OFAS devrait notamment promouvoir des formations proches du marché du travail, de moindre durée et donc plus avantageuses, dans la mesure où ces mesures aboutissent à un plus haut niveau de qualification dans le même domaine d'activité. D'autres conditions doivent également être remplies. Par exemple, les perspectives de succès du reclassement doivent être bonnes et les chances de trouver une place sur le marché primaire du travail élevées. Accorder trop de poids au principe de l'équivalence des formations ne cadre pas avec cette perspective (voir le chapitre 3.2).

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS de promouvoir les reclassements aboutissant à un plus haut niveau de qualification des assurés lorsque ces mesures sont plus avantageuses que les alternatives. Les formations doivent présenter de bonnes perspectives de succès et correspondre aux aptitudes des personnes assurées.

²³ Circulaire concernant les indemnités journalières de l'assurance-invalidité (CIJ, état : 1^{er} janvier 2022).

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Dans les travaux en cours, l'OFAS prendra en compte dans ses réflexions l'aspect de la qualification d'un assuré au moyen d'un reclassement peu coûteux.

Texte original en allemand

4 Les facteurs de succès en matière d'exécution

4.1 Améliorer la familiarité des offices AI avec le marché du travail

Les souhaits de la personne assurée jouent un rôle important dans le choix du reclassement. Les offices AI examinent la proposition de la personne assurée en tenant compte de sa motivation, de ses aptitudes, de son état de santé et des perspectives de succès. Si ces facteurs paraissent bons, ils soutiennent le projet. Ils peuvent en revanche être réticents face aux souhaits de reclassement des personnes atteintes d'affections psychiques ou lorsque l'assuré vise une activité indépendante (voir le chapitre 4.3).

Pour diverses raisons, il est important que les offices AI connaissent bien le marché du travail :

- Il faut garder à l'esprit que les personnes concernées se trouvent dans des situations très différentes tant sur le plan professionnel que sur le plan de l'état de santé. Certains assurés ont besoin de plus de soutien de l'AI dans la recherche d'une formation et d'une perspective professionnelle appropriées.
- Une fois le reclassement achevé, les assurés peuvent avoir des difficultés à réintégrer le marché du travail : un quart des personnes sondées ont déclaré que le faible nombre de postes appropriés ou le manque d'expérience professionnelle dans leur nouveau domaine était un obstacle lors de la recherche d'emploi. Il est donc d'autant plus important de définir des reclassements qui offrent de bonnes perspectives de succès sur le marché du travail. Ces facteurs sont associés à la formation choisie. Les atteintes à la santé influencent également la probabilité de trouver un emploi.

Globalement, la plupart des participants au sondage estiment qu'ils bénéficient d'un bon soutien de la part de l'AI (figure 7). L'engagement des conseillers, le fait de pouvoir faire valoir ses idées et le fait de pouvoir s'adresser toujours à la même personne sont particulièrement bien vus. Une majorité des sondés se sent donc bien accompagnée par l'AI.

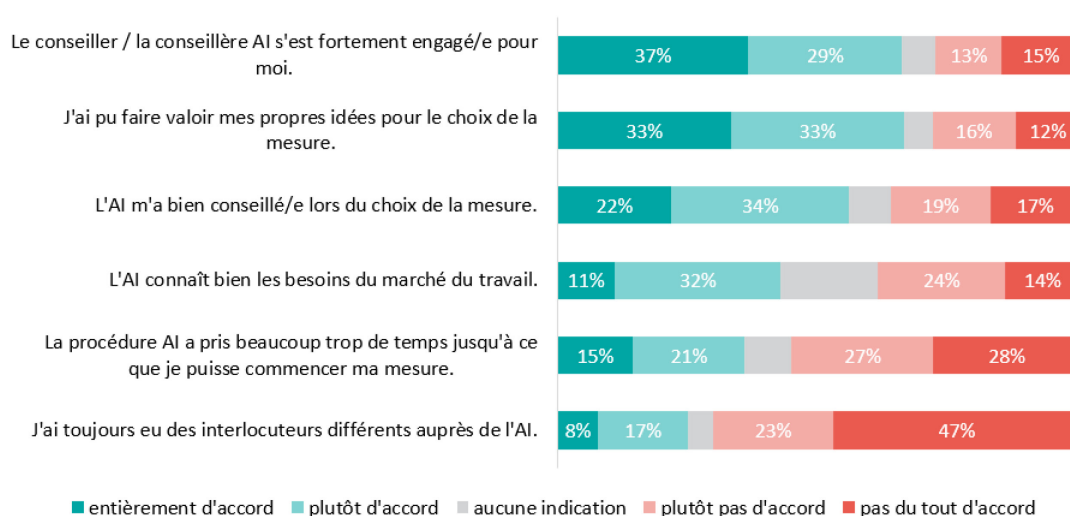


Figure 7 : Évaluation du soutien de l'office AI. N=485 (sondage gfs.bern).

Par contre, presque 40 % des sondés estiment que l'AI ne connaît pas assez bien le marché du travail. Cet aspect a également été soulevé dans les groupes de discussion. Il mérite une attention particulière compte tenu du grand nombre d'assurés qui se félicitent d'avoir pu faire valoir leurs idées dans le choix du reclassement, groupe pour lequel la familiarité de l'AI avec le marché du travail est probablement moins importante. Du point de vue des participants au groupe de discussion, l'initiative de rechercher un reclassement adapté appartenait aux assurés.

Certains offices AI ont découvert des « niches », des formations particulières qu'ils accordent plus souvent. L'on peut citer comme exemple les formations de chauffeur, qui sont de courte durée et répondent à une demande sur le marché du travail. L'un des offices AI examinés dans les études de cas promeut activement ce genre de reclassement.

Les contacts avec les employeurs sont devenus de plus en plus importants pour l'AI, diverses formes de coopération ayant vu le jour (Geisen et al. 2016). La coopération joue également un rôle important pour les reclassements. Au-delà des contacts avec les employeurs, un défi pour les offices AI est de se familiariser en profondeur avec les offres de formation disponibles et les besoins du marché du travail pour différents secteurs (où existe-t-il une véritable demande sur le marché du travail ?).

La coopération avec d'autres acteurs recèle un certain potentiel. Par exemple, les offices régionaux de placement (ORP) sont proches du marché du travail et, notamment, savent très bien quels sont les domaines en recherche d'effectifs. Dans une étude de cas, l'office cantonal du travail avait informé l'office AI que certains reclassements effectués avaient peu de valeur sur le marché du travail. Ceci se manifestait par le fait que l'ORP n'arrivait pas à placer les personnes concernées. Les acteurs de référence dans le domaine de la formation professionnelle de base ou la formation continue pour les adultes sont le Secrétariat d'état à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), les offices cantonaux de formation professionnelle et les organisations du monde du travail (surtout les associations professionnelles sectorielles).

Appréciation

Le sondage auprès des personnes assurées a fourni des résultats positifs concernant le travail des offices AI dans l'exécution des reclassements. Le CDF identifie un potentiel d'amélioration au niveau de la familiarité avec les offres de formation et la situation sur le marché du travail. Ces aspects sont décisifs pour le choix d'un reclassement approprié et donc pour la réinsertion sur le marché du travail. À l'heure actuelle, le pilotage de l'OFAS crée peu d'incitations en faveur de mesures efficaces sur le marché réel du travail (voir le chapitre 5.1).

Il est judicieux que les offices AI prennent en compte les propositions des assurés lors du choix d'un reclassement. Mais les personnes concernées ne sont pas toutes en mesure de faire une proposition et certaines ont besoin du soutien des conseillers de l'office AI sur ce point. Le CDF estime qu'il faut faire appel aux connaissances des diverses parties prenantes pour créer les compétences requises. Il paraît irréaliste d'attendre de chaque office AI qu'il acquière ou développe par lui-même ce genre de savoir. Les partenaires possibles peuvent être les acteurs de l'assurance-chômage (AC) (ORP) ou ceux de la formation professionnelle de base et continue pour les adultes. Il faudrait viser plus particulièrement les secteurs en manque d'effectifs et les profils professionnels qui paraissent adaptés à la clientèle AI.

