



Schwerpunkt: Inegalitéiten

L'annuaire Caritas sur la situation sociale du Luxembourg

Schwerpunkt: Inegalitéiten

Schwerpunkt: Inegalitéiten

Sous la direction de Nathalie Georges, Danielle Schronen et Robert Urbé

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tél. +352 40 21 31 200

Fax +352 40 21 31 209

www.caritas.lu

Tous droits réservés.

© Caritas Luxembourg

Par cette publication, Caritas Luxembourg n'entend pas prendre à son compte les opinions émises dans cet ouvrage qui devront être considérées comme étant propres aux auteurs.

Conception graphique et impression : saint-paul luxembourg

Mise en page : Lydie Krecké

Photo: © Claudine Bosseler, Studio C.

Avec nos remerciements à Tom d'avoir participé à la réalisation de cette photo posée.

Imprimé sur papier 100% recyclé

Avril 2016

ISBN: 978-2-919974-19-1

Inhalt

Vorwort		11
Introduction		13
1. Teil		
Zur sozialen Lage	Luxemburgs 2015-2016	
Robert Urbé		19
1. D'Ried zur Lag	g vun der Natioun de 5. Mee 2015	21
2. Rückblick auf	das Sozialjahr 2015-2016	29
3. Luxembourg 20	020 et le Semestre Européen	93
4. D'Lag vun der	Natioun um Virowend vum 26. Abrëll 2016	117
Etudes sélectionn	ées du service Caritas Recherche et Développement	147
Nathalie Georges &	Robert Urbé	
	Les inégalités au Luxembourg	149
Danielle Schronen	Le plurilinguisme dans l'éducation non formelle pour enfa	nts
	âgés de 1-3 ans	181
Marie-Christine Wi	irion	
	L'Europe solidaire ou mortuaire ?	219

2. Teil Inegalitéiten Corinne Cahen **UNRISD** Francis Schartz Romain Martin & Sonja Ugen & Antoine Fischbach Les inégalités dans les parcours scolaires au Luxembourg271 Louis Chauvel Jeunes générations, inégalités et problèmes sociaux : chômeurs, décrocheurs, Neets, au Luxembourg et chez nos voisins287 Gerhard Trabert & Nele Kleinehanding Armut macht krank und Krankheit macht arm Paul Schmit Zusammenhänge zwischen Armut und Krankheit Thomas Dominique & Anne Calteux & Ionut Sasu Sabine Bollig & Tanja Betz Ungleichheiten in früher Kindheit. Was trägt die öffentliche Kindertagesbetreuung zu deren Abbau oder Verstetigung bei? 331 Félix Martins de Brito Wer hat, dem wird gegeben – Soziale Ungleichheit auf dem Gilles Hempel Nathalie Morgenthaler

Fabriquer de la confiance pour lutter contre les inégalités :

Nicole Alix

3. Teil

Die so	ziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen393			
Marco	Da Silva & Robert Urbé Note Introductive			
l.	Indicateurs de la stratégie Europe 2020			
I.1.1	Taux d'emploi dans l'UE 28 en 2014 – Total			
I.1.2	Taux d'emploi dans l'UE 28 en 2014 – Femmes			
I.1.3	Taux d'emploi dans l'UE 28 en 2014 – Hommes			
I.2.1	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 28 en 2014 – Total			
I.2.2	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 28 en 2014 – Secteur public			
I.2.3	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 28 en 2014 – Secteur privé			
I.3.1	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 28 en 2014 – Total			
I.3.2	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 28 en 2014 – Femmes			
I.3.3	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 28 en 2014 – Hommes			
I.4.1	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 28 en 2014 – Total			
I.4.2	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 28 en 2014 – Femmes405			
I.4.3	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 28 en 2014 – Hommes .405			
I.5	Réduction constatée en 2013 des gaz à effet de serre dans l'UE 28 par rapport à 1990			
I.6	Part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 28 en 2013			
I.7	Économie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 28 en 2013 par rapport à 1990			
I.8	Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 28 en 2014			
I.9	Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 28 en 2014408			
I.10	Taux de personnes en situation de privation matérielle dans l'UE 28			
	en 2014			

1.11	Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi dans l'UE 28 en 2014			
I.12	Évolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou			
	d'exclusion sociale dans l'UE 27 entre 2006 et 2014	.409		
II.	Autres indicateurs importants			
II.1	Taux de risque de pauvreté ou exclusion sociale de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 28 en 2014	.410		
II.2	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2007 à 2014	.410		
II.3	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2007 à 2014			
II.4	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg	, 711		
11	selon l'âge et le genre en 2014	.411		
II.5	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg			
	selon le type de ménage en 2014	.412		
II.6	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg			
	selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2014	.412		
II.7	Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré			
	de formation au Luxembourg en 2014	.413		
II.8	Taux de risque de pauvreté des enfants selon la nationalité	410		
TT 0	au Luxembourg en 2014	.413		
II.9	Écart médian relatif du taux de risque de pauvreté selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2014	414		
II.10				
II.10 II.11	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2014			
II.11 II.12	Évolution du coefficient de Gini dans l'UE 27/28 de 2007 à 2014			
II.12 II.13	Ratio interquintile dans l'UE 28 en 2014			
II.13	Évolution du ratio interquintile dans l'UE 27/28 de 2007 à 2014			
II.15	Taux de chômage dans l'UE 28 en 2015			
II.15	Évolution du taux de chômage dans l'UE 27/28 de 2008 à 2015			
II.17	Chômage de longue durée en pourcentage du chômage au Luxembourg	.41/		
11.1/	de 2006 à 2014	.418		
II.18	Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 28 en 2014			
II.19	Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et			
	dans l'UE 15/25/27/28 entre 2001 et 2014	.419		
II.20	Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg			
	de 2004 à 2013	.419		

11.21	Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 28 au troisième trimestre 2014	420
II.22	Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans	420
11.22	l'UE 27/28 de 2007 à 2014	420
III.	Indicateurs concernant les inégalités	
III.1.1	Ratio interquintile dans l'UE 28 pour les personnes de 65 ans ou plus	
	selon le sexe en 2014	421
III.1.2	Ratio interquintile dans l'UE 28 pour les personnes de moins de 65	
	selon le sexe en 2014	421
III.1.3	Ratio interquantile S99/S1 dans l'UE 28 en 2014	422
III.1.4	Ratio interquantile S90/S40 dans l'UE 28 en 2014	
III.2	Coefficient de Gini avant transferts sociaux (pensions exclues	
	des transferts sociaux) dans l'UE 28 en 2014	423
III.3.1.1	Revenu moyen et médian selon l'âge au Luxembourg en 2014	423
III.3.1.2	Revenu moyen et médian selon le genre au Luxembourg en 2014	424
III.3.1.3	Revenu moyen et médian par niveau d'éducation atteint	
	au Luxembourg en 2014	424
III.3.1.4	Revenu moyen et médian par type de ménage au Luxembourg en 2014	425
III.3.2.1	Revenu moyen et médian par groupe de citoyenneté de la population	
	âgée de 18 ans et plus au Luxembourg en 2014	425
III.3.2.2	Revenu moyen et médian par pays de naissance de la population	
	âgée de 18 ans et plus au Luxembourg en 2014	426
III.4.1	Taux de privation matérielle sévère par activité la plus fréquente	
	dans différents pays de l'UE 28 en 2014	426
III.4.2	Taux de privation matérielle sévère par type de ménage	
	dans différents pays de l'UE 28 en 2014	427
III.5.1	Taux de surcharge des coûts du logement par quintile de revenu	
	au Luxembourg 2014	427
III.5.2	Taux de surcharge des coûts du logement par statut d'occupation	420
III.5.3	du logement au Luxembourg 2014	428
111.3.3	Taux de surcharge des coûts du logement par type de ménage	120
III.6.1	au Luxembourg 2014	
III.6.1 III.6.2	Taux de surpeuplement par quintile de revenu au Luxembourg 2014 Taux de surpeuplement par statut d'occupation du logement	429
111.0.2	au Luxembourg 2014	429
III.6.3	Taux de surpeuplement par type de ménage au Luxembourg 2014	
III.7.1	Espérance de vie dans l'UE 28 selon le sexe en 2014	
III.7.1	Espérance de vie dans l'UE 28 selon le sexe en 2014	

111.8	Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits	
	par quintile de revenu équivalent dans différents pays de l'UE 28 en 2013	431
III.9	Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical dentaire	
	non satisfaits par quintile de revenu équivalent dans différents pays	
	de l'UE 28 en 2013	432
III.10	Limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un	
	problème de santé selon le quintile de revenu équivalent dans différents	
	pays de l'UE 28 en 2013	432
III.11	Santé perçue par soi-même selon le quintile de revenu équivalent	
	dans différents pays de l'UE 28 en 2013	433
III.12	Taux de mortalité infantile dans l'UE 28 en 2013	433
Autorei	nverzeichnis	435

Vorwort

Dem eifrigen Leser wird es nicht entgangen sein, dass seit 2014 das jeweilige Schwerpunktthema des Sozialalmanachs auf der Titelseite auf Luxemburgisch benannt wird: 2014: Recht op Aarbecht, 2015: Steiergerechtegkeet, 2016: Inegalitéiten. Das ist aber nicht die einzige Gemeinsamkeit zwischen diesen drei Themen. Sie bilden auch inhaltlich eine Einheit: das Recht auf Arbeit und das daraus hergeleitete Einkommen verlangen eine faire Steuergesetzgebung, um Ungleichheiten so sie denn schon existieren, wenigstens zu verringern.

Dabei stellt sich wiederum die Frage nach dem Ziel. So wie ich im letztjährigen Sozialalmanach daran erinnert habe, dass das einzig mögliche Ziel der Armutsbekämpfung "Zero Poverty" sein muss, auch wenn dessen Erreichung (in überschaubarer Zeit jedenfalls) unerreichbar ist, und daraus abgeleitet habe, dass auch Steuergerechtigkeit nicht nur ein bisschen angestrebt werden kann, sondern immer als solches Ziel sein muss, so ist es auch bei der Bekämpfung von Ungleichheiten: Ziel kann es nur sein, alle Ungleichheiten zu beseitigen.

Dabei bedeutet "Ungleichheiten aus dem Weg räumen" selbstverständlich nicht Gleichmacherei! Da die Menschen alle verschieden sind, wird es natürlich nie so sein können, dass sie alle gleich sind. Aber es ist und bleibt Aufgabe der Politik, für gleiche Chancen zu sorgen, und nicht noch durch ungeschicktes Vorgehen hier und da schon existierende Ungleichheiten noch zu verschlimmern, oder sie sogar erst herbeizuführen.

Nicht nur das heute so häufig an Stelle des einfachen Bruttosozialprodukts (BSP) bevorzugte PIBien-être², leidet offensichtlich unter Ungleichheiten, sondern wie es mittlerweile klar nachgewiesen werden konnte, auch das BSP erreicht nicht jene möglichen Werte, die bei weniger Ungleichheit erreichbar wären. Das Wachstum wird ausgebremst³.

^{1 &}quot;Zero Poverty" war der Slogan von Caritas Europa im Rahmen des europäischen Jahres gegen Armut 2010, siehe http://www.caritas.eu/sites/default/files/zeropovertya-ben.pdf.

² Siehe "Projet PIBien-être" auf der Web-Seite des "Observatoire de la Compétitivité": http://www.odc. public.lu/activites/PIBien-etre/index.html.

³ Siehe OECD (2015): In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Geneva.

Das Potential einer Gesellschaft bleibt deswegen ungenutzt, weil es einigen wenigen gelungen ist, sich das verhältnismäßig größte Stück vom Kuchen zu sichern⁴. Um es klarer zu sagen: wenn einige Wirtschaftsakteure darauf aus sind, jährlich ein Plus von 10, 15, 20 oder mehr Prozent zu erwirtschaften, dann geht dies klar auf Kosten der anderen, da unsere Wirtschaft in der Regel nicht mehr als durchschnittlich 5% pro Jahr an Mehrwert erbringt⁵.

Eine gerechte Aufteilung des Ergebnisses ist ebenso notwendig wie es gerechte und gleichberechtigte Startbedingungen für jeden geben muss. Dies ist gleichbedeutend damit, dass derjenige, dessen Startbedingungen schlechter sind dafür ein Anrecht auf öffentliche Unterstützung hat. Diese Tatsache wird häufig dazu missbraucht, von sozialer Selektivität zu sprechen, und damit soziale Transfers und Dienste nur für diejenigen bereit zu halten, die wirklich bedürftig sind. Zum einen ist es ein sehr gefährliches Unterfangen, Bedürftige in solche, die es verdient haben und solche die selber schuld sind, einzuteilen. Zum zweiten ist aber auch die Konzentration von Sozialpolitik auf die Bedürftigen ein Weg in die Sackgasse. Nicht nur, dass dadurch Ghettos von Bedürftigen Vorschub geleistet wird, sondern der Zusammenhalt der Gesellschaft insgesamt leidet darunter, dass sie gespalten ist in "wir hier oben" und "die da unten". Dies kann dann nicht passieren, wenn alle Kinder gleichberechtigt sind, Kindergeld zu bekommen, um ein Beispiel zu nennen.

Ungleichheit ist also nicht nur ethisch bedenklich, sie ist auch noch wirtschaftlich kontraproduktiv: was hält uns also davon ab, sie soweit es in unseren Kräften steht, zu beseitigen?

Marie-Josée Jacobs

Präsidentin von Caritas Luxemburg

⁴ Siehe u.a. Skidelsky, Robert & Skidelsky, Edward (2012): How much is enough? London.

⁵ Siehe z.B. Urbé, Robert (2010): La crise économique et la place financière, dans Schronen, Danielle & Urbé, Robert (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?, Luxemburg.

Introduction

Voilà, vous tenez en main la dixième édition du Sozialalmanach de Caritas Luxembourg. Quand la première édition a été présentée en 2007, sous le thème de « Justice sociale », personne n'osait rêver, qu'un jour nous en serions à la 10e édition. Alors que les trois premières années de publication, la structure évoluait encore, ce n'est qu'à partir de la 4e édition que la forme actuelle s'est cristallisée :

- une première partie à deux sections se penche sur le contexte purement national. Tandis que la première section comporte une analyse des évènements de l'année socio-politique écoulée depuis la dernière déclaration de politique générale sur l'état de la nation du Premier Ministre, la deuxième section contient des études diverses de notre service « Recherche et Développement » concernant des thèmes tantôt en relation avec le thème phare de l'almanach, tantôt en relation avec des développements au niveau socio-politique qui nécessitent outre un commentaire aussi une approche et un traitement plus approfondis.
- La deuxième partie s'occupe du thème phare (Schwerpunkt, Schwéierpunkt), choisi librement d'année en année par les instances dirigeantes de Caritas Luxembourg suivant les actualités passées et futures, mais aussi suivant l'importance qu'un certain thème appelle. Ce thème est traité par des auteurs externes à Caritas Luxembourg, tant internationaux que nationaux.
- La troisième partie comporte des statistiques et graphiques en lien avec les thématiques traitées dans l'almanach. Une première section renseigne sur les développements des indicateurs choisis au niveau européen pour suivre les progrès (et défaillances) de la stratégie Europe 2020¹, une deuxième section renseigne sur 22 autres indicateurs en relation avec la mesure de la pauvreté et des inégalités. Tandis que les indicateurs de ces deux sections restent les mêmes d'année en année, ceux de la section trois varient annuellement en fonction du thème phare choisi.

¹ La stratégie Europe 2020 est le successeur de la stratégie dite de Lisbonne, voir pour plus de détails le chapitre 3 dans la première partie, première section de cet almanach.

Et l'aventure continue donc! Depuis maintenant trois ans l'équipe d'édition et de direction composée de Nathalie Georges, Danielle Schronen et Robert Urbé s'est établie, l'aide précieuse de Marco da Silva concernant la partie III des statistiques ainsi que celle de Lydie Krecké pour cette même partie, mais aussi pour ce qui est du Secrétariat et de la mise en page est en place. La machine est bien rodée et pourtant, chaque année, c'est un effort considérable que de produire une nouvelle édition du Sozialalmanach.

Avant de passer à l'édition 2016, revenons brièvement sur celle de 2015.

L'introduction en 2015 finissait par ces mots : « Deux conditions à respecter s'annoncent d'ores et déjà. D'abord, la complexité de la question exige des études détaillées pour préparer une réforme fiscale digne de ce nom. De même, les valeurs sur lesquelles repose le système futur doivent être partagées si l'on veut garder la paix sociale. En conséquence, Caritas Luxembourg propose d'ouvrir un large débat incluant le monde scientifique et les partenaires sociaux tout comme la société civile, et espère que le lecteur déniche dans cet almanach des pistes utiles à débattre. »

Force est maintenant de constater que la grande réforme des impôts n'aura pas lieu, et en ce qui concerne la préparation participative, elle n'a pas eu lieu non plus en amont des conclusions tirées et des pistes arrêtées par le gouvernement; l'avenir nous montrera, si elle a lieu dans la suite. Nous commentons la publication du projet du gouvernement dans le chapitre 4 de la première partie.

La thématique de cette année, les inégalités, ne mérite pas moins d'attention, et pas moins d'études détaillées. Nous en avons rassemblées quelques unes dans cette édition, mais la problématique est évidemment plus vaste. Nous avions prévus encore d'autres contributions, mais à la fin, un certain choix a dû s'opérer, sous peine de risquer que le Sozialalmanach ne se transmue en un produit trop lourd.

Parmi les thématiques non traitées citons entre autres celles du développement des inégalités depuis la deuxième guerre mondiale², de leurs conséquences en matière de bienêtre pour tous et de taux de croissance sub-optimaux³, des conditions de vie et de l'accès inégal aux biens et aux services, des inégalités régionales, des effets d'une politique familiale sélective⁴, de la fracture numérique, des inégalités en matière d'accès à la culture⁵, mais

² Voir OCDE (2011) et (2015).

³ Voir Wilkinson & Pickett (2009).

⁴ Voir ORK (2015).

⁵ Et ceci malgré les efforts du Kulturpass!

aussi des (nouvelles) politiques pour s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités⁶, et de quelle façon des politiques de « responsabilité sociale des entreprises » peuvent y contribuer.

Les contributions que nous avons pu recevoir pour cet ouvrage nous parviennent de la part de la société civile, des partenaires sociaux, mais aussi du monde académique.

Madame Corinne Cahen, Ministre de la Famille et de l'Intégration, à qui incombe majoritairement l'action du gouvernement en termes de lutte contre les inégalités, signe la préface de cette édition. Suit une introduction à la thématique par des experts des Nations Unies⁷ qui constatent non seulement que la plupart des pays ont dans le passé eu des difficultés à voir leur croissance progresser sans en même temps voir leurs inégalités augmenter, mais encore que de plus grandes inégalités vont généralement de pair avec des pertes d'efficience et donc de croissance. Après une description des relations entre développement durable et inégalités, la présentation des nouveaux objectifs de l'ONU ainsi que des démarches luxembourgeoises par Francis Schartz, le président du Conseil Supérieur pour un Développement Durable, c'est l'heure des académiciens : Romain Martin et Louis Chauvel, tous deux de l'Université du Luxembourg, s'attaquent aux problèmes des jeunes, le premier concernant l'école et l'égalité des chances ainsi que la question du nonfonctionnement de l'ascenseur social, le second aux signes d'une génération perdue. Ensuite Gerhard Trabert⁸ de la « Hochschule RheinMain » ensemble avec Nele Kleinhanding du « Verein Armut und Gesundheit in Deutschland » analysent les relations entre « être pauvre » et « devenir malade » respectivement « être malade » et « devenir pauvre ». S'ensuit un court commentaire de Paul Schmit, président de la Caisse nationale de Santé relatif au système luxembourgeois, autrement plus généraux que celui d'outre Moselle. S'y ajoute encore une contribution sur les inégalités et la santé au niveau européen par Thomas Dominique, le président du comité de la protection sociale⁹ ensemble avec Anne Calteux, membre suppléant dudit comité de la protection sociale et Ionut Sasu, secrétaire de ce même comité. Tanja Betz de l'Université de Francfort et Sabine Bollig de l'Université de Luxembourg décrivent les inégalités dans la petite enfance et les potentiels de les diminuer ou de les creuser de la part de l'éducation précoce publique. Félix Martins de Brito de la

⁶ Voir les propos de Lord Stewart Wood durant un déjeuner-débat de l'ETUI sur le thème « les nouvelles politiques d'inégalité en Europe ». Il a notamment évoqué la multiplication des mesures d'austérité et leurs relations avec l'aggravation des inégalités en Europe ; http://www.etui.org/fr/Actualites/Stewart-Wood-lepacte-budgetaire-europeen-a-ete-une-erreur-historique.

⁷ Issue d'une publication de UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), voir UNRISD (2010).

⁸ G. Trabert est assistant social et médecin de profession!

⁹ Le comité de la protection sociale est un organe consultatif auprès du Conseil des Ministres de l'Union Européenne, formation Emploi, politique sociale, santé et consommateurs, établi par l'article 160 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Voir Union Européenne (2012).

Chambre des salariés examine ensuite le phénomène des « working poor » au Luxembourg et explore des pistes pour réduire leur nombre, tandis que Gilles Hempel de l'Agence immobilière sociale essaie d'éclaircir les inégalités aux segments inférieurs du marché du logement. Nathalie Morgentaler du Centre pour l'égalité de traitement décrit la situation des discriminations au Luxembourg. Enfin, Nicole Alix secrétaire de Confrontations Europe et des Rencontres du Mont blanc nous présente l'apport de l'économie sociale et solidaire pour réduire les inégalités.

Nous vous souhaitons bonne lecture!

Nathalie Georges, Danielle Schronen et Robert Urbé

Bibliographie

OCDE (2011): Organisation for Economic Co-operation and Development, Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising. Paris.

OCDE (2015): Organisation for Economic Co-operation and Development, Brian Keeley: Income Inequality – The Gap between Rich and Poor. Paris.

ORK (2015) : Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand, Rapport 2015 au Gouvernement et à la Chambre des Députés, Luxembourg.

UNION EUROPÉENNE (2012) : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne, 26 octobre 2012, C326, pp. 47-199, Bruxelles.

UNRISD (2010): United Nations Research Institute for Social Development, Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics, Geneva.

WILKINSON, RICHARD & PICKETT, KATE (2009) : The Spirit Level, Why Equality is Better for Everyone, London.

1. Teil Zur sozialen Lage Luxemburgs 2015-2016

1. D'Ried zur Lag vun der Natioun de 5. Mee 2015

1.1 D'Ried an di wichtegst Moossnamen

D'lescht Joer hu mir fir d'éischt op dëser Plaz eise Kommentar zum Premier senger Déclaratioun zur Lag vun der Natioun op Lëtzebuergesch verfaasst. Déi gutt Grënn, déi mir d'lescht Joer haten, an d'Tatsaach, datt mer keng negativ Reaktioune kruten, hunn dozou gefouert, datt mer dat elo dëst Joer weider maachen, an souguer och dat 4. Kapitel elo op Lëtzebuergesch verfaassen.

Nun hu mer also dem "neie" Premier (wéi ëmmer sou gär gesot gëtt, obschonn en net méi nei ass, mais dat ass awer verständlech, sou laang wéi säi Virgänger do war) seng zweet Déclaratioun zur Lag vun der Natioun héieren. D'lescht Joer hat säi Virgänger him eng gutt strukturéiert Ried attestéiert, fir déi e Luef an der Form verdéngt hätt. Während déi Ried vum leschte Joer relativ kuerz (knapp 4 Méint) no der Regierungserklärung stattfonnt huet, an domat net vill Neies konnt bréngen, waren dach d'Erwaardunge fir d'Ried vun 2015 méi héich. Wat kënne mer vun der Editioun 2015 zréck behalen?

Fir d'éischt emol den Titel. De Premier huet se mat "Mir sinn um richtege Wee" iwwerschriwwen¹, wat e bëssen un e fréiere Slogan vu sengem Virgänger senger Partei erënnert. Dat "um richtege Wee sinn" koum duerno nach zéng mol an der Ried vir an en huet et a 7 Beräicher declinéiert: d'Economie, d'Staatsfinanzen, de Sozialsystem, d'Ëmwelt, d'Schoul, d'Gesellschaft souwéi eis Reputatioun an eist Bild no baussen.

Zu de Staatsfinanzen huet e festgehal, dass déi duerch éischt Initiativen Ufanks 2014 an duerch den Zukunftspak² elo am Grëff wieren, och wann nach weider Beméiungen noutwendeg wieren. Dorunner ass eigentlech näischt "nei"...

Dunn ass en op d'Schoul ze schwätze kommen. En huet a senger Ried insgesamt 25 mol "Schoul" oder a Kombinatioun wéi "Schoulsystem" gesot, dat weist wuel, wéi wichteg him d'Schoul ass. Datt hie gläich am Ufank, awer duerno och an der Mëtt a géint

¹ Gouvernement luxembourgeois (2015).

² Grand-Duché de Luxembourg (2014).

der Schluss vu "Schoul" schwätzt, verstäerkt entweder déi Wichtegkeet, oder deit op ee manner gudde formalen Opbau wéi d'lescht Joer hin (vgl. uewen). Fir d'éischt goufen mol die zwou nei Schoulen, d'Europaschoul zu Déifferdang an de Klierfer Lycée (dee soll ganz am Zeeche vun dem ICT-Secteur stoen) als Zeeche vun néideger Diversifikatioun genannt, an dofir gläichzäiteg eng gréisser Schoulautonomie ugekënnegt, genau sou wéi d'Strategie "Digital for education". Et gouf och ugekënnegt, datt d'Reformen am Schoulsystem konsequent solle weider gefouert ginn, an an deem Zesummenhang gouf d'Eenegung tëscht Educatiounsminister a Gewerkschaften eraus gestrach. Am selwechten Otemzuch wéi d'Schoul gouf dunn och de Beräich Héichschoul a Recherche ugeschwat, wou 300 Milliounen fir d'Uni, déi national Fuerschungsinstituter an de Fuerschungsfong virgesi wieren.

Duerno koum de Premier op d'Economie ze schwätzen, an zwar méi präzis vun der "économie circulaire". Et sinn du och den Tourismus, de Logistiksecteur (schonn erëm!) an di nei Technologien (och alt rëm) ernimmt ginn. Fir mëttelstänneg Betriber gëtt dee véierte "Plan PME" ëmgesat (iwwer dee mer awer soss näischt gewuer goufen), an et gëtt déi vereinfacht Sàrl geschafen.

Well fir Betriber op Lëtzebuerg unzezéien an ze halen net nëmmen dat ekonomescht Ëmfeld wichteg ass, mais och d'Liewensqualitéit, gëtt an d'Infrastrukturen investéiert. Als Beispill gouf den Tram genannt, an dat an engem Zesummespill vu Bus, Zuch an Individualverkéier. Dat wier och en Deel vum Nation branding, dee mat der Affaire "Luxleaks" net méi einfach gi wier. Et misst elo méi Transparenz an de Steierfroe ginn, fir den Image kënnen ze verbesseren. Nation branding hätt mat Sprooch, Identitéit, Kultur, Geschicht an Zukunft ze dinn, bei der Geschicht gëllt et och d'Erënnerung waakreg ze halen u méi däischter Zäiten an déi och opzeschaffen. An deem Zesummenhang gouf d'Schafe vun engem Institut fir Zäitgeschicht am akademeschen Ëmfeld vun der Uni ugeschnidden, an och en neit Archivgesetz.

Am Zesummenhang vun enger neier Verfaassung koum de Premier dann op d'Fro vun de Referenden (oder Referenda, awer sécher net Referendummen! De Premier huet sech derlaanscht gedréckt, fir e Pluriel ze gebrauchen...) an en huet di dräi do gestallte Froen erkläert. Am Zesummenhang mam Walalter an dem Engagement vun deene Jonken gouf d'Schafe vun engem Zentrum fir Politesch Bildung ugekënnegt, genau sou wéi verschidden aner Initiativen: Chancegläichheet bei der Besetzung vun de Kandidatelëschte bei politesche Walen, Gesetz iwwer den Accès à l'information an d'Verbesserung vun de Relatiounen tëscht de Verwaltungen an de Pressevertrieder inklusiv d'Reform vum Service Information et Presse.

Duerno huet de Premier erkläert, wat fir Erausfuerderungen am zweeten halwe Joer mat der Présidence vun der EU op Lëtzebuerg zoukommen; en huet als Themen ugeschnidden:

d'Wäerter déi Europa verbannen, d'Lutte géint de Chômage, d'Roadmap fir déi industriell Kompetitivitéit, d'PMEen, Recherche an Innovatioun, d'industrie spaciale, den Triple A social mat dem Iwwergank tëscht Schoul- a Beruffsliewen, dem Accès fir Jonker zum Aarbechtsmaart an dem sozialen Dumping, den TTIP deen aus enger Donkelkummer raus misst, d'Klimapolitik an d'COP21 zu Paräis a schlussendlech d'Flüchtlingsproblematik an d'Flüchtlingspolitik. Hei ass de Premier dann och vun dem europäeschen zréck op de Lëtzebuerger Niveau komm. D'Flüchtlingsproblematik wier net eleng d'Aufgab vun der Regierung, et wier eng national Aufgab an hie wier frou, datt d'Gemengen eng grondsätzlech Bereetschaft weisen. Et géif dann och un den Ziler vun der Cooperatiounspolitik festgehale ginn.

Duerno koum d'Familljepolitik un d'Rei, mat der Regierung hirem Wëllen, Elteren ze hëllefen, Beruff a Famill méi einfach kënnen ze verbannen. Do gouf den Accord mat de Sozialpartner iwwer de Congé parental ernimmt (et huet dunn awer nach bis zum 15. Januar 2016 gedauert, ier deen entspriechende Gesetzesprojet am Parlament déposéiert gouf!³), an op d'Changementer am Beräich vun der Kannerbetreiung higewisen.

D'Wunnéngsproblematik war deen nächsten Thema. Hei goufen d'Ustrengunge vun der SNHBM a vum Fonds du logement ervir gestrach, mais awer och déi vum Fonds du Kirchberg, an et gouf op d'Subvention logement higewisen, déi jo dann den 1. Januar 2016 och a Kraaft getrueden ass⁴.

Wat d'Lutte géint de Chômage ubelaangt, goufen zwee Chantieren duergestallt: d'Schafe vun neien Aarbechtsplazen duerch d'Diversifikatioun vum Wirtschaftsstanduert, an eng effizient Gestioun a Betreiung vun deene Betraffenen, duerch d'Garantie pour la Jeunesse⁵, déi 70% vun de Jonken gehollef hätt⁶ an eng méi perséinlech Betreiung duerch d'Adem⁷.

Eng aner Ukënnegung betrefft d'Reform vun der Fleegeversécherung. Hei huet de Premier drop higewisen, datt am Kader vum Zukunftspak scho verschidde Mesure geholl gi sinn, ouni dass dat op d'Käschte vun der Ënnerstëtzung fir déi Betraffe géif goen.

- 3 Chambre des Députés (2016).
- 4 Grand-Duché de Luxembourg (2015).
- 5 D'Jugendgarantie sëchert alle Jugendliche bis 25 Joer no spéitestens 4 Méint eng speziell Offer zou. Si ass keng Aarbechtsplazgarantie. Vgl. z.B. Conseil Européen (2013). Si ass zu Lëtzebuerg ab Juni 2014 ëmgesat ginn: Gouvernement luxembourgeois (2014).
- 6 Den Aarbechtsminister huet op enger Pressekonferenz den 13. Februar 2015 erkläert, datt éischt Erfolleger do sinn: am ganzen hunn 2.741 Jugendlicher d'Offer ugeholl, davu waren 975 méi laang wéi 4 Méint am Programm, a vun deenen hunn der an der Tëscht 229 de Programm rëm verlooss. Vun deenen iwwrig gebliwwenen 746 hunn der 523 (70%) eng qualitativ Offer kritt (325 hunn eng Léierplaz fonnt, 11 hunn eng Léier fir Erwuessener ugefaang, 30 sinn an d'Schoul zréck gaangen an 168 sinn an enger "mesure spécifique"), MTEESS (2015).
- 7 Dat ass eppes, wat mir hei scho säit laangem gefuerdert hunn: Urbé (2009).

Kuerz gesträift goufe géint der Schluss Waasserqualitéit an d'Ukënnegung vun engem neie Naturschutzgesetz, d'Energieffizienz an d'Ukënnegung vum Schafe vun enger Klimabank an de Sanéierungsprogramm fir ëffentlech Gebaier, alles Elementer vun der Green Economy, déi Dausenden Aarbechtsplaze soll ofsécheren a schafen an de Wirtschaftswuesstum massiv soll förderen.

An de Schlusssäz huet de Premier mat Iwwerzeegung virgedroen "Lëtzebuerg ass e Land wéi keen anert op der Welt" a "wa mir wëlle bleiwe wat mir sinn, da gëllt et sech zesummen dofir ze engagéieren".

1.2 Reaktiounen

Éischten agedroene Riedner an der Debatt den Dag duerno ass traditionell de Fraktiounschef vun der gréisster Oppositiounspartei, dobäi war den CSV-Fraktiounspresident des Kéier net méi dem Premier säi Virgänger, deen hat jo d'Ofkierzung Richtung Bréissel geholl.

Och traditioneller Weis ass et sou, dass d'Spriecher vun de Majoritéitsparteien de Premier luewen, an déi vun der Oppositioun kee gutt Hoer un em loossen. Dofir gi mer och elo hei net op déi komplett Debatt⁸ an, mais gräife just deen een oder anere Punkt eraus.

De Fraktiounschef vun der CSV huet virun allem monéiert, datt hien eng Opzielung vu Generalitéiten héieren hätt, awer keng Visioun a keen Detail. An hien huet monéiert, datt a 7 Fäll quasi dat selwecht wéi d'Joer virdru gesot gouf, an datt an den Themefelder Tourismus, Logistik, économie circulaire an nei Technologie gesot gi wier, et wier wichteg, mais datt näischt Konkretes hannendru komm wier. An och zu de Staatsfinanze wollt hie keng gutt Note ginn, well déi haaptsächlech doduerch am Gröff wieren, well d'Recettë sech besser entweckelt hätten.

D'Spriecher vun deenen zwou aneren Oppositiounsparteien hu konkret Léisunge fir real Problemer vermësst, respektiv fir der sozialer Situatioun ze begéinen, déi sech verschlechtert huet, en "ambitiéise Programm deen d'Ongläichheeten an d'Aarmut am Land bekämpft an d'Aarbecht opwäert".

Di dräi Presidente vun de Majoritéitsfraktiounen hunn d'Oppositiounskritiken zréckgewisen, dee vun der LSAP huet dobäi op di sozial Komponent vun der Regierungsaarbecht higewisen (Subvention logement, RMG-Reform, Ausbau vun der Kannerbetreiung a Reformen am Bildungssystem). Dee vun der DP huet am Zesummenhang mat enger Fro iwwert d'Ofschafe vun der 0,5%-Steier mat der Steierreform drop higewisen,

⁸ Chambre des Députés (2015).

dass anescht investéiert géif, an datt si d'"gratis Kannerbetreiung wëlle maachen" (esou eng Ukënnegung huet dee virechte Premier schon 2009 gemaach⁹, ouni dass mer deem bis elo méi no komme wieren). D'Fraktiounspresidentin vun deene Gréngen huet net nëmme positiv op dat gekuckt, wat d'Koalitioun bis elo geleescht huet, mais och an Aussiicht gestalt, datt bannescht engem Joer de Jugendschutz reforméiert wier, d'Scheedungsgesetz reforméiert wier an de "juge des affaires familiales" etabléiert wier: "Dat huet de Justizminister ons confirméiert. Mir sinn am Mee, kommt, mir ginn em eng Chance an, kommt, mir gleewen him dat nach e puer Méint". Ginn doraus Joeren? Et sinn alles fromm Wënsch bliwwen: déi lescht Trace am Dossier "Jugendschutz" ass vum 7. Dezember 2011, déi lescht am Dossier "Scheedung" ass vum 14. Mäerz 2012, a vum Juge des affaires familiales ass wäit a breet näischt ze gesinn.

1.3 Konklusioun

Opgefall ass mol fir d'éischt, datt Landwirtschaft, Kultur, administrativ Vereinfachung, Sport, Groussregioun, ënner a baussenzeg Sécherheet souwéi Gesondheet (ausser der Fleegeversécherung) an dëser Ried net virkoumen. Sinn si net um richtege Wee?

A bei der Fleegeversécherung gouf behaapt, déi schonn agetrueden Ännerungen géingen net op d'Käschte vun deene Betraffenen. Ma op wiem seng dann?¹² Op déi vun de Fleegedéngschter? Da fält et am Enn awer op déi Betraffen zréck! Kann een dann do vum richtege Wee schwätzen?

Trotzdem datt de Premier net mitt gëtt, fir ze erklären, d'Regierung wéilt d'Land moderniséieren an op d'Zukunft virbereeden, sou muss een dach awer agestoen, datt an dëser Deklaratioun wéineg Neies dra war. Net verwonnerlech ass, datt d'Regierung weiderhin op Wuesstem setzt, an trotz kuerz ugeschniddener "économie circulaire" hei keng nei Weeër gesicht ginn. Dee Wee do ass sécher net dee richtegen!

Wat engem och batter ropstéisst, ass datt d'Regierung villes ukënnegt, an dann dauert et Méinten a Méint, ier eppes geschitt (an dann ass et nach meeschtens net ganz duerchduecht, vgl. d'Abschnitter 2.1 an 2.3 an dësem Sozialalmanach). Och gëtt ëmmer rëm op Transparenz an op Matschwätzen higewisen, mais trotz Kritik bleift d'Regierung awer bei hiren Absiichten. Och dat ass net dee richtege Wee!

```
9 Chambre des Députés (2009).
```

¹⁰ Chambre des Députés (2011).

¹¹ Chambre des Députés (2012).

¹² Méi dozou am Abschnitt 2.7 vun desem Sozialalmanach.

Literaturverzeichnis

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2009): Compte rendu des séances publiques N° 13, session ordinaire 2008-2009, séance N° 40 du 21 avril 2009, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011): Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme, Document parlementaire N° 535108, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012): Projet de loi portant réforme du divorce, Commission juridique, Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2012, Document parlementaire N° 515527, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015): Compte rendu des séances publiques N° 13, session ordinaire 2014-2015, séances N° 32 et 33 du 6 mai 2015, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2016): Projet de loi portant réforme du congé parental et modifiant 1. le Code du travail; 2. le Code de la sécurité sociale; 3. la loi modifiée du 14 mars 1988 relative au congé d'accueil; 4. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 5. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; 6. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; 7. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail, Document parlementaire N° 6935, Luxembourg.

CONSEIL EUROPÉEN (2013): Council Recommendation of 22 April 2013 on Establishing a Youth Guarantee, Official Journal of the European Union (2013/C 120/1ff), Bruxelles.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2014): Plan national de mise en œuvre de la Garantie pour la Jeunesse, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015): Discours sur l'Etat de la nation, http://www.gouvernement.lu/4801909/05-etat-nation?print=true, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2014): Loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), 1) portant création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg 2) modifiant – le Code de la sécurité sociale, – le Code du travail, – la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 («Abgabenordnung»), – la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat, – la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité, – la loi modifiée du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur, – la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, – la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, – la loi du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement (Titre VI: De l'enseignement secondaire), – la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur, – la loi modifiée du 19 février 1973 concernant

la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, – la loi du 4 juillet 1973 concernant le régime de la pharmacie, – la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1 création d'un fonds pour l'emploi ; 2 réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, – la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, – la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, – la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité, – la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des spécialités pharmaceutiques et des médicaments préfabriqués, – la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, – la loi modifiée du 4 septembre 1990, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2015): Loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant : a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Mémorial N° 233 et N° 247 de 2015, Luxembourg.

MTEESS (2015): MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE, Conférence de presse du 13 février 2015: http://www.mte.public.lu/actualites/articles/2015/02/2015-02_/index.html, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2009): Luxemburg und die Krise, S. 69, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. Confédération Caritas Luxembourg.

2. Rückblick auf das Sozialjahr 2015-2016

2.0 Vorbemerkung

Wir wollen natürlich nicht alles in Bausch und Bogen verdammen, was diese Regierung hervorbringt, sondern wollen ihre Arbeit, genauso wie wir das bei den Vorgänger-Regierungen getan haben, kritisch begleiten. Dabei werden wir die positiven Leistungen, gerade im Sinne unserer Klientel, gebührend hervorheben. Das gilt z.B. für die Steuerreform (siehe unten und vor allem Kapitel 4, Abschnitt 1), aber ebenso für die nun angekündigte Indexierung der Studienbörsen¹ genauso wie für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die "économie sociale et solidaire" (siehe Abschnitt 2.6). Wir kommen allerdings meistens nicht umhin, auf fehlende Tragweite hinzuweisen (mehr wäre möglich gewesen) als auch auf fehlende oder gar fehlerhafte Aktionen insgesamt. Als Beispiele hierzu seien die Einführung der "subvention logement" sowie die Reform des "congé parental" genannt (siehe Abschnitte 2.1 und 2.3). Allzu häufig müssen wir auch feststellen, dass die Regierung Veränderungen erst einmal ankündigt und sie dann gesellschaftlich diskutieren und kommentieren lässt. Das ist an sich vernünftig. Häufig kommen diese Reformen anschließend aber trotz lauter Kritik unverändert in den parlamentarischen Prozess. So gerät die viel gepriesene Transparenz und die Gelegenheit zum Mitdiskutieren zur Farce: bestes Beispiel hierfür ist die Reform des Kindergeldes (siehe Abschnitt 2.3). Zudem hat sich kürzlich eine der in den Gesetzgebungsprozess eingebundenen Berufskammern darüber beklagt, dass ihre Gutachten kaum gelesen und nicht ernst genommen werden².

Als kritischen Rückblick des abgelaufenen Sozialjahres haben wir im Folgenden zu einigen Politikfeldern einige Beispiele zusammen getragen. Dabei fehlt an prominenter Stelle das Feld "Steuerreform", wo die Regierung, entgegen früherer Ankündigungen, erst zum État de la Nation damit herauszurücken, doch schon am 29. Februar 2016 das Geheimnis

- 1 Gouvernement luxembourgeois (2016a).
- 2 Siehe Saint-Paul Luxembourg (2016a).

um die Steuerreform lüftete³. Wir widmen diesem Thema ausgiebig den Abschnitt 1 in Kapitel 4, sodass hier nicht näher darauf eingegangen werden muss.

2.1 Logement

Wir müssen an dieser Stelle zuerst auf den "Débat d'orientation sur l'orientation future de la politique du logement" eingehen, der am 30. Juni 2015 im Parlament stattfand⁴.

Dieser von der größten Oppositionspartei angefragte Débat wurde eingeleitet mit einer Reihe von Zahlen zum Bevölkerungswachstum, zum Migrationssaldo, zur Wohnungsfertigstellung pro Jahr, zur Zahl der Baugenehmigungen und der Feststellung, dass es hier sehr große Diskrepanzen gibt. Neben dem Vorschlag, über ein Vorkaufsrecht des Erbauers zu verhindern, dass eine öffentlich geförderte Wohnung später beim Verkauf dazu führen kann, dass der ehemalige Käufer sich daran bereichert, wurden dann noch 13 verschiedene Vorschläge unterbreitet, darunter die Förderung von alternativen Wohnungsbauformen wie beispielsweise Genossenschaften, eine größere Zusammenarbeit der "Offices sociaux" der Gemeinden mit der Agence Immobilière Sociale, eine Quote von Sozialwohnungen pro Gemeinde und zum Schluss die Bekämpfung der Energiearmut, wozu der Redner einen Gesetzesvorschlag hinterlegte⁵, mit dem aber seither in mehr als 8 Monaten nichts geschehen ist! Sicher viele lobenswerte Vorschläge, aber ohne einen mutigen staatlichen Eingriff, nur dem "Markt" es überlassen zu wollen, wird nicht hinreichend sein⁶. Dasselbe gilt auch für die anderen Redner an diesem Nachmittag, ob sie nun von der Majorität oder aus der Opposition waren, dies mit einer Ausnahme. Zum Schluss der Debatte hat der erst seit einigen Wochen amtierende Staatssekretär (und heutige Minister) im Wohnungsbauministerium die Schwere des Problems, das nicht neu sei, dargelegt, die Pisten aufgezeigt an denen die Regierung arbeitet, aber selbstverständlich hat auch er nicht jene mutigen, gar revolutionären Einschnitte angekündigt, die nötig wären, und wo es im DP-Wahlprogramm von 2013 noch hieß: "Wir denken, dass die dramatische Situation am Wohnungsmarkt kurzfristig ein lenkendes Eingreifen seitens des Staates notwendig macht."⁷

Der Staatssekretär begrüßte den Vorschlag, dem Ministerium mehr Personal zur Verfügung zu stellen für die vielfältigen Aufgaben, die aus der den Abgeordneten übermittelten "Feuille de route" hervorgingen. Viele der an diesem Nachmittag von Oppositions- und Majoritätssprechern gemachten Vorschläge stünden schon in der

³ Siehe http://www.reforme-fiscale.public.lu.

⁴ Siehe Chambre des Députés (2015k).

⁵ Siehe Lies (2015).

⁶ Siehe Hoffmann (2012).

⁷ Siehe DP (2013).

"Feuille de route" drin, die anderen würden auch alle analysiert. Unter den aufgezeigten Pisten waren z.B. das Baulückenprogramm, der Baulandvertrag, das Einbinden von privaten Akteuren, die Expansionsabsichten der SNHBM und die Reform des Fonds du Logement, der Ausbau der AIS, die verstärkten Anstrengungen im Bereich Wohnen für Jugendliche, die Überprüfung aller Wohnungsbauhilfen- und subventionen, die kommende Mietsubvention, die Reform der kommunalen Mietkommissionen, die Klimabank sowie die Neuvermietung von leerstehenden staatlichen Dienstwohnungen. Zum Schluss forderte der Staatssekretär alle auf, insbesondere die Gemeinden, an der Lösung der vielschichtigen Probleme mitzuarbeiten.

Am 18. November 2015 dann wurde im Parlament das Gesetz zur Einführung einer Mietsubvention verabschiedet⁸. Viel ist dazu bereits im Vorfeld gesagt worden, nach einer Reihe von regierungsseitigen Abänderungen⁹, am 19. Mai 2015 im Parlament hinterlegt, hat Caritas Luxemburg eine aktualisierte Stellungnahme verfasst und am 31. Juli 2015 veröffentlicht¹⁰, die wir, da das meiste davon weiter aktuell ist, im Folgenden abdrucken:

Pour un meilleur accès aux logements locatifs : Avis concernant la subvention de loyer

- 1. L'introduction d'une subvention de loyer comme prévue par le projet de loi N° 6542 déposé le 12.2.2013 à la Chambre des Députés¹, et ceci notamment dans sa version modifiée par les amendements gouvernementaux² du 19 mai 2015, nécessite quelques observations du point de vue de ceux qui ont des difficultés à trouver un logement à prix abordable, en raison des prix exorbitants sur le marché luxembourgeois, en raison aussi du peu de logements dits sociaux (à prix subventionné) qui ne représentent que 2 % du parc total de logements et 8 % dans le parc locatif, contre 77, 43, 24 et 11 % respectivement aux Pays-Bas, en France, en Belgique ou en Allemagne³.
- 2. L'introduction d'une subvention de loyer ne peut dès lors qu'être saluée de la part de Caritas, d'autant plus qu'elle en est une de ses revendications les plus anciennes⁴ en la matière.
- 1 Voir Chambre des Députés (2013).
- 2 Le présent avis prend en compte aussi les stipulations du Projet de règlement grand-ducal, amendé en même temps que le projet de loi par le gouvernement, voir Chambre des Députés (2015a).
- 3 Voir Chambre des Députés (2013), exposé des motifs.
- 4 Voir Caritas Luxembourg (2004) ou encore Urbé (2007).
- 8 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2015c).
- 9 Siehe Chambre des Députés (2015b).
- 10 Diese ist auch als parlamentarisches Dokument erschienen, siehe Chambre des Députés (2015e).

- 3. Le bien fondé d'une telle subvention de loyer étant dès lors acquis⁵, nous nous devons cependant de mener certaines réflexions quant à la forme précise et donc d'émettre quelques recommandations.
- 4. Regardons d'abord la notion de taux d'effort. Le projet repose sur l'approche normative que la charge occasionnée par le loyer (hors charges locatives) ne devra pas surpasser 33 % du revenu net disponible. Notons que le Premier ministre avait annoncé dans sa déclaration sur l'état de la Nation du 8 mai 2012 un taux de 30 %6. Nonobstant cette différence, il faut reconnaître qu'un tel taux d'effort est généralement admis dans la littérature comme maximum à accepter⁷. Il figure d'ailleurs aussi dans la législation luxembourgeoise quant à l'aide étatique au financement de garanties locatives⁸. Cependant il ressort d'études réalisées⁹ que les ménages qui ont un revenu inférieur à 1.250,- EUR dépensent 45 % de leur revenu pour les frais de logement (charges incluses), tandis que ce pourcentage est ramené jusqu'à 39 % chez ceux dont le revenu se situe entre 1.250,- et 1.850,-EUR et à 33 % en cas de revenu entre 1.850,- et 2.500,- EUR. Ceci nous amène à demander à inclure les charges dans les frais à prendre en compte ou bien encore de baisser le taux maximum de prise en charge au moins à 30 %, sinon même en-dessous¹⁰. De toute façon pour une majorité des concernés le présent projet ne va pas réduire le taux d'effort en dessous de 33 %. En effet d'une part l'introduction d'un **plafond maximum** pour la subvention de loyer empêche, et de loin, d'arriver à cette fin, et ceci notamment en cas de revenus modestes et de loyers élevés. D'autre part la prise en compte d'un **loyer de référence** (voir sous 7) signifie pour la moitié de la population que leur loyer effectif est supérieur à ce loyer de référence et que donc la subvention ne comble pas le fossé entre leur loyer et le seuil de 33 % du revenu.
- 5. Venons-en à la notion de **revenu faible**, un des trois critères pour pouvoir toucher une subvention de loyer. D'abord la définition de revenu net disponible après amendements prend maintenant en compte d'éventuels revenus des enfants, mais

⁵ Voir également OECD (2012).

⁶ Voir Chambre des Députés (2012), p.330.

⁷ Voir p. ex. Jenkins (2001). Aussi le calcul du « Wohngeld » allemand ramène le taux d'effort en-dessous de 30% pour ceux dont le revenu ne dépasse pas 2.000,- EUR, voir p. ex. Juris (2013). Un des indicateurs de Laeken classifie ceux des ménages comme ayant une surcharge qui ont un taux de charge des coûts du logement supérieur à 40 % du revenu, voir Commission Européenne (2009).

⁸ Voir Grand-Duché de Luxembourg (1979), article 14 quarter.

⁹ Voir par exemple STATEC (2011).

¹⁰ Dans cet ordre d'idées il faut aussi considérer la loi dite « de Schwabe » qui formule que le taux d'effort des plus pauvres est le plus élevé, voir p. ex. Häußermann & Siebel (1996).

elle englobe aussi les allocations familiales (sans allocation de rentrée scolaire). La question est si « sans allocation de rentrée scolaire » inclut l'instrument créé pour la rentrée scolaire 2012, à savoir un bon d'achat de 300,- EUR pour les enfants âgés de plus de 12 ans et ne profitant pas des chèques-service. Voyons maintenant ce qu'on entend par « revenu faible ». Les auteurs du projet de loi indiquent dans l'exposé des motifs ne pas prendre en compte le seuil de risque de pauvreté, indicateur pourtant bien établi dans les statistiques européennes, à cause de sa conception de pauvreté relative et parce qu'il ne peut être mesuré qu'avec un décalage d'au moins un an. Les auteurs optent plutôt pour un autre indicateur, à savoir la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum non-qualifié net et le salaire social minimum qualifié net. Ceci vaut pour un adulte seul, le calcul pour d'autres compositions de ménage se faisant en appliquant une adaptation de l'échelle modifiée de l'OCDE¹¹ pour les unités de consommation. Nonobstant qu'une telle définition de revenu faible s'oppose à toutes comparaisons internationales, sa fixation est totalement arbitraire, reflétant uniquement le choix du gouvernement de limiter la population ayant droit à cette subvention. Enfin, la question se pose aussi, pourquoi on utilise une adaptation de l'échelle modifiée de l'OCDE, à savoir accorder aux enfants de tous âges le coefficient de 0,3 alors que l'échelle modifiée de l'OCDE accorde un coefficient de 0,5 aux enfants âgés de plus de 14 ans. Il n'est pas donné d'explication pour cette différence qui donc est sans argument et arbitraire.

