

93.094

Message concernant l'augmentation du taux de cotisation de l'AI

du 29 novembre 1993

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant la modification de l'article 3, 1^{er} et 3^e alinéas, de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité et vous proposons d'adopter le projet de loi ci-joint.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 novembre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Le deuxième train de mesures de la deuxième révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988 (LAI; RS 831.20), attribue au Conseil fédéral la compétence d'augmenter le taux de cotisations de l'assurance-invalidité, fixé à 1 pour cent, d'un cinquième au plus, soit de 0,2 point, si cela devient nécessaire pour garantir l'équilibre financier de l'assurance. Dès l'entrée en vigueur de cette disposition, le Conseil fédéral a dû faire pleinement usage de cette marge de manœuvre.

Depuis lors, les dépenses de l'AI ont enregistré une forte croissance, que ce soit dans le domaine des rentes ou dans celui des prestations en nature. Par ailleurs, la contribution de la Confédération au financement de cette assurance a été réduite de 5 pour cent pour les années 1993 à 1995. Le déficit de l'AI dépassera 300 millions de francs en 1993.

La détérioration marquée de la situation financière de l'assurance-invalidité, ces dernières années, est étroitement liée à la récession économique. D'une part, un nombre accru de chômeurs sont transférés à l'assurance-invalidité, d'autre part, les ateliers protégés ont de grandes difficultés à obtenir des commandes de la part des milieux économiques et ne contribuent plus que dans une moindre mesure à la couverture de leurs frais d'exploitation. La situation difficile sur le marché du travail a pour conséquence que de plus en plus de handicapés dépendent de l'assistance ainsi que du soutien d'organismes privés.

La croissance des dépenses de l'AI n'est toutefois pas imputable uniquement à la conjoncture économique. Il faut également prendre en compte les progrès de la technique et de la médecine. Grâce à de nouvelles méthodes de traitement, les handicapés peuvent être actuellement beaucoup mieux réintégrés. Cependant, les nouvelles formes de traitement s'avèrent notablement plus onéreuses que les traditionnelles. Dans le domaine de l'assistance, le développement tend en outre toujours à l'amélioration de la qualité de vie ainsi qu'à des formes de vie plus individuelles. Ces améliorations nécessitent davantage de personnel et contribuent par conséquent à l'augmentation des coûts.

Par contre, les effets de la 10^e révision de l'AVS ne jouent qu'un rôle très secondaire. Le Conseil fédéral veut éviter une diminution des prestations d'assurance qui serait au détriment des handicapés. Il ne lui reste par conséquent pas d'autre possibilité que d'augmenter le taux de cotisation de l'AI. Il abaissera simultanément la cotisation des allocations pour perte de gain de 2 pour mille du salaire, ce qui permettra d'éviter momentanément une surcharge des assurés et de l'économie.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

Les dépenses de l'assurance-invalidité ont augmenté dans les années 1988 à 1992 d'environ 47 pour cent, passant de 3574 millions de francs à 5251 millions de francs. Durant la même période, les recettes n'ont augmenté que de 39 pour cent, passant de 3792 millions de francs à 5262 millions de francs. Dans les prochaines années, on ne peut s'attendre qu'à une modeste croissance de la somme des salaires soumis à cotisation. En outre, la subvention de la Confédération à l'AI a été réduite de 5 pour cent pour les années 1993 à 1995 (arrêté fédéral du 9 oct. 1992 relatif à la réduction linéaire des cotisations dans les années 1993 à 1995; RO 1993 335; RS 616.62 et l'art. 2 de l'ordonnance du 14 déc. 1992 réglant les exceptions à la réduction linéaire des subventions en 1993; RS 616.623). D'autre part, il faudra s'attendre à un accroissement des prestations d'assurance. Cela aura pour effet d'entraîner une augmentation des dépenses au détriment des recettes. Si l'on conserve le taux de cotisation actuel de 1,2 pour cent, la charge des intérêts s'amplifiera et entraînera un surcroît de dépenses pour l'AI.

12 Augmentation du taux de cotisation de l'AI dans le cadre de la deuxième révision de l'AI

Depuis la forte augmentation des rentes consécutive à la 8^e révision de l'AVS, dans les années 1973 et 1975, les dépenses de l'AI dépassent les recettes. La compétence d'augmenter le taux de cotisation de 1 à 1,2 pour cent au plus qui avait été attribuée au Conseil fédéral dans le cadre de la deuxième révision de l'AI (art. 3, 3^e al., de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, LAI; RS 831.20) n'était pas seulement destinée à financer les améliorations introduites dans cette révision. Elle était également nécessaire pour compenser les déficits accumulés jusque-là. Le Conseil fédéral a utilisé pleinement sa compétence en majorant le taux de cotisations de l'AI de 0,2 pour cent au 1^{er} janvier 1988. Ainsi, l'AI a enregistré en 1988 des recettes supplémentaires de 27,7 pour cent par rapport à 1987 (+ 428 mio. de fr.) sous forme de cotisations des employés et des employeurs. Dans le but de ne modifier que légèrement le taux de cotisation global pour les œuvres sociales fédérales (augmentation des pour-cent sur le salaire de 10 à 10,1%), le taux des allocations pour perte de gain (APG; RS 834.1) a été simultanément réduit de 0,6 à 0,5 pour cent. Depuis le relèvement du taux de cotisation dans le cadre de sa deuxième révision, l'AI peut avancer des bilans positifs. Les dettes qui s'élevaient à 720 millions de francs auprès du Fonds de compensation de l'AVS ont pu être transformées en une créance de 240 millions de francs.

