

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
**Programme pluriannuel de recherche
sur l'invalidité et le handicap et
sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité
(PR-AI)**

Concept du programme de recherche du 26 mai 2006

Important : Ce concept présente les principaux points du programme de recherche répartis en quatre blocs thématiques. Il ne s'agit pas d'un appel d'offres au sens strict du terme. Les projets du programme seront explicitement mis au concours de manière séquentielle par les groupes d'accompagnement des blocs thématiques. Les appels d'offres pour lesquels des projets pourront être soumis seront publiés sur les pages Internet de l'OFAS consacré à la recherche. En principe, il est possible de proposer un projet chevauchant plusieurs thèmes du programme ou qui en regroupe plusieurs aspects. Les appels d'offres étant toutefois prioritaires, les groupes d'accompagnement des différents blocs thématiques ne sont pas tenus d'entrer en matière sur des sujets extérieurs à leur bloc.

Table des matières

1	Contexte	1
2	Objectifs du programme	1
3	Axes thématiques.....	1
3.1	Contexte et enjeux de l'AI.....	2
3.2.1	<i>L'assurance-invalidité, en aval et en amont</i>	<i>2</i>
3.2.2	<i>Intérêts des acteurs et structures incitatives.....</i>	<i>3</i>
3.2.3	<i>Invalidité pour raisons psychiques.....</i>	<i>5</i>
3.2.4	<i>Effets de la loi, de ses révisions et des nouveaux instruments</i>	<i>6</i>
4	Organisation du programme	7
4.1	Principes d'organisation	7
4.2	Direction stratégique du programme	8
4.3	Direction opérationnelle du programme, des blocs thématiques (modules) et des projets	8
5	Ressources	9
6	Calendrier.....	9

Projet de concept destiné à la Commission AVS/AI
Domaine AI et Secteur Recherche et évaluation
de l'Office fédéral des assurances sociales

1 Contexte

Ces dernières années, l'assurance-invalidité a enregistré une augmentation exceptionnelle du nombre de bénéficiaires de prestations et, partant, des coûts. Cette augmentation, qui a touché principalement les invalidités de nature psychique, fait craindre une explosion des coûts : en effet, en l'absence de réinsertion dans la vie professionnelle, ces invalidités donnent plus souvent droit à une rente complète et frappent des assurés relativement jeunes. Abstraction faite des conséquences financières de cette augmentation pour l'assurance, on n'applique pas suffisamment le principe qui veut que « la réadaptation prime la rente », d'où une perte de savoir-faire pour l'économie et une diminution de la qualité de vie des personnes touchées. Si l'on a déjà élaboré de nombreuses enquêtes et rapports sur ce problème (cf. la bibliographie) ces dernières années, il manque néanmoins toujours des études qui porteraient sur les facteurs exogènes et endogènes de cette évolution et sur les effets des dispositions légales. La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E 2005) a aussi constaté le manque de bases dans ce domaine.

La 4^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité a donné, par son art. 68 LAI, la base légale nécessaire pour que la Confédération entreprenne ou fasse réaliser « des études scientifiques sur la mise en œuvre de la présente loi pour a. en contrôler et en évaluer l'application ; b. en améliorer l'exécution ; c. en accroître l'efficacité et d. proposer les modifications utiles ». L'art. 96 RAI confie au département le soin de réaliser « un programme pluriannuel concernant des études scientifiques relatives à l'application de la loi », « après consultation de la Commission fédérale AVS/AI ».

2 Objectifs du programme

Conformément à ce mandat légal, les objectifs prioritaires du programme présenté dans le présent document consistent à identifier les causes de l'augmentation rapide des cas d'invalidité, à élaborer des bases (critères et données) permettant de juger de l'efficacité des mesures adoptées par les révisions de l'AI, ainsi qu'à proposer de nouveaux instruments contribuant à la réalisation des objectifs de l'AI et des modifications de la loi qui pourraient en améliorer l'efficacité. Le programme a donc pour but de relever le niveau des connaissances sur les effets voulus et involontaires de la LAI et de ses révisions, et ainsi de contribuer à deux objectifs : meilleure application du principe de la « réadaptation avant la rente » et maîtrise des coûts. Il doit aussi permettre une certaine comparaison internationale. En revanche, il ne se propose pas d'étudier la question du financement de l'AI au sens étroit (besoins financiers futurs, nouvelles recettes et nouvelle péréquation financière avec les cantons [RPT], qui sera évaluée ailleurs).

Afin d'éviter des pics de travail pour les groupes d'encadrement (cf. chapitre 4), les projets du programme de recherche devront être mis au concours de façon échelonnée.

Après un premier échange avec les principales organisations partenaires de l'OFAS (organisations de handicapés, partenaires sociaux, organes d'exécution et autres services fédéraux et intercantonaux) le 7 février à Berne, le présent programme pluriannuel de recherche a été discuté par la sous-commission AI le 9 mars 2006. Il doit maintenant être soumis à la Commission AVS/AI à l'occasion de sa séance du 13 avril 2006.

