

Prestations complémentaires pour travailleurs âgés
(PCA)

Calculs pour une amélioration durable des conditions de vie des travailleurs
âgés

à l'attention de la Conférence suisse des institutions d'action sociale
(CSIAS)

Lucerne, le 8 octobre 2018

Dr. Oliver Bieri
Dr. Alma Ramsden

Avec 2.9%, le groupe d'âge des 55 à 64 ans présente un taux d'aide sociale relativement faible par rapport à d'autres groupes d'âge.¹ Néanmoins, l'intégration économique et sociale de ce groupe d'âge devient un défi croissant. D'une part en raison de la forte hausse du taux d'aide sociale enregistrée ces dernières années et d'autre part en raison de la réinsertion professionnelle plus difficile. Selon les données de la Statistique de l'aide sociale établie par l'Office fédéral de la statistique, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 55 à 64 ans a augmenté de plus de 50% entre 2010 et 2016. Il en va de même des données de l'assurance-chômage qui montrent que les personnes de plus de 55 ans éprouvent des difficultés à retrouver un emploi². La proportion de personnes de plus de 55 ans en fin de droit à l'assurance-chômage est supérieure à la moyenne. Celles-ci n'ont plus la possibilité de trouver une activité durable leur permettant de couvrir le minimum vital jusqu'à l'atteinte de l'âge de la retraite AVS.

Selon la CSIAS, ces tendances engendrent des problèmes sociaux croissants auxquels l'aide sociale ne peut pas faire face à elle seule. Dans un document de position, les responsables de la CSIAS ont présenté diverses propositions pour améliorer durablement les conditions de vie des personnes sans emploi et bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans³. Celui-ci vise des mesures préventives dans les systèmes de sécurité sociale situés en amont, ainsi que des mesures au sein de l'aide sociale. Parmi les potentielles mesures en amont, la CSIAS propose que les personnes de plus de 55 ans n'arrivent plus en fin de droit en cas de perte d'emploi, resp. ne finissent plus à l'aide sociale. À cette fin, les prestations complémentaires pour les travailleurs âgés (PCA) doivent permettre d'assurer l'existence jusqu'à l'atteinte de l'âge de la retraite AVS. Les personnes pouvant prétendre à ces prestations complémentaires sont celles qui perdent leur emploi à partir de 55 ans ou qui arrivent en fin de droit à 57 ans, qui n'ont pas encore bénéficié de l'aide sociale, qui ont cotisé pendant de nombreuses années aux assurances sociales, qui s'efforcent de chercher un emploi et restent inscrites auprès des ORP à des fins de placement. Les prestations complémentaires pour les travailleurs âgés devraient être financées selon les mêmes mécanismes de financement que ceux des prestations complémentaires à l'AVS et l'AI⁴.

¹ Cf. Statistique de l'aide sociale, Office fédéral de la statistique, année 2016.

² Cf. Robert Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen.

³ https://www.csias.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2018_medienkonferenz/180222_DocumentPosition_plus55.pdf, consulté le 28.05.2018.

⁴ Cf. Hauser-Schönbächler, Gerhard (2018): Prestations complémentaires pour chômeurs âgés. Expertise à l'attention de la CSIAS Berne.

Ce document quantifie les conséquences financières des prestations complémentaires pour les travailleurs âgés (PCA), en tenant compte des hypothèses nécessaires à cet effet.

2 COÛTS DES PC POUR LES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES ÂGÉ-E-S

La section 2.1 présente ci-après les coûts des prestations complémentaires pour les travailleurs âgés (PCA) générés au cours de l'année d'introduction. Les économies réalisées dans l'aide sociale sont calculées à la section 2.2, en partant du principe que 38% de toutes les personnes en fin de droit bénéficieraient de l'aide sociale si elles ne percevaient pas de PCA. Étant donné que le nombre de bénéficiaires augmentera dans un premier temps, une hausse des coûts est attendue les premières années, suite à l'introduction des prestations complémentaires. En raison de l'évolution démographique, les coûts annuels des prestations complémentaires évoluent aussi dans le temps. Les coûts moyens annuels pour la période 2020-2029 sont donc exposés à la section 2.3.

2.1 COÛTS DANS L'ANNÉE D'INTRODUCTION

Nous présentons ci-après les coûts d'introduction d'une prestation complémentaire pour les travailleurs âgés (PCA), attendus au cours de l'année d'introduction. Toutes les bases de calcul se réfèrent à l'année 2016.

