

Passages entre systèmes de prestations de la sécurité sociale

Dossier préparé par: Rosmarie Ruder, Prof., enseignante, section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise

Juillet-Août 2010

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

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 le service de la Recherche de la section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise, montre que près de 20% de la population en âge de travailler a 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*».

Le texte suivant est le résumé de l'étude réalisée pour l'OFAS dans le cadre du «*Programmes de recherche sur l'AI (PR-AI)*» (étude en allemand uniquement):

Fluder Robert, Graf Thomas, Ruder Rosmarie, Salzgeber Renate (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Beiträge zur sozialen Sicherheit, 1/09. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

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

RIASSUNTO

Uno studio d'insieme, che permette di quantificare i passaggi fra sistemi, è stato realizzato per la prima volta sull'assicurazione invalidità (AI), l'assicurazione disoccupazione (AD) e l'aiuto sociale. Questo lavoro, effettuato dal servizio di Ricerca della sezione Lavoro sociale della Scuola superiore specializzata bernese, mostra che quasi il 20% della popolazione in età lavorativa ha ricevuto delle prestazioni dell'AI, dell'AD o dell'aiuto sociale fra il 2004 e il 2006, e che circa l'8% di questi beneficiari sono stati sostenuti da più sistemi. Sui tre anni, meno dell'1% ha ricevuto più di due tipi di prestazioni e potrebbe dunque essere vittima dell'effetto "porta girevole".

Il testo che segue è il riassunto dello studio realizzato dall'UFAS nel quadro del Programma di ricerca sull'AI (PR-AI).

Situation initiale et buts

Le contexte de la présente étude est celui du recours croissant au système de sécurité sociale. Son but est d'étudier les interactions entre l'assurance-invalidité (AI), l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale (AS). Les systèmes de prestations pris en compte sont les rentes AI, les indemnités journalières de l'AI, les indemnités de chômage et l'aide sociale. L'étude s'attache en particulier à déterminer combien de personnes passent d'un système à l'autre. La période examinée comprend les années 2004 à 2006. Les données dont on dispose ne permettent pas de tirer des conclusions sur la charge financière qui pèse sur chacun de ces quatre systèmes, l'accent étant mis sur l'examen des flux de personnes. Les principales questions auxquelles devait répondre la présente étude étaient les suivantes:

- Comment décrire les processus et les charnières entre l'AI, l'AC et l'aide sociale, et quelles hypothèses peut-on formuler à ce sujet?
- Quels indicateurs permettent de quantifier les passages d'un système à l'autre?
- Quelle est la fréquence des passages pour l'ensemble de la Suisse et par canton? Quelles différences constate-t-on entre les groupes sociodémographiques et comment les interpréter? Y a-t-il des différences d'ordre géographique et comment les expliquer?
- Parmi les prestations examinées, lesquelles sont octroyées et combien de fois à des personnes dont la première demande de prestations de l'AI n'a pas débouché sur une rente? Dans ce contexte précis, l'étude cherche à savoir à quelle fréquence les intéressés ont bénéficié des indemnités de chômage ou des prestations de l'aide sociale avant, pendant ou après une telle décision de l'AI.

Processus et hypothèses

La première étape consiste à décrire les processus de passage entre les systèmes de prestations étudiés puis, sur cette base, à formuler des hypothèses (voir figure 1).