6. Alors que l'ancienne version du projet de loi excluait les « bénéficiaire du revenu minimum garanti » (RMG) des ménages du champ d'application de la loi, ceci n'est plus vrai d'après les amendements gouvernementaux, ce qui en soi est une avancée. Cependant les bénéficiaires d'une bonification de loyer dans le calcul de l'allocation leur octroyée selon la loi sur le RMG¹² (d'ailleurs aussi les personnes handicapées touchant une majoration de loyer de leur revenu pour personnes gravement handicapées – RPGH) continuent à bénéficier de cette majoration et sont exclus du droit à une subvention de loyer. Pendant que ceci ne porte pas préjudice aux personnes seules et aux ménages sans enfant, les ménages avec enfant accusent la perte de la différence de la bonification de loyer, actuellement 123,94 EUR, et de la future subvention de loyer, pouvant aller jusqu'à 149,06 EUR par mois en fonction du nombre d'enfants! Dans un même contexte, et au cas où la réforme du RMG actuellement en préparation

¹¹ Voir Insee (2013).

¹² Voir Grand-Duché de Luxembourg (1986).

- par le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région prévoyait une prise en compte du loyer effectivement payé au lieu de la bonification de loyer actuelle, comme préconisé par Caritas¹³, avisé favorablement par le groupe de travail mis en place auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration et à la Grande Région et retranscrit dans le programme gouvernemental de 2013¹⁴, cette question se poserait encore sous un autre angle de vue.
- 7. D'autre part les personnes qui deviennent bénéficiaires du RMG (ou du RPGH) après l'entrée en vigueur de la loi sous rubrique n'auront plus droit à la bonification de loyer du dispositif RMG, puisqu'abolie, mais uniquement à la présente subvention de loyer. Or, les conditions pour l'une et l'autre ne sont pas les mêmes, de sorte qu'il y aura des ménages qui selon l'ancienne réglementation (RMG, RPGH) auraient eu droit à la bonification mais qui n'auront pas droit à la nouvelle subvention : ceux qui ne louent pas leur logement sur le marché public, ceux dont le logement n'est pas un logement locatif. Tandis que le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 30 juin 2015 a déjà soulevé la problématique, il ne s'est pas exprimé quant au fond, « un tel choix relevant de l'opportunité politique »¹⁵. Pour Caritas l'opportunité politique est claire : ne peuvent être exclus d'un droit à une aide au logement les couches les plus vulnérables qui selon l'ancienne réglementation en avaient le droit.
- 8. Plutôt que de prendre en considération le loyer payé pour le calcul de la subvention de loyer les auteurs du projet de loi ont choisi de construire un loyer de référence théorique. Un des motifs en est que cela « devrait limiter le risque de hausse des loyers ». Si cela est vrai pour autant qu'une hausse du loyer individuel n'entraînera pas d'augmentation automatique de la subvention de loyer, il n'est pourtant pas à exclure que des propriétaires adaptent en général le loyer vers le haut, dans l'optique que de toute façon ceux qui ne peuvent se payer un tel loyer recevront une aide étatique. Voilà pourquoi nous restons d'avis que la construction d'un loyer de référence n'empêche pas la nécessité de réformer et d'étendre le contrôle des loyers. Un tel loyer de référence qui s'oriente à la moyenne des loyers payés effectivement le videmment à des injustices dans ce sens que les loyers effectivement payés sont parfois moins, parfois plus

¹³ Voir Caritas Luxembourg (2011/2012).

¹⁴ Voir Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013c).

¹⁵ Voir Chambre des Députés (2015b)

¹⁶ ou plutôt à un loyer fictif à payer en zone urbaine de densité moyenne (donc en dehors de la ville de Luxembourg mais dans sa périphérie) pour un immeuble construit entre 1981 et 2000, voir Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013b), commentaire de l'article 5.

élevés que ce loyer de référence. Arithmétiquement et en moyenne cela va se compenser, mais les ménages aux loyers plus élevés en seront aussi ravis que celui qui se trouve avec ses pieds dans le four et sa tête dans le frigidaire : il a une température moyenne normale, mais sa santé est en danger aigu! Il est aussi à critiquer qu'on ait fixé un seul barème pour tout le pays, en s'appuyant sur les loyers de la zone urbaine à densité moyenne, alors qu'on dispose aussi de loyers movens pour les trois autres zones et qu'on aurait donc parfaitement pu établir des barèmes régionalisés, eux plus proches de la réalité que ne puisse l'être un barème national. Aussi faut-il revenir sur le tableau du barème¹⁷ qui indique les loyers de référence pour diverses compositions de ménage. Deux points sautent à l'œil. Premièrement le loyer de référence change certes avec le nombre d'enfants, mais mis à part celui calculé pour une personne seule, le nombre d'adultes n'y a aucune incidence. Pour un ménage avec x enfants, le même loyer de référence est attribué, qu'il y a un, deux ou plusieurs adultes dans le ménage. Cependant pour ne citer qu'une des possibilités, c'est-à-dire la présence d'un grand-parent dans le ménage va nécessiter la présence d'une pièce de plus dans le logement et donc un loyer plus élevé. On pourrait avoir l'impression que les auteurs du projet n'ont eu devant leurs yeux que des ménages « classiques » avec un ou deux parents et des enfants ou non. Car le deuxième point pourrait mener au même constat : bien que l'article 1 du projet de règlement grand-ducal définisse le ménage comme « une personne seule ou un groupe de personnes habitant ou ayant l'intention d'habiter ensemble dans un logement locatif privé y compris le demandeur », ceci n'est respecté nulle part dans le sens que le « ménage » pourrait se composer par exemple de quatre célibataires voulant partager un logement.

9. Alors que le texte du projet de règlement grand-ducal définit « logement » comme étant un « logement locatif du marché privé dont le loyer est soumis aux dispositions des articles 3 à 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil », le commentaire des articles explique que sont donc exclus « les logements locatifs d'un des promoteurs publics, c'est-à-dire du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (communément appelé « Fonds du logement »), de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) ou des communes ». A notre avis il faudrait ajouter ici tous les autres promoteurs qui jusqu'ici ont pu profiter d'aides d'Etat pour construire des logements subventionnés (asbl's

¹⁷ Voir l'Annexe II du projet de règlement grand-ducal, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013b).

- etc.), et si le Ministère prévoyait, comme il l'a laissé entendre, de faire profiter de telles possibilités aussi les promoteurs privés, les logements de ces derniers devraient alors aussi être exclus.
- 10. Venons-en à un des problèmes majeurs que contenait l'ancien texte du projet de loi sous rubrique, à savoir que l'article 14sexies conférait aux gestionnaires de dossier du ministère du Logement le **droit d'accès direct aux fichiers** du Centre commun de la Sécurité sociale relatifs aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs, de l'Administration des contributions directes relatif à l'évaluation immobilière ainsi que du Fonds national de solidarité relatif aux bénéficiaires du RMG. Un tel accès direct avait vu notre vive critique, il est maintenant remplacé par un procédé informatique qui fournit à celui qui doit instruire la demande ou réexaminer le dossier les données nécessaires. D'autre part les fichiers énumérés dans le projet de loi ne sont même pas suffisants, puisque par exemple ils ne renseignent pas sur tous les revenus du ménage en question.
- 11. Si l'article 7 du projet de règlement grand-ducal prévoit que les bénéficiaires de l'aide **doivent informer dans les plus brefs délais** le Ministre quant aux changements intervenus susceptibles à influencer l'aide accordée, et si le commentaire des articles précise que c'est à la Commission¹⁸ « de décider si l'information est parvenue dans un délai acceptable/raisonnable ou non », cela ouvre toutes les voies à l'arbitraire, d'autant plus que les sanctions y afférentes auront un effet rétroactif.
- 12. Relevons encore un point, où le projet de loi pourra avoir une influence sur d'autres considérations. En effet le règlement grand-ducal sur la garantie locative prévoit que cette garantie de l'Etat ne peut jouer, si le loyer à payer est plus élevé qu'un tiers du revenu du candidat locataire¹⁹. Ce projet de loi sous rubrique, respectivement un règlement grand-ducal pris en son exécution²⁰, devrait préciser que pour effectuer ladite évaluation, à savoir si une garantie de l'Etat peut être accordée ou non, le loyer à prendre en considération devra être réduit du montant de la subvention loyer à recevoir.

¹⁸ Est visée ici la « commission en matières d'aides individuelles au logement » qui est prévue à l'article 13 du « règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété », et qui lui est prévu dans la « loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement », voir Grand-Duché de Luxembourg (2011) et Grand-Duché de Luxembourg (1979).

¹⁹ Voir Grand-Duché de Luxembourg (2004), article 6, paragraphe (2).

²⁰ Dans cet ordre d'idées il est à noter que l'ancienne version du règlement grand-ducal prévoyait dans son article 9 que la subvention Loyer peut être cumulée avec l'aide au financement de garanties locatives!

- 13. Rappelons enfin que la mesure examinée ici, à savoir une subvention de loyer, n'est qu'un petit maillon dans **une longue chaîne de mesures** à prendre pour rendre le logement plus accessible, plus abordable et plus juste et renvoyons à cet effet à notre Almanach social 2012²¹ et plus spécialement aux trois premiers articles²² de la partie « Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement ».
- 21 Voir Schronen & Urbé (2012).
- 22 Voir Georges & Urbé (2012), Urbé (2012) et Hoffmann (2012).

Die Einführung der Mietsubvention (auch wenn diese bereits vom Vorgänger eingeläutet worden war) ist nicht der einzige Fortschritt aus dem Wohnungsbauministerium, seit dort im Februar 2015 ein neuer Staatssekretär einzog, der inzwischen zum veritablen Minister mutiert ist. Wir greifen im Folgenden zwei weitere heraus.

Da wäre zum einen die Reform des Fonds du Logement zu nennen (eigentlich "Fonds pour le développement du logement et de l'habitat"11, aber laut Artikel 1 des Gesetzesprojekts soll er in Zukunft "Fonds du Logement" heißen), die nach Auswertung eines im Dezember 2014 an ein Beratungsunternehmen vergebenen Audit auf den Weg gebracht wurde. Am 26. November 2015 wurde das entsprechende Gesetzesprojekt Nr. 6916 im Parlament hinterlegt¹². Darin geht es um eine präzisere Definition der Aufgaben des Fonds, sowie die Optimierung seiner Verwaltung und seiner Leitung sowie die Stärkung der Kontrolle des Fonds und seine Transparenz. Auch sollten die Bestimmungen unter denen der Fonds funktioniert, den europäischen Regeln angepasst werden, was die staatlichen Subventionen anbelangt, die an ein Unternehmen gezahlt werden, das einen Dienst von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (service d'intérêt économique général) anbietet¹³. So wird dem Fonds in Zukunft aus dem Staatsbudget eine Kompensation für den öffentlichen Dienst (service public) gezahlt, ohne dass der Staat alle Defizite übernehmen würde. Der Verwaltungsrat (der den bisherigen Comité-directeur ablösen soll) wird in Zukunft einen Vertreter des Syvicol (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises) umfassen, und von der eigentlichen Direktion, bestehend aus einem Direktor und zwei beigeordneten Direktoren, getrennt sein (was das bisherige Gesetz eigentlich auch vorsah¹⁴, aber es wurde

- 11 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2002).
- 12 Siehe Chambre des Députés (2015j).
- 13 Siehe Schronen & Urbé (2013, Hrsg.).
- 14 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2002), § 21: « ... Toutefois, ne peuvent devenir ni membre effectif, ni membre suppléant du comité-directeur le ou les fonctionnaires du ministère ayant le Logement dans ses attributions...qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à surveiller ou à contrôler l'établissement... ».

nicht buchstabengetreu angewandt). Ein Regierungskommissar wird zukünftig für die Kontrolle zuständig sein, und die Staatsgarantie für Kredite wird von 25 auf 60 Millionen Euro angehoben. Die Regierung hofft so, die Organisation, das Funktionieren und die Transparenz des Fonds signifikativ zu erhöhen, damit er mittel- und langfristig mehr Wohnungen realisieren kann, und vor allem sich seiner Hauptaufgabe, der Erstellung von Sozialwohnungen widmen kann. Wir hoffen mit, sind allerdings der Meinung, dass es so reibungslos nicht gehen wird. Bisher liegen lediglich die Gutachten der Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sowie der Chambre des Métiers vor; spannend wird es mit dem Gutachten des Staatsrats werden, wo "oppositions formelles" zum Beispiel zu Artikel 15 des Gesetzes zu erwarten sind. Wir müssen auch noch anmerken, dass einige selbst auferlegte Beschränkungen und Komplikationen wegen der europäischen Regeln betreffend staatliche Hilfen unserer Meinung nach überflüssig sind: der Fonds ist dermaßen vom Staat abhängig, dass er nicht als eine eigenständige Einheit im Sinne dieser Regeln gelten kann¹⁵, vielmehr muss man davon ausgehen, dass wenn der Fonds tätig wird, es so ist als ob die Regierung selber tätig würde, und dann kommen die europäischen Regeln über staatliche Beihilfen nicht zum Tragen. Also: abwarten und Tee trinken!

Anlässlich einer kürzlich statt gefundenen Pressekonferenz¹⁶ hat der Wohnungsbauminister darüber hinaus weitere Initiativen beschrieben, um das Angebot an Wohnungen zu einem erschwinglichen Preis sowie an Sozialwohnungen zu erhöhen. So seien verschiedene Modelle der Erstellung von Wohnraum zu erschwinglichen Preisen mit dem Bausektor diskutiert worden und seien dabei analysiert zu werden; dem Bausektor sei eine proaktive Vorgehensweise vorgeschlagen worden, um insbesondere im Rahmen der "projets d'envergure" zu besser angepassten Wohndichten zu kommen; die Kommunikation mit den Gemeinden und die Sensibilisierung der kommunalen Verantwortlichen betreffe die Nutzung der existierenden Instrumente zur Aktivierung von Bauland. Im Rahmen der Verbesserung der Instrumente des Pacte logement¹⁷, die am 2. Juli 2015 im Regierungsrat beschlossen wurde¹⁸, war zur schnelleren Zurverfügungstellung von Baugrundstücken das Instrument der Baulandverträge ins Spiel gebracht worden. Das bedeutet, dass der zukünftige Bauherr mit der Kommune eine Vereinbarung abschließt, worin er sich verpflichtet, das als Bauland zu klassierende Grundstück bis zu einem vereinbarten Datum zu bebauen. In derselben Pressekonferenz hat der Wohnungsbauminister nun angekündigt, die Ausarbeitung dieser Baulandverträge sei so gut wie abgeschlossen, sodass ihrer Anwendung nichts mehr im

¹⁵ Vgl. dazu die Umklassierung der SNCI in den Sektor der staatlichen Verwaltungen, was die europäischen Regeln der Budgetaufstellung anbelangt, siehe z.B. Chambre des Députés (2015s).

¹⁶ Pressekonferenz vom 24. Februar 2016, siehe www.gouvernement.lu/5750500/24-letzebuerg-entweckelen.

¹⁷ Grand-Duché de Luxembourg (2008).

¹⁸ Siehe www.gouvernement.lu/5003428/0-conseil-gouvernement.

Wege steht. Etwas ernüchternder hörte sich allerdings die Aussage des dafür zuständigen Innenministers am selben Tage an¹⁹. Also: noch mehr Tee trinken!

Außerdem ist noch zu vermerken, dass im abgelaufenen Jahr mehrere Abkommen mit Gemeinden und Organisationen unterzeichnet wurden, in denen die "gestion locative" dieser Unterzeichner geregelt werden, also die Anzahl der Wohnungen, die sie zur Verfügung stellen und den jeweiligen Betrag, den sie deshalb vom Wohnungsbauministerium bekommen.

Wir sehen es, im Wohnungsbauministerium gibt es viele Initiativen, neuer Schwung ist da, mal sehen was noch kommt. Vor allem warten wir natürlich alle auf Resultate, die es aber so schnell nicht geben kann, bewegen wir uns doch hier in einer Materie, wo schnelle Erfolge unmöglich sind und die Auswirkungen heutiger Beschlüsse erst in Jahren und sogar Jahrzehnten zu sehen sein werden. Nachdem auch im Budget 2016 erheblich mehr Gelder für das Wohnungsbauministerium eingeplant sind²⁰, die zum Teil für mehr Mietwohnungen und zum anderen Teil zu einem erhöhten Angebot der Agence Immobilière Sociale²¹ führen sollen, können wir unsere abschließende Frage aus dem Abschnitt 4.3.2 des letzten Jahres nur wiederholen: Sollte doch diese Legislaturperiode einen nennenswerten Fortschritt in der so festgefahrenen Situation am Wohnungsmarkt bringen? Und vielleicht können wir sie schon nächstes Jahr positiv beantworten...

2.2 Arbeitsmarktpolitik

- a) Nach der lang ersehnten Reform der "Agence pour le développement de l'emploi" (Adem) und ersten sichtbaren Erfolgen (die Zahl der Arbeitslosen pro Vermittler sinkt, die Zahl der vermittelten Personen steigt²² und die Arbeitslosenquote sinkt²³), wollen wir den weiteren Verlauf erst mal abwarten und sehen, ob sich neue Maßnahmen aufdrängen. Die von uns lange geforderte individuelle Betreuung mit individuell ausgearbeiteten "Pfaden" zurück in den Arbeitsmarkt fängt ja erst langsam zu greifen an, und daher sollte man ihr die Zeit geben sich zu bewähren.
- b) Das am 2. Juli 2015 votierte Gesetz über den Sozialdialog innerhalb der Unternehmen²⁴, das ist Chronistenpflicht, muss allein deshalb hier erwähnt werden, weil es im Vorfeld viel schwarze Tinte und böses Blut hat fließen lassen.

¹⁹ Interview bei RTL vom 24. Februar: http://www.rtl.lu/letzebuerg/880329.html.

²⁰ Siehe Chambre des Députés (2015m).

²¹ Siehe www.ais.lu.

²² So der Arbeitsminister am 24. Februar 2016 während einer Interpellation zum Arbeitsmarkt im Parlament, demnächst nachzusehen im auf der Seite des Parlaments erscheinenden Sitzungsberichts: http://chd.lu.

²³ Siehe Adem (2016).

²⁴ Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2015a).

Das Gesetz, das noch unter der vorherigen Regierung am 25. Februar 2013 im Parlament eingebracht worden war²⁵, schafft die "Comités mixtes d'entreprise", die Personaldelegationen der Divisionen und die Jugenddelegationen ab und konzentriert die Arbeitnehmerrechte auf die Gesamt-Personaldelegationen als alleinige Gesprächspartner der Arbeitgeber. Weitere Neuerungen betreffen die Ausweitung der Kompetenzen der Personaldelegation, den Sicherheitsdelegierten, die Einführung der Mediation im Falle von Meinungsverschiedenheiten sowie die Freistellungen in Form von Stundenkrediten. Diesbezüglich hatte die Mehrheit der entsprechenden Parlamentskommission den Regierungstext abgeändert um im Falle eines Unternehmens mit zwischen 250 und 500 Beschäftigten die Möglichkeit zu belassen, einen einzigen Personaldelegierten zu bestimmen und von der seitens der Regierung im Originaltext vorgesehenen Möglichkeit einer minoritären Liste, ab mindestens 20% der Wählerstimmen einen Stundenkredit von 8 Stunden zu erhalten. wieder abzusehen²⁶. Die Parlamentsopposition und kleinere Gewerkschaften fühlten hierdurch demokratische Prinzipien verletzt, da die majoritäre Liste in diesem Fall das Total des Stundenkredits für sich beanspruchen könne.

- c) Das am 9. Juli 2015 votierte Gesetz²⁷ zum "Reclassement" im Falle einer Einstufung, aus gesundheitlichen Gründen für die letzte Beschäftigung nicht mehr geeignet zu sein, sieht zahlreiche Verbesserungen vor. Vor allem wird derjenige, der in ein "reclassement externe" kommt in diesem Statut belassen, wenn er wieder einen neuen Arbeitsvertrag bekommt, damit er bei Verlust desselben weiterhin diesem Statut zufolge behandelt werden kann, und nicht wie bisher dieses Statuts verlustig geht. Darüber hinaus werden Prozeduren beschleunigt, Personen im "reclassement externe" können für Arbeiten öffentlichen Nutzens herangezogen werden und die Eigenschaft "reclassé" wird regelmäßig durch den Arbeitsmediziner überprüft. Auch werden die Sanktionen im Falle einer Weigerung eines Betriebes, das "reclassement interne" wie von der "Commission mixte" entschieden durchzuführen, verschärft. Dieses Gesetz, das zum 1. Januar 2016 in Kraft trat sollte die Situation der Berufsunfähigen wesentlich verbessern, warten wir ab ob es denn auch so funktioniert wie gedacht.
- d) Dass die Übergänge von der Schule in die Arbeit in Luxemburg besser verlaufen, als dies im europäischen Durchschnitt, und insbesondere in den Ländern des Südens und des Ostens Europas der Fall ist²⁸, ist an sich begrüßenswert, aber keinesfalls Anlass, um sich auf diesen Lorbeeren auszuruhen. Denn noch immer sind viel

²⁵ Siehe Chambre des Députés (2013).

²⁶ Siehe Chambre des Députés (20151).

²⁷ Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2015b).

²⁸ Siehe Eurofound (2014); siehe auch INFPC (2015).

zu viele Jugendliche arbeitslos²⁹, verlassen die Schule zu früh³⁰ oder gehören zu den sogenannten NEET's (Not in Education, Employment or Training)³¹. Im am 1. März 2016 der Öffentlichkeit vorgestellten zweiten Jugendbericht³² wird gar von einem Teil der Jugendlichen berichtet, die eine gescheiterte Transition Schule – Arbeitswelt hinter sich haben und deren Zukunftsaussichten mit pessimistisch und resignierend beschrieben werden. Die Tatsache, dass vor allem fehlende familiale Ressourcen und Unterstützungsleistungen als Ursache für dieses Scheitern ausgemacht werden konnten, führt uns dazu, für diese Jugendlichen nach einer Kompensation für diese fehlenden familialen Ressourcen und Unterstützungsleistungen zu rufen. Wie dies im Einzelnen gestaltet werden könnte, ist im Moment nicht einfach zu entwerfen. Aber hier kommt ein großes Stück Arbeit auf uns alle zu, in erster Linie auf die öffentlichen Verantwortlichen und die öffentlichen Dienste, aber auch auf alle anderen, die in diesem Bereich tätig sind und tatkräftig mit anpacken müssen. Vielleicht wäre es angebracht, einen runden Tisch hierzu zu organisieren?

2.3 Familienpolitik

Am 3. Juli 2015 hat die Familienministerin das Gesetzesprojekt Nr. 6832 zur Reform der Familienleistungen³³ im Parlament hinterlegt (zu diesen Leistungen gehört das Kindergeld, es ist sogar die Leistung, durch die den Familien mit Abstand am meisten Geld transferiert wird)³⁴. Unsererseits geht es nicht darum, grundsätzlich gegen eine solche Neuerung, nämlich ein gleiches Kindergeld für alle Kinder, unabhängig von der Geschwisterzahl, zu sein. Auch dass dann zukünftig Familien mit mehr als einem Kind weniger Kindergeld bekommen ist an sich noch kein Argument (in vielen Fällen kann es unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten geradezu geboten sein, dass eine Reform zu geringeren Einnahmen bei manchen Personen führt). Wir sind nur der Auffassung, eine solche Neuerung erst dann einzuführen, wenn eine auf Luxemburger Verhältnisse abgestimmte Studie ein solches Vorgehen als richtig ausweist. Da es hier um eine Änderung geht, die ihre Auswirkungen erst sehr langsam im Verlauf der nächsten 25 Jahre zeitigen wird, besteht keine Eile und die Regierung wäre gut beraten, sich die nötige Zeit für eine solche Studie zu nehmen. Ansonsten sind alle anderen Anmerkungen seitens Caritas Luxemburg in der Stellungnahme abzulesen, die wir im Folgenden abdrucken:

- 29 Siehe Adem (2016).
- 30 Siehe MENEJ (2016).
- 31 Siehe Eurofound (2012).
- 32 Siehe MENEJ & Université (éd., 2015b).
- 33 Siehe Chambre des Députés (2015d).
- 34 Siehe unseren Kommentar dazu in Abschnitt 4.2.2 in Urbé (2015).

Pour une meilleure prise en compte des frais supplémentaires occasionnés par la présence d'enfants dans le ménage : Avis concernant la réforme des prestations familiales Réforme prématurée, sans être basée sur des preuves

- 1. La réforme des prestations familiales et plus précisément celle des allocations familiales comme prévue par le projet de loi N° 6832 déposé le 3 juillet 2015 à la Chambre des Députés¹ ainsi que par les amendements gouvernementaux y apportés par document déposé le 6 janvier 2016, nécessite quelques observations de la part de Caritas Luxembourg en raison de son travail quotidien avec des familles nécessiteuses, et donc du point de vue de ceux qui ont des difficultés à nouer les deux bouts.
- 2. Une remarque générale en guise d'introduction : s'il est vrai (et nous sommes les derniers à vouloir le contredire, voir nos multiples publications cc. l'enfance et la famille²) que les allocations familiales ne peuvent servir une politique nataliste, il est moins vrai que les temps d'une telle politique nataliste soient révolus³, bien au contraire : dans sa récente initiative pour adresser l'équilibre travail-vie⁴ la Commission européenne note que la situation démographique en Europe est catastrophique, et bien que la situation soit différente dans chaque Etat membre, le Luxembourg n'échappe pas à ce constat.
 - D'autre part, et nonobstant les considérations d'ordre nataliste, force est de veiller à ce qu'un état qui se veut social et de droit prenne en compte les charges supplémentaires réelles causées par la présence d'enfants dans le ménage⁵, et que dès lors le montant des allocations familiales devrait s'orienter selon ce principe.
- 3. Les critères pour la réforme énoncés dans l'exposé des motifs, à savoir « montant uniforme pour chaque enfant, simplification, priorité aux prestations en nature, maîtrise des dépenses budgétaires » peuvent trouver tous notre accord, sauf un : le montant uniforme pour chaque enfant.
 - Tandis que les mois précédant le dépôt du projet de loi, le gouvernement a beaucoup misé sur une étude suisse⁶ pour étayer l'argumentaire en faveur d'un

¹ Voir Chambre des Députés (2015b) et (2015c).

² Voir p. ex. Schronen et Urbé (2008).

³ Comme l'a affirmé le Ministre de l'Economie dans l'émission RTL « Background am Gespréich » du 12 juillet 2014.

⁴ Voir Commission Européenne (2015).

⁵ Voir dans cet ordre d'idées les discussions menées en Allemagne autour du « Familienlastenausgleich », voir p. ex. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001) ou Dederer (2000).

⁶ Voir Gerfin, Stutz, Oesch und Strub (2009).

montant uniforme pour chaque enfant, cette référence ne se trouve plus dans l'exposé des motifs du projet sous rubrique.

Pour ce qui est de nos critiques vis-à-vis de cette étude suisse, nous renvoyons à nos avis⁷ du 1^{er} août et du 24 octobre 2014 (échelle d'équivalence différente sans motivation aucune, frais pour logement et transports non compris, situation suisse et luxembourgeoise peu comparable, résultats pas toujours évidents quant à leur interprétation,...). Ces critiques sont du moins en grande partie aussi partagées dans un « Flash report » de l'expert indépendant pour le Luxembourg du Réseau européen de politique sociale à la Commission européenne⁸.

En remplacement de l'étude suisse citée est mentionnée maintenant dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique une étude autrichienne⁹ qui confirmerait l'approche du législateur concernant une allocation uniforme. Cependant cette étude ne se base pas sur ce qui serait nécessaire pour des familles de un, deux et trois enfants, mais, pour ce qui est des coûts directs, elle enregistre ce que ces familles ont effectivement dépensé : ces dépenses sont forcément limitées par les revenus disponibles ! Une telle étude ne démontre rien, on admet que ce que les ménages dépensent effectivement correspond aussi à leurs besoins ! En plus, cette étude autrichienne, comme l'étude suisse citée plus haut, opère aussi avec une échelle d'équivalence « homemade » au lieu d'utiliser l'échelle modifiée de l'OCDE¹⁰ qui est d'application générale.

Donc : la suite logique pour nous est de préconiser la réalisation d'une étude luxembourgeoise afin de procurer l'évidence à une uniformisation des allocations familiales sans égard au nombre d'enfants dans le ménage ; en plus une telle étude pourrait fournir davantage de certitude quant aux différences nécessaires selon l'âge de l'enfant (l'étude suisse a démontré que les différences peuvent aller jusqu'à 50 % et plus de l'allocation). La réalisation d'une telle étude est aussi préconisée par l'expert indépendant cité plus haut l'. Dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique le gouvernement avance l'argument qu'une telle étude durerait trop longtemps et « hypothéquerait pendant de longues années la possibilité de procéder dès à présent à des réformes qui s'imposent

⁷ Voir Caritas (2014a) et (2014b).

⁸ Voir Swinnen (2015).

⁹ Voir Guger (2003).

¹⁰ Voir p. ex. INSEE (2013).

¹¹ Voir Swinnen (2015).

aujourd'hui ». Vu que de telles études n'ont jamais duré « de longues années », la formulation même suggère qu'une telle preuve de la réalité n'est tout simplement pas opportune. Le gouvernement préfère légiférer sans base matérielle suffisante au lieu d'attendre quelques mois, et ceci dans un domaine où les répercussions (voir les économies à réaliser) ne se multiplieront que lentement pendant au moins les deux prochaines décennies!

- 4. Pour souligner encore plus cette approche déplorable, citons deux extraits de l'exposé des motifs :
 - « Notons qu'à ce stade il est fort regrettable que la panoplie d'études et de statistiques existantes ne permettent pas de répondre aux questions précises suivantes :
 - quel est effectivement le coût d'un enfant dans un ménage luxembourgeois
 ... » (p.17).
 - « L'individualisation généralisée du montant des allocations familiales ... repose certes sur le principe que chaque enfant « vaut » le même montant, mais se justifie également par le fait que les frais liés à une fratrie n'augmentent pas plus que proportionnellement du premier au deuxième enfant ou du deuxième par rapport aux suivants » (p. 21).

Donc quatre pages après avoir déploré qu'il n'y a pas d'étude de ce genre, on est à même de signaler qu'il s'agit d'un « fait » sur lequel repose la volonté du gouvernement d'uniformiser les montants (ce qui nous est proposé en termes plus éloquents comme « individualisation » !). Une telle contradiction parle pour elle-même !

5. En l'absence d'une étude actuelle sur la situation au Luxembourg, et avant de se baser sur une étude étrangère (ou sur rien du tout, sauf des convictions personnelles!), l'on peut aussi se référer à un texte de 1986, mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique à la page 9, à savoir : « Les charges familiales pour le premier enfant sont beaucoup moins importantes que pour le deuxième et le troisième enfant en particulier, comme cela résulte p. ex. du rapport Calot »¹², sic!

Si un rapport qui date de 1977 a comme résultat le contraire de ce qui est avancé aujourd'hui, il se peut évidemment que les temps ont changé. Mais d'avancer cette nouvelle approche aujourd'hui sans étude et sans preuve à l'appui, donc

¹² Voir Chambre des Députés (1986b), commentaire des articles, page 4, voir aussi Exposé des motifs, page 2; comparer aussi Chambre des Députés (1986a), Exposé des motifs, page 2.

par conviction purement idéologique, cela nous parait au moins peu responsable. L'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique énonce tout au plus (en page 18) que « le bon sens à lui seul permet d'argumenter que le deuxième enfant d'un couple n'engendre pas forcément des frais plus élevés et ceci de façon plus que proportionnelle que pour le premier ». De même pourrait-on argumenter que le bon sens suggère de penser que les frais du troisième et quatrième enfant pourraient par contre être beaucoup plus élevés. Les auteurs du texte répondent à l'argument que ceci est souvent engendré par des coûts plus élevés pour le logement et la voiture, que cet argument ne compte pas pour 80 % des ménages qui ont moins de trois enfants. Et de continuer que pour les ménages avec trois enfants ou plus, où ils reconnaissent apparemment que les coûts peuvent être plus élevés, l'allocation uniforme se justifie quand-même, « parce qu'il s'agit d'y consacrer un droit personnel de l'enfant ». Pour Caritas Luxembourg le sens de cette affirmation gratuite ne se dévoile pas.

Les auteurs renvoient ensuite pour les surcoûts causés par le logement sur l'introduction d'une subvention de loyer. Cependant dans le projet de loi afférent les plafonds de la subvention accusent des majorations par enfant uniformes de 25,- EUR par enfant (à l'exception du cinquième enfant, pour lequel la majoration est de 24,- EUR). Donc pas de prise en charge supplémentaire avec une fratrie grandissante, mais bien des montants uniformes comme pour les allocations elles-mêmes.

Caritas Luxembourg ne s'oppose pas de manière inconditionnelle à une réforme qui vise à uniformiser le montant des allocations familiales. Mais vu les incertitudes en rapport avec cette question, il faut à notre avis baser une telle approche au moins sur une évidence révélée par une étude appropriée.

6. Venons-en maintenant aux réévaluations des montants prévus par le projet de loi sous rubrique. Ceux-ci varient entre 1,48 et 3,83 EUR, donc pas des montants à en discuter longtemps. Sauf un : l'allocation de rentrée scolaire pour un seul enfant âgé de 12 ans et plus accuse une augmentation de 73,33 EUR (peut-être même justifiée en face des coûts effectifs, mais : où en est la preuve ?), et ceci tandis que celle de deux, trois enfants etc. accuse une diminution de respectivement 7,47 et 88,54 EUR ! Pour les enfants en dessous de 12 ans les montants correspondants sont de moins 79,02 et moins 159,82 EUR !

¹³ Voir Chambre des Députés (2015a).

- 7. Un autre point important sont les majorations d'âge: Celles-ci sont réévaluées de 16,17 à 20,- EUR pour les enfants en dessous de 12 ans et de 48,52 à 50,- EUR pour les enfants âgés de 12 ans et plus. Là encore le « bon sens » aurait pu dicter des réévaluations plus importantes, d'autant plus que l'étude suisse citée plus haut a démontré que les coûts augmentent beaucoup plus avec l'âge, de 50 % et plus. Une telle majoration d'âge plus substantielle pourrait aussi compenser en quelque sorte la diminution des montants pour les 2°, 3° enfant etc., parce qu'il est vraisemblable que dans une fratrie plus grande certains enfants dépassent les seuils d'âge des majorations.
- 8. Un mot sur le système transitoire : il est argumenté (en page 17)¹⁴ qu'aucun ménage n'est privé d'un montant sur lequel il s'était basé, parce que les nouveaux montants s'appliquent uniquement aux enfants qui intègrent le système des allocations d'enfants après le 1^{er} janvier 2016 (apparemment à l'exception des enfants uniques¹⁵, voir plus loin). Il est beau d'écrire cela, mais les faits montrent le contraire dans au moins deux cas de figure :
 - 1. le montant de l'allocation de rentrée scolaire ne suit aucun régime transitoire et elle est donc inférieure dans le cas de fratries avec plus d'un enfant, ce qui mène à des différences mensuelles de 79,20 et de 159,82 EUR pour le 2° respectivement le 3° enfant en-dessous de 12 ans, et de respectivement 7,47 et 88,34 EUR pour les enfants âgés de plus de douze ans ;
 - après interruption du paiement de l'allocation et si l'enfant ouvre de nouveau droit à celle-ci après l'entrée en vigueur de la loi, uniquement le nouveau système sera applicable.

L'affirmation que rien ne changera pour les enfants déjà bénéficiaires est donc tout simplement fausse¹⁶.

En plus : techniquement parlant, il y a ou bien un oubli ou une incompatibilité de textes pour ce qui concerne les enfants uniques, nés après le 1er janvier 2016 : le commentaire de l'amendement 12 dit bien que « Les enfants uniques transiteront dans le nouveau système dès son entrée en vigueur », mais le texte de l'amendement 12 et partant du projet de loi dit bel et bien que « Pour un enfant qui ouvre déjà droit à l'allocation familiale avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant de l'allocation familiale tel que prévu à l'article 272 de la présente loi se modifie comme suit :... », mais le tableau qui suit commence

¹⁴ Voir Chambre des Députés (2015b).

¹⁵ Voir Chambre des Députés (2015c).

¹⁶ Voir aussi CSL (2015), N° 66 page 14.

avec « 2 enfants », un montant pour l'enfant unique n'y est pas inscrit !¹⁷ Ceci en contradiction avec le projet initial, où ce même tableau était prévu à l'article 11 du règlement grand-ducal annexé, et où était prévu dans la première ligne un montant pour l'enfant unique, à savoir le même que jusqu'ici (262,48 EUR)¹⁸. Que l'intention est maintenant que l'enfant unique dont le droit à l'allocation d'éducation s'est ouvert avant le 1^{er} janvier 2016 ne touchera pas d'allocation inférieure à celle de celui pour qui ce droit ne s'ouvre qu'après cette date, est à saluer ; encore faut-il que cette intention soit bien inscrite dans le texte de la loi et pas seulement dans le commentaire de l'amendement.

Autre détail dans cet ordre d'idées : les auteurs du projet de loi ont vraiment voulu précipiter les choses, en y inscrivant que ses dispositions entreraient en vigueur 1er janvier 2016. Etant donné que seulement le 26 janvier a été nommé un rapporteur du projet et que l'avis du Conseil d'Etat ainsi que celui de la plupart des chambres professionnelles font toujours défaut¹⁹ en ce moment-ci (mi-février), que donc la volonté de faire vite n'est pas la même auprès des différents acteurs du processus législatif, la date d'entrée en vigueur se fera encore attendre.

- 9. Une autre constatation concerne le fait que pour un frontalier n'ouvrent pas droit à l'allocation familiale tous les enfants vivant dans son ménage, mais uniquement les siens, nés dans le mariage ou hors du mariage, ainsi que ceux qu'il a adopté. Sont donc exclus les enfants de son conjoint (nés avant ou hors du mariage et adoptifs) pour autant que celui-ci n'est pas lui-même travailleur frontalier à Luxembourg.
- 10. Un dernier point à relever concernant les montants des allocations concerne le fait que ceux-ci sont inscrits dans le projet de loi avec leur valeur nominale, sans relation à un niveau indiciaire, ni en prévoyant un autre mécanisme d'adaptation dans le temps²⁰.
- 11. Une réflexion quant à la teneur prévue de l'article 314 du Livre IV du Code de la sécurité sociale : y sont décrites comme pouvant être cédées les allocations (à l'exception de l'allocation de naissance) pour trois raisons, à savoir qu'il s'agit du remboursement d'un secours concernant les enfants bénéficiaires alloué

¹⁷ Voir Chambre des Députés (2015c).

¹⁸ Voir Chambre des Députés (2015b).

¹⁹ En ce moment-ci (mi-février) seuls les avis de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Salariés sont disponibles, voir Chambre des Députés (2016).

²⁰ Voir CSL (2015).

par un organisme public, du remboursement d'une dette envers une institution de sécurité sociale ou encore du remboursement d'un prêt consenti pour la construction ou l'acquisition d'un logement familial. Ne faudrait-il pas ajouter à cette liste la cession ou la saisie en vue de garantir le paiement du loyer du logement familial dans lequel vivent le ou les enfants ?

- 12. Enfin, outre l'analyse de la réforme des prestations familiales elle-même il faut ouvrir le regard sur toutes les modifications et réformes de la politique familiale : abolition de l'allocation d'éducation et de l'allocation de maternité, réforme du congé parental, réforme du dispositif des chèques-service accueil etc. L'expert indépendant cité au N° 3 demande à cet effet de réaliser un « ex ante social impact assessment » combiné des différentes réformes dans le domaine de la politique familiale et d'examiner leurs interrelations²¹. Nous ne pouvons que nous rallier à cette demande, sachant déjà que toutes ces réformes vont en fin de compte au détriment des familles plus vulnérables et notamment plus nombreuses.
- 13. Quelques considérations d'ordre technique à la fin :
 - Dans l'Art. I cc. l'art.273 du Livre IV du Code de la sécurité sociale, à l'alinéa (6) est mentionné pour la première fois la « Caisse pour l'avenir des enfants » qui cependant est seulement introduite plus tard par l'art. 330 et suivants. Il est vrai qu'il est fait allusion à une « Caisse » (ou « caisse ») sans la définir aussi dans d'autres articles, comme p. ex. art. 271 (3), 309 (3), 312 (1), 315 (7), 319, 320 (2), 325, 326 et 328 (1).
 - A l'art. 327 (2) on parle même de la « Caisse nationale des prestations familiales » dont on doit supposer qu'il s'agit de la même caisse mais qu'on y emploie l'ancienne désignation.
 - D'ailleurs se pose la question, comment l'actuelle « Caisse nationale des prestations familiales » sera transformée en « Caisse pour l'avenir des enfants » de manière à garantir la continuité (du patrimoine, des obligations, du personnel,...).
 - Dans l'Art. I cc. la nouvelle teneur du Livre IV du Code de la sécurité sociale est mentionnée à la page 33 que les articles 284 à 305 sont abrogés. Le texte continue ensuite avec l'article 309 : quid des articles 306 à 308 ?- Quand-même que les articles énumérés ci-dessus sont abrogés, l'article 327 (1) stipule que « Les prestations prévues aux articles 275, 285, 294 et 303 sont à charge de l'Etat. » Des articles abrogés ne sauraient quand-même pas prévoir des prestations!
- 21 Voir Swinnen (2015).

Nachdem zum Juli 2015 die Allocation d'éducation (und die allocation de maternité) abgeschafft worden sind, hat es noch bis zum 15. Januar 2016 gedauert³⁵, bis die Familienministerin den seinerzeit als Ausgleich versprochenen Gesetzesentwurf zur Verbesserung und Flexibilisierung des Congé parental³⁶ im Parlament hinterlegt hat³⁷. Zur Abschaffung der Allocation d'éducation und den seinerzeitigen Plänen des Familienministeriums zum Congé parental hatten am 20. Juli 2015 LCGB und Caritas Luxemburg zwei gemeinsame Stellungnahmen veröffentlicht³⁸, in denen sie die mangelnde Berücksichtigung der Schwächsten aufzeigten und einforderten. Auch wurden einige weitergehende Vorschläge zur Flexibilisierung des Congé parental vorgestellt. Beide Stellungnahmen, wie auch jene von Caritas Luxemburg vom 3. März³⁹ und vom 4. Mai⁴⁰ 2015 behalten auch nach Vorlage des neuen Gesetzesentwurfs ihre Gültigkeit. Sie dienten als Vorlage für eine neue Stellungnahme, diesmal direkt zum Gesetzesprojekt, die wir im Folgenden abdrucken:

³⁵ Zwischenzeitlich hatte die Familienministerin am 19. Oktober 2015 den Sozialpartnern einen Vorentwurf mit der Aufforderung zur Stellungnahme zugeschickt. In wieweit diese Stellungnahmen in den nunmehr vorliegenden Gesetzesentwurf eingeflossen sind, vermögen wir nicht zu sagen, da sowohl der Vorentwurf als auch die Stellungnahmen der Sozialpartner nicht öffentlich sind.

³⁶ Siehe unseren Kommentar dazu in Abschnitt 4.2.1 in Urbé (2015).

³⁷ Siehe Chambre des Députés (2016a).

³⁸ Siehe http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/L'allocation-d'éducation-abolie,-la-réforme-du-congé-parental-pas-encore-en-vue-Les-populations-les-plus-vulnérables-sont-une-fois-de-plus-pénalisées-par-la-politique-d'austérité-du-gouvernement et http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Avis-concernant-la-réforme-prévue-du-congé-parental2.

³⁹ Siehe http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Stellungnahme-zur-Reform-des-Congé-parental-und-zur-Abschaffung-der-Allocation-d'éducation.

⁴⁰ Siehe http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Avis-concernant-la-réforme-prévue-du-congé-parental.

Avis concernant le projet de loi N° 6935 portant réforme du congé parental

- 1. Caritas Luxembourg se félicite de la volonté du gouvernement de réformer le congé parental¹ en vue d'une meilleure possibilité pour les deux parents de s'occuper de l'éducation de leur enfant ainsi que d'une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie privée²; sans toutefois perdre de vue que cette réforme surviendra grosso modo un an et demi après l'abolition de l'allocation d'éducation, qui elle, a exclu nombre de parents d'un droit qui ne leur est substitué que moyennant cette réforme-ci³.
- 2. Nous saluons en premier lieu l'élargissement du droit au congé parental à ceux des parents qui travaillent moins que 20 heures par semaine (sans toutefois travailler moins que 10 hrs/semaine; ceux-ci forment encore une frange de parents qui faute de l'existence de l'allocation d'éducation n'ont plus aucun droit), respectivement à ceux dont les heures de travail se répartissent sur plusieurs patrons, et encore à ceux qui pendant les 12 mois précédant le congé parental ont changé d'employeur.
- 3. Nous apprécions ensuite l'introduction de plus de flexibilité par l'élargissement du congé de six mois à temps plein ou du congé de 12 mois à temps partiel à d'autres formes de congé parental. Ainsi le congé parental fractionné (un jour de travail par semaine pendant 20 mois ou 4 périodes d'un mois endéans une période de 20 mois) représente une réelle nouveauté. Concernant le congé de 4 mois à temps plein respectivement de huit mois à temps partiel il reste à soulever que non seulement celui qui opte pour un tel congé parental renonce à un bon
- 1 Chambre des Députés (2016): Projet de loi portant réforme du congé parental et modifiant 1. le Code du travail; 2. le Code de la sécurité sociale; 3. la loi modifiée du 14 mars 1988 relative au conge d'accueil; 4. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 5. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; 6. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; 7. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail, Document parlementaire N° 6935, Luxembourg.
- 2 Caritas Luxembourg avait déjà présenté ses idées quant à la réforme du congé parental dans un avis du 3 mars 2015 (http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/ Stellungnahme-zur-Reform-des-Congé-parental-und-zur-Abschaffung-der-Allocation-d'éducation), un autre du 4 mai 2015 (http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/ Avis-concernant-la-réforme-prévue-du-congé-parental) et dans un avis commun avec le LCGB du 20 juillet 2015 (http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Avis-concernant-la-réforme-prévue-du-congé-parental2).
- 3 Pour plus de détail voir notre avis du 3 mars 2015 (http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Stellungnahme-zur-Reform-des-Congé-parental-und-zur-Abschaffung-der-Allocation-d'éducation)ainsi que l'avis commun avec le LCGB du 20 juillet 2015 (http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Avis-concernant-la-réforme-prévue-du-congé-parental2).

tiers de son congé parental (640 heures au lieu de 1040 dans le cas d'un congé de 6/12 mois), mais il renonce évidemment aussi à un bon tiers du revenu de substitution lui revenant. C'est un prix cher à payer pour le plus de flexibilité! Et cela peut mener dans des situations, où il faut se demander, combien de parents se voient à l'avenir devant la pression de leur patron, de prendre un congé parental plus court...

- 4. Evidemment faut-il approuver la volonté du gouvernement d'octroyer aux parents en instance de congé parental un vrai revenu de remplacement, au moins supérieur ou égal au salaire social minimum (au lieu de 1.778,31 EUR par mois actuellement dans le cas d'un congé à temps plein). Ce revenu de remplacement sera donc calculé en fonction du revenu professionnel touché avant le congé parental, avec un plafond supérieur de cinq tiers du salaire social minimum (actuellement 3.204,93 EUR). Pour tous les parents dont le revenu professionnel se situe en-dessous de ce seuil, le congé parental ne comportera donc pas de perte de revenu. Il est tout à fait probable que cette nouvelle disposition augmentera la demande du côté des pères.
- 5. La prolongation de l'âge de l'enfant jusqu'auquel un congé parental peut être demandé à l'âge de six ans (12 en cas d'adoption) est également à saluer.
- 6. Une série d'autres menues améliorations (comme p. ex. le fait que les deux parents peuvent dorénavant prendre ensemble leur congé parental, l'élimination de certains points contraires au droit européen ou encore le fait de garantir que le revenu de remplacement net ne soit pas inférieur à l'actuelle indemnité forfaitaire) sont évidemment à apprécier aussi.
- 7. Quant à l'accord patronal qui est nécessaire pour toutes formes de congé parental, sauf ceux de 4 ou 6 mois à temps plein, il est à noter que le plus de flexibilité dépend donc fortement de la volonté de l'employeur. Une législation plus favorable envers les employés aurait été la bienvenue.
- 8. Ceci va de pair avec une plus grande flexibilité que nous aurions préférée (un total de 2080 heures pour les deux parents ensemble, à prendre selon leur gré). Nous renvoyons quant aux détails de cette proposition à notre avis⁴ du 3 mars 2015 respectivement à l'avis commun LCGB/Caritas Luxembourg⁵ du 20 juillet 2015.

 $^{4\} http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Stellungnahme-zur-Reform-des-Congé-parental-und-zur-Abschaffung-der-Allocation-d'éducation .$

⁵ http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Avis-concernant-la-réforme-prévue-du-congé-parental2 .

- 9. Concernant la flexibilité : la teneur de la première phrase de l'alinéa 1 du futur l'article L.234-44. « ...a droit...à un congé parental à temps plein de quatre ou six mois par enfant » exclut même que le parent en question se décide pour un congé parental de 3 mois, de 5 mois ou toute autre durée en accord avec sa propre situation.
- 10. Certains parents qui doivent prendre obligatoirement le congé parental à temps plein en absence d'un accord patronal pour une des variantes plus flexibles, ou encore ceux qui souhaiteraient appliquer d'autres modèles (la mère prend un congé à mi-temps et le père se libère les mardis et jeudis après-midi pour ne citer qu'un exemple parmi d'autres), se voient sans flexibilité accrue, qui auparavant leur était quand-même possible moyennant l'allocation d'éducation. Dans ces cas certainement pas peu nombreux, la réforme n'apporte aucune amélioration.
- 11. Si nous avons pu saluer l'élargissement des parents éligibles, force est de constater que les enfants ne sont pas tous éligibles. Selon le libellé de la deuxième phrase du premier alinéa du futur article L.234-43. « ...les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs » seraient exclus les enfants vivant dans le ménage du parent bénéficiaire issus de sa/son compagne, pour autant que celle/celui-ci n'a pas droit lui-même au congé parental. Dans une situation où aujourd'hui la famille classique est de moins en moins la règle et où de plus en plus de familles sont recomposées ou « patchwork », une telle discrimination ne se justifie plus.
- 12. La formulation des conditions d'ouverture du droit à un congé parental est telle qu'un chômeur, indemnisé ou non, n'y répond pas. Or, un chômeur non indemnisé, ainsi qu'un chômeur indemnisé dont l'indemnité de chômage serait inférieure au salaire social minimum, auraient un intérêt à toucher le revenu de remplacement à hauteur du minimum (le salaire social minimum).
- 13. Comme la deuxième phrase du paragraphe (2) du futur alinéa L.234-43. mentionne qu'une « ...mesure en faveur de l'emploi, organisée par l'Agence pour le développement de l'emploi et d'une activité d'insertion professionnelle organisée par le Service national d'action sociale précédant immédiatement une période couverte par un contrat de travail conclu avec le même employeur est prise en considération au titre de durée d'affiliation requise... », il s'en déduit que sont exclus du droit à un congé parental tous ceux qui au moment de la demande (deux mois avant le début du congé de maternité) n'ont pas d'emploi mais se retrouvent dans une mesure en faveur de l'emploi respectivement dans une activité d'insertion professionnelle. En plus il existe chez nous un doute

sur la signification des mots « ...un contrat de travail conclu avec le même employeur... » : s'il faut comprendre par-là que le contrat de travail doit être conclu avec le même employeur auprès duquel a eu lieu la mesure en faveur de l'emploi respectivement l'activité d'insertion professionnelle, même ceux qui auraient après une telle mesure trouvé un emploi auprès d'un autre employeur n'auraient pas droit au congé parental. Nous pensons que dans tous ces cas précités, il y a de la marge pour améliorer le présent projet de loi, et si tel n'a pas été l'intention, de clarifier au moins les passages de texte afférents.

- 14. Une suggestion plutôt technique : Vu l'énoncé de la loi relativement long et afin de faciliter toute référence à la loi, ne conviendrait-il pas d'ajouter avant l'article final N° IX un article qui préconise que celle-ci pourra se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé « loi du xx/xx/xxxx portant réforme du congé parental » ?
- 15. Enfin Caritas Luxembourg exhorte toutes les parties concernées dans le processus législatif⁶ d'éviter tout retardement et de veiller à une mise en œuvre rapide de cette réforme, surtout pour pallier aux problèmes causés par l'abolition anticipée de l'allocation d'éducation.
- 6 Les chambres professionnelles et le Conseil d'Etat qui devront rendre leurs avis dans des délais raisonnables, ainsi que la commission parlementaire de la Famille et de l'Intégration qui devra faire preuve de diligence.