Le nombre de personnes en fin de droit pouvant bénéficier des prestations complémentaires est déterminant pour les calculs. Selon la statistique du marché du travail du SECO (AMSTAT), 549 personnes arrivaient en moyenne chaque mois en fin de droit dans le groupe d'âge des 55 à 64 ans en 2016. Pour l'année complète, 6'590 personnes en fin de droit sont ainsi recensées⁵. Partant du principe que le nombre de personnes en fin de droit se répartit de manière égale sur tous les groupes d'âge, celui des 57 à 62 ans⁶ comptera 3'954 personnes en fin de droit. Parmi celles-ci, certaines personnes n'ont pas droit aux PCA, parce qu'elles possèdent une fortune et/ou perçoivent un revenu par l'intermédiaire du partenaire. Le manque de statistiques sur cette proportion de personnes ne permet pas une estimation qualifiée.

Étant donné que les arrivées en fin de droit ne surviennent pas toutes au même moment, les personnes concernées ne peuvent pas toutes prétendre

⁵ Pour les catégories d'âge, les chiffres sont disponibles par tranches annuelles de 5 ans. Les données peuvent être téléchargées sur <https://www.amstat.ch/v2/fr/index.html>, en sélectionnant l'année correspondante, la catégorie d'âge, puis «Arrivées en fin de droits». Consulté le 27.06.2018.

⁶ Le calcul part du principe que les femmes ont 62 ans et les hommes 63 ans lors du passage à l'AVS-l'AI, cf. section 2.3.

aux prestations complémentaires pour l'année complète. Les calculs des coûts tiennent donc compte des entrées mensuelles.

Les éléments de calcul des PC de l'année 2016 ont été utilisés pour le calcul détaillé des coûts. Les forfaits pour couvrir les besoins vitaux des adultes et enfants, le forfait pour le loyer et les contributions aux primes d'assurance-maladie des adultes et des enfants⁷ ont été pris en compte. Etant donné que le groupe des personnes en fin de droit comprend des compositions familiales différentes, nous nous sommes basés - pour les personnes en fin de droit - sur la composition familiale du groupe d'âge des 57-64 ans conformément aux données de l'Office fédéral de la statistique⁸. Pour les ménages avec enfants, nous sommes partis du principe qu'ils comptaient en moyenne 1,8 enfants⁹.

Pour les 3'954 personnes, il s'agit exclusivement des entrées aux PC durant un an. Les sorties doivent bien entendu également être prises en compte. Trois scénarios ont été calculés à cet effet: le scénario 1 sans mesures des ORP, le scénario 2 avec mesures des ORP et le scénario 3 avec mesures des ORP et l'application de la priorité aux travailleurs indigènes. Nous partons ici du principe qu'un quart des personnes en fin de droit possèdent une fortune et/ou disposent de revenus supérieurs au seuil des PCA. Pour les calculs des coûts, 25% ont donc été déduits pour chaque scénario.

Szénario I

Pour le premier scénario, nous nous sommes référés aux études du SECO portant sur le marché du travail en 2016. Celles-ci montrent qu'en moyenne 15% des personnes en fin de droit ont retrouvé un emploi après deux mois. Cela correspond à un taux de sortie moyen mensuel de 7,5%¹⁰. En déduisant ces individus des entrées des personnes en fin de droit, le nombre se réduit à 2'743 personnes en fin de droit âgées de 57 à 62 ans (moins les 25%). Les coûts liés aux prestations complémentaires s'élèvent ainsi à 82,4 millions de francs.

Szénario II

Le modèle proposé par la CSIAS consiste à insérer les demandeurs d'emploi âgés sur le marché de l'emploi avec le soutien des ORP, malgré l'arrivée en fin de droit. Le taux d'insertion correspondant peut uniquement être estimé. Selon les études du SECO sur la situation du marché du travail en 2016, le groupe d'âge des plus de 50 ans enregistrait en moyenne chaque mois 16% de sorties du chômage. Pour

⁷ Office fédéral des assurances sociales OFAS (sans année): statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2016. Tableaux détaillés. Berne.

⁸ Informations conformément à la demande adressée à Dr. Ing. Tesar (Office fédéral de la statistique) le 04.09.2018: la proportion de célibataires dans le groupe d'âge des 57-64 ans est de 0,21, la proportion de couples sans enfant(s) de 0,45, la proportion de couples avec enfant(s) de 0,26, la proportion de familles monoparentales de 0,05 et la proportion «autres» de 0,04.

⁹ Conformément à l'Office fédéral de la statistique, chaque ménage suisse compte en moyenne 1.8 enfants: <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/familles.html>>, consulté le 27.06.2018.