3 Axes thématiques

En raison de la structure complexe de notre système de sécurité sociale et de l'évolution rapide des paramètres exogènes et endogènes, l'assurance-invalidité présente un grand nombre de problématiques et peut donner lieu à une multitude de recherches. Le programme de recherche et d'évaluation PR-AI distingue quatre blocs thématiques, que nous expliquons ci-après.

3.1 Contexte et enjeux de l'AI

Dans tous les pays de l'OCDE, l'évolution sociale, démographique et économique place les régimes d'assurance-invalidité devant des défis considérables (OCDE 2003) : la modification de la structure d'âge a des répercussions sur le système de la sécurité sociale, la notion de maladie et d'invalidité évolue, l'invalidité est déstigmatisée. La concurrence plus acharnée, les mutations des structures économiques et la montée du chômage accroissent les pressions exercées sur les employés, excluent les travailleurs les plus faibles du marché de l'emploi et diminuent simultanément la capacité de celui-ci à absorber les handicapés (« emplois de niche »).

Outre ces facteurs exogènes, la forte hausse du nombre de prestations AI servies est aussi à mettre sur le compte de facteurs endogènes. Volet de notre système de sécurité sociale qui se développe depuis la fin du XIX^e siècle, l'assurance-invalidité présente une série de caractéristiques structurelles et organisationnelles propres à créer des frictions : mauvaise coordination avec les autres branches des assurances sociales et avec l'aide sociale, incitations insuffisantes à exercer une activité lucrative ou à augmenter le taux d'occupation, défaillances dans l'exécution, organisée sur le principe du fédéralisme, et dans la surveillance exercée par la Confédération... Les révisions de l'AI – la 4^e et la 5^e actuellement – ont pour but de maîtriser ces facteurs endogènes ; les derniers chiffres indiquent un net recul des nouveaux cas d'invalidité depuis 2004. Il reste à savoir si ce succès est dû à la surveillance ou à d'autres mesures de la 4^e révision, si les personnes concernées ont été transférées à d'autres systèmes de protection sociale, s'il s'agit d'un ajournement du problème ou si la cause du recul est à chercher dans des facteurs exogènes plutôt qu'institutionnels.

Les sujets prioritaires peuvent être regroupés de façon approximative en quatre blocs thématiques : le *système de l'AI*, les *structures d'incitations des acteurs*, les *maladies psychiques* et l'*efficacité des mesures et instruments* de la LAI et de ses révisions. Certaines questions qui, aujourd'hui déjà, peuvent être formulées de façon concrète sous forme de projets sont explicitement mentionnées dans les quatre axes thématiques. D'autres ne pourront être définies avec plus de précision que durant la mise en œuvre du programme et ne figurent ici que sous la forme de mot-clé. L'organisation (chapitre 4) doit expressément permettre une démarche échelonnée susceptible de s'adapter à l'évolution des besoins de la recherche.

En concevant le programme, il faut garder présent à l'esprit – sans nier les lacunes qui subsistent – que des efforts considérables ont été consentis ces dernières années pour étoffer la base d'informations et de données disponibles, tant par l'Administration fédérale (mandats d'étude octroyés par l'OFAS, développement des données administratives et différentes études mandatées par le Contrôle parlementaire de l'administration, CPA) que dans le cadre du PNR 45 « Etat social ». Le domaine de la santé mentale était par ailleurs un axe prioritaire de la Politique nationale de la santé. L'OCDE a aussi réalisé des études comparatives au plan international. Il faudra tenir compte de ces données lors de l'élaboration des sujets d'étude.

3.2 Blocs thématiques du programme de recherche

3.2.1 L'assurance-invalidité, en aval et en amont

Ce bloc thématique s'articule autour des interfaces qui relient l'assurance-invalidité à d'autres branches de la sécurité sociale, et notamment l'AC et l'aide sociale. En considérant le système de l'AI dans une macro-perspective, il s'agit de présenter et d'analyser sous plusieurs angles son fonctionnement dans sa forme actuelle.

a) Situation de l'AI dans le système global de la sécurité sociale et son contexte

Ce volet aborde les problèmes liés aux interfaces, les effets de la hausse du chômage et les comparaisons avec d'autres pays pour ce qui est de la structure et de l'organisation de l'AI. Dans cette perspective globale, il s'agira également de se demander dans quelle mesure la LAI et ses révisions promeuvent l'égalité des droits des personnes handicapées garantie par l'art. 8 Cst. et par la loi sur l'égalité pour les handicapés entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Les effets de cette loi sur l'AI devront aussi être étudiés.