13 Evolution des coûts depuis la deuxième révision de l'AI

131 Evolution des coûts dans le domaine des rentes

131.1 Forte augmentation des cas de rentes

Les dépenses pour les rentes ont augmenté de 36,6 pour cent dans les années 1988 à 1992, de 2105 millions de francs à 2888 millions de francs. Deux causes sont à l'origine de cette croissance.

D'une part, en 1992, la somme des rentes est plus élevée de 20 pour cent qu'en 1988 en raison, notamment, de l'adaptation à l'évolution des prix et des salaires. D'autre part, le nombre des bénéficiaires de rentes a augmenté de 13,8 pour cent. Cette croissance s'est notablement renforcée au cours des ans. En 1988, elle était de 2,6 pour cent et, en 1992, le taux de croissance atteignait 4,6 pour cent. Au vu des nouvelles demandes enregistrées en 1992 auprès des offices AI, il faut s'attendre en 1993 à une croissance encore plus massive d'environ 7 pour cent. Cette croissance disproportionnée ne peut être expliquée uniquement à l'aide de la structure actuelle de la pyramide des âges des assurés et du risque d'invalidité des dernières années. Renseignements pris auprès des organes d'exécution des différents cantons, il est apparu que cette croissance a pour principale origine la conjoncture économique défavorable et le fort taux de chômage. Cela ne signifie toutefois pas que le chômage soit transféré de l'assurance chômage à l'AI. Une durée prolongée du chômage et la détérioration de la situation sociale qui y est liée peut entraîner une atteinte permanente à la santé pour les personnes concernées et constituer une diminution de la capacité de gain au sens de l'article 4 LAI qui ouvre le droit à une rente. La relation entre chômage permanent et atteinte à la santé a pu être prouvée à l'aide de recherches effectuées dans d'autres pays européens¹⁾. Actuellement, cette relation est également examinée par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Les résultats de cette étude devraient être publiés en 1993.

131.2 Effets de l'arrêté fédéral concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement

L'arrêté fédéral concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement (RS 831.100.1), adopté le 19 juin 1992 par le Parlement, et mis en vigueur le 1^{er} janvier 1993 et le 1^{er} janvier 1994, constitue la première partie de la 10^e révision. En introduisant une nouvelle formule des rentes infléchie, ainsi que des bonifications pour tâches éducatives pour les rentières divorcées, l'arrêté a pour effet le versement de rentes AVS et AI plus élevées. Pour l'AI, les dépenses supplémentaires sont évaluées à 87 millions de francs (formule des rentes dès 1993: 72 mio. de fr.; bonifications pour tâches éducatives dès 1994: 15 mio. de fr.).

¹⁾ Iversen L., Sabroe S., Unemployment and Health: Danish experiences from the Declining Ship-building Industry. In: Schwefel D. (Hrsg.), Unemployment, Social Vulnerability and Health in Europe, London; Janlert V., Asplund K., Weinehall L., Unemployment and Cardiovascular Risk Indicators, Scandinavian Journal of Social Medicine, 1992.

131.3 Effets de la 10^e révision

Le Conseil national a adopté le 11 mars 1993 le projet relatif à la 10^e révision de l'AVS et décidé de passer vers un système de *splitting* avec un droit individuel à la rente. Actuellement, c'est la Commission du Conseil des Etats qui est saisie de la 10^e révision dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Les rentières et rentiers devraient encore pouvoir bénéficier de l'arrêté fédéral concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement après l'entrée en vigueur de la 10^e révision et ce dans le cadre des dispositions transitoires.

Le passage au système de *splitting* ne se ferait que pour les nouvelles rentes qui prennent naissance après l'entrée en vigueur de la révision. Les coûts supplémentaires y relatifs n'apparaîtraient qu'au fur et à mesure. Simultanément, les coûts générés par l'arrêté fédéral s'amenuiseraient lentement suite à la disparition des anciennes rentes.

En ce qui concerne l'AI, la deuxième partie de la 10^e révision entraînerait dans son état final, soit dans environ 20 ans, des dépenses supplémentaires de 172 millions de francs. Ces dépenses sont dues au relèvement des rentes par la prise en compte de bonifications pour tâches éducatives et à la nouvelle formule des rentes. Le passage du système actuel à celui du *splitting*, qui vise l'individualisation du droit à la rente, entraînerait une nouvelle répartition entre l'AVS et l'AI des rentes de couples lorsque l'un des conjoints est à la retraite et l'autre invalide (risques mixtes). Actuellement, le cas d'assurance du mari est déterminant pour savoir si une rente pour couple de l'AVS ou de l'AI doit être octroyée. Ce déplacement des risques mixtes dû à une modification du système allégerait les dépenses de l'AI de 90 millions de francs. Ces économies de l'AI ont déjà été prises en considération ici.

