

Passages entre systèmes de prestations de la sécurité sociale

Une étude d'ensemble, permettant de quantifier les passages entre systèmes, a été menée pour la première fois sur l'assurance-invalidité (AI), l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale. Ce travail, effectué par la section Recherche du domaine Travail social de la Haute école spécialisée bernoise, montre que près de 20% de la population en âge de travailler ont touché des prestations de l'AI, de l'AC ou de l'aide sociale entre 2004 et 2006, et qu'environ 8% de ces bénéficiaires ont été soutenus par plusieurs systèmes. Sur les trois ans, moins de 1% a touché plus de deux types de prestations et pourrait donc être victime d'un « effet tourniquet ».

Robert Fluder, Thomas Graf, Rosmarie Ruder, Renate Salzgeber¹

Haute école bernoise, section Travail social

Le nouveau cadre de la sécurité sociale

Ces dernières décennies, les risques sociaux se sont multipliés en raison de la répétition des chocs conjoncturels, de l'accélération des changements structurels dans l'économie que cela a provoqué et des mutations sociales rapides et profondes. Il s'ensuit – le lien de causalité peut être supposé – que les trajectoires professionnelles sont plus souvent interrompues et suivent un cours moins linéaire, si bien que la sécurité sociale est mise à contribution de plus en plus fréquemment. De fait, le nombre d'allocataires de prestations est en forte hausse, tout comme la charge financière.

Pour faire face à cette évolution, les lois sont révisées et l'application

adaptée de plus en plus souvent, et la procédure d'octroi des prestations est soumise à réexamen. Chacun des systèmes de prestations opère selon son optique propre, et les liens existant entre les dispositifs ne sont pas vraiment pris en compte. Or une action menée au niveau d'un seul système a forcément un impact sur les autres (effets non prévus). Lorsque les règles d'accès, le montant des prestations ou la durée maximale de perception sont modifiés dans un dispositif, les conséquences que ces changements ont sur les autres ne sont pas forcément connues. C'est la porte ouverte à toutes sortes de suppositions. L'Office fédéral des assurances sociales s'est donc fixé pour but, dans le cadre du programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap (PR-AI), d'étudier les points de contact entre l'AI et les systèmes placés en amont ou en aval, et de quantifier les interactions entre systèmes en s'appuyant sur une base statistique solide.

Examen des interactions

L'étude « Quantification des passages entre les différents systèmes de sécurité sociale (AI, AC et aide sociale [AS]) » se concentre sur les systèmes de la sécurité sociale qui garantissent le minimum vital aux personnes en âge d'exercer une activité lucrative en leur fournissant des prestations quand elles ne travaillent pas ou quand leur revenu est trop bas. Une indemnité de chômage est versée en remplacement du salaire lorsque des personnes (assurés) exerçant une activité lucrative dépendante perdent leur emploi. En cas d'incapacité de gain totale ou partielle présumée permanente ou de longue durée, l'assuré a droit à une rente AI, et si des mesures de réadaptation (de réinsertion et d'ordre professionnel) sont accomplies, des indemnités journalières de l'AI sont versées à titre provisoire pour pallier l'absence de revenu. Enfin, l'aide sociale garantit le minimum vital aux personnes qui ne sont pas en mesure de le garantir elles-mêmes. De petits changements en matière de compétence ou dans l'exécution suffisent à entraîner des changements importants en termes de prestations.

L'étude décrit les relations entre l'AI, l'AC et l'AS, développe des indicateurs significatifs et quantifie notamment les « flux de personnes » entre les systèmes.²

Passages entre systèmes de la sécurité sociale

L'existence matérielle peut être assurée grâce au revenu d'une activité salariée ou indépendante, à la fortune ou à la solidarité familiale. La personne qui ne peut pas exercer une activité lui procurant un revenu,

¹ Avec la collaboration de Luzius von Gunten, Herbert Ruckstuhl et Christoph Urwyler.

