

# AI : hausse temporaire des recettes pour un assainissement durable

## dossierpolitique

17 août 2009

Numéro 18

**Financement additionnel de l'AI** L'assurance invalidité (AI) est déficitaire depuis des années. Ses dettes ne cessent de croître : elles dépassent désormais les 13 mrd fr. et augmentent de 4 mio. chaque jour. Cela représente un grand fardeau pour l'AVS, qui doit puiser dans ses réserves pour couvrir les déficits. Un assainissement est désormais nécessaire. Dans ce but, il est prévu de relever le taux de TVA de 0,4 point pendant sept ans, de 2011 à 2017. Le financement additionnel ainsi obtenu élimine le déficit de l'AI et poserait les bases des nécessaires réformes, axées sur les dépenses, qui seront mises en place par la 6<sup>e</sup> révision de l'AI. Le projet prévoit aussi de séparer financièrement l'AI et l'AVS, ce qui passe par la création d'un fonds de compensation autonome pour l'AI. Cela décharge l'AVS. Le relèvement temporaire de la TVA requiert une modification de la Constitution. Le référendum obligatoire aura lieu le 27 septembre 2009.

### Position economiessuisse

► economiessuisse soutient l'assainissement de l'AI, dont l'endettement constitue une menace pour l'AVS. Le financement additionnel prévu résorbera le déficit de l'AI et libérera le fonds AVS du poids de l'AI.

► Le relèvement de la TVA est acceptable pour les consommateurs et du point de vue conjoncturel, son entrée en vigueur ayant été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Quant à la 6<sup>e</sup> révision de l'AI en cours d'élaboration, qui est axée sur les dépenses, elle résoudrait définitivement les derniers problèmes structurels de l'AI. L'assainissement proposé de l'assurance sociale est définitif et crédible.

► La limitation temporaire du prélèvement fiscal contraindra les parties concernées à prendre des mesures d'assainissement strictes en matière de dépenses, afin d'équilibrer financièrement l'AI de façon durable. Le choix de la TVA évite une hausse des cotisations salariales qui renchérirait le coût du travail et menacerait l'emploi. Des assurances sociales financées durablement sont un atout dans le contexte de la concurrence entre places économiques.



## Assainir l'AI et garantir l'AVS

### ► L'AI est dans une situation critique

L'assurance invalidité est menacée dans son existence. En raison d'une explosion du nombre de rentes, elle enregistre chaque année un déficit de quelque 1,4 mrd fr. A l'heure actuelle, ce déficit est financé par un endettement de l'AI auprès de l'assurance vieillesse et survivants (AVS). Les dettes de l'AI dépassent désormais les 13 mrd fr. et augmentent de 4 mio.fr. par jour environ. En l'absence de mesures d'assainissement immédiates, les dettes devraient totaliser 25 mrd fr. dans dix ans, ce qui représente un véritable gouffre financier.

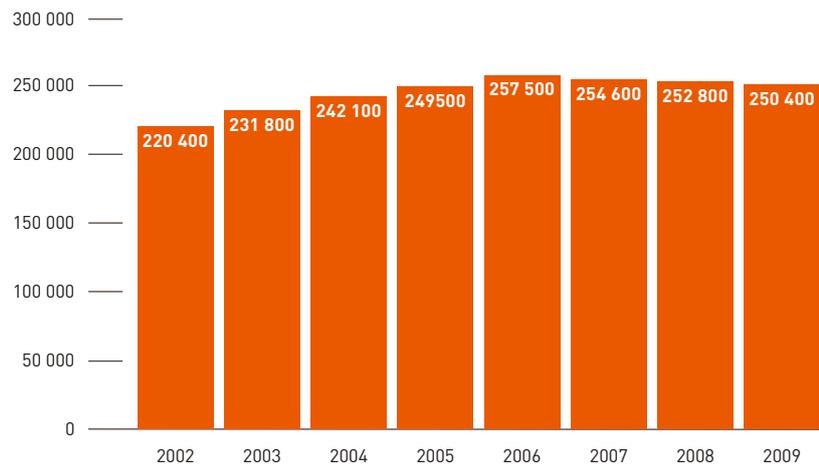
Afin de stabiliser l'inquiétante situation de l'AI, des mesures concrètes ont déjà été prises. Depuis l'entrée en vigueur de la 4<sup>e</sup> révision de l'AI, en 2004, le nombre de nouvelles rentes accordées a ainsi reculé de 37 %. Cela s'explique par l'introduction de services médicaux régionaux et du trois quarts de rentes, par des efforts de placement accrus, par le durcissement des contrôles et par une sensibilisation des intéressés aux dépenses. Depuis 2006, le nombre total de rentes invalidité recule constamment (cf. graphique 1).

