

Projets d'assainissement de l'assurance invalidité

La multiplication des rentes n'est pas une loi de la nature

5 septembre 2005

Numéro 31

dossierpolitique

S'attaquer aux origines de la misère financière de l'AI plutôt que relever les impôts

L'essentiel en bref

La crise que traverse l'assurance invalidité impose des réformes de fond. Au cours de la session d'automne, le Conseil national examinera des mesures visant à simplifier les procédures tandis que deux autres projets - la 5e révision de l'AI et le financement supplémentaire de l'AI - sont encore débattus en commission. La priorité va à la 5e révision de l'AI. Elle entend briser la forte dynamique des dépenses de l'assurance invalidité et ralentir la multiplication massive des rentes. Parallèlement, il est question d'augmenter le taux de cotisation. Quant à l'augmentation massive de la TVA proposée, elle ne devrait être examinée qu'après la 5e révision.

Position d'economiesuisse

economiesuisse approuve l'orientation de la 5e révision de l'AI. L'assainissement doit passer principalement par une correction des dépenses, et non dépendre à 80 % d'une hausse des recettes, comme proposé. Il s'agit de stabiliser le nombre des rentes et non simplement de ralentir leur multiplication.

economiesuisse rejette fermement le financement supplémentaire en faveur de l'AI (0,8 point de pourcentage de TVA et 0,1 point de pourcentage sur les salaires). Ce prétendu besoin financier à long terme repose sur une extrapolation : en se basant sur le fort taux d'invalidité enregistré en 2003/2004, on suppose que ce taux se maintiendra à un niveau record ces dix prochaines années, comme si c'était une loi de la nature. En outre, une hausse des impôts à titre anticipé affaiblirait considérablement l'élan politique actuel en vue d'assainir l'AI de manière durable et crédible.

En revanche, une solution spéciale visant à l'assainissement des dettes de l'AI se justifie. On peut envisager d'utiliser la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires, à la condition toutefois que l'on désenchevêtre l'AI, l'AVS et le budget de la Confédération, et que les dépenses soient reprises en main.

L'assurance invalidité est en crise :

- le taux d'invalidité a doublé depuis la fin des années 1980 et représente 5,4 % de la population active,
- les déficits de l'AI s'aggravent d'année en année et
- la dette atteint 6 mrd fr. malgré deux contributions des APG de 3,7 mrd fr. au total !

Il devient urgent de mettre en œuvre des réformes rapides. En effet, la spirale des dépenses et les dettes de l'AI menacent aussi d'autres assurances sociales.

Cela concerne en particulier l'AVS, car le fonds AVS couvre une partie des importantes dépenses annuelles de l'AI. Cependant, les finances de la Confédération et des cantons, de même que les caisses de pension, pâtissent également de l'augmentation record des dépenses en raison des automatismes financiers.

Sur le plan politique, l'heure est relativement favorable à une cure de remise en forme de l'assurance invalidité : la gravité de la situation financière et sociale a ouvert les yeux, de sorte que le vrai problème - la multiplication massive des rentes - peut enfin être

attaqué à la racine. L'augmentation du taux de rentes AI dépasse les possibilités financières des assurances sociales, de la Confédération et de l'économie. Elle pose également des problèmes en ce qui concerne la politique sociale et la société dans son ensemble.

Trois projets relatifs à l'assainissement de l'assurance invalidité sont prêts à être examinés par le Parlement :

- Le premier projet, qui prévoit de simplifier les procédures, sera examiné par le Conseil national au cours de la session d'automne 2005. Il consiste à endiguer l'avalanche de procédures d'opposition AI sans restreindre le droit des assurés à une protection transparente et compréhensible.
- Le dossier clé de la stratégie d'assainissement, la 5e révision de l'AI, devrait être soumis au Parlement en hiver.

- En ce qui concerne le troisième projet, le financement supplémentaire en faveur de l'AI, les parlementaires devront déterminer si l'assurance invalidité a besoin de moyens supplémentaires.

