

Beaucoup y entrent, beaucoup en sortent, beaucoup y restent

Robert Fluder
Rosmarie Ruder
Renate Salzgeber

Un cinquième de la population résidente en âge d'activité professionnelle a bénéficié de prestations sociales entre 2004 et 2006. Dans certains domaines, les bénéficiaires changent à un rythme élevé, alors que dans d'autres, la durée des prestations est élevée. C'est ce qui ressort d'une étude mandatée par l'Office fédéral des assurances sociales.

Au cours des décennies écoulées, les risques sociaux ont considérablement augmenté en raison de baisses conjoncturelles répétées, de l'accélération des changements de structure économique en résultant et des transformations rapides et profondes de la société. Conséquence, les biographies professionnelles de nombreuses personnes font apparaître davantage de ruptures et d'instabilités de parcours: l'emploi ne permet pas (plus) de garantir l'existence de tous, ni toujours de façon suffisante. Le système de sécurité sociale est donc plus fortement sollicité: le nombre de bénéficiaires comme aussi les charges financières de toutes les assurances sociales ont augmenté fortement depuis le début des années nonante.

Dans notre étude parue récemment¹, les mutations des principaux dispositifs de prestations sociales aux personnes en âge d'activité professionnelle ont été analysées pour la première fois, et les entrées, sorties et transferts ont été quantifiés. Au centre figurent les prestations remplaçant les revenus manquants, respectivement complétant des revenus insuffisants: indemnités

de chômage, rentes AI, indemnités journalières AI et aide sociale.

L'étude englobe toutes les personnes en âge d'activité (18–64 ans), ayant bénéficié au moins une fois de prestations AI, AC ou de l'aide sociale durant au moins deux mois entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2006.

UN NOMBRE SURPRENANT DE BÉNÉFICIAIRES

Au cours des années 2004 à 2006, 930 000 personnes au total ont bénéficié au moins une fois de prestations AI, AC ou de l'aide sociale (système AAA) durant au moins deux mois. C'est plus de 19% de la population en âge de travailler. Ce chiffre élevé a surpris les spécialistes et montre l'importance considérable que les prestations de sécurité sociale ont prise pour assurer le revenu de la population en âge d'activité.

Le graphique (cf. page 22) montre la dynamique des «flux de personnes» durant la période sous enquête, 2004 à 2006. Les cercles représentent proportionnellement le nombre de personnes dans les différents systèmes de prestations (moyenne des dépenses de janvier 2004 à décembre 2006), et les flèches la dynamique des entrées et sorties. Les différentes fonctions des systèmes de prestations de l'AC et des rentes AI y apparaissent clairement. Les indemnités de chômage doivent compenser une

perte provisoire de revenu due au chômage. Il en résulte des nombres très élevés d'entrées et de sorties, mais le nombre de bénéficiaires est inférieur à celui du système de rentes AI. Ce dernier a une autre fonction: la rente AI remplace la perte de revenu résultant d'une incapacité partielle ou complète de travail, vraisemblablement définitive ou de longue durée, liée à des problèmes de santé. La dynamique des entrées et sorties est donc très faible en comparaison du nombre de bénéficiaires.

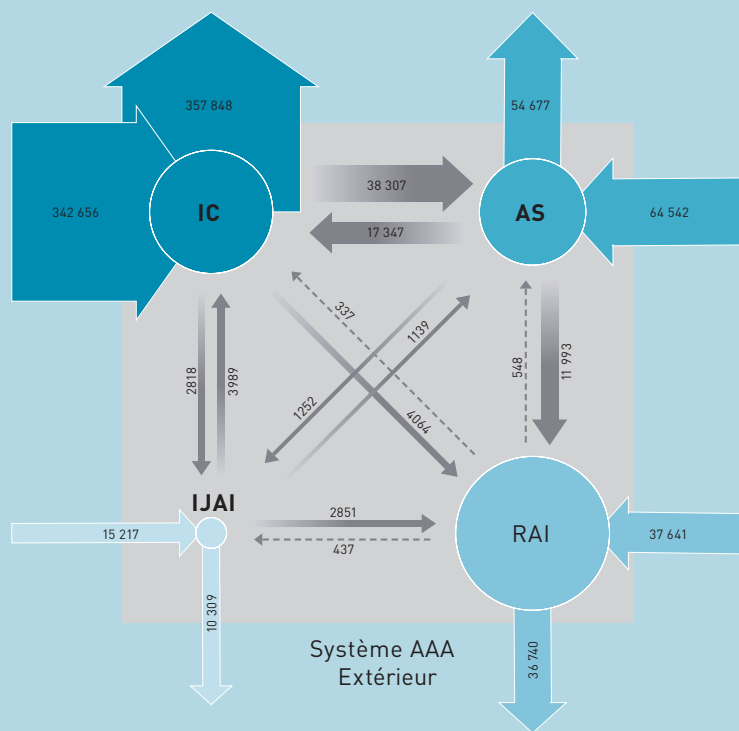
«EFFET TOURNIQUET» LIMITÉ

La dynamique des «flux de personnes» au sein du système AAA est d'un grand intérêt: combien de personnes passent d'un système de prestations à un autre? Le graphique montre que l'«échange» entre le système d'indemnités de chômage et l'aide sociale est le plus fréquent. Le nombre de personnes passant de l'aide sociale à une rente AI est relativement important.