L'augmentation de l'âge de la retraite de la femme à 64 ans, également décidée par le Conseil national, qui devrait être effectuée en deux étapes, en l'an 2000 et en l'an 2004, entraînerait pour l'AI des dépenses supplémentaires de 70 millions de francs. A l'heure actuelle, le Conseil des Etats n'a pas encore pris position.

Les dépenses supplémentaires dues aux améliorations de la 10^e révision jouent un rôle secondaire dans le déficit de l'AI.

132 Evolution des coûts dans le domaine des mesures de réadaptation

Le but premier de l'AI est l'insertion ou la réinsertion des handicapés. Selon le principe «la réadaptation prime la rente», les rentes ne devraient être accordées que si les mesures de réadaptation n'ont pas atteint leur but, que si elles ont été insuffisantes ou sont d'emblée vouées à l'échec. Font partie des mesures de réadaptation les mesures médicales, les mesures d'ordre professionnel, les mesures se rapportant aux écoles spéciales et l'encadrement de mineurs impotents, la mise à disposition de mesures auxiliaires, le versement d'indemnités journalières, ainsi que la prise en charge des frais de voyage nécessaires à la détermination du droit aux prestations et à la mise en œuvre des mesures de réadaptation.

L'importance de ces mesures a fortement augmenté ces dernières années. Grâce aux progrès de la médecine et au développement des moyens auxiliaires (en particulier les moyens auxiliaires électroniques), ainsi qu'aux modifications des comportements sociaux face aux handicapés, beaucoup de jeunes invalides ou d'adultes, dont la réinsertion était considérée jusqu'ici comme difficilement réalisable (handicapés psychiques, drogués, personnes gravement handicapées sur le plan physique, traumatisés crânio-cérébraux), voient s'ouvrir devant eux de nouvelles possibilités. Les coûts des mesures de réadaptation ont accusé entre 1988 et 1992 une croissance de 49 pour cent (de 574 mio. de fr. à 856 mio. de fr.).

En ce qui concerne les *mesures médicales*, l'augmentation des dépenses s'explique par le nombre croissant de bénéficiaires de prestations et le développement général des coûts de la santé.

Les *mesures d'ordre professionnel* n'ont pas seulement une grande importance pour des raisons économiques. Dans la mesure du possible, il faut plutôt aider les handicapés à participer activement à la vie sociale pour qu'ils puissent se sentir utiles à la société. Ceci vaut en particulier pour les jeunes handicapés, pour lesquels une formation approfondie et adaptée à leur handicap est la condition d'une intégration couronnée de succès et durable. C'est dans ce sens que la formation professionnelle initiale des jeunes handicapés est tout particulièrement encouragée. La formation élémentaire qui est ancrée depuis 1980 dans la loi sur la formation professionnelle offre actuellement – contrairement au passé – à beaucoup de jeunes handicapés une formation professionnelle d'un niveau qui permet une insertion dans l'économie de marché. L'encouragement ciblé des jeunes handicapés entraîne par ailleurs le versement de prestations tarifaires AI plus élevées aux ateliers de réadaptation et aux homes. En outre, les personnes handicapées qui suivent une formation professionnelle initiale ont droit à des indemnités journalières de l'AI (art. 22, 1^{er} al., LAI).

Entre 1984 et 1992, l'assurance-invalidité n'a plus adapté sa contribution aux frais d'école et de pension dans le cadre des mesures de *formation scolaire spéciale*. Durant cette période, les coûts n'ont pas seulement fortement augmenté à cause du renchérissement général, mais également en suite des modifications structurelles dans le domaine scolaire; par conséquent, les contributions cantonales au financement de la formation scolaire spécialisée ont pris une ampleur disproportionnée. A l'heure actuelle, pratiquement tous les cantons se trouvent confrontés à des difficultés d'ordre financier. Ceux-ci insistent donc particulièrement pour que le principe ancré dans la LAI prescrivant que l'AI doit prendre en charge les coûts supplémentaires engendrés par l'invalidité soit effectivement appliqué.

Evolution des dépenses pour les mesures de réadaptation

(Montants en mio. de fr.)

	1988	1989	1990	1991	1992	Diff. 1988- 1992 en %
Mesures médicales	193	210	242	257	285	+ 48
Mesures d'ordre professionnel	105	115	135	152	175	+ 67
Subsides pour la formation spéciale des mineurs et allocations pour mineurs impotents	174	177	196	208	236	+ 36
Moyens auxiliaires	62	70	82	92	102	+ 65
Indemnités journalières	115	138	164	194	223	+ 94
Frais de voyage	41	44	50	53	60	+ 46

133 Evolution des coûts dans le domaine des prestations collectives**133.1 Subventions pour la construction**

Entre 1988 et 1992, les subventions pour la construction versées en vertu de l'article 73, 1^{er} alinéa, LAI, sont restées, en moyenne, dans le même cadre, soit un montant d'environ 100 millions de francs par an. Les vingt premières années de l'existence de l'AI ont été marquées par une activité intense dans le domaine de la construction. Ces dernières années, par contre, ce sont plutôt des travaux liés à la transformation, à l'extension et à la rénovation des bâtiments qui ont été effectués. Seuls quelques projet de nouvelles constructions sont encore pendants. Les demandes concernant la rénovation d'institutions existantes ont, quant à elles, augmenté chaque année, du fait, entre autres, que les nouvelles conceptions d'exploitation nécessitent une continuelle adaptation des constructions. De plus, la rénovation des institutions qui ont maintenant 20 à 30 ans d'âge devient nécessaire. La moyenne des subventions pour la construction restera par conséquent dans le même ordre de grandeur que jusqu'à présent. Seul le renchérissement engendrera une croissance des coûts à moyen terme.