Outre ces projets, la commission de gestion (CdG) est revenue à la charge en présentant à la fin août des rapports bien documentés exposant les problèmes survenus au cours des dix dernières années :

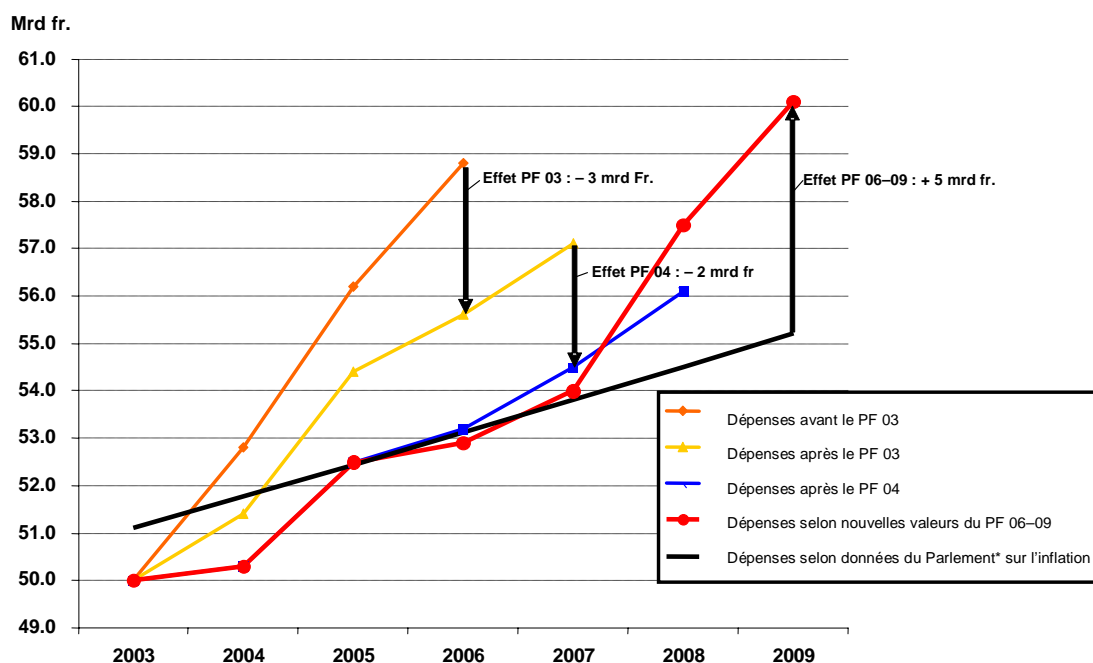
- la surveillance technique de l'OFAS a été insuffisante jusqu'en 2000, tout comme la surveillance politique du Conseil fédéral via l'OFAS ;
- la détérioration de la situation financière et
- la multiplication des rentes sont passés inaperçus trop longtemps.

Enfin, la Confédération elle-même n'est pas un employeur exemplaire, car aucune branche n'affiche un taux d'invalidité pour motifs psychiques aussi haut que l'administration publique. Le rapport ne se

Budget de la Confédération mis en péril en raison des automatismes financiers en faveur de l'AI

Le besoin financier de l'AI s'explique aux deux tiers par une hausse des dépenses en 2008

Evolution des dépenses dans le budget de la Confédération, 2003–2009



* Base : Motion Merz / Walker, sur la base du budget 03 et de l'inflation de 1,3% par an

Sources : Plans financiers 03–06, 04–07 et 05–08 ; DFF Communiqué de presse du 29 juin 2005

contente pas d'analyser la situation, il analyse les raisons de la forte augmentation des rentes AI, donne des conseils et des recommandations. Le Conseil fédéral devra prendre position sur ce rapport d'ici à la fin de l'année.

L'évolution financière de l'AI

Depuis 1990, les finances de l'assurance invalidité se dégradent de plus en plus.

A cette époque, les dépenses s'élevaient à 4 mrd fr. environ, alors qu'elles atteignent désormais 11 mrd fr. La croissance annuelle des dépenses, de 7,3 %, a largement dépassé celle de tout autre poste des pouvoirs publics. Dans l'intervalle, les recettes de l'AI ont augmenté annuellement de 5,6 %, soit largement plus du double de la croissance économique, mais les déficits annuels se sont alourdis chaque année. En 2004, le déficit se montait à 1,6 mrd fr., avant d'atteindre un nouveau record au premier semestre 2005, soit 1,2 mrd fr. L'endettement représentait 6 mrd fr. à la fin de l'année passée.