- *Transitions et transferts de coûts entre branches de la sécurité sociale* : quels liens et quels flux peut-on distinguer entre les différentes branches de la sécurité sociale (en particulier entre l'aide sociale, l'AI et l'AC) et quelle a été leur évolution ? Cette question, qui fait déjà l'objet d'une étude pilote cantonale, servira de base à un monitoring ou à un groupe d'étude. On pourra ainsi analyser les parcours individuels ou typiques tant au sein de l'AI qu'entre celle-ci et les sous-système situés en amont et en aval (cf. point b).
- *La santé publique, système en amont de l'AI* : quelles fonctions d'aiguillage ou de filtre le système de santé publique assume-t-il actuellement et quelles notes leur attribuer en comparaison internationale ?
- *Évolution de la jurisprudence relative aux décisions d'octroi de rentes* : il faut se poser la question du rôle que jouent les tribunaux des assurances en matière de décisions d'octroi de rentes. En quoi la jurisprudence a-t-elle évolué ces quinze dernières années, tant au niveau cantonal qu'au niveau fédéral ? Et quelle influence ces changements ont-ils eue sur l'évolution de l'AI ?

Les relations entre le marché de l'emploi et l'AI constituent un autre sujet d'étude. La capacité de travail individuelle est fonction de l'offre existante sur le marché de l'emploi. Ce projet pourrait tirer parti des résultats obtenus par le seco dans ses études sur le marché de l'emploi et le chômage. Par ailleurs, il faut aussi intégrer la question de l'aptitude au placement des malades psychiques dans le point b) du bloc thématique 3.

b) Parcours dans le système AI

Ce paragraphe aborde des idées étudiées en partie dans d'autres projets et qui ne peuvent être qu'esquissées ici.

Exception faite d'une première étude qualitative (Bachmann et al. 2004), nous ne disposons actuellement d'aucun renseignement précis sur les chemins par lesquels une personne aboutit à l'AI, puis revient dans la vie professionnelle ou bien se voit octroyer une rente AI. Les études des biographies individuelles doivent retracer le parcours avant et après le premier contact avec l'AI, identifier des modèles de sortie du marché de l'emploi et de parcours dans les systèmes situés en amont, ainsi que dégager les interfaces et les points d'intervention de la détection précoce, en recherchant les facteurs de réussite et d'échec. Les questions de l'accès aux dossiers, du caractère complet de ceux-ci et de la possibilité pour les branches d'assurance de reconstituer les parcours sur la base des dossiers sont actuellement étudiées dans le cadre de l'avant-projet avec le canton de Berne mentionné ci-dessus.

Les chemins et les parcours aboutissant à la décision de rente peuvent également être considérés dans une perspective institutionnelle, ce qui sera fait dans le deuxième bloc thématique. Ces questions seront par ailleurs aussi abordées dans le troisième bloc thématique « Handicaps psychiques ».

Toutes les statistiques disponibles indiquent que les migrants présentent un risque plus élevé de devenir invalides. Il s'agit de réunir et d'analyser des données et des informations de base sur ce phénomène.¹

3.2.2 Intérêts des acteurs et structures incitatives

Plusieurs acteurs ont leur rôle à jouer dans l'établissement de l'invalidité. Ils ont des intérêts différents et sont mus par des motifs et des incitations différents. Il serait faux de voir dans le terme d'incitation une notion purement économique, car des facteurs sociaux (angoisses, espoirs, attentes) interviennent aussi. Dans ce champ thématique du programme de recherche, les structures incitatives propres à chaque acteur doivent être analysées de préférence dans une micro-perspective.

Sur un axe allant de l'intégration/dynamisation à la compensation/transfert, un rapport de l'OCDE (2003) situe l'orientation politique actuelle du système de l'AI suisse clairement à proximité du second pôle. Nous manquons toutefois de données exactes sur le taux de rem-

¹ Cf. l'étude de B,S,S. AI par branche/activité (Stahelin-Witt 2004). L'étude conclut que l'on dispose de données pour analyser le risque d'invalidité en fonction de l'origine.

placement dans l'AI, considéré comme très élevé sur le plan international, qui s'explique avant tout par l'existence du deuxième pilier.

L'étude doit par ailleurs porter sur le système d'incitations, c'est-à-dire aussi sur les « incitations perverses » pour les différents acteurs concernés. On analysera ainsi les incitations à toucher des prestations de façon illégitime, dont les facteurs déclenchants peuvent se trouver tant chez les salariés ou les employeurs que dans le système (organes d'exécution).

a) Assurés/salariés

La question du revenu de remplacement dans l'assurance-invalidité rappelle le double objectif des révisions de l'AI, qui entendent d'un côté contenir la hausse des cas d'invalidité et, de l'autre, garantir aux invalides une couverture appropriée de leurs besoins vitaux. En Suisse, nos connaissances sur le montant réel du revenu de remplacement en cas d'invalidité sont très fragmentaires et les règlements en vigueur dans le deuxième pilier (et, le cas échéant, dans le troisième) constituent une grande inconnue. De vastes études doivent être menées dans ce domaine.