133.2 Subventions aux frais d'exploitation

Avec les subventions aux frais d'exploitation, l'AI prend en charge les frais supplémentaires liés à l'invalidité qui sont supportés par les institutions. Le salaire du personnel soignant absorbe la plus grande partie de ces subventions versées pour ces frais supplémentaires. Une institution ne reçoit cependant des subventions que si le canton où elle se situe atteste de la nécessité d'une telle installation. Les frais de salaires ont enregistré une forte hausse ces dernières années. Encore considérés en partie comme un dédommagement pour une activité à caractère caritatif, les salaires étaient relativement bas aux début de l'AI. Ces dernières années, en revanche, ils ont été adaptés systématiquement pour

atteindre le niveau prévu par les règlements de salaires cantonaux. Ces adaptations induisent environ 30 pour cent de coûts supplémentaires. Le retard salarial ayant été comblé pour les personnes travaillant dans les institutions subventionnées, seul le renchérissement exercera probablement encore une influence sur la croissance des coûts dans les prochaines années.

L'évolution de la psychiatrie permet de procéder actuellement à une séparation entre cliniques et psychiatrie externe. Le but de cette séparation est de réinsérer dans la mesure du possible les patients dans la société et de les placer hors de cliniques psychiatriques fermées. Cette approche décharge certes les cantons et les assurances-maladies, mais entraîne en revanche des coûts supplémentaires pour l'AI, plus précisément pour les homes et les ateliers protégés. En outre, les nouvelles conceptions (groupes plus petits et par conséquent soins de meilleure qualité) influent, dans presque tous les domaines, sur l'ampleur des subventions aux frais d'exploitation, car presque tous les nouveaux concepts nécessitent plus de personnel.

Comme auparavant, les installations stationnaires comme les homes, les ateliers protégés et les ateliers d'occupation ne disposent pas de places en nombre suffisant pour les personnes gravement handicapées. En outre, les ateliers protégés perdent des commandes en raison de la conjoncture économique défavorable et ne contribuent ainsi plus que dans une moindre mesure au financement de l'entreprise. Cette évolution entraîne des déficits beaucoup plus élevés pour l'institution. Les subventions aux frais d'exploitation versées aux institutions stationnaires augmenteront également dans un proche avenir. Depuis 1988, 30 nouvelles institutions en moyenne ont bénéficié de subventions. Près de 1500 institutions ont droit aux subventions. Dans ce domaine, on décèle toutefois une certaine stabilisation qui laisse présager une croissance moins vertigineuse des subventions.

Tableau 2

Subventions aux frais d'exploitation de centres de réadaptation, d'écoles spécialisées, d'ateliers protégés, d'ateliers d'occupation, de homes et de centres de jour

(en mio. de fr.)

1988	1989	1990	1991	1992 ²⁾	Diff. 1988-1992 en %
405	441	504	595	757	+ 87

133.3 Subventions aux organismes privés d'entraide aux handicapés

Les subventions aux organismes privés d'entraide aux handicapés contribuent à la réadaptation sociale et professionnelle des invalides. Beaucoup de handicapés ne se trouvent en mesure d'affronter les exigences de la vie active que si, dans le cadre de leurs loisirs, des possibilités adéquates et variées leur sont offertes en vue de développer leurs capacités. L'offre des organismes privés doit continuellement

²⁾ Pour des raisons techniques, certaines demandes de 1991 durent être traitées en 1992.

s'adapter à l'évolution sociale et économique. C'est pourquoi, dans ce domaine également, une croissance des coûts ne peut être évitée, puisque de nouveaux besoins exigent des efforts supplémentaires. Ainsi, les soins prodigués aux handicapés psychiques se sont fortement élargis. On applique par exemple des méthodes de réhabilitation hors cliniques (meilleur marché), qui entraînent une multiplication des soins. A l'heure actuelle, environ 700 associations et fondations sont soutenues financièrement. Les coûts de l'aide privée aux handicapés ne représentent que deux pour cent des dépenses globales de l'AI. Cette aide s'est pourtant révélée être un instrument efficace pour éviter des cas d'assurance supplémentaires.

14 Mesures pour enrayer l'augmentation des coûts

141 Contrôle du versement des prestations individuelles et du déroulement du travail

L'Office fédéral des assurances sociales effectue tous les quatre à cinq ans, dans chaque canton, une révision auprès des organes d'exécution. A cette occasion, il contrôle l'application uniforme et correcte des dispositions légales dans les domaines des rentes, des allocations pour impotents et des mesures de réadaptation. L'organisation des structures et le déroulement du travail sont contrôlés simultanément.

Les révisions démontrent que les dispositions légales, en particulier celles qui concernent les conditions d'obtention des prestations de l'AI sont observées par tous les cantons.

