

L'impact des travailleurs étrangers sur le financement de la Sécurité sociale

... ou comment les travailleurs étrangers ont sauvé la Sécurité sociale de la faillite

Karine Bouton

Dans le cadre des déjeuners-débats organisés par l'ASTI, Robert Kieffer, président de la Caisse nationale d'assurance pension, est revenu mercredi 26 janvier 2011 sur le rôle majeur joué par les travailleurs étrangers dans le maintien du système de Sécurité sociale luxembourgeois – une introspection qui nous ouvre un peu plus grand les yeux sur l'avenir.

Une croissance d'exception

Au cours de ces 30 dernières années et grâce à une expérience professionnelle qui fait de lui l'un des plus grands spécialistes de la matière, l'ancien président du Conseil économique et social a bien sûr été profondément marqué par la fantastique croissance économique qu'a connue le Luxembourg. Cette croissance a été intimement liée à la croissance de l'emploi, elle-même seul résultat des travailleurs étrangers. « Il s'agit d'un phénomène exceptionnel, une situation unique vis-à-vis de laquelle seul Dubaï pourrait tenir la comparaison... », ajoutera Robert Kieffer.

L'emploi a en effet littéralement explosé au Luxembourg entre 1980 et 2008, pour passer de 158 000 cotisants à 349 000. La population active a plus que doublé, tandis que le nombre d'actifs luxembourgeois est demeuré pratiquement identique (106 000 en 1980 et 110 000 en 2008). Sur la même période, le nombre de travailleurs étrangers est passé de 52 000 à 240 000 en valeur absolue, représentant 33 % de la population active en 1980, contre 68 % en 2008. L'explosion économique qui a suivi la crise de la sidérurgie des années 1970 a vu la multiplia-

tion par 12 du nombre de frontaliers entre 1980 et 2008, les résidents étrangers passant dans le même temps de 40 000 à 90 000 – une croissance économique fulgurante qui a pu se réaliser grâce à un réservoir de travailleurs frontaliers et à l'immigration.

Pour quel impact ?

Le Luxembourg est à l'évidence un pays d'immigration, au solde migratoire en constante évolution. Mais l'impact de ce phénomène massif sur la Sécurité sociale n'a que rarement été mis en évidence. Au Luxembourg, la Sécurité sociale, composée de 6 branches (régime d'assurance pension, d'assurance maladie, d'assurance dépendance, d'assurance accident, prestations familiales et prestations de chômage) est financée par le système de la répartition et doit donc prélever chaque année ce qu'elle doit reverser. Le niveau des prestations garanti par la Sécurité sociale est extrêmement favorable grâce à une forte contribution du budget de l'État associée aux cotisations. Le revenu des impôts finance en effet et pour exemple 100 % de l'assurance chômage ou des allocations familiales. Mais cette sécurité est surtout possible grâce à la croissance économique, à la croissance de l'emploi. Trois domaines permettent d'illustrer ce mécanisme : le régime d'assurance pension, l'assurance maladie et l'assurance dépendance.

Côté pensions

Actuellement, la réserve du régime d'assurance pension se monte à 10,5 milliards d'euros, ce qui équivaut à 3,7 fois le montant des prestations annuelles.

Ici encore, le Luxembourg ne souffre d'aucune comparaison, puisque la situation allemande est jugée excellente avec une réserve représentant 110 % d'une dépense mensuelle.

De la même manière, c'est la croissance de l'emploi qui a permis au Luxembourg de maintenir un taux de cotisation constant depuis 1976, de l'ordre de 8 %, tandis que le niveau des prestations a augmenté structurellement de 29 % entre 1985 et 2008. En 1983, au moment où se préparait la réforme de l'assurance pension, les meilleurs cas de figure envisagés évoquaient une croissance de l'ordre de 1 %. Dans la réalité, cette croissance a continuellement atteint les 4 %, permettant aux recettes de dépasser systématiquement les dépenses.

Mais revenons un instant aux années 1985 pour nous adonner à un petit exercice de simulation. Si la population active était demeurée constante depuis 1985, les dépenses de l'assurance pension auraient dépassé les recettes à partir de 1991, ce qui aurait conduit à un épuisement de la réserve en 1998. Dès 1999, les cotisations auraient été insuffisantes pour financer les prestations ; une situation aboutissant à un déficit de l'ordre de 8 milliards d'euros en 2008 et donc à la faillite de l'assurance pension.

