

Union patronale suisse
Monsieur Hans Rudolf Schuppisser
Case postale
8032 Zurich

Lausanne, le 10 décembre 2004
S:\COMMUNIPOLITIQUE\Position\2004\POL0478.doc / MAP/fkr

**5^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) ;
financement additionnel de l'AI**

Cher Monsieur,

Nous avons bien reçu votre lettre du 5 octobre dernier relatif aux projets mentionnés sous rubrique et vous remercions de nous consulter à ce propos. Ces deux projets étant étroitement liés, nous les commenterons dans le même courrier.

La situation financière de l'assurance-invalidité (AI) est catastrophique. Les chiffres¹ font frémir: le déficit annuel de l'AI avoisine 2 milliards de francs, montant qui sera vraisemblablement dépassé en 2006 et qui ne cessera de croître au cours de ces prochaines années; la dette de l'AI, qui s'élevait à quelque 4,5 milliards à fin 2003, devrait atteindre 18 milliards (!) en 2010 déjà. Cette explosion du déficit s'explique par une hausse constante du nombre de nouvelles rentes AI (la part des rentes AI pondérées - équivalant en rentes entières - versées à la population active est passée de 2,8 % en 1990 à 4,7 % en 2003) et par le fait que les bénéficiaires sont de plus en plus jeunes, ce qui a pour conséquence d'allonger le laps de temps moyen durant lequel les rentes sont versées.

Il est donc urgent de réagir, et de manière vigoureuse. Dans une optique d'assainissement, il est primordial de songer d'abord et surtout à prendre des mesures visant à diminuer les dépenses, avant d'envisager de nouvelles recettes qui pénaliseraient notre économie dans son ensemble. Nous sommes toutefois conscients de la gravité de la situation financière de l'AI dont la problématique ne peut, à l'évidence, être résolue uniquement par des mesures d'économies. Nous nous résignerons dès lors à accepter une augmentation des recettes – mais pas de n'importe quelle nature -, à condition qu'elle soit accompagnée de réelles et substantielles mesures d'économies.

Après ces quelques remarques liminaires, nous souhaitons commenter successivement les deux projets élaborés par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

¹ Source : Rapport explicatif pour la procédure de consultation.

1. 5^e révision de l'AI

Pour cette révision, l'administration fédérale s'est fixée comme objectifs de «*réduire de 10 % le nombre de nouvelles rentes, d'harmoniser la pratique et d'apporter une contribution substantielle à l'assainissement du système en réduisant les déficits annuels de l'AI*». On pourrait se montrer un peu plus ambitieux en fixant à 20% la réduction du nombre de nouvelles rentes. Quoi qu'il en soit, cette vision va dans la bonne direction, encore faut-il parvenir à ses fins.

Frein à l'augmentation du nombre de nouvelles rentes AI

Le principe selon lequel la réadaptation prime la rente est essentiel. Ce n'est en effet qu'en réinsérant un maximum d'assurés dans la vie active, ou en évitant que ceux-ci la quittent, que l'on parviendra à assainir durablement l'AI. Nous saluons dès lors la volonté de l'administration fédérale de mettre l'accent sur ce point dans le cadre de cette révision.

a) Détection précoce et suivi (DPS) de personnes en incapacité de travail pour cause de maladie

Cette proposition fait suite au constat selon lequel plus la prise en charge d'un assuré potentiellement invalide est tardive, plus les chances d'éviter d'en faire un rentier AI sont ténues. Or, s'agissant des maladies non professionnelles, qui représentent la majorité des causes d'octroi d'une rente, il n'existe pas, au contraire des cas de maladies professionnelles ou d'accidents, de dispositif de prestations qui coordonne le traitement et la réinsertion professionnelle. Ce n'est en principe que lorsque l'incapacité de travail dure depuis longtemps (souvent plus d'un an) que la personne concernée dépose une demande de prestations à l'AI.