Recommandation 4 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS de veiller à ce que les offices AI aient une meilleure connaissance du marché du travail, afin qu'ils puissent identifier les formations, les secteurs et les professions les plus prometteurs. Une manière d'y parvenir est par le renforcement de la coopération avec les acteurs de la formation professionnelle et du monde du travail (ORP, organisations sectorielles professionnelles) au niveau cantonal.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Comme le CDF, l'OFAS estime que l'orientation vers les besoins du marché du travail est essentielle pour une réadaptation réussie et que l'assurance-invalidité peut ainsi apporter une contribution importante à la lutte contre la pénurie de personnel qualifié. Cela ne vaut pas que pour les reclassements, mais aussi pour d'autres mesures de l'AI. Les offices AI travaillent déjà en étroite collaboration avec les associations cantonales de l'économie et les offices cantonaux de la formation professionnelle. L'OFAS continuera de renforcer la collaboration avec les acteurs de la formation professionnelle et du monde du travail au niveau national et d'offrir aux offices AI le soutien nécessaire pour ce qui est des connaissances du marché du travail. Il continuera également de soutenir les offices AI dans leur collaboration avec les acteurs concernés au niveau cantonal.

Texte original en allemand

4.2 Peu de savoirs systématiques en matière de « bonnes pratiques » au niveau fédéral

Les offices AI fonctionnent selon des approches différentes, aussi bien au niveau stratégique des critères d'accès aux mesures de reclassement qu'au niveau de l'exécution des mesures. Ce dernier point comprend par exemple le type de reclassement ou le niveau d'accompagnement de la personne assurée par l'AI. Le CDF constate qu'actuellement, il n'y a pas d'échange systématique au niveau national entre les offices AI concernant ces différentes approches.

Grâce aux modules méthodologiques effectués dans le cadre de la présente évaluation et compte tenu des études déjà consacrées à la mise en œuvre de l'AI, il est possible de formuler certains facteurs cruciaux pour le succès des mesures. Les résultats des études de cas et les retours des entretiens sont en particulier pris en compte. Il n'est toutefois pas possible d'en dériver des conclusions certaines.

Personnel affecté à la réadaptation

Si l'OFAS détermine les effectifs des offices AI, ces derniers sont libres de décider comment ils répartissent leur personnel entre le domaine de l'examen du droit à la rente et celui de la réadaptation. Un manque de personnel engendre divers risques, notamment une exécution moins qualitative (reclassement simple mais inadapté, manque de suivi), le recours à des ressources externes ou encore le refus d'accorder un reclassement. Outre l'ampleur de l'effectif, un autre aspect important est le savoir-faire interne des offices AI pour la gestion des cas (par ex. la connaissance du marché du travail, voir le chapitre 4.1).

Suivi et accompagnement des assurés

Les entretiens révèlent les facteurs de succès cruciaux en matière de suivi et d'accompagnement, tels qu'identifiés par les offices AI et les assurés eux-mêmes :

- Activer la personne assurée selon ce que son état de santé permet : surtout dans le cadre des reclassements ayant lieu quelques jours par semaine, il faut veiller à ce que les assurés aient également, dans la mesure du possible, une occupation pratique.
- Gestion de cas active et ciblée : les offices AI doivent examiner les souhaits des assurés. Il convient toutefois d'élaborer promptement un plan de réadaptation ciblé à partir de ce substrat. Des recherches trop dispersées dans diverses orientations professionnelles peuvent entraver le processus de réadaptation (trop de stages, délais d'attente).
- Accompagnement plus intensif des personnes assurées et examen élargi des possibilités de reclassement lorsque la probabilité de rente est élevée (voir le chapitre 2.3) : si la probabilité est faible, des critères comme la motivation des assurés à effectuer un reclassement jouent un rôle prépondérant.
- Un suivi adapté aux besoins, par exemple pour les assurés atteints d'affections psychiques ou récemment accidentés qui se trouvent dans une situation personnelle difficile. À l'heure actuelle, un fort accent est mis sur la responsabilité / l'initiative personnelle.
- Des règles et recommandations claires concernant les autres mesures de réadaptation, telles que les mesures de réinsertion, l'orientation professionnelle, le coaching ou les mesures de placement.

Durée de l'examen

Pour les mesures de reclassement en particulier, comme en matière de réadaptation en général, il est important que l'examen soit effectué rapidement et que la mesure commence promptement, l'état de santé de la personne assurée étant pris en compte. Il est décisif pour la réinsertion professionnelle que la personne puisse commencer un éventuel reclassement dès que possible après son annonce à l'AI, pour minimiser son absence du marché du travail. Selon les participants au sondage, les offices AI y parviennent dans la plupart des cas (voir le chapitre 4.1). Divers offices AI s'efforcent en outre d'activer la personne assurée lorsqu'un reclassement est précédé d'un délai d'attente (par ex. au moyen de stages).

Durée du reclassement

Certains offices AI sont expressément d'avis qu'il faut privilégier les formations plus qualifiantes et de courte durée dès lors que la personne assurée remplit les conditions de la réussite d'une telle mesure. Ils estiment que c'est profitable aussi bien pour l'AI (coûts moins élevés) que pour la personne assurée (meilleures chances de réadaptation, salaire plus élevé). Ce point est lié à la question de l'équivalence des formations (voir le chapitre 3.3).

Proximité avec le marché primaire du travail

Tous les offices AI considèrent que les reclassements devraient idéalement être proches du marché primaire du travail. Dans la mesure du possible, les formations n'ayant pas lieu directement auprès d'un employeur sont combinées à des stages. Ceci est important pour que les personnes concernées puissent effectivement trouver un emploi après le reclassement. Certains offices AI ont confirmé que, par le passé, des apprentissages de commerce

accordés à des personnes d'âge moyen n'ont pas produit les résultats escomptés, le marché du travail étant plus intéressé par les jeunes diplômés et les professionnels expérimentés dans le domaine.

Évaluation de la personne assurée

Lors de l'aménagement des reclassements, les offices AI accordent une grande importance à l'état de santé des assurés, à leurs aptitudes et à leur motivation. Ceci se justifie notamment par l'impact financier de la mesure : la probabilité que le reclassement soit couronné de succès doit être aussi élevée que possible.

Selon le sondage, les raisons les plus fréquentes de l'interruption d'un reclassement étaient les suivantes (réponses multiples possibles) :

- l'état de santé s'est aggravé (64 %) ;
- le reclassement était trop exigeant pour la personne (34 %) ;
- le reclassement ne correspondait pas aux attentes (17 %).

Appréciation

À l'heure actuelle, les offices AI n'échangent pas assez d'informations sur leurs stratégies. Compte tenu de la marge de manœuvre en matière d'exécution et des années d'expérience en matière de reclassements, un tel échange est indispensable pour pouvoir identifier et généraliser les pratiques porteuses de succès. Il permettrait également de reconnaître à temps les stratégies inappropriées, telles que les reclassements dans des métiers offrant peu de chances de réussite sur le marché du travail.

Aux yeux du CDF, il convient d'instaurer un régime d'échange d'informations axé sur le long terme et appuyé par les directions des offices AI. L'OFAS et les offices AI devraient également évaluer les stratégies en matière d'efficacité (amélioration de la capacité de gain et de l'activité lucrative), en s'efforçant d'atteindre ces objectifs visés de manière aussi efficiente que possible. Il faut envisager l'octroi de reclassements aux personnes atteintes d'affections psychiques (voir le chapitre 4.3). L'OFAS peut intégrer dans son pilotage les approches qui se sont avérées prometteuses.

Recommandation 5 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS d'assurer à long terme l'échange d'informations entre les offices AI concernant les mesures d'exécution prometteuses en matière de reclassement et d'intégrer les résultats obtenus dans son pilotage.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

L'OFAS discutera de manière approfondie avec les offices AI des conclusions et des recommandations du CDF relatives aux mesures de reclassement, pour développer des solutions. Les stratégies de mise en œuvre prometteuses et les enseignements tirés seront intégrés, si nécessaire, dans des directives et pourront servir au pilotage exercé par l'OFAS. De plus, les offices AI pourront à tout moment soumettre à l'office des propositions d'amélioration.