### Graphique 1

► La 4<sup>e</sup> révision de l'AI déploie ses effets : le nombre total de rentes diminue depuis 2006.

### Nombre de rentes AI (2002-2009)

Nombre au 1<sup>er</sup> janvier de l'année



Source : Office fédéral des assurances sociales

Afin de résorber le déficit colossal et d'équilibrer les finances de l'AI sur la durée, un plan d'assainissement équilibré en trois étapes a été arrêté (cf. graphique 2) :

## 1ère étape : stabiliser le déficit

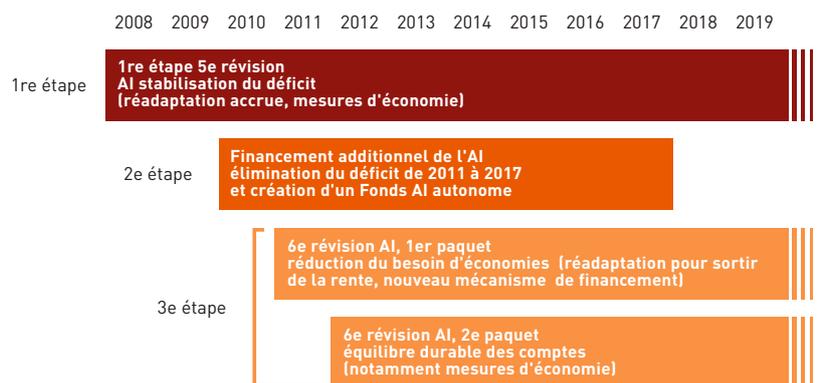
► Meilleure intégration dans le monde du travail

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la 5<sup>e</sup> révision de l'AI est parvenue à stabiliser le déficit annuel (même si elle ne l'a pas résorbé) et à freiner l'augmentation de l'endettement. Le credo de cette révision est « la réadaptation prime la rente ». De nouvelles mesures permettent d'identifier des bénéficiaires potentiels de rentes AI à un stade aussi précoce que possible. Une adaptation de la place de travail aux besoins des personnes handicapées, l'aide au placement, l'orientation professionnelle et des formations ont pour but de réinsérer rapidement les personnes dans le monde du travail. Les personnes souffrant de maladies psychiques, qui sont nombreuses, peuvent être mieux préparées à une réinsertion grâce à des mesures d'accompagnement telle que la familiarisation avec le processus de travail, le renforcement de la motivation à travailler et la stabilisation de la personnalité. Cela contribue à faire baisser le nombre de nouvelles rentes, de sorte que le nombre total de rentes diminue à long terme. D'autres mesures visent par ailleurs à promouvoir l'intégration sociale des personnes handicapées. Enfin, les personnes qui travaillent ne sont plus pénalisées.

### Graphique 2

► Un assainissement durable de l'AI nécessite une planification à long terme

### Déroulement du plan d'assainissement en trois étapes



Source : Office fédéral des assurances sociales

La 5<sup>e</sup> révision de l'AI est le premier grand pas vers l'assainissement de l'assurance invalidité. Afin de pouvoir le poursuivre, l'AI a momentanément besoin de recettes supplémentaires.

