



## FEUILLE D'INFORMATION

---

# Réadaptation professionnelle : bilan intermédiaire globalement positif

## La révision 6a de l'AI n'a pas produit à ce jour les effets escomptés

L'AI est une assurance de réadaptation

Ces dix dernières années, l'assurance-invalidité (AI) s'est résolument développée en direction d'une assurance de réadaptation. Les compétences dans le domaine de l'instruction médicale ont été étendues et les activités de réadaptation se sont intensifiées. Les trois dernières révisions de la loi sur l'AI ont été à la base de ces changements.

La **4<sup>e</sup> révision de l'AI (entrée en vigueur en 2004)** a instauré les services médicaux régionaux (SMR) et accru les compétences de l'AI en vue d'une instruction médicale plus précise. Dans le même temps, les offices AI ont été affermis dans leur fonction de service de placement. Ces nouveautés ont suscité chez les acteurs un changement de mentalité, qu'ont favorisé encore la **5<sup>e</sup> révision de l'AI (entrée en vigueur en 2008)** et l'extension de la liste des mesures de réadaptation qui lui était liée : l'AI est comprise comme une assurance de réadaptation et le recours à toutes les mesures visant l'insertion dans la vie professionnelle a la priorité sur l'examen du droit à la rente. Si, grâce à la réadaptation, le nombre de nouvelles rentes octroyées baisse, cela répond à un objectif social et sociétal, mais cela contribue aussi à assainir les finances de l'assurance. Poursuivant sur la lancée du programme d'assainissement de l'AI, le Parlement a adopté la **révision 6a de l'AI (entrée en vigueur en 2012)**, dont les principaux éléments sont les suivants :

- mise en place de mesures de nouvelle réadaptation des bénéficiaires de rente AI ;
- focalisation des révisions de rente sur la réinsertion des bénéficiaires de rente présentant un potentiel de réadaptation (« révision des rentes axée sur la réadaptation ») ;
- jusqu'à fin 2014, réexamen des rentes en cours octroyées en raison d'un « syndrome sans pathogenèse ni étiologie claires et sans constat de déficit organique » (dispositions finales de la révision 6a de l'AI).

Les mesures dites de nouvelle réadaptation sont pour l'essentiel les mêmes que celles qui sont mises en œuvre lors d'une première demande. Mais, pour les bénéficiaires de rente, elles ont été en partie précisées (placement à l'essai) ou assouplies (mesures de réinsertion). De plus, de nouvelles mesures ont été créées (conseils et suivi pour les bénéficiaires de rente et leurs employeurs pendant et après la nouvelle réadaptation) et un délai de protection de trois ans a été instauré afin de réduire les risques au minimum pour les assurés et leurs employeurs en cas de rechute. Ces efforts en vue de réinsérer les bénéficiaires de rente sont déployés dans le cadre de la **révision des rentes axée sur la réadaptation**.

Les **dispositions finales** de la révision 6a ont créé la base légale permettant de réexaminer, jusqu'à fin 2014, les dossiers pour lesquels une rente a été octroyée en raison d'un « syndrome sans pathogenèse ni étiologie claires et sans constat de déficit organique ». Selon la jurisprudence actuelle, de tels diagnostics ne suffisent pas à eux seuls à justifier l'octroi d'une rente AI. La révision 6a permet d'appliquer également cette règle – dans les cas où cela est possible et justifié – aux rentes en cours.

## Objectifs de la révision 6a de l'AI

L'un des principaux objectifs poursuivis par cette modification de la loi est un changement de paradigme, le passage de l'adage « rente un jour, rente toujours » au principe : « la rente, passerelle vers la réinsertion ». Ce changement de mentalité implique le passage à une activité de révision des rentes axée sur la réadaptation, visant une réinsertion accrue des bénéficiaires de rente. Si cette mutation cherche à améliorer la situation individuelle des assurés, elle vise aussi à réduire l'effectif des rentes. Le processus de réexamen des rentes à la lumière de la jurisprudence actuelle, engagé sur la base des dispositions finales, poursuit le même objectif.