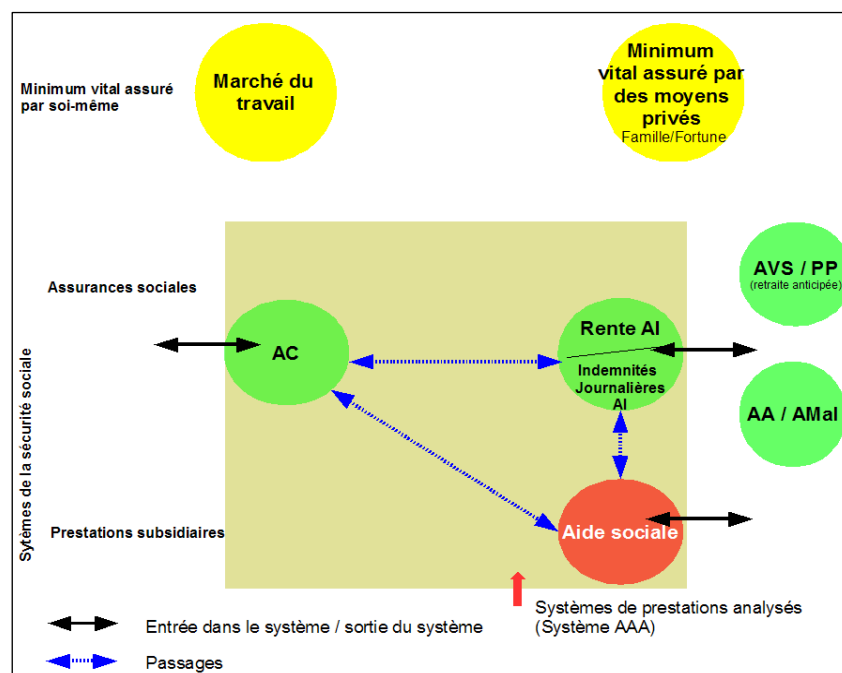


Figure 1 Bases théoriques: Passages entre les différents systèmes de la sécurité sociale

Concepts et indicateurs

Quels concepts et indicateurs permettent de mesurer de manière cohérente les interactions entre les différents systèmes et en particulier les flux de personnes? Les données dont on dispose sont les données administratives de l'AI et de l'AC ainsi que la statistique de l'aide sociale. Or, pour mener à bien cette étude, il est indispensable de relier des données tant entre les systèmes qu'à l'intérieur de ceux-ci. Nous avons donc dû transformer les données administratives en une structure adéquate et homogène, ce qui a nécessité une approche technique des bases de données, ainsi qu'une définition opérationnelle précise des grandeurs à la base des chiffres-clés. La préparation, le contrôle et la plausibilisation des données ont fait l'objet d'une attention toute particulière, étant donné que ces dernières n'avaient encore jamais été utilisées dans cette perspective. Nous avons donc été confrontés à des problèmes de qualité et à des imprécisions, inconnus jusqu'ici, pour lesquels il a fallu trouver des solutions. Les données corrigées permettent de présenter les chiffres-clés de manière cohérente et valide.

Pour réduire le nombre d'imprécisions relevant de motifs administratifs et de la logique de chacun des systèmes, nous n'avons retenu que des périodes supérieures à un mois, tant pour les prestations perçues que pour les interruptions. L'effectif d'un système se compose des personnes qui, pendant la période considérée (2004-2006), ont reçu au moins une prestation du système en question. Les personnes ayant touché plusieurs fois des prestations d'un même système ne sont comptées qu'une fois.

A l'étape suivante, nous avons calculé les indicateurs-clés (chiffres quantifiant les passages), puis réalisé des analyses sociodémographiques ainsi que des analyses fondées sur des critères géographiques. Les résultats ci-après se rapportent à une période de trois ans (voir plus haut), qui résulte elle-même de l'état des données, puisque la statistique de l'aide sociale a été réalisée pour la première fois à l'échelon national en 2004. Quant à savoir à quel point les résultats dépendent de la durée considérée, ce sera le sujet d'une recherche ultérieure, qui étudiera le phénomène en faisant varier la période d'observation à quatre ans ou à deux ans. Les résultats de la présente étude ne constituent qu'une vue d'ensemble et ont un caractère surtout descriptif. Ils ne permettent pas de tirer des conclusions sur les causalités; il faudrait pour cela des analyses plus approfondies, sur une période d'observation plus longue. Seule une analyse comparative sur plusieurs années permettra de connaître les conséquences des révisions de lois. La présente étude peut donc être assimilée à une mesure initiale.

Principaux résultats

Nous désignerons par «*système AAA*» la réunion des quatre systèmes étudiés: rentes AI, indemnités journalières de l'AI, indemnités de chômage et aide sociale. La présente étude permet d'établir pour la première fois des constats globaux sur les taux d'octroi de prestations, sur la dynamique des systèmes et sur les utilisateurs (en particulier leurs caractéristiques sociodémographiques et géographiques).

Conclusion 1

Durant la période 2004-2006, 930'000 personnes, soit presque 20% de la population active, ont perçu au moins une fois une prestation octroyée par l'un des quatre systèmes étudiés.

Pour ces trois ans, les taux d'octroi de ces prestations se distinguent assez fortement les uns des autres: 5,9% pour la rente AI, 3% pour les indemnités journalières de l'AI, 10,8% pour l'AC et 4,6% pour l'aide sociale. (Il n'est pas possible de comparer ces taux aux chiffres des statistiques officielles tels le taux de chômage ou de recours à l'aide sociale, puisque tant la période observée que la définition des octrois de prestations, l'unité d'observation et les chiffres de référence sont différents.) Tous les systèmes fournissent une contribution substantielle au maintien des conditions d'existence de la population en âge d'exercer une activité lucrative. L'inscription à l'assurance-chômage est la démarche la plus fréquente, bien que la durée moyenne de perception des prestations y soit limitée, donc plus courte que dans les autres systèmes. Le système où la durée de perception est la plus longue est celui de la rente AI, parce que, comparé au nombre de rentes versées, le nombre de rentes supprimées est faible (62% des sorties du système sont dues au passage à l'âge de la retraite, 21% au décès).