² L'étude ne porte que sur les années 2004 à 2006.

ou dont le revenu est insuffisant, comme celle à laquelle les revenus ne garantissent pas ou plus le minimum vital, peut, si elle remplit les conditions, faire appel aux dispositifs de la sécurité sociale. Ceux-ci sont soit basés sur le principe de l'assurance, soit mis à contribution seulement si un besoin matériel est attesté.

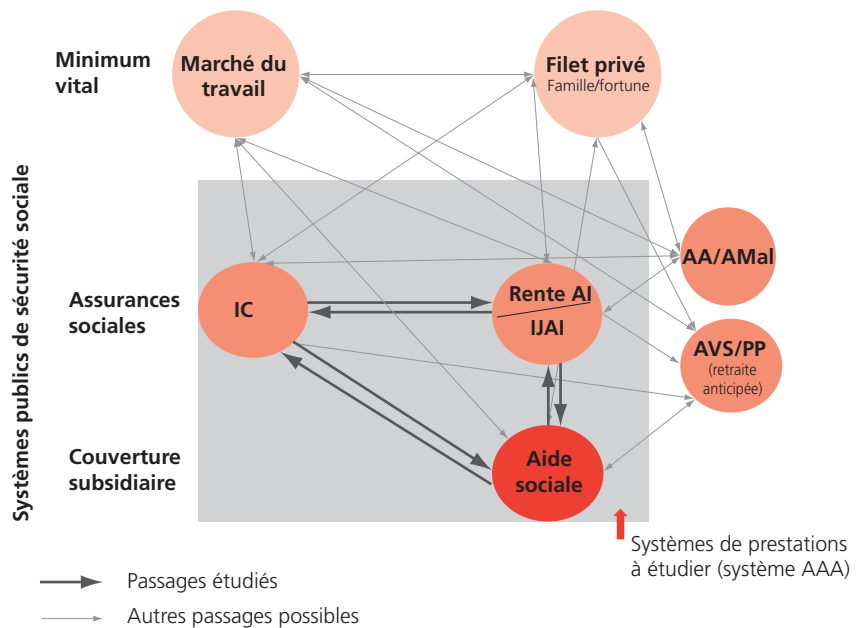
Les quatre types de prestations sociales examinées, la rente AI, les indemnités journalières de l'AI (IJAI), l'indemnité de chômage (IC) et l'aide sociale, relèvent de systèmes de prestations de la sécurité sociale prévus avant tout pour les personnes en âge d'exercer une activité lucrative. Dans l'étude, elles constituent ensemble le système AAA (AI, AC, AS). Un rapport de subsidiarité existe entre l'aide sociale et les prestations des assurances sociales. On peut donc supposer que lorsque des modifications sont apportées à l'AI ou à l'AC, le changement a un impact plus ou moins direct sur l'AS. La frontière entre l'AC et l'AI est de type fonctionnel et relève de la loi. Dans ce cas, un changement affectant la compétence fonctionnelle d'un système peut avoir des conséquences pour l'autre.

Le graphique G1 indique quels passages peuvent s'effectuer entre les systèmes de prestations pris en compte au sein du système AAA, ainsi que d'autres transferts possibles vers d'autres dispositifs de garantie du minimum vital. Dans l'AI, une distinction est faite entre la rente et les indemnités journalières, parce que les buts ne sont pas les mêmes. Au total, douze passages ont pu être identifiés au sein du système AAA.