Les estimations faites pour le message relatif à la révision 6a sur la base des valeurs empiriques et des données alors disponibles tablaient sur une réduction de l'effectif de l'ordre de 12 500 rentes pondérées (5 % de l'effectif d'alors) obtenue grâce à ces mesures<sup>1</sup>, dont 8000 par la révision des rentes axée sur la réadaptation et 4500 sur la base des dispositions finales. Le message avertissait qu'il ne s'agissait là que d'estimations :

« Ces chiffres constituent les hypothèses fondamentales [...]. Une réadaptation constituant pour tous les participants un défi majeur dont le succès dépend du déroulement de chaque étape du processus, il ne s'agit toutefois que d'estimations. Après l'entrée en vigueur de la présente révision, il faudra évaluer à l'aide de valeurs empiriques dans quelle mesure les effets escomptés auront pu être atteints. »<sup>2</sup>

L'effectif des rentes baisse davantage que prévu en 2009

Au moment de l'élaboration de la révision 6a en 2009, on connaissait l'évolution de l'effectif des rentes jusqu'en 2008. Lors de la rédaction du message, on s'est fondé sur ces chiffres pour supposer que l'effectif continuerait de baisser, mais on a sous-évalué la rapidité du processus. Le tableau ci-dessous compare les hypothèses du message relatif à la révision 6a à l'évolution réelle de l'effectif des rentes et montre l'écart cumulé d'année en année.

## Effectif des rentes (pondérées) en Suisse : hypothèses du message 6a et évolution effective

Année	Hypothèses 2009, message 6a				Evolution effective				
	Entrées	Sorties	Baisse de l'effectif par année cumulée		Nouvelles rentes, augmentations	Sorties, réductions	Baisse de l'effectif par année cumulée		Ecart
2008	16 284	16 472	-188	188	16 284	17 176	-892	892	704
2009	16 132	16 209	-77	265	14 834	16 834	-2 000	2 892	2 627
2010	15 975	16 137	-162	427	14 247	16 498	-2 251	5 143	4 716
2011	15 300	16 221	-921	1 348	14 527	16 216	-1 689	6 832	5 484
2012	15 388	16 185	-797	2 145	13 813	16 233	-2 420	9 251	7 106
<b>2013</b>	15 480	17 554	-2 074	4 219	13 122	16 102	-2 980	<b>12 231</b>	8 012
2014	15 584	18 297	-2 713	6 932					
2015	15 693	19 076	-3 383	10 315					
<b>2016</b>	15 806	17 775	-1 969	<b>12 284</b>					
2017	15 914	17 287	-1 373	13 657					
2018	16 008	16 828	-820	14 477					

Données de référence : Message 6a, tableau 1-1b, p. 1679/1680 ; registre des rentes du 1<sup>er</sup> pilier ; les rentes partielles sont arrondies : il peut en résulter une différence de +/- 1.

<sup>1</sup> La baisse du nombre de rentes résultant des réadaptations supplémentaires visées est intéressante dans la perspective de l'assainissement de l'AI. C'est pourquoi on parle de rentes « pondérées » en Suisse. La pondération consiste à compter une rente entière pour 1, un trois-quarts de rente pour 0,75, une demi-rente pour 0,5 et un quart de rente pour 0,25, cela en vue de chiffrer les coûts des rentes.

<sup>2</sup> Message du 24.2.2010 relatif à la 6<sup>e</sup> révision de l'AI, premier volet, FF **2010** 1647, p. 1679.

La comparaison du tableau ci-dessus montre deux choses :

- Le recul annuel de l'effectif des rentes a été nettement plus important qu'on ne l'avait prévu en 2009. La raison en est surtout la baisse plus prononcée du nombre de nouvelles rentes. En 2013, on n'a compté en Suisse que 13 000 nouvelles rentes pondérées, soit 15 % de moins que les estimations (15 500).
- La baisse cumulée de 2008 à fin 2013 (différence entre le nombre de nouvelles rentes et celui des sorties et des réductions de rente) se chiffre à 12 231 rentes pondérées, soit 8012 de plus qu'estimé en 2009. Ainsi, la réduction de l'effectif atteignait déjà, fin 2013, la valeur estimée pour 2016 lors de la rédaction du rapport (valeurs imprimées en gras dans les colonnes grises).

Ces écarts s'expliquent par le fait qu'au moment de l'élaboration de la révision 6a, on ne pouvait encore extrapoler de façon fiable les effets de la 5<sup>e</sup> révision, qui venait d'entrer en vigueur (2008). Vu d'aujourd'hui, les effets de la 5<sup>e</sup> révision sur l'effectif des rentes, cumulés avec ceux de la 4<sup>e</sup> révision, ont été nettement sous-estimés en 2009.

#### Evolution générale de la révision des rentes en Suisse

Le nombre de rentes révisées résulte en principe de l'obligation des offices AI de réexaminer régulièrement toutes les décisions d'octroi de rente. Le tableau ci-dessous montre que les offices AI remplissent ce mandat et qu'ils effectuent ces révisions en étant ouverts à tous les effets qu'elles peuvent avoir sur les rentes futures. Les proportions de révisions sans modification de rente ou avec augmentation ou réduction de la rente n'ont pas varié de façon significative. Une dégradation de l'état de santé ou de la situation financière justifiant une augmentation de la rente octroyée a été constatée dans 2675 cas en 2012 et dans 2471 cas en 2013. Quant à la proportion de révisions aboutissant à une suppression de la rente, elle a augmenté par rapport au nombre total de révisions effectuées.