¹⁰ Les 12 études 2016 sont disponibles sur: <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/Die_Lage_auf_dem_Arbeitsmarkt/Lage_Arbeitsmarkt_2016.html>, consulté le 27.06.2018.

les estimations ultérieures, nous partons du principe que cette valeur est le meilleur taux d'insertion possible des personnes en fin de droit. Par conséquent, la proportion de bénéficiaires concernés se réduit à 2'487 personnes dans le modèle de calcul. Les coûts annuels liés aux PC se réduisent ainsi à 74,2 millions de francs.

Szénario III

La priorité des travailleurs indigènes applicable depuis le 1er juillet 2018 pourrait avoir une incidence sur les coûts des prestations complémentaires pour les travailleurs âgés. Étant donné que les chômeurs inscrits issus de professions à haut taux de chômage sont privilégiés, l'insertion des chômeurs inscrits sur le marché du travail devrait augmenter. Nous partons du principe que le taux de réinsertion peut être augmenté de 25% grâce à la priorité aux travailleurs indigènes, ce qui correspond à une hausse de 4 points de pourcentage pour passer de 16 à 20%. Le nombre de bénéficiaires concernés est ainsi ramené à 2'368 et les coûts se réduisent à 70,7 millions de francs.

L'illustration D 2.1 synthétise les résultats des modélisations pour les trois scénarios.

D 2.1: Coûts et nombre de bénéficiaires de PC parmi les travailleuses âgées (PCA), Valeurs moyennes 2016

| | Coûts PCA en millions de francs | Nombre de bénéficiaires (ménages) avec versement |
|---|------------------------------------|---|
| Entrées moins sorties Sans mesures (scénario I) | 82.4 | 2'743 |
| Entrées moins sorties Avec mesures des ORP (scénario II) | 74.2 | 2'487 |
| Entrées moins sorties Avec mesures des ORP et priorité aux travailleurs indigènes (scénario III) | 70.7 | 2'368 |

Sources: propres calculs

Les présentes estimations ne tiennent pas compte du fait que les prestations complémentaires pour travailleurs âgés (PCA) sont réservées aux personnes ayant cotisé plusieurs années aux assurances sociales. Ce critère diminue une nouvelle fois les coûts, cette réduction est cependant difficile à quantifier. Nous partons du principe qu'il s'agit d'un faible montant, puisque la plupart des personnes de plus de 57 ans en fin de droit ont travaillé plusieurs années (travail éducatif et familial doit être pris en compte). A ce stade, ces calculs ne tiennent pas compte des sorties des PCA dues à un passage à l'AVS. Pour le calcul des coûts à moyen terme (section 2.3), ce critère est encore pris en compte.

2.2 ECONOMIES DANS L'AIDE SOCIALE

Sans la perception de PCA, une partie des bénéficiaires de PCA aurait droit à l'aide sociale. Pour calculer les économies réalisées dans l'aide sociale, nous avons utilisé les valeurs moyennes relatives à l'aide sociale économique de la statistique de la ville de Berne. Pour le calcul des économies dans l'aide sociale, nous avons adopté les mêmes hypothèses que celles adoptées pour le calcul des PC en matière de composition familiale. Il en résulte des coûts moyens mensuels de CHF 3'009 par cas.

D'après Fluder et al. (2017), 38% des personnes en fin de droit en 2005 percevaient l'aide sociale. Sur les 3'954 personnes en fin de droit, 1'503 individus devraient donc percevoir l'aide sociale, ce qui correspondrait à des coûts d'aide sociale de 29,4 millions de francs¹¹. Les coûts supplémentaires du nouveau système oscilleraient par conséquent entre 41,3 millions de francs (scénario III) et 53,0 millions de francs (scénario I). La figure D 2.2 synthétise les résultats:

D 2.2: Economies aide sociale et coûts supplémentaires générés par PCA

| | Economies aide sociale en millions de francs | Coûts PCA en mio de francs | Coûts supplémentaires PCA en mio de francs |
|--|--|----------------------------|--|
| Entrées moins sorties Sans mesures (scénario I) | 29.4 | 82.4 | 53.0 |
| Entrées moins sorties Avec mesures des ORP (scénario II) | 29.4 | 74.2 | 44.8 |
| Entrées moins sorties Avec mesures des ORP et priorité aux travailleurs indigènes (scénario III) | 29.4 | 70.7 | 41.3 |

Sources: propres calculs

Les revenus provenant d'autres assurances sociales (par exemple AI), les pensions alimentaires et gains intermédiaires n'ont pas été pris en compte à la fois pour les PC et l'aide sociale. Les différents systèmes de financement des coûts de la santé par le biais de réductions de primes individuelles ou de PC/de l'aide sociale ont également été exclus. Ces revenus et financements alternatifs peuvent représenter jusqu'à un tiers des coûts. Etant donné qu'ils surviennent dans les deux systèmes, tout porte à croire que ces coûts sont amenés à se neutraliser.