Une assurance maladie moins critique

L'exemple de l'assurance maladie, qui n'implique pas de décalage temporel comme dans le cas de l'assurance pension, présente un impact moins massif, plus subtil. Dans ce domaine, le nombre de bénéficiaires augmente parallèlement au nombre de cotisants. D'un point de vue démographique, il est tout d'abord remarquable que l'Europe tout entière affiche un vieillissement de la population, alors que le Luxembourg connaît depuis 1993 un rajeunissement imputable aux travailleurs étrangers scindés en deux groupes :

- les résidents, qui ont opté pour l'immigration entre 25 et 35 ans, souvent accompagnés d'enfants de moins de 5 ans ;
- les non-résidents, qui sont des travailleurs très jeunes.

En outre, dans le cas des immigrés de première génération et des frontaliers, l'âge de la retraite coïncide le plus souvent avec une sédentarisation dans le pays d'origine ; une caractéristique qui profite au système luxembourgeois. En effet, pour une personne ayant travaillé au Luxembourg, mais également dans son pays d'origine, et qui s'installe de nouveau dans son pays d'origine, les soins de santé sont entièrement pris en charge par le pays de résidence. Ce système élimine *de facto* un certain nombre de personnes au moment où leur consommation de santé devient

plus importante. Quant aux retraités étrangers qui ont uniquement travaillé au Luxembourg et décident de vivre de nouveau dans leur pays d'origine, le taux de remboursement de l'assurance santé est calculé à partir d'un forfait fonction du coût moyen des dépenses dans le pays de résidence ; forfait subissant en outre un abattement de 20 %. Enfin, en ce qui concerne les non-résidents, les prestations préfinancées par l'institution du pays de résidence représentent en général un coût moins élevé pour des tarifs de remboursement plus bas à l'étranger qu'au Luxembourg. Ainsi, de façon générale dans le domaine de l'assurance maladie, les cotisations nécessaires pour un résident sont de l'ordre de 10,4 %. Elles sont de 4 % pour un non-résident.

L'assurance du petit nombre

L'assurance dépendance, introduite en 1999 et financée par un système de répartitions, ne bénéficie quant à elle qu'à un petit groupe de personnes parmi lesquelles figurent très peu d'étrangers. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne permet d'appliquer les mêmes règles pour l'assurance dépendance que pour l'assurance maladie. Ceci signifie que les travailleurs étrangers qui bénéficient d'une pension dans leur pays d'origine ne pourront bénéficier de l'assurance dépendance luxembourgeoise. Dans le cas où la personne concernée bénéficie exclusivement de droits au Luxembourg, encore faut-il que ce type de prise en charge soit en vigueur dans son pays de résidence...

Système de pension et assurance dépendance existent et perdurent donc en grande partie grâce au réservoir de main-d'œuvre fourni par les pays voisins. Toutefois, une question se profile à l'horizon : qu'en sera-t-il dans les années à venir ? Pour qu'un jeune de 20 ans reçoive sa pension à 60 ans, à un taux correspondant à la situation actuelle, le Luxembourg aura besoin de 1,5 million de cotisants en 2050 et de 3 millions de cotisants en 2070. Diverses solutions sont envisageables, dont l'allongement du temps de travail.

Selon le président de la Caisse nationale d'assurance pension, l'augmentation de l'espérance de vie induit nécessairement un impact sur la durée du travail, même si une telle matérialisation reste encore à définir. Il est certain qu'il faudra tenir compte de la pénibilité du travail effectué, cependant difficile à mesurer. Dans un tel contexte, il faudra aussi s'assurer de voir les employeurs donner effectivement du travail à ceux qui partiront plus tard à la retraite. Le Luxembourg est en tout cas à contrecourant de ce qui se passe dans les autres pays. Le système d'ajustement (qui va plus loin que l'indexation) garantit un pouvoir d'achat croissant aux retraités, qui n'ont pas

Le système de pension et assurance dépendance existent et perdurent donc en grande partie grâce au réservoir de main-d'œuvre fourni par les pays voisins.

forcément des besoins eux-mêmes croissants et bénéficient d'un système de santé performant. Quoi qu'il en soit, il semble peu probable que se maintienne à moyen terme un système permettant des départs à la retraite à 57 ans...

