

Votation sur l'arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA (« financement additionnel de l'AI ») du 27 septembre 2009

Oui à une AVS solide – Oui au financement additionnel de l'AI

ARGUMENTAIRE

Berne, juillet 2009

Auteur : Matthias Kuert Killer, responsable de la politique sociale, Travail.Suisse

L'AI est endettée et fortement déficitaire. C'est pourquoi, en 2008, le Parlement a voté en faveur de l'AI un compromis portant sur l'augmentation durant sept ans des taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Cette décision devrait permettre de maîtriser les déficits et l'endettement croissant. Comme le taux de la TVA relève de la Constitution, nous voterons son augmentation le 27 septembre. Le projet prévoit en outre l'établissement d'un fonds de compensation propre à l'AI afin d'épargner à l'AVS de devoir éponger les déficits de l'AI. Travail.Suisse soutient le financement additionnel de l'AI. L'organisation faîtière des travailleuses et des travailleurs est convaincue que le financement additionnel est indispensable à l'assainissement et à l'efficacité de l'AI ainsi qu'à la consolidation de l'AVS. C'est justement en temps de crise que la stabilité et la santé de nos institutions sociales sont importantes.

1. Situation de départ

L'AI est fortement déficitaire depuis de nombreuses années. C'est surtout durant les années nonante et au début des années 2000 que le nombre de nouvelles rentes a explosé. La diversité des causes réside tant dans l'évolution du monde du travail lui-même que dans les mutations sociales.

Dans le monde du travail, les travailleuses et les travailleurs ont été confrontés à des exigences de productivité et d'efficacité toujours plus élevées. Les mutations structurelles ont conduit à de nouvelles contraintes et l'impératif de flexibilité n'a cessé de croître. Le nombre des places de travail adaptées aux personnes atteintes dans leur santé a fortement reculé car la concurrence s'est considérablement durcie au plan international. L'accroissement de la pression au travail a entraîné toujours plus d'absences pour raison de maladie et eu pour conséquence que l'économie s'est mise à refuser d'occuper des personnes aux capacités réduites. Finalement, durant la phase de mauvaise conjoncture, l'AI a servi aux employeurs, jusqu'à la Confédération, à se débarrasser d'une manière « socialement admissible » de travailleurs épuisés.

Les mutations sociales comme l'éclatement de la famille, l'augmentation du taux des divorces, l'individualisation et l'isolement social ainsi que les atteintes à la santé des migrant-e-s ont contribué à l'explosion des rentes, sans qu'on sache toutefois quelles causes ont été décisives.

Durant ces dernières années, il en est résulté un déficit de 1 à 1,5 mia de francs. Si l'on considère les causes, on constate que les moindres d'entre elles sont temporaires. La 4^e et la 5^e révision de l'AI ont certes permis de réduire le nombre des nouvelles rentes de 37 % par rapport à l'année 2004. Si l'AI veut parvenir à remplir sa tâche constitutionnelle, il est illusoire de penser qu'elle puisse être assainie du pur point de vue des dépenses. Cela signifierait une réduction des rentes de 40 %, tactique parfaitement irresponsable.

Aujourd'hui, les dettes de l'AI plombent l'AVS car c'est le fonds de compensation AVS qui les paie et elles sont enregistrées au crédit de cette dernière. En 1995, les dettes se montaient à moins de 5 % du capital et ne représentaient pas une menace. Maintenant, ce rapport s'élève à un tiers. En d'autres termes, un tiers environ du capital de l'AVS consiste dans des crédits

très peu sûrs en faveur de l'AI. Si cette évolution se poursuit, le trou continuera de se creuser dans le fonds de l'AVS et sa solvabilité, c'est-à-dire le paiement des rentes AVS, sera mis en question.