Conclusion 2

Le nombre de personnes qui perçoivent des prestations du système AAA est resté quasiment constant pendant la période observée (2004-2006). En revanche, chacun de ces systèmes présente une dynamique distincte.

La stagnation de l'effectif AAA (-0,6%, voir figure 2) résulte surtout du fort recul enregistré par le recours aux indemnités de chômage, un effet lié à la conjoncture.

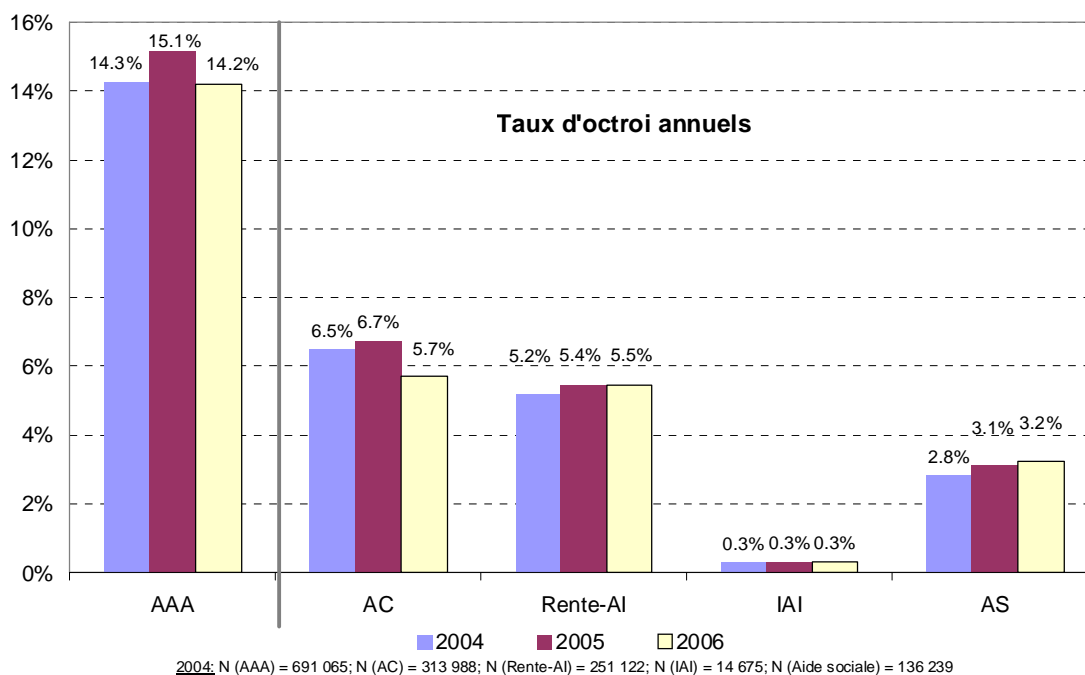


Figure 2 Taux d'octroi annuels de prestations (de 2004 à 2006)

Le nombre d'allocataires de l'aide sociale connaît par contre une hausse très nette (de presque 15%). L'AI se situe entre ces deux tendances, avec une hausse de 4% pour les indemnités journalières et de 5% pour les rentes.

La dynamique du système AAA est déterminée notamment par les entrées et les sorties, c'est-à-dire par les personnes qui, durant la période examinée, ont touché pour la première fois une prestation ou ont cessé d'en percevoir. L'analyse a porté sur le système qui détermine l'entrée ou la sortie. Environ la moitié des personnes à qui une prestation AAA a été octroyée durant la période observée étaient de nouveaux arrivants (elles ne touchaient pas de prestation au début de 2004). Pour trois quart d'entre elles, l'entrée dans le système s'est faite via l'octroi d'indemnités de chômage et pour 14% par l'aide sociale. Le nombre des sorties du système AAA est à peu près égal à celui des entrées, le poids de l'AC étant légèrement supérieur pour les sorties que pour les entrées, tandis que celui de l'aide sociale est plus faible. Ce constat reflète la dynamique propre à chaque système.