Questions-réponses

À la salle qui faisait pleuvoir de nouvelles questions : « Ne serions-nous pas dans un système Madoff ? », « Comment pourrions-nous accueillir indéfiniment de nouveaux travailleurs alors que la crise touche également le Luxembourg ? », « Comment amener encore de nouveaux frontaliers sur notre territoire ? En inventant des autoroutes à 8 bandes ? »... M. Kieffer consentit que notre système de pension est un système pyramidal, introduit dans les années 1980, à un moment où il était viable. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Espérance de vie et promesse de retraite ont augmenté. L'âge de la retraite a baissé, tandis que l'augmentation des prélèvements ne fait plus l'objet d'un accord avec le patronat comme c'était le cas dans les années 1980. Aujourd'hui, la promesse de pension est de l'ordre de 55 % avec un prélèvement de 24 %. Le système a donc besoin d'une croissance de l'emploi de 3,4 % par an, à l'infini, pour se maintenir, ce qui paraît bien évidemment impossible.

Tous les pays européens doivent faire face à l'augmentation de l'espérance de vie. La réduction de la croissance de l'emploi est le problème majeur du Luxembourg. Alors que les autres pays européens seraient ravis de connaître une croissance de l'ordre de 2 %, un passage à ce taux équivaldrait à une catastrophe pour le Luxembourg. À Robert Kieffer d'ajouter que si le Luxembourg était resté sur une promesse de pension de l'ordre de 37,5 %, le système aurait pu accumuler davantage de réserves et le Luxembourg n'aurait eu besoin que d'une croissance de 1 % par an. Or la promesse de pension a été relevée en 1986, corrélativement à la loi sur le « cas de rigueur » dans la fonction publique, augmentant les traitements de fin de carrière de 6 % et induisant une revalorisation des pensions du même ordre. Les taux de pension étant nettement plus élevés dans la fonction publique, les syndicats du secteur privé ont alors demandé une hausse de 7 %, accordée en juillet 1987. Ces fluctuations (+11 % en 1991 et +7,8 % en 2002) furent possibles grâce à la croissance de l'emploi. « L'argent était disponible et il n'y avait qu'à le jeter par la fenêtre ! », ajoutera M. Kieffer.

À la question de savoir s'il serait pertinent d'élargir l'assiette de cotisations à de nouveaux revenus (au bonus par exemple), M. Kieffer a rappelé le principe de proportionnalité entre contribution et prestation. Aujourd'hui, les prestations vont d'ores et déjà du

salairé minimum au quintuple du salairé minimum, une situation exceptionnelle en Europe (le plafond cotisable en Allemagne représente par exemple 60 % de notre plafond en assurance pension). Or, une assurance sociale n'a, selon M. Kieffer, pas mission d'assurer des revenus de cet ordre. Le système ne sera pas en mesure de tenir ce type de promesses à l'avenir. Il est donc envisageable d'augmenter le taux de cotisation, mais pas d'élargir l'assiette de ces cotisations. La crise a déjà eu des répercussions en 2009 en raison de la baisse du taux de croissance de l'emploi à 0,5 %, contre 4 % en 2008. En 2010-2011, une augmentation d'à peine 1 % est notable. L'impact au niveau des cotisations se fait donc déjà ressentir, même si le rendement des réserves a permis de compenser cette chute et a masqué l'impact de la baisse de la croissance de l'emploi. Cette solution ne peut toutefois être que temporaire...

Alors, comment éviter une chute brutale ?

C'est là une question que nous ne pouvons plus éviter. Une réforme des pensions est nécessaire et la société devra très vite réfléchir à des premières pistes de réponse. ♦

« **L'argent était disponible et il n'y avait qu'à le jeter par la fenêtre !** »
(Robert Kieffer)

NATURATA Bio Marche
Fair a kooperativ mat de Bio-Bauern

Luxembourg-Ville:

- Rollingergrund**
 - Lebensmittelgeschäft
 - Bio-Metzlerei Quintus
- Merl**
 - Lebensmittelgeschäft

Osten:

- Munsbach**
 - Supermarkt - Lebensmittel
 - Restaurant & Catering**
 - Akzent (Naturkleider, Spielwaren, Bücher)

Norden:

- Erpeldange**
 - Lebensmittelgeschäft
- Hupperdange**
 - Hof-Laden Schanck-Haff

Süden:

- Dudelange**
 - Lebensmittelgeschäft
- Foetz**
 - Lebensmittelgeschäft

Goûtez le bio, goûtez la vie!

Äre Spezialist fir Bio- an Demeter-Liewesmëtzel

www.naturata.lu