



Troisième programme pluriannuel de recherche sur la mise en œuvre de l'assurance-invalidité 2016-2020 (PR-AI 3)

Concept du 27 août 2015

Table des matières

1	Contexte	2
2	Champs thématiques du troisième programme de recherche sur l'AI	3
2.1	Système	3
	<i>Projets concernant l'instruction, le diagnostic et la médicalisation</i>	3
	<i>Projets concernant le monde du travail, la démographie, la jurisprudence et la technologie</i>	3
	<i>Elaboration d'un monitoring de catégories de bénéficiaires de rente</i>	3
	<i>Projets d'analyses et d'évaluations prospectives</i>	4
	<i>Projets concernant la prévention</i>	4
2.2	Acteurs	4
	<i>Projets concernant les assurés</i>	4
	<i>Projets concernant les employeurs</i>	5
2.3	Mesures et mise en œuvre des mesures	5
	<i>Projets d'évaluations rétrospectives</i>	5
	<i>Projets concernant l'analyse des processus</i>	5
3	Organisation	6
4	Ressources et agenda	6

1 Contexte

Jusqu'au début de ce siècle, la recherche ne s'est guère penchée sur l'assurance-invalidité (AI) en Suisse. Le premier programme de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI), mené de 2006 à 2009, a donné le coup d'envoi des activités de recherche et a permis de mettre en place une recherche appliquée sur la mise en œuvre de l'assurance-invalidité. De nombreuses analyses des problèmes et des effets de l'AI ont été effectuées, fournissant des informations utiles aux milieux politiques, aux acteurs sur le terrain et au grand public. Ces connaissances ont servi à façonner la pratique et contribué au développement de l'AI. De 2010 à 2015, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a poursuivi l'analyse de l'application de l'AI et l'examen de son système dans le cadre du deuxième programme de recherche (PR-AI 2).

La 4^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI) a donné, par son art. 68 LAI, la base légale nécessaire pour que la Confédération 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 ; d. proposer des modifications utiles ». L'art. 96 du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) confiait au Département fédéral de l'intérieur le soin de réaliser un programme pluriannuel d'études scientifiques relatives à l'application de la loi. Conformément à ce mandat légal, un concept a été élaboré pour le premier programme de recherche pluriannuel sur l'AI (2006-2009)¹.

Les objectifs prioritaires du premier programme consistaient à identifier les causes endogènes et exogènes 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. Il n'a cependant pas été possible d'évaluer définitivement les mesures des 4^e et 5^e révisions de l'AI dans le cadre du premier PR-AI, car les effets des modifications de loi se manifestent la plupart du temps avec un décalage temporel considérable. Les résultats du premier programme de recherche relèvent de trois blocs thématiques : l'instruction des demandes de prestations, les efforts d'intégration et les problèmes d'interfaces avec d'autres prestataires (cf. [Rapport de synthèse, 2010](#)).

Comme les effets à long terme des 4^e et 5^e révisions n'ont pas pu être évalués dans le cadre du premier programme de recherche faute de recul suffisant, un des objectifs prioritaires du deuxième programme de recherche (PR-AI 2) était l'évaluation de l'impact de ces révisions. Les deux autres priorités étaient les projets relevant du champ thématique « Système » qui étudiaient dans une perspective globale les questions relatives au système, s'intéressant autrement dit au fonctionnement du système AI et aux points de jonction entre l'AI et d'autres sous-systèmes, ainsi que les projets relevant du champ thématique « Acteurs » qui se penchaient sur les motivations des acteurs du système de l'AI et les incitations qui influent sur eux. Le deuxième programme de recherche était également conçu de manière à ce que des thèmes d'actualité puissent y être intégrés. Ainsi, la problématique des troubles psychiques et de l'emploi a fait l'objet de plusieurs études.