## 2<sup>e</sup> étape : résorber le déficit de l'AI et garantir l'AVS

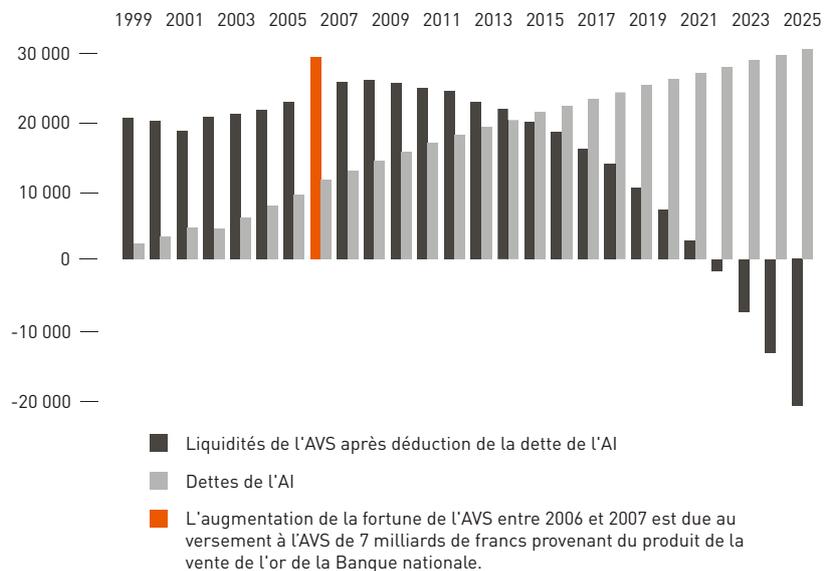
Les difficultés financières de l'AI mettent en péril les rentes vieillesse. A l'heure actuelle, les déficits de l'AI sont financés grâce à la fortune du fonds AVS. Tôt ou tard, ces capitaux feront défaut pour payer les rentes AVS. Le graphique 3 illustre le problème. En raison de l'endettement croissant de l'AI et de l'évolution démographique, les réserves de l'AVS diminuent toujours plus. Si aucune mesure n'est prise aujourd'hui pour rectifier le tir, cette assurance n'aura plus assez de liquidités pour payer toutes les rentes dans dix ans environ.

**Graphique 3**

► Les dettes de l'AI rongent la fortune de l'AVS

**Évolution de la fortune de l'AVS et des dettes de l'AI**

en mio.fr., aux prix de 2009



Source : Office fédéral des assurances sociales

Des mesures extraordinaires s'imposent pour rétablir l'équilibre. Le financement additionnel de l'AI doit permettre de résorber les déficits de l'AI et de décharger l'AVS sur le plan financier. Le projet prévoit de relever les taux de TVA en faveur de l'AI du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au 31 décembre 2017. Pendant une durée limitée à sept ans, le taux normal sera de 8 % au lieu de 7,6 % ; le taux réduit pour les biens de consommation courante sera relevé de manière minimale.

Taux de TVA (en %)	Aujourd'hui		2011 - 2017
Taux normal	7,6	+ 0,4	8,0
Taux réduit (biens de consommation courante)	2,4	+ 0,1	2,5
Taux spécial (prestations d'hébergement)	3,6	+ 0,2	3,8

Le peuple et les cantons se prononceront sur le sujet le 27 septembre 2009. Un référendum est obligatoire, car le financement additionnel de l'AI nécessite une modification de la Constitution.

► Une étape nécessaire pour un assainissement durable

Le relèvement temporaire de l'AI est une mesure nécessaire en attendant que la 6<sup>e</sup> révision de l'AI déploie pleinement ses effets. Les dépenses supplémentaires supportées temporairement par les ménages sont limitées au minimum nécessaire. La hausse d'impôt sera supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les mesures prévues devraient générer 1,1 mrd fr. environ par an. En outre, la Confédération prendrait en charge les intérêts de la dette pendant cette période, soit environ 360 mio fr. par an. La combinaison de ces deux mesures suffiraient pour éponger le déficit annuel de l'AI pendant sept ans. Ce faisant, l'AVS ne devrait plus couvrir les déficits de l'AI pendant cette période. Par ailleurs, les intérêts passifs sont aujourd'hui considérés comme une écriture comptable portée au crédit de l'AVS. Elle ne reçoit donc pas de ressources supplémentaires qu'elle pourrait utiliser pour payer les rentes.