L'Etat verse un revenu de substitution à un cinquième de la population en âge de travailler

De 2004 à 2006, 930 000 personnes ont perçu une fois au moins des pres-

Points de passages entre les systèmes de prestations de la sécurité sociale G1



Données techniques

Les chercheurs se sont basés sur les données administratives de l'AI et de l'AC, et sur les chiffres de la statistique de l'AS. C'est la première fois que ces informations sont réunies et utilisées dans une perspective longitudinale. L'utilisation qui en est faite est donc totalement nouvelle. Ce qui était particulièrement important ici, c'était de relier clairement les informations concernant les personnes tant sur l'axe temporel qu'entre les systèmes de prestations. Nous avons d'abord dû extraire les éléments requis par l'enquête des données (par exemple date précise du début et de la fin du versement de la prestation). Les données administratives répondent à la logique de chaque système, elles ne sont pas relevées en vue d'une exploitation (statistique) intégrale. Leurs fournisseurs ont donc dû se poser de nouvelles questions, inédites jusqu'ici. C'est pourquoi il a fallu particulièrement veiller à garantir la qualité du travail, ce qui s'est fait en collaboration étroite avec ces fournisseurs. Plusieurs opérations de contrôle et de plausibilisation ont été effectuées dans ce but. Lorsque des données étaient imprécises ou de mauvaise qualité, il a fallu trouver d'autres solutions. Un concept d'indicateurs a été mis au point et un concept pour la préparation, la rectification et la garantie de la qualité des données, ainsi que pour le calcul des indicateurs. Nous disposons donc aujourd'hui d'un ensemble fiable d'instruments, permettant de suivre sur la durée les systèmes de prestations examinés ainsi que les interactions entre eux.

tations³ du système AAA, soit 19,2% de la population résidante en âge d'exercer une activité lucrative. La hauteur du pourcentage a surpris même les spécialistes. Elle montre toute l'importance du rôle joué par ces systèmes de prestations de la sécurité sociale pour garantir un revenu aux personnes en âge de travailler.

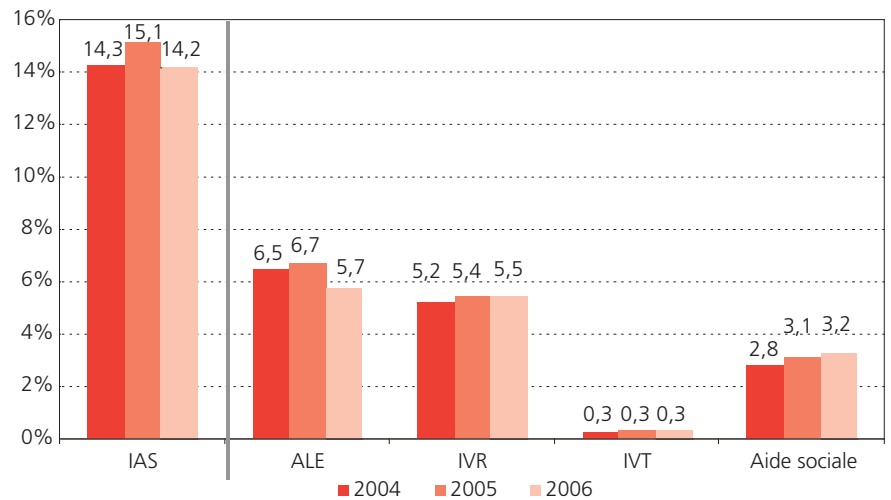
Durant les années étudiées, la conjoncture économique était favorable, le PIB enregistrant un taux de croissance de 2,4% (2004) à 3,4% (2006). Mais les taux de chômage étaient malgré tout relativement élevés pour la Suisse, puisqu'ils se situaient à 3,9% en 2004, 3,8% en 2005 et 3,3% en 2006. Il est probable que largement plus de 20% de la population recourra aux prestations du système AAA dans les périodes de récession et de chômage important.

Cette étude permet pour la première fois de comparer les taux de bénéficiaires de tous les systèmes de prestations, dans une même perspective globale. Les différents dispositifs ont un poids très différent dans le système AAA. Si 930 000 personnes ont bénéficié de prestations AAA au cours de ces trois années, 56% d'entre elles ont touché des indemnités de chômage, 31% des rentes AI, 24% l'aide sociale et seulement 3% des indemnités journalières de l'AI. La modicité de ce dernier chiffre pourrait indiquer que cet instrument, au service de la réinsertion professionnelle, n'était pas encore suffisamment utilisé (situation avant la 5^e révision de l'AI de 2008).