Eine letzte Ankündigung, in diesem Fall seitens des Arbeitsministers – aber auch die Familienministerin hatte bereits Vorschläge in diese Richtung unterbreitet – betrifft die Zusatz-Urlaubstage aus familiären Gründen, sprich um kranke Kinder zu betreuen⁴¹. Statt der bisherigen Regelung von 2 solchen zusätzlichen Tagen pro Jahr und pro Kind zwischen 0 und 15 Jahren (also insgesamt 30 Tage), soll diese Zahl erhöht und nach dem Alter der Kinder gestaffelt werden. So sollen für Kinder unter 3 Jahren insgesamt 12 Tage zur Verfügung stehen und für Kinder zwischen 4 und 12 Jahren deren insgesamt 18⁴². Das macht zusammen ebenfalls 30 Tage. Zusätzliche Flexibilität soll dadurch gewährleistet sein, dass nicht genommene Tage nicht verfallen, sondern ins nächste Jahr "mitgenommen" werden können. Für Kinder zwischen 12 und 18 Jahren stünden dann, statt der bisherigen 6 Tage (je 2 pro Jahr bis zum Alter des Kindes von 15 Jahren) nur noch insgesamt 5 Tage zur Verfügung, und nur im Falle eines Klinikaufenthaltes. Im Total also eine Verbesserung für

⁴¹ Siehe Le Quotidien (2016).

⁴² Immer für jeweils beide Eltern, was in gewisser Weise eine Benachteiligung für Alleinerziehende darstellt; allerdings nur insoweit im Falle von Scheidung nicht die heute schon sehr häufige geteilte Sorgepflicht beider Elternteile besteht.

kleinere Kinder, und eine leichte Reduzierung sowie eine Konditionierung bei den größeren. Da noch Kompromissbereitschaft in Einzelfragen signalisiert wurde, bleibt abzuwarten, ob es zu dieser oder einer doch noch großzügigeren Regelung für Kleinkinder kommt.

Insgesamt kann man sagen, dass es in der Familienpolitik durchaus interessante und sinnvolle Ansätze gibt, dass sie aber häufig auf halbem Wege stehen bleiben und ambitiöser hätten ausfallen können. Und es gibt auf der anderen Seite auch das eine oder andere Projekt, wo (aus ideologischer Verbissenheit?) die falschen Wege eingeschlagen werden, wenn wir weiterhin von der Prämisse ausgehen, dass Familienpolitik vor allem das Wohlergehen der Familien fördern und die Schwächsten schützen soll. Insbesondere müssen wir noch einmal ausdrücklich darauf hinweisen, wie es in unserer Stellungnahme zur Kindergeldreform schon unter der Nr. 12 geschehen ist, dass die Reformvorhaben in ihrer Gesamtheit und ihren Wechselbeziehungen eine deutliche Tendenz haben, das Leben der verletzlichsten und insbesondere der kinderreichen Familien nicht nur nicht zu fördern, sondern dass diese Reformen klar zu ihren Lasten gehen.

2.4 Jugendpolitik

Auf einer Pressekonferenz des Erziehungsministers wurde er am 3. Februar 2016 angekündigt und am 1. März der Öffentlichkeit vorgestellt: der zweite nationale Jugendbericht⁴³. Dieser konzentrierte sich auf das Thema der Übergänge vom Jugend- ins Erwachsenenalter: Übergang vom Bildungssystem zum Arbeitsmarkt, private Übergänge (eigenständiges Wohnen, Paarbeziehungen, Familiengründung) sowie Übernahme einer Rolle als aktiver, sozial und politisch engagierter Bürger (bürgerschaftliche Teilhabe). Aus den zentralen Ergebnissen seien hier herausgegriffen:

- Jugendliche verbleiben heute länger im Bildungssystem als ihre Vorgänger und starten somit später in die Berufswelt,
- es entsteht eine teilweise auch im EU-Vergleich hohe Jugendarbeitslosigkeit als Ausdruck der Transitionsprobleme,
- der Auszug aus dem Elternhaus geschieht später als bei den Vorgängern (wobei dies je nach Nationalität sehr verschieden ist),
- dadurch kommt es auch zu einer späteren Heirat und Familiengründung sowie Mutterschaft (je nach Bildungsabschluss), wobei Auszug, Heirat und Familiengründung zunehmend zeitlich entkoppelt werden,
- erschwerter Zugang zum regulären Wohnungsmarkt,

⁴³ Siehe MENEJ & Université (éd., 2015b).

- das Interesse an Politik ist bei den Jugendlichen gering und verändert sich in der Transitionsphase kaum, es gibt eine hohe Mitgliedschaft in Vereinen und auch eine hohe Beteiligung bei Formen der unkonventionellen politischen Partizipation,
- die familiale Unterstützung hat für die Bewältigung aller Tansitionen eine hohe Bedeutung.

Die Autoren des Berichts haben dann auch vier unterschiedliche Formen der Bewältigung der Transition Bildungssystem → Arbeitsmarkt herausgearbeitet:

- die geradlinige Transition,
- die alternative Transition,
- Transition mit Unterstützungsbedarf,
- Gescheiterte Transition.

Gerade die letzte Kategorie der Gescheiterten, einhergehend mit Rückzugstendenzen und geringer Motivation, mit geringem Selbstvertrauen und prekärer finanzieller Lage und also einem Leben in Armut und sozialer Exklusion braucht dabei eine gestärkte Aufmerksamkeit und gezielte Strategien seitens der Jugendpolitik, dies um ihrer selbst willen, aber auch wegen der hohen gesellschaftlichen Folgekosten.

Insgesamt gelten folgende Herausforderungen und Empfehlungen:

- Bekanntheitsgrad der Unterstützungsangebote erhöhen,
- Verbesserte individuelle Passung der Maßnahmen,
- Erweiterung des Angebots/spezifische Maßnahmen,
- Stärkere Vernetzung der anbietenden Organisationen,
- Vermeidung eines Locking-in-Effektes,
- Förderung alternativer Wohnformen, mehr subventionierter Wohnraum,
- Erweiterung des Angebots an betreuten Wohnstrukturen,
- Förderung des gesellschaftlichen Engagements,
- Förderung des politischen Wissens und der politischen Bildung.

Letzteres ist ja durch die geplante Schaffung eines Zentrums für politische Bildung⁴⁴ bereits erkannt und in die Wege geleitet. Weitere Schlussfolgerungen seitens des für die Jugend zuständigen Ministeriums werden erwartet.

Im "Avis du gouvernement" schlussfolgert die Regierung, dass es keinen Bruch zwischen der Jugend und der Gesellschaft in der sie lebt gebe, noch starke Spannungen zwischen den Generationen. Es wird dann festgehalten, dass in der Analyse die Frage vertieft werden müsse, in wieweit die Ziele und Maßnahmen im Bereich der Erleichterung des Zugangs

44 Siehe MENEJ (2016).

zum Arbeitsmarkt mit den Bedürfnissen, seien sie objektiv oder subjektiv, der Jugendlichen übereinstimmen. Dann wird die Nicht-Existenz einer Wohnungspolitik für Jugendliche festgestellt, und dass anders als in den Bereichen Zugang zu Arbeit und Wohnen, wo die Maßnahmen kompensatorischer Art sind, der Verstärkungscharakter der Maßnahmen im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements hervorsticht. Es ist auch in diesem Bereich, wo der größte Unterschied zwischen Luxemburgern und Ausländern auftritt. Der zukünftige Aktionsplan wird dem Rechnung tragen müssen, denn hier geht es um den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Dabei spielt die Sprache eine Rolle, aber auch die angewandten Methoden. Dann wird auch noch mal der unterstützende Charakter der Familien hervorgestrichen, mit der Bemerkung, dass dieser nicht gleichmäßig vorhanden ist. Dies gehöre zur kulturellen Heterogenität Luxemburgs, wo diese ungleichen Möglichkeiten der familiären Unterstützung sich reproduzieren.

Siehe auch die Ausführungen am Ende des Abschnitts 2.2 "Travail" zur Transition Schule – Arbeitswelt.

Das Gesetzesprojekt 6410 zur Änderung des Jugendgesetzes ist am dritten Februar 2016 abschließend in der zuständigen parlamentarischen Kommission behandelt worden und der Abschlussbericht wurde angenommen⁴⁵. Es wurde alsdann am 23. Februar im Parlament verabschiedet. Neben einer Reihe von Fragen zur Jugendpolitik und ihrer Organisation, insbesondere auch der Ziele und des Funktionierens des "Service National de la Jeunesse", werden nunmehr in diesem Gesetz auch die Bestimmungen bezüglich der nonformalen Erziehung und der Kinderbetreuung definiert, sowie auch die Maßnahmen zur Qualitätssicherung der entsprechenden Dienste und Einrichtungen, wobei dies eine Novität darstellt: zum ersten Mal wird in einem Gesetz die Qualitätsfrage, nicht als administrative Norm, aber von den pädagogischen Inhalten her gestellt!

Was den Qualitätsrahmen an sich anbelangt (Definition eines nationalen Referenzrahmens; die Pflicht für jede Einrichtung, eine Einrichtungsphilosophie, ein Leitbild resp. ein allgemeines Aktionskonzept – "projet d'établissement" und "Concept d'action général" – zu erstellen, ein Tagebuch – "journal de bord" – zu führen und das Personal jeweils innerhalb von 2 Jahren an 32 Stunden Weiterbildung teilnehmen zu lassen; die Errichtung eines Dienstes von regionalen Agenten mit der Aufgabe, die Einrichtungen zu beraten und zu kontrollieren), so ist hier mit Ausnahme des letzten Punktes nicht besonders viel zu kommentieren (einzelne Elemente hierzu finden sich auch in dem Artikel "Le plurilinguisme dans l'éducation non formelle pour enfants âgés de 1-3 ans" von Danielle Schronen in der zweiten Sektion dieses ersten Teils des Sozialalmanachs).

⁴⁵ Chambre des Députés (2016b).

Was aber den Punkt "regionale Agenten" anbelangt, so bleiben wir dabei, dass es keine gute Regel ist, ein- und dieselbe Stelle oder Person sowohl mit Beratungs- als auch Kontrollaufgaben zu betrauen. Dies war bereits ein Webfehler in der früheren Art der Aufsicht über die konventionierten Einrichtungen und Dienste, wo im "Comité de gérance" die staatlichen Vertreter zuerst an den Entscheidungen mitwirkten um sie dann auch zu kontrollieren. Es wäre sehr viel besser gewesen, hier einerseits einen unterstützenden Fachberatungsdienst (so wie es für die formale Erziehung z.B. im Grundschulwesen verschiedene beratende und unterstützende Dienste gibt, während das Inspektorat eher kontrollierende Funktionen hat) einzurichten, und andererseits einen distinkten Kontrolldienst. Die Problematik kann an einem simplen Beispiel veranschaulicht werden: wie soll sich die Leiterin einer "Maison relais" verhalten, die von ihrem "Agent régional" verschiedene Vorschläge und Hinweise bekommen hat, die ihr nicht unbedingt zusagen und nicht in ihr pädagogisches Konzept passen, wenn sie weiß, dass genau dieselbe Person sie in ihrer Ausübung kontrollieren soll? An dieser Stelle sollte nach den ersten Erfahrungen mit dem neuen Gesetz schnellstmöglich nachgebessert werden.

Die Organisation, Administration und Finanzierung der frühkindlichen non-formalen Erziehung ist weiterhin im Fluss, es soll ja demnächst Pilotprojekte und ab Schulbeginn 2017 flächendeckend und (gratis!) der frühkindliche Umgang mit Sprachen neu geregelt werden (siehe dazu den Artikel "Le plurilinguisme dans l'éducation non formelle pour enfants âgés de 1-3 ans" von Danielle Schronen in der zweiten Sektion dieses ersten Teils des Sozialalmanachs). Das wird uns also noch weiter beschäftigen. Die bisher durch das Gesetzesprojekt Nr. 6410 dazu getroffenen Regelungen bedürfen aber auch einiger Kommentare.

Zum einen ist da der ganze Komplex der Konformität zur EU-Gesetzgebung und – Rechtsprechung: dabei geht es um die Frage der "Service sociaux d'intérêt général" und der erlaubten oder nicht erlaubten staatlichen Subventionierung⁴⁶. Auf Anraten des Staatsrats hin wird im Gesetz nunmehr die frühkindliche Erziehung als ein öffentlicher Dienst ("service public") definiert, für den ein Diensteanbieter ("prestataire") ein Mandat bekommen kann. Sodann wird die staatliche Beteiligung an den Kosten der frühkindlichen Erziehung direkt an den Diensteanbieter gezahlt. Hier ist zuerst anzumerken, dass für das Einhalten der EU-Regeln ein solches Mandat nicht "de gré à gré" vergeben werden kann, sondern dass eine Ausschreibung erfolgen muss. Sonst bleibt die Gefahr bestehen, dass hier die EU-Gremien eine unzulässige Hilfe seitens des Staates attestieren und Wiederherstellung der Ausgangssituation (=Zurückzahlung der Subvention) verlangen. Einiges allerdings wäre dann erspart geblieben, wenn, wie wir es seit Jahren fordern, und sowohl diese als

⁴⁶ Siehe Schronen & Urbé (2013), insbesondere Rodrigues (2013) und Schronen (2013).

auch vorherige Regierungen nie ausgeschlossen haben, endlich die gratis Kinderbetreuung eingeführt worden wäre (siehe dazu Abschnitt 4.6 in Kapitel 4).

Eine zweite Frage betrifft die möglichen Diensteanbieter. Bis vor zwei Jahren galt die Regel, dass die Gemeinden mit dem Staat einen Vertrag schlossen und dann entschieden, ob sie den Dienst selbst anbieten oder aber an einen anderen Träger ("gestionnaire") als "soustraitant" weitergeben. Seither gibt es entweder bi- oder tripartite Abkommen zwischen Betreibern, Staat und ggfs. Gemeinden. Zwar betont der Berichterstatter in seinem Kommissionsbericht⁴⁷, dass weiterhin Gemeinden (oder aber Träger, die über ein "agrément" nach dem ASFT-Gesetz von 1998 verfügen) als Diensteanbieter in Frage kommen, was aber vom Gesetzestext in keinster Weise abgedeckt ist. Dort steht nur, dass (außer den "assistants parentaux", die wir aber in diesem Zusammenhang ausklammern möchten) es Träger sein müssen, die eben nach dem Gesetz von 1998 akkreditiert sind: dazu zählen die Gemeinden aber nicht! Außerdem haben bisher die Gemeinden die Kosten, aus der eigenen Diensteverrichtung oder aus der Vergabe an einen anderen Träger mit dem Staat abgerechnet, wobei dieser drei Viertel der Ausgaben erstattet hat, die Gemeinden also ein Viertel selber getragen haben. Für diese Regelung bietet der jetzige neue Gesetzestext keinen Anhaltspunkt mehr. Trägt also ab jetzt der Staat die Kosten in Gänze? Im Zusammenhang mit der Möglichkeit, dass zukünftig Kinder von Grenzgängern, die also nicht in der Gemeinde wohnen, vom Angebot profitieren könnten, und die Gemeinden dafür nicht aufkommen wollten, wäre das an sich logisch. Aber es steht nirgendwo, dass dies die erklärte Absicht ist. Könnte das daher rühren, dass für den Bereich Kinderkrippen der Staat eh 100% der Kosten übernimmt? Und die Regelung ein Viertel/drei Viertel, die ja nur für schulpflichtige Kinder gilt, führt dann auch dazu, dass hier eben wie bei Schulkindern verfahren wird: Die Gemeinde hat die Hoheit darüber, zu entscheiden, ob sie ein nicht aus der Gemeinde stammendes Kind aufnimmt oder nicht, und zu welchen (finanziellen) Bedingungen. Dann wären aber Schulkinder von Grenzgängern de facto wohl doch vom Besuch der Maison relais ausgeschlossen. Dass diese Fragen nicht klar beantwortet werden können, ist ein Zeichen dafür, dass es sich um ein schlecht gemachtes Gesetz handelt.

Ein anderer Punkt betrifft die Finanzierung überhaupt: wenn man einerseits sich fragen kann, warum der staatliche maximale Beitrag von 7,50 EUR auf 6,- EUR herabgesetzt wird, was demjenigen, der für die kommerziellen Anbieter gilt gleich ist, so bleibt andererseits vor allem die Frage offen, ob die bisherige Praxis weitergeführt werden kann: die konventionierten Anbieter bekommen nämlich über diesen Betrag und also über die "Chèques-service accueil" lediglich die reinen Funktionskosten ersetzt, während das Personal jeweils über eine extra Konvention refinanziert wird. Im neuen Gesetzestext sind die Formulierungen in Artikel 27

⁴⁷ Siehe Chambre des Députés (2016b).

aber so, dass sie alle variablen und fixen Kosten, also auch die Personalkosten mit umfassen, die für den unter Mandat angebotenen öffentlichen Dienst anfallen. Gibt es dann noch eine gesetzliche Basis für eine Konvention?

Als letzten Kritikpunkt möchten wir noch anführen, dass die neue Regelung für mehr-Kind-Familien eine spürbare Änderung bringen wird: für die Berechnung der Kinderermäßigung beim Chèque-service wird in Zukunft nicht mehr der Rang des Kindes zählen, sondern die Anzahl der Kinder, die das System der Chèques-service nutzen. Nach dem alten System konnte das dritte Kind, wenn seine beiden Geschwister z.B. bereits über 12 Jahre alt waren, noch von der Ermäßigung profitieren, nun nicht mehr. Wenn es auch verständlich ist, dass bei zunehmend vorhandenen so genannten "rekonstituierten" Familien es schwierig wird, den Rang des Kindes zu bestimmen, und dieser Rang des Kindes somit als Kriterium ausscheiden musste, so hätte man doch aber die Zahl der Kinder im Haushalt insgesamt beibehalten können, statt nur jene, die das System des Chèque-service nutzen.

Da wird so viel von sozialer Selektivität geredet, aber dort wo es eine sinnvolle Selektivität gab, wird sie angeschafft! So ist dies also wieder ein Punkt, in dem Familien mit mehr als einem Kind bei den Reformen, die diese Regierung auf den Weg bringt schlechter abschneiden als zuvor⁴⁸. Das ist also Methode! Und das finden wir nicht in Ordnung.

Erwähnen wir zum Abschluss noch, dass es immer noch nicht einleuchtet, dass mittlerweile mehr Kinder in kommerziellen⁴⁹ statt in konventionierten Einrichtungen betreut werden⁵⁰. Diese kommerziellen Einrichtungen, vom damaligen SYVICOL-Präsidenten einmal als "Geldmaschinen" bezeichnet⁵¹, verdanken ihre Existenzberechtigung einzig daher, dass die öffentlichen und konventionierten Einrichtungen es nicht fertig gebracht haben, genügend Plätze zu schaffen, um der Nachfrage Herr zu werden. So werden insbesondere für Kinder unter drei Jahren mittlerweile mehr als zwei Drittel der Plätze von kommerziellen Einrichtungen angeboten. Dabei wird es den Gemeinden von staatlicher Seite finanziell leichter gemacht, Plätze für unter dreijährige herzurichten. Diese Chance nicht zu ergreifen und damit die solche Plätze nachfragenden Kinder und Mütter (und Väter!) überwiegend den kommerziellen Einrichtungen zu überlassen, bedeutet, diesen schließlich einen Bärendienst erwiesen zu haben!

⁴⁸ Vgl. die Ausführungen im vorangehenden Abschnitt 2.3.

⁴⁹ Hier ist nicht der Platz das Thema zu vertiefen, anzuraten dazu ist die Lektüre von Wiltzius & Honig (2015) sowie Honig & Schmitz & Wagner & Wiltzius (2015).

⁵⁰ Siehe MENEJ (2016).

⁵¹ Siehe z.B. Saint-Paul Luxembourg (2012) oder Editpress (2012).

2.5 Education

Dass Erziehung und Bildung wichtig sind, weil es hierbei um die zukünftigen Generationen und damit um die Zukunft des Landes geht, ist eine Binsenweisheit. Seit mehreren Jahren beißen sich nun schon mit schöner Regelmäßigkeit drei verschiedene Minister an den notwendigen Schulreformen die Zähne aus, um unser Bildungssystem für das 21. Jahrhundert fit zu machen. Wir wollen deshalb in diesem Abschnitt weniger auf diese Reformen eingehen (etwas mehr dazu gibt es als Zukunftsausblick in Abschnitt 4.4.2 des Kapitels 4), sondern uns eher, sowie der Titel dieses 2. Kapitels es auch angibt, dem widmen, was sich im Bildungs- und Erziehungsbereich im abgelaufenen Jahr 2015/2016 ereignet hat.

2.5.1. Bildungsbericht Luxemburg 2015

Im April 2015 veröffentlichten Bildungsministerium und Universität Luxemburg gemeinsam den ersten Bericht über die Qualität des Bildungswesens nach dem Gesetz über den SCRIPT ("Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques"), den "Bildungsbericht Luxemburg 2015"52. Er besteht aus zwei Teilen, einer als Band 1 bezeichneten Spezialausgabe der "Chiffres clés de l'Éducation nationale" und dem Band 2 "Analyse et constats". Ziel dieses Berichts sei es, "ein detailliertes Bild der vorschulischen und schulischen Bildung sowie der Berufs- und Weiterbildungsangebote im Großherzogtum" zu entwerfen und er sei "eine auf eine breite Datenbasis gestützte wissenschaftliche Analyse der Rahmenbedingungen und Ergebnisse von Bildungsprozessen", so die beiden Koordinatoren in ihrer Einleitung. Dabei werden diese Prozesse entlang des Lebensverlaufs chronologisch angesprochen, was die Aufteilung in 14 verschiedene Kapitel dokumentiert, die von der frühkindlichen Bildung, dem Spracherwerb, der Mehrsprachigkeit, dem naturwissenschaftlichen Unterricht und den Bildungsungleichheiten (alles im Vorschul- und Primarbereich anzusiedeln), über den Übergang vom Primarzum Sekundarschulbereich, der Mehrsprachigkeit im Sekundarschulwesen, den Klassenwiederholungen und der Erfassung naturwissenschaftlicher Kompetenzen sowie den Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderungsbedarf bis zur Erwachsenenbildung, der Berufsausbildung sowie der Hochschulbildung und Forschung inklusive der dortigen Mehrsprachigkeit reichen. Dieser Bericht trägt in einem Band die Erkenntnisse zusammen, die es separat und disparat schon an anderen Stellen gab, ohne etwas wirklich Neues zu enthüllen. Etwas ähnlich verhält es sich mit den konkreten Empfehlungen:

- ein weniger stark gegliedertes Bildungssystem mit weniger hierarchisierten Stufen und mit mehr Durchlässigkeit zwischen den Stufen,
- die frühkindliche Erziehung in den Krippen und im "Précoce" kann durch das Herkunftsmilieu des Kindes bedingte Disparitäten kompensieren,
- wie am Beispiel Finnland zu sehen, kann eine solche Kompensation auch später erfolgen, und zwar durch den Einsatz von multidisziplinären Teams,
- Risikogruppen müssen vordringlich motiviert werden, höhere Bildungswege einzuschlagen,
- die Erwachsenenbildung muss durch Beihilfen und niedrige Einschreibgebühren sowie gezielte Promotionsaktionen gefördert werden,
- es sollte anerkannt werden, dass die Schülerinnen und Schüler durchaus unterschiedliche Sprachprofile vorzeigen können, mit Produktionskompetenzen in der einen und weiter entwickelten Verstehenskompetenzen in einer anderen Sprache.
 Das würde ihre Fortschritte anerkennen, statt das Nicht-Erreichen der Ziele als Unzulänglichkeit und Misserfolg zu kennzeichnen,
- ein vollständiges Curriculum der Spracherziehung über alle Stufen und Etappen hinweg sollte Brüche verhindern helfen,
- Ausgangs- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer sind entscheidend, die Didaktik der Mehrsprachigkeit muss für alle dazu gehören,
- die Klassenwiederholung hat keine dauerhafte Wirkung und ist somit keine wirksame Maßnahme für den Schulerfolg,
- zur Verbesserung der Orientierungsentscheidungen müssen die Lehrenden an ihre Verantwortung hierfür erinnert werden; ihnen müssen Weiterbildungen zu den Evaluationsmodellen und zu den Faktoren, die die Qualität der Urteile sicherstellen, angeboten werden; ihnen müssen optimisierte Modelle der Evaluation vorgeschlagen werden, die die Charakteristiken der Lernenden mit in Betracht ziehen und in den Entscheidungsprozess integrieren,
- Herausforderungen im Bereich der frühkindlichen Erziehung sind die Dominanz der kommerziellen Strukturen, sowie die sprachliche Entwicklung im Kontext der mehrsprachigen Luxemburger Gesellschaft, die gleichermaßen Fragen der Identität, der Erziehung und der Sozialpolitik tangiert.

Außerdem schlagen die Autoren, um "die Potenziale unserer Schüler zu nutzen" fünf Ansätze für mehr Chancengerechtigkeit vor:

- Qualitativ hochwertige Kinderbetreuung auf- und ausbauen,
- hohe sprachliche Anforderungen meistern,
- Orientierung positiv, gerecht und transparent gestalten,

- unterschiedliche Schulen für unterschiedliche Schüler zulassen.
- die Eltern als Partner gewinnen.

Auch wenn, wie oben festgestellt, es nichts wirklich Neues in diesem Bericht gibt, so beschreibt er doch einmal mehr welch imminenter und eminenter Handlungsbedarf besteht, wollen wir nicht (noch) mehrere Generationen von Schülerinnen und Schülern auf dem Altar vergangener Mythen opfern. Resolut den Realitäten ins Auge schauen und das Bildungswesen so organisieren, dass es die Schülerinnen und Schüler auf ein Leben in der Gesellschaft von morgen vorbereiten kann, und nicht in der von heute und schon gar nicht in der von gestern! Dazu bedarf es ganz selbstverständlich auch einer besseren Verzahnung von Schule und Gesellschaft, und das nicht nur bei den Schülerinnen und Schülern in Form von Praktika und dualer Ausbildung, sondern auch und zuvorderst bei den Lehrerinnen und Lehrern. Denn wie sollen sie auf die Gesellschaft vorbereiten, ohne selbst zutiefst in dieser verankert zu sein?

2.5.2. Diversity and Multilinguism

Hier sei einerseits auf die Problematik der frühkindlichen mehrsprachigen Erziehung verwiesen, wozu es in der zweiten Sektion dieses ersten Teils des Sozialalmanachs einen ausführlichen Artikel "Le plurilinguisme dans l'éducation non formelle pour enfants âgés de 1-3 ans" von Danielle Schronen gibt.

Sodann kann zusätzlich zu den Vorhaben des Ministeriums zur frühkindlichen mehrsprachigen Erziehung, und dem (noch?) Fehlen eines diesbezüglichen neuen Ansatzes im weiteren Verlauf der schulischen Entwicklung (siehe hierzu auch die Ausführungen zum Schluss von Abschnitt 2.5.4), auch auf die Bemühungen zur Integration eines "Diversity"-Konzepts hingewiesen werden.

Hierzu fand im Rahmen der EU-Präsidentschaft am 10. und 11. September 2015 eine Konferenz statt: "Diversity and Multilinguism in Early Childhood Education and Care"⁵³. Dazu hatte die Regierung (beteiligt war neben dem Bildungs- auch das Familienministerium) eine Vorstellung ihrer Prioritäten veröffentlicht mit der Überschrift "Das Kind im Mittelpunkt – Zukunftschancen schaffen durch eine moderne Kinder- und Familienpolitik". ⁵⁴

⁵³ Mehr dazu auf http://www.men.public.lu/fr/actualites/articles/communiques-conference-presse/2015/09/11-diversite-multilinguisme/index.html.

⁵⁴ Siehe http://www.men.public.lu/catalogue-publications/systeme-educatif/dossiers-presse/2015-2016/150910-petite-enfance.pdf.

2.5.3. Dem Schulabbruch vorbeugen

Schulabbrecher stellen für eine Gesellschaft eine große Herausforderung dar, da die sogenannten NEETs ("Not in employment, education or training") riskieren, auf Dauer ein marginalisiertes Leben in der Gesellschaft zu führen. Auch sind dann später in ihrem Leben notwendige Maßnahmen in ihrer Summe teurer, als wenn früh genug und vorbeugend eingegriffen wird. Laut einer europäischen Studie kosteten somit die NEETs in Luxemburg im Jahre 2008 rund 122 Millionen EUR, das sind gut 0,3% des Bruttosozialprodukts⁵⁵! Es ist daher auch zu begrüßen, dass in der Strategie Europa 2020 ausdrücklich eines der fünf quantifizierten Ziele (siehe hierzu Abschnitt 3.1 in Kapitel 3) darin besteht, dafür zu sorgen, dass die Quote derjenigen, die die Schule abbrechen, auf unter 10% gedrückt wird (und Luxemburg hat dazu in seinem Nationalen Reformprogramm auch ein gewisses Arsenal an Maßnahmen vorgesehen⁵⁶). Nachdem diese Quote in Luxemburg lange weit über 10% lag (2003/2004: 17,2%), pendelte sie sich nach einer Änderung der Berechnungsmethode seit 2008/2009 auf unter 10% ein, doch im letzten Bericht des Bildungsministeriums zu den Daten des Jahres 2012-2013 liegt sie wieder bei 11,6%⁵⁷. Auch wenn die Situation in Luxemburg also besser ist als im Durchschnitt der europäischen Länder⁵⁸, so rufen die Daten doch nach einer effektiven Reaktion. Am 26. Juni 2015 stellte der Erziehungsminister hierzu einen 6-Punkte-Plan vor:

- direkte Kontaktaufnahme der Schulabgänger durch die "Action locale pour jeunes",
- Angebot von Orientierungs- und Berufseinführungskursen in 14 Lyzeen und den beiden CNFPC ("Centres nationaux de formation professionnelle continue"),
- Individualisierte Betreuung in den Mosaik-Klassen,
- Durchführung der "Ateliers Stop & Go",
- Angebot von kulturellen Projekten für die Schüler des "régime préparatoire",
- ein Pilotprojekt, die "Plateforme accrochage scolaire".

Zu den Aktivitäten des Ministeriums in diesem Bereich gehörte auch die Abhaltung im Juli 2015 im Rahmen der EU-Präsidentschaft eines Symposiums "Staying on track" zur

⁵⁵ Siehe Eurofound (2012).

⁵⁶ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2015f).

⁵⁷ Siehe MENEJ (2015). Sowohl im Nationalen Reformprogramm (PNR) 2015 der Luxemburger Regierung, als auch im Länderbericht der Europäischen Kommission wird die Schulabbrecherquote mit 6,5 resp. 6,1% angegeben. Diese Quote entspricht der gemeinsamen Berechnungsart laut Eurostat und ergibt sich aus der LFS-Statistik (Labour Forces Survey), die aber für Luxemburg aufgrund der kleinen Stichprobe keine gesicherten Ergebnisse liefert. Deshalb werden getrennt hiervon die Daten in einer nationalen Studie erhoben, die nicht mit einer Stichprobe arbeitet, und deshalb aber erst mit zwei bis drei Jahren Verspätung vorliegt. Siehe Gouvernement luxembourgeois (2015f) und Commission européenne (2016).

⁵⁸ Siehe z.B. Eurofound (2012).

Bestandsaufnahme der "best practices"⁵⁹. Auf dessen Schlussfolgerungen aufbauend fand am 11. Dezember 2015 die erste nationale Konferenz statt unter dem Thema "Eng Schoul déi sech këmmert"⁶⁰. Für 2016 ist seitens des "Service National de la Jeunesse" geplant, eine Studie zu den NEETS zu veröffentlichen.

Vielfältige Aktivitäten, bei denen das Ministerium auch bereits einzelne Fortschritte feststellt. Eine effektive Evaluation kann aber erst nach einem mehrjährigen Abstand erfolgen.

2.5.4. OECD-Berichte

Am 24. November 2015 wurde der Bericht der OECD zu den Indikatoren im Bildungswesen publiziert⁶¹. Für Luxemburg seien daraus einige interessante Zahlen herausgegriffen:

- in Luxemburg haben 73% der Bevölkerung ein Diplom der Sekundarstufe (77% der Frauen und 69% der Männer). Die entsprechenden Zahlen für den OECD-Durchschnitt liegen bei 85% sowie 88% und 82%. Nicht nur hinkt die Luxemburger Quote also hinter diesem Durchschnitt hinterher, und zwar insbesondere bei den Männern, sondern es ist noch nicht einmal klar, was dabei der Anteil des Luxemburger Schulsystems ist, da hierunter auch die Bewohner mitzählen, die ihr Diplom im Ausland erworben haben.
- Pro Schüler investiert kein Land so viel in die Erziehung wie Luxemburg (bedingt u.a. durch die hohen Personalkosten), proportional zum Bruttosozialprodukt (BSP) ist es mit 3,3% aber weniger als der OECD-Durchschnitt mit 3,7%, oder auch als unsere direkten Nachbarn Frankreich mit 3,8% und Belgien mit 4,3%. Dabei ist aber unser BSP um mindestens ein Drittel höher als normal, wegen der Grenzgänger, die zwar am BSP mitarbeiten, aber keine Schulkosten verursachen.
- Schüler verwenden in Luxemburg 18% der Unterrichtszeit zum Erlernen moderner Auslandssprachen; den zweiten Platz belegt hier Irland mit 14% vor Polen und Spanien mit je 10%, während es nur 6% in Frankreich sind, und gar nur 2% in der Wallonie.
- Das Verhältnis von Schülern zu Lehrern ist mit 9:1 eines der niedrigsten, wo der OECD-Durchschnitt 15 in der Grundschule und 13 in der Sekundarschule beträgt.

⁵⁹ Siehe http://www.men.public.lu/fr/actualites/articles/communiques-conference-presse/2015/07/16-staying-track/index.html.

⁶⁰ Der Bericht kann konsultiert werden unter http://www.men.public.lu/fr/actualites/grands-dossiers/enseignement-secondaire-secondaire-technique/prevention-decrochage/schoul-kemmert.pdf.

⁶¹ Siehe OECD (2015).

– Lehrer (mit 15 Jahren Erfahrung) verdienen in Luxemburg 1,24-mal mehr als der Durchschnitt eines Universitätsabsolventen zwischen 25 und 64 Jahren. Luxemburg ist dabei Spitzenreiter, als nächstes folgt Dänemark mit 1,01 und Frankreich mit 0,99.

Am 10. Februar 2016 veröffentlichte die OECD dann ihren Bericht über leistungsschwache Schüler⁶²; er basiert auf der PISA-Studie 2012. Luxemburg hat dabei keine Fortschritte bei seinen schwächsten Schülern gemacht. Rund jeder vierte Schüler im Alter von 15 Jahren scheitert bei einfachsten mathematischen Aufgaben, mehr als jeder fünfte beherrscht die Grundkenntnisse in Lesen und Naturwissenschaften nicht. Fast die Hälfte davon stammt aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien. Risikofaktoren sind insgesamt: ein Migrationshintergrund oder eine andere Muttersprache als die Unterrichtssprache, Alleinerziehenden-Haushalte, Klassenwiederholer und das Fehlen einer frühkindlichen Erziehung und Förderung. Während andere Länder Fortschritte gemacht haben, hat sich Luxemburg verschlechtert. Es ist daher klar, dass Luxemburg in Bezug auf die Sprachensituation und die Spracherziehung neue Wege gehen muss (vergleiche auch den Artikel von Romain Martin, Sonja Ugen und Antoine Fischbach im zweiten Teil dieses Sozialalmanachs). Wir müssen uns von dem Mythos verabschieden, wir seien ein frankophones Land. Genauso müsste auch Deutsch, Französisch sowieso, als Fremdsprache unterrichtet werden. Und anstatt zu fordern, dass alle drei Sprachen (luxemburgisch, deutsch und französisch) in der Schule möglichst perfekt zu beherrschen sind (und im Endeffekt beherrschen die meisten dann keine der drei Sprachen wirklich perfekt), sollten wir dazu übergehen, die perfekte Beherrschung einer der drei Sprachen und ausreichende Kenntnisse in den zwei anderen als Ziel auszugeben. Trotz aller Grundschul- und anderer Reformen liegt hier noch ein weiter Weg vor uns.

2.5.5. Rapport d'activités 2015

Wie in den Vorjahren werden in dem im Februar 2016 veröffentlichten Bericht⁶³ die Aktivitäten des abgelaufenen Jahres entlang der 9 prioritären Entwicklungsachsen vorgestellt: Qualität, Multilinguismus, Ausbildung der Lehrer, Orientierung und Beratung, Synergien, Jugend, Elternpartnerschaft, Unterricht und Ausbildung sowie Diversifikation des schulischen Angebots. Anschließend werden sie im Detail dargestellt, gestaffelt nach den Bereichen Kindheit und Jugend, nationale Erziehung, transversale Angelegenheiten und administrative Dienste. Unseres Erachtens nach sind hier besonders hervorzuheben:

⁶² OECD (2016).

⁶³ Siehe MENEJ (2016).

- die Qualitätssicherung im Bereich der Kleinkinderziehung ("Services d'éducation et d'accueil" – SEA) im Rahmen des Gesetzesprojekts Nr. 6410 (siehe Abschnitt 2.4 dieses 2. Kapitels),
- die Schaffung der Jugendgarantie im Zusammenspiel zwischen SNJ ("Service national de la jeunesse"), ALJ ("Action locale pour jeunes") und Adem ("Agence pour le développement de l'emploi") (vgl. Abschnitt 2.8 in Kapitel 2 des Sozialalmanachs 2015),
- Vorbereitung einer frühkindlichen mehrsprachigen Erziehung (siehe 2.5.2 und in der zweiten Sektion dieses ersten Teils des Sozialalmanachs den Artikel "Le plurilinguisme dans l'éducation non formelle pour enfants âgés de 1-3 ans" von Danielle Schronen),
- Schaffung eines "Master of Secondary Education" an der Universität Luxemburg,
- Schaffung des IFEN ("Institut de formation de l'Éducation nationale"),
 Zusammenarbeit zwischen IFEN und Universität Luxemburg,
- Schaffung eines Kompetenzzentrums für Didaktik der verschiedenen Disziplinen in Zusammenarbeit mit dem LUCET ("Luxembourg Center for Educational Testing"),
- Reform des "concours de recrutement",
- Einführung eines "Stage d'insertion professionnelle" für angehende Lehrende im Grund- und Sekundarschulwesen,
- Verabschiedung des "Avant-projet de loi" zur "Maison de l'orientation" am 6. Februar 2015 im Regierungsrat, wo aber dann kurz nach der Hinterlegung im Parlament⁶⁴ am 4. März 2015 die zuständige Parlamentskommission am 11. März 2015 zum letzten Mal tagte, obwohl seit November 2015 praktisch alle Gutachten, inklusive demjenigen des Staatsrats vorliegen,
- Die Schaffung von regionalen Direktionen, in denen alle Dienste im Sinne eines "guichet unique" für Eltern, Kinder, Erzieher und Lehrer zusammengefasst sind,
- Interne und externe Evaluation des ONE ("Office national de l'enfance") in Zusammenarbeit mit der Universität Luxemburg,
- Ausarbeitung des Leitrahmens f
 ür das neue Fach "Leben und Gesellschaft",
- Vorbereitungen zur Schaffung eines Zentrums für politische Bildung ab Herbst 2016,
- Durchführung des "Jugenddesch 2015 Jonker a Wunnen" und Initiierung von Projekten im Rahmen des "Jugendwunnens",
- Schaffung des LUCS ("Luxembourg Center for School Development"),
- Verschiedene Aktivitäten im Rahmen von Digital(4)Education,

- Überlegungen zu einer partiellen Autonomie der Grundschulen, Schritte in Richtung einer Autonomie der Lyzeen,
- Schaffung einer internationalen Schule in Differdingen,
- Anglophone Angebote in allen Schulstufen.

Eine Panoplie von Initiativen und Aktivitäten! Ihre Auswirkungen lassen sich allesamt erst in mehreren Jahren erfassen. Bis dahin wünschen wir den Verantwortlichen einen langen Atem.

2.5.6. Schoul fir eng Welt déi séier ännert

Seit 2013 haben der CSDD ("Conseil Supérieur pour un Développement Durable") und die Universität Luxemburg das Projekt "Bildung für ein nachhaltiges Luxemburg in 2030" unter Einbeziehung von rund 90 Akteuren aus der Welt der Erziehung und Bildung sowie der Zivilgesellschaft durchgeführt. Dabei sollten anhand der Beschreibung von drei möglichen Szenarios Optionen für die Zukunft herausgearbeitet werden. Anfang März sollten die Resultate der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Da dies zeitlich nach unserem Redaktionsschluss liegt, können wir hier nicht näher darauf eingehen. Nähere Informationen sind aber auf der Internetseite des CSDD (http://www.csdd.public.lu) abrufbar.

2.6 Sociétés d'impact sociétal

Nach der Annahme des Vorprojekts im "Conseil de Gouvernement"⁶⁵ vom 5. Juni 2015 wurde am 1. Juli das Gesetzesprojekt über die Einführung einer "Société d'impact sociétal" (SIS) im Parlament hinterlegt⁶⁶. Nachdem das Gesetz vom 3. März 2009 zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung⁶⁷ zum ersten Mal einen gesetzlichen Rahmen geschaffen hatte, in dem die so genannten Beschäftigungsinitiativen operieren sollten, wird nunmehr mit diesem Gesetzesprojekt eine Rechtsform geschaffen, unter der die Gesamtheit der "économie sociale et solidaire" (ESS) wird wirtschaften können, sodass es dann überflüssig sein wird, auf die "Krücke" der "asbl" als Gesellschaftsform zurückzugreifen, die dazu eigentlich überhaupt nicht geeignet ist. Durch diese neue Rechtsform, die eigentlich keine ganz neue ist, sondern auf den bekannten Formen der Aktiengesellschaft, der Kommanditgesellschaft auf Aktien, der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, der Kooperative und der europäischen Gesellschaft fußt, erhalten die zahlreichen Organismen

⁶⁵ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2015a).

⁶⁶ Siehe Chambre des Députés (2015c).

⁶⁷ Siehe Chambre des Députés (2009).

u.a. des so genannten konventionierten Sektors die Möglichkeit, auch ihre Struktur zu professionalisieren. Alle bisherigen Probleme mit den Handelsermächtigungen, der Mehrwertsteuer und dem verwehrten Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen, sowie die Vorwürfe des unlauteren Wettbewerbs seitens der "normalen" Unternehmen, werden damit vom Tisch sein. Die in den regierungsseitigen Änderungsanträgen nachgereichten Bestimmungen über die Steuerbefreiung der SIS⁶⁸ tragen den Besonderheiten des Sektors Rechnung. Sie sollten auch dazu führen, dass, solange (noch) kein Zwang besteht⁶⁹, möglichst viele der augenblicklichen Asbl's dazu übergehen werden, in Zukunft als SIS zu operieren, auch wenn dieser Übergang über eine Neugründung erfolgen muss. Mehr hierzu ist auch in dem Gutachten der ULESS (Union luxembourgeoise de l'économie sociale et solidaire) nachzulesen⁷⁰. Nachdem die Gutachten der Chambre de Commerce⁷¹ und der Chambre des Salariés⁷² bereits vorliegen (und überwiegend positiv ausfallen) ist zu hoffen, dass eine zügige Bearbeitung des Gesetzesvorschlags durch den Staatsrat dazu führen wird, dass das entsprechende Gesetz noch vor den Sommerferien des Parlaments verabschiedet werden kann. Die Unternehmen der ESS halten mit rund 8% einen beträchtlichen Anteil an der Gesamtbeschäftigung⁷³ und haben die Zahl ihrer Beschäftigten zwischen 2004 und 2012 verdoppelt und damit auch einen erheblichen Beitrag zur Beschäftigung geleistet. Mit dem neuen Gesetz sollte ihrer weiteren gedeihlichen Entwicklung dann nichts mehr im Wege stehen, sodass sie weiterhin zum Wohlergehen der Bevölkerung beitragen können⁷⁴.

2.7 Reform der Pflegeversicherung

Eine immer älter werdende Gesellschaft führt zu immer mehr Pflegebedürftigen auf der einen Seite, und immer weniger Beitragszahlern auf der anderen Seite (demografisches Problem)⁷⁵. Da darüber hinaus auch die Löhne der im Pflegesektor Beschäftigten kontinuierlich steigen, steht die Pflegeversicherung von drei Seiten unter Druck. Während vor sechs Jahren die Reserven noch 44,2% der Jahresausgaben betrugen, waren es 2014 nur

⁶⁸ Siehe Chambre des Députés (2015f).

⁶⁹ In der Beantwortung einer parlamentarischen Frage hat der Justizminister am 24.12.2015 darauf hingewiesen, dass die Vorbereitung von regierungsseitigen Abänderungsvorschlägen zum Gesetzesprojekt Nr. 6054 über die "associations sans but lucratif" und die Stiftungen in vollem Gange seien, sodass demnächst mit der Reform der asbl-Gesetzgebung zu rechnen ist, siehe Chambre des Députés (2015).

⁷⁰ Siehe Chambre des Députés (2015g) und Chambre des Députés (2015h).

⁷¹ ebenda.

⁷² ebenda.

⁷³ Siehe STATEC (2015b) und STATEC (2014).

⁷⁴ Siehe STATEC (2015a).

⁷⁵ Vgl. European Commission (2015).

noch 21,9%⁷⁶, d.h. sie reichten aus, um die Leistungen während 160 Tagen zu garantieren, und sie tun dies nunmehr nur noch für 80 Tage⁷⁷. Eine Reform tut also not.

Dabei hat die Regierung vorrangig die Ausgabenseite im Auge, und zwar die für den Einzelfall aufgewandten Beträge. Seit 2013 ist nunmehr schon der sogenannte "monetäre Wert", der der Verrechnung der Pflegeakten zu Grunde gelegt wird, eingefroren⁷⁸ (was bei weiterhin steigenden Gehältern Druck auf die Pflegedienstleister bedeutet, den diese wiederum nur noch an die Beschäftigten und/oder die Pflegebedürftigen weitergeben können, sobald ihre eventuellen Reserven aufgebraucht sind).

In diesem Sinne sei einerseits auf die Probleme bei der Stöftung Höllef Doheem verwiesen⁷⁹, die im letzten Frühjahr publik wurden, wie andererseits auf die warnenden Verlautbarungen der COPAS⁸⁰, des Zusammenschlusses der Pflegedienstleister.

Bei der Reform möchte die Regierung nunmehr einen Schritt weitergehen, und statt der seit der Gründung der Pflegeversicherung 1999 geltenden Abrechnung einzelner Akte auf eine pauschale Abrechnung in Pflegestufen übergehen⁸¹. Die Gewerkschaften haben bereits zu verstehen gegeben, dass sie diese Aufgabe der Einzelfallbetrachtung, in der sie eine Verschlechterung für die Patienten sehen, nicht hinnehmen wollen⁸². Wie dieser vorprogrammierte Streit ausgehen wird, ist vorerst nicht abzusehen.

Dabei könnte man auf der Suche nach einer weniger monokausalen Neuerung (allein die Höhe der Pflegetarife ist schuld) zu verschiedenen Ansätzen kommen, die insgesamt zu einer Beruhigung der Lage beitragen könnten:

Vorbehaltlos müssten die einzelnen abzurechnenden Pflegeakte auf den Leisten genommen werden, um das auszusondern, was zwar "nice to have" ist, aber nicht unbedingt zur Erhaltung der Pflegequalität auf Kosten der Allgemeinheit finanziert werden muss. Um ein Beispiel zu nennen: dass auch in den Fällen, wo durchaus Familienmitglieder vorhanden sind (bei Alleinstehenden ist dies anders zu betrachten), Einkaufsfahrten und Spaziergänge, die sicherlich sinnvoll und angebracht sind (aber in diesen Fällen eben von den Angehörigen geleistet werden können), aus den Mitteln der Allgemeinheit bezahlt werden sollen, wird man gemeinsam analysieren müssen um dann ggfs. Konsequenzen zu ziehen.

⁷⁶ Das gesetzlich vorgeschriebene Minimum liegt bei 10%; dem hat man sich also in den letzten 6 Jahren kontinuierlich genähert.

⁷⁷ Siehe IGSS (2015).

⁷⁸ Siehe IGSS (2014) und IGSS (2015).

⁷⁹ Siehe SHD (2015).

⁸⁰ Siehe COPAS (2015).

⁸¹ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2015b).

⁸² Siehe z.B. OGBL(2015), CGFP(2015).

- Sodann muss aber auch über die Einnahmenseite nachgedacht werden, und zwar erstens in Form des Beitrags von 1,4% auf den Einkommen der Privatleute. So wird dieser Beitrag immer noch nicht wirklich von allen Einkommen erhoben⁸³, und es bleibt die Frage, warum er nur von Privatleuten entrichtet werden soll⁸⁴. Und es dürfte auch zu debattieren sein, ob denn wirklich bei 1,4% vom steuerpflichtigen Einkommen Ende der Fahnenstange sein muss, oder ob nicht eine (geringe) Anhebung des Beitragssatzes auch zur Reform gehören kann (muss).
- Ein anderes Element der Einnahmenseite ist die staatliche Beteiligung: nachdem sie zwischen 2007 und 2011 bei 140 Millionen EUR pro Jahr eingefroren war⁸⁵, lag sie 2012 noch bei nur 35% und ab 2013 wieder bei 40% der Einnahmen⁸⁶. Hier muss über eine höhere Beteiligung aus dem Staatsbudget debattiert werden, die es sei bei dieser Gelegenheit betont eine bessere Anlage wäre als eine allseits geforderte und in Aussicht gestellte steuerliche Entlastung, in Anbetracht dessen, dass ja anscheinend bei der Steuerreform Raum für Mindereinnahmen (oder hier Mehrausgaben) vorhanden sein soll⁸⁷.

Insgesamt wird es auch darauf ankommen, dass die Angehörigen einer pflegebedürftigen Person sich nicht auf die Position versteifen "wir haben unsere Beiträge bezahlt und jetzt soll die Pflegeversicherung mal machen". Die Mithilfe der Angehörigen ist nicht nur aus finanziellen Gesichtspunkten einzufordern, sondern vor allem, weil eine Gesellschaft, in der die Pflegebedürftigen komplett einer noch so guten "Pflegemaschinerie" überlassen werden und sich verlassen fühlen, an Lebensqualität verliert. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, die die Zukunft mit sich bringt, kommt es darauf an, einen gesunden Mix aus professionellen Pflegekräften, teilprofessionellen Hilfskräften (geschulte "aidants informels") und freiwilligem ehrenamtlichem Engagement zu gestalten.

⁸³ Da er nur auf steuerpflichtige Einkommen erhoben wird, werden nicht alle Einkommen erfasst, so z.B. Veräußerungsgewinne, die wegen der gesetzlichen Definition der sechsmonatigen Haltepflicht keine Spekulationsgewinne sind.

⁸⁴ Siehe z.B. OGBL(2015).

⁸⁵ Was natürlich auch mit zum Abschmelzen der Reserven beitrug!

⁸⁶ Siehe IGSS (2015).

⁸⁷ Vgl. weiter hinten Kapitel4, Abschnitt 4.1.

2.8 Die dritte industrielle Revolution (Rifkin)

Am 24. September 2015 weilte der amerikanische "Trivialökonom"88 und Autor mehrerer Bücher⁸⁹ zur "Dritten Industriellen Revolution" Jeremy Rifkin zu einem Vortrag in Luxemburg. Rifkin hat es wie kaum ein anderer verstanden, einen Mix aus ökonomischen Aspekten, vagen Zukunftsaussichten und trivialen Ankündigungen so zusammenzustricken, dass er nicht nur mit Büchern und Vorträgen heute im Rentenalter mehr verdient als zu seiner aktiven Zeit, sondern daneben auch noch Beratungsverträge an Land zieht, die er über sein Unternehmen "Jeremy R. Rifkin Enterprises" abwickelt. So ist er auch nach seiner Stippvisite in Luxemburg mit einem rund eine halbe Million Euro schweren Beratervertrag seitens der Regierung belohnt worden. In Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsministerium und Chambre de Commerce sollen Rifkins Leute nun in wenigen Monaten einen Plan ausarbeiten, wie die Luxemburger Wirtschaft für die dritte industrielle Revolution fit gemacht werden kann. Abgesehen davon, dass die Gesamtzeit sehr knapp bemessen ist, fällt insbesondere die Konsultationsphase der Sozialpartner⁹⁰ und der Zivilgesellschaft äußerst kurz aus⁹¹, sodass einen die Vermutung beschleicht, dass ohne der Diskussion zu viel Raum geben zu wollen, schnell einige Pflöcke eingehauen werden sollen, von denen es dann heißen wird, sie seien in einem partizipativen und wissenschaftlichen Verfahren aufgestellt worden und daher unverrückbar. Ein weitergehender Kommentar wird erst in der nächsten Ausgabe des Sozialalmanachs möglich sein.