Conclusion 3

Durant les trois années examinées, 125'000 personnes, soit 13% de l'effectif AAA, ont reçu des prestations de plus d'un système.

Sur les 930'000 personnes qui ont perçu des prestations du système AAA, combien en ont touché de deux systèmes ou davantage? Le chiffre absolu (125'000) peut sembler élevé mais, par rapport à l'ensemble, le pourcentage (13%) est relativement bas. Signalons toutefois que le nombre de passages a tendance à être sous-évalué en raison de la limitation à trois ans de la période étudiée.

Pour une partie des personnes qui reçoivent des prestations de plus d'un système, il s'agit de combinaisons de prestations: elles perçoivent simultanément des prestations provenant de deux systèmes. La majorité des 125'000 personnes sont cependant impliquées dans un passage: leur droit aux prestations d'un système s'éteint, elles passent à un autre système. Durant la période concernée, 85'000 passages ont été observés (voir figure 3); en d'autres termes, sur toutes les personnes ayant bénéficié au moins une fois d'une prestation AAA, environ 8% ont un passage à leur actif. Parmi elles, 11% ont connu plus d'un passage, ce qui représente 0,9% de toutes celles à qui une prestation a été octroyée

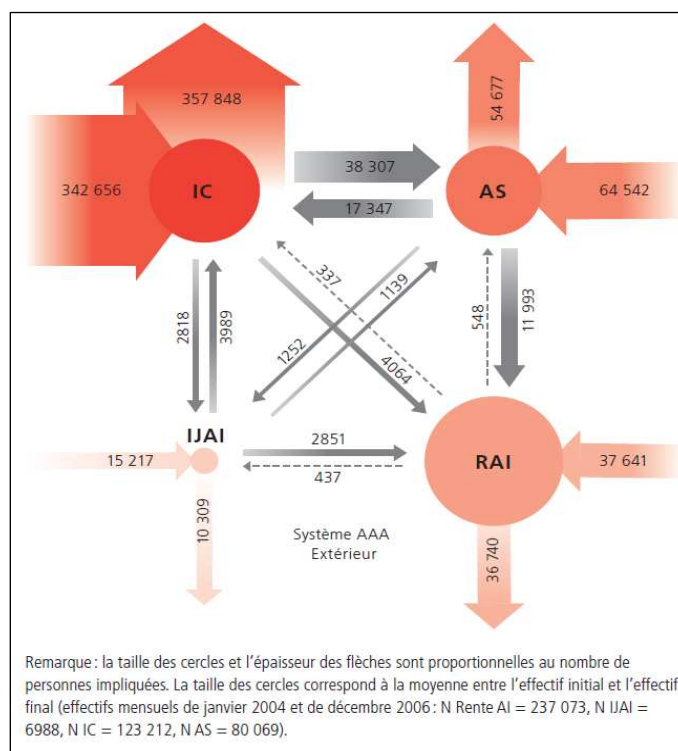


Figure 3 Système AAA : entrées, sorties, passages (de 2004 à 2006)

Les passages des indemnités journalières de l'AI à celles de l'AC, ainsi que de l'AC à l'aide sociale, sont les plus fréquents. On ne parle d'«*effet tourniquet*» que si une personne a au moins deux passages à son actif. Selon cette définition, 8'200 personnes au plus (0,9%) pourraient être concernées par l'effet tourniquet durant la période étudiée.

Quelles prestations touchaient auparavant les personnes impliquées dans un passage et dans quel système entrent-elles ensuite? Par rapport à tous les passages effectués au sein du système AAA, les indemnités de chômage (AC) comptent pour plus de la moitié (53%), suivies par l'aide sociale (36%) et les indemnités journalières de l'AI (9,4%), tandis que les sorties des rentes AI sont très faibles (1,6%). En ce qui concerne le système vers lequel se dirigent les entrées, les passages vers l'aide sociale sont les plus fréquents (47%), suivis de ceux vers les indemnités de chômage (25%), puis vers la rente AI (22%).

Une analyse des sorties par système montre que les plus fréquentes sont celles du système AAA en général, ce qui veut dire que, durant la période étudiée, la personne ne perçoit plus aucune de ces prestations. Ce cas est particulièrement fréquent pour les sorties de rente AI (principalement par atteinte de l'âge de la retraite et par décès) et d'indemnités de chômage. En revanche, la perception d'indemnités de l'AI est suivie dans 44% des cas de la perception d'une autre prestation AAA. Plus du tiers (36%) des personnes qui cessent de recevoir des prestations de l'aide sociale touchent une autre prestation. Les indemnités journalières de l'AI sont suivies, après une interruption, d'indemnités de chômage dans 22% des cas, par une rente AI dans 16% des cas et par des prestations de l'aide sociale dans 6% des cas. Lorsque les prestations de l'aide sociale s'achèvent, le passage se fait dans 20% des cas vers les indemnités de chômage et dans 14% des cas vers une rente AI.