Le graphique G2 indique les taux de bénéficiaires au cours des trois années pour chacun des systèmes de

Taux de bénéficiaires du système AAA en 2004, 2005 et 2006

G2



2004: N (AAA) = 691 065; N (IC) = 313 988; N (RAI) = 251 122; N (IIAI) = 14 675; N (AS) = 136 239

Source : graphique original

prestations.⁴ Il en ressort que si le nombre d'allocataires AAA a stagné durant les trois années, l'évolution a été très différente selon les systèmes. Pour des raisons conjoncturelles, le taux de bénéficiaires d'indemnités de chômage a nettement baissé de 2004 à 2006. Par contre, le taux de rentiers AI a continué de croître durant cette période, même si la hausse était nettement moins forte que durant les années précédentes.⁵ Un accroissement important peut être observé dans l'aide sociale, même si, ici aussi, le phénomène s'est atténué en 2006.

La dynamique des flux de personnes

La question suivante est au centre de l'étude: les bénéficiaires d'une prestation d'un certain type en ont-ils reçu une autre, avant ou après la période où ils l'ont reçue ?

Si l'on focalise son attention sur un système particulier de prestations, les personnes qui en bénéficient peuvent avoir été précédemment à l'extérieur du système AAA (entrée dans le système) ou avoir

bénéficié d'un autre système de prestations. De même, lorsqu'une prestation cesse d'être versée, les personnes peuvent sortir définitivement du système AAA (sortie du système) ou se retrouver dans un autre système (passage). Le graphique G3 présente les flux de personnes entrant dans le système AAA et en sortant (flèches claires = entrées dans le système et sorties), ainsi que les flux internes au système (flèches sombres [à l'intérieur du système AAA] = passages). La dynamique des flux de personnes entre le système AAA et l'extérieur comme à l'intérieur du système est expliquée ci-dessous.

Dynamique externe: entrées dans le système et sorties

La plus grande partie, et de loin, des personnes qui entrent dans chacun des systèmes de prestations viennent de l'extérieur du système AAA (entrées dans le système). Cela signifie que ces personnes ne recevaient pas de prestations précédemment (pendant la période étudiée du moins). De même, la plus grande

3 Une prestation n'est prise en compte que si elle a été perçue durant deux mois au moins.

4 Ces taux ne correspondent pas aux taux officiels (taux de chômage ou taux d'aide sociale par exemple), car la période, la définition de la perception de prestations et les dates de référence ne sont pas les mêmes.

5 Cela même si l'âge de la retraite de femmes a augmenté d'une année durant cette période, ce qui a retardé d'autant leur passage à l'AVS.