2.9 "Luxembourg 2030" (SOLEP) und "Lëtzebuerg zesummen entwéckelen"

Es handelt sich hier um zwei der mannigfaltigen Initiativen, die es in letzter Zeit gab, um notwendige Entscheidungen in die Zukunft hinein zu identifizieren (CSDD/uni.lu, 5 vir 12, 2030.lu, zesummen an d'Zukunft,...).

Die 2009 gegründete Société luxembourgeoise de l'évaluation et de la prospective (SOLEP) hat sich kurz nach ihrer Gründung eine gigantische Maßnahme vorgenommen: zusammen mit den Akteuren der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und aus den staatlichen

⁸⁸ Amerikanische Wissenschaftler haben seine Darbietung schon mal als schäbige Show bezeichnet und ihn als einen Maschinenstürmer, Verrückten und Demagogen, siehe Thompson (1989).

⁸⁹ Siehe z.B. Rifkin (2011) und (2014).

⁹⁰ Wobei sich die Gewerkschaften bereits ausgeklinkt haben!

⁹¹ Diese wurde am 21. Januar mit einer Vorstellungsveranstaltung in der Chambre de Commerce eröffnet und seit Mitte/Ende Februar treffen sich jetzt die Arbeitsgruppen. Da diese Arbeiten bei Drucklegung noch in vollem Gange waren, lässt sich hier noch nichts dazu sagen. Siehe dazu auch http://www.troisiemerevolutionindustrielle.lu/.

Verwaltungen eine "démarche prospective" Luxembourg 2030 durchführen. Getreu dem Motto "Die Zukunft kann man nicht voraussagen, man muss sie erbauen" ging es darum, die wichtigsten Herausforderungen der kommenden Jahre anzugehen und proaktiv Handlungsweisen zu definieren, damit Luxemburg in 2030 dort anlangen kann, wo die Teilnehmer es haben wollen. Nach einer Vorbereitungsphase 2010-2011 wurde ab 2012 intensiv mit rund 85 Teilnehmern in 5 Arbeitsgruppen analysiert und diskutiert:

- Mondialisation, Europe, gouvernance et exercice de la souveraineté nationale (MEGES)
- Risques écologiques planétaires et effets sur le Luxembourg, mobilité (REPEL-mob)
- Attractivité du territoire (ATTRAC)
- Intégration Multi-culturalité Jeunesse Education (IMJE)
- Vieillissement, pauvreté et inégalités sociales (VIP)

Insgesamt wurden von den Teilnehmern der Arbeitsgruppen auf freiwilliger Basis rund 1250 Arbeitsstunden aufgewendet.

So wurden 26 Themen erörtert, 346 Fakten und Ideen zusammen getragen und 401 wichtige Fragestellungen für die Zukunft herausgearbeitet, von denen 52 als die entscheidenden Fragestellungen identifiziert wurden. Die abschließenden Szenarien wurden sodann entwickelt, die zu 161 Aktionspisten geführt haben. Daraus wurden dann 33 als besonders wichtig und dringlich ausgewählt. Der diesbezügliche Abschlussbericht des Projekts "Luxembourg 2030" der SOLEP wurde am 30. Oktober 2015 der Öffentlichkeit vorgestellt⁹².

Hier ein Auszug aus den Empfehlungen, soweit sie den sozialen Bereich im weitesten Sinn betreffen:

- Désinciter, dans le cadre de la politique du logement, la non-utilisation des terrains et des logements.
- Prévoir une densification minimale sur les nouveaux terrains mis sur le marché selon un jeu de critères transparents.
- En matière de mobilité, réfléchir à établir un « IVL Grande Région » et avancer sur base de constats et conclusions afférentes. Se limiter à définir les grands axes de coopération et ne pas s'impliquer dans le « micro-management » des différents projets.
- S'inspirer de la loi sur la protection de la nature, afin de faire de la loi sur l'aménagement du territoire la base habilitante pour pouvoir grever certaines parcelles de servitudes.

92 Siehe SOLEP (2015).

- Recentrer de manière cohérente les guichets uniques. Donner lieu à un guichet véritablement unique pour toutes les procédures en matière d'aménagement du territoire et communal (systématiser une loi *omnibus* par législature, respectivement à intervalles réguliers).
- Pour stimuler l'offre de logements, taxer les terrains à bâtir où les travaux de construction tarderaient à commencer.
- Pour stimuler l'offre de logements sans risquer une expansion incontrôlée des villes, forcer la densification des zones urbaines via la procédure d'autorisation des Plans d'Aménagement Général.
- Déplacer la charge des impôts et taxes : alléger les impositions et taxations de la main d'oeuvre, augmenter celle de la consommation de ressources et de la pollution.
- Organiser une vie commune au niveau local, éliminer le communautarisme par une mixité des lieux de vies et en évitant les « ghettos ».
- Dans les planifications urbaines, prévoir des ensembles résidentiels à mixité sociale ainsi que des infrastructures communes, promouvoir la proximité entre logement et lieu de travail.
- Développer le logement écologique et économe (en surface au sol notamment), forcer la rénovation énergétique (en faisant attention au danger de la pauvreté énergétique.
- Élargir l'offre de formation destinée aux publics vulnérables pour promouvoir l'employabilité des personnes à faible niveau d'instruction ou des chômeurs spécialisés dans des secteurs en déclin pour renforcer leur niveau de compétences (lecture, calcul, TIC, comptabilité, problèmes de décision, travail en équipe).
- Assouplir de manière intelligente les conditions linguistiques d'accès à certaines professions (notamment dans le secteur public) ou à certains diplômes ou formations qualifiantes y relatives (certaines compétences dans trois à quatre langues devront être suffisantes, une excellence dans toutes les langues n'étant ni nécessaire pour toutes les professions ni possible pour tous les élèves).
- Promouvoir massivement la formation continue ainsi que la VAE Validation des acquis de l'expérience (en faciliter les démarches par la mise en place d'un système de *coaches*).
- Accompagner les enfants connaissant des difficultés d'apprentissage de manière plus intensive pour améliorer leur inclusion.
- Augmenter les passerelles entre types d'enseignement (réduire la hiérarchisation des types d'enseignement).

- Investir massivement dans le premier cycle du fondamental (anciennement préscolaire), l'étendre sur trois ans et promouvoir les langues de manière ludique.
- Inclure les volontaires pensionnés au système d'éducation et aux structures d'accueil des plus jeunes.
- Mettre le numérique au service de la simplification administrative. L'Estonie pourrait servir d'exemple.
- Pour augmenter la perméabilité entre secteur public et privé, réduire les barrières (para-) fiscales à la transition, notamment en instaurant un système de pension unique.
- Créer un Conseil national de la stratégie et de la prospective (ouvert aux chambres professionnelles, aux comités nationaux, aux think tanks, aux clusters, aux organes publics...).
- Évaluer systématiquement *ex post* les résultats qualitatifs et quantitatifs des politiques et confronter les résultats aux objectifs initiaux afin de corriger ou terminer plus rapidement des politiques dont les résultats laissent à désirer.

Einen ganz anderen Verlauf nahm das Regierungsprojekt "Lëtzebuerg zesummen entwéckelen". Die Regierung (beteiligt waren die Ministerien für nachhaltige Entwicklung und Infrastrukturen, für Wohnungsbau, für Landwirtschaft, für Inneres sowie für Wirtschaft) hatte am 15. Juni 2015 zu einem runden Tisch geladen, an dem rund 70 Personen aus den staatlichen Verwaltungen, den Berufskammern, den Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft sowie Urbanisten und Architekten teilgenommen haben⁹³. In 4 Arbeitsgruppen wurden die Thematiken präsentiert, diskutiert und analysiert, sowie Ideen zur Problemlösung vorgeschlagen. Die Schlussfolgerungen, die daraus gezogen worden sind, wurden dann am 24. Februar 2016 der Presse und der Öffentlichkeit vorgestellt⁹⁴. Angeschnitten wurden dabei die Themen

- Mobilisierung von Grundstücken für den Wohnungsbau,
- Reglementarische Werkzeuge und Leitplan Raumplanung (Programme directeur d'aménagement du territoire, PDAT),
- Finanzielle Anreize,
- Regionales Vorgehen.

Um diese verschiedenen Vorschläge und Maßnahmen umzusetzen, wurden Ende 2015 die 4 sektoriellen Leitpläne wieder in die Prozedur gegeben. Es wurde dann auch die Schaffung eines öffentlich-privaten Fonds zur Entwicklung der Nordstadt gutgeheißen.

⁹³ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2015e).

⁹⁴ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2016b).

Über die Ausdehnung von Urbanisierungszonen hinaus besäße die Entwicklung der Industriebrachen z.B. in Wiltz, Dommeldingen, Schifflingen oder auch an der "Porte de Hollerich" ein enormes Potential, um das Land nachhaltiger zu entwickeln⁹⁵.

2.10 Budget 2016

Der Finanzminister hat das Budget 2016 am 14. Oktober 2015 im Parlament hinterlegt⁹⁶ und es als Budget der Kontinuität, der Zuverlässigkeit und der Solidarität gekennzeichnet. Er hat dazu als Fazit gezogen: "Mir sinn um richtege Wee." Genau so hatte der Premier seine Erklärung zur Lage der Nation⁹⁷ betitelt! Er stellte dann die fünf Prioritäten des Budgets vor: Wachstum unterstützen, investieren im Interesse der Bürger, den Sozialstaat weiter stärken, den Klimawandel ernst nehmen und Solidarität zeigen über unsere Grenzen hinaus. Es ist also festzuhalten, dass Luxemburg als alleinige Strategie weiterhin auf Wachstum setzt, auch wenn der Klimawandel ernst genommen werden soll (aber wie? Im Budget ist lediglich vermerkt, dass Luxemburg sich bis 2020 mit 120 Mio EUR an der internationalen Klimafinanzierung beteiligen wird, kein Wort über notwendige nationale Anstrengungen, die z.B. auch im neuen Länderbericht der EU-Kommission als unzureichend bezeichnet werden⁹⁸).

Positiv ist aber zu vermerken, dass das Wohnungsbauministerium ein Drittel mehr Mittel bekommt, davon 28,8 Mio EUR für die Mietsubvention; aber auch der "soziale" Wohnungsbau geht um 50%, und die Kredite für die Agence immobilière sociale gar um 77% nach oben!

Positiv ist sicher auch, dass die Investitionen weiter steigen und 2016 bei rund 2,25 Mia EUR liegen werden.

Im Zusammenhang mit der Priorität "den Sozialstaat weiter stärken" sprach der Finanzminister von einem "Budget des sozialen AAA"! Auch wenn rund die Hälfte der Ausgaben für Soziales im weitesten Sinne zur Verfügung steht, so muss man doch feststellen, dass bei steigender Armut und steigender Ungleichheit⁹⁹, bei weiterhin hoher, wenn auch leicht abnehmender Arbeitslosigkeit¹⁰⁰ Luxemburg noch weit von einem sozialen AAA entfernt ist!

⁹⁵ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2016c).

⁹⁶ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2015c).

⁹⁷ Siehe Kapitel 1.

⁹⁸ Siehe Commission Européenne (2016).

⁹⁹ Siehe STATEC (2015c).

¹⁰⁰ Siehe Adem (2016).

Der Finanzminister erklärte sodann einerseits, dass der "Zukunftspak" ganz umgesetzt werden müsse, wenn er wirksam sein sollte, andererseits legte er dar, dass dadurch bis 2019 insgesamt eine Verbesserung von rund 840 Mio EUR erreicht werden wird, wo bei der Vorstellung des "Zukunftspak" noch von einer Milliarde die Rede war¹⁰¹!

Im Zusammenhang mit der angekündigten Steuerreform ging der Finanzminister auf das veränderte internationale Umfeld ein, sprach den Informationsaustausch in Bezug auf die "Rulings" genau so an wie die BEPS-Initiative der OECD¹⁰², kündigte dabei eine Senkung des Steuersatzes für Betriebe, bei gleichzeitig verbreiterter Steuerbasis an und stellte ebenso in Aussicht, dass zwar "all Mënsch"(!) nachher mehr in der Geldbörse haben solle, dass aber insbesondere "Mittelstand" (sic!)¹⁰³, junge Familien und insbesondere Alleinerziehende entlastet werden sollen.

Kopernikus: diesen Nimbus wird der Finanzminister wohl nie mehr los werden, er wollte Kopernikus werden und das Budget auf eine neue Basis stellen, hat es aber nur zu schrittweisen Anpassungen gebracht, so stellt er auch für 2016 fest, dass "eng ganz Rei Neierungen" sich in "de Budget vun der neier Generatioun aschreiwen". Die einzige konkrete Maßnahme, die in Aussicht gestellt wird, ist die, in Zukunft das Budget für das jeweilig nächste Jahr von der mehrjährigen Finanzplanung abzukoppeln. Letztere soll ab nächstem Jahr im Frühling im Zusammenhang mit dem europäischen Semester¹⁰⁴ verabschiedet werden. Diese soll denn auch mehr Gewicht bekommen, und das jeweilige Budget des nächsten Jahres nur noch eine Deklination davon sein…

Das Budget für 2016, das auf einem Wirtschaftswachstum von 3,4% aufgebaut ist, führt in sofern zu einer Defizitverringerung, als ein "positiver Schereneffekt", wie sich der Finanzminister ausdrückte dadurch entsteht, dass die Ausgaben zwar mit 4,3% ansteigen, die Einnahmen dafür aber mit 5,6%.

In den verschiedenen Gutachten gab es auch jene Menge Kritik am Budget 2016. Sie reichte vom Ruf nach mehr Transparenz¹⁰⁵ über die viel zu optimistischen Prognosen¹⁰⁶ zu Appellen, das Sparen nicht einzustellen¹⁰⁷ und vorsichtig zu operieren¹⁰⁸. Einzig das Gutachten der Chambre des Salariés ging in die andere Richtung¹⁰⁹: sie sieht die Ziele der Konsolidierung erreicht, soziale Probleme aber sich verschärfend und empfiehlt daher, mit

```
101 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2014).
```

¹⁰² Siehe Haslehner (2015).

¹⁰³ Zur Frage des so genannten "Mittelstandsbuckels" siehe Georges & Urbé (2014).

¹⁰⁴ Siehe Kapitel 3.

¹⁰⁵ Siehe Chambre des Députés (2015s).

¹⁰⁶ Siehe Chambre des Députés (2015q).

¹⁰⁷ Siehe Chambre des Députés (2015p).

¹⁰⁸ Siehe Chambre des Députés (2015n) und (2015r).

¹⁰⁹ Siehe Chambre des Députés (2015o).

dem Sparkurs aufzuhören und die Kaufkraft der Haushalte, auch durch die Steuerreform, zu stärken.

Nach der Abstimmung im Parlament¹¹⁰ sieht das Budget 2016 dann insgesamt 13,067 Mia EUR an Einnahmen und 13,505 Mia EUR an Ausgaben vor, womit ein Defizit von rund 438 Mio EUR verbleibt. Das ergibt beim Zentralstaat ein Minus von 1,4%, das sich durch den positiven Saldo der Sozialversicherung und unter Einbeziehung der Gemeinden auf plus 0,1% verbessert, wobei der so genannte (und sehr umstrittene) "strukturelle Saldo" bei plus 0,5% liegt, was dem mittelfristigen Ziel des nationalen Stabilitäts- und Wachstumsprogramms 2015 entspricht¹¹¹, wodurch auch der (erste!) grüne Berichterstatter in seinem Bericht vermerken konnte, dass das Budget das Plazet der Europäischen Kommission bekommen habe¹¹². Der Berichterstatter hatte als grüner Abgeordnete auch das positive Erlebnis, das Budget mit den Erfordernissen des nachhaltigen Wachstums in Einklang zu sehen.

2.11 Tripartite ohne/mit Zukunft?

Nachdem, trotz mehrfacher Ankündigung, monatelang keine Konsultation der Sozialpartner, insbesondere nicht zu Fragen der anstehenden Steuerreform, stattfand, lediglich am 25. Januar 2015 die Regierung im Rahmen des europäischen Semesters mit den Sozialpartnern knapp zwei Stunden tagte (siehe Kapitel 3, Abschnitt 3.2)¹¹³, kam die Regierung (der Arbeits- und Beschäftigungsminister) am 18. Februar 2016 erstmalig wieder mit den Sozialpartnern zusammen. Das Treffen im Rahmen des "Comité permanent du travail et de l'emploi" war ausschließlich dem Thema "Arbeitszeit" respektive deren Flexibilisierung gewidmet. Seit dem Jahr 1999, als im Rahmen des sogenannten PAN-Gesetzes¹¹⁴ die Arbeitszeit dergestalt flexibilisiert wurde, dass für die Einhaltung der 40-Stunden-Woche und des 8-Stundentages eine Referenzperiode von einem Monat eingeführt wurde, werden die Gewerkschaften nicht müde, dies als eine schlechte Regelung zu bezeichnen, während die Arbeitgeber intensiv eine weitergehende Flexibilisierung fordern. Sofern eine weitere Flexibilisierung durchaus auch im Interesse der Arbeitnehmer sein kann, um Familie und Beruf besser vereinbaren zu können, wollen die Gewerkschaften sich keinesfalls jeglicher Flexibilisierung in den Weg stellen. Für sie geht es vor allem darum, zu verhindern, dass eine Flexibilisierung, die einseitig im Interesse der Arbeitgeber organisiert wird dazu führt, dass

¹¹⁰ Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2015d).

¹¹¹ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2015d).

¹¹² Siehe Chambre des Députés (2015t).

¹¹³ Siehe CES (2016).

¹¹⁴ Grand-Duché de Luxembourg (1999).

diese (weiterhin) alleine die Verfügung darüber haben, wann es zu Überstunden kommt (die höher entschädigt werden müssen) und wann es sich um einfache Mehrarbeit handelt, die im Rahmen der Referenzperiode durch entsprechende Minderarbeit ausgeglichen werden kann. Und: als Ausgleich für die Flexibilisierung wollen sie eine Arbeitszeitverkürzung: ins Spiel gebracht wurde beispielsweise eine sechste gesetzliche Urlaubswoche¹¹⁵.

Da es (erwartungsgemäß?) am 18. Februar 2016 zu keiner Einigung kam¹¹⁶, zog der Arbeits- und Beschäftigungsminister die Schlussfolgerung, die Akteure zum 21. März 2016 erneut zusammen zu rufen und bis dahin ein Verhandlungspapier zu erstellen, das mit den Sozialpartnern individuell besprochen werden soll.

Da dieses Treffen vom 21. März außerhalb des Redaktionsschlusses dieses Beitrages liegt, kann diese Baustelle hier nicht abschließend behandelt werden.

Weitere Bemühungen der Wiederbelebung des Sozialdialogs waren die am 22. und 25. Februar 2016 stattgefundenen "Bipartites" zwischen Regierung und Patronat resp. Gewerkschaften. Sie dienten beide eigentlich der Bilanzierung der Fortschritte (resp. des Stillstandes) seit den letzten Abmachungen vom 28 November resp. vom 22. Dezember 2014. Jene mit dem Patronat diente nach Regierungsaussage auch der Erörterung des Themas "Wettbewerbsfähigkeit"¹¹⁷.

Mitten in dieses Szenario hinein platzten dann zeitgleich einerseits die UEL mit ihrem Vorschlag, sich aus der Krankenversicherungs-Finanzierung zurückzuziehen¹¹⁸, andererseits ein Vorschlag seitens der patronatsnahen Stiftung Idea¹¹⁹, den Index-Mechanismus dahingehend zu modulieren, dass Index-Tranchen nur dann erfallen sollen, wenn gleichzeitig mit den Preisen auch die Produktivität sich um 2,5% verbessert hat. Da dieser angekündigte Vorschlag bis Redaktionsschluss nicht als solches vorlag, und in der Ankündigung viele Details fehlten und Ungereimtheiten enthalten waren, kann auch dieser Vorschlag hier nicht abschließend bewertet werden, es ist aber davon auszugehen, dass er eher Sand als Öl im Getriebe der Tripartite sein wird.

Ein geplantes neues Zusammenkommen der Tripartite lag ebenfalls außerhalb unserer Redaktionsfristen, sodass auch hier der weitere Fortgang nicht erörtert werden kann, es ist aber in diesem Moment zu erwarten, dass diese Dreiergespräche nicht eben einfach sein werden: alleine die Zähflüssigkeit, aber auch der geringe Fortschritt bei den nach

¹¹⁵ Siehe http://www.ogbl.lu/un-paquet-social-pour-le-luxembourg.

¹¹⁶ Siehe u.a. http://5minutes.rtl.lu/grande-region/laune/877750.html.

¹¹⁷ Siehe www.gouvernement.lu/5741014/22-gouvernement-patrons?context=510177 und www.gouvernement.lu/5752478/25-gouvernement-syndicats.

¹¹⁸ Siehe UEL (2016), siehe auch Abschnitt 4.6 in Kapitel 4.

¹¹⁹ Siehe Idea (2016).

der letzten Tripartite eingesetzten Arbeitsgruppen¹²⁰, sowie die Tatsache, dass entgegen der Ankündigung, die Sozialpartner bisher nicht in die Vorbereitungen der Steuerreform eingebunden wurden¹²¹, deuten darauf hin, dass der Sozialdialog weiterhin in Schwierigkeiten steckt. Vielleicht ist das vielgepriesene Luxemburger Modell überhaupt nicht mehr für die heutige Zeit geeignet.¹²² Wie sollte es aber dann weitergehen? Wir sind auf die weitere Entwicklung gespannt.

2.12 Die Flüchtlingskrise

Ein Kommentar zum Sozialjahr 2015/16 kann nicht darauf verzichten, die Flüchtlingskrise mit in den Blick zu nehmen, die im Sommer 2015 begann. Während die Gesamtzahl der 2015 ins Land gekommenen "Demandeurs de protection internationale" (DPI) in 2015 etwa 2,5-mal so hoch war wie 2013 und 2014, war sie nur um knapp 20% höher als in 2011 und 2012. Aber ihre Verteilung über das Jahr war eine andere: während die monatlichen Schwankungen in 2011 und 2012 nicht besonders stark waren, zeigte sich in 2015 ein anderes Profil. Gegen Ende des Jahres waren die Zahlen mehr als viermal so hoch wie am Anfang, und der Anstieg begann im August um ab September recht steil nach oben zu zeigen. Dies belegen eindeutig die Zahlen des Außenministeriums¹²³. Hier seien zuerst einige simple Feststellungen an den Anfang gestellt:

- Diese Flüchtlingskrise traf die europäischen Staaten völlig unvorbereitet, obwohl sie vorhersehbar war angesichts des Elends der intern oder in die Nachbarländer geflohenen Menschen aus Syrien und dem Irak.
- Der Flüchtlingsstrom wird nicht zu stoppen sein, solange die Gründe für die Flucht in diesen Ländern weiter bestehen, und an diesen Gründen haben die Staaten Europas kräftig mitgemischt.
- Wie die Europäische Union mit der Problematik umgeht ist beschämend und ein Skandal. Selbst die im September 2015 bereits gemeinsam verabredete Übernahme von 160.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien in andere europäische Länder kommt nicht voran, es sind bisher nur 500 "Relocations" vorgenommen worden¹²⁴. Anstatt sich solidarisch der Frage zu stellen, kocht jeder Mitgliedsstaat sein eigenes nationales Süppchen, und besonders diejenigen "neuen" Mitglieder, die selber nach

¹²⁰ Siehe http://www.gouvernement.lu/4412642/03-partenaires-sociaux?context=519177.

¹²¹ Ein erstes Treffen der Regierung mit den Sozialpartnern ist für den 12. März 2016 terminiert, was aber leider nach unserem Redaktionsschluss liegt.

¹²² Siehe z.B. Saint-Paul (2016b).

¹²³ Siehe Ministère des Affaires étrangères et européennes (2016).

¹²⁴ Siehe z.B. https://www.tagesschau.de/ausland/fluechtlingsbilanz-101.html.

1989 in den Genuss der europäischen Solidarität gekommen sind, verweigern eine solche solidarische Haltung. Unüberlegtes Geschwätz verschiedenster Politiker und gar Regierungen, wie das Verlangen nach oder gar Verkünden einer "Höchstgrenze" für die Einreise von Flüchtlingen, wo die Genfer Konvention völlig klar ein solches Recht auf Einreise für jeden Asylsuchenden festschreibt, zeugen nicht nur von Blindheit, Verschlagenheit und Unfähigkeit, sondern wiegeln, zusammen mit anderen "Fischern am rechten Rand", die Bevölkerung auf. Daher ist es nicht verwunderlich wenn weite Teile der europäischen Bevölkerung aus Unkenntnis und Angstgefühlen heraus eine ablehnende Haltung einnehmen. Statt diese Teile der Bevölkerung zu verdammen oder zu beschimpfen, sollte solches einerseits den dafür verantwortlichen Politikern widerfahren, andererseits sollte aber eben Aufklärung und damit ein Überwinden der Angst zu einer veränderten Haltung führen können.

- Für Luxemburg muss man feststellen, dass die Regierung rasch, unbürokratisch und effizient reagiert hat, indem in kürzester Zeit genügend Notunterkünfte zur Verfügung gestellt werden konnten. Da von diesen aber einige nur vorübergehender Natur sind, sollen über Containerdörfer Ersatzlösungen bereitgestellt werden. Hierzu ist die Mitarbeit der Gemeinden notwendig, und das ist anderthalb Jahre vor den nächsten Gemeindewahlen nicht mehr so evident. Auch wird der richtige Test erst kommen, wenn, wie vorauszusehen, etwa die Hälfte der DPI als Flüchtlinge anerkannt werden und sie dann eine definitive Wohnung (auf dem ohnehin, besonders im unteren Segment, angespannten Luxemburger Wohnungsmarkt), sowie eine Arbeitsstelle finden müssen.
- Die Luxemburger Gesellschaft hat insgesamt auch sehr gut reagiert, spontane Hilfsaktionen haben sich entwickelt, wenn auch nicht immer sehr gut vorbereitet, aber mittlerweile sind mit der Inbetriebnahme des Centre de tri national in Gasperich auch diese Anfangsschwierigkeiten überwunden. Bleibt zu sehen, ob sich auch hier die Solidarität angesichts der andauernden Präsenz und des zukünftigen Drucks auf den Arbeits- und besonders den Wohnungsmarkt halten wird.

Was die gesetzgeberische Bewältigung anbelangt, so wurde Ende 2015 das "Paquet asile" der EU in Luxemburger Recht umgesetzt, nicht sehr zur Freude der NGO's. Wir drucken dazu hier die Stellungnahme des Luxemburger Flüchtlingsrates ab:

Communiqué de presse : "Paquet asile : une occasion ratée"

Cet après-midi, la Chambre de Députés s'apprête à voter le projet de loi 6775, relatif à l'accueil des demandeurs de protection internationale et de protection temporaire, faisant suite au vote, la semaine dernière, du Projet de loi 6779 sur le droit d'asile. Sera ainsi conclue la transposition du Paquet asile dans la législation luxembourgeoise et la réforme de la législation actuelle sur l'asile.

Le Luxembourg disposera ainsi d'une nouvelle législation sur le droit d'asile et les conditions d'accueil. Mais est-ce que cette législation est adaptée à la réalité ? Tient-elle compte des évolutions récentes ? La réponse du Collectif Réfugiés est claire : non !

Il y a sans doute des améliorations dans certains aspects. Concernant le projet de loi 6779 sur le droit d'asile, la limitation des délais d'examen de la demande à 6 mois, allant au maximum jusqu'à 21 mois, l'introduction de certaines garanties procédurales, notamment pour les personnes vulnérables, ou la possibilité de régularisation pour les familles avec enfants scolarisés depuis plus de 4 ans, sont des exemples d'évolutions positives, mais timides. Par contre, le législateur crée une procédure d'introduction de la demande très complexe avec plusieurs étapes, ne prévoit pas de formations pour les interprètes, conditionne l'accès à l'assistance judiciaire, maintient la possibilité de mettre des mineurs en rétention et propose des alternatives à la rétention difficilement applicables.

Pour ce qui est du projet de loi 6775 sur l'accueil des demandeurs d'asile, que la majorité approuvera certainement cet après-midi, il y a lieu de noter que les amendements gouvernementaux étaient courageux. Malheureusement ces avancées considérables ne se retrouvent plus dans le texte final, ce qui à nos yeux est décevant. Unique exception, la diminution des délais pour l'accès au marché de l'emploi de 9 à 6 mois. Il est donc difficile de voir des améliorations de taille! Le maintien du montant de l'allocation mensuelle à 25 euros et principalement le manque de dispositions d'autonomisation des demandeurs de protection internationale sont des exemples de « status quo ».

Le bilan de la transposition du Paquet asile est ainsi très décevant. Nous aurons une nouvelle loi qui n'est pas adaptée à la réalité et ne tient pas compte des évolutions récentes. Une grande majorité des demandeurs de protection internationale qui sont arrivés ces derniers mois au Luxembourg ont des réelles chances d'obtenir le statut de réfugié. Y a-til du sens à ne pas prévoir des dispositions pour l'autonomisation de ces personnes ? Ne s'agit-il pas ici d'une occasion ratée pour bien légiférer et bien faire les choses ?

Mais comment en est-on arrivé là?

Tout d'abord parce que le législateur n'a pas perdu ses mauvaises habitudes en matière de transposition de certaines directives européennes. Le Paquet asile fut approuvé définitivement en juin 2013. Les projets de loi en question furent déposés qu'en février 2015. Arrivés à ce stade et face au lancement, en septembre dernier, d'une procédure d'infraction à l'encontre du Luxembourg par la Commission Européenne, le Gouvernement et le Parlement ont décidé d'approuver des lois incomplètes pour éviter d'être sanctionnés. Dans le rapport de la Commission des Affaires Etrangères et de l'Immigration sur le projet de loi 6779 sur le droit d'asile, nous pouvons même lire : « la politique en matière d'asile de l'Union Européenne évoluera sans doute en fonction des expériences que nous vivons en ce moment et que les directives de 2013 sont déjà dépassées par les événements ». Pour ce qui est du projet de loi 6775 sur l'accueil des demandeurs d'asile, concernant le retrait des dispositions favorisant l'autonomisation et l'intégration des demandeurs de protection internationale suite aux remarques du Conseil d'État, il est écrit dans le rapport de la Commission de la Famille et de l'Intégration : « Comme les mesures qui seraient nécessaires pour instituer, à court terme, un dispositif respectant toutes les préoccupations du Conseil d'État, s'avèrent difficilement réalisables, la Commission parlementaire (...) a décidé d'amender l'article en question et de retirer les dispositions relatives au projet d'accompagnement du présent projet de loi, compte tenu de l'urgence de transposer la directive 2013/33/UE. ».

Lors des débats parlementaires, les retards étaient imputés aux temps pris par les organisations qui ont avisé les projets de loi. Pour ce qui est du Collectif réfugiés, nous avons la conscience tranquille. Nos avis étaient remis dès le mois de mai, alors que le Gouvernement a pris 18 mois pour entamer la procédure législative. Qui a pris du retard?

Ecoutés mais pas entendus

Pour la première fois, le Collectif Réfugiés a été officiellement saisi par le Ministère des Affaires Etrangères pour l'appréciation d'un projet de loi, ce que nous saluons! Il est aussi louable de la part des deux commissions parlementaires de nous avoir reçu pour discuter de nos propositions. Nous regrettons néanmoins le fait que le ministre de l'Immigration, dont la posture, le discours et l'action en matière d'asile dans le cadre de la présidence luxembourgeoise sont irréprochables, n'ait pas eu le temps de nous rencontrer. Aucun responsable politique de son ministère n'a voulu nous recevoir avant que les jeux ne soient faits.

Du côté du Ministère de la Famille, la ministre s'est entretenue avec le Collectif à plusieurs occasions et nos propositions ont été incorporées dans les amendements gouvernementaux du projet de loi 6775 accueil des demandeurs d'asile, propositions que finalement la commission a laissé tomber évoquant l'urgence!

Le Collectif Réfugiés manifeste ainsi son énorme déception du fait d'avoir été écouté mais pas entendu!

Nous avons la ferme conviction que nos propositions, inspirées de notre expérience de terrain, permettraient d'avoir une législation plus en phase avec la réalité et plus respectueuse de la dignité des personnes qui cherchent la protection au Luxembourg.

Unterschrieben mit "Collectif Réfugiés luxembourgeois – Lëtzebuerger Flüchtlingsrot" und mit Datum 17. Dezember 2015.

Für weitere und tiefer gehende Betrachtungen zur Flüchtlingsproblematik verweisen wir an dieser Stelle noch auf den Artikel von Marie-Christine Wirion unter "Études sélectionnées du Service Caritas Recherche et Développement" in der zweiten Sektion dieses ersten Teils des Sozialalmanachs mit dem Titel: "L'Europe solidaire ou mortuaire?"

Literaturverzeichnis

ADEM (2016): AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI: Bulletin luxembourgeois de l'emploi, N° 1, janvier 2016, Luxembourg.

CES (2016): CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, Semestre européen : Première réunion "Dialogue social annuel Gouvernement – partenaires sociaux", sous l'égide du CES, http://www.ces.public.lu/fr/actualites/2016/01/sem-europ-1/index.html, Luxembourg.

CGFP (2015): CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE: Die Reform der Pflegeversicherung im Mittelpunkt, CGFP-Exekutive traf mit dem Minister für Soziale Sicherheit zusammen, Pressecommuniqué vom 22.09.2015, Luxemburg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013): Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises et modifiant le Code du travail et la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le Registre de Commerce et des Sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, Document parlementaire N° 6545, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015a): Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, Amendements gouvernementaux, Document parlementaire N° 6410¹³, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015b): Amendements gouvernementaux au Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant: a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Document parlementaire N° 6542⁰⁷, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015c): Projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal et modifiant l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, les articles 112 et 161 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le paragraphe 3 de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal et le paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 octobre 1934 relative à l'impôt sur la fortune, Document parlementaire N° 6831, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015d): Projet de loi portant réforme des prestations familiales, Document parlementaire N° 6832, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015e): Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant : a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Avis de Caritas Luxembourg, Document parlementaire N° 6542¹³, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015f): Projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal et modifiant l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, les articles 112 et 161 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le paragraphe 3 de la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal et le paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 octobre 1934 relative à l'impôt sur la fortune, Amendements gouvernementaux, Document parlementaire N° 6831⁰¹, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015g): Projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal et modifiant l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, les articles 112 et 161 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le paragraphe 3 de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal et le paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 octobre 1934 relative à l'impôt sur la fortune, Avis de l'Union luxembourgeoise de l'économie sociale et solidaire, Avis de la Chambre de Commerce, Avis de la Chambre des Salariés sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission consultative pour le sociétés d'impact sociétal prévue à l'article 10 du projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal, Document parlementaire N° 6831⁰², Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015h): Projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal et modifiant l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, les articles 112 et 161 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le paragraphe 3 de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal et le paragraphe 3 de la loi modifiée du 16 octobre 1934 relative à l'impôt sur la fortune, Avis complémentaires de l'Union luxembourgeoise de l'économie sociale et solidaire, de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Salariés, Document parlementaire N° 6831⁰³, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015i): Antwort des Justizministers auf die parlamentarische Frage Nr. 620 in: Compte rendu des séances publiques N° 5 – Session ordinaire 2015-2016, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015j): Projet de loi portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement », Document parlementaire N° 6916, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015k): Débat d'orientation sur l'orientation future de la politique du logement, in: Compte rendu des séances publiques N° 16 – Session ordinaire 2014-2015, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (20151): Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises et modifiant le Code du travail et la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le Registre de Commerce et des Sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, Rapport de la Commission du travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Document parlementaire N° 6545¹², Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015m): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Document parlementaire N° 6720, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015n): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Avis du Conseil d'État, Document parlementaire N° 672002, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015o): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Avis de la Chambre des Salariés, Document parlementaire N° 6720^{01B}, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015p): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Avis de la Chambre des métiers, Document parlementaire N° 6720^{01C}, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015q): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Avis de la Chambre de commerce, Document parlementaire N° 6720^{01D}, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015r): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Avis de la Cour des Comptes, Document parlementaire N° 6720⁰³, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015s): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Avis de la Banque Centrale du Luxembourg, Document parlementaire N° 67200^{1G}, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015t): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Rapport de la Commission des Finances et du Budget, Document parlementaire N° 6720⁰⁷, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015u): Projet de loi ayant pour abjet : a) l'organisation de la Maison de l'orientation ; b) la cohérence de l'orientation scolaire et professionnelle et modifiant : 1) la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre de psychologie et d'orientation scolaires, 2) la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques, 3) la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée, 4) la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire et de la formation professionnelle continue, 5) la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, 6) la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers, Document parlementaire N° 6935, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2016a): Projet de loi portant réforme du congé parental et modifiant 1. le Code du travail ; 2. le Code de la sécurité sociale ; 3. la loi modifiée du 14 mars 1988 relative au congé d'accueil ; 4. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 5. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 6. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 7. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail, Document parlementaire N° 6935, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2016b): Projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, Rapport de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Document parlementaire N° 6410²⁰, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2016): Document de Travail des Services de la Commission, Rapport 2016 pour le Luxembourg, SWD(2016) 84 final, Bruxelles.

COPAS (2015): Réforme de l'assurance dépendance – Avis COPAS, Luxembourg.

DP (2013): Deng Stëmm fir d'Zukunft, Besser Léisunge fir eist Land, Wahlprogramm, http://www.dp.lu/docs/wahlen2013/dp_wahlprogramm_2013.pdf, Luxembourg.

EDITPRESS (2012): Tageblatt, Ausgabe vom 16. März 2012, Esch/Alzette.

EUROFOUND (2012): European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, Luxembourg.

EUROFOUND (2014): European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Mapping youth transitions in Europe, Luxembourg.

EUROPEAN COMMISSION (2015): The 2015 Ageing Report, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic and budgetary projections for the 28 Member States (2013-2060), Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBE, ROBERT (2014): « Le 'Mëttelstandsbockel': une chimère? » dans GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir.): Sozialalmanach 2014, Schwerpunkt: Recht op Aarbecht, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015a): Conférence de presse sur l'économie sociale et solidaire : Le Conseil de Gouvernement adopte le projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal (SIS), http://www.mte.public.lu/actualites/articles/2015/06/2015-06-05-SIS/index.html.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015b): Rencontre dans le contexte de la réforme projetée de l'assurance dépendance au Vitarium à Roost/Bissen, Communiqué après la réunion, http://www.gouvernement.lu/5062871/10-schneider-vitarium?context=3423167.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015c): Mat Vertrauen no vir kucken, Discours de Pierre Gramegna à l'occasion de la présentation du projet de Budget 2016, http://www.gouvernement.lu/5329571/14-gramegna-budget, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015d): 16^e actualisation du Programme de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2015-2019, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015e): Table ronde avec la société civile portant sur les enjeux d'un développement spatial durable, Communiqué de presse du 15 juin 2016, http://www.gouvernement.lu/4956266/15-developpement-spatial?context=519177, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015f): Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2015, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2016a): Indexation des bourses d'État pour études supérieures, Communiqué de presse publié le 16 février 2016, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2016b): Présentation des conclusions de la table ronde « Lëtzebuerg zeseummen entwéckelen – Quelle démarche pour un développement spatial durable ? », Conférence de presse du 24 février 2016, http://www.gouvernement.lu/5750500/24-letzebuerg-entweckelen?context=519177, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2016c): Lëtzebuerg zesummen entwéckelen – Quelle démarche pour un développement spatial durable? Conclusions de la table ronde du 15 juin 2015, http://www.gouvernement.lu/5751655/Brochure.pdf, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1999): Loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998, Mémorial A N° 13 de 1999, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2002): Loi du 8 Novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Mémorial A N° 127 de 2002, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008): Loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (intitulé abrégé), Mémorial A N° 159 de 2008, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2009): Loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant : 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau, 2. l'article 631-2 du Code du Travail, Mémorial A N° 41 de 2009, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2014): Loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015), Mémorial A N° 255 de 2014, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2015a): Loi du 23 juillet 2015 portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises et modifiant le Code du travail et la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le Registre de Commerce et des Sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, Mémorial A N° 144 de 2015, Luxembourg

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2015b): Loi du 23 juillet 2015 portant modification du Code du travail et du Code de la sécurité sociale concernant le dispositif du reclassement interne et externe, Mémorial A N° 143 de 2015, Luxembourg

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2015c): Loi du 9 décembre 2015 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant : a) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti ; c) la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Mémorial A N° 233 et N° 247 de 2015, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2015d): Loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (intitulé abrégé), Mémorial A N° 242 de 2015, Luxembourg.

HASLEHNER WERNER (2015): Implications of the OECD BEPS-initiative for a small country like Luxembourg, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

HOFFMANN, MARCO (2012): Sortir de l'échec. La politique du logement au Luxembourg, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Nachhaltiges Wohnen, Luxembourg.

HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN & SCHMITZ, ANETT & WAGNER, MALOU & WILTZIUS, MARTINE (2015): Eine black box wird geöffnet, Einblicke in Organisation und Praxis privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg, Belval.

IDEA (2016): Teaser – Productivité, salaires, inflation : pour un débat décomplexé, http://www.fondation-idea.lu/2016/02/25/teaser-productivite-salaires-inflation-pour-un-debat-decomplexe, Luxembourg.

IGSS (2014): INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SECURITÉ SOCIALE: Rapport général sur la sécurité sociale 2013, Luxembourg.

IGSS (2015): INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SECURITÉ SOCIALE: Rapport général sur la sécurité sociale 2014, Luxembourg.

INFPC (2015): INSTITUT NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE: Perspectives d'emploi pour les élèves de l'enseignement secondaire technique, TEVA – Indicateurs 2010-2013, Formabref octobre 2015, Luxembourg.

LE QUOTIDIEN (2016): Les congés pour raisons familiales augmentés, édition du 27 janvier 2016, Esch/Alzette.

LIES, MARC (2016): Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Document parlementaire N° 6830, Luxembourg.

LCGB (2015): Entrevue entre le LCGB et le Ministre de la Sécurité Sociale – Qualité des prestations et prise en charge individuelle doivent être maintenues par la réforme de l'assurance dépendance, Communiqué du 10 Septembre 2015, Luxembourg.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES (2016): Bilan de l'année 2015 en matière d'asile et d'immigration, Luxembourg.

MENEJ (2015): MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE: Décrochage scolaire au Luxembourg – année scolaire 2012-2013, L'Enseignement luxembourgeois en chiffres, Luxembourg.

MENEJ (2016): MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE: Rapport d'activités 2015, Luxembourg.

MENEJ & UNIVERSITÉ (éd., 2015a): MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE & UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG: Bildungsbericht Luxemburg 2015, Luxembourg.

MENEJ & UNIVERSITÉ (éd., 2015b): MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE & UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG: La Transition de l'adolescence vers l'âge adulte/Übergänge vom Jugend- ins Erwachsenenalter, Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg 2015/Nationaler Bericht zur Situation der Jugend in Luxemburg 2015, Luxembourg.

OECD (2015): ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: Education at a Glance 2015, November 2015, Paris.

OECD (2016): ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: Les élèves en difficultés : Pourquoi décrochent-ils et comment les aider à réussir ? Février 2016, Paris.

OGBL (2015): Réforme de l'assurance dépendance, Prise de position de l'OGBL du 12 octobre 2015, Luxembourg

RIFKIN, JEREMY (2011): The Third Industrial Revolution, New York.

RIFKIN, JEREMY (2014): The zero marginal cost society: the internet of things, the collaborative commons, and the eclipse of capitalism, New York.

RODRIGUES, STEPHANE (2013): Les services sociaux d'intérêt général dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Luxembourg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2012): Luxemburger Wort, Ausgabe vom 16. März 2012, Luxemburg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2016a): Nachlässiger Umgang, Beamtenkammer moniert: Gutachten werden nicht ernst genug genommen, in Luxemburger Wort, Ausgabe vom 16. Februar 2016, Seite 2, Luxemburg.

SAINT-PAUL LUXEMBOURG (2016b): Dialogfähigkeit, Leitartikel von Jean-Lou Siweck in Luxemburger Wort, Ausgabe vom 20./21. Februar 2016, Seite 3, Luxemburg.

SCHRONEN, DANIELLE (2013): SSIG – le cadre juridique communautaire, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Luxembourg.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Luxembourg.

SHD (2015): STEFTUNG HELLEF DOHEEM: La "Stëftung Hëllef Doheem" doit réduire ses effectifs, Communiqué de presse du 29 Mai 2015, Luxembourg.

SOLEP (2015): SOCIETE LUXEMBOURGEOISE DE L'EVALUATION ET DE LA PROSPECTIVE: Rapport de l'exercice de prospective Luxembourg 2030, http://www.solep.lu/wp-content/uploads/2016/02/SOLEP-Rapport-Luxembourg2030-version-finale.pdf, Luxembourg.

STATEC (2014): RÜCKERT, EVA & SARRACINO, FRANCESCO: Assessing the social and solidarity economy in Luxembourg, Working Paper N° 75, Luxembourg.

STATEC (2015a): GOSSET, ANDRÉA & SARRACINO, FRANCESCO: Assessing the non-economic outcomes of social entrepreneurship in Luxembourg, Économie et statistiques N° 84/2015, Luxembourg.

STATEC (2015b): L'économie sociale et solidaire au Luxembourg, Actualité, http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/entreprises/entreprises/2015/06/20150608/index.html?highlight=%C3%A9conomie%22sociale%22et%22solidaire, Luxembourg.

STATEC (2015c): Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 120, Luxembourg

THOMPSON, DICK (1989): The Most Hated Man in Science: JEREMY RIFKIN, in Time, 4th December 1989, New York.

UEL (2016): UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES: Proposition de réforme de la CNS, http://www.uel.lu/images/CNS_Reforme_CNS_Presentation_Presse. pdf, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2015): Die Lage der Nation am Vorabend des 5. Mai 2015, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

WILTZIUS, MARTINE & HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN (2015): Privatwirt-schaftliche Kinderbetreuung in Luxemburg, Walferdange.

3. Luxembourg 2020 et le Semestre Européen

3.1 La Stratégie Europe 2020 et le Semestre Européen

Rappelons que la Stratégie¹ Europe 2020 est construite sur 10 lignes directrices arrêtées le 16 juin 2010 et restées inchangées : 5 lignes sur la politique macroéconomique, 4 lignes sur l'emploi et une, la dixième, sur l'inclusion sociale². Europe 2020 a pour but la croissance, celle-ci étant déclinée en croissance intelligente, croissance verte et croissance inclusive³.

La Stratégie Europe 2020 poursuit 5 objectifs chiffrés⁴:

- 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi ;
- 3 % du PIB de l'UE devrait être investi dans la R&D;
- les objectifs « 20/20/20 » en matière de climat et d'énergie devraient être atteints (y compris le fait de porter à 30 % la réduction des émissions si les conditions adéquates sont remplies);
- le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 % et au moins 40 % des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur;
- il conviendrait de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté;

et introduit pour sa réalisation 7 initiatives phares, dont « une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale »⁵ qui vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société⁶.

¹ Le précurseur de cette stratégie, la Stratégie de Lisbonne a été amplement thématisée à partir de la première édition de ce Sozialalmanach, voir Urbé (2007).

² Voir Commission Européenne (2010a).

³ Voir aussi Samuel (2011).

⁴ Voir pour plus de détails Samuel (2011).

⁵ Voir Commission Européenne (2010b).

⁶ Voir p.ex. Commission Européenne (2015a).

Le schéma suivant montre le fonctionnement du semestre européen et les tâches des différentes parties prenantes : Pays membres, Conseil Européen, Commission Européenne et Parlement Européen :

October			Member States present draft budgetary plans + Economic Partnership Programmes (EDP countries)	Debate / CSR resolution on the European Semester and the CSRs	© European Commission 2015
September			Men	Det resolu the Ed Semes the	© Eur
August					
July		EU leaders endorse final CSRs			
June	Spring Economic Forecasts Commission proposes ommendations ommendations ommendations policies	National Eministers discuss fur CSRs			
Мау	Commission Commission proposes country-specific recommendations for budgelary, economic and social policies		y Y		
April	ts Bilateral meeting with Member States	AGS	Member States present their National Reform Programmes (economic policies) and Stability or Convergence Programmes (on budgetary policies)		
March	Winter Economic Forecasts Country Agont per Bili, Member me State v (reform Me me y genda and St nbalances)	EU leaders adopt economic priorities based on AGS	Merr their Prog polin P	Diatogue on economic priorities	ecommendations
February	Country Report per Member State (reform ageneta and imbalances)	AMR			Country-Specific Re
January	Fact-finding missions to Member States	National ministers A_{GS} adopt conclusions on $AGS + AMR$ A_{MR} EU leaders agree main areas for coordination based on $AGS + AMR$			ism Report - CSR.
November December	Autumn Economic Forecasts Annual rowth Survey and Alert Mechanism Bilateral Report meeting with Member ommission States on draff budgetary plans	e maq	Member States adopt budgets		AMR. Alert Mechan
November	5 -	Finance ministers discuss EC opinions on draft budgetary plans	(a) (b) (c) (c) (c) (c) (c) (c) (c) (c) (c) (c		al Growth Survey
	Ags European Commission	European Council / Council	Member States	European Parliament	Glossany. AGS. Annual Growth Survey - AMR. Alert Mechanism Report - CSR. Country-Specific Recommendations

EUROPEAN SEMESTER: A PARTNERSHIP EU-MEMBER STATES

A côté des activités au niveau européen, l'essentiel de la Stratégie Europe 2020 se passe dans les États membres. Comme pour la Stratégie de Lisbonne, ceux-ci formulent des plans nationaux de réforme (PNR) pour mettre en œuvre la stratégie au niveau national et pour contribuer aux objectifs chiffrés européens à l'aide d'objectifs chiffrés nationaux.

Ces PNR nationaux s'orientent d'après des lignes directrices intégrées pour les politiques économiques et les politiques de l'emploi. Les lignes directrices adoptées le 13 juillet 2010 par le Conseil⁷ avaient été inchangées les dernières années. Cependant pour l'exercice 2015 la Commission avait présenté des nouvelles lignes directrices valables aussi pour 2016⁸. Elles ne sont plus qu'au nombre de huit au lieu de dix (fruit de la volonté de la Commission de rationaliser le processus):

- 1. Stimuler l'investissement;
- 2. renforcer la croissance par la mise en œuvre de réformes structurelles ;
- 3. enlever les barrières-clé pour la croissance et l'emploi au niveau de l'UE ;
- 4. améliorer la soutenabilité et le caractère favorable à la croissance des finances publiques ;
- 5. stimuler la demande de main d'œuvre ;
- 6. renforcer l'offre de main d'œuvre et les compétences ;
- 7. renforcer le fonctionnement des marchés du travail;
- 8. assurer la fairness, lutter contre la pauvreté et promouvoir l'égalité des chances.

Les 4 premières sont des lignes directrices pour les politiques économiques, les 4 autres s'adressent aux politiques de l'emploi. Comme les premières relèvent de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne⁹ et les dernières de l'article 148 du même traité, elles sont présentées dans deux documents différents, mais extrêmement liés entre eux¹⁰.

En comparaison avec les lignes directrices de 2010, il ne reste que la dernière ligne qui s'occupe d'affaires sociales, sans relations avec les autres (il s'agit pourtant de lignes directrices intégrées !) et officiellement elle fait partie des 4 lignes directrices pour l'emploi(!). Ne font plus partie des lignes directrices pour les politiques de l'emploi le plein fonctionnement du marché intérieur et la performance du système d'éducation et de formation.

La programmation du semestre européen est telle que la publication du Plan de Réforme National – PNR – accompagné du Programme de Stabilité ou de Convergence – PSC) se fait annuellement entre la mi- et la fin avril, de sorte que cette date de publication se

⁷ Voir Commission Européenne (2010c) et (2010d).

⁸ Voir Commission Européenne (2015d), (2015e), (2015f) et (2015g).

⁹ Voir Union Européenne (2012).

¹⁰ Voir Commission Européenne (2015d) et (2015f).

situe toujours quelques semaines après notre date limite de rédaction. Ceci nous emmène chaque année de commenter la version du PNR de l'année passée, non sans tenir compte des éléments du semestre européen qui ont suivi, c'est-à-dire la communication vers la mi-juin des recommandations spécifiques par pays (RSP) de la Commission respectivement du Conseil, et en novembre la publication par la Commission Européenne de l'Examen annuel de la croissance, ainsi que sous peu la publication fin février des rapports par pays. Mais il ne nous est pas possible de commenter le semestre dans son ordre logique qui serait : commencer par l'examen annuel de la croissance, suivi des rapports par pays, lesquels influencent les plans nationaux de réforme qui donnent lieu à des recommandations spécifiques par pays qui elles influencent les agendas nationaux et surtout les budgets à adopter pendant la deuxième moitié de l'année.