¹¹ Fluder, Robert; Salzgeber, Renate; Fritschí, Tobias; von Gunten, Luzius; Luchsinger, Larissa (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Rapport final à l'attention du SECO. Berne.

2.3 ECONOMIES ANNUELLES À LONG TERME

Nous calculons ci-après les coûts moyens annuels attendus au regard des entrées et sorties au sein des PCA sur la période 2020-2029. Cette démarche tient compte de l'évolution démographique des cohortes de naissance incluses et des passages à l'AVS.

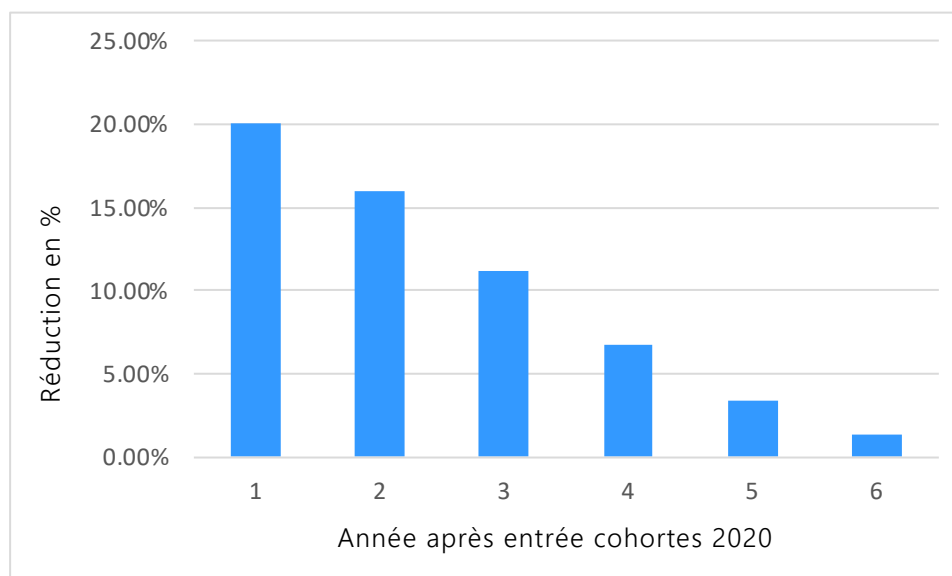
Sur une période pluriannuelle, les passages à la retraite doivent être déduits du nombre de bénéficiaires de PCA. Pour le calcul, nous partons du principe que les femmes ont 62 ans et les hommes 63 ans au moment du passage (premier versement anticipé de la rente AVS possible).

Nous estimons que les coûts de la perception de PCA à l'âge de 63-65 ans resp. de 62-64 ans s'équilibrent plus ou moins avec les coûts de la PC à l'AVS plus élevée, versée tout au long de l'âge de la retraite en raison de la retraite AVS réduite de 13,6%. Etant donné que les PCA et la PC à l'AVS sont financées par le même agent payeur, il n'en résulte aucun transfert de coûts. En règle générale, il s'agit de la meilleure solution pour les bénéficiaires de PCA et la caisse de compensation de verser les PCA jusqu'à l'âge de 65 resp. 64 ans et d'éviter ainsi la perception de PC à l'AVS.

L'année d'introduction des PCA a été fixée à 2020. Les coûts du troisième scénario ont été calculés dans ce contexte (cf. section 2.1).

Il y a lieu partir du principe que les conseils continus dispensés par les ORP permettront à une partie des bénéficiaires de PCA de retrouver un emploi, ce qui réduira le nombre annuel de bénéficiaires de PCA. En supposant que les chances de retrouver une activité lucrative diminuent avec le temps passé dans le système, une probabilité décroissante a été estimée comme suit: la première année, 20% des bénéficiaires de PCA trouvent un emploi (scénario III). La deuxième année, cela s'applique à 16% (80% de 20%) des bénéficiaires de la première année percevant encore les PCA, la troisième année à 11% (70% de 16%), la quatrième année à environ 7% (60% de 11%), la cinquième année à quelque 3,5% (50% de 7%) et la sixième année à environ 1% (40% de 3,5%):

D 2.3: Réduction du nombre annuel de bénéficiaires de PCA grâce aux conseils des ORP



Légende: propre graphique Interface.