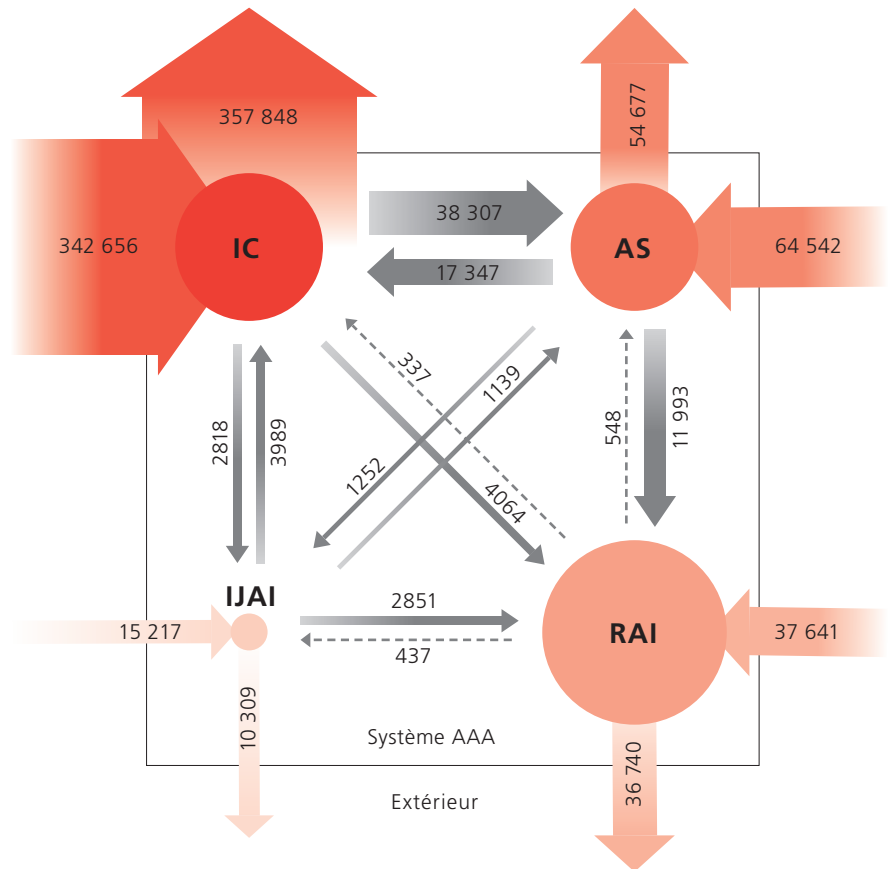
partie, et de loin, des personnes qui ne bénéficient plus de leurs prestations sortent du système, ce qui signifie que d'autres prestations ne leur ont pas été octroyées durant la période étudiée. C'est dans le système des IC que le phénomène est le plus marqué: 94% des personnes qui y font leur entrée n'étaient dans aucun autre système auparavant (342 600) et 88% des personnes qui le quittent ne rejoignent aucun autre système (357 800). Le taux est beaucoup plus bas en ce qui concerne les accès à l'aide sociale (60%; 64 500 cas) et encore plus bas pour les sorties (pourcentage et chiffre absolu). Le nombre est encore plus petit en ce qui concerne les entrées à l'AI (rente AI: 37 600, indemnités journalières de l'AI: 15 200), les sorties étant à peu près aussi nombreuses que les entrées en ce qui concerne les rentes, et les sorties nettement moins nombreuses que les entrées en ce qui concerne les indemnités journalières, autrement dit, une partie importante des bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AI reçoit par la suite d'autres prestations (surtout des indemnités de chômage et des rentes AI).

On voit ainsi clairement que l'assurance-chômage est la plus touchée par la dynamique externe (changement structurel, conjoncture).

Cette question est particulièrement intéressante: les différents systèmes de prestations permettent-ils de réinsérer les personnes sur le marché du travail et, si c'est le cas, pour combien de temps? Il n'existe pas de données permettant de savoir si les personnes qui quittent le système AAA retrouvent un emploi stable, mais il est tout de même possible de se prononcer en gros sur l'insertion professionnelle de celles qui ont cessé de recevoir des prestations. Durant les trois ans, environ 400 000 personnes sont sorties du système de prestations de l'IC (graphique G2: total des sorties). La statistique du chômage du SECO indique que, durant cette période, un peu

Système AAA : entrées, sorties, passages (de 2004 à 2006)

G3



Remarque: la taille des cercles et l'épaisseur des flèches sont proportionnelles au nombre de personnes impliquées. La taille des cercles correspond à la moyenne entre l'effectif initial et l'effectif final (effectifs mensuels de janvier 2004 et de décembre 2006: N Rente AI = 237 073, N IJAI = 6988, N IC = 123 212, N AS = 80 069).