- Fonds de compensation AI autonome
- Afin de soulager l'AVS sur la durée, il est prévu de séparer financièrement l'AI et l'AVS. Dans cette optique, un fonds de compensation AI autonome est créé. En conséquence, l'AVS ne devrait plus financer les déficits de l'AI. Le nouveau fonds AI serait doté d'un capital de départ de 5 mrd fr. issu de l'AVS. Le mécanisme prévu veut que si, à la fin d'un exercice, le fonds AI affiche un capital supérieur au capital de départ, l'excédent est automatiquement transféré au fonds AVS afin de rembourser les dettes de l'AI auprès de l'AVS. Il en sera ainsi chaque année pendant les sept ans du relèvement de la TVA. Le fonds de compensation AI autonome sera créé à condition que le financement additionnel soit accepté. En cas de rejet du projet, l'AI resterait dépendante de l'AVS. L'AVS continuerait de couvrir les déficits de l'AI jusqu'à ce qu'elle soit elle-même dans l'incapacité de payer ses rentes.
- Pas de charges supplémentaires pour les salariés et les employeurs
- L'autre concept de financement envisagé, c'est-à-dire assainir l'AI grâce à une augmentation massive des cotisations salariales et sociales, a été refusé à raison. Une augmentation des cotisations renchérirait le coût de la main d'œuvre et entraînerait des suppressions d'emplois en Suisse. Le relèvement de la TVA a l'avantage d'être une nouvelle source de financement et de posséder une assise plus large. En effet, la TVA est perçue sur la consommation. Cette base de financement étendue paraît équitable dans la mesure où il s'agit de financer une assurance qui couvre toute la population contre les conséquences économiques d'une invalidité.
- Miser uniquement sur une réduction des dépenses ne permettrait pas d'assainir l'AI d'une manière socialement supportable. En effet, il faudrait réduire immédiatement les rentes invalidité de 40 % pour assainir l'institution. Sachant qu'une rente se monte actuellement à 1600 francs en moyenne, une telle baisse serait socialement inacceptable et contraire au mandat constitutionnel de l'AI, qui est de protéger les personnes handicapées, membres faibles de la société, et de les intégrer le mieux possible dans le monde du travail. Les coûts seraient répartis sur d'autres assurances sociales (aide sociale, système de santé) et pèseraient sur leurs comptes. En cas d'explosion des coûts, ce serait aux contribuables de faire face.
- Combattre encore plus fermement les abus
- Les abus et la fraude dans l'assurance invalidité sont inacceptables. Non seulement ils nuisent à l'institution, mais aussi aux autres assurances sociales, à l'État, à l'économie, aux citoyens ainsi qu'aux personnes réellement dans le besoin. On ne peut tolérer les abus, ni en Suisse ni à l'étranger. Il convient de procéder aux contrôles prévus, de faire jouer les incitations et de les ajuster au besoin. Cependant, une lutte stricte contre les abus ne permettrait pas à elle seule de sauver l'AI. Pour y parvenir, il importe de mettre en œuvre les trois étapes du plan d'assainissement.
- Il arrive aussi que des prestations AI non justifiées soient versées sans qu'il y ait eu volonté du côté du bénéficiaire d'abuser de l'institution. Ce phénomène a également pu être circonscrit. L'AI applique déjà des critères plus stricts pour l'évaluation des demandes de rente. La 5<sup>e</sup> révision de l'AI a compliqué l'accès aux prestations AI sur le plan légal. Aujourd'hui, il est bien plus difficile d'obtenir une rente qu'il y a quelques années. Le projet soutenu par l'économie déploie ses premiers effets car le nombre de nouvelles rentes recule.
- Garder à l'œil la conjoncture
- L'économie s'est engagée en faveur de l'assainissement de l'AI. Le relèvement temporaire de la TVA devait initialement entrer en vigueur début 2010. En raison du ralentissement conjoncturel, le Parlement a toutefois décidé de reporter son entrée en vigueur d'une année, soit à début 2011. Ainsi, le pouvoir d'achat des ménages sera préservé jusqu'à ce que l'économie sorte du creux de la vague. D'après les prévisions, l'économie devrait renouer avec la croissance en 2011. Cette marge permet aussi aux entreprises d'adapter leur offre aux nouveaux taux de TVA. Le fait de reporter les mesures d'assainissement d'un an n'a presque pas d'incidence sur la situation financière de l'AI ou de l'AVS.

Cela dit, le financement additionnel de l'AI pendant une durée limitée ne suffirait pas pour assainir cette assurance sociale, même s'il constitue une étape importante sur cette voie. Une 6<sup>e</sup> révision de l'AI est nécessaire pour garantir le retour de l'équilibre sur la durée.

### 3e étape : réduire les dépenses de l'AI et équilibrer durablement les comptes

La 6<sup>e</sup> révision de l'AI, qui est déjà en cours d'élaboration, serait réalisée en deux étapes pendant la phase de financement additionnel :

#### ► Nouveau système de financement

Le premier train de mesures devrait entrer en vigueur en 2012. La révision des rentes en cours créerait de nouvelles possibilités de réinsertion des rentiers. Il est aussi prévu de revoir le mécanisme de financement. A l'heure actuelle, l'AI reçoit, d'une part des cotisations des assurés et des actifs et, d'autre part, une contribution de la Confédération, fixée à 38 % de ses dépenses annuelles. Il en résulte que si l'AI réduit ses dépenses de 100 francs, son compte ne s'améliore que de 62 francs. Les 38 francs restants représentent la somme que l'État ne doit pas verser à l'AI. A l'avenir, l'ensemble des économies bénéficieraient à l'AI. La contribution de la Confédération ne serait plus fixée en fonction des dépenses, mais avant tout en fonction de facteurs externes comme l'inflation, l'évolution démographique, l'espérance de vie, sur lesquels l'AI n'a pas d'influence.