Les organes d'exécution travaillent également de manière expéditive et efficace. Ainsi, les coûts administratifs de l'AI ne s'élèvent qu'à 3,5 pour cent des dépenses globales de l'assurance. Avec la 3^e révision de l'AI, le Parlement et le Conseil fédéral se sont dotés de moyens leur garantissant une utilisation économe des finances de l'AI. En vertu de l'article 67 LAI, l'assurance ne rembourse aux offices AI cantonaux que les frais engendrés par une *gestion rationnelle*. Les budgets, la planification des postes ainsi que les règlements relatifs aux salaires des offices AI doivent être approuvés par l'Office fédéral des assurances sociales (art. 92^{bis}, 2^e al., RAI).

142 Application stricte de la LAI dans le domaine des subventions aux organisations et institutions

L'Office fédéral des assurances sociales s'est efforcé ces dernières années de définir une pratique des subventions claire et uniforme et de ne garantir l'octroi de subventions que dans la mesure où une organisation ou institution s'occupe de cas relevant de l'AI. Les activités qui n'ont plus spécifiquement trait à l'AI ne sont plus subventionnées. Ces efforts rencontrent en partie l'opposition des cantons et sont à l'origine de motions parlementaires (92.3447 Suter; 92.3594 Zysiadis; 92.3000 Vollmer; 92.3553 Frick; 92.3109 Wick; 92.3326 Zysiadis; 93.1009 Nabholz).

Pour garantir l'application par les institutions subventionnées des principes qui ressortent à l'économie d'entreprise, on a introduit en particulier des taux d'occupation, des subventions maximales et des contributions minimales aux frais de pension. De cette manière, on espère empêcher le subventionnement d'institutions qui affichent une surcapacité ou dont les méthodes de traitement ne sont pas rentables. En outre, l'introduction de contributions minimales aux frais de pension devrait garantir que les institutions s'emploient à utiliser les prestations de l'assurance et celles des pouvoirs publics (rentes, allocations pour impotents et prestations complémentaires) destinées à l'entretien pour contribuer aux «coûts de pension». Par ailleurs, dès l'année 1994, les réserves d'exploitation de 6 pour cent qui avaient été octroyées jusque-là seront supprimées pour les homes.

Ces mesures représenteront en 1994 une économie d'environ 40 millions de francs. Toutefois, c'est plutôt leur aspect préventif qui nous paraît le plus important, puisque leur but est d'éviter des déroulements de travail ou des institutions peu rentables.

15 Effets d'autres économies

Le Conseil fédéral requiert, par la voie des arrêtés fédéraux instituant des mesures d'assainissement pour les finances fédérales, d'autres mesures d'économies en matière d'AI. Une formulation plus restrictive des articles 73 et 74 LAI peut permettre à l'assurance de réaliser à moyen terme des économies supplémentaires de 60 millions de francs par année.

Des économies encore plus sévères signifieraient que des prestations au niveau individuel et collectif devraient être réduites. Malgré la situation financière précaire, le Conseil fédéral ne veut pas, au vu de la situation actuelle, envisager une détérioration supplémentaire des prestations dans le but de réduire les coûts. Son point de vue découle des réflexions suivantes:

- Des détériorations dans le domaine des mesures de réadaptation remettraient en question le principe qui guide l'AI: «la réinsertion prime la rente» et pourraient conduire à des dépenses supplémentaires dans le domaine des rentes.
- Des détériorations dans le domaine des rentes creuseraient davantage le fossé entre les exigences constitutionnelles, à savoir le versement de rentes couvrant le minimum vital (art. 34^{quater}, 2^e al., cst.) et la réalité. En outre, cela conduirait uniquement à un déplacement des coûts vers les prestations complémentaires et l'assistance sociale.
- Des détériorations au niveau des prestations collectives remettraient en question le principe de l'aide privée aux handicapés. Les handicapés, qui trouvent actuellement dans des homes et des ateliers protégés des soins correspondant à leurs besoins, devraient accepter une forte diminution de leur qualité de vie. Etant donné que les cantons ont déjà pris de sévères mesures d'économies dans ce domaine, une détérioration des prestations de l'AI aurait des conséquences catastrophiques.

16 Nécessité et étendue de l'augmentation des cotisations

Les causes de l'évolution des coûts passée et future de l'AI montrent clairement qu'une réduction substantielle de la croissance des dépenses ne serait possible qu'au prix d'une dégradation des conditions d'octroi et du système des prestations. Pour des raisons socio-politiques, de telles détériorations doivent être évitées. En maintenant un taux de cotisation constant de 1,2 pour cent, il faut s'attendre aux déficits suivants:

Tableau 3

Répartition des déficits selon leurs causes

(taux de cotisation de 1,2%)

(Montants en mio. de fr.)

Année	Régime avant la 10 ^e révision de l'AVS	10 ^e révision de l'AVS		Diminution des recettes consécutive à la réduction des contributions de la Confédération ⁵⁾	Total des déficits
		1 ^{re} partie ³⁾	2 ^e partie ⁴⁾		
1993	169	41	0	111	321
1994	248	52	0	119	419
1995	406	58	0	132	596
1996	504	61	4	0	569
1997	512	64	6	0	582
1998	640	70	4	0	714
1999	689	73	6	0	768
2000	646	73	45	0	764
2001	808	82	55	0	945
2002	881	86	61	0	1028
2003	850	87	67	0	1004
2004	1057	95	116	0	1268
2005	1161	101	127	0	1389

Lors de la détermination des déficits et lors de l'établissement des budgets (cf. tableaux 1 et 2 en annexe), on a considéré que la croissance plus que proportionnelle du nombre de rentiers, qui est de 7 pour cent à l'heure actuelle, se réduira jusqu'en 1998 pour se stabiliser à un niveau de 1,2 à 1,3 pour cent. Cette croissance annuelle se fonde sur le scénario de population «continuité» de l'Office fédéral des statistiques et sur le risque d'invalidité actuel. En ce qui concerne le taux de croissance des prestations en nature, on estime qu'il se produira une réduction d'environ 10 pour cent pour 1993 et de 5,5 pour cent dès 1998.