Source: schéma original

plus de 106 000 allocataires sont arrivés en fin de droits. 38 307 personnes ont passé de l'IC à l'aide sociale, ce qui fait à peu près un tiers des personnes arrivées en fin de droits. Sur les deux tiers restants, il est difficile de dire combien ont reçu par la suite une rente AI, combien des indemnités journalières de l'AI (le chiffre maximal se situe, durant ces trois ans, à 6900, soit 11% des autres fins de droits)⁶ et combien ont retrouvé un emploi. On peut en conclure que la majeure partie des quelque 300 000 personnes qui ont quitté l'IC avant d'avoir épuisé leurs droits aux prestations de-

vraient avoir trouvé à nouveau un emploi.

En ce qui concerne l'aide sociale, les données de la statistique de l'aide sociale sur les raisons des sorties permettent de supposer que, sur les quelque 55 000 personnes qui ont cessé de recevoir un soutien de l'aide sociale selon les présents calculs et ne recevaient pas d'autres prestations AAA (cf. graphique G3), environ 23 000 ont pu retrouver du tra-

⁶ Ce chiffre est un plafond (= somme IC - Rente AI et IC - IJAI), parce que des personnes peuvent passer à l'un des deux systèmes de l'AI avant d'arriver en fin de droits.

vail (estimation approximative).⁷ Il est toutefois impossible de dire dans quelle mesure les retours en emploi sont durables – ce qu'on sait, c'est que ces personnes n'ont plus perçu d'indemnités de chômage durant la période étudiée au moins.

En ce qui concerne les indemnités journalières de l'AI, dont le but est la réinsertion professionnelle, l'étude tend à indiquer que pas plus de la moitié des personnes qui quittent le système retrouvent un emploi.

Pour ce qui est de la rente AI, deux tiers à peu près des sorties sont liées à un départ à la retraite, et un cinquième à des décès. Autrement dit, lorsqu'une personne touche une rente AI, la probabilité est grande qu'elle ne réintègre plus totalement le marché du travail.⁸

La majorité des personnes relevant de l'AC qui quittent le système AAA assurent vraisemblablement leur existence en travaillant (à nouveau). Cela est beaucoup moins souvent le cas pour les personnes qui sortent du système alors qu'elles sont à l'aide sociale ou reçoivent des indemnités journalières de l'AI, et rarement pour celles qui sortent alors qu'elles touchent des rentes AI.

Dynamique interne : passages entre systèmes

La dynamique interne du système AAA a une grande influence sur

l'aide sociale. En effet, 38% des personnes qui y entrent étaient auparavant dans un autre système de prestations, et 36% de celles qui en sortent se retrouvent par la suite dans un autre système. 44% des personnes qui cessent de recevoir des indemnités journalières de l'AI reçoivent par la suite d'autres prestations AAA, alors qu'un tiers de celles qui commencent à recevoir une rente de l'AI recevaient auparavant des prestations d'un autre système. En ce qui concerne les IC en revanche, seules 12% des personnes qui ne les reçoivent plus se retrouvent dans un autre système de prestations, et seules 6% des personnes qui commencent à en recevoir bénéficiaient d'autres prestations auparavant. Ainsi, comme l'aide sociale, les indemnités journalières de l'AI sont fortement influencées par la dynamique interne, ce qui est beaucoup moins vrai pour les indemnités de chômage et pour la rente AI. Dans ce dernier cas, le bilan des entrées/sorties le montre clairement (cf. graphique G4) : la dynamique interne n'a pratiquement pas d'impact sur les sorties (il n'y a pratiquement pas de passages à d'autres systèmes de prestations), et elle en a beaucoup moins sur les entrées que ce n'est le cas dans l'aide sociale. Le solde positif de 18 487 personnes enregistré dans le système de prestations de la rente AI s'explique surtout par les entrées provenant de l'aide sociale et, dans une moindre mesure, par celles qui proviennent de l'indemnité de chômage et des indemnités journalières de l'AI. Le bilan des entrées et des sorties est ainsi équilibré.