L'art. 68 LAI exige que la recherche sur l'AI observe continuellement les bases du système, l'application des mesures fondées sur la loi et les effets qui en découlent. De ce fait, le PR-AI 2, qui prend fin en décembre 2015, doit être immédiatement suivi d'un troisième programme de recherche (PR-AI 3). Les questions devant être abordées ont été définies en trois temps : d'abord, on a identifié les thématiques qui n'avaient pas pu être traitées dans les PR-AI et PR-AI 2. Ensuite, on a déterminé les besoins de recherche à court, moyen et long terme compte tenu des derniers développements politiques et des données et connaissances requises dans ce contexte. Pour finir, on a recensé les besoins concrets en matière de recherche des différentes unités du domaine AI de l'OFAS.

Ce processus s'est déroulé de la manière suivante : pour commencer, la direction opérationnelle du programme a répertorié tous les contenus possibles. Ensuite, un atelier a été organisé pour concevoir le PR-AI 3 de concert avec des représentants de tous les secteurs du domaine AI. Enfin, les cadres du domaine AI ont complété et validé les besoins en matière de recherche.

L'objectif du PR-AI 3 consiste à fournir les connaissances scientifiques nécessaires sur l'assurance-invalidité en tenant compte des derniers développements politiques (tels que l'entrée en vigueur le

¹ <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/00106/01326/index.html?lang=fr>

1.1.2012 de la révision 6a, la stratégie concernant le développement continu de l'AI). A l'instar des programmes de recherche précédents, le PR-AI 3 suivra une planification dite roulante ce qui permettra d'y intégrer des thèmes d'une brûlante actualité dans des délais relativement brefs.

2 Champs thématiques du troisième programme de recherche sur l'AI

Le 3^e programme de recherche sur l'AI (PR-AI 3) s'articule autour des trois axes temporels que sont le passé, le présent et l'avenir.

- Tout comme les deux programmes précédents, il englobe des *études rétrospectives*, telle que l'évaluation des mesures introduites par les dernières révisions de l'AI.
- Il éclaire aussi *l'actualité* par le biais d'analyses des facteurs contextuels du monde du travail ou d'études sur les acteurs (assurés et employeurs).
- Enfin, il comprend des *analyses prospectives*, par exemple en modélisant pour la Suisse des mesures innovantes introduites dans d'autres pays, afin d'en évaluer les effets.

Le PR-AI 3 a donc pour objet « **L'AI – hier, aujourd'hui et demain** ». Les champs thématiques étudiés dans le cadre du programme sont le système, les acteurs et les mesures. Ces thématiques se recoupent, ce qui complique quelque peu la répartition des projets de recherche. Il faudra donc être attentif aux interfaces dans la mise en œuvre concrète des différents projets. Un tableau synoptique des contenus du PR-AI 3 se trouve en annexe.

2.1 Système

Le champ thématique Système est abordé sous une perspective globale. Les études portent sur le fonctionnement de l'AI, les facteurs contextuels (par ex. monde du travail), le monitoring de groupes de bénéficiaires de rente et les évaluations prospectives de modèles innovants. Voici quelques idées de recherches proposées pour ce champ thématique :

Projets concernant l'instruction, le diagnostic et la médicalisation

- Evaluation de la qualité formelle des expertises psychiatriques (évaluation successive)
- Evaluation de la qualité des diagnostics et de la manière dont sont codés les TDAH
- Analyse de la thématique des comorbidités (diagnostic, instruction, conseil, réadaptation)
- Analyse des opportunités et des risques pour l'AI liés aux innovations en matière de diagnostic, de traitements médicaux et de moyens auxiliaires
- Evaluation de l'application et des effets des lignes directrices

Cette énumération montre que les questions relatives à la qualité formelle des expertises psychiatriques pour l'AI (La qualité s'est-elle améliorée depuis l'évaluation de 2012 ?) et à la qualité du diagnostic et de l'attribution des codes aux TDAH (analyses des dossiers) sont prioritaires. Elle met aussi en évidence l'importance qui revient à l'étude de toutes les facettes de la comorbidité (du diagnostic à la réadaptation, en passant par l'instruction et le conseil). Elle comprend par ailleurs l'évaluation des effets de l'innovation, par exemple en matière de diagnostic ou de traitement. L'examen des directives en matière d'instruction et de traitement doit permettre d'évaluer si elles sont respectées et si leur application produit des effets.