En outre, l'évolution de l'équilibre financier dépend étroitement de la différence entre l'évolution des salaires et celles des prix. On compte avec une différence de

³⁾ Arrêté fédéral du 19 juin 1992 concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement (RO 1992 1982).

⁴⁾ En vertu de la décision du Conseil national du 11 mars 1993 (évolution vers un système de splitting; relèvement de l'âge de la retraite de la femme à 64 ans).

⁵⁾ Arrêté fédéral du 9 octobre 1992 relatif à la réduction linéaire des cotisations dans les années 1993 à 1995 (RO 1993 335; RS 616.62 et art. 2 de l'ordonnance réglant les exceptions à la réduction linéaire des subventions en 1993; RS 616.623).

1 pour cent, et il est sans importance de savoir à quel niveau – salaire ou prix – la différence se situe. Dans le système des rentes, cette différence prend toute son importance lorsqu'il s'agit de déterminer le rapport entre le niveau des rentes et le revenu soumis à cotisation des nouveaux rentiers (taux de remplacement)⁶⁾.

Le tableau ci-dessus indique que les déficits ne sont dus en première ligne ni aux modifications de la 10^e révision de l'AVS, qui sont déjà entrées en vigueur, ni à celles qui sont encore prévues. L'augmentation du nombre de rentiers, ainsi que la demande de prestations en nature sont en premier lieu à l'origine des pertes. La deuxième partie de la 10^e révision ne représentera au début qu'une charge légère pour l'AI. A partir de 2000 et 2004, le relèvement de l'âge de la retraite des femmes de 62 à 63 et de 63 à 64 ans aura des effets plus importants pour l'AI. Avec un taux de cotisation inchangé de 1,2 pour cent, des déficits annuels de l'ordre de plus d'un demi-milliard de francs seront enregistrés dès 1995. Des intérêts passifs devront être versés au Fonds de compensation AVS. Il est donc nécessaire d'agir rapidement. Le tableau 1 de l'annexe indique quel serait le montant des intérêts si l'AI n'était plus suffisamment financée. Le taux de cotisation nécessaire à l'équilibre est un élément central pour juger de la santé financière de l'assurance. Il s'agit du taux de cotisation qui serait nécessaire à la couverture des dépenses AI annuelles en tenant compte des subventions des pouvoirs publics. Pour obtenir un compte d'exploitation équilibré, un taux de cotisation de 1,35 pour cent serait nécessaire en 1993 et de 1,44 pour cent en 1995. Une augmentation du taux de cotisation à 1,4 pour cent au 1^{er} janvier 1995 (cf. tableau 2 en annexe) permettrait de n'enregistrer passagèrement que des déficits réduits. Mais en 1998 déjà, une nouvelle augmentation du taux de cotisation de 1 pour mille deviendra indispensable.

17 Compensation au moyen d'une réduction du taux de cotisation des allocations pour perte de gain

Vu la conjoncture économique actuelle, il y a lieu d'éviter d'imposer une charge supplémentaire aux cotisants. Par conséquent, nous proposons un transfert de 2 pour mille du salaire des allocations pour perte de gain à l'AI. En modifiant le règlement sur les allocations pour perte de gain (art. 23a RAPG) en conséquence, les cotisations globales AVS/AI et APG resteraient constantes. Les APG sont uniquement financées au moyen de cotisations versées sur le salaire. Le taux de cotisation s'élève actuellement à 5 pour mille. Selon le bilan 1992, les APG sont clairement surfinancées. Les surplus des années précédentes ont fortement consolidé le fonds de compensation APG en rapportant des intérêts. Il ressort du tableau 4 que le taux de cotisation pourrait être abaissé à 3 pour mille. Une réduction du taux de cotisation d'un pour mille entraînerait une diminution des recettes de 220 millions de francs. Dans dix ans, le fonds de compensation APG afficherait toujours un avoir équivalent au triple d'une dépense annuelle. Les effets de la réforme de l'armée 95 (réduction des jours de service) ont été pris en considération lors des calculs.

⁶⁾ En fixant les nouvelles rentes, on ne se fonde pas sur l'évolution de l'indice des salaires, mais seulement sur l'indice mixte (moyenne arithmétique de l'évolution des salaires et des prix).

Evolution des APG avec un taux de cotisation de 3 pour mille dès 1995

(Montants en mio. de fr.)