L'échange entre les offices AI se fait via les organes et ressorts de la Conférence des offices AI (COAI).

Texte original en allemand

4.3 Reclassements chez les personnes atteintes d'affections psychiques : pas de « bonnes pratiques » à ce jour

De longue date, les affections psychiques sont la principale cause d'invalidité. Elles constituent le groupe dominant en matière de taux de nouvelles rentes dans toutes les catégories d'âge, hormis les plus de 60 ans²⁴. Il est important que l'AI connaisse l'efficacité des reclassements pour les personnes atteintes d'une affection psychique.

Les analyses statistiques du succès des reclassements montrent que les résultats tendent à être moins favorables en cas d'affection psychique que pour les autres catégories d'infirmités. Les personnes concernées perçoivent plus souvent une rente après un reclassement et lorsqu'elles exercent une activité lucrative, leur revenu est souvent nettement moins élevé. Des analyses différenciées, par exemple en fonction du diagnostic, n'ont pas été effectuées. Le sondage révèle lui aussi que les personnes atteintes d'une affection psychique sont moins bien intégrées sur le marché du travail. Les taux de réussite sont encore moins élevés en présence d'affections multiples.

En fonction des offices AI, la proportion d'assurés atteints d'une affection psychique dans l'effectif total des reclassements varie entre 40 % environ et le tiers de cette valeur (figure 8). Ces différences reflètent probablement le fait que la proportion de personnes atteintes d'affections psychiques diffère déjà au niveau des nouvelles demandes de prestations. Elles pourraient également être dues aux différentes approches des offices AI.

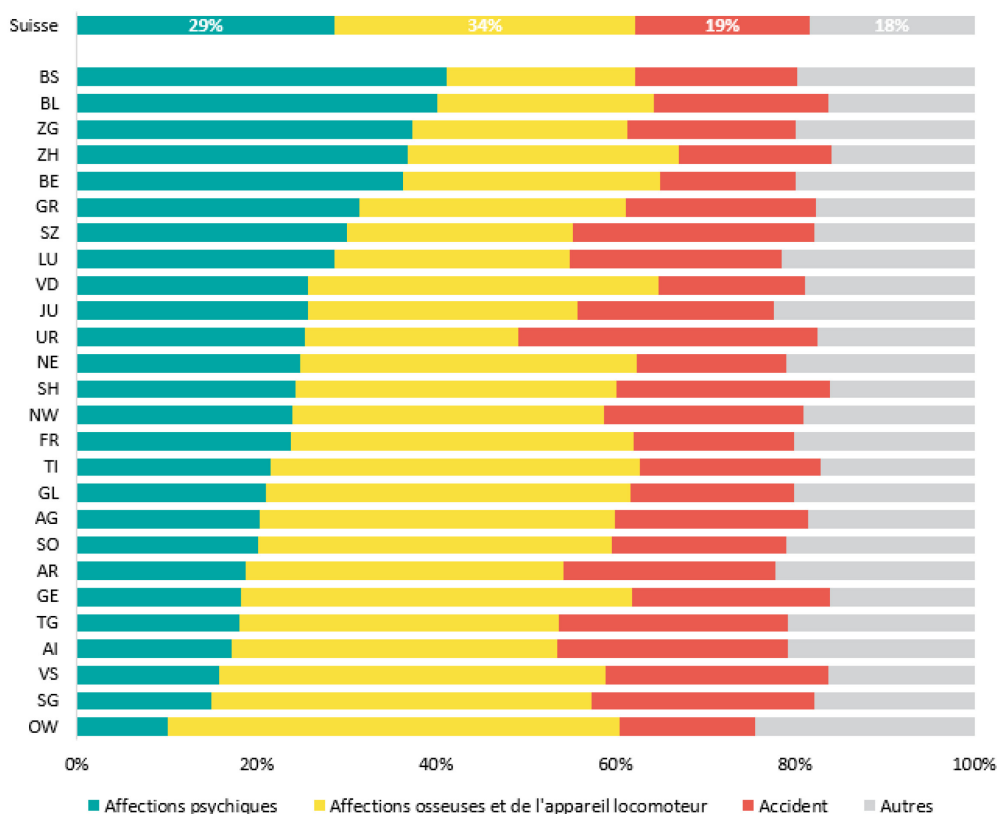


Figure 8 : Reclassements en fonction des infirmités (cohortes (2010–2019)). N=38 540 (données : monitoring de l'insertion professionnelle, OFAS ; infographie : CDF).

²⁴ OFAS (2022). Statistique de l'AI 2021, p. 7 s.

L'application des reclassements se comprend intuitivement dans certains tableaux cliniques : un ouvrier souffrant de fortes douleurs dorsales, le boulanger qui devient allergique à la farine ou un menuisier incapable de travailler dans l'atelier suite à un accident. Dans le cas des affections psychiques, la situation est autre : ces constellations « classiques », où l'atteinte à la santé survient de manière isolée dans une profession particulière et où l'on peut présumer qu'elle ne se manifesterait pas dans une nouvelle profession, sont plus rares dans ce contexte.

Les offices AI examinés dans les études de cas n'ont pas encore formulé de stratégies approfondies pour le reclassement des personnes atteintes d'affections psychiques. Les pratiques/expériences suivantes ont été observées :

- Un reclassement est souvent envisagé avec retenue pour les personnes atteintes d'affections psychiques. Ceci est lié au fait que les conséquences d'une affection psychique peuvent souvent se manifester également dans les autres professions qu'une personne est susceptible d'exercer.
- Le reclassement de personnes atteintes d'affections psychiques implique plus d'accompagnement et de soutien de la part des offices AI. Cela inclut la coordination avec d'autres mesures de réadaptation, telles que les entraînements progressifs.
- Il s'agit de distinguer les problèmes en lien avec la profession et les problèmes liés au lieu de travail. Un nouveau poste dans la même profession peut être plus prometteur qu'un reclassement.
- Par rapport aux autres tableaux cliniques, les offices AI ont plus tendance à considérer comme peu réalistes les souhaits de reclassement des personnes atteintes d'affections psychiques, soit car la profession visée paraît inappropriée eu égard à l'affection, soit car elle est associée à des espoirs irréalistes. L'on peut citer comme exemples les métiers qui impliquent beaucoup de contacts sociaux (notamment la prise en charge de personnes dans les domaines du social et de la santé).
- L'équivalence des possibilités de gain n'est pas forcément l'objectif le plus judicieux lorsqu'il est manifeste que la personne est dépassée à son niveau actuel et ferait mieux de passer à la vitesse inférieure (responsabilité trop importante, cadres). Les reclassements à un niveau de qualification inférieur sont possibles, mais des questions se posent en pratique (acceptation). Exemple : les personnes en burn-out.
- En cas d'affection psychique, un office AI examiné dans le cadre des études de cas poursuit une approche progressive de la reprise d'une activité professionnelle. Il peut s'agir du même emploi ou d'un poste légèrement adapté auprès d'un nouvel employeur. Cet office AI souhaite donner aux personnes concernées le temps nécessaire pour reprendre pied dans leur métier. D'autres offices AI peuvent avoir une approche similaire dans le cadre des mesures de réinsertion (par ex. entraînements progressifs).

Appréciation

Chez les personnes atteintes d'affections psychiques, les mesures de reclassement ne peuvent pas être appliquées à l'identique que chez les personnes atteintes de problèmes physiques. L'application des reclassements dans ce groupe ne va pas de soi. Elle exige un examen circonstancié compte tenu du diagnostic et un accompagnement rapproché des assurés, ainsi que des mesures adaptées au cas concret. Compte tenu du poids important des affections psychiques pour l'AI dans son ensemble, l'OFAS devrait accorder une attention particulière également aux reclassements dans ce domaine.