- *Revenu de remplacement en cas d'invalidité* : quelles sont les prestations en cas d'invalidité prévues par les règlements des caisses de pension ? Dans quelle mesure varient-elles en fonction de la catégorie de revenu et de la caisse ? Parallèlement, la question est de savoir à quel niveau se situe réellement le revenu de remplacement des bénéficiaires de rentes AI et quelle est sa composition (de quelles sources il provient). Les calculs relatifs au montant du revenu de remplacement en cas d'invalidité servent de base aux modélisations des effets des incitations. Ce faisant, il faut tenir compte de l'évolution des incitations lors du parcours qui mène à l'invalidité.

b) Entreprises/employeurs

Différentes incitations poussent les employeurs à « refilet » à l'AI les travailleurs pas/plus très performants. Il existe toutefois aussi des incitations qui s'opposent à cette stratégie : outre la perte de compétences pour l'entreprise et d'autres facteurs sociaux, mentionnons la hausse des coûts de l'assurance-risque dans le deuxième pilier et de l'assurance indemnités journalières. Nous ne disposons en Suisse que d'informations fragmentaires sur l'importance de ces différentes incitations. Il nous manque aussi une vue générale des absences pour causes de maladie et des coûts associés.

- *Coûts des cas d'invalidité pour les employeurs* : ce projet vise à estimer les coûts occasionnés aux employeurs par les cas d'invalidité, ainsi que les coûts supportés par les employeurs qui continuent à occuper des travailleurs atteints d'invalidité. Il s'agira en fin de compte d'évaluer les coûts de l'engagement de personnes présentant un handicap par rapport à l'engagement d'autres personnes. Dans ce contexte, la question se posera aussi de savoir s'il est nécessaire de créer une « assurance de réadaptation ». Pour répondre aux questions posées, on peut consulter les rapports de la Commission de coordination pour la sécurité au travail et interroger des entreprises qui ont introduit un système de gestion de l'invalidité.

c) Institutions

Nous devons supposer l'existence d'incitations perverses non seulement pour les employeurs et les assurés, mais aussi pour les institutions, qui préfèrent une déclaration d'invalidité à des recours ardues et dispendieux dont l'issue est incertaine, pour ne pas dire défavorable. Les incitations perverses dans les rapports entre les différentes branches de la sécurité sociale (aide sociale, assurance-chômage et AI) sont déjà abordées dans le premier bloc thématique (problématique des interfaces). L'importance de la notion d'invalidité, qui évolue dans le discours de différentes professions, est évaluée dans le troisième bloc thématique consacré aux maladies psychiques. Enfin, la question de la collaboration interinstitutionnelle, c'est-à-dire les obstacles liés à des incitations, y compris les difficultés d'ordre légal qui y sont liées, peut être traitée dans le quatrième bloc thématique, dans le cadre du projet CII/MAMAC.

d) Abus de l'assurance-invalidité par les différents acteurs

Le thème de l'abus dans l'assurance-invalidité concerne différents acteurs. Le terme renvoie à diverses modalités de perception non souhaitées de prestations, pouvant être involontaires ou délibérées, légales ou illégales.

- *Abus de l'AI par les assurés, par les employeurs ou par les institutions* : la notion de perception abusive de prestations de l'AI doit d'abord être définie : il faut décrire les différents types d'abus auxquels peuvent se livrer les assurés, les employeurs et les institutions, et en estimer l'importance. Le cas échéant, les résultats de ce projet devraient permettre ultérieurement d'évaluer des méthodes et des mesures visant à sanctionner et à empêcher le recours abusif à l'assurance.

3.2.3 Invalidité pour raisons psychiques

La forte hausse du nombre de bénéficiaires de prestations AI est particulièrement due à l'augmentation de la fréquence des maladies psychiques. En 2004, le nombre de personnes qui touchaient une rente AI pour des raisons psychiques a progressé de 6,3 % (ces deux dernières années, la hausse cumulée avoisine 15 %), tandis que la hausse due à d'autres raisons n'a été que de 1,1 %. Si l'on sait que la hausse des coûts occasionnés par les malades psychiques est particulièrement forte parce que leur rente est souvent complète et que la maladie se déclare souvent à un jeune âge, on manque toutefois de connaissances approfondies sur les raisons et l'origine de cette évolution.²

Au plan international, on constate aussi qu'il devient de plus en plus difficile d'estimer le handicap ou la capacité de travail, étant donné l'augmentation de maladies pour lesquelles le diagnostic médical est difficile à poser (OCDE 2003:155).

Plusieurs études (cf. Meyer et al. 2005:73) indiquent que l'exercice d'une activité lucrative non seulement diminue la durée de l'hospitalisation, mais aussi favorise la guérison de façon générale. Toutefois, l'insertion des malades psychiques est d'habitude plus difficile que celle de personnes ayant un handicap physique (cf. Hoffmann 2002).

Compte tenu des ressources disponibles, le programme PR-AI privilégie les diagnostics particulièrement fréquents ou complexes qui entraînent l'invalidité et accorde la priorité aux personnes devenant invalides avant l'âge de 40 ans. Le nombre de cas dans ces catégories a en effet fortement augmenté, ce qui constitue le principal facteur de hausse des coûts dans l'AI.