Cette évolution pèse lourdement sur le budget de la Confédération, qui doit financer 50 % des dépenses de l'assurance invalidité. Faute de mesures en vue d'inverser la tendance, l'assurance invalidité continuera à l'avenir de prélever les finances de la Confédération, comme le montre le plan financier 2005-2009. En effet, si, grâce au programme d'allègement, il a été possible de maîtriser les dépenses de la Confédération de manière à ce qu'elles adoptent un rythme de croissance durable jusqu'en 2007, elles menacent de partir à vau-l'eau dès 2008 en raison principalement « de besoins financiers supplémentaires » de l'AI ainsi que des contributions de la Confédération en faveur de l'AVS/AI, qui croissent à un rythme supérieur à la moyenne (cf. graphique page 2).

Le problème principal : la multiplication massive des rentes AI

L'augmentation du nombre des rentes est plus que préoccupante depuis plus de dix ans et explique la situation financière catastrophique de l'assurance invalidité. En janvier 2004, 5,4 % de la population active percevaient une rente, contre 3,0 % en 1990. La probabilité de devenir invalide n'est pas répartie également à travers toute la Suisse : à Bâle-Ville, 9,1 % de la population active percevaient

une rente AI en janvier 2005, contre 3,7 % à Zoug, le niveau le plus bas. L'écart entre la ville et la campagne ne suffit pas à expliquer cette différence, car Genève a enregistré un

taux de 5,6 % légèrement supérieur à la moyenne nationale.

Le fait que la hausse de la probabilité de devenir invalide touche toutes les tranches d'âge est important du point de vue financier et social. La probabilité est la plus forte pour les plus jeunes, de la tranche d'âge des 35-49 ans, ce qui a des conséquences majeures sur les coûts, car ces personnes perçoivent des rentes plus longtemps. Le taux de nouveaux cas d'invalidité pour des motifs physiques est certes le plus élevé chez les plus de 60 ans, mais il recule depuis 1990.

Causes immanentes au système

Les raisons de cette évolution sont restées longtemps mystérieuses. Le rapport de la CdG (Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung, 6 juin 2005) a examiné en détail les facteurs influant sur l'augmentation des cas d'invalidité. Il conclut que les facteurs exogènes, tels que le vieillissement de la population, le chômage, les migrations, les problèmes d'intégration, l'augmentation des exigences, etc. ne sont pas les seuls responsables de la multiplication des

cas ; mais il cite de nombreuses causes immanentes au système (endogènes). Quelques exemples :

L'augmentation du nombre des rentes est plus que préoccupante depuis plus de dix ans et explique la situation financière catastrophique de l'AI

Si l'augmentation du nombre de rentes AI versées en Suisse a trop longtemps été considérée comme une loi de la nature, l'état d'esprit change peu à peu.

- l'octroi de facto d'une rente permanente,
- la longueur des procédures,
- l'insuffisance de la coordination entre les assurances,
- les cas dont la causalité n'est pas claire ou les possibilités de recours multiples.

Si l'augmentation du nombre de rentes versées par l'assurance invalidité en Suisse a trop longtemps été considérée comme une loi de la nature, l'état d'esprit change peu à peu : de nombreuses expertises [...] soulignent que le système des assurances sociales pourrait avoir une influence considérable sur l'évolution du nombre des rentes, malgré certaines conditions marginales exogènes difficilement contrôlables (rapport de la CdG, page 21). Ce point de vue est étayé par une étude comparative internationale portant sur six pays comparables d'un point de vue institutionnel et socio-économique, à savoir la Belgique, le Canada, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse. D'après cette étude, le Canada, l'Allemagne et les Pays-Bas ont enregistré un taux d'invalidité stable, voire en diminution pour la période de 1993 à 2002,

alors que ce taux croissait de 60 % en Suisse (cf. graphique ci-dessous).

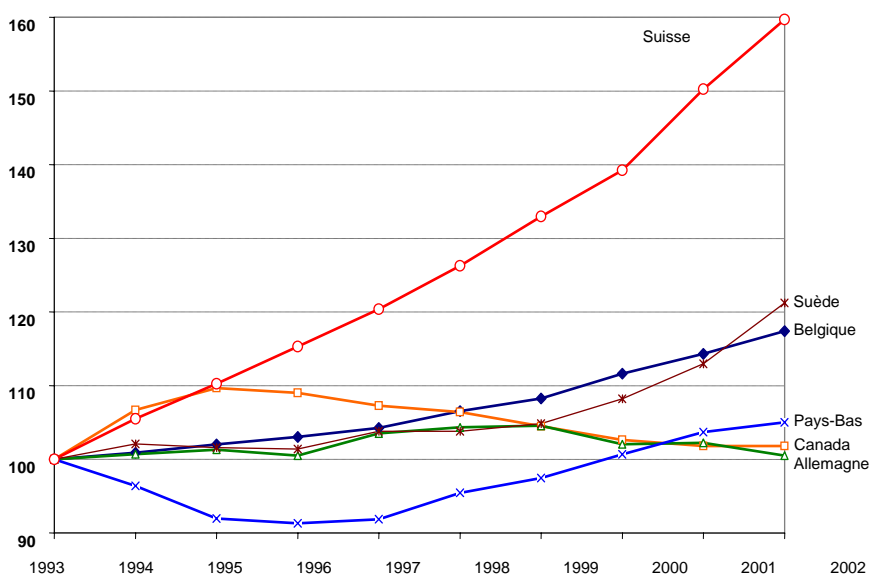
Stratégie d'assainissement du Conseil fédéral