Aux yeux du CDF, un potentiel de développement demeure dans l'emploi judicieux des reclassés en cas d'affection psychique. Il est donc important que l'OFAS et les offices AI échangent des informations sur les pratiques porteuses de succès et les expériences réalisées dans ce domaine. L'OFAS devrait tenir compte de cet aspect dans le cadre de la recommandation 5.

5 Efficacité des reclassements

5.1 Le pilotage est sur l'amélioration de la capacité de gain

Selon l'art. 7 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), l'incapacité de gain est toute diminution de l'ensemble ou d'une partie des possibilités de gain de l'assuré résultant d'une atteinte à sa santé et persistant après les traitements et les mesures de réadaptation exigibles, en partant du principe d'un marché du travail équilibré. Il s'agit là d'une « notion théorique et abstraite »²⁵. Conformément à la circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité (CIRAI), elle renvoie aux possibilités de travail non pas réelles, mais hypothétiques étant donné les caractéristiques structurelles du marché du travail et abstraction faite de la situation conjoncturelle. Elle comprend aussi des emplois de niche.

Le critère décisif pour l'AI est la perte des capacités de gain (due à l'atteinte à la santé) et non pas le fait que la personne assurée travaille ou non. L'AI n'a donc pas pour mandat de trouver un poste pour la personne assurée.

Dans la CMRPr, savoir si les personnes assurées travaillent effectivement après un reclassement et réalisent effectivement un revenu a peu d'importance. Cet aspect n'est d'ailleurs pas pris en compte dans les indicateurs d'efficacité recensés par l'OFAS à des fins de pilotage. L'OFAS recense cinq indicateurs au total²⁶ :

- le taux de capacité de gain ;
- le taux de nouvelles rentes ;
- la variation des coûts pour les assurés majeurs ;
- la durée de traitement entre le dépôt de la demande et la décision d'octroyer des mesures de réadaptation ;
- le taux de l'effectif des rentes.

L'indicateur 1 prend en considération le nombre d'assurés qui ont achevé par le passé une mesure de réadaptation et ne perçoivent actuellement pas de rente, mis en relation avec le nombre total de personnes assurées. Il est censé permettre d'évaluer les résultats en matière de réadaptation. Le fait qu'une personne travaille et réalise un revenu après une mesure est sans incidence pour cet indicateur. Pour concrétiser cet aspect :

- l'intégration sur le marché du travail après un reclassement varie d'une personne à l'autre.
- Pour ce premier indicateur d'efficacité, les offices AI avec plus d'assurés qui travaillent n'obtiennent pas un meilleur score que les offices où cela réussit moins souvent et qui affectent peut-être moins de ressources à la réinsertion.
- De plus, étant donné qu'une grande partie des personnes reclassées n'aurait probablement de toute manière pas droit à une rente (voir le chapitre 2.3), la pertinence de cet

²⁵ Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité, CIRAI, ch. marg. 3406-7.

²⁶ L'OFAS a indiqué être en train de revoir ses indicateurs d'efficacité.

indicateur est sujette à caution pour les reclassements. Plutôt que le résultat en matière de réadaptation, cet indicateur mesure l'enthousiasme des offices AI à appliquer des mesures professionnelles.

L'OFAS publie depuis quelques années une fiche d'information sur la réadaptation professionnelle par l'AI²⁷. Ce document présente notamment la situation professionnelle et le recours à la rente une année après la fin de diverses mesures de réadaptation, dont les reclassements. Ces analyses reposent sur un jeu de données qui croise différentes sources et permet d'effectuer une analyse longitudinale. Il comprend par exemple des données sur le revenu des personnes avant et après les mesures de réadaptation.

Selon les informations communiquées dans les entretiens, les offices AI cantonaux axent clairement les reclassements sur une activité lucrative effective sur le marché primaire du travail. Les documents de certains offices AI préconisent de tenir compte de la probabilité de trouver un emploi dans la décision relative à un reclassement. Or, en l'état des choses, les offices AI ne savent pas vraiment si la mesure a produit ce résultat. Ils ont souvent une information sur la capacité des personnes à subvenir à leurs besoins après un reclassement, par exemple si la personne reste en recherche d'emploi ou si elle est au bénéfice d'un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée. Mais ces informations ne sont pas disponibles systématiquement ni sur le long terme.

Le manque d'informations quant au résultat en matière d'activité lucrative effective est un obstacle au développement continu des stratégies d'exécution des offices AI. Ces dernières années, certains offices AI ont modifié considérablement leur pratique en matière de reclassements, principalement pour des motifs juridiques ou financiers, mais rarement sur la base de considérations d'efficacité.

Appréciation

Même si l'AI part de l'hypothèse d'un marché du travail équilibré (en particulier pour l'examen du droit à une rente), le CDF estime que les mesures de reclassement doivent être efficaces et durables sur le marché du travail effectif. À l'heure actuelle, le pilotage de l'OFAS crée peu d'incitations à accorder des reclassements efficaces sur le marché primaire du travail, que ce soit par le biais de la circulaire ou par les indicateurs d'efficacité qu'il utilise. L'OFAS ne dispose par ailleurs pas de mécanismes de contrôle efficaces dans l'éventualité où les offices AI reclassent les assurés dans des professions ou des activités pour lesquelles le marché du travail réel n'offre pas d'emplois.

Les offices AI pour leur part, à leurs propres dires, visent des reclassements axés sur le marché du travail, mais en savent peu sur les résultats de leurs stratégies. L'OFAS a en principe à sa disposition des données qui se prêtent à des analyses plus poussées et seraient utiles aux organes d'exécution.

Recommandation 6 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFAS de développer, à l'attention des offices AI, des indicateurs qui reflètent l'efficacité à long terme des reclassements sur la base de l'activité lucrative effective à l'issue de la mesure.

²⁷ OFAS (2022). Réadaptation professionnelle par l'assurance-invalidité : Évolution 2021.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFAS

Avec l'entrée en vigueur du DC AI, l'OFAS a également (re)défini les données à recueillir pour améliorer la surveillance et le pilotage. Les instruments de surveillance et de pilotage sont actuellement en voie de remaniement ; c'est notamment le cas des indicateurs de résultats 1a/1b relatifs au taux de capacité de gain qui ne permettent pas de se prononcer sur l'efficacité à long terme.

L'OFAS rappelle toutefois que l'AI se base sur un marché du travail équilibré (art. 7 LPGa). Elle soutient les assurés afin qu'ils puissent exercer une activité professionnelle après la fin du processus de réadaptation. Mais il n'incombe pas à l'AI de leur trouver un emploi. Les offices AI peuvent toutefois soutenir les assurés dans leur recherche d'emploi (art. 18 à 18d LAI).

Ce fait sera pris en compte lors du remaniement des indicateurs de résultats 1a/1b. Par conséquent, il n'est pas prévu de mesurer systématiquement l'efficacité à long terme des mesures de reclassement, c'est-à-dire de vérifier l'existence d'une activité professionnelle effective après la fin de la mesure. Cette question pourra toutefois être abordée dans le cadre d'éventuels projets de recherche (PR-AI). De plus, la statistique des parcours types dans le social (SHIVALV) fournit des informations sur les entrées, les sorties et le maintien dans l'assurance-chômage (AC), l'aide sociale (AS) et l'AI. Cette recommandation ne sera donc que partiellement mise en œuvre.

Texte original en allemand

Le CDF prend acte du rejet partiel.

5.2 Influence positive des reclassements sur le taux d'invalidité

En 2020, environ 18 % des personnes ayant achevé une mesure de reclassement l'année auparavant percevaient une rente²⁸. La fiabilité de ce chiffre en ce qui concerne les résultats des mesures de reclassement est toutefois limitée : il semble probable que le taux de rentes après un reclassement dépend fortement de l'accès au reclassement. Les offices AI diffèrent fortement dans ce domaine et il faut partir du principe qu'une majorité des personnes n'aurait pas droit à une rente indépendamment du reclassement (voir le chapitre 2).