L'idée de mettre sur pied des centres DPS est intéressante; elle pourrait déboucher sur des résultats concrets en matière de réduction de nouvelles rentes, à condition toutefois que ces centres soient dotés d'une structure légère et jouissent d'une large autonomie dans leur capacité d'action. Le projet semble aller dans ce sens puisqu'il prévoit d'introduire des projets pilotes d'une durée limitée, en laissant une très grande marge de manœuvre d'exécution au Conseil fédéral; il appartiendra à ce dernier d'éviter de tomber dans le piège de créer de nouvelles machines administratives qui ne feraient que consommer de la paperasse supplémentaire au détriment de l'efficacité et des caisses de l'AI. Dans la mesure où il existe un réel besoin de détection précoce en matière d'incapacité de travail pour cause de maladie, la création de centre DPS mérite d'être soutenue, du moins durant une première phase test. Le coût qui en découle – quelque 5 millions de francs par an sur 8 ans au maximum - est par ailleurs très modique.

b) Mesures de réinsertion

Toujours dans la même optique de la réadaptation qui prime la rente, il est essentiel de prévoir des mesures de réinsertion qui permettent d'atteindre cet objectif. Sur le principe, la CVCI soutient dès lors la création de nouvelles mesures, pour autant qu'elles soient utilisées de manière adéquate, c'est-à-dire en fonction des besoins que présentent chaque cas d'espèce. La priorité à la réadaptation n'est pas incompatible avec une certaine retenue dans l'utilisation des mesures: les offices AI devront être d'autant plus vigilant dans le choix des mesures appliquées à chaque assuré que la palette sera plus large, ceci dans une optique d'efficacité et de maîtrise des coûts.

L'instauration d'indemnités journalières calquées sur celles de l'assurance-chômage est une bonne chose: ce système permettra d'une part d'inciter les assurés à s'engager activement pour leur réinsertion puisque, en cas de coopération insuffisante, leur droit aux indemnités tombera et, d'autre part, de mettre fin aux situations choquantes dont bénéficient actuellement certains assurés avec des indemnités supérieures par rapport à leur revenu antérieur. **Pour accentuer encore l'effet incitatif, on devrait aller plus loin dans le raisonnement en étendant les sanctions en cas de coopération insuffisante au droit à la rente AI elle-même (diminution, voire suppression pour un assuré dont l'invalidité aurait pu être évitée par les mesures de réinsertion qui lui ont été assignées).**

Le problème des mesures de réinsertion ne réside pas dans leur concept, mais dans leur coût. Les auteurs du projet parlent de près de 800 millions de francs. Certes, la réalisation de l'objectif de réduction des nouvelles rentes de 10% permettrait de réduire ce montant à 72 millions de francs avec, dès 2017/2018, une incidence positive sur les comptes de l'AI. L'ennui est que les dépenses supplémentaires peuvent être estimées de façon assez précises, au contraire du retour sur investissement, beaucoup plus aléatoire. Néanmoins, le renforcement des mesures de réinsertion semble inévitable si l'on entend assainir notre assurance à long terme. Nous y sommes dès lors favorables.

c) Evaluation de l'incapacité de travail confiée à des médecins de l'AI

Nous soutenons cette proposition sans réserve. Sa mise en œuvre devrait permettre de limiter les risques d'abus et de favoriser une appréciation plus cohérente des cas d'invalidité potentielle.

d) Droit à des prestations de l'AI uniquement après le dépôt de la demande

La suppression de l'attribution de rentes avec effet rétroactif dès le début de l'incapacité de gain va dans le bon sens: les assurés seront incités à déposer leur demande rapidement, ce qui facilitera la mise en œuvre du système DPS et des mesures de réinsertion.

e) Durée minimale de cotisation allongée à 3 ans

Nous approuvons cette mesure; la durée minimale de cotisation pourrait même être supérieure, par exemple 5 ans.