Année	Dépenses	Recettes			Fonds de compensation APG	
		Cotisations	Intérêts	Total	Modifica- tion annuelle	Etat en fin d'année
1992	887	1076	134	1210	323	3244
1995	919	728	159	887	-32	3945
2000	1072	904	154	1058	-14	3836
2005	1228	1115	150	1265	37	3799

Dans son rapport du 25 mars 1992 sur le Programme de la législature 1991-1995, le Conseil fédéral a annoncé un message relatif à une 6^e révision des APG (FF 1992 III 108 ss). Le tableau démontre que malgré la réduction du taux de cotisation APG, il resterait suffisamment de marge pour financer une telle révision. Celle-ci devrait améliorer le statut des personnes qui se consacrent à des tâches éducatives. En outre, la mauvaise conjoncture économique a mis en évidence des problèmes sociaux qui touchent les personnes effectuant un service de plusieurs mois, problèmes auxquels il doit être remédié.

18 Prise de position de la Commission fédérale de l'AVS/AI

La Commission fédérale de l'AVS/AI s'est prononcée, lors de sa séance du 2 juillet 1993, en faveur de la proposition de modification de la LAI. Dans le même temps, elle a également donné son approbation au principe de la compensation préconisée en matière de taux de cotisation des APG. En outre, elle a – par une déclaration appropriée – apporté son soutien aux espérances selon lesquelles tous les intéressés à la mise en œuvre de l'AI s'engagent à réduire les coûts et combattre les abus.

2 Partie spéciale**21 Augmentation du taux de cotisation**

Il ressort des chiffres 13, 14 et 15 qu'une augmentation des recettes au moyen d'un relèvement du taux de cotisation devient indispensable pour rééquilibrer l'AI à court terme. Nous proposons d'inscrire dans la loi une augmentation amenant le taux de cotisation de 1 pour cent à 1,2 pour cent; 1,2 pour cent correspond au taux appliqué actuellement (art. 1^{bis}, 1^{er} al., RAI).

22 Compétence du Conseil fédéral pour une augmentation supplémentaire

Pour pouvoir réagir de manière flexible à l'évolution future, le Conseil fédéral devrait obtenir la compétence d'augmenter le taux de cotisation de 1,2 pour cent d'un quart au maximum, soit jusqu'à 1,5 pour cent. L'intention n'est pas d'utiliser immédiatement et entièrement cette marge de manœuvre⁷⁾. Le taux de cotisation ne devrait être augmenté que de 0,2 pour cent à 1,4 pour cent au 1^{er} janvier 1995. Simultanément, le taux de cotisation des APG devrait être réduit de 0,2 pour cent, de 0,5 pour cent (taux actuel) à 0,3 pour cent (art. 23a RAPG). La charge globale supportée par les cotisants resterait ainsi constante.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 pour la Confédération

La part de la Confédération aux dépenses de l'AI s'élève à 37,5 pour cent. L'augmentation du taux de cotisation permettrait de réduire les intérêts passifs de l'AI. Si le taux de cotisation restait inchangé, les intérêts passifs de l'AI s'élèveraient en 1995 à 50 millions de francs; avec un taux de cotisation de 1,4 pour cent, ce montant ne serait plus que de 39 millions de francs. Les charges de la Confédération seraient donc réduites en conséquence.

312 pour les cantons

La part des cantons correspond à 12,5 pour cent des dépenses de l'AI. Ces derniers profiteraient également de la réduction des intérêts passifs.

32 Effets sur l'état du personnel pour la Confédération et les cantons

Il n'y aura d'effets sur l'état du personnel ni pour la Confédération ni pour les cantons.

4 Programme de législation

Le projet n'est pas prévu dans le programme de législation 1991–1995. La conjoncture économique défavorable de ces dernières années oblige l'AI à disposer de moyens plus importants si elle entend continuer à remplir sa tâche comme elle l'a fait jusqu'ici tout en maintenant son équilibre financier.

⁷⁾ Au plus tôt dès 1997.

5 Constitutionnalité

La modification de la loi s'appuie sur l'article 34^{quater}, 1^{er}, 2^e, 4^e et 7^e alinéas, de la constitution.

N36417

Budget de l'AI

Annexe

Table 1

10^e révision de l'AVS:1993: 1^{re} partie (Arrêté fédéral du 19. 6. 1992)1996: 2^e partie selon Conseil national du 11 mars 1993 (Splitting; âge de la retraite 64/65)