Un office AI a codé pour le CDF le taux d'invalidité avant et après un reclassement sur un échantillon de 45 personnes. Les résultats montrent que le taux d'invalidité a diminué dans quatre cas sur cinq. Le taux d'invalidité avait parfois baissé de 20 % ou plus après un reclassement. L'absence de baisse était associée à divers facteurs, par exemple un revenu sans invalidité très élevé ou le fait que le reclassement avait été accordé en raison d'une formation qualifiante préalable de niveau CFC au minimum, avec une durée de vie professionnelle restante importante. Bien que les résultats de cette évaluation reposent sur un faible nombre de cas, il paraît très plausible qu'un reclassement achevé avec succès permettra d'aboutir à une amélioration de la capacité de gain ou une diminution du taux d'invalidité. Ceci ressort également de divers exemples issus des dossiers consultés.

²⁸ En fonction du taux d'invalidité, les assurés ont droit à un quart de rente, une demi-rente, trois quarts de rente ou une rente entière.

Exemple de reclassement

Un assuré de 40 ans actif dans le service externe d'une entreprise tire de son activité un revenu supérieur à 90 000 francs. Des problèmes cardiaques ont donné lieu à une incapacité de travail de 100 % dans son activité. Dans une activité adaptée, la capacité de travail est de 50 %. Sur cette base et compte tenu d'un revenu avec invalidité selon l'ESS, l'office AI calcule une perte de gain d'environ 65 %. Du fait de l'atteinte à la santé, il se révèle impossible de continuer à employer l'assuré dans la même activité à un taux d'occupation réduit, comme prévu initialement. L'assuré accomplit alors une formation d'assistant comptable (y c. un stage dans une entreprise). Le reclassement achevé avec succès, il obtient dans l'entreprise où il a suivi le stage un emploi à taux d'occupation réduit qui lui procure un revenu de 43 000 francs. Le taux d'invalidité calculé sur la base de ces chiffres s'élève à 54 %, plus élevé qu'avant le reclassement. L'assuré perçoit dès lors une demi-rente.

Les données statistiques de l'OFAS ne permettent pas de constater si un reclassement a été achevé avec succès ou non. Les offices AI examinés dans les études de cas estiment le taux d'abandon à 10 % au plus, en partie beaucoup moins. Dans le sondage en revanche, 20 % des sondés ont indiqué ne pas avoir achevé la mesure. Cette différence pourrait s'expliquer par une différence au niveau du concept de réussite : l'office AI se base sur l'achèvement formel de la mesure, alors que le critère déterminant pour les assurés est plutôt le fait d'avoir un emploi après le reclassement. Il faut garder à l'esprit qu'une grande partie des reclassements n'aboutit pas à un titre formel.

Les participants au sondage sont majoritairement d'avis que le reclassement était nécessaire pour pouvoir travailler à long terme (60 % d'approbation, figure 9). En revanche, ils étaient moins convaincus que le reclassement améliore les chances sur le marché du travail.

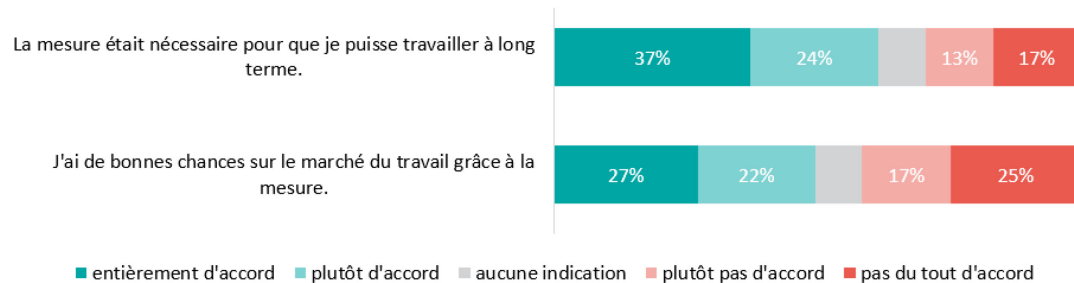


Figure 9 : Appréciation de l'utilité du reclassement. N=485 (sondage : gfs.bern).

Appréciation

Les reclassements devraient en général avoir un impact positif sur le taux d'invalidité, dans la mesure où ils sont achevés. Il n'est pas possible de déterminer clairement dans quelle mesure cela permet d'éviter une rente. Le CDF estime par conséquent que l'OFAS et les offices AI doivent accorder plus d'attention à cette question lors de la définition des critères d'accès (voir le chapitre 2.3 et la recommandation 1).

5.3 Les reclassements peuvent aboutir à une réadaptation durable

Les personnes assurées réussissent-elles à se réinsérer après un reclassement ? Les analyses statistiques effectuées et le sondage auprès des personnes assurées fournissent des éléments de réponse.

La figure 10 montre que dans le passé récent, le taux de personnes réalisant un revenu après avoir participé à des mesures de reclassement dépasse légèrement 70 %. L'évolution dans le temps est plutôt positive, surtout pour le groupe de personnes avec un revenu supérieur à 3000 francs par mois.

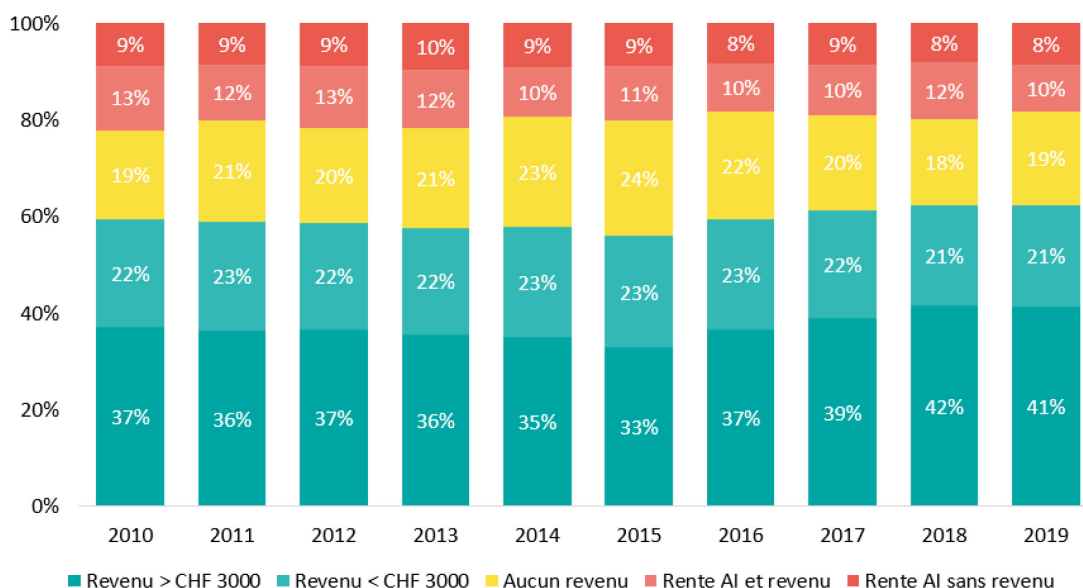


Figure 10 : Situation pour différentes cohortes un an après l'achèvement du reclassement. N=38 540 (données : monitoring de l'insertion professionnelle, OFAS ; infographie : CDF).

L'objectif de principe d'un reclassement est une possibilité de gain équivalente. Pour cette raison, le CDF a analysé l'évolution des revenus après l'achèvement de la mesure en comparaison avec le revenu réalisé avant le reclassement (figure 11)²⁹. Les reclassements atteignent en bonne partie l'objectif d'une capacité de gain équivalente. Les revenus réalisés après le reclassement varient toutefois fortement par rapport aux revenus initiaux et ce, dans un sens comme dans l'autre. Le revenu après un reclassement n'est pas systématiquement supérieur ou inférieur à celui obtenu avant la mesure. Il convient de noter que des facteurs comme le temps partiel ne sont pas pris en compte dans ces données. Les différences entre groupes d'âge sont probablement le résultat des pratiques en matière d'accès des offices AI, notamment les règles pour les assurés jeunes et formés (voir le chapitre 2.2).