Sur les trois années observées, la probabilité ou le risque de devoir recourir une nouvelle fois à des prestations à la fin d'une période de prestations est nettement plus élevé pour les personnes touchant des indemnités journalières de l'AI ou l'aide sociale que pour celles qui perçoivent des indemnités de chômage ou une rente AI. Le pourcentage des passages des indemnités journalières de l'AI à l'AC est le plus élevé (14,4%). Deux autres passages présentent aussi une probabilité importante: celui des indemnités journalières de l'AI à une rente AI (10,6%) et celui de l'aide sociale aux indemnités de chômage (9%). Il y a de nombreuses raisons possibles à cela: une partie des personnes qui ont bénéficié d'une mesure de l'AI (reclassement, formation, formation continue ou mesures d'ordre professionnel) ne retrouvent pas immédiatement du travail une fois la mesure achevée, et elles touchent donc des indemnités de chômage. Il se peut aussi que des examens, pendant lesquels l'AI accorde des indemnités journalières, montrent qu'une intégration professionnelle n'est plus possible et que l'octroi d'une rente est la mesure adéquate.

Les passages relativement fréquents de l'aide sociale aux indemnités de chômage peuvent eux aussi s'expliquer de diverses manières. L'aide sociale avance dans certains cas les indemnités de chômage si l'établissement du droit à ces prestations ou de leur montant dure trop longtemps (une des fonctions de l'aide sociale est d'avancer des prestations). Autre cas de figure possible: des personnes qui, ayant trouvé un emploi, avaient cessé de percevoir l'aide sociale se retrouvent au

chômage; si elles ont exercé leur activité lucrative durant plus de douze mois, elles ont de nouveau droit à des indemnités.

Conclusion 4

Recours à plusieurs systèmes simultanément: 9,5 % des personnes qui perçoivent une prestation du système AAA en touchant une seconde pendant un certain temps.

Ce recours à la combinaison de plusieurs systèmes dure en moyenne 2,8 mois pour la combinaison indemnités journalières de l'AI et indemnités de chômage, 9,6 mois pour la combinaison rente AI et indemnités de chômage et 11,6 mois pour rente AI et aide sociale.