Même s'il s'agit donc d'un timing un peu frustrant, cet aspect plutôt négatif est largement compensé par le fait que le PNR luxembourgeois se ressemble d'année en année¹¹ et que ce que nous avons eu à dire sur la version de l'année passée est largement valable aussi pour l'année en cours. En effet les objectifs nationaux et leurs cibles chiffrées ne changent pas¹², l'arsenal de mesures proposé non plus.

L'adjectif de plus ou moins « inchangé » d'année en année est même vrai pour les chapitres 2 (concernant la veille macroéconomique, où carrément 5 des six paragraphes sont absolument identiques depuis quelques années !) et 3 (Mise en œuvre des recommandations par pays) où le manque de grandes différences tient aussi au fait que les RSP ne diffèrent pas énormément d'année en année où on retrouve toujours les classiques suivants : situation budgétaire, dépenses liées au vieillissement, réforme du système de fixation des salaires et de leur indexation, chômage des jeunes et émissions des gaz à effet de serre. Cependant en 2015 il y a eu un changement en ce sens que les recommandations après ce qu'on a appelé un « streamlining » ne sont plus qu'au nombre de 3, donc la version 2016 du PNR devrait lui aussi changer pour ce qui est du 3e chapitre.

3.2 Le PNR luxembourgeois 2015

Le PNR luxembourgeois 2015 a été présenté et publié¹³, ensemble avec le PSC le 25 avril 2015. Le PNR 2015 est essentiellement une mise à jour de celui de 2014 (et des années précédentes, la version « mère » étant celle de 2011).

¹¹ Comparer par exemple Gouvernement luxembourgeois (2014) et Gouvernement luxembourgeois (2015).

¹² Les progrès dans la mise en œuvre des mesures ne sont pas non plus énormes d'année en année, parfois il y a même des pas en arrière, un tableau synoptique de la Commission Européenne a même été retiré du site internet de la Commission. Pour les performances des états membres voir Commission Européenne (site internet).

¹³ Voir Gouvernement luxembourgeois (2015).

Comme la version provisoire 2011 du PNR¹⁴ a été commentée en long et en large dans l'édition 2011 du Sozialalmanach¹⁵, nous nous bornons ici d'une part à un renvoi sur ces commentaires antérieurs, et d'autre part sur la contribution de Caritas Luxembourg concernant la fiche de pays du « Shadow Report » 2015 de Caritas Europa¹⁶. Nous en reproduisons ici les « main challenges » et les « policy recommendations »¹⁷:

Luxembourg's main challenges related to poverty and social exclusion :

- Specific groups, such as single parents, children and migrants, are at a higher risk of poverty and social exclusion
 - Policies implemented in recent years, have only been partly effective as they are not adapted to the needs and reality of the people and generally lack strong political commitment or the involvement of key and specialised stakeholders.
- Inequalities and gaps between rich and poor are increasing; this trend is most evident in access to affordable housing
 - Up till now, no government has committed itself to adopting consistent and long-term policies and strategies to address the problems related to the increasing cost of housing, to unemployment and to the increasing inequality rate.

Policy recommendations for the National Government:

- 1. Make the National Reform Programme an integrated strategic programme, better coordinated with the National Social Report, involving all stakeholders in the full policy cycle (design, implementation, monitoring and evaluation).
- Adopt an integrated approach in relation to the targets in the areas of employment, research, climate/energy, education and poverty, ensuring all strategies complement each other.
- 3. Establish a poverty impact assessment when adopting new policies and measures in order to evaluate if it contributes to an increase or reduction in poverty and social inclusion.
- 4. Take strong action in the field of social housing, regarding both the provision of housing at affordable prices in general, and the provision of special social housing. At least, as an intermediate measure, introduce rent subsidies for people and families that cannot afford the high rents; such a measure should be accompanied by a strong control of rental prices in order to prevent the subsidy amounts resulting in an increase in prices.

¹⁴ Voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

¹⁵ Voir Urbé (2011).

¹⁶ Voir Caritas Europa (2015).

¹⁷ Le rapport complet peut être consulté ici : http://www.caritas.eu/sites/default/files/2015_caritas_cares_country_report_lu.pdf.

Pour finir ce paragraphe sur le PNR luxembourgeois, quelques remarques finales :

Le chapitre 6 « Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes » renseigne dans la section 6.1 toujours sur les plans directeurs sectoriels Logement, Transports, Zones d'activités économiques et paysages ce qui est une copie exacte de la section 6.1 du PNR 2013 et de 2014 ; à l'alinéa suivant il est néanmoins renseigné que ces quatre plans directeurs ont été retirés en Novembre 2014!

Le deuxième paragraphe intitulé « Appropriation nationale » fait état de deux réunions entre le gouvernement, le patronat et les syndicats sous l'égide du Conseil économique et social dont le but était le dialogue social annuel sur le semestre européen. En 2016 une seule réunion de 2 heures (!) a eu lieu jusqu'au moment où nous mettons sous presse¹⁸, une deuxième est annoncée pour fin mars 2016. Bien que nous nous réjouissons de l'importance accrue que le gouvernement porte à la consultation des partenaires sociaux (où il faut d'ailleurs se demander si après 2015 cette importance n'est déjà pas en train de décroître de nouveau), il manque dans ce paragraphe une note sur l'implication du parlement et de la société civile, et pour cause : contrairement à l'année 2013, le parlement n'a ni été impliqué dans l'élaboration du PNR 2015 (de même que pour 2014), ni été informé ou consulté par après. Tandis que la société civile en 2014 a encore été consultée, tel ne fût plus le cas en 2015 : bonheur pour les uns, malheur pour les autres !

La dernière section 6.3 « Communication » comporte de nouveau sensiblement le même texte que la version de 2014 et de 2013... Y sont évoqués aussi les problèmes que causent certains des indicateurs utilisés dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 vu la situation spéciale du Luxembourg. Il est dès lors renvoyé au tableau de bord que l'Observatoire de la compétitivité publie annuellement en automne, la dernière version datant d'octobre 2015. Cependant ce tableau de bord n'apporte pas de renseignements nouveaux quant aux indicateurs concernant l'emploi, et dans sa catégorie 5 « cohésion sociale » qui comporte 5 indicateurs, il est aussi à noter que deux des trois composantes de l'indicateur Europe 2020²⁰, à savoir le taux de personnes en situation de privation matérielle et le taux de personnes vivant dans des ménages à faible intensité d'emploi ne sont pas inclus. Le troisième indicateur, à savoir le taux de risque de pauvreté y est certes inclus, mais seulement pour ce qui est du total de la population : cet indicateur est cependant beaucoup plus informatif, si l'on compare différentes composantes de la population totale par exemple selon les différentes classes d'âge et le genre, les différentes compositions et la taille des ménages, les résidents luxembourgeois et étrangers ou encore une ventilation selon le niveau d'éducation

¹⁸ Voir CES (2016).

¹⁹ Voir Ministère de l'Economie (2015).

²⁰ Voir STATEC (2011).

atteint²¹. En outre il serait nécessaire de considérer encore d'autres indicateurs pour mieux cerner le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale : le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (avec et sans pensions), le seuil de risque de pauvreté, la dispersion autour du seuil de risque de pauvreté, l'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté, ainsi que le ratio interquintile respectivement interdécile ou encore intercentile²².

Le PNR luxembourgeois, au lieu d'être un instrument intégré de politique en faveur d'un développement équilibré et inclusif, reste un exercice du gouvernement qui est prescrit par l'Union Européenne et dont le gouvernement s'acquitte comme d'un devoir gênant, sans impliquer les parties prenantes dans l'élaboration, le monitoring et l'évaluation, comme cela est demandé par les instances européennes. Dans ce sens, le PNR est et reste une chance manquée.

3.3 Recommandations spécifiques par pays

En vue d'émettre des Recommandations spécifiques par pays (RSP) les PNR de tous les pays ont été évalués conjointement avec les PSC par la Commission Européenne en mai 2015. Pour ce qui est du PSC et du PNR luxembourgeois, le 14 juillet 2015 une recommandation du Conseil²³ sur le PNR et le PS luxembourgeois a été arrêtée.

Les recommandations proprement dites dans le passé étaient toujours au nombre de 5, mais pour 2015 elles n'étaient plus qu'au nombre de 3, à savoir :

Il est recommandé « que le Luxembourg s'attache, en 2015 et 2016 :

- 1. à élargir l'assiette fiscale, en particulier sur la consommation, la taxation récurrente des biens immobiliers et la fiscalité environnementale ;
- à combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés et en liant l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie ;
- 3. à réformer le système de formation des salaires, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, afin que les salaires évoluent en fonction de la productivité, en particulier au niveau sectoriel. »

²¹ Ces ventilations de l'indicateur « taux de risque de pauvreté » sont annuellement présentés dans le « Rapport travail et cohésion sociale », pour la dernière édition voir STATEC (2015). Pour une plus ample discussion de cet indicateur on peut aussi se référer à l'article de Nathalie Georges et Robert Urbé dans la deuxième section de cette partie I du Sozialalmanach, paragraphe 2.3.

²² Voir l'article précité ainsi que la 3e partie du Sozialalmanach.

²³ Voir Conseil Européen (2015).

Est à noter surtout que les RSP n'abordent ni les questions de pauvreté et d'exclusion sociale, ni la situation du logement qui représente quand-même selon tous les acteurs un des problèmes majeurs au Luxembourg²⁴.

Parmi ces recommandations, celles concernant des aménagements au niveau des impôts auraient pu intervenir avec la réforme des impôts en 2017, mais d'après les plans dévoilés par le Gouvernement fin février²⁵ ni une nouvelle taxation des immeubles et ni une fiscalité environnementale seront à bord, tandis qu'une nouvelle augmentation de la TVA a semblé dès le début de devoir être exclue.

D'autre part les recommandations présentées comportent un nombre d'éléments qui ne se retrouvent pas (du moins ouvertement) dans l'arsenal du gouvernement pour les mois à venir : lier l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie (bien qu'il y a eu et il y a certains menus mouvements concernant la préretraite) et réformer le système de formation des salaires. Elles trouveraient aussi des adversaires du côté des syndicats, tandis que pour la dernière le patronat ne cesse d'argumenter²⁶.

Il sera donc intéressant de voir dans le chapitre 3 du prochain PNR comment le gouvernement aura réagi sur ces recommandations.

Alors que les années précédentes la Commission a, ensemble avec les recommandations spécifiques par pays, publié en mai/juin de chaque année un document de travail des services de la Commission analysant plus en détail les performances du pays en relation avec les recommandations de l'année précédente, la commission, depuis 2014, publie ce même document beaucoup plus tôt, à savoir fin février, pour qu'il puisse servir aux gouvernements lors de l'actualisation de leur PNR, dans lequel ils sont tenus de rapporter sur la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays (voir paragraphe 3.5).

On peut noter aussi qu'un document d'évaluation de la Commission²⁷ quant au projet de Budget 2016, informe que la Commission en général est d'avis que le Luxembourg a fait très peu de progrès concernant les recommandations par pays éditées en 2015 et donc invite les autorités d'accélérer le progrès. Une évaluation plus approfondie sera livrée dans les rapports par pays en 2016 (voir 3.5).

²⁴ Voir p.ex. Chambre des Députés (2015).

²⁵ http://www.reforme-fiscale.public.lu.

²⁶ La fondation Idea, proche du patronat, a même présenté une proposition pour une modulation durable de l'index, voir Idea (2016).

²⁷ Voir Commission Européenne (2015g).

3.4 Examen annuel de la croissance

L'examen annuel de la croissance (EAC), ou plus exactement le paquet de novembre du semestre européen²⁸ a vu le jour le 26 novembre 2015. Il comprenait :

- l'examen annuel de la croissance 2016 ;
- le rapport sur le mécanisme d'alerte 2016 ;
- le projet de rapport conjoint sur l'emploi ;
- une recommandation de recommandation du Conseil sur la politique économique de la zone Euro (et un document de travail des services de la Commission);
- une proposition de règlement établissant un programme d'appui à la réforme structurelle;
- un document de travail sur les obstacles à l'investissement au niveau national.

Tout ce package a connu en 2015 une grande nouveauté, on pourrait dire qu'il porte la signature du président de la Commission. Le côté social, aussi bien au sujet de l'analyse que des politiques proposées et des recommandations établies, prend beaucoup plus de place que ce n'était le cas les années précédentes. Bien-sûr on peut toujours espérer ou même attendre mieux (l'éternelle question, si le verre est à moitié rempli ou à moitié vide!), mais en comparant avec la Commission Barroso, il s'agit d'un net pas en avant!

L'examen de la croissance annuel²⁹ dans sa structure n'a pas tellement changé par rapport à celui de 2015 (publié le 28 novembre 2014). Pour fortifier la reprise économique et pour fortifier la convergence, la Commission recommande de se fonder sur les trois piliers principaux qui avaient été identifiés l'année passée pour la politique économique et sociale de l'UE : relancer l'investissement, poursuivre les réformes structurelles et des politiques budgétaires responsables.

Le document se fonde sur les dernières données dont la Commission dispose et il reflète la nouvelle approche pour le Semestre Européen que la Commission a développée dans une Communication du 21 octobre 2015 concernant les étapes pour compléter l'Union Economique et Monétaire (EMU)³⁰; elle inclut donc une importance plus grande sur des issues sociales et d'emploi ainsi que sur la dimension sociale de la zone Euro.

Fort des expériences de l'année passée, la Commission a décidé de couper le Semestre Européen en deux phases successives en distinguant plus clairement une phase Européenne (de novembre à février) et une phase nationale (de février à juin). Il est non seulement nécessaire de coordonner mieux et de surveiller plus étroitement les politiques économiques

²⁸ Voir Commission Européenne (2015h).

²⁹ Voir Commission Européenne (2015i).

³⁰ Voir Commission Européenne (2015j).

et les processus budgétaires des pays membres de la zone Euro, mais il est nécessaire de surveiller et d'analyser plus en profondeur la situation économique, sociale et budgétaire agrégée de la zone Euro en entier et de considérer cette analyse dans la formulation de politiques nationales. Et pour prendre ceci en compte dans un stade très précoce, la Commission a publié en 2015 ses propositions pour les recommandations pour la zone Euro³¹ ensemble avec l'examen annuel de la Croissance.

Dans le cadre du pilier « relancer l'investissement », le document met en avant le plan d'investissement (parfois aussi nommé « plan Juncker ») qui est en train d'être mis en oeuvre par le Fonds Européen pour des Investissements Stratégiques (EFSI). Pour « booster » le changement dans ce domaine, la Commission a publié ensemble avec l'EAC des informations par pays au sujet des défis clés pour l'investissement à niveau national³². Ces défis et les obstacles pour l'investissement vont être analysés plus en profondeur dans le contexte des rapports par pays à paraître en février 2016 (voir paragraphe 3.5).

Après avoir présenté quelques uns de ces obstacles, la Commission, et ceci est nouveau, met l'accent aussi sur l'investissement dans les personnes : équiper les gens des compétences pertinentes, mais aussi en promouvant l'investissement social dans la santé, la garde d'enfants, l'aide au logement et les services de réhabilitation pour fortifier les capacités actuelles et futures des gens de s'engager dans le marché de l'emploi et de s'y adapter.

Dans le chapitre « poursuivre les réformes structurelles pour moderniser nos économies », la Commission pointe sur les divergences significatives des performances des états membres qui sont plus développées dans le rapport sur le mécanisme d'alerte. Elle va aussi progressivement suggérer de développer des benchmarks et l'échange de bonnes pratiques, car comme l'a déjà soulevé le rapport des cinq présidents³³, des standards communs peuvent servir un processus de convergence envers des structures économiques plus résilientes. Le rapport suggère que ces standards communs devraient être concentrés en priorité sur les marchés de l'emploi, la compétitivité, l'environnement des affaires et les administrations publiques, mais aussi sur certains aspects de la politique des impôts. Les états membres devraient aussi utiliser les fonds Européens à cette fin, c.-à-d. la mise en oeuvre de réformes et l'injection directe d'investissements dans l'économie réelle. Là encore, le document comporte un nouveau chapitre sur la fortification de l'emploi et des politiques sociales inclusives.

Dans le chapitre concernant les politiques budgétaires responsables, la Commission pointe d'abord sur le fait que des améliorations sensibles ont eu lieu et que la dette publique

³¹ Voir Commission Européenne (2015k).

³² Voir Commission Européenne (20151).

³³ Voir Commission Européenne (2005f).

semble avoir atteint son pic, qu'il faut maintenir le cap et éviter des politiques pro-cycliques. S'y ajoutent quelques alinéas sur l'accroissement de l'efficience et de la justice des systèmes d'imposition. Ceux-ci doivent être propices à la croissance, et les états membres devraient se concentrer sur une réduction de la planification fiscale agressive ainsi que combattre la fraude et l'évasion fiscales. La Commission répète aussi son mantra que, à cause de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs, préférence devrait être donnée aux financements par augmentation de capital au lieu de financements par crédit. Ceci n'est pas l'endroit où discuter en long et en large de cette thématique, mais il serait nécessaire un jour de le faire en tenant compte des spécificités du Luxembourg. Le chapitre se termine par trois alinéas concernant les réponses aux défis démographiques, ceci dans les domaines de la santé, des soins de longue durée et des pensions.

Le document finit par annoncer les étapes à venir, c.-à-d. l'établissement par les institutions Européennes de priorités pour l'UE et la zone Euro pour l'année à venir afin de définir des orientations pour les plans nationaux de réforme et les programmes de stabilité ou de convergence des États membres en avril ainsi que pour les recommandations spécifiques par pays en mai.

Une dernière page de résumé finit par un renvoi sur les éléments présentés dans la communication de la Commission du 21 octobre 2015³⁴ : une amélioration de la gouvernance économique de l'UE par des améliorations pratiques de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques et la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance, ainsi que par l'établissement d'un comité budgétaire européen consultatif et d'un réseau de conseils nationaux de la compétitivité. Affaire à suivre!

De notre point de vue l'élément positif dans cet EAC est que la dimension sociale semble largement renforcée, surtout par l'inclusion d'indicateurs d'emploi dans la surveillance macroéconomique et le tableau de bord du rapport sur le mécanisme d'alerte, de même que la Commission insiste (encore une fois) sur l'association des parlements nationaux, des partenaires sociaux et de la société civile au processus (entier!).

Mais d'un autre côté ils restent aussi des lacunes : ne trouvent pas mention les politiques d'inclusion active, ni les avancées du Paquet Investissement social³⁵ de février 2013.

Bien qu'il est clair que l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion ne sera pas atteint, l'EAC ne prévoit pas non plus de mesures supplémentaires dans ce domaine et la Commission continue à croire que la création d'emplois va à elle seule suffire pour combattre la pauvreté. Il reste aussi que la Commission continue à être très attachée à la recherche de la croissance, ce qui pourrait être plutôt le problème que la solution.

³⁴ Voir Commission Européenne (2015j).

³⁵ Voir Commission Européenne (2013).

Nous publions à cet endroit aussi un extrait de l'évaluation d'EAPN au sujet de l'EAC³⁶ (AGS en anglais) :

Key Concerns

1. Mainstream Europe 2020, the poverty target, and an integrated strategy in the Semester, and clarify links to SDG goals

According to the AGS, Europe 2020 remains "the appropriate framework to promote jobs and growth", but needs greater ownership at Member State level. The AGS recommends making better use of the existing strategy by improving "implementation and monitoring in the context of the European Semester." However, no further reference is made to Europe 2020 in the main AGS or indeed to the Mid-Term Review, a year after the consultation. If EU credibility is not to be further damaged, a Communication must be published early in 2016 on the Mid-Term review setting out a road map explaining exactly how this promise is to be fulfilled and monitored. This means mainstreaming Europe 2020 goals of inclusive, as well as smart and sustainable growth and the targets, throughout the AGS and the Semester, at all stages i.e. in the Country Reports, National Reform Programmes and the Country-Specific Recommendations. An explicit integrated poverty strategy must be proposed to deal with the multidimensionality of poverty, linked to thematic strategies, based on integrated active inclusion. This must be made explicit in the Guidance Note for Member States preparing their NRPs (p.5) and for the development of the Country-Specific Recommendations, and be publically available, so that stakeholders and national parliaments are in a position to ensure public scrutiny and accountability. The reference to "building a longer term vision beyond 2020 in the light of the SDG goals" needs careful debate and discussion with stakeholders and parliament, to ensure that this leads to a coherent agenda that strengthens delivery on social rights, and not a reduction to a minimal floor.

Promote social investment in people, quality services and social protection not austerity

A stronger focus is given to investing in *human capital*, beyond mainstream infrastructure, focussed on re-skilling for the labour market. Whilst this approach is an improvement on last year, it remains largely 'instrumental' seeing people as a mere means to growth, rather than an 'investment in people' approach – supporting personal and professional development based on rights and dignity. This misses the opportunity to support holistic life-long learning and a social participation approach beyond only 'job-specific skills' training. Such an approach provides on 5 going and continuous development, the development of transferable skills and capacities, and invests in integrated, personalized pathways that can reinforce social cohesion. The **explicit reference to social investment is welcome**, and particularly in *healthcare*, *childcare*, *housing support and rehabilitation services*, as well as reference to the *long-term social and economic returns* of social investment. However, detail must be given on how social investment will be mainstreamed through the European Fund for Strategic Investment (EFSI), in a similar way to the ex-ante conditions of the **Common Provision Regulation**¹ of the **European Structural and Investment Funds** (**ESIF**). Moreover, the continuing focus on austerity measures or limits to spending, explicitly

¹ Regulation (EU) no 1303/2013 on ESIF common provisions 17 December 2013

³⁶ Voir EAPN (2015).

undermines social investment, especially when no allowance is made for governments to be able to justify it off the balance sheet. It is also disappointing to see social investment limited to supporting 'return to the labour market and to adapt', rather than investing in enabling and social protection services that can guarantee access for all to quality services, including children to early learning and care. Affordable access to housing and health are of particular concern: the lack of investment in social housing is forcing people into homelessness as they cannot afford to pay increasing rents in the private market, and unmet need for health services is rising, because of restrictions to access and increased prices and out of pocket payments.

3. Create quality jobs and support all groups through integrated active inclusion, without punitive conditionality

The AGS gives a strong focus on employment, targeting particularly youth and longterm unemployed. However, there is no mention of the 'quality or sustainability of the employment', nor how these jobs will be created in the public and private sectors, or rising in-work poverty tackled. Whilst these two groups are key priorities, other groups face key challenges, including low income families - particularly single parents; ethnic minorities, including Roma; migrants, beyond refugees; and people with long-term health and disability challenges. Whilst the long-term unemployment recommendation offers important advice around integrated support through job-integration agreements, it falls short of an integrated active inclusion approach, linking the three pillars: adequate income support, access to inclusive labour markets and quality services. As Active Inclusion is referenced in priority one, EAPN would urge a coherent approach mainstreaming the three pillars explicitly within 'flexible, more personalized, integrated' approaches, particularly avoiding the trap of 'increasing incentives' for work by hardening conditionality, which penalizes vulnerable people through sanctions on benefits, forcing them further into exclusion and temporary, precarious jobs rather than investing in a more effective proactive accompanying approach. As highlighted in a key poster from the 2015 People Experiencing Poverty meeting² supported by the European Commission – "participation is the key"; "build people don't break them."

4. Back social rights and standards, and ensure an adequate income throughout the life cycle, beyond employment

The Commission has raised high expectations that the AGS would introduce the promised 'package on 'social rights' and 'social standards'. Although reference is made to fostering 'convergence of the best performers', these 'common standards' focus 'primarily on labour markets, competiveness, business environment, public administration', rather than social standards. The whole approach to benchmarking is focussed on convergence around higher productivity, reform/modernization of labour market and social protection systems and flexicurity, with the assumption that less spending on the state produces higher growth. But what kind of growth, for who's benefit and at what price?

A real social pillar's watchword should be: 'social rights and social standards – **beyond** quality employment', offering a road map on how to make progress on fundamental rights: access to quality services, social protection and quality jobs for all, as part of an explicit EU social compact and framework. An urgent priority is to ensure an adequate income for all,

2 The 14th PEP meeting was held on the 19 and 20 November 2015 on the topic social convergence, supported by the Europen Commission and the Luxembourg Presidency.

throughout the life cycle, recognizing the EU's role to back living/minimum wages, address the poverty traps arising during the transition from welfare to work, and guarantee a decent income and a life in dignity for people who can't work or find quality employment. This can be done by proposing EU frameworks on adequate income support or minimum income, access to social protection and minimum or living wages. Such a framework would not only provide a means to closing the gap on poverty, exclusion and inequality, but provide a sustainable and inclusive basis for growth.

5. Develop obligatory guidelines, mapping and resources to support engagement of organised civil society at all stages in the Semester

Although some mention is made at the beginning of the AGS of the need to increase ownership, through involvement of European and national parliaments, social partners and civil society, greater emphasis is given to the role of parliaments and to social partners. Whilst this is important, the AGS does not offer concrete proposals on the importance of engaging with ordinary citizens, particularly those facing poverty and exclusion and recognizing the key added value of grassroots NGOs in developing positive policy solutions, as well as providing services. Whilst the AGS (p.16) emphasizes the need to more proactively involve stakeholders at all levels, with a particular focus on Country reports in February - more concrete proposals are needed. The Commission should agree common obligatory guidelines with the Council, setting out benchmarks for quality participation involving organised civil society at all stages, (i.e. design, delivery and monitoring) as with other stakeholders, and setting out a road map with requirements for their engagement through all the key moments of the Semester cycle at EU and national level. The European Semester Officers role to coordinate and support such engagement, must be made more transparent, visible and accountable, including with a specific budget to ensure the engagement of civil society with limited resources.

Un autre document du paquet, le rapport sur le mécanisme d'alerte (RMA)³⁷, en relation avec la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, fait partie de l'exercice régulier de surveillance. Les déséquilibres macroéconomiques et leurs conséquences sociales (c'est la première fois que les questions sociales font partie de la surveillance macroéconomique, et des indicateurs en matière d'emploi sont même inclus dans le tableau de bord, mais pas des indicateurs sociaux, parce que, selon l'explication d'un fonctionnaire de la Commission, ceux-ci ont toujours du retard, ne sont pas assez fiables et techniquement plus difficiles) demeurent une préoccupation majeure pour 2016. En tout 18 états membres ont été l'objet d'un examen plus poussé : Belgique, Bulgarie, Allemagne, Irlande, Espagne, Estonie, France, Croatie, Italie, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Roumanie, Slovénie, Finlande, Suède et Royaume-Uni. Pour les pays qui bénéficient d'un programme d'aide financière, la Grèce et Chypre, l'analyse de leurs déséquilibres se fait dans le cadre du suivi de ces programmes d'assistance. Pour la république tchèque, Danemark, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, la Pologne et la Slovaquie la Commission a estimé que les

déséquilibres macroéconomiques ne justifient pas une analyse plus approfondie. Pourtant pour le Luxembourg, le rapport par pays³⁸ sorti fin février 2016 (voir en bas, paragraphe 3.5) met en garde devant le poids prépondérant du secteur financier, constate une croissance de l'investissement restée à la traîne, des progrès limités dans la mise en œuvre des trois recommandations du Conseil de 2015, des obstacles à l'exploitation pleine du potentiel d'emploi de la population résidente, des chances limitées de réduire le niveau des gaz à effet de serre, des finances publiques non soutenables à long terme, des risques de viabilité à long terme des finances publiques à cause des dépenses liées au vieillissement et des prix de l'immobilier qui ne cessent d'augmenter! Autant de déséquilibres macroéconomiques à suivre de très près et à attaquer par des mesures courageuses et visionneuses.

3.5 Rapports par pays

Pour la deuxième fois la Commission a publié les rapports par pays déjà en février pour qu'ils puissent être utiles à la rédaction des programmes nationaux de réforme. Le cru 2016 a vu le jour le 26 février 2016.

Le rapport pour le Luxembourg³⁹ juge que globalement le pays « a accompli des progrès limités dans la mise en œuvre des recommandations ». Plus précisément il est constaté aucun progrès quant à la recommandation 1 (élargir l'assiette fiscale..., voir sous 3.3) et la recommandation 3 (concernant la réforme du système de formation des salaires), alors que des progrès limités sont constatés pour la recommandation 2 (concernant l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite).

Ensemble ce rapport peut être qualifié de meilleur que celui de l'année passée (et ceux des années précédentes), entre autre parce que c'est pour la première fois qu'on y trouve un chapitre dédié au logement (chapitre 2.2) ; il faut cependant déplorer que les développements sociaux n'ont pas reçu autant d'attention que les développements économiques.

En détail quelques éléments que nous jugeons positifs en ce qui concerne les messages inhérents au gouvernement, deux constatations et quatre recommandations :

- il y a peu ou pas de progrès dans la mise en œuvre des recommandations reçues en
 2015 de la part du Conseil (résumé, Annexe A);
- une stratégie globale contre le décrochage scolaire est toujours nécessaire (Chapitre 2.5);
- l'investissement en Recherche & Développement nécessite des efforts supplémentaires (résumé et chapitre 2.4);

³⁸ Voir Commission Européenne (2016b).

³⁹ Voir Commission Européenne (2016b).

- une réforme fiscale bien conçue pourrait également contribuer à répondre aux défis environnementaux (résumé et chapitre 2.6);
- il faut éviter la spéculation concernant des biens fonciers non utilisés en augmentant le coût d'un tel comportement (chapitre 2.2) et;
- la lourdeur administrative, et la multitude de procédures administratives, de règlements et de restrictions constituent des freins au développement dans le secteur du logement et des services aussi bien que concernant l'accès à l'exercice de certaines professions et à l'établissement des commerces de détail (chapitres 2.2 et 2.4).

Notons aussi trois développements que nous jugeons plutôt négatifs :

- constatant qu'une des raisons de l'augmentation des prix du logement réside dans la non-adéquation de l'offre et de la demande, le rapport propose de réduire la demande en limitant l'accès aux crédits hypothécaires, au lieu de proposer une augmentation de l'offre (chapitre 2.2);
- le plafond de 5 % du capital investi (pour la détermination du loyer) est décrit comme frein potentiel à l'investissement dans l'immobilier (chapitre 2.2);
- le rapport constate un nombre de freins à l'emploi qui font partie d'une vue néolibérale et qui reviennent constamment, sans pour cela correspondre à une réalité : trappe à chômage (parce que la part des revenus du travail absorbée par l'impôt lors du retour à l'emploi est trop élevée), trappe à inactivité (parce qu'il est plus avantageux de ne travailler qu'à temps partiel complété par le revenu minimum garanti), trappe à l'emploi féminin (à cause de l'imposition conjointe) ainsi que les allocations familiales universelles et généreuses qui sont aussi accusées d'avoir une influence négative sur la participation au marché du travail (chapitre 2.5).

En fin de compte il y a aussi un certain nombre d'éléments qui, selon nous, font défaut dans ce rapport :

- il est noté que les inégalités ont augmenté, mais il manque une analyse des raisons de ce développement (résumé et chapitre 2.5);
- il est rapporté que le taux de risque de pauvreté de 16,4 % est en-dessous de la moyenne européenne, mais il n'est pas analysé selon différentes catégories : 25,4 % pour les enfants, 32,4 % pour les familles avec plus de 2 enfants et 44,6 % pour les familles monoparentales ; 22,2 % pour les étrangers contre 9,1 % pour les nationaux, 20,8 % pour ceux avec un niveau d'éducation faible contre 6,1 % pour ceux avec un niveau d'éducation élevé etc. (résumé et chapitre 2.5) ;
- concernant l'évaluation des progrès réalisés pour atteindre les objectifs nationaux de la Stratégie Europe 2020, la prévision que les objectifs en matière de gaz à effet de serre, en matière d'énergies renouvelables et en matière d'efficacité énergétique ne seront pas atteints est accompagnée de quelques recommandations; concernant

le fait que l'objectif en matière de pauvreté et d'inclusion sociale est aussi menacé cependant il n'y a pas de recommandations, le rapport se limite à constater que la situation n'a pas évolué sensiblement ! (Annexe A)

En tout, on peut donc attester à ce rapport un certain nombre de progrès substantiels, cependant on peut mieux faire!

3.6 Pilier européen de droits sociaux

Sans surprise, puisqu'il en a déjà parlé depuis belle lurette⁴⁰, et plus récemment en dévoilant les dix priorités ou les lignes directrices politiques de la commission⁴¹, le président de la Commission européenne a annoncé que la dimension sociale de l'Union européenne doit être renforcée⁴². L'annonce que l'Europe a besoin également d'un triple A social et non seulement d'un triple A économique et financier avait déjà été traduite dans la nécessité d'une dimension sociale de l'Union Economique et Monétaire (UEM, Economic and Monetary Union, EMU) dans le rapport des cinq présidents⁴³ du 22 juin 2015.

Le développement d'un « pilier européen de droits sociaux » a été annoncé dans la déclaration sur l'état de l'Union⁴⁴ du président de la commission au parlement européen le 9 septembre 2015, en précisant qu'il s'agit avant tout d'une mesure pour les états membres de la zone euro, mais que d'autres états membres pourraient joindre l'initiative de leur propre gré. Cette initiative figure aussi au programme de travail de la commission⁴⁵ pour 2016. Après un premier débat d'orientation des commissaires européens en date du 6 octobre 2015 et un deuxième⁴⁶ en date du 27 janvier 2016, nous attendons maintenant pour le 8 mars la publication d'un livre vert, qui déclenchera une consultation publique qui durera jusque fin 2016. L'évaluation donnera ensuite lieu à la publication d'un livre blanc.

Comme jusqu'ici l'Union Européenne a mis plus d'importance sur les dimensions économiques, monétaires et fiscales, une correction du cours est vraiment un besoin urgent. Relativement tard, seulement après la crise de l'Euro dans les années post 2010, les dirigeants européens ont accepté une vérité évidente expliquée dès le début par des économistes, à savoir qu'une union monétaire n'est pas possible sans une union économique et sans une union fiscale, une union des banques et des marchés de capitaux. De même, ils semblent accepter trop tard une autre vérité évidente, aussi expliquée par des experts, à savoir

```
40 Voir p. ex. sa préface dans Caritas Europa (2013, dir. : Robert Urbé).
```

⁴¹ Voir Juncker (2014).

⁴² Voir Juncker (2015).

⁴³ Voir Union Européenne (2015).

⁴⁴ Voir Juncker (2015).

⁴⁵ Voir Commission Européenne (2015n).

⁴⁶ Commission Européenne (2016a).

qu'une union économique et fiscale est impossible si elle n'est pas accompagnée d'une union sociale. Il est évident qu'il ne s'agit pas de créer une situation, où tous les pays auraient les mêmes montants de revenu minimum, de salaire minimum ou encore concernant les différents montants d'aide sociale et de transferts sociaux. Il ne s'agit pas d'inventer un Modèle Social Européen ni de créer un État providence européen, mais il s'agit de supporter les états-providence nationaux à des niveaux systémiques comme la stabilisation macroéconomique, ou encore de guider le développement des états-providence nationaux sur la base de standards et d'objectifs sociaux communs. Les décisions sur les voies et les moyens resteraient au niveau national, mais les pays européens collaboreraient dans une union avec un objectif social, donc dans une union sociale européenne⁴⁷.

Aller plus loin dans la dimension sociale de l'UE va probablement aller au-delà du traité et de sa clause horizontale⁴⁸, compléter le traité va devenir nécessaire⁴⁹, ce qui ne sera sûrement pas chose facile avec toutes les divergences qu'il y a déjà entre les états membres.

Pour le moment nous espérons que la publication du 8 mars 2016 et les développements suivants vont aller dans la bonne direction.

3.7 Conclusions

Le PNR luxembourgeois n'ayant pas subi de profonds changements ces dernières années, l'on doit d'abord constater qu'il n'y a que très peu de progrès pour ce qui concerne les objectifs nationaux, et ceci vaut surtout pour l'objectif dit de « croissance inclusive ». Concernant le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou d'exclusion sociale : on s'est même éloigné de la cible chiffrée. Donc les conclusions ne diffèrent pas beaucoup de celles des années précédentes :

- Le PNR luxembourgeois devrait enfin être un plan stratégique intégré, intégrant toutes les politiques au lieu de les juxtaposer;
- les parties prenantes (parlement, partenaires sociaux et société civile) devraient être invitées à participer dans toutes les phases du PNR : élaboration, mise en œuvre, monitoring et évaluation;
- la partie thématique « lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » émet l'objectif de réduire de 6.000 le nombre de personnes au risque de pauvreté et d'exclusion sociale (indicateur Europe 2020); cependant les mesures présentées vont tout au plus suffire pour mener à une réduction de 3.000, et même l'éloignement de cette

⁴⁷ Voir Vandenbroucke (2014).

⁴⁸ Voir Union Européenne (2012).

⁴⁹ Et ce à partir de 2017, selon : Union Européenne (2015).

- cible qui vient d'avoir lieu entretemps n'a pas mené a une amélioration des mesures envisagées ;
- bien que tous sont unanimes pour reconnaître que les problèmes de logement sont parmi les plus grands (sinon les plus grands tout court) au Luxembourg, le PNR ne mentionne aucune mesure dans ce domaine.

Le PNR luxembourgeois 2016 à venir ne va vraisemblablement rien changer dans cette appréciation.

Bien que dans beaucoup de points le Luxembourg se situe dans le peloton de tête des pays membres de l'Union européenne, il serait possible de faire mieux. Encore faudrait-il qu'une telle volonté soit partagée par les responsables politiques.

Bibliographie

CARITAS EUROPA (2013): The Future of the Welfare State, A comparative study in EU-countries, A Caritas Europa Publication, edited by Robert Urbé, Freiburg im Breisgau.

CARITAS EUROPA (2015): Caritas Cares 2015 National Reports, Caritas Cares Luxembourg Report November 2015, Bruxelles.

CES (2016): CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, Semestre européen: Première réunion "Dialogue social annuel Gouvernement – partenaires sociaux", sous l'égide du CES, http://www.ces.public.lu/fr/actualites/2016/01/sem-europ-1/index.html, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015) : Débat d'orientation sur l'orientation future de la politique du logement, in : Compte rendu des séances publiques N°16 - Session ordinaire 2014-2015, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010a): Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions: Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. COM(2010) 2020 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010b): Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions: Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale. COM(2010) 758 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010c): Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION 0F 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines, {COM(2010) 193 final}, SEC(2010) 488 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010d): Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on guidelines for the employment policies of the Member States, Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, {SEC(2010) 488 final}, COM(2010) 193 final, 2010/0115 (NLE), Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2013): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, COM(2013) 83 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015a): Proceedings of the 4th Annual Convention of the European Platform against Poverty and Social Exclusion, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015b): Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, COM(2015) 99 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015c): Annex to the Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union, COM(2015) 99 final, Annex 1, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015d): Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on guidelines for the employment policies of the Member States, COM(2015) 98 final, 2015/0051 (NLE), Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015e): Annex – Integrated guidelines – to the Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on guidelines for the employment policies of the Member States, COM(2015) 98 final, Annex 1, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015f): The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015g): Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Luxembourg, C(2015) 8108 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015h): Lancement du semester européen 2016: le paquet de novembre du semester européen, fiche d'information, MEMO/15/6070, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6070_fr.htm, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015i): Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, à la Banque Centrale Européenne, au Comité Économique et Social Européen, au Comité des Régions et à la Banque Européenne d'Investissement. Examen annuel de la croissance 2016, Consolider la reprise et renforcer la convergence, COM(2015) 690 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015j): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Central Bank, On steps towards Completing Economic and Monetary Union, COM(2015) 600 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015k): Recommendation for a Council Recommendation on the economic policy of the euro area, {SWD(2015) 700 final}, COM(2015) 692 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (20151): Commission staff working document, Member States Investment Challenges, SWD(2015)400 final/2, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015m): Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the European Economic and Social Committee, Alert Mechanism Report 2016, COM(2015) 691 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015n): Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Programme de travail de la Commission pour 2016: L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle, COM(2015) 610 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2016a): Frequently asked questions: the European Pillar of Social Rights, European Commission Fact Sheet, 13 January 2016, http://www.ec.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-64_de.htm, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2016b): Document de travail des services de la Commission, Rapport 2016 pour le Luxembourg, SWD(2016) 84 final, Bruxelles.

CONSEIL EUROPÉEN (2015): Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015, Journal Officiel de l'Union Européenne (2015/C 272/19), Luxembourg.

EAPN (2015): European Anti-Poverty Network: EAPN's Response to the Annual Growth Survey Package 2016, Bruxelles.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): Luxembourg 2020, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, Projet (version de novembre 2010), Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2014): Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2014, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015): Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2015, Luxembourg.

IDEA (2016): Teaser – Productivité, salaires, inflation: pour un débat décomplexé, http://www.fondation-idea.lu/2016/02/25/teaser-productivite-salaires-inflation-pour-un-debat-decomplexe, Luxembourg.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2014): A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, Political Guidelines for the next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, 15 July 2014, Strasbourg.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2015): State of the Union 2015, Time for Honesty, Unity and Solidarity, 9 September 2015, Strasbourg.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2015) : Bilan compétitivité 2015, Perspectives de politique économique N°30, Luxembourg.

STATEC (2011): Regards sur le nouvel indicateur de pauvreté et d'exclusion UE – 2020, Regards N° 3/2011, Luxembourg.

STATEC (2015): Rapport travail et cohésion sociale 2015, Cahier économique 120, Luxembourg.

UNION EUROPÉENNE (2012) : Traité sur le fonctionnement de l'UNION Européenne, Journal Officiel de l'Union européenne (2012/C 326/47 sqq), Luxembourg.

UNION EUROPÉENNE (2015): Compléter l'union économique et monétaire européenne, Rapport préparé par Jean-Claude Juncker en étroite collaboration avec Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi et Martin Schulz, Rapport des cinq présidents, Bruxelles.

URBÉ, ROBERT (2011): Le Plan National de Réforme 2011, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2011): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Luxemburg.

VANDENBROUCKE, FRANK (2014): A European Social Union: 10 Tough Nuts to Crack, Background report for the *Friends of Europe* High-Level Group on 'Social Union', with Bart Vanhercke, Bruxelles.

4. D' Lag vun der Natioun um Virowend vum 26. Abrëll 2016

4.0 D'Joer 2016 - eng Geleeënheet, déi net ze verpassen ass!

Am Sozialalmanach 2015 hu mer fir di éischte Kéier ee Kapitel op Lëtzebuergesch redigéiert, nämlech dat iwwert d'Ried zur Lag vun der Natioun, mat deem Argument, datt de Premier jo déi Ried och op Lëtzebuergesch hält. Well awer dëst 4. Kapitel sech op di nächst Ried zur Lag vun der Natioun bezitt, ginn et och genau souvill gutt Argumenter, datt och dëst Kapitel op Lëtzebuergesch erschéngt, wat mer dann elo dëst Joer fir d'éischt maachen.

Dat ass eng Neierung, mee am politesche Raum hu mer éischter wéiniger Neierungen entdeckt. Wéi enner der vireschter Regierung, sou sinn emmer nach "sozial Selektivitéit" an "noutwendeg strukturell Reformen", souwéi "Mentalitéitswandel", awer och "Scholdefal", "nohalteg effentlech Finanzen", "Spueren" a "wirtschaftleche Wuesstem" gängeg Vokabelen, mat deenen engersäits den Erfolleg vun der Regierungspolitik respektiv hier Feelere benannt ginn, an anerersäits suggéréiert gett, datt "dat Soziaalt" eis zevill kascht an datt do soll éischter agespuert ginn, während mer der sougenannter Mettelschicht (gären och fälschlecherweis als "Mettelstand" bezeechent) welle Steiergeschenker maachen!

Wann international Étuden duerstellen, datt ee fir eng Reduzéierung vun der Aarmut ëm dräi Prozentpunkten (also z.B. zu Lëtzebuerg vu 16,4 op 13,4%, wat ëmmer nach den Niveau vun 2008, also virun der Kris, wier) ee Wuesstem vum Beschäftegungsgrad vun 10 Prozentpunkte brauch², da versteet een, datt Wuesstem net kann d'Léisung vun der Aarmutsproblematik sinn (et sief dann, et géif ee méi aarbechtsintensiv produzéieren, an de Wuesstem vun der Beschäftegung kéim dovunner a net vun engem Wuesstem vun der Wirtschaft; mee souguer da wier eng Steigerung vum Beschäftegungsgrad op 100% néideg, – wat illusoresch ass – fir d'Aarmut ëm 9 Prozentpunkten, also op 7,4% ze senken, also eppes méi wéi ze halbéieren: fort wier se dann ëmmer nach net!). Falls dann Aarmutsreduzéierung, resp. Reduzéierung vun Inégalitéiten e politescht Zil ass!

¹ Vgl. och Urbé (2015).

² Gábos et al. (2015).

Dofir weise mir hei e puer Pisten op, déi 2016 kéinten/sollten an Ugrëff geholl ginn, fir op Dauer zu méi enger sozial gerechter Situatioun ze kommen. Dobäi ass d'Joer 2016 quasi di lescht Méiglechkeet, fir nennenswäert Jalonën ze setzen. Wat net am Joer 2016 op de Wee bruecht gouf, an domat no méi oder laanger Zäit an der "parlamentarescher Millen" 2017 spéitstens ka gestëmmt ginn an a Kraaft trieden, huet kaum nach Chancen, an dëser Legislaturperiod realiséiert ze ginn, wa mer dovun ausginn, datt 2018 Chamberwale sinn, an datt an der Regel an deene leschte Méint virun sou Walen näischt nennenswäertes méi a Kraaft trëtt, well et soss zum Walkampfthema kéint ginn. Stéchwuert Walkampf: well deeër mat de Gemengewalen schonn een 2017 usteet, ass mol net sécher, datt 2017 nach vill Grondsätzleches, Neies duerch d'Parlament geet. A wann een dann nach bedenkt, datt soll Ufank 2018 e Referendum iwwer d'Reform vun der Verfassung ofgehale ginn, a bei deem Referendum net zevill Amalgam mat der Dagespolitik bedriwwe gi soll, dann ass den Zäitraum fir effektiv Reformen duerch den Instanzewee ze bréngen, nach vill méi kuerz. Well mer awer an der Vergaangenheet erlieft hunn, datt bei dëser Regierung scho méi dacks tëscht Ukënnegung a schlussendlech Dépôt vum Projet an der Chamber vill Méint vergaange sinn, kann et engem "elle" ginn. Mee trotzdem, hei e puer Punkten iwwert déi eraus, déi schonn am Kapitel 2 behandelt goufen (Logement, Educatioun, verschidde Kapitel vun der Familljepolitik etc.), an déi d'Regierung ugekënnegt huet an/oder déi am Koalitiounsprogramm stinn³, a wou mir eiser Argumenter an d'Spill wëlle bréngen.

4.1 Di "grouss" Steierreform

Vun deeër fir Ufank 2017 geplangte Steierreform, déi jo am Regierungsprogramm 2013-2018 ugekënnegt gi war⁴, huet ee bis Ufanks 2016 net vill héieren. Wuel ass (duerch Indiskretioun?) ufanks 2015 een Dokument vum Finanzministère (an Zesummenaarbecht mat de Steierverwaltungen) iwwer fiskalesch Donnéeën un d'Ëffentlechkeet komm⁵, an de "Conseil Économique et Social" huet och Enn des leschte Joeres eng Analyse vun deene fiskaleschen Donnéeë publizéiert⁶, mee doduerch sinn nach keng nei Weeër opgewise ginn. Wuel si mol eenzel Elementer duerchgesickert, déi dann awer vun deem engen oder anere Koalitiounspartner als "net ofgemeet" bezeechent goufen, wéi z.B. datt et keng "Räichesteier" sollt ginn, oder datt den "Taux d'affichage" bei de Betribssteiere sollt substantiell, op iergendwou tëscht 15 an 20% erofgesat ginn. Awer de Premier huet och no

³ Gouvernement luxembourgeois (2013).

⁴ Gouvernement luxembourgeois (2013).

⁵ Ministère des Finances (2015).

⁶ Conseil Economique et Social (2015).

der Klausur zu Mondorf de 15. Januar 2016 erkläert, datt éischt Elementer réischt géife beim "État de la Nation" de 26. Abrëll ëffentlech gemaach ginn.

Eng grouss Iwwerraschung war et dofir, datt d'Regierung dunn awer schonn den 29. Februar 2016 hier Steierreform public gemeet huet⁷.

Dat heescht awer och, datt, obschonn den 28. November 2014 d'Gewerkschaften vun der Regierung zougeséchert kritt haten, an déi Reform mat agebonnen ze ginn⁸, si genau wéi di aner réischt elo nom Virleie vum Regierungsprojet hier Propositiounen abrénge kënnen. "Sollte mer also dervun ausgoen, datt et net zu enger richteg grousser Reform kënnt, mee datt et nëmmen eng Reförmche gëtt? Dat wier schuet, an Zäit verbëtzelt, well et ginn eng Rei vun Noutwendegkeeten, déi presséieren." Sou huet ursprénglech de Schluss vun dësem Abschnitt geheescht, deen eigentlech scho virum 29. Februar ofgeschloss war. Dee Schluss huet sech lo schonn als eng wouer Virausso erwisen. Mais mir hunn dee ganze Rescht vun dësem Kapitel natierlech missen nei schreiwen, well mir hate virgesinn, zum État de la nation hin eng Rei vu Propositiounen ze maachen, déi zum gréissten Deel schonn aus eisem Sozialalmanach vum leschte Joer⁹ ervir ginn. Elo kommentéiere mer fir d'éischt d'Propositioune vun der Regierung, a stellen an engem extra Abschnitt duer, wat eiser Meenung no nach hätt solle/misse kommen.

4.1.1 Reformen, sou wéi se virgeschloe sinn a wat mir dervun halen

Mir haten am Sozialalmanach 2015 eng Rei vu Recommandatiounen zesumme gedroen, mee mir hunn an enger OECD-Publicatioun¹⁰ zwee Abschnitter fonnt, déi dat a geraffter Form op de Punkt bréngen: "... taxes can be less progressive and, in some cases even regressive. One example is consumption taxes, such as value-added tax, or VAT. Because poorer households tend to consume a bigger slice of their income than wealthier households, who save more, they tend to be hit disproportionately by consumption taxes." an "... there is room in many countries for scaling back some tax deductions and credits that tend to benefit higher earners disproportionately. There may also be room for taxing benefits like stock options as ordinary income. Again, these sorts of benefits tend to be enjoyed disproportionately by high earners. Other approaches include making greater use of property and wealth taxes, such as inheritance taxes, and harmonising the way tax systems treat regular income and income from capital, which tend to be taxed less heavily."

⁷ http://www.reforme-fiscale.public.lu.

⁸ Gouvernement luxembourgeois (2014).

⁹ Georges & Schronen & Urbé (2015).

¹⁰ OECD (2015).

Hätt eis Regierung dach nemme, wa schonn net an eise Sozialalmanach vum leschte Joer, dann awer weinstens an des OECD-Publikatioun gekuckt! Mais loosse mer di eenzel Propositiounen der Rei no duerchgoen, et ass jo net alles schlecht: et sinn eng Rei gutt Usäz derbäi a munches geet an dei richteg Richtung. Mais mir hunn och Reserven unzemellen.

4.1.1.1 Verhältnes vun direkten zu indirekte Steieren

Wéi d'Verhältnes vun direkten zu indirekte Steieren¹¹ ass, ass eng wichteg Fro, well di indirekt di ënnescht Akommesschichten méi staark belaaschten¹². Duerch di Erhéijung vun der TVA d'lescht Joer an di Entlaaschtunge bei der Akommessteier dëst Joer, huet d'Regierung net nëmmen, wéi eenzel Kommentatoren dat scho beliicht hunn, sech fir d'éischt dat geholl wat se lo ausdeelt, mee si huet och an zwou Etappen eng fundamental Ännerung vun deem Verhältnes direkt/indirekt Steiere vollzunn, dëst zu Gonschte vun deenen indirekte Steieren an domat zu ongonschte vun deene méi ärmere Schichten. Et kënnt een an deem Zesummenhang och nach nom Verhältnes tëscht Akommessteier fir Haushalter géint Steiere fir d'Betriber¹³ froen, méi dozou ënne méi.

4.1.1.2 Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire

Dës, wéi den Numm et seet, temporaire Steier fält dann also no 2 Joer erëm weg. Dat ass nëmme richteg an ass ze begréissen, well si war net sozial gerecht (well se jiddereen d'selwecht getraff huet) an et ass nëmmen normal, datt bei enger Steierreform esou e virleefegt Element weg fält.