²⁹ Seules sont prises en compte les personnes tirant un revenu d'une activité lucrative avant le reclassement ainsi que quatre ans après l'achèvement de la mesure. Les bénéficiaires de rentes AI ne sont pas pris en compte.

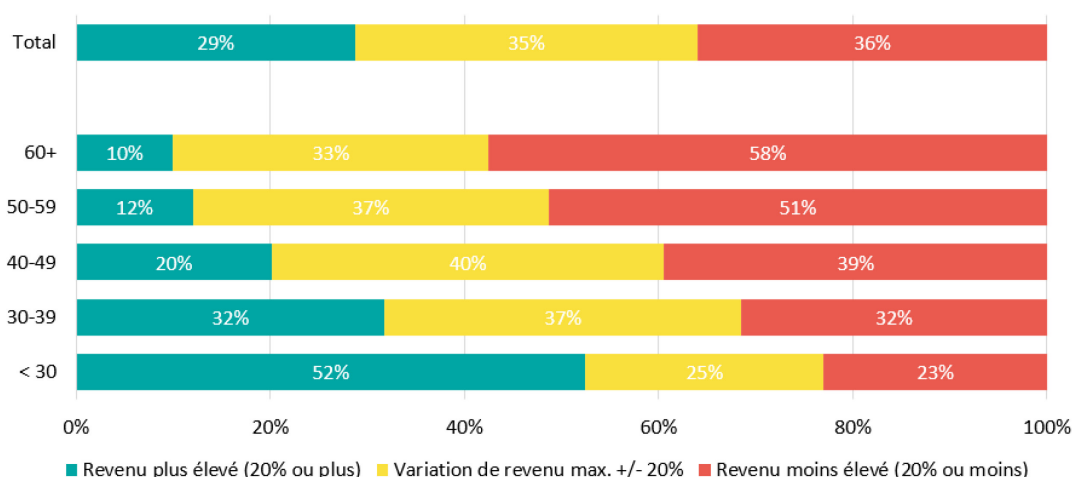


Figure 11 : Comparaison du revenu maximal avant le reclassement et du revenu maximal après la mesure, par groupes d'âge. Sans les personnes percevant une rente après le reclassement ; uniquement personnes réalisant un revenu (cohortes 2010-2016). N=10 901 (données : monitoring de l'insertion professionnelle, OFAS ; infographie : CDF).

D'autres dimensions que l'âge peuvent être prises en compte (nous nous concentrons sur les catégories les plus importantes quantitativement): les formations de niveau tertiaire et la formation professionnelle de base ont de meilleurs résultats par rapport à la catégorie « autres formations » (respectivement 75 % et 55 % de personnes dont le revenu a baissé de 20 % au maximum par rapport à avant le reclassement). Ces mesures sont plus onéreuses que celles de la catégorie « autres formations », qui durent généralement moins longtemps. Il y a probablement là un effet de sélection : les formations de longue durée impliquent des exigences plus élevées pour les assurés, par exemple au niveau de la formation existante ou de la capacité de travail dans une activité adaptée. Les offices AI sont donc plus enclins à accorder des formations courtes (catégorie « autres formations ») lorsque les perspectives de succès des mesures sont incertaines. Le profil des assurés varie donc en fonction du type de reclassement. Les offices AI qui accordent plus de reclassements envisagent probablement cette mesure aussi pour les personnes qu'il est moins aisé de réinsérer sur le marché du travail. Les offices plus restrictifs par contre peuvent privilégier les cas présentant de bonnes perspectives de réussite, en fonction de leur stratégie en matière d'accès au reclassement. Ceci limite quelque peu la fiabilité des comparaisons intercantoniales du taux de réussite.

En cas d'affection psychique, le taux de réussite est inférieur d'environ 10 % par rapport aux accidents et aux affections osseuses ou de l'appareil locomoteur. Les différences en matière d'âge, de type de reclassement et d'atteinte à la santé s'expliquent probablement aussi, du moins en partie, par les différences constatées entre les offices AI.

Presque 60 % des sondés disposent d'un emploi sur le marché primaire du travail quatre ans après le terme du reclassement. Moins de 5 % ont indiqué avoir un emploi sur le marché secondaire du travail. Les reclassements des offices AI sont donc axés sur le marché primaire du travail.

Le sondage fournit plusieurs indices qualitatifs sur la situation professionnelle des personnes disposant d'un emploi sur ce marché primaire :

- Les sondés sont globalement satisfaits de leur situation professionnelle (figure 12). Ce critère porte d'une part sur l'état de santé (contrainte physique, stress / contrainte psychique) et d'autre part sur des facteurs liés à l'activité lucrative en tant que telle (contenu du travail, possibilités de carrière, revenu).

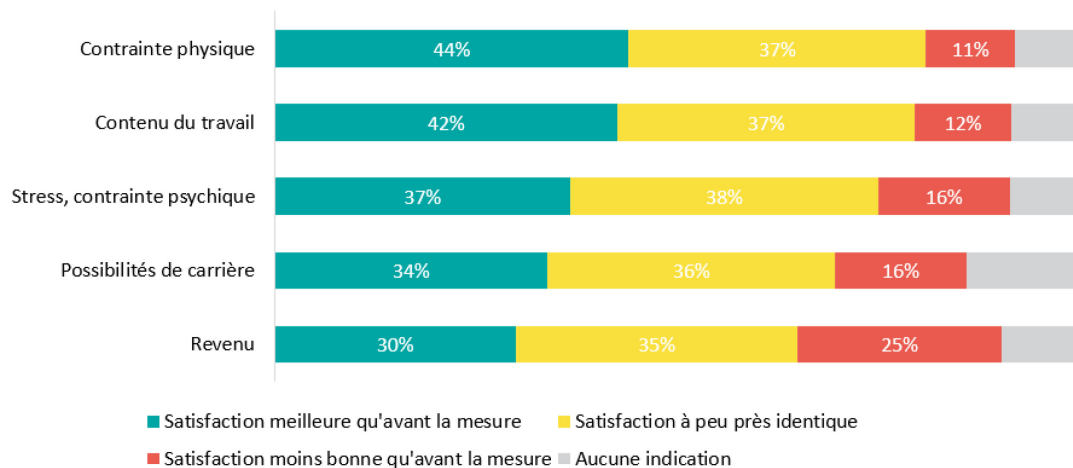


Figure 12 : Appréciation de la situation professionnelle. N=284 (sondage : gfs.bern).

- En règle générale, les personnes sont au bénéfice d'un contrat de travail de durée indéterminée (environ 90 %). La proportion d'indépendants ou de travailleurs avec un contrat de travail à durée déterminée / temporaire est faible.
- Parmi les personnes actives sur le marché primaire du travail, une bonne moitié a un taux d'occupation de 80 % ou plus (figure 13). Les sondés sont majoritairement satisfaits de leur taux d'occupation.

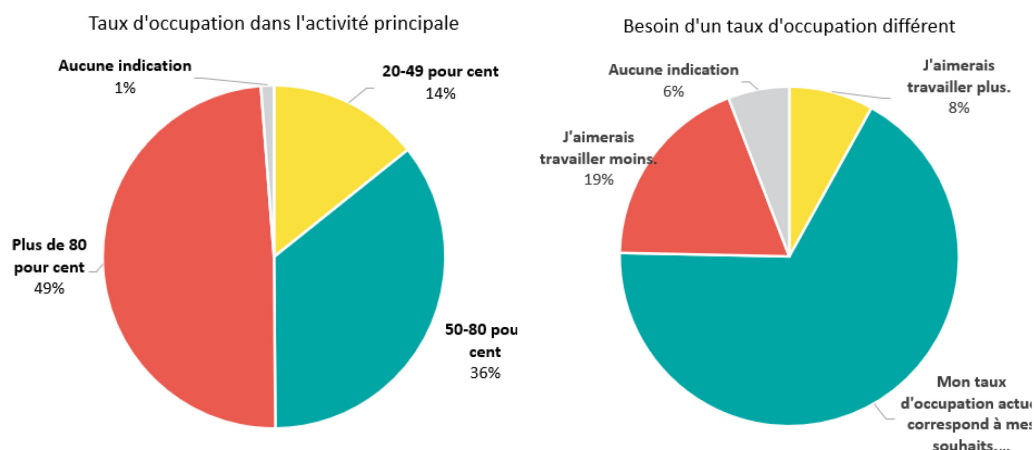


Figure 13 : Appréciation du taux d'occupation. N=284 (sondage : gfs.bern).