Projets concernant le monde du travail, la démographie, la jurisprudence et la technologie

- Examen des conséquences de changements spécifiques dans le monde du travail, les emplois et les exigences professionnelles. Enseignements pour l'AI
- Etude de l'évolution démographique (par ex. immigration, vieillissement de la population) et de la nécessité d'agir qui en découle. Enseignements pour l'AI
- Examen des interactions entre la jurisprudence / les arrêts des tribunaux et les décisions de l'AI

Les projets susmentionnés ont tous pour objectif d'analyser les modifications et les développements dans différents contextes comme le monde du travail, la démographie et la jurisprudence et d'étudier leurs retombées sur l'AI ou les interactions qui en résultent. Ils devront également prendre en considération les différences cantonales (par ex. en matière de jurisprudence).

Elaboration d'un monitoring de catégories de bénéficiaires de rente

- Exploitation de la statistique AI sous l'angle de différentes catégories de bénéficiaires de rente en vue de rédiger des rapports périodiques

Aux fins du monitoring de catégories particulières de bénéficiaires de rente, les données de la statistique AI seront exploitées régulièrement pour mettre en évidence d'éventuels changements dans les catégories. Ce monitoring complète en quelque sorte le projet d'interviews avec les assurés. Il sera mis en place dans le cadre du PR-AI 3, tandis que son suivi et sa gestion incomberont aux responsables des statistiques à l'OFAS.

Projets d'analyses et d'évaluations prospectives

- Modélisations chiffrées pour la Suisse de systèmes étrangers innovants (par ex. modèles de rentes limitées dans le temps ou pas d'octroi de rentes à des assurés de moins de 25 ans)
- Modélisation de systèmes inspirés de modèles étrangers, pour la collaboration entre l'AI et les employeurs, les médecins et les représentants des salariés en Suisse
- Modélisation d'idées nées dans le cadre de l'AI et de propositions formulées sur le terrain ou issues de discussions politiques

Ces études répondent à des questions sur la transposition de modèles étrangers en Suisse, par exemple un modèle de rentes limitées dans le temps ou le fait de ne pas octroyer de rente aux assurés de moins de 25 ans, afin de déterminer les conséquences ou effets possibles. D'autres projets modéliseront pour la Suisse des systèmes étrangers de collaboration entre l'assurance-invalidité et les employeurs, les médecins et les représentants des salariés. L'objectif prioritaire est d'analyser des modèles de réinsertion prometteurs que connaissent d'autres pays et d'évaluer la possibilité de les appliquer en Suisse, tels que le système d'incitation des employeurs appliqué aux Pays-Bas ou le modèle américain de *supported employment*. Par ailleurs, des idées conçues au sein de l'AI, formulées par des acteurs sur le terrain ou issues de discussions politiques feront l'objet d'une modélisation pour l'AI. Par exemple, un modèle dans lequel des mesures de réadaptation seraient octroyées sans condition préalable.

Projets concernant la prévention

- Recensement des offres de prévention dans le domaine de la santé psychique et analyse de la nécessité et des possibilités pour l'AI de fournir des prestations préventives

Le but principal de cette analyse est de recenser les offres de prévention disponibles en Suisse en matière de santé psychique, de recenser les acteurs impliqués (employeurs, système d'éducation, assurances privées et publiques, offres cantonales, promotion de la santé) et de déterminer quelles prestations préventives complémentaires pourraient être proposées par l'AI.