2. De quoi s'agit-il ? Augmentation de la TVA en faveur de l'AI et création d'un fonds de compensation indépendant

L'urgente nécessité de trouver des recettes supplémentaires pour l'AI n'a pas non plus échappé au Parlement. C'est pourquoi il a voté en juin 2008 un compromis en faveur de l'AI sous la forme d'une augmentation temporaire de la TVA de 0,4 % (0,1 %, respectivement 0,2 % pour le taux préférentiel et le taux spécial) durant les années 2011 à 2017, qui sera soumise à la votation populaire du 27 septembre. Comme il s'agit d'une révision de la Constitution, elle doit recueillir la double majorité du peuple et des cantons. Le deuxième volet du financement additionnel prévoit le découplage comptable de l'AVS et de l'AI : ces dernières doivent jouir chacune de leur propre fonds de compensation. L'acceptation de l'augmentation de la TVA provoque automatiquement l'entrée en vigueur d'une loi qui règle ce découplage. Ainsi, l'AVS ne doit plus assumer les déficits de l'AI. Dès lors, le fonds de l'AI se voit bonifié d'un capital de départ de 5 mia de francs issu du fonds commun et la Confédération prend en charge le paiement des intérêts de la dette durant la période d'augmentation (environ 360 mio de francs par an).

Taxe sur la valeur ajoutée	Aujourd'hui	2011-2017
Taux normal	7,6 %	8 %
Taux préférentiel (biens de consommation courants)	2,4 %	2,5 %
Taux spécial (prestations d'hébergement)	3,6 %	3,8 %

3. Evaluation des points essentiels par Travail.Suisse

Protéger l'AVS

Travail.Suisse est convaincue que le financement additionnel est absolument indispensable au double objectif d'assainir l'AI et de consolider l'AVS. Ce financement à caractère temporaire apporte la stabilité urgente dont l'AI a besoin et renforce la confiance de la population dans deux de nos institutions sociales les plus importantes. Il permet de gagner du temps pour analyser l'évolution de l'AI et préparer d'autres mesures. Et enfin le découplage des fonds met fin à la mise à sac du fonds AVS par l'AI. Non seulement l'AVS est soulagée des déficits de l'AI, mais la Confédération lui paie les intérêts de la dette (environ 360 mio de francs par an). Là aussi, il s'agit d'un progrès car actuellement les intérêts de la dette sont seulement inscrits comme donnée comptable à l'actif du bilan de l'AVS sans réel apport en espèces. Maintenant, il s'agit de ne pas perdre de temps et de voter enfin le financement additionnel nécessaire. L'endettement et l'accumulation des déficits ne peuvent que mettre l'AI en danger et par conséquent menacer la stabilité de l'AVS.

Maintenir la confiance et la stabilité en temps de crise

Les effets de l'augmentation temporaire de la TVA de 0,4 % sont très modestes. Aujourd'hui, la paralysie des consommateurs ne provient pas de la baisse de leurs revenus mais de ce qu'ils craignent l'issue de la crise économique. Seuls ceux qui savent pouvoir compter sur une sécurité sociale solide en cas de pépin majeur peuvent se permettre de dépenser leur argent maintenant et stimuler la conjoncture. C'est la même chose pour l'AI : de plus en plus de travailleuses et travailleurs souffrent de la crise et tôt ou tard l'AI en subira les conséquences. Nous sommes tous concernés par la crise et nous en éprouvons un fort sentiment d'insécurité. Il s'agit maintenant de renforcer la confiance de la population dans la stabilité du système de sécurité sociale. C'est possible mais à la seule condition d'empêcher l'AI d'accumuler de nouvelles dettes auprès de l'AVS.

Payer la contre-partie nécessaire de la prospérité en adaptant le financement de l'AI

L'accroissement des charges de l'AI représente le revers de notre société d'abondance. Qu'on le veuille ou non, les mutations du monde du travail ont un coût. L'économie hautement productive dans laquelle nous vivons représente la cause principale de l'augmentation des dossiers AI car il n'est plus certain que chacun y trouve sa place. Cette situation ne changera pas si vite, le nombre des rentières et rentiers AI ne va pas se réduire d'un coup de baguette magique. C'est pourquoi nous devons nous y mettre et trouver un financement approprié. Nous avons donc besoin du financement additionnel.