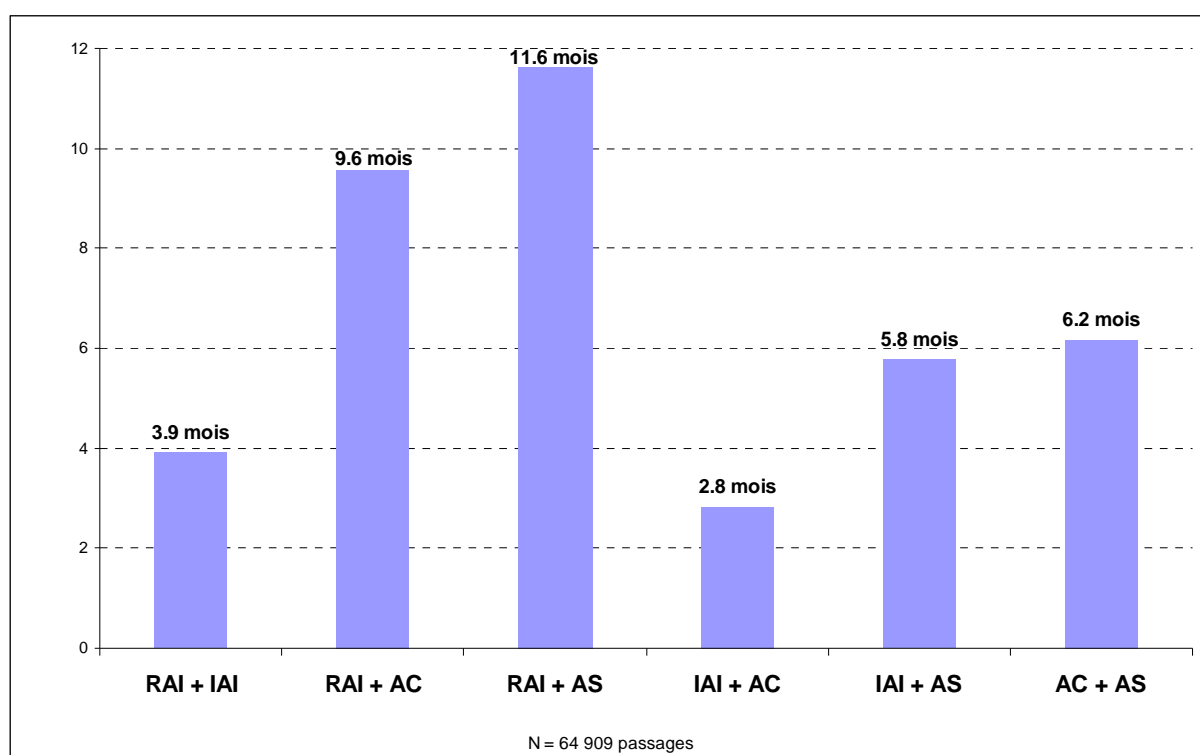


Figure 4 Durée moyenne de la perception de plusieurs prestations à la fois

La combinaison avec l'aide sociale (7,6% des bénéficiaires) et les indemnités de chômage (3,6%) est particulièrement fréquente chez les personnes qui touchent une rente AI. Le pourcentage de personnes à l'AC qui touchent simultanément des indemnités de chômage et l'aide sociale (10%) est étonnamment élevé; il est à peu près identique chez les personnes qui reçoivent des indemnités journalières de l'AI. Inversement, presque un quart (23%) des allocataires de l'aide sociale perçoivent parallèlement des indemnités de chômage pendant un certain temps et 10% une rente AI. Comme l'étude ne portait que sur trois ans, le pourcentage des combinaisons de prestations est plutôt sous-estimé.

Conclusion 5

Diversité des risques encourus selon les groupes sociodémographiques: le risque de rester dans le système AAA est plus élevé pour les personnes divorcées, celles qui ont plus de 45 ans et celles d'origine étrangère.

Pour quels groupes de population le risque de devenir tributaire de prestations ou de passer d'un système à l'autre est-il supérieur à la moyenne? Le pourcentage des hommes qui recourent aux indemnités de chômage ou obtiennent une rente AI est plus élevé que celui des femmes et, lorsqu'ils sont en fin de droit à l'assurance-chômage, ils passent plus souvent à une rente AI ou à l'aide sociale. Inversement, lorsqu'ils sont sortis de l'aide sociale, les hommes reçoivent moins d'autres prestations que les femmes: on peut donc admettre qu'ils se (ré)insèrent plus fréquemment dans le monde du travail.

En comparaison avec les autres groupes d'âge, les personnes de plus de 45 ans reçoivent nettement plus souvent une rente AI, tandis que le groupe des jeunes adultes (18-25 ans) a connu de 2004 à 2006 une très forte croissance de l'aide sociale. En revanche, ce groupe de population est relativement moins sujet aux passages d'un système à l'autre. C'est le groupe des plus de 45 ans qui est le plus concerné, en particulier par les passages vers le système des rentes AI, ainsi que des indemnités de chômage vers l'aide sociale; ces personnes encourent un risque supérieur à la moyenne de rester dans le système AAA.