2.2 Acteurs

Le champ thématique Acteurs comprend la recherche sur les principaux acteurs du système de l'assurance-invalidité, et en particulier les assurés et les employeurs. Dans les programmes de recherche précédents, ces deux groupes d'acteurs ont seulement été étudiés et interrogés partiellement. Voici quelques idées de recherches proposées :

Projets concernant les assurés

- Etude de la situation de vie de bénéficiaires de prestation actuels ou anciens, englobant par exemple leur état de santé, leur situation matérielle et leur intégration sociale
- Analyse des avis d'experts et de la satisfaction d'anciens ou d'actuels bénéficiaires de prestation de l'AI (notamment de la satisfaction relative aux offices AI, à l'instruction, aux mesures de réadaptation, aux prestations médicales ou à d'autres prestations)
- Etude et définition de profils de bénéficiaires de rente d'âge moyen atteints de troubles psychiques

La démarche qui consiste à étudier la situation des assurés non seulement sur la base des données contenues dans les registres AI et les dossiers, mais en les interrogeant directement, repose sur l'idée que les assurés sont les vrais experts en matière de système de l'AI, de parcours médical et de processus de mise en invalidité. A ce jour, seuls des sondages ponctuels ont été effectués auprès des assurés (projet sur les allocations pour impotent, contribution d'assistance, appareils auditifs). Il s'agit de réaliser des enquêtes plus complètes qui permettraient aussi de mieux cerner les effets produits par les mesures de réadaptation (Quelles mesures ont été efficaces ? Quels obstacles ont dû être franchis ? Trouve-t-on des success stories ?). Un sondage direct chez les assurés correspond aussi à la volonté de l'AI d'accorder davantage d'autonomie et de responsabilité aux assurés, en leur confiant un rôle plus

actif, par exemple dans le processus de réadaptation, et d'appréhender les assurés comme des personnes dotées de ressources plutôt que comme des clients présentant des déficits.

Projets concernant les employeurs

- Etude d'aspects spécifiques concernant les employeurs (maladies psychiques, jeunes)

Sur la base des travaux de recherche réalisés dans le cadre du PR-AI 2 et des études en cours sur les employeurs qui mettent l'accent sur la coopération entre les offices AI et les employeurs, les travaux du PR-AI 3 aborderont des questions plus concrètes (par ex. entreprises employant des personnes souffrant de troubles psychiques, particularités des différents groupes d'âge).

2.3 Mesures et mise en œuvre des mesures

Le troisième champ thématique du PR-AI 3 est consacré aux mesures et à leur mise en œuvre. Il s'agit, d'une part, d'évaluer rétrospectivement les effets des révisions de l'AI en général et les conséquences de mesures concrètes de réadaptation, de formation ou de maintien en emploi en particulier. D'autre part, les subventions versées aux organisations d'aide aux personnes handicapées et la gestion de la qualité de l'AI y compris les interfaces avec d'autres prestataires doivent être examinées. Voici quelques idées de recherches proposées pour ce champ thématique :

Projets d'évaluations rétrospectives

- Evaluation des résultats de la 5^e révision et de la révision 6a de l'AI
- Evaluation des mesures de réadaptation, de formation et de maintien en emploi
- Evaluation des mesures médicales visant la réinsertion professionnelle
- Analyse de l'évolution des prix dans le domaine des appareils auditifs cinq ans après le changement de système
- Synthèse des projets de case management
- Evaluation du développement continu de l'AI

L'évaluation des effets produits par les révisions de l'AI, mais aussi du projet actuel de développement continu de l'AI, est un objectif central du PR-AI 3. En outre, l'étude des effets et de la mise en œuvre des mesures de maintien en emploi, de formation et de réinsertion professionnelle est au cœur des travaux de recherche. Il s'agit notamment d'examiner la durabilité, l'efficacité, la qualité des mesures et leur conformité aux besoins des groupes cibles, mais aussi d'identifier les facteurs de réussite et d'échec dans la conception et la réalisation des mesures ainsi que d'éventuelles lacunes. Ainsi, une étude des parcours suivis analysera les profils de personnes ayant accompli une formation professionnelle initiale financée par l'AI. L'efficacité des mesures médicales pour la réinsertion professionnelle sera également évaluée. L'étude du coût de la fourniture d'appareils auditifs réalisée dans le cadre du PR-AI 2 a montré que la concurrence dans cette branche commence à jouer, mais qu'il faudra examiner avec plus de recul les changements éventuels du marché et du comportement des clients. C'est pourquoi il est prévu de procéder à une appréciation combinée de l'évolution de la qualité et des prix dans ce domaine. En matière de case management, il s'agit de réaliser une synthèse ou une métaanalyse des expériences et des résultats obtenus et d'évaluer des projets de case management pour obtenir une vue d'ensemble des enseignements tirés en la matière.