4. Oui au financement additionnel - Arguments**▪ Protéger l'AVS**

Aujourd'hui, c'est le capital de l'AVS qui couvre les dettes de l'AI. Ce capital diminue chaque année pour cette raison de bien plus d'un mia de francs, à savoir presque 4 mio de francs par jour. Si le financement additionnel est refusé, il sera vite épuisé. L'AVS pourrait se trouver dans une dizaine d'années déjà en cessation de paiement des rentes. Le financement additionnel et le découplage des fonds de l'AVS et de l'AI mettront un terme au pillage de l'AVS et permettront à cette dernière de rester saine et solide. Et elle pourra continuer de payer les rentes. De plus, la prise en charge des intérêts de la dette par la Confédération indemnise équitablement l'AVS du crédit qu'elle fournit à l'AI.

▪ Restaurer en temps de crise la confiance dans l'AVS et l'AI

La crise économique provoque un sentiment d'insécurité qui nous touche tous. La solidité des assurances sociales est une condition essentielle dans la situation actuelle pour apaiser l'angoisse existentielle d'une grande partie de la population. Elle est nécessaire pour stabiliser la consommation, qui représente un des piliers les plus importants de la conjoncture. Seuls ceux qui savent pouvoir compter sur une sécurité sociale solide en cas de pépin majeur peuvent se permettre de dépenser leur argent maintenant. La solidité des institutions sociales devient un stabilisateur automatique. Le financement additionnel garantit que l'AI puisse poursuivre le versement de ses prestations. Assurer la subsistance des personnes âgées ou atteintes dans leur santé permet aussi de favoriser la consommation.

- **Renforcer la sécurité sociale durant la crise**

L'expérience des années nonante montre que les crises alourdissent la charge de la vie professionnelle. L'exigence croissante de flexibilité, la pression du rendement et la montagne de tâches à résoudre engendrent stress et atteintes à la santé, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'AI. En cette période de pression économique et de menace de chômage, ceux qui ont pu travailler jusqu'à aujourd'hui sans problèmes de santé ou malgré une telle atteinte auront plutôt tendance à tomber malades et devoir être mis à l'AI¹. Et comme les employeurs sont toujours plus enclins à refuser de garder des personnes aux capacités réduites, les cas lourds sont licenciés et tombent à la charge de l'AI². En outre, les travailleuses et les travailleurs qui perdent leur poste à passé cinquante ans éprouvent les plus grandes difficultés à retrouver un emploi. Il n'est pas rare qu'ils finissent à l'AI en passant par la case exclusion du monde du travail. En ces temps économiques troublés, la population a besoin d'une sécurité sociale stable, ce à quoi veille le financement additionnel.

- **Agir maintenant pour éviter la paralysie**

L'assainissement de l'assurance invalidité est urgente. Il n'est pas raisonnable d'attendre plus longtemps sinon, les dettes et les intérêts de l'AI s'accroîtront dans une mesure inquiétante. Dans une dizaine d'années, l'endettement atteindra environ 25 mia de francs, l'AVS ploiera sous le poids des déficits de l'AI et les coûts ultérieurs de l'assainissement se feront écrasants. Dès lors, l'alternative consistera soit à trouver d'autres financements bien plus importants soit à démanteler drastiquement les prestations. La population s'opposera à ces deux solutions, ce qui ne manquera pas de paralyser la situation. Or, c'est un tel blocage qu'il faut absolument éviter.