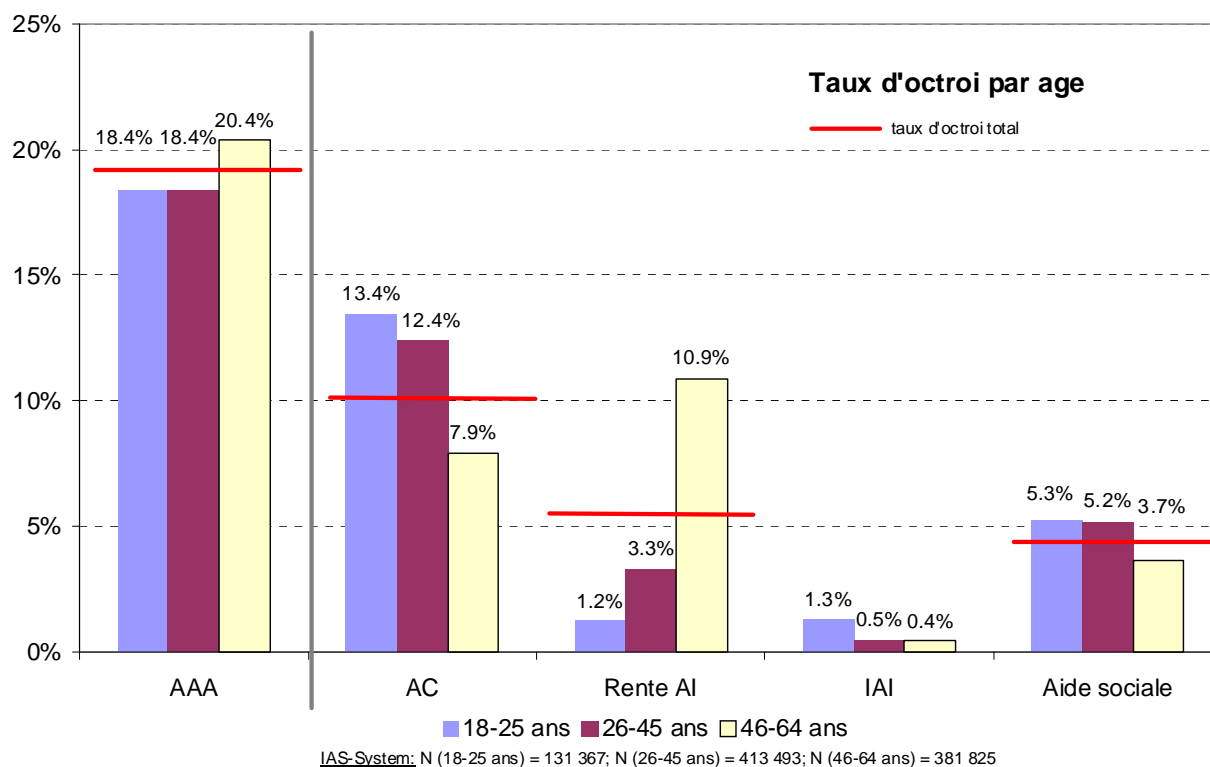


Figure 5 Taux d'octroi par âge

La situation personnelle joue un rôle majeur quant au risque d'être tributaire de prestations, comme le montre l'analyse en fonction de l'état civil. En comparaison avec les autres groupes, les divorcé-es présentent le pourcentage le plus élevé, toutes prestations confondues, suivis des célibataires (sauf pour les rentes AI). De plus, les perspectives des personnes divorcées de quitter le système AAA sont moins bonnes et ce groupe est plus souvent impliqué dans les combinaisons de prestations. Les personnes mariées ou veuves (exception: rentes AI) sont en général moins souvent allocataires que la moyenne.

On observe enfin d'importantes différences entre les groupes de nationalités: le risque pour les ressortissants des pays européens autres que les Etats de l'UE/AELE (pays de l'ex-Yougoslavie, Russie, Biélorussie, Moldavie et Ukraine) et des pays extra-européens d'avoir recours à des prestations est très élevé, à une exception près: le nombre très bas d'allocataires d'une rente AI d'origine extra-européenne. Pourtant ce groupe est précisément celui qui connaît le plus fort taux d'augmentation et le risque le plus marqué de ne pas sortir du système AAA. On relève en outre que pour presque toutes les combinaisons de prestations, le pourcentage des allocataires d'origine extra-européenne est nettement supérieur à la moyenne (à l'exception de la combinaison indemnité de chômage et rente AI).

Conclusion 6

Différences significatives entre les cantons: ceux pourvus de grands centres urbains, ainsi que la Suisse francophone et italophone, présentent des pourcentages d'allocataires supérieurs à la moyenne, tandis que les petits cantons ruraux sont nettement en dessous de la moyenne.

Le pourcentage de prestations AAA allouées dans les cantons romands, le Tessin et Zurich est nettement supérieur à la moyenne. En général, les pourcentages que présentent les grands cantons avec centres urbains (Bâle-Ville, Genève, Vaud, Zurich) sont élevés, tandis que dans les petits cantons ruraux, le risque de devenir allocataire est nettement plus faible (Suisse centrale, Grisons, les deux Appenzell).