f) Proposition

Compte tenu du gouffre financier auquel doit faire face l'AI, toutes les pistes pouvant déboucher sur des économies doivent être explorées, en mettant la priorité sur celles qui sont susceptibles d'avoir un impact important. La principale cause de l'explosion du déficit de l'AI a trait à l'accroissement des cas liés à des maladies psychiques. En 1990, 23% des nouvelles rentes AI étaient octroyées en raison de ce type de maladies. La proportion est passée à près de 40% en 2002; à combien se montera-t-elle dans dix ans? En outre, les maladies psychiques représentent la majorité des cas de nouvelles rentes pour les personnes âgées de moins de 45 ans, soit les rentiers dont le coût est le plus élevé. Comme le relève le rapport explicatif, *«les médecins ont (...) aujourd'hui tendance à accorder plus de poids à la portée de la situation de vie et du contexte social. En outre, l'évaluation des troubles psychiques est fortement influencée par les déclarations – subjectives – des*

patients. Tout comme les médecins, les patients réagissent aux facteurs psychiques et sociaux de leur environnement avec une sensibilité accrue.»

Cette évolution mettant en péril la pérennité financière de l'AI, **nous regrettons qu'une réflexion sur la notion même d'invalidité au sens de l'art. 8 LPGA n'ait pas été envisagée.** Certes, c'est dans l'application et l'interprétation des termes «*incapacité de gain*», «*permanente ou de longue durée*» qu'il faut se montrer restrictif. Mais, au vu de la subjectivité plus importante dans le cadre de l'appréciation de maladies psychiques que physiques, il ne serait peut-être pas inutile de préciser, dans la loi, ce qu'on entend par incapacité de gain pour les maladies psychiques, en vue de contenir cette «*sensibilité accrue*». Dès lors, il conviendrait à notre sens de se pencher sérieusement sur cette notion d'invalidité.

Correction des incitations négatives contraires à la réinsertion et mesures d'économies

Sans entrer dans le détail des mesures proposées, nous les approuvons toutes dans la mesure où leur introduction influera positivement sur les comptes de l'AI.

Harmonisation de la pratique

Des retouches sont nécessaires en matière d'organisation de l'AI. En effet, la grande autonomie qui est actuellement laissée aux offices AI a pour effet de rendre très inégale l'application de la loi sur le territoire helvétique. La proportion des rentiers varie ainsi de moins de 3% à plus de 8% de la population active suivant les cantons, sans que l'on puisse expliquer ces disparités par des facteurs structurels (démographie, économie, population urbaine, etc.). Si ces facteurs jouent un rôle, quelque 30% des écarts seraient dus exclusivement aux pratiques différentes d'un office à l'autre. On ne s'explique pas pourquoi le demi canton de Bâle-Ville compte deux fois plus de rentiers que le canton de Zurich.

Le renforcement de la surveillance de la Confédération est donc pleinement justifié. Il en va de même de l'extension des compétences fédérales à l'organisation des offices AI: la possibilité de créer des offices AI régionaux – au lieu d'un office AI par canton - permettra une organisation plus rationnelle et plus efficace de ces structures. Les cantons ne seront par ailleurs pas écartés du processus puisqu'ils conserveront un droit de consultation par le Conseil fédéral. Enfin, l'idée de réunir des représentants des pouvoirs publics (Confédération et cantons) et des partenaires sociaux dans une commission de surveillance est bonne. Il est juste en effet que l'ensemble des parties qui financent l'AI aient un droit de regard sur la gestion de «leur» assurance.

Relèvement du taux de cotisation AI et réduction de la contribution de la Confédération à l'AI

Pour financer les dépenses supplémentaires liées aux nouvelles mesures de réinsertion, le projet prévoit de porter le taux de cotisation AI de 1,4 à 1,5%. Selon les auteurs du projet, cette augmentation est justifiée dans la mesure où la présente révision aura pour effet de réduire les charges des institutions de prévoyance, ce qui profitera aux employeurs et aux employés. D'un autre côté, la Confédération ne bénéficierait pas des effets d'allègements de la révision si sa contribution au financement de l'AI n'était pas réduite.