- Presque trois quarts des personnes actuellement actives sont plutôt d'accord que ce qu'elles ont appris au cours du reclassement est utile dans leur activité actuelle.
- Plus de la moitié des sondés estiment que le reclassement a eu au moins un effet plutôt positif sur leur situation professionnelle.

Appréciation

Par rapport aux mesures à bas seuil de l'AI, telles que le conseil ou le placement, les reclassements sont en mesure d'influencer à un niveau plus fondamental les perspectives professionnelles des assurés au moyen de de formations. Les données tout comme divers exemples particuliers font état de nombreux succès. Les reclassements contribuent à ce que les personnes atteintes dans leur santé puissent demeurer dans le monde du travail ou s'y réinsérer. Selon les résultats du sondage, les rapports de travail sont pour bonne partie relativement stables (contrats à durée indéterminée, ressenti positif des personnes concernées, revenus comparables). Le CDF considère donc les reclassements comme un élément important de l'éventail de mesures de réadaptation de l'AI.

5.4 Une partie des reclassés ne parvient pas à subvenir à ses propres besoins

La figure 10 montre clairement que la réadaptation professionnelle sur le marché du travail ne réussit pas dans tous les cas. Une proportion relativement constante, proche de 20 %, n'a pas de revenu après un reclassement sans pour autant percevoir une rente de l'AI. Une proportion similaire de personnes réalise un revenu qui ne dépasse pas 3000 francs par mois.

Étant donné que les assurés exercent une activité lucrative et/ou perçoivent des indemnités journalières de l'AI pendant un reclassement, ils ont en principe droit aux prestations de l'AC s'ils ne trouvent pas de travail après l'achèvement de la mesure. Selon des analyses statistiques et sur la base du monitoring de l'insertion professionnelle de l'OFAS, la proportion de personnes percevant des prestations de l'AC avoisine 25 % au cours de l'année qui suit l'achèvement de la mesure. La quatrième année après l'achèvement de la mesure, ce taux n'est plus que de 9 %. La proportion de prestations de l'AC augmente légèrement avec l'âge. La proportion de personnes percevant des indemnités journalières de l'AC au moins une fois après leur reclassement est légèrement supérieure à 40 %³⁰. Ce taux est relativement constant au fil du temps, toutes cohortes confondues.

Le montant des indemnités journalières de l'AC versées au cours de la première année qui suit l'achèvement de la mesure est proche de 20 millions de francs pour les cohortes jeunes. À cet égard, il convient de mentionner que des indemnités journalières ont parfois déjà été perçues auparavant (les coûts par cohorte au cours de l'année où la mesure est achevée sont proches de 15 millions de francs).

Enfin, environ 15 % des reclassés touchaient l'aide sociale au cours de l'année suivant le reclassement, proportion qui tombait à 11 % dans la cohorte 2018. Le taux d'aide sociale était essentiellement inchangé une fois la quatrième année venue (environ 10 %). Le CDF ne dispose pas de données sur les coûts engendrés de ce fait.

Par rapport aux données statistiques de l'OFAS, les taux de prestations de l'AC ou de l'aide sociale sont moins élevés dans les sondages, s'élevant à 4 % (AC) et 6 % (aide sociale). Ceci peut être lié à une distorsion dans la participation au sondage ou au fait qu'il s'agit d'un instantané auquel échappent les cas où des prestations de l'AC sont perçues pendant une courte période. Le sondage révèle également qu'une minorité des sondés vit de leurs économies (9 %) ou bénéficie d'un soutien financier des proches (partenaire : 8 %).

³⁰ Cohortes 2010–2015.

Selon les résultats du sondage et d'autres sources, il existe deux obstacles prépondérants à l'entrée sur le marché du travail et à l'exercice d'une activité lucrative sur le long terme :

- Le premier est lié aux atteintes à la santé qui continuent d'influencer les chances de gain même après le reclassement. Les atteintes à la santé constituent la principale difficulté dans la recherche d'emploi, près de 40 % des sondés ayant mentionné ce problème. Plus d'un tiers considère son état de santé actuel comme mauvais. L'état de santé d'environ 20 % des sondés s'est aggravé au cours des dernières années. La stabilité de l'état de santé est particulièrement importante chez les personnes atteintes d'affections psychiques, mais elle joue également un rôle dans le cas d'autres maladies (par ex. les affections du système nerveux).
- Un second facteur est en lien avec la demande sur le marché du travail, surtout avec les difficultés au niveau de la recherche d'emploi (voir le chapitre 4.1). Une majorité des personnes (55 %) qui avaient exercé une fois une activité lucrative au cours des quatre années passées avait déjà un emploi au moment où les personnes en question achevaient le reclassement. La moitié des 41 % pour lesquels ce n'était pas le cas a trouvé un emploi dans un délai de six mois. Dans les entretiens individuels avec les assurés, certains ont exprimé des réticences face à l'idée de changer d'emploi, estimant que leur employeur actuel les connaît et qu'un nouvel employeur pourrait se montrer moins compréhensif face à leur état de santé. Cela se recoupe avec l'avis de certains employeurs consultés, qui font preuve de loyauté envers leurs collaborateurs même s'ils ne fournissent plus la même performance après un reclassement.

Appréciation

Dans un nombre considérable de cas, les personnes ayant suivi un reclassement ne parviennent pas à réintégrer le marché du travail. Ces personnes sont pour partie tributaires du soutien d'autres systèmes de sécurité sociale et de membres de leur entourage.

Divers facteurs susceptibles d'influencer le succès de la réadaptation échappent au contrôle direct de l'AI. Plusieurs constats de la présente évaluation suggèrent néanmoins que l'efficacité des reclassements est encore améliorable (voir en particulier le chapitre 3.3 et la recommandation 3, le chapitre 4.2 et la recommandation 5 ainsi que le chapitre 5.1 et la recommandation 6).

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs et circulaires

Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1)

Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20)

Règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI ; RS 831.201)

Circulaire du 1.1.2022 sur les mesures de réadaptation professionnelle de l'AI (CMRPr ; état au 1.2.2022)

Circulaire du 1.1.2022 sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité (CIRAI ; état au 1.7.2022)

Circulaire du 1.1.2022 concernant les indemnités journalières de l'assurance-invalidité (CIJ ; état au 1.1.1011)

Interventions parlementaires

21.4575 – Réduire les obstacles au reclassement et favoriser la réadaptation professionnelle Motion de Christian Lohr, CN, déposée le 16 décembre 2021

22.3377 – Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité. Motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN, déposée le 6 avril 2022

Messages

17.022 – Message du 15 février 2017 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (développement continu de l'AI)

Annexe 2 : Abréviations

| | |
|-------|---|
| AC | Assurance-chômage |
| AFP | Attestation fédérale de formation professionnelle |
| AI | Assurance-invalidité |
| ATF | Arrêt du Tribunal fédéral |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CFC | Certificat fédéral de capacité |
| CIJ | Circulaire concernant les indemnités journalières de l'assurance-invalidité |
| CIRAI | Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité |
| CMRPr | Circulaire du sur les mesures de réadaptation professionnelle de l'AI |
| COAI | Conférence des offices AI |
| DCAI | Développement continu de l'assurance-invalidité |
| ESS | Enquête sur la structure des salaires |
| LAI | Loi fédérale sur l'assurance-invalidité |
| LCF | Loi sur le Contrôle des finances |
| LPGA | Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales |
| OFAS | Office fédéral des assurances sociales |
| OFS | Office fédéral de la statistique |
| OFSP | Office fédéral de la santé publique |
| ORP | Office régional de placement |
| RAI | Règlement sur l'assurance-invalidité |
| RC | Reclassement |
| SECO | Secrétariat d'État à l'économie |

| | |
|-------|---|
| SEFRI | Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation |
| TF | Tribunal fédéral |

Annexe 3 : Méthodes

Module 1 : Analyse de documents

Une analyse de documents a permis d'élaborer les bases nécessaires et de collecter des informations de fond. Cette étape a inclus les bases légales, les circulaires de l'OFAS, des études et évaluations, des décisions judiciaires et d'autres documents. Les offices AI ont fourni au CDF des documents internes sur les mesures de reclassement.