Sur les 4'164 personnes arrivant en fin de droit au cours d'une année (base 2016; croissance démographique prise en compte), 1'966 parviendront à réintégrer le marché de l'emploi au cours des six prochaines années (durée de perception maximale des PCA en cas d'entrée à 57 ans) après avoir bénéficié des PCA. 2'198 personnes évoluant dans le système des PCA atteignent l'âge de la retraite AVS. Parmi celles-ci, 75%, soit 1'649 personnes par cohorte annuelle, percevront des PCA tout au long de la durée d'octroi des PCA.

En observant l'évolution des coûts sur plusieurs années, il s'avère qu'ils augmentent initialement avant d'enregistrer une légère baisse. Celle-ci s'explique par les taux de sortie fluctuants résultant de la perception d'une rente AVS.

D'après les hypothèses ci-dessus, les coûts moyens annuels liés aux PCA s'élèvent à 298 millions de francs pour la période 2020-2029 (scénario III). Pour l'aide sociale, ces coûts s'élèveraient à 138,9 millions de francs, en partant du principe que 38% des personnes arrivant en fin de droit chaque année percevraient l'aide sociale. Cela engendre des coûts supplémentaires de 159,1 millions de francs.

Outre la réduction directe des coûts dans l'aide sociale résultant des PCA, il convient de tenir compte des répercussions à long terme sur les prestations complémentaires à l'AVS. Les personnes pouvant être réinsérées sur le marché du travail grâce au nouveau système, bénéficient d'une meilleure prévoyance vieillesse à l'atteinte de l'âge de la retraite que celles ayant perçu l'aide sociale jusqu'au passage à l'âge AVS ou ayant assuré leur entretien en utilisant leur fortune: pour les 1'966 personnes intégrées, il est probable que le versement anticipé de la rente AVS puisse être évité à l'instar de la pratique en vigueur pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Cette approche permet de décharger la prestation complémentaire à l'AVS. En supposant que les personnes réinsérées sur le marché de l'emploi

disposent d'une rente AVS moyenne, cela entraînerait une réduction de la PC à l'AVS de 68'081 francs par personne, pour une espérance de vie moyenne de 20,7 ans à partir de l'âge de 65 ans¹². 1'966 personnes réinsérées par an génèrent en moyenne une réduction des coûts au niveau des PC à l'AVS de 133,8 millions de francs sur une période de 20,7 ans.

¹² Source: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/graphiques.assetdetail.2083642.html>, consulté le 04.10.2018

Les calculs montrent que les coûts des prestations complémentaires pour les travailleurs âgés (PCA) varient entre 70,7 et 82,4 millions de francs durant l'année d'introduction.

Pour le calcul des coûts à plus long terme, la période 2020-2029 a été retenue. Cette démarche illustre l'évolution des coûts durant la phase de développement. Par ailleurs, il est possible d'inclure l'évolution démographique qui présente une hausse dans le groupe d'âge des 55-64 ans jusqu'en 2026 avant d'enregistrer une baisse.

D'après les hypothèses émises au sujet de la réinsertion sur le marché de l'emploi, 1'966 personnes retrouveront un emploi dans chaque cohorte de tranche d'âge durant cette période, 2'198 personnes évoluant dans le système des PCA atteindront l'âge de la retraite AVS. Parmi celles-ci, 75%, soit 1'649 personnes, percevront des PCA.

En calculant les coûts moyens annuels sur la période 2020-2029, ces derniers s'élèvent à 298 millions de francs, en partant du principe que les efforts d'intégration des ORP et la priorité aux travailleurs indigènes sont efficaces. Les calculs montrent également qu'en contrepartie, les dépenses pour l'aide sociale peuvent être réduites de près de 140 millions de francs. Les coûts supplémentaires s'élèvent donc à environ 160 millions de francs.

Le nouveau système permet d'éviter que des personnes affaiblissent prématurément leur prévoyance vieillesse. Il génère ainsi des économies de 133,8 millions de francs au niveau de la prestation complémentaire sur une période d'un peu moins de 21 ans.

Dans l'ensemble, les dépenses supplémentaires de 298 millions de francs sont compensées par une réduction des dépenses de 138,9 francs dans l'aide sociale et, à long terme, de 133,8 millions de francs dans la PC à l'AVS. Il en résulte des coûts supplémentaires effectifs de 25,3 millions de francs. Les résultats sont synthétisés dans le tableau D 3.1:

D 3.1: Résumé des modélisations

| Dépenses supplémentaires PCA (en mio de francs) | Réduction des dépenses PCA : aide sociale (en mio de francs) | Réduction des dépenses PCA : PC à l'AVS (en mio de francs) | Coûts supplémentaires effectifs PCA (en mio de francs) |
|---|--|--|--|
| 298.0 | 138.9 | 133.8 | 25.3 |

Sources: propres calcul Interface.