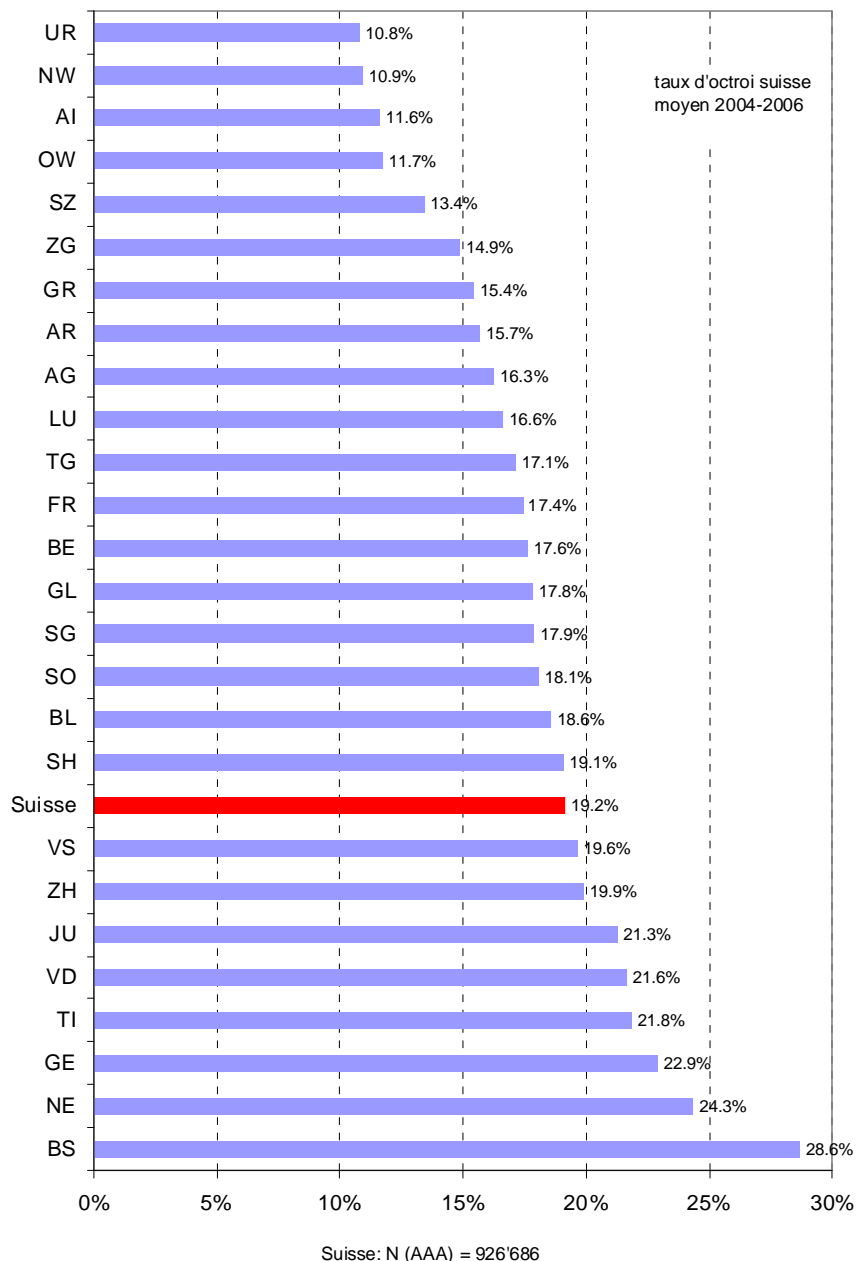


Figure 6 Taux d'octroi de prestations (2004 à 2006) par canton

Octroi de prestations suite à une première demande AI ne débouchant pas sur une rente

Les conséquences des décisions négatives quant à l'octroi de prestations de l'AI au sein du système AAA ne sont pas encore bien connues. Combien de personnes dont la première demande de prestations AI n'aboutit pas à une rente reçoivent-elles des prestations AAA (en particulier des indemnités de chômage ou l'aide sociale)? Les résultats de la présente étude ne permettent pas de tirer des conclusions quant aux répercussions d'un changement de pratique, dans l'AI, en matière de décisions. Sur les 35'000 personnes qui n'ont pas obtenu de rente (2004-2006), 53% perçoivent une prestation AAA avant le dépôt de la demande, pendant l'instruction ou après la décision. Si 41% d'entre elles sont allocataires de l'aide sociale, seulement 8,6% n'avaient déjà plus droit à des prestations avant la décision de l'AI. Les 7'400 autres (soit, en chiffres pondérés, 10'000 personnes ou 4,5% des bénéficiaires de l'aide sociale) continuent à toucher celle-ci après la décision de refus.

Environ 40% des personnes (8'400) qui touchent des prestations et dont la première demande n'a pas débouché sur une rente bénéficient d'indemnités de chômage avant, pendant et après la décision de l'AI. Un quart d'entre elles ne touchaient déjà plus de prestations avant la décision. Les autres octrois de prestations (73%) ont lieu pendant ou après la procédure; en d'autres termes, 17% des personnes qui n'ont pas obtenu de rente à l'issue de leur première demande ont touché des indemnités de chômage.