L'« effet tourniquet » est très rare

L'étude essaie aussi de savoir combien de personnes passent une ou plusieurs fois d'un système de prestations à un autre. Sur les 930 000 allocataires qui ont reçu au moins une fois des prestations AAA,

environ 75 000 personnes ont passé au moins une fois d'un système à un autre durant les trois ans. Ainsi 8% des bénéficiaires de prestations AAA ont connu un passage au moins. Une partie de ces personnes – 8200, soit 0,9% de l'effectif AAA – ont changé plusieurs fois de système.

Il y a « effet tourniquet » lorsque des assurés passent plusieurs fois d'un système à un autre sur une période relativement courte. On peut supposer que les personnes concernées se trouvent dans un processus de marginalisation et d'exclusion. Lorsqu'il y a eu deux passages ou davantage durant la période, un « effet tourniquet » est vraisemblable. Comme nous l'avons dit, 0,9% des allocataires AAA de la période sont concernées. Ce pourcentage est étonnamment bas au vu des discussions publiques sur le phénomène. Les personnes qui sont victimes de cet effet sont très peu nombreuses et l'impact de celui-ci est très faible sur la dynamique du système, tant en ce qui concerne les prestations perçues que la charge assumée. D'autres analyses devront être faites pour savoir dans quelle mesure ce constat dépend de la durée de la période étudiée. Mais on peut supposer qu'une grande partie des personnes touchées se trouvent dans une situation extrêmement précaire et qu'il faut trouver des solutions pour les soutenir. C'est là un défi fondamental auquel est confronté l'Etat social. Des ébauches de solution sont testées dans le projet de CII-MAMAC.

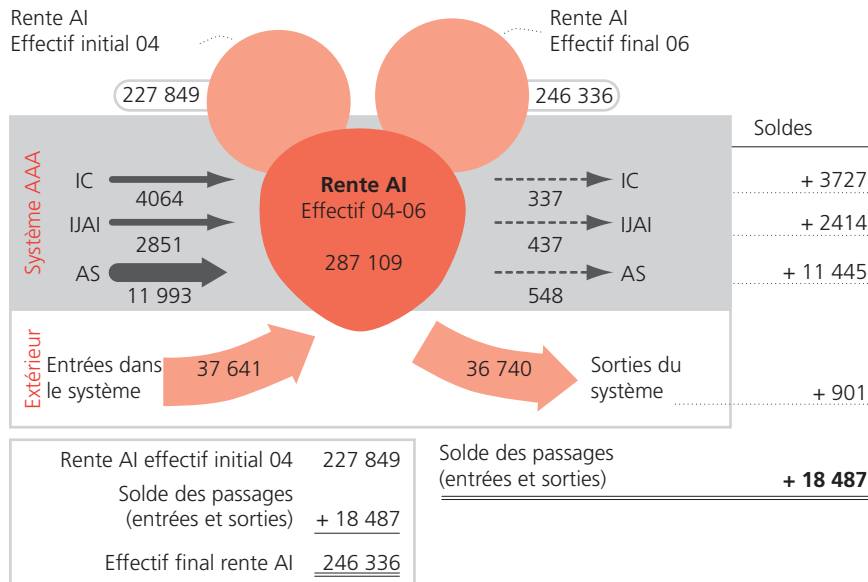
Fluctuations marquées et plancher à un niveau élevé

A l'exception de la rente AI, (presque) tous les systèmes de prestations ont des taux de rotation élevés, ce qui signifie que le groupe des personnes qui reçoivent des prestations change constamment. Le phénomène est particulièrement marqué dans l'IC et les indemnités jour-

7 Selon la statistique de l'aide sociale de l'OFS pour l'année 2006, dans 33,6% des dossiers clos, la principale raison de la fin de la perception de l'aide était une amélioration de la situation économique (surtout reprise d'une activité professionnelle ou augmentation du revenu), et dans environ 20% des cas, l'aide n'était plus versée parce que le minimum vital était assuré par d'autres assurances sociales. Autrement dit, 42% des personnes qui n'ont pas reçu de prestations sociales quand elles ont cessé de bénéficier de l'aide sociale ont vu leur situation économique s'améliorer (33% des autres sorties). Ce qui fait environ 23 000 personnes sur 55 000.