Actuellement, deux axes de ce bloc thématique peuvent être abordés dans des projets de recherche : premièrement, les questions relatives à la notion de capacité de travail et, accessoirement, à la notion d'invalidité ; deuxièmement, les questions relatives aux caractéristiques du marché de l'emploi et des postes de travail en vue de la conservation des emplois des personnes souffrant de troubles psychiques ou de leur réinsertion. Deux autres axes – les facteurs déterminant la réussite de la détection et de l'intervention précoces, et la question plus générale de l'évolution des facteurs expliquant l'augmentation du nombre de rentes – sont fortement tributaires des révisions et seront donc traités dans le quatrième bloc thématique.

a) Nouvelle vision de l'invalidité et rapport entre troubles psychiques et invalidité

Étant donné l'augmentation du nombre de rentes octroyées pour des raisons psychiques, il faut comprendre la façon dont différents acteurs concernés voient des notions changeantes telles que « santé » et « invalidité » (et son complément, « le fait d'être valide »). Cette vision comporte plusieurs dimensions : dans le bloc thématique sur les structures de décisions, le rôle des tribunaux (surtout celui du TFA) est analysé (cf. ci-dessus). Il reste à savoir si l'amélioration des soins de santé psychiatriques et la levée du tabou qui frappait l'invalidité psychique n'ont pas aussi contribué à la hausse. Il faut donc étudier les différentes perspectives professionnelles (de la médecine, du droit, du travail social, etc.) sur les rapports entre certaines pathologies et l'incapacité de travail qui leur est attribuée.

- *Evolution de la notion d'invalidité en cas de troubles psychiques* : en premier lieu, il y a lieu d'établir les différentes notions d'invalidité en fonction de la branche d'activité, de l'origine

² Selon une analyse bibliographique, la perspective de l'économie de la santé et la perspective axée sur la prévention sont très faiblement représentées dans la recherche suisse de ces onze dernières années (Meyer et al. 2005:40).

culturelle, de l'âge, de la situation socio-économique et du sexe. En second lieu, il s'agira d'étudier l'évolution de la notion d'invalidité ces quinze dernières années auprès des différentes catégories qui s'y intéressent pour des raisons professionnelles (médecine, droit, travail social, journalisme). Quelle importance ont ces différences et cette évolution pour la hausse du nombre de cas d'invalidité ?

b) Aptitude au placement des malades psychiques

On cite comme obstacle majeur à l'emploi ou à la réinsertion professionnelle des malades psychiques la disparition des postes non stressants et des emplois de niche. Certes, une étude (Baumgartner et al. 2004) conclut, en se fondant sur des enquêtes menées auprès des entreprises, que le potentiel d'insertion des handicapés n'est utilisé qu'à 10 % environ, mais on peut se demander si le marché de l'emploi actuel est ouvert en particulier aux malades psychiques. En outre, il y a lieu d'étudier la capacité de travail spécifique de ces derniers en fonction de leur diagnostic.

- *Evolution du marché de l'emploi et aptitude au placement des malades psychiques* : comment ont évolué les paramètres du marché de l'emploi pour les personnes présentant différents troubles psychiques ? Quelle est l'importance de ce facteur exogène pour l'augmentation du nombre de cas d'invalidité pour raisons psychiques ?

3.2.4 Effets de la loi, de ses révisions et des nouveaux instruments

Le quatrième bloc thématique du programme de recherche porte sur l'évaluation des dispositions et mesures légales, sur les effets des principaux aspects des 4^e et 5^e révisions de l'AI et sur les nouveaux instruments, par exemple la détection et l'intervention précoces ou les enquêtes médicale, professionnelle et relative au marché du travail.

a) Effets de la loi et des révisions

Le programme évalue certaines mesures de la loi (révisée). Dans ce contexte, il faut prévoir les projets suivants :

- *Evaluation des services médicaux régionaux (SMR)* : en examinant comment les SMR se sont installés dans les différentes régions, s'ils ont effectivement joué le rôle de filtre que l'on attendait d'eux et s'ils ont permis d'accélérer les procédures.
- *Evaluation de l'allocation pour impotent modifiée* : en analysant les effets de deux mesures adoptées lors de la 4^e révision de l'AI : le doublement de l'allocation et l'introduction d'une allocation pour « accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie » (art. 42 LAI).
- *Evaluation de l'introduction du ¾ de rente* : en analysant l'évolution du nombre de rentes en fonction du degré d'invalidité, ainsi que les effets sur les frais totaux, sur l'exercice d'une activité lucrative et sur la situation des bénéficiaires.

Le thème de la collaboration interinstitutionnelle (CII/MAMAC) est traité ici ou, avec les élargissements de la 5^e révision, sous le point b. Il faudrait aborder aussi, dans ce cadre, les adaptations légales nécessaires. Un projet dans ce sens devra être mis sur pied si besoin.