#### Effectif des rentes révisées en Suisse (nombre de décisions)

Année	Révisions de rente effectuées								Total	
	Sans modification		Augmentations		Réductions		Suppressions			
2011	43 476	86,9 %	2 577	5,1 %	954	1,9 %	3 033	6,1 %	50 040	100 %
2012	38 152	85,8 %	2 675	6,0 %	897	2,0 %	2 745	6,2 %	44 469	100 %
2013	37 771	85,7 %	2 471	5,6 %	729	1,7 %	3 094	7,0 %	44 065	100 %

Données de référence : Registre des rentes du 1<sup>er</sup> pilier. Exception : le nombre de rentes sans modification est basé sur les communications des offices AI.

#### Davantage de prestations de réadaptation professionnelle pour les bénéficiaires de rente AI

Le nombre de bénéficiaires de rente à qui une prestation de réadaptation professionnelle a été accordée était de 2800 en 2011 (l'année précédant l'entrée en vigueur de la révision 6a) et il a augmenté ensuite. Il a été de 3400 en 2013 (voir tableau ci-dessous). La deuxième année suivant l'entrée en vigueur de la révision 6a, la proportion de bénéficiaires de rente qui se sont vu octroyer une prestation de réadaptation professionnelle a donc augmenté de quelque 20 %. Ce sont surtout les mesures de réinsertion et les « conseils et suivi »<sup>3</sup> introduits par la révision de loi qui ont été accordés en proportion accrue.

<sup>3</sup> Le code « conseils et suivi » n'est attribué que lorsque aucune autre mesure n'est octroyée. En effet, les autres mesures comprennent toujours aussi des conseils et un suivi.

**Nombre de bénéficiaires de rente à qui une prestation de réadaptation professionnelle a été octroyée**

Type de mesure	2011	2012	2013
Mesures d'ordre professionnel	2 444	2 344	2 433
Mesures de réinsertion	220	337	492
Conseils et suivi (depuis 2012)	0	92	316
Autres	182	227	200
<b>Total</b>	<b>2 846</b>	<b>3 000</b>	<b>3 441</b>

Données de référence : Registre des rentes du 1<sup>er</sup> pilier et registre central avec décisions/communications des offices AI relatives aux mesures individuelles.

L'on peut donc dire que, depuis l'entrée en vigueur de la révision 6a, les offices AI ont octroyé davantage de prestations visant la réadaptation professionnelle des bénéficiaires de rente AI. Que ce soient précisément les mesures de réinsertion qui sont accordées en nombre croissant est très positif, car elles correspondent tout particulièrement au besoin de soutien de personnes qui perçoivent déjà une rente depuis un certain temps. Les conseils et le suivi, en légère augmentation, devraient aussi bien répondre à l'objectif visé, la nouvelle réadaptation des bénéficiaires de rente.

Les prestations de réadaptation professionnelle, et en particulier les mesures de réinsertion, peuvent tout à fait durer plus d'une année dans le cadre de cette nouvelle réadaptation. C'est pourquoi il n'est pas possible de dire combien de personnes, parmi celles qui l'ont entamée en 2012 ou en 2013, peuvent être réadaptées à moyen terme avec un effet sur la rente. L'impact à moyen terme des mesures de nouvelle réadaptation sur l'effectif des rentes, tout comme la réinsertion durable de personnes sur le marché primaire du travail (durée d'engagement, revenu, taux d'occupation, etc.) ne pourra être établi que dans le cadre de l'évaluation intermédiaire prévue pour fin 2015 ou d'une évaluation finale en 2019<sup>4</sup>.

**Mise en œuvre et impact des dispositions finales**

Conformément aux dispositions finales de la révision 6a, il s'agit de réexaminer de 2012 à fin 2014 les cas dans lesquels une rente a été octroyée en raison d'un « syndrome sans pathogenèse ni étiologie claires et sans constat de déficit organique ». Le réexamen porte sur la question de savoir si l'on peut raisonnablement exiger de la part de l'assuré un effort de volonté lui permettant de reprendre une activité lucrative ou d'augmenter son taux d'occupation. Quelque 80 000 dossiers (un tiers environ de l'effectif total en 2010) ont été sélectionnés pour cet examen. Leur passage en revue par les offices AI a été entrepris avec soin et il est presque achevé.