Les trois projets du Conseil fédéral tiennent compte de nombreuses critiques contenues dans le rapport de la CdG. Leur objectif est d'équilibrer les finances de l'AI sur le long terme. Le premier projet prend en considération la critique relative à la longueur des procédures et, en particulier, celle relative aux possibilités de recours multiples dont les assurés usent abondamment. Il vise à limiter la multiplication excessive des procédures d'opposition AI

- en remplaçant la procédure d'opposition par la procédure de préavis,
- en supprimant la gratuité de la procédure devant les tribunaux cantonaux des assurances et
- en supprimant la suspension des délais dans la procédure administrative grâce à l'accélération de la procédure devant les tribunaux cantonaux des assurances et à la réduction de la durée de la procédure.

Taux de croissance du nombre de bénéficiaires d'une rente AI 1993–2002 (indice 1993=100)

En comparaison internationale, la Suisse affiche des taux de croissance largement supérieurs à la moyenne



Source : Rapport de la CdG, Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung, juin 2005

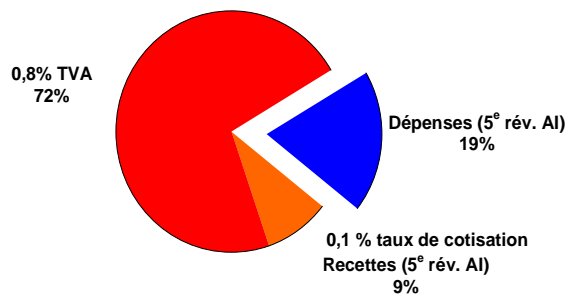
La 5e révision de l'AI corrige plus particulièrement les incitations négatives à exercer une activité lucrative. L'objectif est de réduire les nouveaux cas d'invalidité grâce à :

- un système de détection et d'intervention précoce,
- des mesures de réadaptation professionnelle et
- une correction des incitations négatives à exercer une activité lucrative.

Les mesures d'économies contribuent à freiner quelque peu la croissance massive des dépenses annoncée. Les détails des projets sont énumérés dans le tableau en annexe. Dans l'ensemble, les mesures visant à réduire les dépenses prévues devraient alléger le compte AI de 624 mio.fr. par an. Si l'on inclut les recettes, on aboutit à un potentiel d'économies annuelles de 596 mio. fr. Compte tenu du mécanisme automatique selon lequel la Confédération finance 50 % des dépenses, l'AI recevra 312 mio. fr. de moins de la part de la Confédération. Afin de générer des recettes, le projet de la 5e révision de l'AI entend augmenter le taux de cotisation sur les salaires de 1,4 % à 1,5 %, ce qui générerait quelque 300 mio.fr. supplémentaires. Pour justifier cette ponction, le Conseil fédéral fait référence au potentiel d'économie des entreprises dans le 2e pilier, mais néglige le fait

Message 2005 : assainissement total jusqu'en 2025, 3,3 mrd fr. environ

(hors recettes supplémentaires ordinaires de 2,8 mrd fr. selon le système actuel !)