4.1.1.3 Steierkrediter

De Steierkredit fir Salariéë/Rentner (CIS/CIP) an dee fir Monoparentaux (CIM) solle verduebelt ginn. Dat si fir d'éischt mol zwou sënnvoll Mesuren, well den Aarmutsrisiko vun Allengerzéienden mat 44,6% am Joer 2014¹⁴ extrem héich ass, a well och am internationale Vergläich den Aarmutsrisiko vun de schaffende Leit (working poor) mat 11,1% am Joer 2014

¹¹ Obschonn d'EU-Kommissioun eng Senkung vun den direkten an eng Erhéijung vun den indirekte Steieren preconiséiert. Allerdings kéint déi Erhéijung och bei anere Steieren usetzen: Grondsteuer a "gréng" Steieren, déi Emweltbelaaschtung an – zerstéierung verdeieren, Commission Européenne (2014).

¹² STATEC (2014), an och wéi am Abschnitt virdrunn zitéiert OECD (2015).

¹³ Wobäi d'Steiere fir d'Betrieber kéinten op Null gesat ginn, wann een an enger idealer Welt wier, wou sëchergestallt wier, datt all Ausschëddungen aus dem Betrieb un d'Actionnairen bei deene komplett besteiert géifen. Eng Quellesteier zesumme mat enger internationaler Steierkooperatioun misst dozou féieren, datt keen der Besteierung entgeet an datt d'Steieren do bezuelt ginn, wou se och erwirtschaft goufen. Well dat leider net de Fall ass, mussen d'Gewënner vun de Betrieber besteiert ginn, onofhängeg dervun, ob se am Betrieb (solle) bleiwen, fir néideg Investitiounen ze finanzéieren, oder ob se als Dividenden ausgeschott ginn.

¹⁴ STATEC (2015).

relativ héich ass¹⁵. Déi Erhéijung vun deenen zwee Steierkrediter ass ee Moyen fir deem entgéint ze steieren. Elo muss een awer feststellen, datt déi Verdueblung beim CIS/CIP réischt ab engem Akommes vun 11.265,- EUR pro Joer spille soll, wat konkret heescht, datt déi mat deene klengsten Akommes manner dervu profitéieren. Dat ass net sozial gerecht. Richteg allerdéngs ass et, datt déi mat deenen héchsten Akommes och manner dervu profitéieren: dat soll beim CIS/CIP ab 40.000,- EUR pro Joer de Fall sinn, a bei 80.000,- EUR ass e souguer 0,-; a beim CIM ass dat ab 35.000,- EUR pro Joer de Fall an en ass 0,- bei 105.000,- EUR pro Joer. Mir hätten eis och kënne virstellen, datt d'Erhéijung vum CIM nach méi däitlech ausgefall wier, fir do d'Aarmut an och d'Kanneraarmut ze begrenzen. Dat géif dem Staatsbeidel net besonnesch wéi doen, well bei den allengerzéiende Stéit handelt et sech just ëm 3,2% vun de Stéit alleguer¹⁶.

4.1.1.4 Offlaache vum Steierbarème an Unhänke vun zousätzleche Stufen

Bei der Akommessteier ass den Enjeu net, wéi vu Regierungssäit versprach¹⁷ an elo effektiv proposéiert, ouni datt dat awer reell méiglech wier¹⁸, eng Offlaachung vum sougenannte Mëttelschichtbockel (an net Mëttelstandsbockel)¹⁹. Mee et geet ëm eng Streckung vum Steiertarif: de Spëtzesteiersaz soll réischt méi spéit gräifen, dofir mussen hannendrun e puer nei Stufen dru gehaang ginn, also de Spëtzesteiersaz erhéicht ginn²⁰. Dat ass an dëser Propositioun de Fall, si huet awer zwee Bémolen. Beim Spëtzesteiersaz sinn zwou nei Stufe mat 41% (ab 150.000,- EUR pro Joer an der Steierklass 1) an 42% (ab 200.000,- EUR pro Joer an der Steierklass 1) derbäi kommen, do hätt ee kënne bis zu 45% z.B. ab 500.000,- EUR goen. Fir all déi, déi dat als onméiglech oder konterproduktiv erklären: mir hunn haut e Spëtzesteiersaz vu 40%, wou mer fréier ee bis zu 59% haten²¹. An Amerika war de Spëtzesteiersaz nach Ufank vun den 80er Joeren 78%²². Den Anthony Atkinson²³ plädéiert fir en Héchststeiersaz vu bis zu 65%. An: zu Lëtzebuerg ass d'Som vu Steieren a Sozialkotisatiounen am Vergläich relativ niddereg²⁴.

- 15 Chambre des salariés (2015).
- 16 STATEC (2016).
- 17 Gouvernement luxembourgeois (2013).
- 18 Georges & Urbé (2014).
- 19 Entlaaschtung vun der M\u00e4ttelschicht oder Bek\u00e4mpfung vun Aarmut, dat ass d'Alternativ virun dee\u00e4r Regierungen oft stinn, wann se de Steiersystem konzip\u00e9ieren, a meeschtens entscheeden se s\u00e4ch fir d'Entlaaschtung vum M\u00e4ttelstand (entg\u00e9int deem wat am Abschnitt 4.0 ugerode g\u00e4tt!), vgl. Hemerijck (2016).
- 20 Spillraum fir sou eng Erweiderung vum Steiertarif gesinn och d'Europäesch Kommissioun Commission Européenne (2012) wéi d'OECD (2012).
- 21 Zahlen (2015).
- 22 Genau do.
- 23 Anthony Atkinson (2015).
- 24 Z.B. Molitor (2008) a Molitor (2015).

Deen zweete Bémol läit am ofgeflaachten oder gestreckte Barème. Dat geet am Prinzip och sou an déi richteg Richtung, mee hei geet d'Regierung effektiv vill ze wäit, andeems jee no Steierklass nach Leit mat bis zu 35.000,- EUR de Mount (!) entlaascht ginn. A fréieren Diskussiounen iwwert "sozial Selektivitéit" ass mol ëmmer als Grenz fir sozial Transferten dat 5facht vum Mindestloun ugefouert ginn²⁵, dat wieren haut 9.614,80 EUR de Mount. Dat wier och duergaang, an dann hätt een de Steierausfall, deen elo bei deene mat méi héijen Akommes entsteet, besser kënne bei de Geréngverdénger asetzen. Dat wier sozial gerecht gewiescht, esou ass et mat der vun dëser Regierung dach eigentlech sou "verpönter" Strenz geschafft. Oder soll een hei unhuele missen, datt et reng ëm d'Befriddegung vu bestëmmte Wielergruppe gaang ass?

4.1.1 5 "Fir bezuelbaart Wunnen"

Déi Mesuren, déi ënner dësem Titel virgestallt ginn, sollen hëllefen, d'Offer an d'Luucht ze kréien. Dat ass am Prinzip ze begréissen an et geet am Grousse Ganzen an déi richteg Richtung²⁶: d'Ofsetze vu Beiträg un d'Epargne-logement erhéijen, genau sou méi héich Zënsen op Hypothéikekrediter, d'valeur locative vum eegenen Domicile net méi besteieren²⁷ an eng Exoneratioun vu 50% op de Loyerën, wann d'Wunneng der Agence Immobilière Sociale (o.ä.) iwwerlooss war. Dëst ass ëmsou méi ze begréissen, wéi d'Praxis bis elo an di aner Richtung goung: huet een (z.B. der AIS) seng Wunneng fir ee méi nidderege Loyer iwwerlooss, da konnt een awer op dee méi héije Loyer besteiert ginn!

Andeems bei Immeublen, déi tëscht dem 1. Juli 2016 an dem 31.12. 2017 op de Maart bruecht ginn, d'Plus-valuën nëmme mat engem Véierel vum Taux besteiert solle ginn, gëtt sech wuel och als Effekt erwaart, datt domat de Marché un d'Rulle kënnt. Sollt dat sou sinn, sou wier et awer jo nëmmen e begrenzte Stréifeier, an zwar en deiert. Do menge mir, et wier besser, brooch leiend Terrainën mat enger Aart Stroftaxe ze beleeën, déi all Joer an d'Luucht geet. Dovu sollte selbstverständlech Terrainë fir de perséinleche Bedarf (incl. noer Familljen) ausgeholl bleiwen.

²⁵ Z.B. IGSS (2013).

²⁶ Och den IMF huet d'Differenz tëscht Offer an Demande ugeschnidden, réit awer éischter derzou, d'Demande duerch Kreditlimitatioun ze reduzéieren: IMF (2016).

²⁷ Hei muss een sech zwar nach froen, well deen Detail elo nach feelt, wéi dat konkret soll goen: elo ginn d'Hypothéikenzënse vun der valeur locative ofgezunn an da bleift an der Regel en negatiivt Akommes, wat mat deem aneren Akommes verrechent ka ginn an dann zu manner Steiere féiert. Kënnen déi Zënsen an Zukunft vun 0,- ofgezu ginn an da ganz deduktibel sinn?

4.1.1.6 Optional individuell Besteierung

Hei ass et definitiv ze fréi, fir vill kënnen ze soen. Dat Beispill op dem Internetsite vun der Regierung²⁸ jiddefalls ass keng individuell Besteierung: do ginn dem Mann, dee méi verdéngt, 15.000,- EUR vu sengem Akommes ofgezunn a senger Fra derbäi gerechent; da ginn déi zwee "eenzel" besteiert a bezuele jiddereen dee selwechte Betrag, an zesumme genau sou vill, wéi eng Koppel, déi sech net individuell besteiere léisst. Wat dobäi elo de Fortschrëtt soll sinn, ass net ze gesinn, mee vläicht ergëtt et sech dat jo nach, wa mer d'Detailer gesinn. Fir d'individuell Besteierung gëtt jo argumentéiert, well si entgéint der kollektiver Besteierung d'Schaffegoe vun de Fraen encouragéiere soll²⁹. Et sollt een sech allerdéngs do kaum Wonner erwaarden, well bei enger Konferenz, déi am Kader vun der Présidence den 29./30. Oktober 2015 stattfonnt huet, konnt ee léieren, datt a Schweden an an Éisterräich, wou et laangjäreg Erfahrunge mat individueller Besteierung gëtt, doduerch mol grad 1-2% méi Frae schaffe goungen³⁰. Sou een Zouwuess vun de Fraen déi schaffe ginn hu mir hei zu Lëtzebuerg vu Joer zu Joer eleng duerch déi Tatsaach, datt jonk Fraen iwwerwiejend méi schaffe ginn wéi hier eeler Virgängerinnen.

4.1.1.7 "Méi Kafkraaft"

Wann d'Erhéijung vun der TVA zu manner Kafkraaft gefouert huet, da féieren déi hei Entlaaschtungen elo effektiv zu méi Kafkraaft. Mee Kafkraaft ass net gläich Kafkraaft. Et ass en Ënnerscheed, ob et méi Kafkraaft bei deenen nidderegen Akommesschichten ass, déi hiert Geld och ganz ausginn, an zwar fir normal Konsumgidder, soudatt d'Geld an de Kreeslaf zréckkënnt, oder ob et Geld ass vun Héichverdénger, déi et éischter spueren (an an de Finanzkreeslaf bréngen) oder fir Luxusgidder ausginn. Béides féiert ënner dem Stréch awer sécher zu méi Importatiounen an domat zu enger Verschlechterung vun eiser Handelsbilanz, well mir weder genug Konsumgidder nach iwwerhaapt Luxusguidder hei heem produzéieren, sondern importéiere mussen.

4.1.1.8 "Fir kompetitiv Entreprisen"

Hei soll elo den "Impôt sur le Revenu des Collectivités" (IRC), also d'Steier fir d'Betriber vun haut 21% iwwer 19% an 2017 bis op 18% an 2018 rofgoen. Domat léing d'Gesamtbesteierung vun de Betriber, inklusiv der Gewerbesteier ("Impôt Commercial Communal", ICC) an der Solidaritéitssteier ("Contribution Fonds pour l'emploi", CFE)

²⁸ http://www.reforme-fiscale.public.lu.

²⁹ Z.B. Ginette Jones (2016).

³⁰ Présidence du Conseil de l'Union Européenne (2015).

awer nach ouni Verméigenssteier ("Impôt sur la Fortune", IF) dann statt haut 29,22% nëmmen nach bei 26,01%. Dat ass gläichzäiteg ze vill an net genuch. Et ass zevill, well net gläichzäiteg gesuergt gëtt fir d'Zoumaache vun allen Nischen a Schlupflächer fir Steieren ze spueren an op en effektiven Taux ze kommen, dee wäit ënnert deem "affichéierte" läit. An et ass net genuch, well domat an der Steierkompetitivitéit net wierklech eppes gewonnen ass.

Wa mer engersäits duerch en Ëmsetze vun der BEPS-Initiative vun der OECD³¹ géifen dozou kommen, datt multinational Konzerner an Zukunft op internationaler Ebene gemeinsam besteiert ginn, an op der anerer Säit déi Regelen och derzou féiere géifen, datt di verschidde Méiglechkeeten, séng Steieren hei zu Lëtzebuerg no ënnen ze drécken (laut OECD bezuelen di meescht Multinationalen trotz engem nominale Steiersaz vu ronn 30% effektiv ënner 5% Steieren³²), op Dauer verschwanne géifen, da kéint deen nominale Steiersaz op z.B. 15% rof gesat ginn³³. Wann dann dofir keng "Schlupflächer" méi existéiere géifen³⁴, sou dass jiddereen effektiv déi 15% bezuele géif, da wier domat dräierlee erreecht: 1) di multinational Konzerner géife 15% statt 2-3% Steiere bezuelen; 2) di kleng national Betriber, déi bis elo net d'Méiglechkeet haten, hier Steieren rof ze drécken, géifen dann och nëmme méi 15% statt bis elo ronn 30% bezuelen; an 3) eist Land wier kompetitiv an der Steierkonkurrenz fir Betriber net nëmmen unzezéien, mee virun allem hei ze behalen: Steiersäz vun z.B. 12,5% an Irland oder demnächst 18% a Groussbritannien³⁵ asw. stéing dann de Lëtzebuerger Saz vu 15% statt elo 30% géintiwwer. A wann een dat intelligent mécht, d'Erofsetze vum nominale Saz an d'Erweiderung vun der Assiette, da kritt de Staat eventuell souguer méi, mee op jidde Fall net manner Steieren eran³⁶. Ee Problem misst allerdéngs an deem Zesummenhang nach geléist ginn, an dat ass den ICC (Impôt Commercial Communal): wann deen sech an Zukunft och op déi erweidert Assiette bezitt, an net gläichzäiteg och d'Gemengen hiren Taux rofsetzen, da geet dat Ganzt schief!

Eng aner Mesure, fir jonk Entrepreneuren méi ze entlaaschten, ass begréissenswäert: bei engem ze versteiernden Akommes vu manner wéi 25.000,- EUR pro Joer gëtt den IRC sou rof gesat, datt di Gesamtbelaaschtung (ouni IF) nach just bei 22,8% läit: 3,21 Prozentpunkte manner wéi deen normalen Taux, während den Ënnerscheed haut nëmme bei 1,07 Prozentpunkte läit an nëmme bis 15.000,- EUR Joeresakommes.

³¹ BEPS = Base erosion and profit shifting, Haslehner (2015).

³² Z.B. OECD (2013) et Chavagneux (2016).

³³ Gouvernement luxembourgeois (2015b); dat réit och den IMF (2016).

³⁴ Dofir misst allerdengs eis Steierverwaltung dann iwwer di néideg Spezialiste verfügen, wéi dat och am Regierungsprogramm steet: Gouvernement luxembourgeois (2013).

³⁵ https://www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-main-rate/corporation-tax-main-rate.

³⁶ Fir dat ze garantéieren, wier et allerdengs noutwendeg, dass eis Steierverwaltung iwwer méi eng performant Informatik an domatt iwwer méi a bessert Datematerial verfüge géif, wéi dat haut de Fall as: Ministère des Finances (2015) an CES (2015).

Verschiddeméikleng Mesuren, ënner anerem d'Eropsetze vun der Mindestverméigenssteier, wat an der Haaptsaach d'SOPARFI betrëfft, vun 3.210,.- op 4.815,- EUR ginn och an déi richteg Richtung a sinn ze begréissen.

4.1.1.9 Verméigenssteier an Ierfschaftssteier

Eng Verméigenssteier wëllt d'Regierung net rëm aféieren, mir mengen awer datt déi 2005 ofgeschaaften Verméigenssteier³⁷ misst rëm agefouert ginn, besonnesch op dem Hannergron vun deene spektakuläre Fuerschungen a Publikatioune vum Thomas Piketty³⁸.

Eng Steierbefreiung bei der Ierfschaftssteier sollt eiser Meenung no weiderhin fir Familljememberen am 1. Grad gëllen, et sief dann et handelt sech ëm gréisser Verméigen déi verierft ginn. Wann et allerdéngs ëm Betriber geet, déi verierft ginn, sou muss do verhënnert ginn, datt d'Ierfschaftssteier de Betrib futti mécht³⁹. Dat kann allerdéngs da kompenséiert ginn duerch eng partiell Vergesellschaftung vum Betribsverméigen. Ee konkret Beispill: den Enkel vum Firmegrënner sollt net duerch eng héich Ierfschaftssteier gezwonge ginn, de Betrib ze "versëlwere" fir d'Steiere kënnen ze bezuelen (oder en Faillite goen ze loossen, well d'Steieren net kënne bezuelt ginn), mee hie sollt dann awer och net méi leng Besëtzer vun deem Betribsverméige sinn.

Sou wäit wollt d'Regierung net goen, schwätzt sech awer fir eng "Défiscalisation de la transmission d'entreprises familiales à la prochaine génération" aus, ouni datt mer do méi Detailer gewuer goufen.

4.1.1.10 och fir d'Familljen?

Eng lescht kleng Aennerung, déi och am Kapitel "Fir d'Familljen" genannt ass, ass d'Eropsetze vum Montant deen ee ka vun de Steieren ofsetzen, wann et sech ëm eng privat Assurance fir d'Altersrent (assurance prévoyance-vieillesse) handelt. Deen huet bis elo bei 1.500,- EUR fir ënner 40jähreg geleeën, an ass da rop gaange bis op 3.200,- EUR fir tëscht 55 a 74jähreger. Dee soll dann elo an Zukunft bei 3.200,- EUR fir jiddereen, onofhängeg vum Alter leien. Dat ass wuel geduecht, fir d'Geschäft mat deene privaten Assurancen unzekuerbelen, dat hei zu Lëtzebuerg net besonnesch gutt leeft, méiglecherweis, well eis ëffentlech Renten "ze generéis" sinn. Esou eng privat Zousazrent kann sech awer nu mol net jidderee leeschten. An et ass awer bei dem Montage do och net alles Gold, wat glänzt, a sou munnecher een huet sech schonn am Enn gewonnert, "wann herno beim Ausbezuelen d'Liewenserwaardung vum Mann op der Basis vun 88 Joer ausgerechent gëtt, kënnt ënner

³⁷ Grand-Duché deLuxembourg (2005).

³⁸ Piketty (2013), Landais, Piketty & Saez (2011), souwéi Georges (2015).

³⁹ Dozou och d'Iwwerleeungen vum Députéierten a letztjährige Budgetsrapporteur Fränz Fayot an Hilgert (2015).

dem Stréch munnechmol genuch raus, fir sech just zwou Pizza de Mount ze leeschten; et soll een net sou maachen, wéi wann dat d'Rettung wier vum Rentewiesen."⁴⁰ Deem ass näischt méi bäizefügen.

4.1.1.11 Finanzéierung

Da misst een nach eppes zum finanzielle Volumen vun deser Steierreform soen: d'Regierung beziffert se op 400 bis 500 Milliounen, dat wier ronn 1% vum PIB. Den internationale Währungsfonds seet dem géintiwwer, et wier just Spillraum do vun engem halwe Prozent vum PIB⁴¹. Wéi gett also d'Differenz finanzéiert? Wa keng Géigefinanzéierung do ass, geet den Defizit weider an d'Luucht statt rof. Wann d'Gemengen ee Moment gefaart haten, si missten hei mat finanzéieren, sou schéngt dat jo vum Desch ze sinn, am Contraire, den Inneminister huet ugekennegt, si kriten eng zousätzlech Dotatioun vun 90 Milliounen⁴². Bleift also emsou méi d'Fro, wou déi Suen dann all sollen hier kommen. Oder erliewe mer dann no deenen nächste Walen, datt di Steiergeschenker vun haut rem mussen zum Deel réckgängeg gemaach ginn?

4.1.2. Verpasste Geleeënheete bei dëser Steierreform

Mir hätte gäre gesinn, wann eng Rei vun anere Punkten, wouvun der och an deem Zitat aus der OECD-Publikatioun méi uewen ugeschnidde ginn, och bei dëser Geleeënheet mat ugepaakt gi wieren.

An deem Zesummenhang vun der Besteierung vu Monoparentalen stellt sech och d'Fro no der Gerechtegkeet tëschent a vun de Steierklassen. Sollt een Allengerzéier net sou wéi Bestuetener an der Klass zwee besteieren? Déi Fro vun der Klass zwee gouf jo duerch eng Petitioun am Parlament opgeworf fir d'Witfraen an d'Wittmänner⁴³, stellt se sech net awer méi dringend nach fir Allengerzéier? A sollt dann de Splitting nëmmen nach fir Eltere mat Kanner gëllen, an net méi generell fir all Bestuetener? A wa mer schonn dobäi sinn: misst een net driwwer nodenken, d'Kanner rëm bei de Steieren ze berücksichtegen, an dofir de Boni rëm ofzeschafen (statt en an d'Kannergeld ze integréieren)? Dat misst dann a Form vun engem Steierkredit geschéien, sou datt déijéineg, déi keng Steieren (oder nëmme wéineg) bezuelen, dee Montant ausbezuelt kriten (eng sougenannt negativ Steier⁴⁴). Esou ee Montant misst

⁴⁰ RTL (2016a).

⁴¹ IMF (2016).

⁴² RTL (2016b).

⁴³ Chambre des Députés (2015d).

⁴⁴ De fréiere Premier Juncker hat sech mol eng Kéier vehement géint sou negativ Steieren ausgesprach, fir e puer Méint drop de Kannerbonus anzeféieren, wat näischt anescht ass wéi eng negativ Steier, Urbé (2007).

- dann och, wann e sollt eng nennenswäert Wierkung op di héich Kanneraarmut a Familljenaarmut hunn substantiell sinn⁴⁵ (25,4% Aarmer bei de Kanner géint 16,4% fir d'Gesamtbevëlkerung; 22,4% fir Famillje mat Kanner, 32,4% fir Famillje mat méi wéi zwee Kanner géint 6,1% fir Familljen ouni Kanner; dat sinn d'Zuele vun 2014⁴⁶).
- Lëtzebuerg muss och déi vill Ofwäichungen an der Besteierung op de Leescht huelen (z.B. déi méi niddereg Besteierung vu Kapitalakommes, déi nëmmen zur Halschent besteiert ginn, an de "stock options"⁴⁷ déi souguer nëmme mat 17,5% versteiert ginn, etc.). Dat selwecht gëllt och fir d'Besteierung vun Akommes aus Immobiliebesëtz a -bewirtschaftung⁴⁸.
- Selbstverständlech ass eng Reform vun der Grondsteier noutwendig, well déi op total vereelsten Eenheetswäerter berout⁴⁹, hiren Zweck domat net méi erfëlle kann an och vum Opkommes hier grad mol de Verwaltungsopwand deckt⁵⁰.
- Groussen Nachholbedarf huet L\u00e4tzebuerg dann och am Ber\u00e4ich vun de sou genannten \u00f6\u00fckosteieren^{51}: de Verbrauch vun de Ressourcen an d'\u00e4mweltverschmotzung m\u00e4i staark besteieren an do\u00edir d'Belaaschtung op de Produktiounsfaktoren verklengeren wier hei d\u00e4i richteg Devis\u00e52. An d\u00e4sem Zesummenhang sollt dann och endlech dat leedegt Problem vum Tanktourismus\u00e53 gel\u00e4ist ginn\u00e54. Do hu mer lo net vill Positives am Regierungsvirschlag gesinn. D\u00e4i nei Fr\u00e4ibetr\u00e4g fir Electroauto\u00e4n a velo\u00e3n ginn do net duer, an och d'Besteierung vun den D\u00e4ngschtween nom Ausstouss vun CO2 geet net duer, wann ee scho mol iwwert d'Ofschafe vun deem Avantage nogeduecht huet.
- 45 Vgl. dozou och am Abschnitt 2.3 d'Ausféierungen iwwer d'Kannergeld.
- 46 STATEC (2015).
- 47 Kadere gëtt daks een Deel vun hirem Gehalt net a buer ausbezuelt, sondern an Optiounsschäiner, déi si berechtigen, Undeeler un hirer Firma ze kafen. Theoretisch kënnen sou bis zu 50% a méi vum Akommes ëmgewandelt ginn a sinn da méi niddreg besteiert; dozou och d'Question parlementaire N° 457 aus dem Joer 2014, gestallt vum Députéierte Marc Lies, sowéi d'Äntwert vum Finanzminister op http://www.chd. lu/wps/PA_Archive/FTSShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=1259242&fn=1259242.pdf. Elo gëtt vu verschiddene Säiten iwwerluecht, deen Avantage nëmme fir déi Leit mat ganz héijen Akommes zouzelossen, anstatt e ganz ofzeschafen. Da géif et eng total onsozial Mesure ginn.
- 48 Commission Européenne (2015).
- 49 Commission Européenne (2015).
- 50 Commission Européenne (2015), sowéi och Ewringmann & Gerhards (2015).
- 51 Commission Européenne (2015).
- 52 Commission Européenne (2014): ee méi héicht Steieropkommes aus der Ëmweltbesteierung kann hëllefen, de Budget ze équilibréieren, oder et kann een de Faktor Aarbecht méi niddereg belaaschten (Steieren a Cotisations sociales). Vgl. Och Mahler & Runkel (2016).
- 53 Thöne (2008).
- 54 Sou stoung et och 2014 an der 5. Recommandatioun vum Europäesche Rot am Kader vum Europäesche Semester, Conseil Européen (2014).

Da sollt zum Schluss jo eng Steierreform och dozou déngen, d'Méiglechkeete vun der Steiervermeidung an – hannerzéiung (an der Regel duerch Vereinfachung) zu reduzéieren, well doduerch erheblech Mëttel verluer ginn. Schätzunge vun der EU Kommissioun no sinn dat fir Lëtzebuerg 2% vum Bruttosozialprodukt, wat zwar am Vergläich mat anere Länner eng niddereg Quot ass, mee et mécht awer bal eng Milliard u potentiellen zousätzlechen Einnamen aus⁵⁵.

Enner dem Stréch muss een ee sënnvolle Steiermix zesummestellen, wou éischter d'Besteierung vun der Ëmweltverschmotzung wéi d'Besteierung vum Asaz vun der Aarbechtskraaft gëllt, wou déi noutwendeg Energieëmstellung mat betruecht gëtt, wou d'laangfristeg Finanzéierung vun de Renten an och d'Konkurrenzfäegkeet net vergiess ginn.

Sou kann eng méi héich Besteierung vum CO2 op der enger Säit zu enger Entlaaschtung vun der Lounsteier féieren, an op der anerer Säit zu méi nidderege Sozialkotisatiounen: sou ka souwuel de Kafkraaftverloscht wéi och de Verloscht u Konkurrenzfäegkeet ausgeglach ginn. An ee Grondfräibetrag fir d'Grondbedierfnisser (Heizung, Liicht, Kachen, noutwendeg Transportkäschten) sollt den direkten Impakt vun enger Karbonsteier op déi schwaachst Membere vun der Gesellschaft offiederen⁵⁶.

4.1.3. Längerfristeg Steierreformen

Mir verweisen hei drop, datt mir säit laangem, souwuel aus aarbechtsmaartpoliteschen, sozialversécherungspoliteschen, sozialpolitesche wéi konkurrenzpolitesche Grënn derfir plädéieren, Sozialkotisatiounen a Steieren ëmzewandelen⁵⁷, wat op der enger Säit bei Privatpersounen derzou géif féieren, dat bei méi héijem Akommes och méi héich Steieren ze bezuele wieren (Progressivitéit), während et haut ëmgedréint ass: wéint der Beitragsdeckelung beim Fënneffache vum Mindestloun bezuelen déi mat engem méi héijen Akommes effektiv ee prozentual méi nidderege Saz. Op der anerer Säit géif dat fir d'Entreprise bedeiten, datt se net duerch di Sozialbeiträg, déi op de Faktor Aarbecht ze bezuele sinn, bestrooft géifen, mee datt sou Beiträg missten aus de Gewënner bezuelt ginn, wat dann d'Kompetitivitéit op den internationale Mäert erhéije géif⁵⁸.

⁵⁵ Commission Européenne (2014).

⁵⁶ Hourcade (2015).

⁵⁷ Urbé (2010), Seite 84.

⁵⁸ Enger Berechnung vun der EU-Kommissioun no mat hirem "Labour Market Model" vun der Generaldirektioun Emploi no – dëse Modell gëtt et leider nëmme fir 14 Länner a Lëtzebuerg gehéiert net derzou: Commission Européenne (2014) – féieren méi niddereg Sozialkotisatiounen an der Héicht vun 1% vum Bruttosozialprodukt (BSP), wat fir Lëtzebuerg ca. 480 Milliounen EUR wieren, déi laut IGSS (2014) 21% vun de Sozialversächerungskotisatioune vun de Patronen entspriechen, am Duerchschnätt vun deene 14 Länner zu enger laangfristeger Erhéijung vun der Beschäftegung an dem BSP vu jeeweils ca. 0,2%. Dat géif fir Lëtzebuerg heeschen: ronn 1.000 Aarbechtsplazen a ronn 100 Milliounen EUR zousätzlecht PIB pro Joer.

— Wa vun anere Länner am Kader vun enger verstäerkter europäescher Kooperatioun eng Finanztransaktiounssteier (FTS) agefouert gëtt⁵⁹, da betrëfft déi och Lëtzebuerg: bei all Transaktioun hei am Land, wou ee vun de Kontraktante säi Sëtz an engem vun deene Länner huet, wou d'FTS gëlt, fällt déi Steier un a si muss an deem Fall integral vun deem anere Kontraktant bezuelt ginn. An et wiere selbstverständlech och all Transaktioune vun engem Emittent mat Sëtz zu Lëtzebuerg betraff. Dat léist eijentlech nëmmen eng vernünfteg Konklusioun zou: Lëtzebuerg ass souwisou betraff, also hätte mer besser matzemaachen, da séize mer mat um Dësch a kéinte mat schwätzen; sou musse mer am Enn just nach erdroe, wat sech déi aner ausgeduecht hunn⁶⁰.

4.1.4. Konklusioun

Steierreform ass also en Thema, deen net mat dëser "Mini"-Reform vum Dësch ass. Dës Reform ass ënner dem Stréch net sozial cibléiert genuch⁶¹ a si ass net couragéiert. Si entsprécht och net eisem Bedarf un Ophuele, wat eise Retard an der Ëmweltpolitik am allgemengen awer och speziell am Beräich vun den CO₂-Objectiver vun der Strategie Europa 2020 ubelaangt.⁶² Och eise gerénge Fortschrëtt am Ëmsetze vun de spezifesche Recommandatioune vum Conseil Européen am Kader vun deeër Strategie hätt no méi Engagement verlaangt, präzis waren do, an engem Dokument, dat interessanterweis vun eisem Finanzminister als Président vum Conseil ënnerschriwwen ass, d'Verbreederung vun der Steierbasis, d'Steieren op Immobilien an d'Ëmweltsteiere genannt ginn⁶³. Och do si mer a kengem Punkt weiderkomm. Et hätt een et kënne besser maachen!

4.2 Familijepolitik a Jugendpolitik

D'Familljepolitik an d'Jugendpolitik goufen an den Abschnitter 2.3 an 2.4 vum Kapitel 2 behandelt, natierlech virun allem am Hibléck op dat, wat am Joer 2015/2016 ofgelaf ass, mee déi do ageflosse Kritiken a Bewäertungen sinn och Aussoen op d'Zukunft hin, déi mer elo hei just nach stëchwuertarteg uginn:

⁵⁹ Commission Européenne (2013).

⁶⁰ Urbé (2015).

⁶¹ Den IMF huet geroden, si sollt nëmmen hallef sou vill Reduktiounen erméiglechen, IMF (2016).

⁶² Commission Europeénne (2016).

⁶³ Conseil Européen (2015).

- Fir eng Kannergeldreform vernünfteg virzebereede, sollt eng Étude iwwert di Lëtzebuerger Situatioun gemaach ginn a sou laang sollt een deen den 3. Juli 2015 am Parlament hannerluegte Gesetzesprojet roue loossen. Duerno kéint een da kloer entscheeden, ob et fir all Kanner dee selwechte Betrag u Kannergeld soll ginn, oder op hei, nieft den Ennerscheeder dem Alter no, och weider Ennerscheeder gestaffelt no der Kannerzuel solle gemaach ginn, evtl. och réischt vum drëtte Kand u, wann dat d'Étude sou sollt erginn.
- Beim Congé parental sollt ee méi wäit goe, wéi den aktuelle Gesetzesprojet Nr. 6935 wat d'Flexibilitéit an d'Noutwendegkeet vun enger Zoustëmmung vum Patron ugeet, do dernieft missten e puer "handwierklech" an technesch Verbesserungen um Projet virgeholl ginn, a virun allem misst hei, anescht wéi beim Kannergeld, wou Zäit ass, séier geschafft ginn, well hei ass d'Zäit mat dem Ofschafe vun der Allocation d'éducation op den 30. Juni 2015 schonn ofgelaf!
- Wat di ugekënnegt Aennerunge beim Congé aus familiäre Grënn ubelaangt, sou sinn déi ze begréissen a méiglechst rapid ëmzesetzen. Hei geet et jo haaptsächlech drëm, di selwecht Zuel un Deeg wéi bis haut an der Zäit anescht ze verdeelen, sou datt een der méi zegutt huet, wann d'Kanner kleng sinn, an dofir der manner zegutt huet, wann se méi al sinn, woubäi Deeg déi ënnerwee net geholl goufe, kënnen an dat nächst oder déi nächst Joeren transferéiert ginn.
- Aus dem Jugendbericht sinn déi entspriechend Konsequenzen ze zéien, sou wéi jo schonn d'Ariichtung vun engem Zentrum fir Politesch Bildung beschlosse Saach ass. Besonnesch fir déijéineg Jugendlicher, déi de Rapport mat enger "gescheiterter Transitioun" bezeechent, musse Weeër fonnt ginn, fir hinnen ënner d'Äerm ze gräifen an och fir an Zukunft sou e Scheitern ze verhönneren.
- Wat d'Ëmsetzung vun deenen den 23. Februar 2016 am Parlament gestëmmten Ännerungen um Jugendgesetz ubelaangt, sou ass besonnesch genau ze verfollegen, wéi déi an deem Kader zukënfteg täteg "agents régionaux" de Spagat fäerdeg bréngen, souwuel berodend täteg ze sinn, wéi och ze kontrolléieren. Hei muss evtl. no enger Evaluatioun d'Gesetz nogebessert ginn, mir hätten op jidde Fall eng Trennung vun deenen zwou Funktiounen op zwou verschidden Instanze virgezunn.
- An deem Zesummenhang ass dann och de weidere Fortschr\u00estt a Saachen zweesproocheg Fr\u00e9ierz\u00e9iung ze verfollegen, woufir mer hei engers\u00e4its op de Beitrag vum Danielle Schronen an der zweeter Sektioun vun d\u00e4sem \u00e9ischten Deel hiweisen, souw\u00e9i op de Beitrag vun Tanja Betz a Sabine Bollig am zweeten Deel vun d\u00e4sem Sozialalmanach.
- Fortschr\u00e4tter an den Dossiere Jugendschutz an Tutellen wieren och net vu Muttw\u00e4ll (vgl. Kapitel 1, Abschnitt 1.2).

Insgesamt ass an de Beräicher Familljen- a Jugendpolitik vill geschitt an et läit nach villes um Dësch a virun eis. Mir wäerten eis weiderhin derfir asetzen, datt hei am Sënn a fir d'Ënnerstëtzung vun de Betraffenen, besonnesch deene vulnérabelste, légiféréiert gëtt. Do wou d'Regierung dat och sou gesäit, si mir mat hinnen. Mir hoffen, datt dat dacks genuch de Fall wäert sinn.

4.3 Aarbechtslosegkeet

Mir verweisen och hei op den entspriechenden Abschnitt 2.2 aus dem Kapitel 2:

- d'Entwécklung vun der Adem viruféieren, a virun allem d'Erfahrunge mat der individueller Betreiung;
- och d'Auswierkungen vum Gesetz iwwert de Sozialdialog an den Entreprise muss lafend "monitoréiert" ginn;
- an dat selwecht gëllt genau sou fir dat iwwert de Reclassement interne an externe;
- fir déi Jugendlech, déi bei der Transitioun vun der Schoul an de Beruff gescheitert sinn, muss no H\u00e4llefe gesicht ginn, a virun allem muss derfir gesuergt ginn, datt sech dat net reproduz\u00e9iert; ee ronnen D\u00e4sch vun alle betraffenen Acteuren sollt d'M\u00e9iglechkeeten analys\u00e9ieren a L\u00e9isunge virschloen.

Doriwwer raus leien och gewössen Hoffnungen op der Ëmsetzung vum zukönftege Gesetz iwwert d'"sociétés d'impact sociétal" (méi doriwwer am Abschnitt 2.9 vum Kapitel 2), an och vun enger erweiderter Uwennung vum Gesetz iwwert de "rétablissement du plein emploi"⁶⁴.

Et geet dann drëm, déi aner Baustellen och unzepaken: weider Aussiichte fir d'Senioren iwwer 50 Joer schafen a sënnvoll Tätegkeete fir déijéineg ubidden, déi wuel dauerhaft net méi am Aarbechtsmaart ënnerzebrénge sinn; deen den 2. Abrëll 2014 am Parlament deponéierte Gesetzesprojet zur "gestion des âges" 65 sollt elo séier de Gesetzgebungsprozess duerchlafen, säit dem Oktober 2015 ass hei näischt méi geschitt 66. Ausserdem muss d'Offensiv bei der Weiderbildung verstäerkt viru gefouert ginn. An dësem Zesummenhang fuerdert Caritas Lëtzebuerg schonn zënter 2009 d'Schafung vun engem nationale Weiderbildungsinstitut 67.

⁶⁴ Grand-Duché de Luxembourg (2009).

⁶⁵ Chambre des Députés (2014).

⁶⁶ Chambre des Députés (2015c).

⁶⁷ Urbé (2009).

4.4 Projeten, déi scho méi laang op sech waarde loossen

Deeër Projete gëtt et der eng Hellewull, ob dat dann elo Gesetzer aus dem Beräich Jugend- a Familljepolitik (Jugendschutz, Scheedung, Juge des affaires familiales, vgl. Kapitel 1, Schluss vum Abschnitt 1.2) oder d'Gesetzer rondrëm d'Landesplanung an den Naturschutz sinn, oder dat neit Agrargesetz oder den neie Spidolsplang no dem Refus vum Staatsrot⁶⁸, deen duerch e Règlement Grand-Ducal ze bestëmmen, ...

Mir gräifen hei just dräi dervun eraus, déi eis besonnesch interesséieren.

4.4.1 Verbesserung vum RMG-Gesetz

Detailléiert Virschléi huet Caritas Lëtzebuerg schonn 2011 an enger Étude virgeluegt⁶⁹, wouvun sech déi meescht⁷⁰ dann am Regierungsprogramm⁷¹ rëmfannen. Och am Rapport Social National⁷² vum Abrëll 2014 ginn nach eng Kéier déi Eckpunkten opgezielt (« Il est prévu de réviser la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un Revenu minimum garanti en mettant l'accent sur l'activation des bénéficiaires, en faisant de la réinsertion professionnelle sa priorité. Dans ce contexte, il convient de lever l'interdiction d'une deuxième mesure d'emploi par ménage. Afin que la prestation corresponde davantage à la situation spécifique du ménage et qu'elle réponde mieux aux besoins des bénéficiaires, elle sera scindée en différentes composantes : une composante forfaitaire de base par personne, une composante pour les frais incompressibles par ménage, une composante loyer plafonnée et une composante destinée aux enfants qui font partie du ménage. La part enfant sera fixée de telle manière à sortir les ménages concernés du risque de pauvreté. »), soudatt sech eigentlech d'Fro stellt, firwat et bis elo net zum Dépôt vum entspriechende Gesetz am Parlament koum.

An der Rubrik "Études sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement" vum leschte Joer⁷³ hu mir och versicht, e puer vun deene geplangten Neierungen bei ënnerschiddleche Konstellatiounen ze simuléieren, wourauser sech verschidde Conclusioune fir déi konkret Ausgestaltung erginn, déi dann am Verlaf vum Gesetzgebungsprozess nach zur Sprooch bruecht gi kënnen.

Een zousätzleche Punkt wéilte mer hei nach opféieren: den RMG, méi präzis d'Allocation complémentaire ass net pensionabel. Dat heescht, datt op deem Revenu keng Beiträg

⁶⁸ Conseil d'État (2015).

⁶⁹ Caritas Luxembourg (2011/2012).

⁷⁰ Déi Elementer, déi do nach feelen, wéi z.B. am Zesummenhang mat enger Inaktivitéitsfal, wäerte mir nach versichen, an de Prozess mat anzebréngen.

⁷¹ Gouvernement luxembourgeois (2013).

⁷² Gouvernement luxembourgeois (2014).

⁷³ Georges & Urbé (2015).

fir d'Pensiounsversëcherung bezuelt ginn⁷⁴, an datt domatter fir d'Zukunft och keng Pensiounsberechtigung entsteet, d.h. hei gëtt Altersaarmut virprogramméiert. Fir deem ze entgoen, misst een déi Transferrevenuen do och enger Beitragsflicht fir d'Pensiounen ënnerwäerfen (natierlech bei deementspriechender gläichzäiteger Erhéijung vum Brutto-Montant). Elo kann een nach der Meenung sinn, datt jo den RMG u sech nëmmen sollt temporär bezuelt ginn⁷⁵, an datt d'Zil sollt rëm eng Aarbecht sinn, an datt dofir sou eng Moossnam (net pensionabel ze sinn) gerechtfertegt wier. Déi Argumentatioun stëmmt awer net méi bei deene ville Leit, déi den RMG kréien, well hire Salaire par rapport zu hirer Familljesituatioun net duer geet, fir souvill ze verdéngen, wéi d'RMG-Gesetz als Minimum virgesäit, an déi dofir eben e "Complément" zu hirem Verdéngscht bezuelt kréien. Jee no Verdéngscht a Familljekompositioun kann dëse Complément souguer méi héich si wéi den eigentleche Salaire. Dee Complément net pensionabel ze maachen ass gläichbedeitend mat enger wesentlech méi niddereger Pensioun fir déi Leit. Dat misst ee bei deeër ustehender RMG-Reform mat redresséieren.

4.4.2 Educatioun

Am Beräich vun der Educatioun gëtt et ganz vill ze soen, notamment well jo eng gutt Educatioun eng Haaptbasis ass, fir spéider gutt an den Aarbechtsprozess eran ze kommen. Opgronn vun deene leschte PISA-Tester hu mer do éischter schwaarz Befierchtungen!

Nieft deem, wat am Abschnitt 2.5 vum Kapitel 2 schonn iwwer den Thema Educatioun gesot gouf, wollte mer hei kuerz dräi Thematiken uschwetzen: d'Beruffsschoul-, d'Secondaires- an d'Grondschoulreform.

a) Zur Beruffsschoulreform: hei handelt et sech jo eigentlech ëm eng Reform vun der Reform, well d'Reform vum Beruffsschoulwiese scho während der viregter Legislatiounsperiod an d'Wee geleet gouf, mee et hunn sech awer entretemps sou vill Baustellen opgedunn, datt eng Nobesserung hondnéideg ass. Et ass allerdéngs nom Dépôt vum Projet de loi⁷⁶ den 30. Januar 2015 an no enger éischter Chamberkommissiounssëtzung den 29. Abrëll 2015 näischt méi an der Chamber geschitt. De Ministère huet entretemps d'Uni Lëtzebuerg mat enger Étude beoptraagt (wuelgemierkt nom Dépôt vum Projet de loi!) mat dem Resultat, dat elo no Virleie vun der Étude⁷⁷ de Projet de loi muss zimlech amendéiert ginn. Domat ass elo d'Chance grouss, dass d'Reform net méi fir di nächst Rentrée a Kraaft triede kann, sou wéi et virgesi war. Dofir sollt elo awer viru gemeet ginn!

⁷⁴ Grand-Duché de Luxembourg (1986).

⁷⁵ Laut Exposé des motifs vum Projet de loi: Chambre des Députés (1985).

⁷⁶ Chambre des Députés (2015e).

⁷⁷ Université du Luxembourg (2015).

- b) Zur Secondairereform: De Projet de loi ass nach vun der virechter Éducatiounsministesch de 14. Mee 2013 déposéiert ginn⁷⁸, dee leschten Avis läit säit dem 27. Januar 2015 vir, awer d'Chamberkommissioun huet fir d'lescht de 27. Juni 2013 getagt. Och hei ass also scho vill Zäit verluer gaang, si scho vill Ronne gedréint ginn an de Ministère, awer och d'Chamberkommissioun sollten elo derfir suergen, datt och hei geschwenn eppes geschitt!
- c) Zur Grondschoulreform: och hei geet et ëm eng Reform vun der Reform, an och hei ass deen zweete Minister am Gaang sech d'Zänn auszebäissen. Allerdéngs ass kuerzfristeg virun eisem Redaktiounsschluss a ganz iwwerraschend eng Eenegung tëschent dem Éducatiounsminister an dem Syndicat National des Enseignants (SNE) zustane komm, déi eigentlech kéint Hoffnung maachen, wann net eng aner Gewerkschaft, nämlech de Syndicat Erzéiung a Wessenschaft (SEW) aus dem OGBL hire fundamentale Widderstand ugekënnegt hätt⁷⁹. Di eenzel Elementer vun deem Accord⁸⁰ betreffen di obligatoresch Weiderbildung, d'Asetze vun engem Observatoire national de qualité scolaire zur Ennerstëtzung vun de Schoulen a besonnesch de Schoulkomiteeën bei dem Ausschaffe vun "Plans de développement de l'établissment scolaire", d'Ersetze vun den Inspekteren duerch 12 bis 16 regional Direktiounen, d'Astellung vun 150 "spezialiséiert Schoulmeeschteren" fir Kanner mat spezifesche Besoinen, d'verstäerkt Abezéiung vun den Elteren an d'Verallgemengerung vun deenen iwwerschaffte Bilanen. Mee dat ass elo och schonn deen zweeten Éducatiounsminister, deen de sou néidege Schouldirekter an der Grondschoul wéinst enger Eenegung mat (de) Gewerkschaften opfert. Am Senn vun eise Kanner an hirer (an eiser) Zukunft sollte lo séier Neel mat Käpp gemeet ginn.

4.4.3 Nationalitéit

Scho laang virum Referendum vum 7. Juni 2015 war e Gesetzesprojet⁸¹ virgeluecht ginn, fir d'Nationalitéitsgesetz⁸² vun 2008 op de Leescht ze huelen. Et sollt bësse méi einfach gemeet ginn, fir Lëtzebuerger ze ginn, an zwar andeems d'Zuel vun de Joeren, déi een am Land gewiescht muss sinn sollt no ënne revidéiert ginn, an och andeems Erliichterunge bei der Sproochbeherrschung agefouert géifen. D'Fro ass dunn am Virfeld vum Referendum méi virulent ginn, a mat der Absicht, d'Regierung ze iwwerzeegen, déi Fro aus dem Referendum erauszehuelen huet déi gréissten Oppositiounspartei eng Proposition de loi

⁷⁸ Chambre des Députés (2013b).

⁷⁹ MENEJ (2016a).

⁸⁰ MENEJ (2016b).

⁸¹ Chambre des Députés (2013a).

⁸² Grand-Duché de Luxembourg (2008).

virgeluecht⁸³. No dem Referendum dunn huet och d'Regierung an enger Pressekonferenz den 8. Oktober 2015 en Avant-projet virgeluegt⁸⁴. Duerno ass et roueg ginn an et géif elo nawell Zäit ginn, déi dote Reform op den Instanzewee ze schécken, fir datt se net an di nächst Walkämpf geréit an do zerriet gëtt. Et ass jo keng juristesch sou schwéier Matière, a just bei der Sproocherliichterung ginn d'Meenungen auserneen⁸⁵, ob iwwerhaapt a wa jo wéi wäit se soll goen. Mir waarden also drop, datt an deenen nächste Méint Bewegung an dësen Dossier kënnt.

4.5 Reform vun der Verfassung

Dat hätt och gutt an den Abschnitt "Projeten, déi scho méi laang op sech waarde loossen" gepasst, well et gëtt elo schonn iwwer 10 Joer laang un deeër neier Verfassung "gedoktert". Mir wëllen och op dëser Plaz nët zu deem komplette Projet Stellung bezéien, sondern just zu e puer Punkten, déi eis méi speziell uginn.

Mir weilten awer fir d'éischt nach eemol kuerz op de Referendum vum 7. Juni 2015 agoen. Do sollt et jo ursprénglech ëm 4 Detailfroe goen, wou d'Regierung d'Vollek am Virfeld wollt befroen. Nodeems eng vun deene 4 Froen (Trennung vu Kierch a Staat) jo duerch eng Eenegung tëscht Regierung a Reliounsgemeinschaften iwwerflësseg gi war, blouwen der zwou (Wiele mat 16 Joer a Begrenze vu Ministermandater op zwou Perioden), wou eng Majoritéit vun de Wieler net agesinn hunn, firwat dat sollt gutt sinn, an eng, d'Fro vum Walrecht fir auslännesch Matbierger, déi och ofgelehnt gouf, mee déi iwwerhaapt net hätt solle gestallt ginn. Doduerch datt des Fro onvirbereet, ouni ëffentlechen Débat an och ouni en däitlechen Engagement vun der Regierung⁸⁶, an domat ze fréi zur Ofstëmmung koum, ass an desem wichtege Fall elo fir di nächst Zäit d'Dir zou. Et kann ee jo net gutt vun Zäit zu Zäit dem Vollek ëmmer rëm déi selwecht Fro stellen! Des Regierung huet sech och an dëser Fro gewise, sou wéi mer se kenne geléiert hunn: berodungsresistent a konsequent mam Kapp widder d'Mauer!87 Dat selwecht ass de Fall a groussen Deeler vun der Familljepolitik (méi dozou am Kapitel 2, Abschnitt 2.3 an am Abschnitt 4.2 vun desem Kapitel), mee awer och an aneren Dossierën. E Walrecht awer fir auslännesch Matbierger, déi eis Wirtschaft um Lafen halen an déi geschwenn d'Majoritéit vun der Bevelkerung

⁸³ Chambre des Députés (2015a).

⁸⁴ Gouvernement luxembourgeois (2015a).

⁸⁵ Sou z.B. CGFP (2016).

⁸⁶ Ass dëse feelenden Engagement vun der Regierung zum Referendum iwwerhaapt vläicht wann net deen, dann awer mat ee vun de Grënn, firwat datt dee Referendum gescheitert ass? Esou an sou ähnlech Froen huet sech d'Regierung bis elo net gestallt, och net wat hier schlecht Emfro-Resultater ubelaangt: si maachen alles richteg, et ass de Wieler, deen dat net richteg versteet! Da brauch ee jo och keng Konklusioune fir d'Zukunft ze zéien, da kann een einfach sou viru maachen...

⁸⁷ An da sech nach wonnere, wann een duerno "Kappwéi" huet, resp. schlecht Wäerter an de Sondagen!

duerstellen (an de Schoulen ass dat schonns de Fall), esou e Walrecht ass elo fir di nächst iwwerschaubar Zäit vum Dësch. Merci Gambia!

A maacht, datt et mat der neier Verfassung net ähnlech geet!

Dat wier ëmsou méi schuet, wéi an der zoustänneger parlamentarescher Kommissioun iwwer vill Joeren intensiv geschafft a gutt Aarbecht geleescht gouf. Och a leschter Zäit sinn nach e puer Verbesserungen an den Text erakommen⁸⁸, déi déijéineg Bedenken, déi mir nach mat eenzelnen Elementer aus dem Text vun 2012 haten⁸⁹, fort gewöscht hunn.

Sou ass z.B. am Artikel 1. rëm derbäi komm, dass Lëtzebuerg en demokratesche Stat ass, am Artikel 17 (fréier Artikel 10) ass et lo rëm sou, dass fir <u>all</u> Auslänner, deen sech um Territoire ophält, gëllt, dass en "Jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens", virdru sollt dat op Propositioun vun der Regierung nëmme fir déi Auslänner gëllen, déi sech <u>legal</u> um Territoire ophalen. Elo ass dann och laut Artikel 33 (fréier 32) den "enseignement public fondamental et secondaire" gratis, virdru war dat just den "enseignement fondamental". Dann ass och déi virgeschloen Neierung am Artikel 37 (elo 41) vun "L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié." zu "L'État veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié." ginn, eng nett Verbesserung!