- **Supporter un modeste relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée**

Avec 0,4 % (0,1 % pour les produits de consommation courante et 0,2 % pour les prestations d'hébergement), le relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée est limité au strict nécessaire. La charge des ménages est supportable : elle se monte en moyenne à 14,80 francs par mois ou à 0,17 % du revenu du ménage. Les ménages à faibles et moyens revenus subissent une charge de 7,10 francs, respectivement 10,50 francs par mois. En contrepartie, la sécurité sociale de la population dans son intégralité se voit renforcée. Voilà pourquoi il vaut la peine de stabiliser l'AI. Le recours à la taxe sur la valeur ajoutée permet d'asseoir le financement de l'AI sur une base plus large car tous les revenus y contribuent et pas seulement les revenus des personnes qui ont un travail. Cette solution se justifie pleinement vu que l'AI est une assurance universelle, qui nous assure tous contre les conséquences économiques d'une invalidité.

- **Renoncer aux pourcentages salariaux et reporter l'entrée en vigueur à 2011 pour ménager l'économie**

Grâce à la renonciation aux pourcentages salariaux, il n'y a pas d'augmentation du coût de la main-d'œuvre. Ni les investissements ni l'exportation ne subissent de hausse de charges. Comme on a tenu compte du scepticisme des employeurs à propos de l'inopportunité d'augmenter les impôts pendant la crise, l'entrée en

¹ Cf. p. ex. réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Teuscher 03.3551

² Flückiger, Yves: Macht Arbeit krank? Eine Analyse der Gründe für den Anstieg der Fälle psychischer Invalidität in der Schweiz. In: Caritas Sozialalmanach 2006. (n'existe qu'en allemand)

vigueur de la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée a été reportée à 2011, à un moment où, selon tous les pronostics, l'économie se portera beaucoup mieux. La charge de l'économie se tient donc dans une limite acceptable.

▪ **Assez épargné - le financement additionnel est maintenant nécessaire**

On a déjà fait beaucoup du côté des dépenses de l'AI ces dernières années. La 4^e et la 5^e révision ont permis une réduction du nombre des nouvelles rentes de 37 %. Le volume des rentes existantes décroît également depuis 2006. Les adversaires du financement additionnel ont exigé en 2004 que les efforts se fassent d'abord du côté des prestations, ce qui leur a été accordé. Maintenant ils doivent tenir leur promesse et octroyer à l'AI les moyens dont elle a besoin de toute urgence.

▪ **Protéger les personnes en situation de handicap**

La population soutient l'AI. 99 % de la population suisse considère l'AI comme indispensable, 93 % croit qu'il appartient à l'Etat d'assurer l'existence des personnes en situation de handicap³. Grâce à son soutien ciblé, l'AI est une planche de salut pour plus d'un invalide. Selon la Constitution fédérale, son devoir est d'assurer l'existence des personnes handicapées et de les réintégrer le mieux possible dans le monde du travail. Le refus du financement additionnel menacerait l'accomplissement de ce devoir constitutionnel : pour combler le déficit de l'AI, il serait nécessaire de réduire les rentes de 40 %, tactique parfaitement irresponsable. En outre, les mesures de réintégration introduites par la 5^e révision seraient aussi en péril car l'argent manquerait pour les investissements nécessaires.

▪ **Des prestations AI élevées - le revers de la prospérité**

Le succès des mesures d'épargne ne doit pas nous aveugler : la hausse des dépenses de l'AI est le revers de notre société d'abondance. Les exigences de productivité et de flexibilité qui ne cessent d'augmenter, le stress croissant, l'accélération des processus de travail dans une économie globalisée ont eu pour conséquence que les places de travail destinées aux personnes handicapées ou à capacité de travail réduite s'amenuisent comme peau de chagrin. Comme cette situation ne peut pas changer du jour au lendemain, le potentiel d'économies de l'AI parviendra très vite à ses limites. Des prestations AI plus élevées et par conséquent des cotisations plus élevées de l'AI sont le prix que nous payons pour le modèle économique qui fonde notre société d'abondance.

³ Sondage d'opinion de l'Institut Démoscope en novembre 2008.