Réalisée à la fin des années 1990 et portant sur les 20 dernières années, une étude bibliographique comparative internationale des facteurs menant à la perception d'une rente d'invalidité (Aarts, de Jong 2000) a montré que les facteurs endogènes sont plus importants que les facteurs exogènes (à l'exception du chômage). Tant la 4^e que la 5^e révision modifient une série de paramètres endogènes. Le programme devra donc ultérieurement tirer le bilan des effets de ces modifications.

b) Evaluation prospective et continue des nouveaux instruments

Les mesures de la 5^e révision de l'AI ne sont pas encore définitivement arrêtées. Dans ce bloc thématique, il s'agira d'évaluer le potentiel des nouveaux instruments proposés et d'évaluer en continu les mesures introduites par la 5^e révision. Un projet portera sur *l'évaluation de la mise en œuvre de la détection et de l'intervention précoce chez les jeunes malades psychiques* : les différents acteurs impliqués parviennent-ils à détecter à temps les personnes menacées par des troubles psychiques et à prévenir une perte de la capacité de travail ? De quelles ressources faut-il disposer pour réussir ? L'étude devra tenir compte tant des différentes formes

des maladies psychiques (psychoses, maladies psychosomatiques, troubles de la personnalité) que du genre d'entreprises (taille, branche, région).

D'autres évaluations continues dans le cadre de la 5^e révision, qu'il faudra encore concrétiser, sont prévues sur les sujets suivants : *pilotage, surveillance, management de la qualité* des offices AI, *mesures de réinsertion* et *développement organisationnel ou changement de culture*.

L'introduction des codes CID est envisagée pour la détermination de l'invalidité. Il faut mettre en regard le travail que cela suppose et les bénéfices qui en découlent, question traitée dans un autre projet (cf. l'étude de faisabilité « Patientenstatistik für Outcome-Analysen der SUVA [PSOAS] »). L'évaluation du projet pilote « Budget d'assistance » est elle aussi réalisée dans un autre contexte, plus précisément dans le cadre d'un programme de l'OFAS.

4 Organisation du programme

Sur mandat du Département fédéral de l'intérieur (DFI), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) réalise le programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité (PR-AI) après avoir entendu la Commission fédérale de l'AVS/AI. Dans la mesure où cela est possible et nécessaire, les organisations partenaires concernées sont associées à la conception et au suivi du programme.

4.1 Principes d'organisation

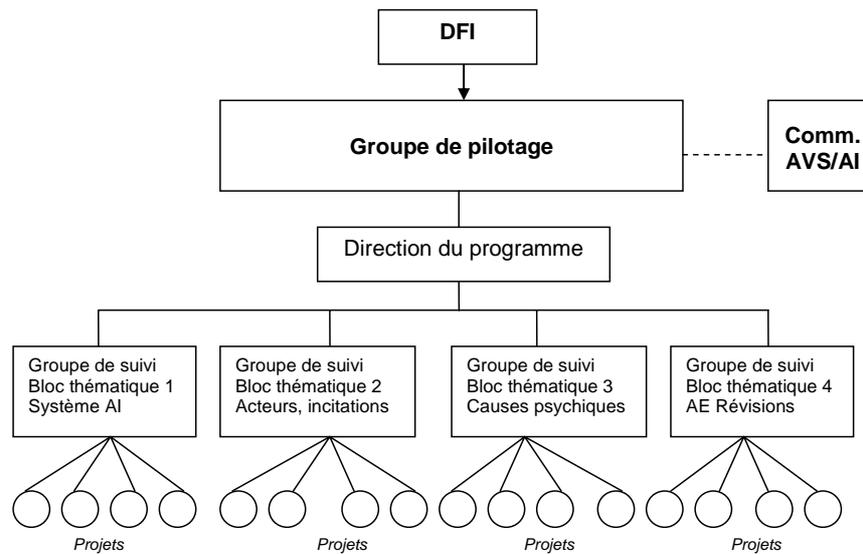
L'organisation du programme de recherche prévoit deux niveaux : le « groupe de pilotage » à l'échelon stratégique et les groupes d'accompagnement des modules à l'échelon opérationnel, groupes qui peuvent être complétés par des spécialistes internes ou externes en fonction du projet.

Outre la distinction entre ces deux niveaux, l'organisation respecte les principes fondamentaux suivants :

- L'examen des sujets d'étude se fait par projet, un groupe d'accompagnement (noyau) étant créé pour chaque bloc thématique (*orientation projet*).
- Dans la mesure du possible, les groupes d'acteurs concernés sont associés au suivi du projet (*participation*).
- Le caractère scientifique et l'indépendance (relative) par rapport aux affaires courantes du domaine AI et à la responsabilité stratégique en matière de loi et de révisions sont garantis dans la mesure où les projets sont exécutés par des chercheurs externes reconnus et encadrés par des groupes interdisciplinaires (*indépendance/caractère scientifique*).
- En principe, tous les résultats des études seront publiés sous forme de rapports dans la collection de l'OFAS consacrée à la recherche (*transparence*).

Le respect de ces principes favorise l'apprentissage organisationnel (« culture de l'apprentissage ») au sein des organisations directement concernées et augmente la légitimité vis-à-vis des tiers.