Module 2 : Entretiens

Des entretiens semi-structurés ont été menés avec différentes personnes de la Confédération (OFAS, SECO, SEFRI) ainsi qu'avec des parties prenantes externes (experts, organisations de personnes handicapées, représentants des employeurs). Ces entretiens avaient pour but, d'une part, d'approfondir certaines thématiques particulières et d'obtenir des informations plus détaillées et, d'autre part, de vérifier les résultats existants et d'en assurer la qualité.

Module 3 : Analyses de données

Les analyses de données ont été effectuées principalement sur la base des données issues du monitoring de l'insertion professionnelle de l'OFAS. Il s'agit de données sur le parcours des personnes assurées dont la réadaptation est achevée. Une cohorte réunit tous les assurés qui ont achevé leur processus de réadaptation pendant la même année. Des données sont disponibles pour la période avant et après le processus de réadaptation pour certaines variables (par ex. revenu, perception d'une rente, indemnités journalières de l'AC). Le CDF avait à sa disposition des données pour les cohortes 2010 à 2019.

Module 4 : Études de cas

Le CDF a réalisé des études de cas dans quatre cantons : Berne, Genève, Saint-Gall et Schwyz. Les critères de sélection étaient une application différente des mesures de reclassement, notamment en matière de fréquence, et la volonté de tenir compte des différentes régions linguistiques. Les études de cas ont inclus des visites auprès des offices AI, des entretiens avec des représentants des offices AI ainsi qu'avec d'autres parties prenantes (par ex. caisses de compensation, services sociaux, employeurs), l'analyse de documents et, pour chaque office AI, six dossiers de personnes ayant achevé un reclassement.

Module 5 : Sondage auprès des assurés

Le groupe cible du sondage correspondait aux personnes ayant achevé une mesure de reclassement en 2018. L'échantillon a été sélectionné sur la base du monitoring de l'insertion professionnelle. Les données d'adresse ont été mises à disposition par les offices AI, dix d'entre eux ayant également mis à disposition des adresses e-mail. Le sondage a été réalisé par l'institut gfs.bern.

L'échantillon brut comprenait 1520 personnes. Ces personnes ont été contactées par courrier postal, ou par e-mail lorsque l'envoi postal n'aboutissait pas et qu'une adresse e-mail était à disposition. Deux rappels ont été envoyés, un par courrier postal, un second par e-mail. Les adresses e-mail n'étant pas disponibles systématiquement, l'échantillon net a été pondéré en fonction de la région linguistique, de l'office AI et du sexe de l'effectif brut.

Un total de 119 personnes de l'échantillon brut sont restées injoignables faute de coordonnées de contact. 485 personnes ont répondu entièrement au sondage. Le taux de participation se situe donc vers 35 % (sur l'échantillon brut, déduction faite des personnes non contactées).

Module 6 : Groupes de discussion

Dans le cadre du sondage, les personnes examinées dans le cadre des études de cas de Berne et Genève se sont vu proposer de participer à un groupe de discussion. Une discussion a eu lieu avec cinq assurés du canton de Genève (via Zoom). En ce qui concerne le canton de Berne, une seule personne s'est présentée en fin de compte.

Priorités des recommandations

Le CDF priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (critère relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (critère absolu).

Annexe 4 : Bibliographie

Baer, Niklas, Ulrich Frick, Christine Besse, Neisa Cuonz et Michael Matt (2018): Beruflich-soziale Eingliederung aus Perspektive von IV-Versicherten. Erfolgsfaktoren, Verlauf und Zufriedenheit. Berne: OFAS

OFAS (2022): Berufliche Eingliederung durch die Invalidenversicherung: Entwicklung 2021. OFAS

Egli, Philipp, Martina Filippo, Thomas Gächter et Michael E. Meier (2021): Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung. EIZ Publishing (version PDF)

Geisen, Thomas, Edgar Baumgartner, Guy Ochsenbein, Cédric Duchêne-Lacroix, Lea Widmer, Pascal Amez-Droz et Roland Baur (2016): Zusammenarbeit der IV-Stellen mit den Arbeitgebenden. Berne: OFAS

Guggisberg, Jürg, Markus Schärner, Céline Gerber et Severin Bischof (2021): Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung. Fakten oder Fiktion: Was sagen die Zahlen? Sur mandat de Coop Rechtsschutz AG. Berne: bureau BASS

Riemer-Kafka, Gabriela et al. (2021): Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter du 22 mars 2021

Schmidlin, Sabina, Eva Bühlmann, Fitore Muharremi, Emilienne Kobelt et Cyrielle Champion (2020): Evaluation der Integrationsmassnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung. Berne: OFAS

Annexe 5 : Indicateurs des offices AI

| Office AI | Nombre de personnes bénéficiant d'un reclassement | Taux de reclassement* | Coûts de la mesure par personne (en francs) | Coûts des indemnités journalières par personne (en francs) | Coûts totaux par personne |
|---------------|---|-----------------------|---|--|---------------------------|
| ZH | 2555 | 6 | 14 651 | 27 774 | 44 218 |
| BE | 2149 | 8 | 20 259 | 27 104 | 51 957 |
| LU | 861 | 8 | 13 427 | 16 790 | 33 643 |
| UR | 23 | 3 | 14 771 | 33 571 | 62 504 |
| SZ | 297 | 7 | 15 671 | 41 714 | 58 420 |
| OW | 45 | 5 | 13 724 | 47 395 | 61 157 |
| NW | 38 | 3 | 14 352 | 33 309 | 64 336 |
| GL | 86 | 8 | 11 380 | 15 710 | 31 953 |
| ZG | 186 | 6 | 20 398 | 26 803 | 50 359 |
| FR | 510 | 6 | 25 559 | 72 558 | 109 789 |
| SO | 340 | 5 | 14 533 | 36 239 | 54 039 |
| BS | 309 | 6 | 11 793 | 28 944 | 41 300 |
| BL | 1162 | 16 | 14 555 | 34 668 | 51 345 |
| SH | 61 | 3 | 14 903 | 58 125 | 74 770 |
| AR | 103 | 7 | 19 280 | 80 414 | 106 436 |
| AI | 27 | 7 | 11 536 | 15 600 | 28 583 |
| SG | 474 | 4 | 19 856 | 74 885 | 96 834 |
| GR | 788 | 16 | 14 143 | 28 937 | 46 183 |
| AG | 921 | 5 | 18 368 | 48 161 | 68 818 |
| TG | 179 | 2 | 16 531 | 62 415 | 80 915 |
| TI | 794 | 9 | 7621 | 3465 | 16 146 |
| VD | 1914 | 9 | 18 711 | 49 343 | 71 720 |
| VS | 888 | 10 | 13 730 | 59 623 | 76 429 |
| NE | 611 | 14 | 13 559 | 21 298 | 36 274 |
| GE | 1036 | 8 | 16 069 | 60 246 | 78 844 |
| JU | 468 | 26 | 25 476 | 55 165 | 82 063 |
| Suisse | 16 825 | 8 | 15 958 | 36 248 | 55 696 |

Fréquence et coûts des reclassements en fonction des offices AI. La médiane des coûts est indiquée. Cohortes 2016–2019.
*moyenne annuelle des reclassements pour 10 000 habitants âgés de 18 à 65 ans (chiffres de population pour l'année 2018, OFS).