

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