**Modifications de rentes en vertu des dispositions finales de la révision 6a**

Année	Nombre de rentes modifiées			Total	Impact sur l'effectif (rentes pondérées)
	Augmentations	Réductions	Suppressions		
2012	11	5	198	214	-137
2013	21	32	472	525	-363
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>670</b>	<b>739</b>	<b>-500</b>

Données de référence : Registre central avec décisions/communications des offices AI relatives aux mesures individuelles.

Comme le montre le tableau ci-dessus, une décision concluant à une modification du droit à la rente n'a finalement été rendue que dans 739 cas pour 2012 et 2013 (nombre de personnes, sans pondération) : 32 augmentations de la rente, 37 réductions et 670 suppressions. En rentes pondérées, cela correspond à une réduction de l'effectif de 500 unités.

<sup>4</sup> Il est prévu de croiser les données de l'AI concernant les réadaptations menées à terme avec les données des comptes individuels de l'AVS relatives au revenu afin d'obtenir des indications parlantes sur l'effet des prestations octroyées. Étant donné le temps qui s'écoule entre la conclusion des mesures et le décompte complet des cotisations AVS/AI, l'analyse de ces données ne pourra cependant avoir lieu qu'avec un certain décalage.

Le message relatif à la révision 6a prévoyait la suppression de 4500 rentes pondérées sur la base des dispositions finales. Globalement, on peut retenir qu'après réexamen attentif, les assurés continuent de percevoir leur rente de plein droit dans la très grande majorité des cas et que la proportion de rentes qui ont été réduites ou supprimées est faible. Le potentiel de réduction de l'effectif sur la base des dispositions finales de la révision 6a a donc été largement surévalué dans le message. Bien que le réexamen ne soit pas tout à fait achevé, on peut estimer que, selon toute probabilité, la réduction d'effectif escomptée dans ce cadre n'aura pas lieu.

Une raison importante à cela est que les syndromes considérés s'accompagnent souvent d'autres atteintes à la santé. Comme il est apparu en pratique, ces atteintes sont souvent telles qu'on ne peut raisonnablement pas exiger de l'assuré un effort de volonté pour les surmonter. Force est de constater qu'on n'en a pas suffisamment tenu compte lors de l'élaboration de la révision 6a. Souvent, au cours de la réévaluation médicale du cas, de nouveaux diagnostics ont été posés ou une dégradation de l'état de santé a été constatée. Il en résulte de nouvelles mesures d'instruction médicale et d'observation professionnelle qui prennent beaucoup de temps et qui ne sont pas toutes achevées.

Impact de la révision des rentes axée sur la réadaptation et des dispositions finales sur l'effectif des rentes

Le message relatif à la révision 6a de l'AI formulait l'attente selon laquelle, en plus des effets des révisions de rente déjà effectuées, l'effectif se réduirait encore de 12 500 unités (rentes pondérées) en l'espace de six ans, soit d'ici fin 2017 (tab. 1-1b du message, p. 1679/1680).

Afin de convertir cette attente en valeurs prévues, le résultat des révisions effectuées en 2011 et le nombre estimé des sorties supplémentaires selon le message ont été additionnés dans le tableau suivant. Il s'agit là d'une interprétation stricte des hypothèses faites alors, qui ne tient compte que de l'activité de révision et fait abstraction de l'évolution positive de l'effectif des rentes. Ce calcul montre que, sur plusieurs années (2013 à 2018), on s'attendait à ce que l'activité de révision se traduise en moyenne par le double de sorties. Or, en 2012 et 2013, le résultat effectif des révisions en Suisse (-1245 et -1531) a été nettement inférieur aux valeurs prévues. Il faut cependant préciser que cette comparaison ne tient pas compte du fait que l'effectif a baissé (ce qui implique aussi une baisse du nombre de révisions).

#### Résultat des révisions : réduction de l'effectif en Suisse, en rentes pondérées

Année	Résultat 2011 + attentes selon le message			Réduction effective			Total
	Réduction comme en 2011	Sorties suppl. selon message 6a	Total	Augmentations	Réductions	Suppressions	
2011	-1 500,75	0,00	<b>-1 500,75</b>	1 113,00	-374,00	-2 239,75	<b>-1 500,75</b>
2012	-1 500,75	0,00	<b>-1 500,75</b>	1 131,25	-358,75	-2 017,50	<b>-1 245,00</b>
2013	-1 500,75	-1 362,00	<b>-2 862,75</b>	1 068,00	-291,50	-2 307,50	<b>-1 531,00</b>
2014	-1 500,75	-2 308,00	<b>-3 808,75</b>				
2015	-1 500,75	-3 408,00	<b>-4 908,75</b>				
2016	-1 000,75	-2 255,00	<b>-3 755,75</b>				
2017	-1 500,75	-1 756,00	<b>-3 256,75</b>				
2018	-1 500,75	-1'205,00	<b>-2 705,75</b>				
2019	-1 500,75	-280,00	<b>-1 780,75</b>				

Données de référence : Message 6a, tableau 1-1b, p. 1679/1680 ; registre des rentes du 1<sup>er</sup> pilier.