8 Selon des données de l'OFAS, la moitié environ des rentiers AI reçoivent un revenu soumis à l'AVS, revenu qui devrait être plutôt modeste en règle générale.

Système de prestations de la rente AI : flux de personnes de 2004 à 2006 G4



Remarque : la taille des cercles et l'épaisseur des flèches sont proportionnelles aux nombres de personnes impliquées.

Source : schéma original

nalières de l'AI, alors que l'effectif des rentiers AI est relativement constant. Dans l'aide sociale, le taux de rotation est très élevé pour une partie des bénéficiaires, mais une autre partie y reste durablement. Globalement, les personnes qui sollicitent le système AAA changent beaucoup, puisqu'une grande partie d'entre elles en sortent relativement vite. En raison des changements sociaux et économiques évoqués au début, le pourcentage de la population qui doit recourir passagèrement aux prestations de l'Etat social est en hausse. Une partie notable des charges des différents systèmes est ainsi engendrée par des personnes de plus en plus nombreuses qui ne peuvent pas se procurer mêmes durablement le minimum vital en travaillant, en raison des aléas du marché du travail, et qui donc recourent transitoirement à la sécurité sociale.

Une minorité de la population, mais une minorité importante tout

de même, a malgré tout reçu des prestations en permanence durant la période étudiée. C'est en particulier le cas des rentiers AI, dont la rente remplace ainsi durablement le revenu d'une activité lucrative. Mais c'est aussi vrai pour une grande partie des bénéficiaires de l'aide sociale, puisque, selon la statistique de l'aide sociale, un tiers environ de ces personnes reçoit un soutien durant trois ans ou plus. Cela montre que, en raison des changements sociaux et économiques, l'aide sociale doit accorder de plus en plus souvent des prestations sur une longue durée (des «rentes sociales»), et plus seulement garantir passagèrement le minimum vital, ce qui était pourtant sa fonction originelle.

La période étudiée correspondait à une phase d'expansion économique. Pourtant, aucun allègement marqué des systèmes de prestations, ni aucune réduction globale marquée des taux de prestation n'ont été

observés durant ces années, sauf dans le système de l'indemnité de chômage. On peut donc penser qu'au cours des dernières années s'est constitué un plancher, à un niveau relativement élevé, les effectifs recommençant à croître nettement dans les périodes de crise et de récession.

Des outils pour un suivi

Les indicateurs proposés quantifient les passages de manière cohérente. L'approche globale des quatre systèmes permet d'acquérir des informations importantes sur les liens réciproques entre l'AI, l'AC et l'aide sociale. Il existe des outils pour observer durablement les passages et analyser les effets des modifications de loi et de pratique – par exemple la 5^e révision de l'AI. Grâce à eux, il serait aussi possible d'étudier les difficultés rencontrées par différents groupes socio-démographiques, de manière à déceler à temps les nouveaux problèmes qui pourraient se poser.

Robert Fluder, Prof. Dr., directeur de recherche, section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise.
Mél. : robert.fluder@bfh.ch

Thomas Graf, ASP Inteco AG.
Mél. : thomas.graf@asp.ch

Rosmarie Ruder, Prof., enseignante, section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise.
Mél. : rosmarie.ruder@bfh.ch

Renate Salzgeber, lic. oec. publ., collaboratrice scientifique, section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise.
Mél. : renate.salzgeber@bfh.ch