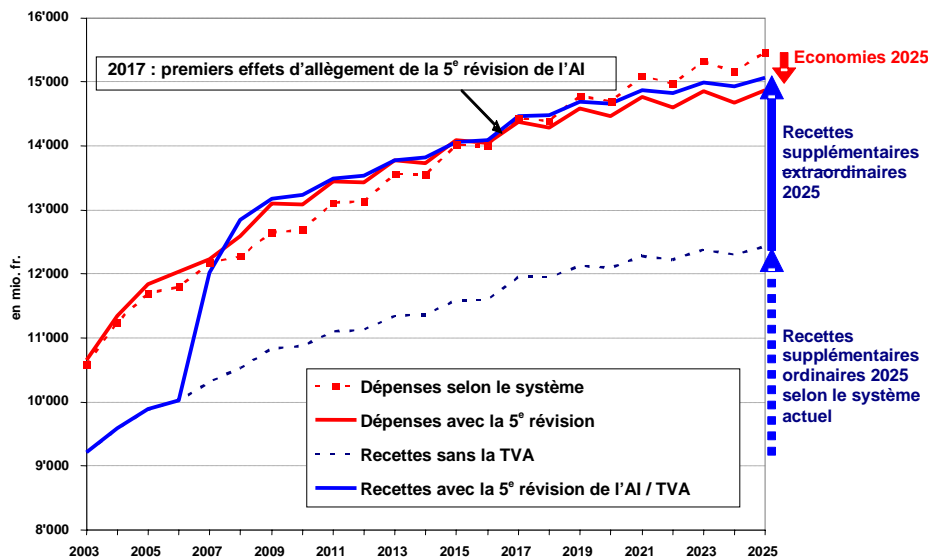
Source : Message 2005

que, jusqu'ici, la prévoyance professionnelle était contrainte d'accepter les décisions relatives à l'octroi de rentes. Cela a eu des conséquences majeures en termes de coûts pour la prévoyance professionnelle, car les rentes LPP ont augmenté de 9,3 % par an et les primes ont crû en conséquence. Enfin, en 1998 et 2003, l'assurance invalidité a bénéficié de transferts d'un total de 3,7 mrd fr. des APG financées par les employeurs.

Dans le troisième projet, relatif au financement supplémentaire de l'AI, le Conseil fédéral propose de

Conséquences de la 5e révision de l'AI et du financement supplémentaire de l'AI

Evolution des finances de l'AI



Source : OFAS, projet de message

relever la TVA de 0,8 point de pourcentage. Cela rapporterait quelque 2,4 mrd fr. supplémentaires chaque année d'ici à 2025.

En conséquence, la stratégie d'assainissement de la Confédération se présente comme suit :

- la 5e révision de l'AI assainit les dépenses de 624 mio. fr. par an
- les recettes fiscales supplémentaires se montent à 2,5 mrd fr. environ.

En conclusion, le Conseil fédéral propose d'assainir l'assurance invalidité à plus de 80 % par une augmentation des recettes (cf. graphique page 5).

La stratégie d'assainissement proposée par le Conseil fédéral, qui souhaite assainir l'AI à 80 % via une augmentation des recettes, n'est pas durable, car elle n'attaque pas le problème à la racine.