An deem Zesummenhang kann een dann awer nach op ee Punkt agoen, wou eisen neien Text manner wäit geet, wéi z.B. dee vum däitsche Grondgesetz (GG), an zwar wat d'Privateegentum ugeet. Do steet am GG am Artikel 14 (2): "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen." Do dergéint, seet eisen neien Text am Artikel 36 just eppes zum Schutz vum Privateegentum, nämlech: "Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi". Dat ass zimlech ähnlech wéi dat, wat am Artikel 14 (3) vum GG steet: do hu mer eis also ralliéiert, awer mat deem méi sozialen Alinéa virdu konnten eis Parlamentarier sich bis elo net ufrenden. Dobäi wier grad an eisem Land, wou mer dach mat den Terrainen an dem Logement gréisser Problemer hunn, sou e Saz och gutt ubruecht gewiescht!

Et muss een zum Schluss allerdéngs nach op een neit Element zréckkommen: an hirer Sëtzung vum 18. Januar 2016 huet d'Kommissioun vun den Institutiounen a vun der Verfassungsrevisioun en neien Text virgeschloe fir den Artikel 32, 4. Paragraph vun der Constitutioun⁹¹. An dësem Text, dee wuel ënner dem Androck vun den Attentater zu Paräis

⁸⁸ Mir bezéien eis elo hei op den leschte vollständegen Text: Chambre des Députés (2015b).

⁸⁹ Chambre des Députés (2012).

⁹⁰ Bundesrepublik Deutschland (1949).

⁹¹ Chambre des Députés (2016).

den 13. November 2015 an der ëmmer méi grousser terroristescher Bedroung entstanen ass, gëtt dem Grand-Duc (also der Regierung) d'Méiglechkeet ginn, fir an engem Fall vun Urgence reglementaresch Mesuren ze huelen, déi souguer géint bestehend Gesetzer kënne goen. Dat heescht, datt wichteg Grondsätz vun engem État de droit ausser Kraaft gesat kënne ginn, wéi d'Onverletzlechkeet vun der Privatsphär (Bréiwer kënnen opgemeet an Telefonsgespréicher ofgelauschtert ginn) oder d'Begrenzung vun de Méiglechkeeten, festgeholl a verhaft ze ginn, fir just zwee eklatant Beispiller ze nennen. Wa mir a sou Fäll vun terroristescher Bedroung eis eege Spillregelen, eisen demokratesche Fong ausser Kraaft setzen, dann hunn eis terroristesch Géigner scho gewonnen. Normalerweis ginn eis Gesetzer duer, si musse just korrekt a konsequent ugewannt ginn. A sollt et an deem engen oder anere Punkt net duergoen, da kann ee jo op deem demokratesche Wee, iwwert d'Parlament zu enger Verbesserung kommen, ouni gläich Grondfräiheeten unzetaaschten. Dëse Punkt kéint och bei deem zukënftege Referendum zu engem Schlësselelement ginn.

Zum Schluss nach e Wuert zu enger vun deene Froen, déi am Referendum vum 7. Juni 2015 eng grouss Roll gespillt hunn, a wéi déi elo an deem Virschlag fir eng nei Verfassung behandelt gëtt: d'Walrecht fir Leit, déi kee Lëtzebuerger Pass hunn. E bëssen am Contraire zu deem, wat mir méi wäit uewen iwwer de Referendum gesot hunn, mécht di lo virgeschloe Verfassung am Artikel 10 awer nach eng Dir op: "... la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois." Mee, wéi uewe scho gesot, esou e Gesetz wäert net sou séier kommen, an och net kënne kommen: do virdru muss déi Fro kontradiktoresch an der Gesellschaft diskutéiert ginn, an et mussen dofir entspriechend Fore geschafe ginn.

4.6 Same procedure than last year...

Bleift nach zum Schluss op déi noutwendeg Verännerungen a Verbesserungen hinzeweisen, déi mir schonn an deene leschten Ausgaben vun desem Sozialalmanach virgeschloen hunn:

Säit 2008 fuerdert Caritas d'staatlech Iwwerhuele vun alle Käschte vun der Kannerbetreiung⁹² (als en Deel vum Bildungssystem, an net n\u00e4mmen eng Garde) duerch de Staat an domat d'Ofschaaffe vun de Ch\u00e9ques-service-accueil, sou w\u00e9i dat och schonn deen deemolege Premier sot, w\u00e9i en d'gratis Kannerbetreiung als Zil am Kader vun de Budgetsm\u00e9iglechkeeten ugek\u00e8nnegt huet⁹³. W\u00e4hrend d'Gratuit\u00e9it fir Elteren mat engem nidderegen Akommes jo haut schonn deelweis ginn ass, g\u00e9tt et heiansdo Aw\u00e4nn g\u00e9int eng Gratuit\u00e9it fir jiddereen. Dat ass net nei, och d'Gratuit\u00e9it

⁹² Schronen & Urbé (2008).

⁹³ Chambre des Députés (2008).

vun der Schoul huet sech réischt lues duerchgesat, an haut gëtt se net méi an Fro gestallt. Géif et sou eng Gratuitéit just fir déi ënnescht Akommesschichten, sou géif d'Gefor bestoen – an deelweis passéiert dat haut schonn – datt déi besser Verdénger no anere Weeër kucken: eng "Nanni", déi een sech z.B. zu zwou Familljen deelt, ka je no Zuel vun de Kanner eng Alternativ sinn. Dann awer géifen déi offiziell Crèchen a Maisons relais zum Ghetto vun de geréng Verdéngende ginn: dat ka kee wëllen. Och gouf a ville Studien nogewisen, datt d'Käschte vun der Kannerfréierzéiung keng Käschte sinn, mee Investitiounen an d'Zukunft, an datt se verhënneren, datt méi spéit muss vill méi en héijen Opwand gedriwwe ginn, fir d'Feelentwécklungen bei Kanner a Jugendlechen an de Grëff ze kréien⁹⁴. Déi elo geplangte bilingual Fréierzéiung, wou d'Crèche fir Kanner ënner 3 Joer solle gratis sinn (während de Schoulzäiten) sollt een als ee weideren Ufank vun sou enger endgülteger Gratuitéit uleeën. Et kéint een also an enger éischter Etapp d'Zäiten vergréisseren, an dann an enger zweeter all Altersklassen bis 12 Joer mat abezéien.

Och scho säit Joere schloe mir vir, fir d'Cotisations sociales vun de Patronen aus de Steieren op d'Gewënner ze finanzéieren⁹⁵. Sou géifen engersäits déijéineg bezuelen déi Gewenner maachen an anerersäits net déi, déi vill Aarbechtskraaft gebrauchen. Domat wier souwuel d'Competitivitéit vun de Betriber ze verbesseren (well réischt nom Gewenn bezuelt géif, an domat déi Käschten net als Betribskäschten ufällen) an anerersäits eng iwwerdriwwen Ersetzung vun Aarbechtskraaft duerch Maschinne verhënnert ginn (respektiv ee Verschwanne vum Maart vun deene Firmae verhënnert ginn, déi éischter vill Leit beschäftegen). Eng win-win-Situatioun also. Mir halen dat nach wie vor fir eng besser Solutioun wéi dee elo kuerzfristeg just virun eisem Redaktiounsschluss publizéierte Virschlag vun der UEL, d'Patrone giffen sech ganz aus der Finanzéierung vun der (Kranke-) Gesondheetscaisse zeréckzéien an dat dem Staat an de Salariéeën iwwerloossen, duerfir giffen si (d'Patronen) komplett d'Finanzéierung vun der Lounfortzahlung am Krankheetsfall och iwwert de 77. Krankendag eraus duerch hir Mutualitéit iwwerhuelen⁹⁶. Ofgesinn dervun, datt déi Propositioun ze kuerzfristeg erakoum, an dat och ouni iergendwellech Modellrechnungen, an ouni datt all Detailer kloer wieren, kann een awer scho Verschiddenes festhalen:

⁹⁴ Sou z.B.: MacKenzie (2008).

⁹⁵ Z.B.: Urbé (2009). Dat entsprëcht iwwrigens och enger Recommandatioun vum europäesche Konjunktur-programm vun 2008: Commission Européenne (2008).

⁹⁶ UEL (2016).

- D'Patronen hu bis elo staatlech Hëllefe fir hier Mutualitéit gefrot a kritt, an si hu sech permanent iwwert deen héije Krankheetsstand opgereegt. Wéi ass dat ze vereinbaren?
- Wéi wier et dann an deem Fall bei enger Krankheet, déi méi wéi 52 Wochen dauert, wat en aktuelle Sträitfall ass, dee bis elo net konnt geléist ginn?
- A wéi sollt dann di Kompensatioun fir d'Sozialbeiträg iwwert ee méi héije Bruttoloun tatsächlech ausgesinn? Wat heescht dat fir de Mindestloun? Wann ee bedenkt, datt och hei d'Patronen an der Vergaangenheet net mitt goufen, fir iwwer déi héich Léin, a besonnesch iwwert deen ze héije Mindestloun ze lamentéieren, da freet een sech och hei, wéi dat zesumme passt.
- A last but not least: Firwat sollt een e gewuessene System, deen elo säit iwwert 100 Joer besteet⁹⁷, an deen esou an all deene Länner leeft, déi wéi Lëtzebuerg no engem Bismarck-System⁹⁸ organiséiert sinn, op een neie System ëmstellen, vun deem mer net wesse, wat e fir wee brénge wäert?

Allerdéngs sollt een eiser Meenung no net vu viran "nee" heizou soen, mee et sollt een sech Zäit huelen, fir all d'Detailer op den Dësch ze kréien a se a Rou all kënnen ze analyséieren. Well hei ass keng Urgence a fir sou eng grondleeënd Ännerung sollt een sech all Zäit loossen, déi een huet.

Mir hunn hei, och aus de Joere virdrun, eng Rei vu Virschléi zesumme gedroen, vun deene mer ausginn, datt de Premier se a senger drëtter Ried zur Lag vun der Natioun net wäert opgräifen. Sollt dat awer fir deen een oder anere Virschlag dach de Fall sinn, sou géif dat eis freeën, well mir natierlech vun eise Virschléi iwwerzeegt sinn. Mir waarde jiddefalls gespaant op dem Premier seng Ried de 26. Abrëll.

⁹⁷ No 1883 an Däitschland gouf d'Krankeversëcherung 1901 zu Lëtzebuerg agefouert, IGSS (2012). 98 Z.B. Stolleis (2013), Urbé (2012) an (2013).

Literaturverzeechnes

ATKINSON, ANTHONY B. (2015): Inequality – What Can Be Done?, Cambridge and London.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundesgesetzblatt N° 1 von 1949, Bonn.

CGFP (2016): CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DE LA FONCTION PUBLIQUE: 2016 – das entscheidende Jahr, Communiqué de presse du 13 janvier 2016, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (1985): Projet de loi organisant la lutte contre la pauvreté et portant droit à un revenu minimum garanti et modifiant la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité, Document parlementaire N° 2981, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2008): Compte rendu des séances publiques N° 13, session ordinaire 2007-2008, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012): Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, Document parlementaire N° 6030^{5A}, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013a): Projet de loi portant approbation de la Convention européenne sur la nationalité, faite à Strasbourg le 6 novembre 1997, et modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, Document parlementaire N° 6561, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013b): Projet de loi portant sur l'enseignement secondaire, Document parlementaire N° 6573, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2014): Projet de loi portant modification du Code du travail et portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique d'âges, Document parlementaire N° 6678, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015a): Proposition de loi portant modification de la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise, Document parlementaire N° 6781, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015b): Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, Document parlementaire N° 6030¹⁵, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015c): Projet de loi portant modification du Code du travail et portant introduction d'un paquet de mesures en matière de politique d'âges, Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Procès-verbal de la réunion du 12 octobre 2015, Document parlementaire N° 6678²⁸, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015d): Pétition publique N° 575, Géint d'Reklassement vun de Wittfraen a Wittmänner vun der Steierklass 2 an d'Steierklass 1A, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2015e): Projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, 2) de la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers, 3) de l'article L.222-4 du Code du Travail, Document parlementaire N° 6774, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2016): Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2016 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, P.V. IR 12, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2015): Le Luxembourg : Champion d'Europe de la pauvreté au travail, Econews N° 2/2015, Luxembourg.

CHAVAGNEUX, CHRISTIAN (2016): Le Luxembourg doit changer, Interview dans Le Quotidien du 28 janvier 2016, Esch/Alzette.

COMMISSION EUROPÉENNE (2008): Communication de la Commission au Conseil Européen, Un plan européen pour la relance économique, Document N° COM(2008) 800 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2012): Document de travail des services de la Commission. Evaluation du programme national de réforme pour 2012 et du programme de stabilité du Luxembourg, accompagnant le document : Recommandation pour une RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2012-2015. SWD(2012) 315 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2013): Proposition de Directive du Conseil mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières, Document N° COM(2013) 71 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2014): Towards tax reforms that reconcile efficiency and equity concerns, Supplement to EU Employment and Social Situation Quarterly Review, December 2014, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2015): Document de Travail des Services de la Commission, Rapport 2015 pour le Luxembourg, SWD(2015) 35 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2016): Document de Travail des Services de la Commission, Rapport 2016 pour le Luxembourg, SWD(2016) 84 final, Bruxelles.

CES, CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2015): Analyse des données fiscales au Luxembourg, Avis, CES / FISCALITÉ (2015), Luxembourg.

CONSEIL D'ÉTAT (2015): Avis du Conseil d'État N° 51.037, Projet de règlement grandducal établissant le plan hospitalier national et déterminant les missions et la composition minimales des structures d'évaluation et d'assurance qualité des prestations hospitalières et les modalités de coordination nationale de ces structures, Luxembourg. CONSEIL EUROPÉEN (2014): Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2014, Journal Officiel de l'Union Européenne (2014/C 247/14), Luxembourg.

CONSEIL EUROPÉEN (2015): Recommandation du conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015, Journal Officiel de l'Union Européenne (2015/C 272/19), Luxembourg.

EWRINGMANN, DIETER & GERHARDS, EVA (2015): Finanzwissenschaftliche Kriterien für ein gutes Steuersystem und ein Blick auf Luxemburg, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

GÁBOS ET AL. (2015): GÁBOS, ANDRÁS & BRANYICZKI, RÉKA & LANGE, BARBARA & TÓTH, ISTVÁN GYÖRGY: Employment and poverty dynamics in the EU countries before, during and after the crisis, ImPRovE Working paper N° 15/06, Antwerp.

GEORGES, NATHALIE (2015): Travaux de Piketty : quelles conclusions pour le Luxembourg ?, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2014): Le « Mëttelstandsbockel » : une chimère !?, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2014, Hrsg.): Sozialalmanach 2014. Schwerpunkt: Recht op Aarbecht, Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2015): Réforme du RMG pour plus de justice, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013): Programme gouvernemental annexé à la déclaration sur le Programme gouvernemental, http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2014): Rapport Social National, http://www.mfi.public.lu/publications/Solidarite/RSN2014versionapprouveeCG.pdf.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2014): Accord entre le Gouvernement et la CGFP; l'OGBL et le LCGB à l'issue des discussions du 28 novembre 2014, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015a): Avant-projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise et portent abrogation de : 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ; 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015b): Mat Vertrauen no vir kucken, Discours de Pierre Gramegna à l'occasion de la présentation du projet de Budget 2016, http://www.gouvernement.lu/5329571/14-gramegna-budget, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1986): Loi du 26 juillet 1986 portant a) création du droit à un revenu minimum garanti ; b) création d'un service national d'action sociale ; c) modification de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création d'un fonds national de solidarité, Mémorial A N° 64 de 1986, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2005): Loi du 23 décembre 2005 portant 1. introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière; 2. abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques; 3. modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, Mémorial A N° 214 de 2005, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008): Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise, Mémorial A N° 158 de 2008, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2009): Loi du 3 mars 2009 contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant : 1. le livre V du Code du Travail par un Titre IX nouveau, 2. l'article 631-2 du Code du Travail, Mémorial A N° 41 de 2009, Luxembourg.

HASLEHNER, WERNER (2015): Implications of the OECD BEPS-Initiative for a small country like Luxembourg, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

HEMERIJCK, ANTON (2016): Diversifying Welfare States – Risk groups, Social Investment and Income Protection, Keynote paper ImPRovE Closing Conference, 3rd-5th March 2016, Antwerp: https://www.dropbox.com/sh/62eu1hxsj6ycr5a/AADPvjTw1QFlPcgiLVYrYj-Na/Session%20C1/Session%20C1%20-%20Anton%20 Hemerijck.pdf?dl=0.

HILGERT, ROMAIN (2015): Vermögen ohne Verdienst, in d'Lëtzebuerger Land #10, 62. Jahrgang vom 6. März 2015, Luxembourg.

HOURCADE, JEAN-CHARLES (2015): L'écotaxe, un combat désespéré?, in: GOERGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

IGSS (2012): INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, Droit de la sécurité sociale, Luxembourg.

IGSS (2013): INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, Simulations concernant les prestations familiales, Ministère de la Sécurité Sociale, Luxembourg.

IMF (2016): INTERNATIONAL MONETARY FUND, Luxembourg: Concluding Statement of the 2016 Article IV Consultation Mission, March 1 2016, http://www.imf.org/external/np/ms/2016/030116.htm2016, New York.

JONES, GINETTE (2016): « ...il analysera la possibilité de passer à une imposition individuelle... », dans forum Nr. 360, Luxembourg.

LANDAIS, CAMILLE; PIKETTY, THOMAS & SAEZ EMMANUEL (2011): Pour une révolution fiscale. Un Impôt sur le revenu pour le XXIe siècle, Editions du Seuil et La République des Idées, Paris.

MACKENZIE, LYNN (2008): La crêche est rentable, c'est son absence qui coûte!, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2008, Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung, Luxembourg.

MAHLER, ALEXANDER & RUNKEL, MATHIAS (2016): Ein nachhaltiges Steuersystem für Luxemburg, Eckpunkte und Ausgestaltungsvorschläge für ökologischsoziale Steuerpolitik, Studie im Auftrag von "Mouvement écologique", Forum ökologischsoziale Marktwirtschaft, Berlin.

MENEJ (2016a): MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE: Accord sur l'enseignement fondamental : fruit d'un processus de consultation transparent et continu, http://www.gouvernement.lu/5752059/24-enseignement -fondamental, Luxembourg.

MENEJ (2016b): MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE: Accord entre le gouvernement et le SNE : investir dans la qualité scolaire à l'enseignement fondamental, http://www.gouvernement.lu/5740725/22-qualite-scolaire, Luxembourg.

MINISTÈRE DES FINANCES (2015): Compendium sur les données statistiques des impôts luxembourgeois, Luxembourg.

MOLITOR, ROGER (2008): Les prélèvements fiscaux et les transferts sociaux, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2008, Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut und Bildung, Luxembourg.

MOLITOR, ROGER (2015): Impôt sur le revenu et redistribution des revenus au niveau des ménages, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

OECD (2012): Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012, Paris.

OECD (2013): Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD urges stronger international co-operation on corporate tax, Press release 12 February 2013, Paris.

OECD (2015): Organisation for Economic Co-operation and Development, Brian Keeley, Income Inequality, The Gap between Rich and Poor, OECD Insights, Paris.

PIKETTY, THOMAS (2013): Le capital au XXIe siècle, Les Livres du Nouveau Monde. Editions du Seuil, Paris.

PRÉSIDENCE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2015): Conférence "Imposition individuelle et emploi" - plusieurs experts européens se sont penchés sur l'impact de l'individualisation fiscale sur l'emploi des femmes, 29./30.10.2016, http://www.eu2015lu.eu/fr/actualites/articles-actualite/2015/10/29-conf-imposition-indiv-experts/, Luxembourg.

RTL (2016a): Kee sou schlechte Worf, Commentaire vum Guy Kaiser den 29. Februar 2016, Luxembourg.

RTL (2016b): "D'Gemenge brauche sech keng Suergen ze maachen", den Dan Kersch op rtl.lu den 1. Mäerz 2016, Luxembourg.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2008, Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung, Luxembourg.

STATEC (2014): Regards 04/2014 sur la redistribution socio-fiscale au Luxembourg, mars 2014, Luxembourg.

STATEC (2015): Rapport travail et cohésion sociale 2014, Cahier économique N° 120, Luxembourg.

STATEC (2016): Regards 03/2016 sur les ménages monoparentaux, février 2016, Luxembourg.

STOLLEIS, MICHAEL (2013): Origins of the German Welfare State, Social Policy in Germany to 1945, German Policy 2, edited and introduced by Lutz Leisering, Heidelberg New York Dordrecht London.

THOENE, MICHAEL (2008): Laffer in Luxemburg, Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 08-1, Köln.

UEL (2016): UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES, Proposition de réforme de la CNS, http://www.uel.lu/images/CNS_Reforme_CNS_Presentation_Presse. pdf, Luxembourg.

UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2015): Éléments pour une évaluation de la réforme de la formation professionnelle : les principales critiques, Rapport à destination du Service de la formation professionnelle (SEP) du ministère de l'Éducation nationale, de l'enfance et de la Jeunesse (MENJE), Institute for Lifelong Learning and Guidance (LLLG), Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2007): Die Desindexierung des Kindergeldes, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007, Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2009): Luxemburg und die Krise, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010): Die Lage der Nation am Vorabend des 4. Mai 2010, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (ed., 2012): The Future of the Welfare State A comparative Study in EU-Countries, A Caritas Europa Publication, Freiburg i. Br.

URBÉ, ROBERT (2013): ¿Los herederos de Bismarck no tienen futuro? Origen y perspectivos del modelo de bienestar alemán, in: Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, N° 169, Madrid.

URBÉ, ROBERT (2015): Die Lage der Nation am Vorabend des 5. Mai 2015, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

ZAHLEN, PAUL (2015): Redistribution : sélectivité et/ou middle-class economics ?, in: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015, Hrsg.): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet, Luxembourg.

Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement

Les inégalités au Luxembourg

NATHALIE GEORGES & ROBERT URBÉ

1 Mise à profit des indicateurs

S'agissant d'analyser les inégalités, l'on se réfère normalement à deux indicateurs dans la batterie d'indicateurs définis par le Sous-Groupe Indicateurs du Comité de Protection Sociale et dont Eurostat livre les valeurs : le ratio interquintile S80/S20 et le coefficient de Gini. Un autre indicateur phare, le taux de risque de pauvreté, bien souvent l'indicateur unique pour décrire la pauvreté, informe en vérité aussi autant sur les inégalités. Dans cet article nous voulons cependant non seulement présenter les résultats auxquels mènent ces trois indicateurs bien connus et généralement utilisés, mais nous voulons aussi tirer pleinement profit d'un certain nombre d'autres indicateurs qui font partie du portefeuille des indicateurs sociaux au niveau européen. Pour certains de ces indicateurs le lecteur trouvera dans la partie III de cet almanach des valeurs dans le temps pour le Luxembourg ainsi que des comparaisons avec d'autres pays européens, valeurs sur lesquelles nous nous référons ci-dessous¹.

2 Projecteurs sur le portefeuille des indicateurs sociaux de l'UE²

2.1 Le ratio interquintile S80/S20

Cet indicateur mesure l'inégalité de la répartition des revenus. Il est calculé comme le rapport entre le revenu total perçu par les 20 % de la population ayant les revenus les plus élevés (quintile supérieur) et celui perçu par les 20 % de la population ayant les revenus les plus bas (quintile inférieur)³. Par « revenu », on entend revenu disponible équivalent⁴.

- 1 Pour les valeurs de ces indicateurs voir aussi STATEC (2015) ainsi que le site d'Eurostat : http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.
- 2 Social Protection Committee (2015).
- 3 http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/gdp-and-beyond/quality-of-life/s80s20-income-quintile.
- 4 Le revenu total (net) du ménage est divisé par le nombre d'équivalents adultes au moyen de l'échelle modifiée de l'OCDE. Cette échelle assigne une pondération à tous les membres du ménage (dont l'addition constitue la taille équivalente du ménage): 1 au premier adulte; 0,5 à chaque membre âgé de 14 ans et plus et 0,3 aux enfants de moins de 14 ans.

Tableau 1 : Inégalité de la distribution du revenu – Rapport interquintile : évolution par pays												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
UE 27/28*	:	5,0	4,9	5,0	5,0	4,3	5,1	5,2	5,2	5,2	5,5	
Belgique	3,9	4,1	4,2	3,9	4,1	3,9	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	
Allemagne	:	3,8	4,2	5,1	4,9	4,7	4,7	4,6	4,4	4,8	5,4	
France	4,2	3,9	4,0	3,9	4,4	4,3	4,4	4,6	4,5	4,5	4,2	
Luxembourg	4,0	4,0	4,4	4,1	4,3	4,5	4,3	4,1	4,2	4,6	4,5	
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).												

Concernant le Luxembourg quels enseignements pouvons-nous tirer de cet indicateur? Les derniers chiffres publiés concernent 2014, et montrent que les 20 % les plus riches possèdent un revenu 4,5 fois plus élevé que le revenu des 20 % les moins bien nantis. Sur le long terme, on observe une tendance à la hausse puisqu'en 2004 ce même rapport était de 4. Cela dit, il ne s'agit pas de hausse régulière mais certaines années sont marquées par des « pics » (2006, 2009). L'année 2013 peut être considérée comme étant l'année charnière de la hausse importante du ratio interquintile et 2014 conforte cette tendance. En effet, sur les dix dernières années c'est la première fois que deux années consécutives enregistrent un tel niveau de ce rapport.

Considérant les pays avoisinants, et de manière générale, le Luxembourg peut se comparer à la France, s'en sort un peu mieux que l'Allemagne mais fait un moins bon score que la Belgique qui semble répartir plus équitablement ses revenus et qui connaît une certaine stabilité sur le long terme. Par rapport à la moyenne européenne, le Luxembourg a une meilleure répartition des revenus.

D'autres ratios peuvent être calculés pour mesurer les inégalités de revenus. Pour le Luxembourg, tant le rapport interquartiles (S75/S25), que l'interdéciles (S90/S10) ou encore l'intervingtiles (S95/S5) ont augmenté depuis 2003. Les inégalités entre les plus pauvres et les plus riches augmentent, avec une recrudescence marquée en 2013.

Quant au ratio intercentiles, pour l'année 2014, on peut affirmer au Luxembourg, que le pourcent des plus riches a un revenu 14 fois plus élevé que le pourcent des plus pauvres. Le ratio de Palmer S90/S40 mesure quant à lui le rapport entre le revenu des 10 % de la population ayant le revenu le plus élevé et le revenu des 40 % ayant le revenu le plus faible. Pour le Luxembourg en 2014, 10 % des personnes les plus riches ont un niveau de vie 2,1 fois plus élevé que les 40 % des personnes les plus pauvres. Ce même ratio s'élève à 2,1 pour

⁵ http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=2116&IF_Language=fra& MainTheme=3&FldrName=1&RFPath=29.

l'Allemagne, à 2,0 pour la France et 1,9 pour la Belgique. La moyenne européenne se situe à 2,1 pour 2014.⁶

2.2 Le coefficient de Gini

Le coefficient dit de Gini indique dans quelle mesure la répartition des revenus entre les individus ou les ménages au sein d'une économie s'écarte de l'égalité parfaite. Une courbe dite « de Lorenz » indique les pourcentages cumulatifs du total des revenus reçus par rapport au nombre cumulatif des bénéficiaires, en commençant par les individus ou les ménages les plus pauvres. L'indice Gini indique l'aire entre la courbe Lorenz et une ligne hypothétique d'égalité absolue en tant que pourcentage de l'aire maximale située sous cette ligne. Le coefficient de Gini est compris entre 0 (égalité parfaite) et 100 (inégalité absolue). Il peut aussi se présenter dans un rapport entre 0 et 1 ; c'est une autre façon d'exprimer le coefficient de Gini mais l'interprétation reste identique.

Tableau 2 : Coefficient de Gini du revenu disponible équivalent – Evolution par pays												
	2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014											
UE 27/28*	30,6	30,3	30,6	31,0	30,6	30,5	30,8	30,4	30,5	30,9		
Belgique	26,1	26,8	30,4	30,2	29,1	29,3	29,0	28,3	29,7	30,7		
Allemagne	28	27,8	26,3	27,5	26,4	26,6	26,3	26,5	25,9	25,9		
France	27,7	27,3	26,6	29,8	29,9	29,8	30,8	30,5	30,1	29,2		
Luxembourg	Luxembourg 26,5 27,8 27,4 27,7 29,2 27,9 27,2 28,0 30,4 28,7											
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).												

Si l'indice de Gini monte, l'inégalité augmente et inversement. Pour le Luxembourg, en 2014 on observe une valeur de 28,7. Par rapport à 2013 il s'agit d'une amélioration de la situation. Sur la durée, la tendance est plutôt à une dégradation de l'égalité des revenus. Depuis 2005, le coefficient de Gini suit une tendance croissante (pics en 2009 et 2013). En comparaison avec les pays frontaliers, l'inégalité de revenu semble moins prononcée au Luxembourg qu'en France ou en Allemagne. La tendance à l'aggravation des inégalités est un constat en Allemagne, en France et au Luxembourg. La Belgique se distingue sur ces deux points : l'indice de Gini est moins élevé et la tendance va en s'améliorant puisque ce dernier diminue d'année en année. Le score moyen du coefficient de Gini pour l'Union Européenne 28 est plus élevé que celui des quatre pays analysés ci-dessus, ce qui signifie que la distribution des revenus est plus inégalitaire qu'en Belgique, au Luxembourg, en France ou en Allemagne.

⁶ Voir graphiques III.1.3) et III.1.4) dans la 3. partie de la présente publication.

⁷ http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI.

2.3 Le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale

Le taux de risque de pauvreté (AROP = at risk of poverty rate) est défini comme le taux de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).8

A part de décrire l'inégalité par le taux de risque de pauvreté général, celui-ci nous donne encore une vue plus détaillée par les différences de ce taux pour diverses couches de la population. Ainsi le taux général de 16,4 % en 2014 cache des divergences parfois énormes : 9,1 % pour les Luxembourgeois contre 22,2 % pour les résidents de nationalité étrangère, ou 6,1 % pour des personnes ayant un niveau d'éducation élevé contre 20,8 % pour celles avec un niveau d'éducation faible.

Concernant l'âge par exemple, un taux de risque de pauvreté de 6,3 % pour les personnes âgées de plus de 65 ans contre un taux de 25,4 % pour les enfants en-dessous de 18 ans⁹.

Concernant les enfants, on voit encore que les ménages sans enfants subissent un taux de risque de pauvreté de 6,1 % et les ménages avec enfants un taux de 22,4 %, donc la différence est de 16,3 points de pourcents ; cette même différence était seulement de 1,8 en 2003¹⁰, même en 2010¹¹ elle n'était « que » de 10,6 points de pourcents. Même situation pour les ménages avec plus de deux enfants (32,4 % en 2014 contre 10,30 % en 2003 et 23,9 % en 2010) et pour les familles monoparentales (44,6 % en 2014 contre 15,1 % en 2003 et 46,4 % en 2010) : les inégalités envers les enfants et leurs familles se sont aggravées sensiblement depuis 12 ans.

Encore une autre manière de voir les choses : le Luxembourg est un de six pays (avec la Bulgarie, l'Espagne, la Hongrie, Malte et la Roumanie!) où le taux de risque de pauvreté des enfants excède la moyenne européenne et en même temps la différence entre le taux général et celui des enfants est plus élevé que 8 points de pourcents¹².

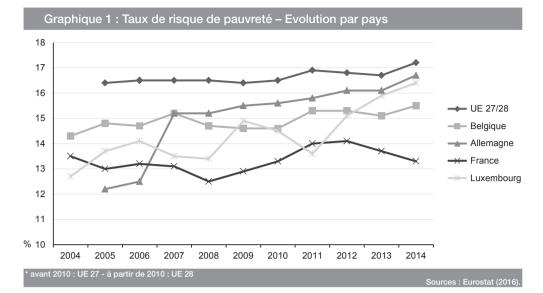
⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate/fr.

⁹ STATEC (2015), p. 145-147.

¹⁰ STATEC (2005), p. 52.

¹¹ STATEC (2011), p. 189.

¹² Social Protection Committee (2008), p. 15. Calculs extrapolés à partir des données Eurostat (2014) en fonction de la typologie développée par les membres de la Task-Force on Child Poverty and Well-Being.



Par rapport à ses pays voisins, le Luxembourg depuis 2012 connait l'augmentation la plus forte du taux de risque de pauvreté de ses citoyens. Au point que les derniers scores se rapprochent de plus en plus de la moyenne européenne.

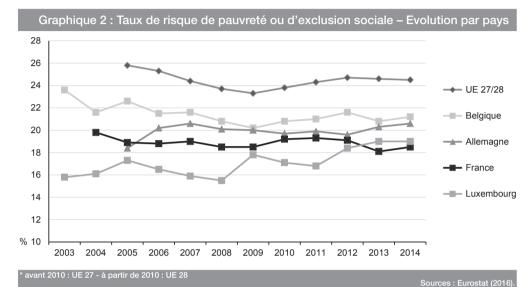
Pour aller encore plus loin dans l'analyse des inégalités, il est indispensable d'aborder l'indicateur phare de l'objectif « croissance inclusive » de la stratégie Europe 2020 : le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE = at risk of poverty or social exclusion rate).

Cet indicateur englobe le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et/ou vivent dans le dénuement matériel et/ou vivent dans des ménages à très faible intensité de travail.

- Les personnes menacées par la pauvreté sont les personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).
- Les personnes en situation de privation matérielle grave ont des conditions de vie fortement affectées par le manque de ressources; quatre des neuf indicateurs de privation s'appliquent à elles: impossibilité i) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, ii) de chauffer convenablement le domicile, iii) de faire face à des dépenses imprévues, iv) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours, v) de partir en vacances hors du domicile une semaine par an, vi) d'acheter une voiture, vii) d'acheter une machine à laver le linge, viii) d'acheter une télévision couleur ou ix) de payer une connexion téléphonique.

 Les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée¹³.

Cet indicateur va donc plus loin que l'aspect financier de la pauvreté. Par la force des choses, la part des personnes concernées par ce risque de pauvreté ou d'exclusion est plus élevée puisque le concept est plus large.



Pour le Luxembourg, on observe un pourcentage de 19 % de la population totale à connaître un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. L'évolution de ce taux a tendance à monter depuis 10 ans (2004 : 16,4 % et 2014 : 19 %). Si la croissance du risque semblait lente, voire stagnante, c'est en 2012 que le pourcentage des personnes concernées a pris de l'ampleur pour encore augmenter en 2013/2014.

La Belgique et l'Allemagne rencontrent un taux plus élevé que le Luxembourg. La France par contre est légèrement mieux lotie. La moyenne européenne quant au taux de risque de pauvreté ou d'exclusion est plus élevée que pour le Luxembourg et ses pays frontaliers.

¹³ http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=t2020_50&plugin=1.

2.4 L'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté

Il mesure l'intensité de la pauvreté en indiquant la différence (exprimée en pourcentage du seuil de risque de pauvreté) entre le revenu disponible équivalent médian des personnes se situant en dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté (pivot : 60 % du revenu équivalent médian). ¹⁴

En somme, cet outil de mesure permet de voir à quel point le niveau de vie des plus pauvres est éloigné du seuil de pauvreté. Plus l'indicateur est élevé et plus la pauvreté est intense car le niveau de vie est alors d'autant plus éloigné du seuil de pauvreté (60 % du revenu équivalent médian).

Tableau 3 : Ecart relatif de pauvreté (seuil : 60 % du revenu équivalent médian) – Evolution par pays												
2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014												
UE 27/28*	23,3	23,3	23,3	21,9	22,3	22,8	23,0	23,4	23,8	24,6		
Belgique	17,8	19,4	17,8	17,2	18,1	18,0	18,6	18,7	19,2	18,8		
Allemagne	18,9	20,4	23,2	22,2	21,5	20,7	21,4	21,1	20,4	23,2		
France	16,5	18,5	17,9	14,5	18,2	19,5	17,1	16,2	16,8	16,6		
Luxembourg	Luxembourg 18,6 19,7 18,8 16,6 17,6 18,6 15,7 15,0 17,5 16,3											
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).												

Pour le Luxembourg, cet écart est de 16,3 pour l'année 2014. Concrètement cela signifie que la moitié des personnes concernées par le risque de pauvreté ont un revenu qui se situe entre le seuil de risque de pauvreté et un montant inférieur de 16,3 % de ce seuil. Autrement dit en 2014, la moitié des pauvres ont un revenu équivalent adulte entre 1.436 € et 1.716 €, l'autre moitié en-dessous de 1.436 €. L'écart relatif de pauvreté a eu, au cours de ces 10 dernières années, tendance à diminuer puisqu'en 2005, il était de 18,6. Concrètement, cela signifie que depuis 10 ans, le niveau des plus pauvres s'est rapproché du seuil de pauvreté. Par ailleurs, il faut noter pour le Luxembourg une légère dégradation depuis 2013, bien que l'année 2014 semble avoir amorcée une embellie de la situation, bien que le taux reste néanmoins encore plus élevé que celui de 2012. Au niveau comparatif, la Belgique est légèrement moins bien lotie à ce niveau, la France connaît un écart et une évolution similaire que le Luxembourg. L'Allemagne n'est pas dans une situation enviable par rapport au Luxembourg puisqu'on y enregistre une intensité de pauvreté plus élevée et qui s'empire au fil du temps ; même si elle reste (encore!) meilleure que la moyenne européenne.

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Relative_median_at-risk-of-poverty_gap/fr.

2.5 La dispersion autour du seuil de pauvreté

Cet indicateur exprime la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous de respectivement 40 %, 50 %, 60 % et 70 % de la médiane nationale de la distribution du revenu disponible équivalisé. ¹⁵

Les résultats de cet indicateur permettent de mettre en évidence la répartition de la population selon leur niveau de vie, et ce spécifiquement pour ceux se situant dans la moitié inférieure, soit sous le revenu équivalent médian. Ceci à l'avantage de voir si les plus pauvres disposent d'un revenu équivalent adulte plus ou moins proche du seuil de pauvreté.

Graphique 3 : Répartition de la population selon son revenu équivalent adulte par

rapport au revenu équivalent médian – Evolution pour le Luxembourg 2004 30 2005 29.9 2006 2007 28,2 2008 28,8 2009 2010 5,5 25,9 2011 3,9 26,6 2012 4,3 25,3 2013 24,3 2014 25,6

Pour le Luxembourg, si on prend comme principe que les plus pauvres se situent en-dessous du seuil de 60 % du revenu équivalent adulte, on remarque que la catégorie juste en-dessous (entre 50 % et 60 %) a une propension à s'élargir, tout comme celle la plus éloignée, en-dessous de 40 %, avec au milieu une zone tampon qui ne suit aucune tendance spécifique et qui varie d'années en années. Cela revient à dire que pour les plus pauvres, leur niveau de vie semble, au fil du temps, se rapprocher du seuil de risque de pauvreté (puisqu'ils sont de plus en plus nombreux à appartenir à la catégorie entre 50 % et 60 %), mais en même temps la catégorie la plus éloignée et la plus fragilisée voit ses rangs gonfler. On observe également que ce ne sont pas les années de crises directes qui ont le plus touchés les plus pauvres (en-dessous de 40 %), mais plutôt ces deux dernières années. L'hypothèse sous-jacente étant que la reprise profite davantage aux mieux nantis qu'aux plus nécessiteux.

■ Entre 40% et 50% ■ Entre 50% et 60% ■ Entre 60% et 70% ■ Entre 70% et revenu équivalent médian

¹⁵ Eurostat: http://open-data.europa.eu/fr/data/dataset/YNIMK8wLBErNC2ZBTYAozQ.

Tableau 4 : Part de la population se situant en-dessous du revenu médian par classes de revenu définies par rapport au revenu médian – Comparatif par pays pour l'année 2014

Année 2014	Allemagne	Belgique	France	Luxembourg	UE28
En dessous de 40 %	5,4	3,8	2,9	4	6,3
Entre 40 % et 50 %	5,1	4,8	3,8	4,1	4,5
Entre 50 % et 60 %	6,2	6,9	6,6	8,3	6,4
Entre 60 % et 70 %	7,0	9,4	5,5	8,0	7,7
Entre 70 % et revenu équivalent médian	26,3	25,1	28,1	25,6	25,1
				Source	es : Eurostat (2016).

Par rapport à ses pays voisins, le Luxembourg se porte mieux quant à la catégorie juste en-dessous du seuil de risque de pauvreté (50-60 %), c'est-à-dire que le Grand-Duché compte plus de pauvres aux alentours du seuil de pauvreté que les autres pays. Par contre il est le deuxième pays, après l'Allemagne en termes de contingents dans la catégorie la plus éloignée du seuil de pauvreté (en-dessous de 40 %).

2.6 Taux de privation matérielle

La privation matérielle désigne une situation de difficulté économique durable définie comme l'incapacité forcée à couvrir (plutôt que le choix de ne pas couvrir) les dépenses suivantes : des dépenses imprévues ; une semaine de vacances hors du domicile par an ; un repas avec viande, volaille ou poisson un jour sur deux ; le chauffage adapté du logement ; l'achat de biens de consommation durables, tels qu'un lave-linge, un téléviseur couleur, un téléphone ou une voiture ; les impayés (hypothèque ou loyer, factures d'électricité/d'eau/de gaz, achats à tempérament ou autres emprunts). 16

Dans ce cadre, le taux de privation matérielle est un indicateur qui désigne l'incapacité de se procurer certains biens/services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Il fait une distinction entre les individus incapables de se procurer un bien/service donné et ceux qui en sont privés pour d'autres raisons, par exemple parce qu'ils n'en veulent pas ou estiment ne pas en avoir besoin.

Plus précisément, l'indicateur est défini comme le pourcentage de la population avec une absence non-désirée d'au moins trois des neuf éléments de privation matérielle énumérés précédemment.

16 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation/fr.

Tableau 5 : Taux de privation matérielle (3 articles ou plus) – Evolution par pays												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
UE 27/28*	19,2	18,1	17,5	17,5	17,9	18,5	19,8	19,5	18,6			
Belgique 12,9 12,0 11,6 11,4 12,3 12,9 12,5 11,7 11,8												
Allemagne	13,5	12,1	13,0	12,5	11,1	12,4	11,3	11,6	11,3			
France	12,7	12,2	13,1	13,5	12,6	12,4	12,8	12,0	11,9			
Luxembourg	2,7	3,0	3,5	4,0	4,1	4,7	4,5	5,6	5,0			
* avant 2010 : UE 27 - à	* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).											

En terme de privation matérielle (trois biens sur neuf), on observe que le Luxembourg s'en sort plutôt très bien car seuls 5 % de la population connaît une privation matérielle. Le score luxembourgeois est bien meilleur que la moyenne européenne, que le score de la Belgique, de la France ou encore de l'Allemagne. Un bémol toutefois, sur l'évolution du taux de la privation matérielle au Luxembourg : sur une dizaine d'années ce taux a graduellement augmenté ce qui signifie que la situation s'est dégradée au Grand-Duché ; contrairement à ce qui s'est passé dans les autres pays voisins, toutes proportions gardées.

Cependant, force est de constater que la liste des biens utilisés pour définir la privation matérielle n'est pas forcément adéquate pour des pays fortement développés tels que le Luxembourg et ses pays voisins. Aussi, le sous-groupe de travail « Indicateurs » du Comité de Protection Sociale analyse plus profondément cette liste de biens, et se penche activement sur une nouvelle proposition quant à la mesure de la privation matérielle¹⁷.

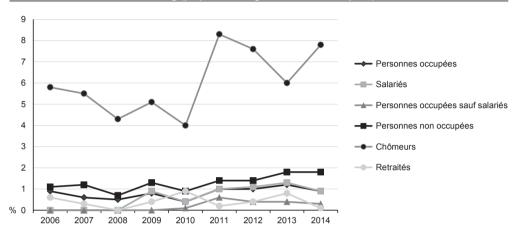
Tableau 6 : Taux de privation matérielle sévère (4 articles ou plus) – Evolution par pays												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
UE 27/28*	10,8	9,9	9,2	8,5	8,2	8,5	8,9	9,9	9,6	9,0		
Belgique	6,5	6,4	5,7	5,6	5,2	5,9	5,7	6,3	5,1	5,9		
Allemagne	4,6	5,1	4,8	5,5	5,4	4,5	5,3	4,9	5,4	5,0		
France	5,3	5,0	4,7	5,4	5,6	5,8	5,2	5,3	4,9	4,8		
Luxembourg	1,8	1,1	0,8	0,7	1,1	0,5	1,2	1,3	1,8	1,4		
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).												

L'autre indicateur intéressant dans le cadre de l'analyse de la pauvreté ou des inégalités c'est la privation matérielle sévère (ou grave). Ici aussi le Luxembourg s'en sort avec les honneurs par rapport à ses pays voisins puisque seulement 1,4 % de la population totale est affectée et se voit privé d'au moins quatre biens sur les neuf. Et contrairement au taux

¹⁷ Social Protection Comittee (2014), p. 3 et Guio & Marlier (2013).

de privation matériel général, celui défini comme étant sévère ou grave n'a pas vraiment évolué en dix ans, plus précisément le nombre de personnes concernées par la privation matérielle grave n'a pas significativement augmenté. Ceci dit, ce taux était au plus bas en 2010 et puis connait une légère recrudescence qu'il faudra tenir à l'œil.

Graphique 4 : Taux de privation matérielle sévère par activité la plus fréquente au Luxembourg (population âgée de 18 ans et plus)



Sources : Eurostat (2016)

Si on va encore plus loin dans l'analyse par rapport à la privation matérielle sévère et qu'on prend en compte le statut d'activité, on observe sans surprise que ce sont les chômeurs qui subissent de plein fouet la privation matérielle grave. En effet, au Luxembourg en 2014, les chômeurs étaient 7,8 % à être concernés par la privation matérielle grave contre 0,1 % pour les retraités. C'est en 2011 que la situation s'est passablement détériorée pour les chômeurs.

	Tableau 7 : Taux de privation matérielle sévère (4 articles ou plus) pour les chômeurs – Evolution par pays												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014				
UE 27/28* 27,0 26,7 24,5 23,6 24,2 25,2 26,7 27,0 26,2													
Belgique	18,4 16,6 15,5 14,3 16,1 15,6 15,6 23,2 20,7												
Allemagne	20,4	26,1	26,0	29,5	26,9	29,8	32,7	33,7	30,9				
France	18,3	16,6	20,0	20,8	19,7	17,9	16,4	16,3	14,6				
Luxembourg	Luxembourg 5,8 5,5 4,3 5,1 4,0 8,3 7,6 6,0 7,8												
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).													

La privation matérielle grave des chômeurs est importante dans les pays voisins également et comparativement, le Luxembourg s'en sort bien mieux que l'Allemagne, la Belgique et la France. Cependant, c'est le seul pays qui enregistre une augmentation de ce taux auprès des chômeurs entre 2013 et 2014. La moyenne européenne diminue également entre ces deux années.

Tableau 8 : Taux de privation matérielle sévère (4 articles ou plus) selon le type de ménage – Evolution pour le Luxembourg												
Configuration familiale	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
Personne seule	3,3	2,2	1,6	2,3	2,6	2,7	2,7	3,2	2,0			
Un adulte de 65 ans ou plus	1,0	0,1	0,0	0,0	0,4	0,1	0,0	0,7	0,0			
Personne seule avec enfants dépendants	9,2	0,8	2,9	8,6	3,6	6,9	4,5	8,9	6,5			
Deux adultes	0,4	0,9	0,5	1,0	0,3	0,6	0,7	1,2	1,0			
Deux adultes avec un enfant dépendant	0,6	0,8	0,2	1,5	0,0	1,6	0,9	0,8	0,4			
Deux adultes avec deux enfants dépendants	0,8	0,3	0,3	0,1	0,0	0,3	1,0	1,6	0,5			
Deux adultes avec trois enfants dépendants ou plus	0,2	1,1	2	0,1	0	1,6	0,5	1,1	1,4			
Deux adultes ou plus sans enfants dépendants	0,3	0,7	0,4	0,8	0,3	0,7	0,6	1,1	1,0			
						Sc	ources:	Eurosta	t (2016).			

Concernant la privation matérielle sévère par rapport au type de ménage, si la distinction entre ménage avec ou sans enfants dépendants n'est pas pertinente au Luxembourg, reste que, selon la configuration familiale détaillée, ce sont les personnes seules avec enfants dépendants qui subissent le plus la privation matérielle grave.

2.7 Taux de surcharge des coûts du logement

Cet indicateur est défini comme le pourcentage de la population vivant dans un ménage où le coût total du logement (net des allocations liées à l'habitat) représente 40 % ou plus du revenu disponible total du ménage (net des allocations liées à l'habitat)¹⁸.

Ces coûts du logement comprennent les remboursements de l'emprunt pour l'acquisition du logement (pour les ménages propriétaires), le paiement du loyer (pour les ménages locataires), l'assurance logement, les taxes communales pour l'enlèvement des ordures et l'évacuation des eaux pluviales, les frais d'entretien, les charges diverses (eau, électricité, gaz ...) et l'impôt foncier communal. Afin d'obtenir un solde net, il faut retrancher à cela le montant total des aides au logement qui sont perçues par les ménages. 19

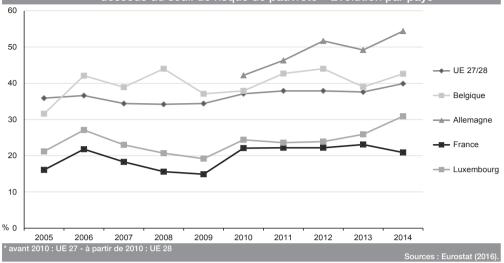
Tableau 9 : Taux de surcharge des coûts du logement – Evolution par pays												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
UE 27/28* 11,4 11,6 10,6 10,5 9,9 10,7 11,3 10,9 11,0 11,4												
Belgique 8,6 9,8 10,1 12,5 8,7 8,9 10,6 11,0 9,6 10,4												
Allemagne	:	:	:	:	:	14,5	16,1	16,6	16,4	15,9		
France	5,3	6,0	5,7	4,2	4,0	5,1	5,2	5,2	5,2	5,1		
Luxembourg	3,8	4,8	3,9	3,7	3,7	4,7	4,2	4,9	5,6	6,8		
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).												

De manière générale au niveau du taux de surcharge des coûts du logement, le Luxembourg enregistre un taux de 6,8 % de sa population totale concerné par ce problème. En dix ans, la situation empire lentement au fil des années avec une légère accélération depuis 2013. Par rapport à ses voisins, le Grand-Duché s'en sort mieux que la Belgique (10,4 %) et beaucoup mieux que l'Allemagne (15,9 %) mais la France qui a été dépassée par le Luxembourg en 2013 enregistre quant à elle un meilleur taux (5,1 %) et ne voit pas sa situation se dégrader depuis 2005.

Si on change d'angle d'observation et que l'analyse du taux de surcharge des coûts du logement se centre par rapport aux personnes en risque de pauvreté (sous le seuil de pauvreté 60 % du revenu médian), le constat est sans appel : 30,9 % de ces personnes sont concernés en 2014, contre seulement 2,1 % pour celles qui vivent au-dessus du seuil de pauvreté. Autre élément préoccupant, la situation a empiré depuis 2005 avec pour le Luxembourg un bond de 5 points en pourcentage entre 2013 et 2014.

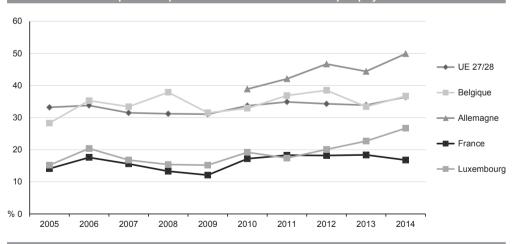
¹⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Housing_cost_overburden_rate/fr. 19 Osier (2013). p. 1-2.





On peut observer le même constat dans les pays voisins : taux de surcharge des coûts du logement beaucoup plus élevé pour les personnes vivant sous le seuil de pauvreté avec une dégradation d'année en année (l'Allemagne est particulièrement touchée et la France est quant à elle moins concernée par le phénomène). Par rapport à la moyenne européenne, si la France et le Luxembourg s'en sortent mieux, ce n'est le cas ni de l'Allemagne, ni de la Belgique.