## Conclusion

Selon une interprétation stricte du message relatif à la révision 6a, la révision des rentes axée sur la réadaptation n'a pas produit à ce jour la réduction supplémentaire de l'effectif des rentes que l'on en attendait. Si l'on compare le solde total des chiffres effectifs de 2012 et 2013 aux réductions de rente attendues, le recul réel de l'effectif (2776 rentes pondérées) est nettement inférieur aux attentes (4363, somme des valeurs du tableau ci-dessus pour 2012 et 2013). Le nombre des augmentations de rente montre clairement que les offices AI remplissent leur mandat de réexamen des rentes en étant prêts à tous les effets possibles pour les rentes futures. Manifestement, le message relatif à la révision 6a a sous-estimé le nombre de cas dans lesquels une dégradation de la situation justifierait une augmentation de la rente.

Cela dit, le nombre de mesures de réadaptation entamées en 2012 et 2013 pour des bénéficiaires de rente a été nettement plus important que les années précédentes. Ces mesures ne sont pas terminées, si bien que leur succès à moyen terme et leur impact sur l'effectif des rentes ne sont pas encore connus. Quant à l'impact qu'auront sur l'effectif les révisions de rente axées sur la réadaptation effectuées en 2014 et les années suivantes, on n'en peut rien dire encore. Pour cela, une observation à plus long terme dans le cadre d'une évaluation est indispensable. Enfin, l'impact définitif des suppressions de rente en vertu des dispositions finales sur les finances de l'AI ne peut encore être chiffré, du fait que les mesures d'instruction médicale et professionnelle nécessaires ne sont pas toutes achevées. Il semble toutefois que, pour les raisons évoquées, les dispositions finales n'ont pas produit l'effet escompté.

Cependant, les estimations faites dans le message relatif à la révision 6a sont fondamentalement remises en question du fait que l'effectif des rentes a baissé bien plus vite que prévu. Le nombre de nouvelles rentes et l'effectif des rentes diminuent nettement plus qu'on ne le supposait en 2009. Comme indiqué à la p. 3, le recul de l'effectif depuis 2008 a déjà atteint en 2013 la valeur que le message prévoyait pour 2016. Les rentes en cours, principal poste de dépenses de l'AI, reculent donc nettement plus vite qu'on ne pensait, ce qui se traduit logiquement par une baisse importante des dépenses. Il apparaît aujourd'hui que les modifications apportées par la révision 6a de l'AI ne contribuent que dans une mesure modeste à la baisse de l'effectif des rentes. En revanche, les effets de la 4<sup>e</sup> et surtout de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI sont bien plus importants qu'on ne l'avait supposé en 2009.

De ce fait, même si les modifications de procédure que la révision 6a a apportées dans la révision des rentes en relation avec les mesures de nouvelle réadaptation des bénéficiaires de rente n'ont pas produit à ce jour les effets d'allègement de l'effectif formulés dans le message, l'AI paraît aujourd'hui en bonne voie pour atteindre l'objectif d'assainissement visé par la révision. En modifiant leurs processus, les offices AI ont posé les bases du passage de l'adage « rente un jour, rente toujours » à la conception de la « rente, passerelle vers la réinsertion », changement de paradigme grâce auquel les nouveaux bénéficiaires de rente sont suivis d'entrée de jeu. A l'échéance de la période de financement additionnel par la TVA, qui fournira pour la dernière fois en 2018 des recettes à l'AI, on projette des résultats de répartition positifs qui, selon les hypothèses actuelles, permettront de rembourser la dette de l'AI envers le Fonds AVS à l'horizon 2030<sup>5</sup>.

## Renseignements

Stefan Ritler, vice-directeur, responsable du domaine AI, Office fédéral des assurances sociales

Tél. 058 462 91 32, stefan.ritler@bsv.admin.ch

---

<sup>5</sup> Cf. Perspectives financières de l'AI jusqu'en 2035, disponibles sur [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Thèmes > Assurance-invalidité > Chiffres clés / Statistiques; lien direct: <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00022/index.html?lang=fr>