Durant la période sous enquête, un total de 85 000 transferts entre systèmes ont été observés. C'est 8% environ de l'ensemble des personnes ayant bénéficié au moins une fois de prestations AAA. Parmi elles, 11% (resp. 0,9% du total) de toutes les personnes ayant bénéficié de prestations ont connu plus d'un transfert. Les transferts multiples les plus fréquents ont eu lieu entre les indemnités journalières AI et

¹ 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 (en allemand, avec résumé en français).

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



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: $N_{\text{rente AI}} = 237\,073$, $N_{\text{IJAI}} = 6988$, $N_{\text{IC}} = 123\,212$, $N_{\text{AS}} = 80\,069$).

les indemnités de chômage, ainsi qu'entre ces dernières et l'aide sociale. Pour pouvoir parler d'un «effet tourniquet», il faut qu'une personne ait connu au moins deux transferts. Avec cette définition, on peut considérer qu'un maximum de 8200 personnes (0,9%) ont contribué à un «effet tourniquet» durant la période d'observation.

FLUCTUATION ET SEUIL INCOMPRESSIBLE ÉLEVÉS

Comme la figure le montre également, tous les systèmes de prestations, rentes AI mises à part, ont des taux de fluctuation élevés: pour les indemnités de chômage, par exemple, 70% des personnes qui en ont bénéficié au cours de la période d'observation ont fait leur entrée et 77% leur sortie durant cette période. Pour les prestations de l'aide sociale, les entrées représentent 47% et les sorties 25% seulement.

Dans l'ensemble, le système AAA est très sollicité par des changements de bénéficiaires: beaucoup n'y restent que peu de

temps. Une part considérable des charges du système AAA résulte de prestations temporaires, du fait que le travail assure de moins en moins une existence sans interruptions temporaires dues à l'insécurité croissante du marché du travail.

Il apparaît simultanément qu'une petite fraction, mais pourtant importante de la population, a bénéficié en permanence de prestations au cours de la période sous enquête. Il s'agit surtout de bénéficiaires de rentes AI, ce qui correspond bien à leur objectif (remplacement à long terme d'un revenu). Mais dans l'aide sociale également, une grande partie des personnes concernées restent bénéficiaires sur de longues périodes. Selon la statistique de l'aide sociale, un tiers environ des bénéficiaires la touchent durant au moins trois années. Cela montre que le changement économique et social a ajouté à la fonction initiale de l'aide sociale, fournir des moyens d'existence temporaires, une mission de plus en plus fréquente d'octroi de presta-

tions de longue durée («rentes sociales»). L'idée d'un seuil incompressible élevé ressort aussi du fait que, entre 2004 et 2006, le nombre de bénéficiaires de prestations du système AAA est resté pratiquement constant, malgré la bonne situation conjoncturelle.

(RÉ-)INSERTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL?

Il est intéressant de savoir dans quelle mesure et pour quelle durée les différents systèmes de prestations réussissent à intégrer à nouveau les bénéficiaires dans un processus de travail. Il n'existe pas de données permettant de déterminer si les personnes quittant le système AAA peuvent connaître une insertion professionnelle durable. Durant la période de trois ans, 400 000 personnes environ sont sorties du système de prestation de l'AC, dont un peu plus de 106 000 parce qu'elles étaient en fin de droit, selon les statistiques du chômage. Au total, 38 307 personnes sont passées de l'AC à l'aide sociale, ce qui correspond à un tiers environ des fins de droit. On ne sait pas combien de personnes parmi les deux autres tiers bénéficieront plus tard d'une rente AI ou d'indemnités journalières AI, ni combien intégreront à nouveau le marché du travail. Mais parmi les 300 000 personnes sorties du chômage avant d'avoir épuisé la durée de leur droit aux prestations, la plupart devraient avoir retrouvé du travail.

Prof. Dr. Robert Fluder est directeur, prof. Rosmarie Ruder enseignante et cheffe de projet, Renate Salzgeber collaboratrice scientifique de l'Abteilung Angewandte Forschung und Entwicklung im Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule. Adresse: Falkenplatz 24, 3012 Berne, robert.fluder@bfh.ch, rosmarie.ruder@bfh.ch, rene.salzgeber@bfh.ch

Enquête (en allemand; résumée en français): www.edudoc.ch/record/34775
Traduction: Ruth Amos