Nous ne pouvons suivre cette «logique», et ce pour deux raisons. Premièrement, il est faux

de prétendre que la Confédération sera perdante en cas de maintien de sa contribution: les nouvelles mesures d'intégration occasionneront certes des dépenses supplémentaires dans un premier temps, mais, si les projections des auteurs du projet se confirment, des économies pourront être réalisées à moyen terme. Or la Confédération profitera également de ces économies puisqu'elle participe à hauteur de 37,5% des dépenses de l'AI. Deuxièmement, l'augmentation du taux de cotisation revient à mettre les coûts des mesures de réinsertion à la charge exclusive des employeurs et des assurés et à annihiler entièrement l'impact positif de cette révision sur les institutions de prévoyance. Il n'est même pas certain que les avantages pour le deuxième pilier soient équivalents à l'effort que représente le relèvement du taux de cotisation de 0,1%; en réalité, l'effet positif devrait se limiter à l'absence d'augmentation – ou une augmentation dans une moindre mesure – des cotisations paritaires au régime du deuxième pilier. On ne voit pas pourquoi des dépenses supplémentaires de l'AI devraient être financées exclusivement par les employeurs et les assurés, en totale contradiction avec les règles de participation fixées par les art. 77 et 78 LAI. Cela est d'autant plus inopportun que l'effet d'un tel relèvement est particulièrement néfaste pour l'économie et le marché du travail.

Dès lors, nous préconisons le maintien du taux de cotisation AI à 1,4% et de la participation de la Confédération aux dépenses de l'AI à 37,5%.

2. Financement additionnel de l'AI

L'augmentation de prélèvements, que ce soit par le biais d'un impôt ou de cotisations sociales, doit être l'ultima ratio et, on l'a dit, accompagnée d'économies substantielles. Or si l'on fait le décompte, on constate que l'assainissement de l'AI tel que proposé par les présents projets se ferait au moyen de 90% de recettes supplémentaires, pour seulement 10% d'économies. Cette disproportion est critiquable et montre que des efforts supplémentaires doivent être accomplis en matière d'économies. Néanmoins, l'urgence de la situation nous oblige à réagir immédiatement en mettant fin à la spirale infernale de l'endettement de l'AI. Pour cela, des apports de fonds supplémentaires apparaissent inévitables.

Dans cette optique, il convient d'opter, sans la moindre hésitation, pour un relèvement du taux de TVA plutôt que des cotisations paritaires. Dans un contexte de concurrence internationale de plus en plus vive, la Suisse ne peut pas se permettre de renchérir les coûts de production. De plus, l'augmentation des cotisations paritaires est inéquitable en ce sens qu'elle fait porter aux seules personnes actives le poids de l'assainissement de l'AI. La solution TVA constitue un moindre mal. A noter tout de même qu'il est dangereux de comparer le taux de TVA helvétique à celui de ses voisins: s'il est vrai qu'il est inférieur, il ne faut pas oublier que les biens de consommation sont malgré tout nettement plus chers dans notre pays que dans l'Union européenne.

Conclusion

Sous réserve des remarques faites ci-dessus, nous approuvons les projets de 5^e révision de l'AI et de financement complémentaire de l'AI, avec la version TVA uniquement. Nous rejetons toutefois catégoriquement toute hausse des cotisations paritaires, que ce soit celle de 0,1% prévue dans le cadre de la 5^e révision ou celle de 0,8% envisagée dans le cadre du financement complémentaire. Par ailleurs, il est

nécessaire de faire des efforts supplémentaires en matière d'économies, le recours à l'augmentation de l'impôt ne pouvant être systématique. Nous souhaitons qu'une réflexion soit engagée dans les plus brefs délais sur la notion d' «invalidité» au sens de l'art. 8 LPGA.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre réponse, nous vous prions d'agréer, cher Monsieur, nos salutations les meilleures.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Mathieu Piguet
Sous directeur