2000: Age de la retraite des femmes à 63 ans

2004: Age de la retraite des femmes à 64 ans

Taux de cotisation: 1,2 %

Salaire 4.5%; prix 3.5%

En millions de francs

Année	Dépenses				Recettes				Comptes de capital de l'AI			Taux de cotisation nécessaire à l'équilibre	Indice du taux de remplacement 1980 = 100	Rente minimum
	Prestations en argent		Autres prestations ¹⁾	Total	Cotisations et recours	Subventions des pouvoirs publics	Intérêts	Total	Modification annuelle	Etat à la fin de l'année	En pour-cent des dépenses			
	Sans révision	Révision 1 ^{re} et 2 ^e partie												
1992	2954		2297	5 251	2635	2625	1	5 261	10	239	4.6	1.20	96.3	900
1993	3302	82	2544	5 928	2754	2856	- 7	5 603	- 325	- 86	- 1.5	1.35	96.1	940
1994	3483	104	2805	6 392	2897	3088	- 25	5 960	- 432	- 518	- 8.1	1.38	92.8	940
1995	3873	116	3034	7 023	3048	3403	- 50	6 401	- 622	- 1 140	-16.2	1.44	95.4	1010
1996	4147	123	3266	7 536	3200	3807	- 79	6 928	- 608	- 1 748	-23.2	1.42	94.9	1050
1997	4251	128	3498	7 877	3357	3992	-107	7 242	- 636	- 2 384	-30.3	1.41	90.8	1050
1998	4647	138	3696	8 481	3527	4310	-140	7 697	- 784	- 3 168	-37.4	1.45	94.0	1135
1999	4888	147	3909	8 944	3704	4560	-178	8 086	- 857	- 4 025	-45.0	1.46	93.5	1180
2000	4945	223	4131	9 299	3886	4758	-217	8 427	- 872	- 4 897	-52.7	1.44	89.5	1180
2001	5425	253	4366	10 044	4077	5153	-263	8 967	-1077	- 5 974	-59.5	1.48	92.9	1280
2002	5709	274	4621	10 604	4275	5459	-315	9 419	-1185	- 7 159	-67.5	1.50	92.3	1330
2003	5784	287	4892	10 963	4478	5665	-368	9 775	-1189	- 8 348	-76.1	1.47	88.4	1330
2004	6343	413	5178	11 934	4699	6182	-431	10 450	-1483	- 9 831	-82.4	1.53	91.6	1440
2005	6691	446	5480	12 617	4919	6559	-502	10 976	-1641	-11 472	-90.9	1.55	91.3	1500

1) Prestations en nature, allocations journalières, coûts d'exécution et de gestion.

Budget de l'AI

Table 2

10^e révision de l'AVS:

Taux de cotisation: 1,4 % dès 1995

1993: 1^{re} partie (Arrêté fédéral du 19. 6. 1992)1996: 2^e partie selon Conseil national du 11 mars 1993 (Splitting; âge de la retraite 64/65)

2000: Age de la retraite des femmes à 63 ans

2004: Age de la retraite des femmes à 64 ans

Salaire 4.5%; prix 3.5%

En millions de francs

Année	Dépenses			Recettes				Comptes de capital de l'AI			Taux de cotisation nécessaire à l'équilibre	Indice du taux de remplacement 1980 = 100	Rente minimum	
	Prestations en argent		Autres prestations ¹⁾	Total	Cotisations et recours	Subventions des pouvoirs publics	Intérêts	Total	Modification annuelle	Etat à la fin de l'année				En pourcentage des dépenses
	Sans révision	Révision 1 ^{re} et 2 ^e partie												
1992	2954		2297	5 251	2635	2625	1	5 261	10	239	4.6	1.20	96.3	900
1993	3302	82	2544	5 928	2754	2856	- 7	5 603	- 325	- 86	- 1.5	1.35	96.1	940
1994	3483	104	2805	6 392	2897	3088	- 25	5 960	- 432	- 518	- 8.1	1.38	92.8	940
1995	3873	116	3034	7 023	3548	3398	- 39	6 907	- 116	- 634	- 9.0	1.44	95.4	1010
1996	4147	123	3266	7 536	3725	3790	- 44	7 471	- 66	- 700	- 9.3	1.42	94.9	1050
1997	4251	128	3498	7 877	3908	3961	- 47	7 822	- 55	- 755	- 9.6	1.41	90.8	1050
1998	4647	138	3696	8 481	4105	4266	- 53	8 318	- 163	- 918	-10.8	1.45	94.0	1135
1999	4888	147	3909	8 944	4312	4502	- 62	8 752	- 191	- 1 109	-12.4	1.46	93.5	1180
2000	4945	223	4131	9 299	4524	4684	- 70	9 138	- 161	- 1 270	-13.7	1.44	89.5	1180
2001	5425	253	4366	10 044	4746	5063	- 82	9 727	- 318	- 1 588	-15.8	1.48	92.9	1280
2002	5709	274	4621	10 604	4976	5351	- 99	10 228	- 376	- 1 964	-18.5	1.50	92.3	1330
2003	5784	287	4892	10 963	5213	5539	-115	10 637	- 326	- 2 290	-20.9	1.47	88.4	1330
2004	6343	413	5178	11 934	5470	6035	-137	11 368	- 566	- 2 856	-23.9	1.53	91.6	1440
2005	6691	446	5480	12 617	5727	6391	-166	11 952	- 666	- 3 522	-27.9	1.55	91.3	1500

¹⁾ Prestations en nature, allocations journalières, coûts d'exécution et de gestion.

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 29 novembre 1993¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'assurance-invalidité (LAI)²⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 3, 1^{er} al., deuxième et troisième phrases, et 3^e al.

¹ ... Une cotisation de 1,2 pour cent est perçue sur le revenu d'une activité lucrative. Les assurés sans activité lucrative paient une cotisation de 24 à 1200 francs par an, selon leur condition sociale ...

³ Le Conseil fédéral peut augmenter, d'un quart au plus, les cotisations fixées selon le 1^{er} alinéa, si cela est nécessaire pour équilibrer les comptes de l'assurance.

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N36417

¹⁾ FF 1994 I 1

²⁾ RS 831.20

Message concernant l'augmentation du taux de cotisation de l'AI du 29 novembre 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.094
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.01.1994
Date	
Data	
Seite	1-18
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 635

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.