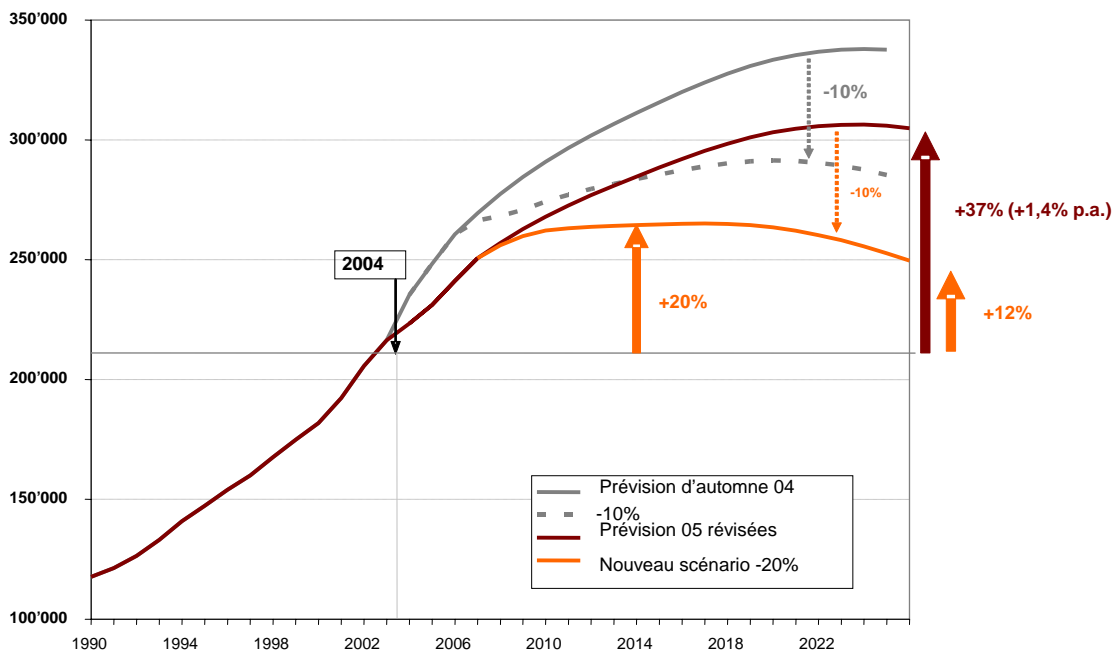
Attaquer les problèmes à la racine

L'assainissement de l'assurance invalidité est d'une importance centrale tant pour le financement des assurances sociales que pour les finances de la Confédération et des cantons. La stratégie d'assainissement proposée par le Conseil fédéral, qui souhaite assainir l'assurance invalidité à 80 % via une augmentation des recettes, n'est pas durable, car elle n'attaque pas le problème à la racine. Nous avons besoin de mesures allant au-delà afin de stabiliser le nombre des rentes.

Le premier projet, qui vise à simplifier la procédure, de même que les mesures de la 5e révision de l'AI visant à réduire les dépenses méritent d'être pleinement soutenus. La question des recettes supplémentaires est secondaire au vu de la

grande incertitude qui entoure les besoins financiers,

Scénario relatif au nombre des rentes : prévisions de la tendance et diminution du nombre de nouveaux cas de rente



Sources : 90-03 Données de l'OFAS / 02-25 Projet de message et message

incertitude liée à la difficulté de prédire l'évolution du nombre des rentes d'ici à 2025. Il est logique d'échelonner le traitement des projets, et il importe surtout d'examiner la question du financement supplémentaire de l'AI seulement après la 5e révision de l'AI. En effet, la hausse des impôts prévue mine l'élan politique actuel en vue d'assainir durablement l'AI.

5e révision de l'AI

Les mesures d'assainissement de la 5e révision de l'AI visant à réduire les dépenses vont certes dans la bonne direction, mais sont insuffisantes. Une fois de plus, c'est principalement en augmentant les recettes que l'on compte agir. Le montant à assainir, 3,3 mrd fr., ne tient pas compte des recettes supplémentaires ordinaires du système en vigueur (2,8 mrd fr. environ). Ainsi, l'AI serait assaini aux trois quarts par l'augmentation de la TVA. L'économie s'oppose avant tout à l'augmentation du taux de cotisation à l'AI, qu'elle juge néfaste. Une nouvelle augmentation des coûts salariaux annexes serait nuisible pour la Suisse en tant que site de production.

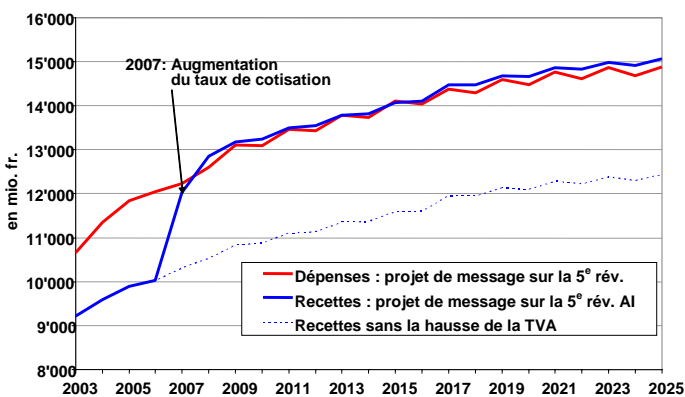
En outre, les hypothèses relatives à l'évolution des rentes mentionnées dans le message appellent des explications. Selon ces prévisions, la hausse du nombre des rentes atteindrait quelque 40 % jusqu'en

2025 – en l'absence de mesures de correction (cf. graphique page 6). Or, les mesures de la 5e révision de l'AI permettraient de limiter cette croissance à 20 % sur le court terme, d'ici à 2017, et à « seulement » 12 % environ sur le long terme par rapport au taux record de 2004. Mais cette hypothèse se base, pour les deux prochaines décennies, sur le taux très élevé (0,55 %) d'invalidité de 2004. Cette prévision naïve est déjà démentie par les chiffres du premier semestre 2005. Le projet de message tablait encore sur une augmentation du nombre des rentes de 43 % jusqu'en 2025. Or le taux de probabilité d'invalidité pris en compte à long terme, s'il se situe légèrement en dessous du niveau maximum de 2003, soit 0,60 % (valeur utilisée comme base dans la procédure de consultation), est toujours nettement supérieure au taux de 1990 (0,42 %).