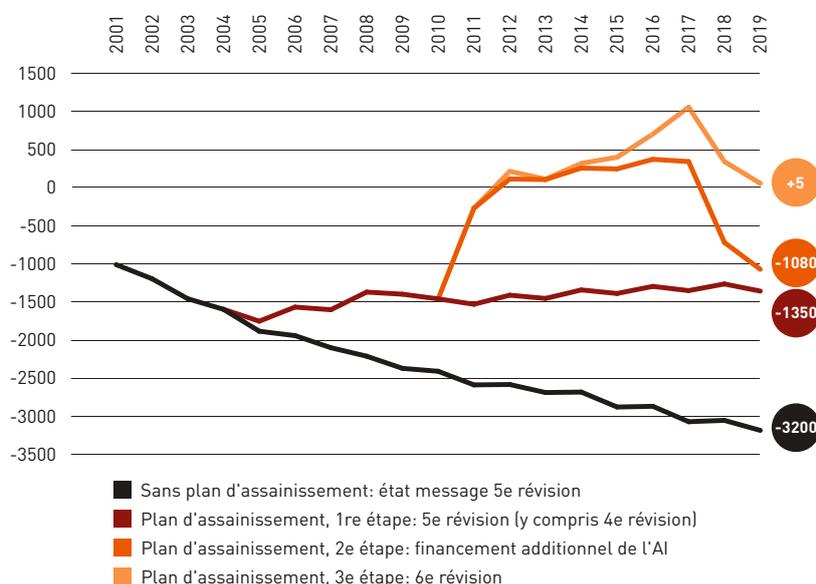
La première série de mesures permettrait de diviser par deux le déficit au terme de la phase de financement additionnel. Le Parlement a chargé le Conseil fédéral de présenter un message concernant le deuxième train de mesures d'ici à fin 2010. Le projet correspondant, qui entrerait en vigueur en 2013, serait surtout axé sur la réduction des dépenses. La 6<sup>e</sup> révision de l'AI déploierait pleinement ses effets vers la fin de la phase de financement additionnel, soit en décembre 2017. Elle équilibrerait le compte AI sur la durée et d'une manière socialement acceptable (graphique 4). Ainsi, le plan d'assainissement pourra atteindre son objectif, à savoir résorber définitivement les déficits.

#### Graphique 4

► Un assainissement durable des dépenses grâce à la 6<sup>e</sup> révision de l'AI : les comptes de l'AI seront équilibrés au terme du financement additionnel temporaire.

#### Divers scénarios pour le compte de l'AI

Résultat en mio. fr



## Sans financement additionnel, l'assainissement de l'AI serait bloqué

Un refus du projet de financement additionnel de l'AI, le 27 septembre 2009, aurait de lourdes conséquences pour la mise en œuvre de l'ensemble du plan d'assainissement:

- L'AI continuerait de peser sur l'AVS avec ses milliards de déficit. Dans dix ans, l'AVS n'aurait plus assez de ressources pour payer les rentes.
- Les cotisations salariales et sociales devraient être augmentées. Cela réduirait le pouvoir d'achat, renchérirait le coût de la main d'œuvre et entraînerait des suppressions d'emplois.
- La 6<sup>e</sup> révision de l'AI ne peut se faire sans les recettes supplémentaires générées dans le cadre du financement additionnel. Sans le financement additionnel temporaire, l'assainissement de l'AI est tué dans l'œuf. La spirale de l'endettement se poursuivrait et mettrait en danger les rentes.
- Un refus du financement additionnel menacerait les mesures d'intégration de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI. Le potentiel d'économie à long terme disparaîtrait sans avoir été utilisé et les chances d'une intégration réussie des personnes handicapées diminueraient.
- Les personnes handicapées verraient leurs rentes diminuer de près de la moitié. En conséquence, les coûts des autres assurances sociales (aide sociale, système de santé) exploseraient. Ce sont les contribuables qui devraient couvrir ces coûts.

Plus on attend pour agir, plus l'endettement s'accroît et plus l'assainissement sera douloureux. Les inévitables hausses d'impôt pèseraient d'un poids excessif sur les générations futures.