Schéma de l'organisation du PR-AI



4.2 Direction stratégique du programme

Le Département nomme un *groupe de pilotage* qui exercera la fonction d'organe directeur stratégique pour le programme de recherche. Ce groupe arrête les grandes lignes (axes) du programme en se concertant avec la Commission AVS/AI. La présentation d'un rapport annuel est à la base de cette concertation. Le groupe de pilotage a pour mission d'assumer la responsabilité stratégique et politique du programme, qui comprend l'approbation de celui-ci (axes/grandes lignes thématiques, organisation, plan de travail) et la surveillance périodique de l'avancement. Il décide en outre des moyens de communication à utiliser (communiqués de presse, conférences de presse).

Le groupe de pilotage se compose de représentant(e)s de l'OFAS (domaines AI et recherche/statistique, deux à trois personnes de chaque), d'un représentant du seco, d'un de l'OFSP et d'un de la COAI. La direction du programme participe aux séances du groupe de pilotage.

4.3 Direction opérationnelle du programme, des blocs thématiques (modules) et des projets

Le programme est conduit par la direction du programme. Celle-ci constitue le lien entre le groupe de pilotage et les groupes d'accompagnement et veille à la cohérence du programme. Elle est également responsable de la planification des ressources, de la communication et de la publication.

Chacun des quatre blocs thématiques mentionnés au chapitre 3 est dirigé par un groupe d'accompagnement, composé d'un noyau de quatre à six personnes de l'OFAS (de plusieurs domaines) et d'experts externes en fonction des besoins. Ce groupe interdisciplinaire, qui peut faire appel, en fonction des projets, à d'autres experts internes ou externes, élabore le dossier de mise au concours des projets, évalue les offres et prend connaissance des rapports intermédiaires et finaux.

Les groupes d'accompagnement de chaque bloc thématique et, le cas échéant, des projets, doivent comprendre des responsables tant du domaine AI que des organisations partenaires concernées, qui fournissent des informations utiles aux projets et garantissent ensuite l'application pratique des résultats de la recherche.

5 Ressources

Pour le programme présenté ici, d'une durée approximative de trois ans, les prévisions oscillent entre 15 et 20 projets d'une durée moyenne de 9 à 18 mois et d'un coût variant entre 90 000 et 250 000 francs environ. Les coûts des projets de recherche sont budgétisés à 3 millions de francs (plafond budgétaire), cette somme étant distribuée de façon inégale sur les trois ans. Les coûts relativement bas s'expliquent par l'organisation spécifique des projets (cf. chapitre 4.1) : pour garantir un apprentissage et un transfert optimaux, des spécialistes de l'OFAS et des experts externes siègeront dans chaque groupe d'accompagnement et encadreront chaque projet de près (choix des offres, rapport intermédiaire et rapport final).

6 Calendrier

Ce calendrier indique les principales phases du programme :

7 février 2006	Discussion du projet de concept PR-AI avec des organisations partenaires choisies - Modifications en vue du débat au sein de la sous-commission AI de la Commission AVS/AI
13 avril 2006	Discussion du concept révisé au sein de la Commission AVS/AI - Ensuite : adaptations du concept
Mai 2006	Décision du Département quant au concept, à l'organisation et au plan de travail
Mai/juin 2006	Constitution du groupe de pilotage et des groupes d'accompagnement pour les quatre blocs thématiques. Elaboration des concepts pour les quatre blocs thématiques et des premiers dossiers pour la mise au concours
Juin/juillet 2006	Approbation des concepts des quatre blocs thématiques et des premiers dossiers de mise au concours*
Fin juillet 2006	Communiqué (éventuellement conférence) de presse pour lancer le programme de recherche
Dès juillet/août 2006	Premier cycle de mises au concours*
Septembre 2006	Choix des premiers projets (approuvés/à remanier/refusés)
Dès octobre 2006	Contrats, lancement des premiers projets
Décembre 2006	Le groupe de pilotage évalue le choix des projets effectué par les groupes d'accompagnement et délibère sur les mesures correctrices qui pourraient être nécessaires
Dès mai 2007	Premiers projets de rapports finaux et discussion au sein des groupes d'accompagnement
Août 2007	Les groupes d'encadrement évaluent les carences du programme en vue d'une éventuelle deuxième mise au concours Le groupe de pilotage examine l'avancement du programme et, le cas échéant, indique les mesures correctrices à prendre
Septembre 2007	Présentation du rapport à la Commission AVS/AI Communiqué de presse sur l'avancement du programme de recherche
Dès octobre 2007	Deuxième cycle de mises au concours*
Dès novembre 2007	Lancement des projets du deuxième cycle de mise au concours
Juin 2008	Présentation publique des premiers résultats des projets
Jusqu'en mars 2009	Le groupe de pilotage approuve le concept du rapport de synthèse. Débat : « L'après PR-AI »
Avril 2009	Présentation du rapport à la Commission AVS/AI
Dès mai 2009	Elaboration du rapport de synthèse (jusqu'en juillet 2009 environ)
Octobre 2009	Bilan public du PR-AI : « Objectifs atteints et questions en suspens »

* Les projets sont mis au concours de façon échelonnée de façon à obtenir les résultats en fonction des besoins tout en évitant des pics de travail aux groupes d'accompagnement. Les expressions « premier » et « deuxième » cycle de mise au concours signifient donc le début de mises au concours s'étalant sur une assez longue période.