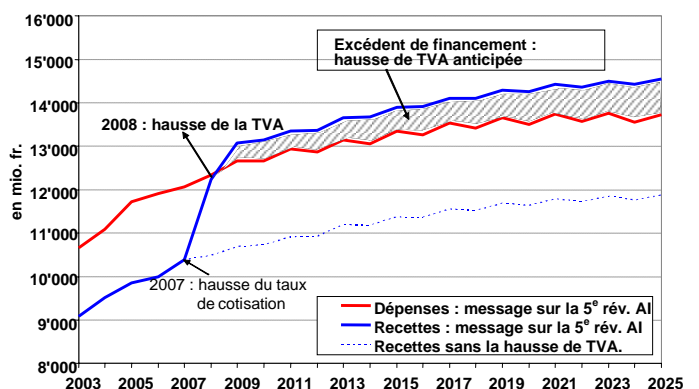
Il importe de prendre toutes les mesures nécessaires pour stabiliser le nombre des rentes au niveau de 2004, et non seulement de ralentir leur multiplication. Cet objectif paraît ambitieux, mais seulement au premier abord. Les résultats de l'étude comparative internationale actuelle montrent qu'il n'est pas impossible de stabiliser le nombre des rentes. Dès lors que cela sera fait, l'essentiel de l'assainissement sera

Les résultats de l'étude comparative internationale actuelle montrent qu'il n'est pas impossible de stabiliser le nombre des rentes.

Comparaison de plusieurs scénarios d'assainissement : projet de message et message actuel
 Projet de message Message 2005



Source : OFAS, projet de message



Source : OFAS, message 2005

accompli, dans la mesure où l'enveloppe financière des pouvoirs publics conformément au système en vigueur est maintenue.

C'est pourquoi l'économie suisse soutient les allègements en matière de prestations proposés dans la 5^e révision de l'AI. Il faut les considérer comme des adaptations minimales qui seront complétées par d'autres mesures. Il s'agira en particulier de

- restreindre la notion d'AI (causes psychiques),
- réduire les rentes pour enfant,
- ralentir le rythme d'adaptation,
- indexer les rentes à l'indice des prix et
- vérifier la structure des incitations des pouvoirs publics.

Financement supplémentaire

Compte tenu de la gravité de la situation financière de l'assurance invalidité et de l'importance des charges pesant sur le fonds AVS, le Conseil fédéral propose d'augmenter la TVA de 0,8 point de pourcentage en janvier 2008. Du point de vue de la politique financière, il faut refuser ces moyens supplémentaires, de l'ordre de 2,4 mrd fr. par an, pour les raisons suivantes :

- Fournir rapidement de nouveaux moyens financiers est en contradiction avec l'assainissement préalable des dépenses. Un éventuel financement supplémentaire de l'AI doit être traité ultérieurement, c'est-à-dire après la 5^e révision de l'AI.

- Les besoins financiers à long terme du compte de gestion de l'AI ne peuvent pas encore être chiffrés de manière plausible, puisqu'ils sont déterminés pour une grande part par l'évolution du nombre des rentes et par les hypothèses utilisées dans ce but. Cela ressort plus particulièrement de la comparaison des projections financières contenues dans le projet de message et le message actuel (cf. graphique page 7) : si, dans le projet de message, l'augmentation de la TVA couvrirait les déficits actuels de l'AI, les prévisions du nombre des rentes corrigées à la baisse (taux de nouveaux cas d'invalidité (tendance) : 0,55 % au lieu de 0,60 %), se traduiraient par un excédent de financement de près de 1 mrd fr. par an jusqu'en 2025. Les prévisions relatives au nombre de rentes influent donc de manière déterminante sur la projection d'éventuels besoins financiers à moyen terme. Sur la base des dernières informations, les données paraissent insuffisantes et trop incertaines pour justifier une augmentation de la TVA dont les recettes se chiffreraient en milliards de francs. Par conséquent, il faut rejeter un assainissement via une hausse d'impôts et un financement supplémentaire anticipé, même limité dans le temps.
- L'assainissement de la dette de l'AI devrait être traité séparément de la révision en cours. L'attribution de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires au désendettement de l'AI pourrait être envisagée ultérieurement, à condition toutefois que l'on désenchevêtre l'AI, l'AVS et le budget de la Confédération et que le compte AI en cours soit effectivement assaini du côté des dépenses.