5. Objections des adversaires et réponses

« Le financement additionnel ne permet pas d'assainir l'AI selon le principe de durabilité »

Certes, un financement additionnel de sept ans ne résoudra pas tous les problèmes. Mais dans l'immédiat, il soulage l'AVS par le biais du découplage de l'AI du fonds de compensation AVS. Et il accorde un temps de respiration à l'AI pour élaborer, préparer et réaliser les mesures appropriées à son objectif d'assainissement, comme par exemple obliger les employeurs d'augmenter le taux d'occupation des personnes en situation de handicap⁴, taux très bas en Suisse en comparaison internationale. Cette mesure doit être largement préférée à une coupe à blanc irréfléchie et fatale dans les prestations.

« Le financement additionnel saccage l'AVS »

C'est exactement le contraire. Le financement additionnel permet enfin de mettre un terme aux déficits de l'AI pour lesquels l'AVS devait casquer jusqu'à aujourd'hui. Et maintenant, grâce au découplage du fonds de compensation, les capitaux de l'AVS et de l'AI sont clairement distincts si bien que, même en cas de déficits ultérieurs de l'AI, on ne pourra plus saigner le capital de l'AVS. C'est la meilleure façon de garantir que l'AVS paie ses propres rentes et non pas celles de l'AI. L'unique ponction de 5 mia de francs du fonds de compensation actuel comme capital de départ pour le nouveau fonds de compensation AI est un investissement bien compris qui permet la création d'un fonds de compensation AI indépendant. En outre, le fonds AVS reçoit pendant sept ans plus de 2,5 mia de francs en liquide grâce au fait que la Confédération lui verse les intérêts annuels de la dette de l'AI de 360 mio de francs.

« L'assainissement doit résulter uniquement d'une réduction des dépenses »

Ce n'est tout simplement pas possible sans léser les obligations de l'AI inscrites dans la Constitution, à savoir la garantie du minimum vital et l'intégration dans le monde du travail. Une épargne même draconienne ne produit d'ailleurs qu'un effet très limité au regard de l'extravagance des déficits. Si on voulait assainir l'AI uniquement par le biais d'une restriction des dépenses, il faudrait réduire les rentes de 40 %, ce qui serait indéfendable et irresponsable. L'UDC le sait bien mais elle tient à son affirmation populiste car elle veut affamer l'AI. Or, comme le montre le sondage précité, cet argument ne permet pas d'obtenir la majorité des voix.

« Le problème, ce sont les faux invalides »

L'UDC veut faire croire qu'on peut assainir l'AI en faisant la chasse aux soi-disants faux invalides. Cette affirmation populiste est tout aussi rapidement contredite. Le tableau suivant ressort des premiers résultats publiés par l'OFAS sur la lutte contre les abus : en 6 mois, les offices AI ont pu, suite à une procédure longue et compliquée, entre autres par observation, supprimer ou réduire une rente dans 80 cas alors qu'ils examinent plus de 100'000 dossiers par an. La somme ainsi épargnée se monte à 1,5 mio de francs par an. Par

⁴ Selon l'étude de Edgar Baumgartner, Stephanie Grewe, Thomas Schwarb (2004) : « Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz », environ 0,8 % de tous les employés en Suisse présentent une limitation de leurs aptitudes fonctionnelles ou de leur taux d'activité (France : 4% ; Allemagne : 3,8 % ; Autriche : 2,6 %).

comparaison, les déficits annuels de l'AI s'élèvent à 1'400 mio de francs, ce qui représente environ mille fois plus.

« Une hausse des impôts en plein milieu de la crise n'est pas supportable »

Le Parlement a tenu compte de cette objection en reportant l'entrée en vigueur de la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée à 2011, moment de relance économique selon tous les pronostics. En outre, la charge se tient dans des limites très étroites avec des pourcentages de 0,4 % (0,1 % pour les produits de consommation courante et 0,2 % pour les prestations d'hébergement). D'un montant moyen de 14,80 francs par mois, la charge sur les ménages à faibles et moyens revenus s'élève à 7,10 francs, respectivement 10,50 francs par mois.