Projets concernant l'analyse des processus

- Examen de la pratique de l'AI en matière de subventions allouées aux organisations de l'aide privée aux handicapés
- Etude de la gestion de la qualité de l'AI (y compris les interfaces avec d'autres partenaires)
- Analyse de points de jonction avec d'autres sous-systèmes : assurances d'indemnités journalières en cas de maladie, prévoyance professionnelle, prestations complémentaires
- Evaluation des expertises pluridisciplinaires commandées par le biais du nouveau système d'attribution (aléatoire)

L'examen de la pratique de l'AI en matière de subventions destinées aux organisations de l'aide privée aux handicapés est un projet qui fait suite à l'analyse du marché (art. 74 LAI) et qui complète les travaux menés dans le cadre du PR-AI 2 en répondant à des questions plus concrètes. Pour ce qui est de la gestion de la qualité dans l'AI et des interfaces avec les partenaires, il faut entre autres examiner les différences entre les cantons et déterminer les causes et les possibilités d'action de l'OFAS pour améliorer l'efficacité et limiter les différences. Dans ce contexte, il faut tenir compte des études réalisées

précédemment sur ce thème². Un autre projet ayant trait à l'analyse des processus entend étudier la problématique des points de jonction entre l'AI et les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie, l'AI et la prévoyance professionnelle, ainsi que l'AI et le régime des prestations complémentaires. Enfin, l'évaluation des expertises pluridisciplinaires porte sur les effets du changement de système (passage à l'attribution aléatoire des expertises) et sert à déterminer si certains paramètres ont été influencés par le changement.

3 Organisation

En règle générale, le contenu des projets de recherche est défini par le groupe de direction stratégique du PR-AI qui se réunit une fois par mois et se compose de la direction du domaine AI, des chefs de secteur et des membres de la direction opérationnelle du programme. La direction opérationnelle du PR-AI 3 et les tandems qui assurent le suivi des projets individuels comprennent chacun un ou une représentant/e du domaine AI et un ou une représentant/e du domaine Mathématiques, analyses et statistiques. Chaque projet de recherche bénéficie des conseils d'un groupe d'accompagnement composé d'experts internes et externes spécialisés dans la thématique concernée. Cette structure a fait ses preuves pour la mise en œuvre du PR-AI 2, mais elle implique un engagement important de la part du domaine AI. Elle garantit toutefois que les enseignements tirés des projets de recherche parviennent directement aux secteurs concernés où ils peuvent être appliqués et mis en œuvre.

La direction stratégique du programme peut décider d'accorder à titre exceptionnel un soutien à un projet lancé en externe à condition qu'il contribue à l'un des champs thématiques mentionnés au point 2. C'est notamment le cas de projets réalisés en coopération avec d'autres partenaires (OFSP, SECO, SUVA, BFEH, etc.) ou d'extensions de projets dont le financement de base est assuré par des institutions d'encouragement de la recherche (FNA, CTI, programmes de l'UE, OCDE, etc.). Pour bénéficier d'un soutien, ces projets doivent manifestement produire de nouvelles connaissances intéressantes pour l'AI. Le PR-AI fait partie de la recherche de l'administration fédérale au sens de l'art. 16 LERI, c'est-à-dire qu'il vise à satisfaire des besoins de la politique et de la pratique administrative, tandis que la recherche bénéficiant d'un encouragement scientifique est surtout destinée au progrès académique et a davantage vocation de recherche fondamentale. Le PR-AI garantit le suivi des résultats provenant de la recherche et veille si possible aux échanges entre les responsables de programmes ou de projets.