Commentaire

L'assainissement de l'assurance invalidité est urgent. Les faits sont aujourd'hui sur la table, plus clairs que jamais : il n'est plus possible de financer la croissance explosive des dépenses. Elle pèse sur les autres assurances sociales – notamment l'AVS - mais aussi sur le deuxième pilier, les finances de la Confédération et celles des cantons. La raison de ce problème réside principalement dans l'accroissement du nombre de bénéficiaires de rentes AI, unique en comparaison internationale. Derrière cette réalité se cachent, outre des facteurs généraux, surtout des facteurs institutionnels propres à l'assurance invalidité elle-même. Ce qui n'est plus supportable sur le plan de la politique financière est aussi extrêmement contestable sous l'angle de la politique sociale, car on sait que les patients qui travaillent vont mieux que les bénéficiaires de rentes (Rapport de la Commission de gestion).

Il aura fallu la prise de conscience de la crise des rentes de l'AI pour accélérer des réflexions encore hésitantes dans la 4e révision de l'AI. Depuis 2004, le nombre des nouvelles rentes progresse plus lentement. Il est vrai que l'attribution des rentes se durcit, mais ce n'est pas encore suffisant. Le but doit être de stabiliser le

nombre des rentes au niveau actuel, et pas seulement de freiner leur accroissement. Des pays comparables l'ont fait.

La stratégie d'assainissement du Conseil fédéral n'a pas encore pleinement intégré ce tournant. Certes, depuis que le projet de message a été rédigé, les prévisions concernant l'effectif futur des rentiers, estimée sur la base de données peu claires, ont déjà été corrigées une fois à la baisse. Il faut prendre toutes les mesures nécessaires pour parvenir à stabiliser effectivement à court terme l'effectif des rentiers, qui se situe déjà à un niveau très élevé. D'autres pays ont réussi, dans les années 90 - période économiquement difficile - à présenter des taux d'invalidité stables. Si l'on y parvient, les augmentations d'impôts prévues pour assainir l'AI ne seront plus nécessaires. Par conséquent, *economiesuisse* rejette aussi bien le relèvement des prélèvements en pourcentage des salaires que l'augmentation de la TVA. Les données les plus récentes concernant l'évolution du nombre des rentes ne justifient pas de nouvelles recettes fiscales, et encore moins de penser que la hausse des rentes AI découle d'une loi de la nature.

Pour toutes questions :
brigitte.lengwiler@economiesuisse.ch

Annexe

Aperçu des trois projets partiels d'assainissement de AI

Mesures visant à simplifier la procédure	5 ^e révision de l'AI	Financement additionnel de l'AI
<p>Contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Remplacement de la procédure d'opposition par une procédure de préavis – Introduction de frais de justice pour la procédure devant le tribunal cantonal des assurances – Suppression de la suspension de délai pour la procédure administrative et celle devant le tribunal cantonal des assurances 	<p>Contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Réduction des dépenses : total 624 mio. p.a. – Détection précoce, intervention précoce (220) – Mesures d'intégration (94) – Augmentation à 3 ans de la durée minimale des cotisations (1) – Adaptation des indemnités journalières de l'AI (28) – Abandon du supplément de carrière (102) – Financement de mesures médicales par l'assurance maladie (63) – Suppression des rentes complémentaires en cours (116) – Changement dans les recettes : total -28 Mio. – Relèvement du taux de cotisation de 0,1 point (303) – Réduction de la contribution fédérale (-19) – Réduction de la contribution des pouvoirs publics (-312) 	<p>Contenu :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Augmentation de la TVA de 0,8 point – Recettes supplémentaires moyennes : 2,4 mrd fr. par an
<p>Objectifs : Limitation des procédures d'opposition</p>	<p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Frein à l'accroissement des rentes : -20% par rapport aux prévisions de tendance – Frein à la progression des dépenses par des corrections du côté des prestations – Correction des incitations négatives en matière d'activité lucrative – Recettes supplémentaires par l'augmentation des prélèvements salariaux, de 1,4 à 1,5% 	<p>Objectif : Acquisition de recettes supplémentaires pour couvrir les déficits annuels et réduire les dettes</p>