## Position d'économiesuisse

Il n'y a aucun moyen d'éviter un assainissement de l'assurance invalidité. La situation est critique : le déficit de l'AI augmente tous les jours de 4 mio.fr, sans parler de ses dettes auprès du fonds AVS. L'endettement de l'AI atteint désormais 13 mrd fr. Si rien n'est entrepris, l'AVS pourrait périr d'ici dix ans.

economiesuisse soutient l'assainissement de l'AI. Les arguments ci-après parlent en sa faveur :

► Un assainissement de l'AI déchargerait l'AVS

Le déficit de l'AI, y compris les intérêts de la dette qui s'élèvent à 360 mio.fr. environ, coûte 1,4 mrd fr. par an à l'AVS. A plus ou moins longue échéance, ces moyens feront défaut pour verser les rentes AVS. Tandis que la Confédération prendrait en charge les intérêts de la dette, le financement additionnel temporaire résorberait le déficit de l'AI et déchargerait l'AVS. Cela permettrait de garantir les rentes AVS.

► Le financement additionnel accélérerait la préparation de mesures d'économie dans l'AI

La création d'un fonds de compensation autonome permettrait de séparer l'AI et l'AVS sur le plan financier. L'AVS ne couvrirait plus automatiquement les déficits de l'AI, un mécanisme confortable pour l'AI. L'instauration d'une caisse séparée obligerait l'AI à gérer ses ressources de manière plus économe.

► Poursuite du plan d'assainissement de l'AI

L'intégration des personnes handicapées dans le monde du travail est la priorité. Les mesures mises en œuvre dans le cadre de la 4<sup>e</sup> et de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI déploient leurs effets car le nombre de rentes diminue. Le financement additionnel accélérerait l'intégration de personnes handicapées dans le monde du travail. Ces personnes handicapées obtiendraient de nouvelles perspectives professionnelles, tandis que les contribuables verraient leurs charges à long terme diminuer. Le financement additionnel bénéficie à tout le monde.

► Un assainissement durable grâce à une 6<sup>e</sup> révision de l'AI axée sur les dépenses

Après la fin du relèvement temporaire de la TVA, il faudra prendre des mesures axées sur les dépenses pour assainir durablement l'AI. La première série de mesures est actuellement soumise en consultation et une deuxième série est en préparation. Ce concept d'assainissement est crédible. Les deux trains de mesures entreraient en vigueur en 2012 et 2013 et déploieraient pleinement leurs effets à partir de 2018 au plus tard.

► Les mesures éviteraient une explosion des coûts du côté de l'aide sociale

Si rien n'est entrepris aujourd'hui, la dette de l'AI atteindra des sommets vertigineux: elle passera à 25 milliards de francs d'ici à dix ans. Sans le financement additionnel, les rentes invalidités devraient être réduites de près de la moitié. Sachant qu'elles se montent à 1600 francs en moyenne, ce serait une baisse lourde de conséquences : les coûts de l'aide sociale exploseraient. Le financement additionnel temporaire permettrait d'assainir l'AI sans toucher à la dignité des personnes handicapées, garantie par la Constitution.

► Le financement additionnel évite une hausse des cotisations salariales

Afin de démarrer rapidement l'assainissement de l'AI, la TVA est relevée de 0,4 point pendant sept ans (2011-2017). La charge supplémentaire imposée aux consommateurs est supportable : elle se monte à 35 centimes par jour pour un ménage ayant un revenu annuel de 80'000 francs. Elle ne réduit guère le pouvoir d'achat. Si nous ne faisons rien, les cotisations salariales et sociales risquent d'augmenter. Les salariés et les employeurs verraient leurs charges s'alourdir, le coût de la main d'œuvre augmenterait en Suisse, des emplois seraient menacés.

Des assurances sociales sûres et financées durablement sont un atout dans le contexte de la concurrence internationale entre places économiques. Des déficits durables et une charge de la dette élevée sont au contraire source d'incertitude. Des tensions pourraient naître entre les partenaires sociaux et des hausses d'impôt et des cotisations pourraient se révéler nécessaires. Le plan d'assainissement en trois parties (5<sup>e</sup> révision de l'AI, financement additionnel temporaire de l'AI, 6<sup>e</sup> révision de l'AI axée sur les dépenses) mérite d'être soutenu par le peuple. Il renforce la place économique suisse à long terme.

**Pour toutes questions :**

[christoph.schaltegger@economiesuisse.ch](mailto:christoph.schaltegger@economiesuisse.ch)