4 Ressources et agenda

Il ressort des expériences faites avec les programmes de recherche de l'AI précédents que le PR-AI 3 entraînera la réalisation de 15 à 25 projets de recherche qui coûteront chacun entre 70 000 et 180 000 francs et dureront entre 9 et 20 mois. Le budget prévu pour les années 2016 à 2020 est de 2,5 millions de francs, soit une moyenne de 500 000 francs par an. En outre, 60 000 francs par an sont prévus pour des projets initiés par des organismes externes. En tout, le coût des recherches réalisées dans le cadre du programme s'élèvera donc à 2,8 millions de francs. Ce montant ne comprend pas les coûts du personnel de l'OFAS pour les travaux liés au PR-AI, qui sont devenus une tâche permanente de l'office.

Le PR-AI 3 débute le 1^{er} janvier 2016. Les premiers projets de recherche financés par le PR-AI 3 commencent à cette date. Les projets de recherche qui étaient déjà en cours seront poursuivis et achevés comme prévu.

² Cf. büro a&o ; Büro BASS (2003) : Analyse der interkantonalen Unterschiede innerhalb der Invalidenversicherung. Projet réalisé dans le cadre du Programme national de recherche 45 « Problèmes de l'Etat social », Berne.



ANNEXE : Aperçu des contenus du troisième programme de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI 3)

Axe temporel/ Contenus	Hier (analyse rétrospective)	Aujourd'hui (situation actuelle)	Demain (analyse prospective)
Système		<p>a) Instruction/diagnostic/médicalisation Evaluation (complémentaire) de la qualité formelle des expertises psychiatriques de l'AI ; évaluation de la qualité de l'attribution des codes aux TDAH ; analyse de la comorbidité (instruction/réadaptation) ; analyse des innovations ; évaluation de l'application des lignes directrices</p> <p>b) Facteurs contextuels Changements du monde du travail et des exigences professionnelles, évolution démographique -> nécessité d'agir pour l'AI ? Analyse de la jurisprudence -> interactions avec l'AI</p> <p>c) Elaboration d'un monitoring de catégories de bénéficiaires de rente</p>	<p>a) Analyses et évaluations prospectives Modélisation de systèmes étrangers pour la Suisse (par ex. rentes limitées dans le temps, pas de rente pour les moins de 25 ans, nouvelles formes de coopération avec les employeurs) ; modélisation d'idées issues de l'AI, des milieux politiques et de la pratique (par ex. mesures de réadaptation sans condition d'octroi)</p> <p>b) Prévention Recensement des offres de prévention et clarification des prestations de prévention envisageables pour l'AI</p>
Acteurs		<p>a) Assurés Etude des situations de vie, avis des experts sur la réadaptation, par ex., étude des profils de bénéficiaires de rente d'âge moyen souffrant de troubles psychiques</p> <p>b) Employeurs Etude d'aspects spécifiques concernant les employeurs (maladies psychiques, jeunes)</p>	
Mesures et mise en œuvre de mesures	<p>a) Evaluations rétrospectives Evaluation des effets des révisions de l'AI (5^e et 6a) ; évaluation des mesures de réadaptation ; évaluation des mesures médicales visant l'intégration professionnelle, analyse de l'évolution des prix et de la qualité des appareils auditifs ; synthèse du case management ; évaluation du développement continu de l'AI</p>	<p>a) Analyse des processus Examen des subventions allouées par l'AI aux organisations d'aide aux personnes handicapées (art. 74, projet complémentaire) ; analyse de la gestion de la qualité dans l'AI ; analyse des points de jonction : assurance d'indemnités journalières en cas de maladie/AI, prévoyance professionnelle/AI et prestations complémentaires/AI ; évaluation des expertises pluridisciplinaires</p>	