Bibliographie

- Aarts, Leo, de Jong, Philipp, Prinz, Christopher (2000) : Determinanten der Inanspruchnahme einer Invalidenrente.
- Bachmann, Ruth, Müller, Franziska, Balthasar, Andreas (2004) : Einmal Rente - immer Rente? Eine Analyse von Prozessen und Bedingungen, die zum Eintritt in das Invalidenversicherungssystem und zum Austritt daraus führen (résumé en français : *Rente un jour – rente toujours ? Une analyse des paramètres et processus conditionnant l'entrée et la sortie du système de l'assurance-invalidité*)
- Baumgartner, Edgar, Greiwe, Stephanie, Schwarb, Thomas (2004): Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen. Rapport de recherche 4/04. OFAS, Berne (résumé en français : *L'intégration professionnelle de personnes handicapées en Suisse. Etude sur leur occupation et les efforts pour favoriser leur intégration professionnelle*)
- Baur, Rita (2003): Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen. Rapport de recherche 26/03. OFAS, Berne (résumé en français : *Difficultés d'intégration sociale et professionnelle: analyse du problème et mesures d'amélioration*)
- CdG-E (2005) : Augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité : facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité et rôle de la Confédération. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 19 août 2005
- CPA (2005) : Facteurs conduisant à l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance-invalidité. Rapport mandaté par la Commission de gestion du Conseil des Etats (Contrôle parlementaire de l'administration)
- de Jong, Philip R. (2004): Towards Mutual Responsibilities: A Dutch Blueprint. In: Marin, Bernd, Prinz, Christopher, Queisser, Monika (Ed.)(2004): Transforming Disability. Welfare Policies. Toward Work and Equal Opportunities. OCDE/Ashgate
- Furrer, Cornelia, Bieri, Oliver, Bachmann, Ruth (2004): Berufliche Eingliederung in der Eidg. Invalidenversicherung. Rapport de recherche 6/04. OFAS, Berne (résumé en français : *La réadaptation d'ordre professionnel dans l'assurance-invalidité fédérale*)
- Gärtner, Ludwig, Flückiger, Yves (2006): Problèmes de l'Etat social : Causes, fondements et perspectives. Rapport de synthèse du PNR 45. Zurich/Coire (Rüegger)
- Gredig, Daniel, Deringer, Sabine, Hirtz, Melanie, Page, Roman, Zwicky, Heinrich (2005): Menschen mit Behinderungen in der Schweiz: Lebenslagen der Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der Invalidenversicherung. Zurich/Coire (Rüegger) (résumé en français : *Les personnes handicapées en Suisse: conditions de vie des personnes bénéficiant des prestations de l'assurance-invalidité*)
- Hoffmann Holger (2002): Das Berner Job Coach Projekt. In: Schmidt-Zadel R., Pörksen N. (Ed.) (2002): Teilhabe am Arbeitsleben – Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Aktion Psychisch Kranke, Psychiatrie-Verlag, Bonn, pp. 105-129
- Meyer, Peter C., Ricka, Regula (Ed.)(2005): Wissenschaftliche Informationen zur psychischen Gesundheit in der Schweiz. Arbeitsbericht 7. Observatoire de la santé, Neuchâtel.
- OCDE (2003): Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung. Francfort sur le Main (Europäisches Zentrum/Campus)
- Pärli, Kurt, Imhof, Edgar, Laupper, Ellen (2005): Wirksamkeit und Wirkungen ausgewählter Massnahmen im Rahmen der fünften IV-Revision. Etude sur mandat d'AGILE – Entraide suisse handicap (avec annexe). Haute école spécialisée Soleure Nord-Ouest de la Suisse.
- Priens, Rienk, Heijdel, Wendy (2004): Prestations d'invalidité et problèmes de santé psychique. Chiffres clés et mesures prises dans six pays. Rapport de recherche 7/05. OFAS, Berne
- Rehberg, Walter, Klingemann, Harald (2004): Behinderung im Sozialstaat. Benachteiligung und Integration von drei Gruppen von behinderten Menschen in der Schweiz. Wissenschaftliche Kurzfassung. Projet du PNR 45 « Problèmes de l'Etat social ». Haute école bernoise/HSA Berne
- Stahelin-Witt, Elke (2004) : Les caractéristiques professionnelles des bénéficiaires de rente AI. In: Sécurité sociale CHSS 5/2004. Berne (OFAS)
- van der Ploeg, Rick (2004): Role of Employment in Transforming Disability into Ability: Learning from Dutch Mistakes. In: Marin, Bernd, Prinz, Christopher, Queisser, Monika (Ed.)(2004): Transforming Disability. Welfare Policies. Toward Work and Equal Opportunities. OCDE/Ashgate