Graphique 6 : Taux de surcharge des coûts du logement pour les personnes appartenant au premier quintile de revenus – Evolution par pays



* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28

Sources : Eurostat (2016)

Dans la même logique, si la clé de lecture du taux de surcharge des coûts du logement est répartie selon les quintiles de revenu, le constat va dans le même sens : ce sont les personnes appartenant au premier quintile de revenu qui souffrent le plus de ces surcharges. Au Luxembourg en 2014, elles représentent 26,7 % de ceux qui supportent des coûts du logement trop lourds pour leurs épaules ; ce même taux s'élevait à 15,2 en 2005, il y donc une dégradation flagrante et ce, surtout depuis 2012. La Belgique et l'Allemagne vivent une situation peu envieuse de ce point de vue, alors que la France s'en sort assez bien. Sur les quatre pays analysés, seule la France se distingue également sur la durée, puisque son taux de personnes concernées par la surcharge des coûts reste quasiment stable par rapport à 2005.

Tableau 10 : Taux de surcharge des coûts du logement pour les locataires (loyers au prix du marché) – Evolution par pays													
	2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014												
UE 27/28* 22,5 : 25,9 28,1 28,2 24,2 26,9 25,9 25,9 27,1													
Belgique	Belgique 30,1 32,4 33,0 30,5 30,5 28,7 38,1 37,2 34,0 38,1												
Allemagne	:	:	:	:	:	16,7	21,4	23,7	22,3	23,1			
France	14,5	15,6	15,6	16,5	15,1	19,0	19,4	16,2	16,2	15,8			
Luxembourg	:	:	13,7	14,3	13,3	15,1	13,7	17,1	21,4	26,3			
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).													

A la question de voir si le statut d'occupation du logement joue un rôle dans cet indicateur de surcharge, la réponse est clairement positive au Luxembourg comme chez ses pays voisins, puisqu'on observe partout le même phénomène, les locataires avec un loyer au prix du marché sont plus représentés que les autres propriétaires ou locataires dont le loyer est à prix réduit ou gratuit. Certaines nuances entre les pays valent la peine d'être mises en exergue. La Belgique semble être assez touchée par la problématique (38,1 %) tout comme le Luxembourg (26,3 %) qui se rapproche de la moyenne européenne (27,1 %), L'Allemagne fait tout juste mieux (23,1 %) et c'est à nouveau la France (15,8 %) qui se distingue positivement de ce quatuor de pays, également sur la durée, c'est encore le seul pays qui maintient son taux depuis 2005. Par ailleurs, le Luxembourg connait une détérioration de la situation plus forte que la Belgique et l'Allemagne et ce, particulièrement depuis 2012.

Tableau 11 : Taux de surcharge des coûts du logement pour les personnes seules avec des enfants dépendants - Evolution par pays												
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
UE 27/28* 24,7 23,1 23,1 21,6 22,9 24,3 20,9 19,9 20,9												
Belgique	26,0	28,5	27,6	21,0	18,4	30,2	28,1	21,8	23,9			
Allemagne	:	:	:	:	22,5	24,2	31,1	23,9	22,5			
France	13,5	10,5	5,2	6,7	11,7	12,2	9,8	13,4	11,0			
Luxembourg	Luxembourg 22,2 19,2 14,2 18,3 17,9 21,0 24,9 31,8 24,7											
* avant 2010 : UE 27 - à	* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28											

Par rapport au type de ménage le plus en mauvaise posture face à la surcharge des coûts liés au logement, ce sont les personnes seules avec des enfants dépendants. Pour 2014, c'est le Luxembourg (24,7 %) qui détient le taux le plus élevé, la moyenne européenne (20,9 %) est inférieure au taux luxembourgeois, mais également à celui de la Belgique (23,9 %) et de l'Allemagne (22,5 %). La France (11 %) a un taux bien plus bas que la moyenne européenne et que celui de ses voisins. Il est aussi important de noter que les personnes seules sont surreprésentées en termes de surcharge de coûts du logement dans les quatre pays, et particulièrement celles âgées de plus de 65 ans (surtout l'Allemagne, catégorie la plus touchée par rapport à la surcharge des coûts liés au logement). Ce phénomène par rapport aux personnes de 65 ans et plus est quasiment absent au Luxembourg.

Sur le long terme et par rapport aux personnes seules avec enfants dépendants (premier type de ménage marqué par la surcharge du coût au Luxembourg), on voit que la situation s'est altérée (2006 : 22,2 %) mais que le taux était à son paroxysme en 2013 (31,8 %) et qu'il y a donc peut-être une amélioration en 2014 qui se dessine, mais qui restera à se confirmer.

2.8 Taux de surpeuplement

Cet indicateur correspond au pourcentage de la population vivant dans un ménage surpeuplé. Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé si ce dernier ne dispose pas d'un nombre minimal de pièces, soit :

- une pièce par ménage;
- une pièce par couple composant le ménage;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans ou plus ;
- une pièce pour chaque paire de personnes célibataires de même sexe âgées de 12 à 17 ans ;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 12 à 17 ans non incluse dans la catégorie précédente ;
- une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.²⁰

20 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate/fr.

Tableau 12 : Taux de surpeuplement – Evolution par pays											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
UE 27/28*	19,5	19,1	18,7	18,4	17,8	17,9	17,2	17,0	17,2	16,9	
Belgique	4,0	3,6	3,8	4,1	3,9	4,2	2,2	1,6	2,0	2,0	
Allemagne	6,3	7,6	6,5	7,0	7,0	7,1	6,7	6,6	6,7	6,6	
France	9,4	8,1	10,1	9,7	9,6	9,2	8,0	8,1	7,4	7,1	
Luxembourg	9,6	7,7	7,7	8,0	6,4	7,8	6,8	7,0	6,2	6,7	
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).											

Sur la totalité de la population le taux de surpeuplement au Luxembourg et pour l'année 2014 est de 6,7 %. Si ce taux a effectivement diminué depuis 2005 (9,6 %), il a amorcé une remontée entre 2013 et 2014, à voir si cette tendance se confirme pour 2015 ou non. Comparativement à ses voisins, le taux de surpeuplement luxembourgeois est très similaire à celui rencontré en Allemagne et légèrement en-dessous du niveau français. Un pays qui se démarque sur cet indicateur est la Belgique où seulement 2 % de la population sont confrontés à ce problème.

Tableau 13 : Taux de surpeuplement pour les personnes en-dessous du seuil de risque de pauvreté – Evolution par pays										
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE 27/28*	34,9	34,0	33,6	33,0	33,8	30,2	29,4	29,4	30,0	30,1
Belgique	14,4	11,8	10,5	11,6	12,6	13,7	8,4	6,2	8,4	8,9
Allemagne	15,4	16,6	16,0	18,8	21,8	19,3	19,9	17,6	16,8	16,3
France	21,4	18,5	25,7	26,4	27,2	25,6	23,5	23,3	20,9	21,1
Luxembourg	34,9	27,0	27,0	32,1	22,8	24,9	23,8	21,4	20,6	21,6
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).										

Comment ce surpeuplement est-il vécu si on se trouve sous ou au-dessus du seuil de risque de pauvreté? Pour l'année 2014, au Luxembourg, 21,6 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté sont concernés par le surpeuplement de leur logement. Ce même taux descend à 3,8 % pour les personnes situées au-dessus du seuil de pauvreté. Sur la durée, depuis 2005, la situation s'est nettement améliorée car à l'époque le taux de surpeuplement pour les personnes en risque de pauvreté monétaire s'élevait à 34,9 %. On notera cependant que ce même indicateur a monté entre 2013 et 2014 et dépasse le taux de 2012, il est donc nécessaire de mener un travail de veille sociale et rester vigilant quant à l'évolution future.

Par rapport à ses pays voisins, le taux de surpeuplement pour les personnes vivant dans un ménage à risque de pauvreté au Grand-Duché est comparable à celui en France (21,1 % pour 2014). L'Allemagne enregistre un pourcentage de 16,3 % et la Belgique un taux très bas de 8,9 %. La moyenne européenne se situe quant à elle à 30,1 %. Sur l'évolution de ce pourcentage, la situation au Luxembourg et en Belgique semble s'améliorer depuis 2005 et se stabiliser pour l'Allemagne et la France.

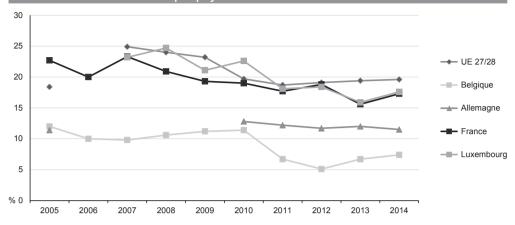
Par rapport aux quintiles de revenu, la situation de surpeuplement est largement plus vécue par les personnes se situant au bas de l'échelle de revenus (premier quintile). Pour 2014, les taux affichés sont pour le Luxembourg de 19,1 %, la France 18,2 %, l'Allemagne 16,2 % et la Belgique 7,7 % et la moyenne européenne s'élève à 28,4 %. Tout comme le rapport du surpeuplement avec le seuil de pauvreté, les tendances sur 10 ans sont similaires : le Grand-Duché et la Belgique améliorent leur score, l'Allemagne et la France stabilisent plus ou moins leur situation respective.

Tableau 14 : Taux de surpeuplement par rapport au statut d'occupation du logement - Luxembourg									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Propriétaire, hypothèque ou prêt en cours	3,8	3,8	2,3	2,6	2,7	3,2	3,4	4,3	
Propriétaire, ni hypothèque, ni prêt en cours	2,1	2,0	0,3	0,5	0,8	1,2	0,8	0,7	
Locataire, loyer au prix du marché	23,2	24,7	21,1	22,6	18,1	18,4	15,9	17,6	
Locataire, loyer à prix réduit ou gratuit	15,0	14,5	10,2	10,4	12,3	16,2	19,0	15,2	
Sources : Eurostat (2016)								at (2016).	

A la question de savoir si le statut d'occupation du logement est lié ou non avec le taux de surpeuplement, on serait tenté de répondre par l'affirmative en constatant les chiffres publiés à ce sujet. En effet, on peut observer que ce sont les locataires qui sont le plus concernés par le surpeuplement de leur habitation. Ce phénomène est quasi inexistant pour les propriétaires (un peu plus pour les propriétaires avec une hypothèque ou un prêt en cours).

Graphique 7 : Taux de surpeuplement pour les locataires (loyers au prix du marché)

- Evolution par pays



* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28

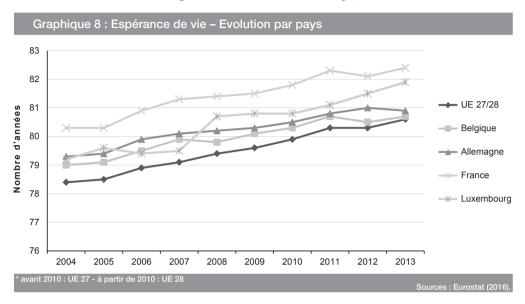
Sources : Eurostat (2016).

Ce constat est valable pour les quatre pays, mais la moyenne européenne ne suit pas la même logique car les propriétaires sont touchés également. Plus précisément encore, à l'exception de l'Allemagne, ce sont les locataires payant un loyer au prix du marché qui sont davantage touchés par rapport à ceux qui bénéficient d'un loyer à prix réduit ou gratuit. Sur ce point encore, depuis 2005, c'est la Belgique qui se distingue pour son taux relativement bas et l'amélioration de la situation des locataires par rapport au surpeuplement de leur logement. De manière générale les trois autres pays maintiennent la situation et ne subissent pas d'aggravation flagrante. Le Luxembourg est un des quatre pays dans lequel les locataires sont les plus touchés par le surpeuplement, même si la situation s'améliore d'année en année.

Si on s'intéresse au taux de surpeuplement selon le type de ménage, on s'aperçoit que ce sont les ménages avec des enfants dépendants (personnes seules ou deux adultes avec enfants) qui doivent vivre le plus dans des logements trop exigus. Depuis 2005, pour l'Allemagne, la France et le Luxembourg la situation ne se détériore pas vraiment, elle se stabilise (mais attention à l'année 2014 qui amorce une hausse par rapport à 2013). La Belgique s'en sort nettement mieux : on observe une véritable diminution du taux de surpeuplement pour les personnes seules avec enfants et deux adultes avec des enfants dépendants.

2.9 L'espérance de vie (EdV) et années de vie en bonne santé (AVBS)

L'EdV à un âge donné désigne le nombre moyen d'années qu'un individu de cet âge peut encore espérer vivre, dans l'hypothèse d'un maintien des mêmes conditions de mortalité durant tout le reste de sa vie (probabilité de décès liée à l'âge).²¹



L'espérance de vie à la naissance pour toute personne née au Luxembourg en 2013 est de 81,9 ans (79,8 ans pour les hommes et 83,9 pour les femmes). Cet indicateur ne cesse de monter au Luxembourg, comme dans ses pays frontaliers et tout comme la moyenne européenne. Cela dit en comparaison avec l'Allemagne et la Belgique, l'espérance de vie à la naissance est plus élevée au Luxembourg mais c'est la France qui peut se targuer de la plus grande longévité de ses citoyens. Les quatre pays se situent plus haut que la moyenne européenne en matière d'espérance de vie à la naissance.

Un autre indicateur intéressant pour aborder la santé des citoyens d'un pays est celui du nombre d'années de vie en bonne santé (AVBS), également appelé espérance de vie sans incapacité (EVSI) et qui équivaut au nombre d'années qu'une personne d'un âge donné peut espérer vivre en bonne santé.

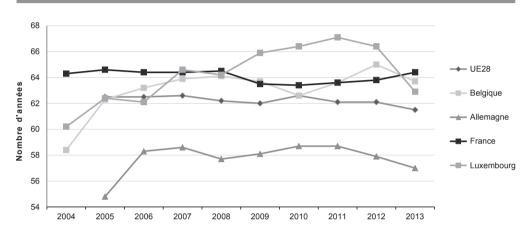
Cet indicateur statistique est calculé séparément pour les hommes et pour les femmes, à la naissance et à l'âge de 50 et de 65 ans. Il se fonde, pour chaque âge, sur la prévalence des individus en bonne et en mauvaise santé et sur les informations connues sur la mortalité à cet âge. Un individu est dit « en bonne santé » lorsqu'il ne souffre ni de limitation fonctionnelle ni d'incapacité.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Life_expectancy/fr.

L'indicateur est calculé selon une méthode communément employée, appelée « méthode de Sullivan »²². Celle-ci s'appuie sur les données de la mortalité et sur les mesures de prévalence de l'invalidité dans certains groupes d'âge de la population. La méthode présente plusieurs avantages : elle est simple, elle n'est influencée ni par la taille de la population ni par la pyramide des âges et elle s'appuie sur des données de base disponibles. L'indicateur peut toutefois être influencé par des différences culturelles dans la déclaration des handicaps.²³

De par nature les années de vie en bonne santé sont présentés selon le genre, il n'existe pas de cote globale.

Graphique 9 : Années de vie en bonne santé à la naissance (femmes) – Evolution par pays



* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28

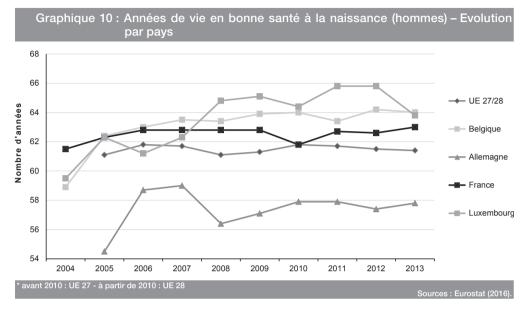
Sources : Eurostat (2016)

Commençons dès lors par examiner la situation des femmes en matière de qualité de vie qu'elles peuvent espérer à la naissance. Au Luxembourg en 2013, les femmes ont, à la naissance, 62,9 années de vie en bonne santé devant elles, elles en avaient 60,2 en 2004 ; cet indicateur semble donc s'être amélioré. Pourtant, dès 2007 ce nombre d'années de vie en bonne santé était déjà de 64,6 et était monté jusqu'à 67,1 en 2011, pour ensuite descendre à 66,4 en 2012 et finalement perdre 3,5 années de bonne santé sur une année! Qu'en est-il de cet indicateur dans les pays frontaliers? La Belgique (63,7) et la France (64,4) sont proches de la valeur luxembourgeoise pour 2013 et les trois pays se situent au-dessus de la moyenne européenne (61,5). Par contre l'Allemagne (57,0) est nettement en-dessous de ses voisins et de la moyenne européenne. En termes d'évolution du nombre d'années de vie en bonne santé, la Belgique a connu une hausse globale de 5,3 années entre 2004 et 2013, mais comme le Luxembourg, elle a connu une baisse, bien que plus modérée, entre 2012 et 2013.

²² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Sullivan_method.

²³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Healthy_life_years_(HLY)/fr.

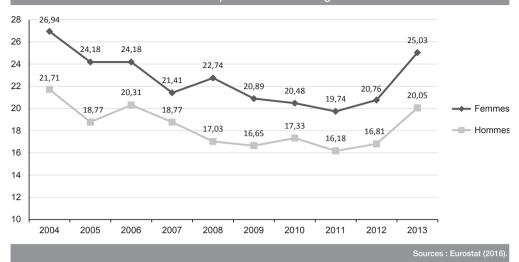
L'Allemagne est plus stable, bien qu'une légère diminution de cet indicateur est observée depuis déjà 2007. La France quant à elle a stabilisé son score depuis toutes ces années et est le pays qui connait la meilleure perspective pour les femmes en 2013.



La situation des hommes au Luxembourg en termes de nombre d'années de vie en bonne santé à la naissance est de 63,8 en 2013, soit plus élevé que celui des femmes. Les hommes ont gagné 4,3 années en qualité de vie entre 2004 et 2013. Pourtant comme les femmes, ces messieurs ont connu meilleure situation en 2011 avec une perspective de 65,8 années, score maintenu en 2012 mais moins bon en 2013, avec une perte en qualité de vie de deux années. Les mêmes tendances sur le long terme sont à observer pour les hommes que celles faites chez les femmes dans nos pays voisins, en somme l'Allemagne offre des perspectives moindres que ces trois voisins et que la moyenne européenne et la situation se dégrade ces deux derniers années sauf en France.

Ce qui saute aux yeux, c'est la différence de perspective en termes de qualité de vie entre les deux sexes. Ce sont les femmes qui perdent le plus en nombre d'années de vie en bonne santé.

Graphique 11 : Pourcentage d'années de vie en moins bonne santé à la naissance selon le sexe – Evolution pour le Luxembourg



Si on fait un parallèle avec l'espérance de vie, les femmes vivent plus longtemps mais moins bien que les hommes. Ce qui nous a amené à construire cet indicateur qui représente le pourcentage d'années de vie en mauvaise santé par rapport à l'espérance de vie²⁴. Les conclusions sont les suivantes, en terme de pourcentage d'année de vie en moins bonne santé, les femmes ont toujours dépassé les hommes. En 2004, les femmes passaient 26,9 % de leur vie à être en mauvaise santé, les hommes 21,7 %. Ensuite pour les deux sexes et jusqu'en 2011 la situation s'est améliorée puisqu'à l'époque, les femmes vivaient 19,7 % de leur temps de vie en moins bon état de santé et les hommes 16,2 %. Puis les années 2012 et surtout 2013, ont enregistrés des scores plus élevés pour en arriver à ce que les femmes soient un quart de leur vie en mauvais état de santé et les hommes un cinquième de leur vie. Bref, un retour en arrière colossal en termes de qualité de vie pour les deux sexes au Luxembourg.

2.10 Les besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits / Les besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement dentaire non satisfaits

Les données sur les besoins en soins de santé insatisfaits proviennent des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC). Les enquêtes demandent généralement aux personnes interrogées si, au cours des 12 mois précédents, elles ont éprouvé à un certain moment le besoin d'obtenir des soins de santé mais n'en

²⁴ Calcul basé sur la différence entre l'espérance de vie à la naissance et le nombre d'année de vie en bonne santé à la naissance rapportée à l'espérance de vie et exprimée en pourcentage.

ont pas reçu, et la question suivante demande d'indiquer la raison pour laquelle le besoin de soins n'a pas été satisfait. Les raisons couramment invoquées sont le coût trop élevé des soins, les délais d'attente excessifs, une trop grande distance à parcourir pour recevoir les soins, un manque de temps, ou la volonté d'attendre de voir si le problème se règle de lui-même²⁵. Les chiffres présentés ici couvrent les besoins insatisfaits pour des raisons de coûts, de délais d'attente ou de distance.

Par rapport au besoin non satisfait d'examen ou traitement médical, on voit que pour le Luxembourg en 2013, seul un pourcentage de 0,9 % de la population totale s'est sentie non satisfaite, ce qui est relativement peu par rapport aux autres pays voisins et également par rapport à la moyenne européenne. Notons tout de même que ce taux a tendance à croître depuis 2004. C'est le cas également pour la Belgique et la France mais c'est le contraire pour l'Allemagne où ce taux est passé de 9,1 % en 2005 à 1,6 % en 2013.

Par rapport au revenu et à sa répartition, c'est sans surprise les personnes appartenant au premier quintile, donc les plus pauvres monétairement qui souffrent de non satisfaction face au besoin d'examen ou de traitement médical. Même constat pour les trois pays voisins et la moyenne européenne ; en précisant que la France et la Belgique sont les plus touchés, l'Allemagne se démarque surtout par l'amélioration de la situation depuis 2005.

Les mêmes conclusions peuvent être tirées pour le besoin non satisfait d'un examen ou traitement dentaire, avec des pourcentages plus élevés pour tous les pays étudiés. Pour l'année 2013 et globalement, le Luxembourg enregistre 1,6 %, l'Allemagne 2,0 %, la Belgique 3,0 % et la France 5,5 %, la moyenne européenne se situant à 5,5 %. Les constats concernant le premier quintile restent d'application et l'évolution positive, en termes d'amélioration, de l'Allemagne également.

2.11 Limitation de longue durée de l'activité due à un problème de santé

Cet indicateur mesure les limitations de longue durée des activités habituelles imputables à des problèmes de santé.

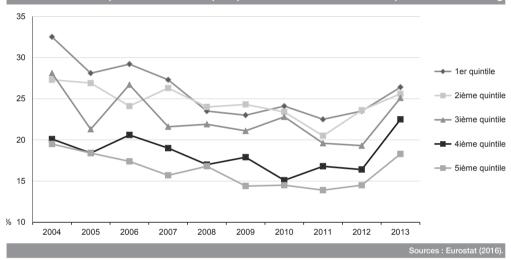
La question est de savoir si une personne est limitée depuis au moins six mois à cause d'un problème de santé dans ses activités usuelles. Une échelle de mesure est appliquée : les personnes sont soit sévèrement limitées, juste limitées ou nullement limitées dans leurs activités.

Il est important de noter que, tout comme l'indicateur des besoins non satisfaits d'examen ou de traitement médical ou dentaire, l'indicateur de limitation de l'activité d'une personne se base sur des données auto-déclarées et est donc influencé par la perception subjective des

répondants. Ceci dit il n'en n'est pas pourtant moins pertinent, il est seulement indissociable du bagage socioculturel du participant.

Autre précision non négligeable pour l'interprétation des données, les personnes placées dans des institutions ou résidant dans des établissements de soins de santé et de services sociaux ne sont pas intégrées dans l'enquête EU-SILC. Or, elles sont plus susceptibles d'être limitées dans leur activité par rapport à des personnes vivant dans des ménages privés. Il est donc probable que, le pourcentage de la population limitée dans ses activités soit sous-estimé.²⁶

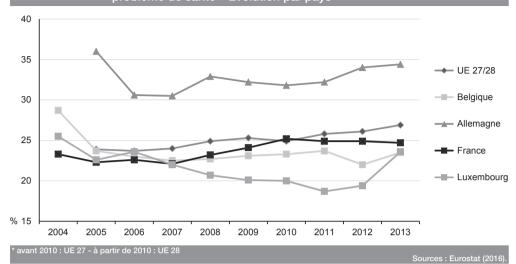
Graphique 12 : Limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé par quintile de revenu – Evolution pour le Luxembourg



Au Luxembourg, tout comme pour d'autres indicateurs, on remarque une interférence entre les quintiles de revenu et le fait d'être limité dans ses activités habituelles pour des raisons de santé. Plus explicitement, on observe essentiellement un fossé entre les personnes appartenant au trois premier quintiles de revenus avec les deux derniers quintiles. Les 60 % dont les revenus sont les moins hauts souffrent en moyenne plus de limitation de longue durée dans les activités habituelles que les 40 % disposant des revenus les plus élevés. Toute proportion gardée, ce fossé entre les différents quintiles s'observe en Allemagne, en Belgique et en France également.

²⁶ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthy_life_years_statistics/fr.

Graphique 13 : Limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé – Evolution par pays



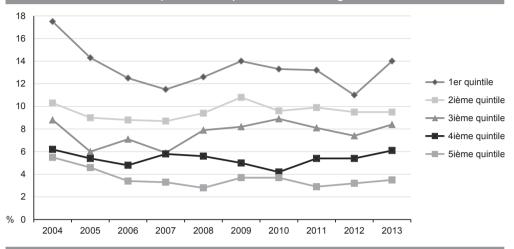
Indépendamment de leurs revenus, tout quintile confondu, c'est l'Allemagne qui détient le plus haut score en termes de limitation de longue durée des activités habituelles due à des problèmes de santé, et dépasse même la moyenne européenne. Comparativement, le Luxembourg s'en sort mieux que les autres pays étudiés. Cependant, depuis 2011 le Grand-Duché enregistre une hausse générale de personnes concernées par les limitations d'activité et cet accroissement s'est accéléré entre 2012 et 2013 au point que le Luxembourg a rejoint le niveau belge et quasiment celui de la France. Les autres pays ne connaissent pas une telle aggravation.

2.12 Etat de santé perçu

L'état de santé perçu reflète la perception générale que les individus ont de leur santé physique et psychique. Il est évalué à l'aide d'enquêtes comportant des questions comme : « Diriez-vous que votre état de santé général est : très bon, bon, moyen, mauvais, très mauvais ? » Les statistiques de l'OCDE sur la santé (qui utilisent les résultats de l'enquête EU-SILC pour les pays européens) indiquent la proportion de la population jugeant que son état de santé est bon/très bon.²⁷ Tout comme les indicateurs de santé précédents, il faut être attentif au fait que les répondants s'auto-évaluent et que leur réponse est nécessairement subjective.

27 OCDE (2013), p. 40.

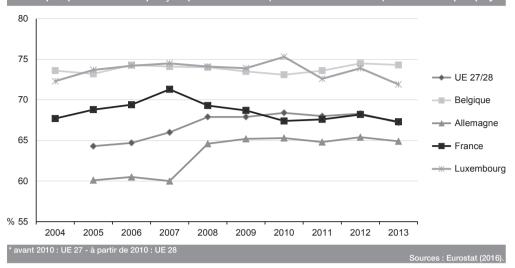
Graphique 14 : Santé perçue par soi-même par quintile de revenu (mauvais et très mauvais) – Evolution pour le Luxembourg



Sources: Eurostat (2016).

Concernant le Luxembourg plus précisément, nous allons utiliser l'item « mauvais et très mauvais » et l'analyser sous l'angle de la répartition des revenus (selon les quintiles). On peut observer que tout au long de cette dernière décennie, ce sont toujours les personnes ayant le moins de revenus qui s'évaluent le plus souvent en mauvaise voire en très mauvaise santé. Si on étudie l'évolution des deux extrêmes, à savoir le premier et le dernier quintile, on voit qu'en 2013, les moins bien nantis sont 14 % à s'estimer en mauvaise ou très mauvaise santé, contre 3,5 % pour les plus riches! Entre les deux, on trouve une gradation de la sensation d'un mauvais état de santé qui va de pair avec l'appauvrissement monétaire des personnes. On note également un accroissement de personnes rapportant une mauvaise santé entre 2012 et 2013, alors que la tendance était plutôt à l'amélioration. Ce constat est d'autant plus préoccupant que l'augmentation concerne spécifiquement les personnes appartenant au premier quintile de revenus (les 20 % les moins riches).

Graphique 15 : Santé perçue par soi-même (bonne et très bonne) - Evolution par pays



Pour une comparaison entre les pays, il est d'usage d'utiliser l'item « en bonne ou très bonne santé ». Le Luxembourg et la Belgique trônent sur les premières marches du podium en termes d'auto-évaluation de bonne santé pour les 4 pays étudiés, et ce depuis 2004. Une différence non anodine entre les deux pays est que si la Belgique semble maintenir son niveau, on observe depuis 2010 une érosion de ce taux pour le Luxembourg et particulièrement entre 2012 et 2013. La France se situe autour de la moyenne européenne mais semble aussi voir son pourcentage de personnes s'estimant en bonne voire très bonne santé diminuer depuis 2007. L'Allemagne est en-dessous de la moyenne européenne et a fortiori de ses pays voisins, elle a pourtant connu un bond en avant entre 2007 et 2008 et stabilise le pourcentage de cet indicateur de santé.

2.13 Mortalité infantile

La mortalité désigne le nombre de décès dans une zone géographique donnée pendant une période donnée. La mortalité infantile est la mortalité des enfants nés vivants âgés de moins d'un an. Le taux de mortalité infantile est le rapport entre le nombre de décès d'enfants de moins d'un an et le nombre de naissances vivantes au cours d'une année donnée. Il est exprimé en nombre de décès pour 1 000 naissances vivantes.²⁸

²⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Infant_mortality/fr.

Tableau 15 : Taux de mortalité infantile – Evolution par pays											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
UE 27/28*	5,1	4,9	4,7	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9	3,8	3,7	
Belgique	3,9	3,7	4,0	3,9	3,8	3,5	3,6	3,4	3,8	3,5	
Allemagne	4,1	3,9	3,8	3,9	3,5	3,5	3,4	3,6	3,3	3,3	
France	4,0	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	3,6	3,5	3,5	3,6	
Luxembourg	3,9	2,6	2,5	1,8	1,8	2,5	3,4	4,3	2,5	3,9	
* avant 2010 : UE 27 - à partir de 2010 : UE 28 Sources : Eurostat (2016).											

Pour le Luxembourg, le taux de mortalité infantile ne suit aucune tendance depuis 2004, il varie fortement d'une année à l'autre : il était de 4 pour 1000 en 2004, est redescendu en-dessous de la barre des 2 pour 1000 en 2007/2008, puis remonté au-dessus de 4 pour 1000 en 2011... Le constat interpelant est que jusque 2010 le taux de mortalité était plus bas que celui des pays voisins mais que depuis, ce n'est plus la réalité, il a même surpassé la moyenne européenne en 2011 et 2013. L'Allemagne, la Belgique et la France ont des taux plus ou similaires avec une tendance à la baisse. On observe le même schéma de diminution du taux de mortalité infantile pour la moyenne européenne.

3 Conclusions

Il existe encore d'autres indicateurs que nous n'avons pas considérés ici, parce qu'ils ne sont pas ou bien pas encore complètement définis, que la base de données en est encore insuffisante ou encore parce que nous les avons jugés pas assez pertinents par rapport à la thématique des inégalités. Il s'agit dans cet article d'une revue d'un certain nombre d'indicateurs afin de refléter la situation des égalités, ou inégalités au Luxembourg par rapport d'une part à ses pays voisins et à la moyenne européenne et d'autre part à l'évolution des scores dans le temps.

Quatre groupes d'indicateurs ont été étudiés : ceux mesurant typiquement la **répartition des revenus** (ratio interquintile et coefficient de Gini) ; ceux en lien direct avec la **précarité** (taux de risque de pauvreté, taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale, écart médian relatif et taux de privation matérielle), les indicateurs concernant le **logement** (surcharge des coûts et surpeuplement) et ceux en rapport avec la **santé** (espérance de vie, années de vie en bonne santé, besoins non satisfait de traitement ou d'examen médical ou dentaire, les limitations d'activité de longue durée, l'état de santé perçu et le taux de mortalité infantile).

Afin de voir la situation dans sa globalité, nous avons construit une sorte de matrice générale avec tous ces indicateurs et les deux dimensions comparatives (voisins et dans le temps). Ensuite nous avons imputés des codes de couleurs (gris foncé (détérioration) – gris moyen (stagnation) et gris clair (amélioration)) à chaque indicateur selon l'état de l'évolution en termes de dégradation, stagnation ou dégradation de la situation.

Tableau	16 : Matrice des ég	alités/inéga	llités au Lux	embourg					
		Co	Comparatif pays voisins 2013/2014						
		Allemagne	Belgique	France	UE 28	Luxembourg			
Répartition	Ratio interquintile								
des revenus	Coefficient de Gini								
	Taux de risque de pauvreté								
Précarité	Taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale								
	Ecart médian relatif								
	Taux de privation matérielle (3)								
Logement	Surcharge des coûts du logement								
Logement	Surpeuplement dans le logement								
	Espérance de vie								
	Années de vie en bonne santé Femmes					gris foncé depuis 2012			
	Années de vie en bonne santé Hommes					gris foncé depuis 2012			
Santé	Besoins non satisfait de traitement ou d'examen médical ou dentaire								
	Limitations d'activité de longue durée					gris foncé depuis 2012			
	Etat de santé perçu								
	Taux de mortalité infantile					gris foncé depuis 2012			

Cette matrice reste très générale et ne comprend que les indicateurs que nous avons pris en compte selon notre arbitrage et nos propres convictions, cependant elle a l'avantage de montrer où le Luxembourg est tenu en échec. Ce qui apparaît assez clairement c'est qu'au niveau de la dimension répartition des revenus, comprenant les deux indicateurs relevant typiquement de la mesure des inégalités, le Luxembourg n'est pas particulièrement

performant par rapport à ces pays voisins. Aussi par rapport à certains indicateurs relevant de la précarité, notamment concernant le taux de risque de pauvreté, le Grand-Duché est tenu en échec par rapport à la Belgique et la France, cette dernière enregistrant également un meilleur score pour le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Par rapport au logement, carte rouge par rapport à la France en terme de surcharge de coûts et recalé par l'Allemagne et la Belgique que des questions de surpeuplement. Du point de vue santé, la question des femmes et le leur qualité de vie peut porter à réflexion et peut-être plus étonnant encore le taux de mortalité infantile qui est plus élevé que dans tous les pays voisins.

Cette matrice se révèle être également très utile par rapport à l'évolution de la situation. Sur les quinze indicateurs présents, il y en a huit qui ont enregistré une aggravation sur les dix dernières années, un seul qui s'est plus ou moins stabilisé et six qui montrent une amélioration des choses. A cela il faut encore préciser que même sur les indicateurs qui semblent indiquer une amélioration, on voit que depuis 2012, les choses se dégradent au risque d'arriver à un retour de dix années en arrière. Au final, seuls trois indicateurs restent plus ou moins positifs en termes d'évolution : l'écart médian relatif, le surpeuplement dans le logement et l'espérance de vie.

De manière très générale, au vu de ces quelques indicateurs, la situation au Luxembourg n'a cessé de se dégrader depuis une petite dizaine d'années. Il y a une plus grande proportion de personnes menacées par la pauvreté, la répartition des revenus est de moins en moins égalitaire. Les enfants et les personnes seules avec personnes à charge sont de plus en plus touchés. Ce sont également les plus démunis (les plus pauvres, les locataires...) qui subissent davantage les surcharges du coût du logement, le surpeuplement des logements et développent le plus le sentiment d'être en mauvaise santé.

Toutes ces indications devraient alerter les décideurs politiques, les inégalités semblent bien présentes aujourd'hui au Luxembourg et la situation ne parait pas s'améliorer. Il faut également attirer l'attention sur le fait que ce sont surtout les années 2012-2013 qui marquent le début d'une dégradation de conditions de vie au Grand-duché de Luxembourg.

BIBLIOGRAPHIE

GUIO, ANNE-CATHERINE & MARLIER, ERIC (2013): Alternative vs. current meassures of material deprivation at EU level: What differences does it make? ImPRovE Discussion Paper No. 13/07. Antwerp.

OCDE (2013), PANORAMA DE LA SANTÉ 2013 : Les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE.

OSIER, GUILLAUME (2013) : Regard sur le coût du logement, Regard n° 22, Statec, Luxembourg.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2008): Child Poverty and Well Being in the EU, Current Status and Way Forward, Luxembourg.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2014) : Indicators Sub-group – 2014 ISG Work Programme.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2015): Indicators Sub-group: Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion, Luxembourg.

STATEC (2005): Rapport Travail et cohésion sociale 2005, cahier économique 99, Luxembourg.

STATEC (2011): Rapport Travail et cohésion sociale 2011, cahier économique 112, Luxembourg.

STATEC (2015): Rapport Travail et cohésion sociale 2015, cahier économique 120, Luxembourg.

Le plurilinguisme dans l'éducation non formelle pour enfants âgés de 1-3 ans¹

DANIELLE SCHRONEN

1. Introduction

Le système éducatif luxembourgeois repose sur la maîtrise de trois langues d'éducation formelle et non formelle. Il s'avère non seulement hautement complexe, mais encore source d'inégalité, constituant un obstacle à l'éducation pour les enfants qui n'arrivent pas à maîtriser ces langues. L'éducation non formelle pour jeunes enfants est appelée dès lors à les aider à surmonter cette difficulté en proposant une éducation bilingue luxembourgeois / français. Après avoir présenté le contexte général (problématique, projet-pilote gouvernemental), les risques et conditions de réussite d'un tel projet seront détaillés. Ensuite, les éléments de base d'une stratégie de développement du plurilinguisme dans la petite enfance au Luxembourg seront discutés pour donner les grandes orientations d'un plan d'action. Enfin, le projet-pilote se caractérise par sa qualité de laboratoire à la recherche de nombreuses réponses dans un bref laps de temps avec peu de ressources pour l'instant : un projet ambitieux !

2. Contexte général

Le gouvernement a retenu dans son programme de gouvernement qu'il faut revoir l'enseignement des langues : « Le multilinguisme constitue un des atouts majeurs de l'enseignement luxembourgeois. Néanmoins, cet atout s'est transformé en obstacle pour beaucoup d'élèves. L'apprentissage des langues est un des plus grands défis de notre système éducatif² ». En effet, non seulement, les deux langues scolaires que sont l'allemand et le français sont des langues étrangères pour les enfants parlant à la maison le luxembourgeois, mais encore, la situation a évolué telle qu'aujourd'hui, même le luxembourgeois est devenue une denrée rare dans les familles résidant au Grand-Duché ; aujourd'hui seul 35,1 % des

¹ Cet article présente les résultats d'une recherche bibliographique, d'une série d'entretiens avec des acteursclés (voir liste en annexe) et de deux focus groups, réunissant des personnes du terrain autour de la question des pratiques, conduites par Caritas – R&D. Nous souhaitons exprimer nos remerciements chaleureux à tous ceux qui y ont participé.

² Gouvernement luxembourgeois (2013), p. 109.

enfants du cycle 1 parlent le luxembourgeois à la maison³, la langue de socialisation et d'apprentissage au cycle 1. Pire encore, Romain Martin rapporte qu'un quart des écoliers n'ont pas développé une langue primaire clairement identifiable⁴.

Voilà que le Luxembourg est confronté à trois problèmes concernant l'apprentissage des langues :

- 1. Le système scolaire luxembourgeois est un défi pour les enfants étrangers tout comme pour les Luxembourgeois. Avant l'âge de dix ans, les écoliers au Luxembourg apprennent deux voire trois langues étrangères; une de ces langues étrangères sert en même temps comme langue d'alphabétisation. Constanze Weth précise: « Die Anforderung, drei Unterrichtssprachen zu lernen, ist für alle Kinder groß, erhöht sich aber, wenn keine der Schulsprachen im familiären Umfeld der Kinder praktiziert wird. Die Komplexität der luxemburgischen Sprachenvielfalt zeigt sich in der Grundschule besonders deutlich, da hier sämtliche obligatorisch zu lernenden und nacheinander eingeführten Sprachen für mehr als ein Drittel der Kinder Fremdsprachen darstellen. »⁵
- 2. L'échec en langues se traduit en échec scolaire et social. Favorisant la reproduction sociale, le système scolaire luxembourgeois est source d'inégalités comme l'a rappelé le Conseil de l'Europe⁶.
- 3. Le multilinguisme traditionnel des Luxembourgeois est confronté à une foule de langues dans les crèches⁷ qui rappelle la situation biblique de Babylone. La situation des enfants non seulement est très différente de celle sur laquelle a été construit le système scolaire, mais encore les situations d'un enfant à un autre sont très diverses elles-aussi. Il s'en suit que l'apprentissage de la langue maternelle (ou primaire) ne peut être garanti par un personnel parlant les langues des enfants comme langue maternelle. La langue sur laquelle le développement cognitif de l'enfant devrait s'asseoir idéalement n'a guère de contexte d'épanouissement en dehors de la cellule familiale. Même là, pour beaucoup d'enfants, la situation n'est pas idéale.

³ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse / Université du Luxembourg (2015a), p. 21.

⁴ Botzler (2014).

⁵ Weth (2015).

⁶ Conseil de l'Europe / Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (2006), p. 18. Pour la question des inégalités, voir aussi la contribution de Martin, Ugen & Fischbach dans la 2º partie du présent ouvrage ainsi que : Hadjar, Andreas & Fischbach, Antoine & Martin, Romain & Backes, Susanne (2015) : Bildungsungleichheiten im luxemburgischen Bildungssystem. In : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse / Université du Luxembourg (2015b).

⁷ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015c).

Le gouvernement a pris la décision d'intervenir sur la situation par une éducation précoce poussée dans le domaine des langues. Sont concernés par ces mesures les enfants de 1-3 ans. Les buts présentés le 18 décembre 2015 sont les suivants :

- « Qualitativ hochwertiges Bildungsangebot für alle Kinder von Anfang an : « Donner à chaque enfant les meilleures chances au départ : un accès universel à une éducation de la petite enfance axée sur les langues » ;
- Mehrsprachigkeit mit Bezug auf bestehende Ansätze weiterdenken: « redéfinir le multilinguisme », « un nouveau regard sur l'apprentissage des langues », « répondre à la diversité des profils linguistiques »;
- Sowohl ganzheitliche wie gezielte sprachliche Förderung, die auf den individuellen Ressourcen der Kinder aufbaut und sie möglichst früh auf die mehrsprachigen Anforderungen des luxemburgischen Bildungssystems und damit auf die soziale und ökonomische Teilhabe an einer internationalisierten Lebenswelt vorbereitet;
- Valorisierung und Unterstützung der Familiensprachen als Grundlage aller weiteren Bildungsprozesse;
- Heranführung an die luxemburgische Sprache, v.a. für Kinder, die nicht in der Familie Luxemburgisch sprechen;
- Frühe Heranführung auch an die französische Sprache, gewährleistet durch muttersprachliches Personal;
- → Reichhaltiges sprachliches Angebot, das sich entlang individueller Bedürfnislagen ausdifferenziert ».8

Le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) continue à présenter ses réflexions (« Überlegungen ») quant au concept d'une éducation précoce au plurilinguisme dans le contexte luxembourgeois :

- « kostenloses qualitativ hochwertiges sprachliches Bildungsangbot für 1- bis 3-jährige Kinder in den Services d'éducation et d'accueil während einer festgelegten Stundenzahl täglich⁹;
- Voraussetzungen: Konzept sprachlicher Bildung, das den Rahmenlinien des Programms entspricht; enge Bildungspartnerschaft mit den Eltern; Vernetzung mit anderen Akteuren (Schule, frühe Hilfen etc.);
- Erhöhter Betreuungsschlüssel, um eine ganzheitliche Förderung dauerhaft im Alltag zu verankern;

⁸ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015c).

⁹ Le MENJE avait précisé antérieurement qu'il s'agit d'un programme non scolaire de 26h/sem sur 36sem/an, adapté aux enfants en bas âge (29/06/2015).

- Anschluss an die Leitlinien zur non-formalen Bildung: kontinuierliche Sprachförderung als Querschnittsaufgabe in allen Einrichtungen; Hinführung zu den luxemburgischen Landes- und Bildungssprachen bei gleichzeitiger Wertschätzung der kindlichen Erstsprache(n);
- Sprachliche Bildung: betont die Eigenaktivität des Kindes; kontinuierlicher, ganzheitlicher und durchgängiger Prozess; transversal und bereichsübergreifend; richtet sich an alle Kinder (geht über die Sprachförderung hinaus);
- Kombiniert und adaptiert verschiedene Konzepte (Immersion ; eine Person eine Sprache ; Förderung der Familiensprachen durch Erziehungspartnerschaft ; éveil aux langues, translanguaging / mehrsprachige Methoden...)¹⁰ ».

En bref, s'ajoute à l'éducation non formelle holistique – décrite par les lignes directrices sur l'éducation non formelle des enfants et des jeunes¹¹ et inscrite dans la loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse¹² votée le 23 février 2016 par la Chambre des Députés – une éducation en langues sur mesure pour chaque enfant. Pour que ces buts ne restent pas des vœux pieux, le MENJE a relayé le défi qui s'adresse à lui aux gestionnaires de structures avec un appel à projets. Les projets sont censés confirmer la validation du concept – ou plus précisément des « réflexions » sur le concept – tout en apportant des réponses quant à la mise en œuvre sur le terrain ; le tout en une petite année sachant qu'il faut réserver du temps à l'évaluation, à la documentation et à la formation. Par contre, lors de la même présentation, on insiste sur le fait que l'apprentissage des langues est un processus complexe et de longue haleine qui se construit souvent de manière accessoire et implicite¹¹³! Le Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT)¹⁴ a recruté pour sa division SCRIPT-INNO une personne ayant acquis de l'expertise grâce à ses recherches sur le sujet ces dernières

¹⁰ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015c).

¹¹ Ministère de la Famille et de l'Intégration (2013).

¹² Gouvernement luxembourgeois (2015a) et Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015d).

¹³ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015d).

¹⁴ Sous l'autorité du Ministre de l'Éducation nationale, le Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT) a pour mission de promouvoir et de mettre en œuvre dans l'ensemble de l'enseignement fondamental et post-primaire public luxembourgeois l'innovation et la recherche pédagogiques et technologiques, l'assurance-qualité de l'enseignement et la formation continue du personnel. La Cellule de compétence pour l'Innovation pédagogique et technologique (SCRIPT-INNO) réalise dans le cadre de réformes scolaires des études de prospection et de faisabilité ainsi que des projets-pilotes, coordonne et gère les projets d'innovation et de développement de matériel d'apprentissage et en assurer le suivi et l'évaluation et met à la disposition des groupes de travail nommés par le ministre les ressources matérielles et méthodologiques nécessaires à la réalisation des programmes d'actions. Voir aussi : https://portal.education.lu/script/home.aspx.

années à l'Université du Luxembourg pour encadrer les actions à partir de mars 2016 pour un programme débutant avec la rentrée scolaire 2017-2018.

Vu l'importance d'une réussite en la matière pour les enfants concernés tout comme pour la société luxembourgeoise, il s'impose de souligner certains risques, de rendre attentif à des conditions de réussite et de formuler les questions à traiter pour la mise en place définitive d'un programme de promotion non formelle du langage.

Conditions de réussite

3.1. Un problème connu, les mesures du passé, les risques

« Le défi majeur auquel l'enseignement luxembourgeois doit faire face consiste dans une scolarisation appropriée du nombre élevé d'enfants immigrés dont l'origine linguistique est de plus en plus hétérogène (...). L'école luxembourgeoise doit aider tous les élèves à tirer un maximum d'avantages de cette situation en réduisant les échecs scolaires qui sont souvent imputables à l'apprentissage des langues et qui empêchent environ 20 % d'élèves d'accéder à une qualification reconnue¹⁵ ». Voilà la définition du problème vue par le Ministère de l'Éducation nationale dans son rapport à l'UNESCO en 2004 et qui une dizaine d'années plus tard n'a malheureusement en rien perdu de son actualité.

Pourtant, la volonté politique de préparer les enfants au système scolaire s'est déjà exprimée au passé par l'apprentissage de la langue luxembourgeoise et ce dans le cadre de l'introduction de l'éducation précoce destinée aux enfants ayant atteint l'âge de 3 ans : « Le but de l'éducation précoce instaurée en 1998 est une meilleure socialisation des enfants ainsi qu'une intégration harmonieuse des enfants migrants et leur familiarisation avec la langue et la culture luxembourgeoises. (...) Une année d'éducation précoce offre la possibilité de stimuler la curiosité intellectuelle des enfants, de développer leur comportement cognitif et affectif, d'accroître leurs compétences langagières et de rattraper un retard (surtout langagier) éventuel¹⁶ ».

Pour renforcer l'intégration et la cohésion sociale entre luxembourgeois et étrangers, un certain nombre de mesures ont été prises, e.a. l'instauration des maisons relais et la généralisation de l'enseignement précoce selon le rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale¹⁷:

¹⁵ Ministère de l'Éducation nationale (2004).

¹⁶ Ministère de l'Éducation nationale (2004), p. 6.

¹⁷ Gouvernement luxembourgeois (2008), p. 14.

- le développement de la langue luxembourgeoise comme langue de communication et d'intégration par le biais des classes d'éducation précoce et préscolaire où la langue luxembourgeoise est langue véhiculaire¹⁸;
- le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants¹⁹.

Le rapport précise que « la nécessité d'apprendre le luxembourgeois ne doit cependant pas éclipser la prise en compte de la langue d'origine de l'enfant bilingue ». Le risque était connu et le message fut passé à Paris²⁰ et à Bruxelles²¹ pour rester sans incidences au Luxembourg où l'on continue à évincer les langues des enfants soi-disant au profit du luxembourgeois dans les SEA²².

Le chercheur Fernand Fehlen²³ en 2006 critique fortement le système scolaire luxembourgeois : « L'école luxembourgeoise est plombée par l'apprentissage des langues. Elle passe trop de temps avec l'apprentissage formel et scolaire de l'allemand et du français et à force de se focaliser sur la grammaire et l'orthographe, elle oublie que les langues sont faites pour communiquer ». Il cite par ailleurs les points de faiblesse notés par les experts du Conseil de l'Europe :

- Le système éducatif ne tient pas suffisamment compte des capacités individuelles et des réalités linguistiques différentes des enfants.
- Les compétences attendues ne sont pas définies de manière claire.
- L'évaluation des compétences langagières des élèves est essentiellement négative.
- Il n'existe pas de synergies entre les enseignements des différentes langues d'une part, et les enseignements des langues et les branches non linguistiques d'autre part.
- Les outils pédagogiques ne sont pas toujours adaptés à la réalité des classes.

Il est clair que le système scolaire luxembourgeois a des problèmes à régler. Sans doute, il est nécessaire d'agir, mais qu'en est-il des projets ministériels ?

On peut constater que, pour remédier aux problèmes de l'école luxembourgeoise, des formes de scolarisation pour des enfants toujours plus jeunes voient le jour. L'indication que l'apprentissage se fait « par le jeu » est appelée à justifier l'adaptation de ces formes aux jeunes enfants. Michael-Sebastian Honig insiste que le modèle scolaire est inadéquat pour les jeunes enfants²⁴. Et pourtant, le développement de l'éducation non formelle pour

¹⁸ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse / Université du Luxembourg (2015e), p. 15.

¹⁹ Mémorial (2005).

²⁰ Ministère de l'Éducation nationale (2004), p. 23.

²¹ Gouvernement luxembourgeois (2008), p. 14.

²² Neumann, Schnoor & Seele (2012).

²³ Fehlen (2006).

²⁴ Honig, entretien du 23/09/2015.

les jeunes enfants se trouve aujourd'hui face au risque d'une scolarisation insidieuse. Pour les personnes participant aux focus groups, le développement langagier de l'enfant avec une ouverture aux langues facilitant l'apprentissage des langues plus tard à l'école s'oppose à une approche de préparation des enfants à l'école avec un niveau de compétences à atteindre avant l'entrée à l'école (approche de l'éducation formelle) : elles constatent que, pour l'instant, les deux sont mélangés dans le discours du MENJE. Voulant préparer les enfants au système scolaire avec la bonne intention d'optimiser leurs chances de réussite scolaire, le gouvernement vise à ajouter des processus d'apprentissage en lien avec le système scolaire, alors que la petite enfance est déjà une période très riche avec des développements préscolaires (au sens premier du terme) importants. En effet, l'éducation non formelle a des buts intrinsèques, découlant du développement sensoriel, cognitif et psycho-social du jeune enfant²⁵.

- A cet âge, le développement de la capacité de parler prévaut sur l'apprentissage de plusieurs langues²⁶, même si le premier n'exclut pas le second.
- L'apprentissage d'une deuxième langue est bénéfique pour le jeune enfant²⁷. Toutefois, il faut considérer que, pour bien des enfants, l'ajout du français s'avère être la troisième, voire la quatrième langue. Si les enfants sont surmenés par les langues à l'école²⁸, il y a un fort risque que les enfants rencontrent désormais ce problème plus tôt, sans que le problème en soi ne puisse être résolu. De plus, l'apprentissage de plusieurs langues réduit l'avancement par rapport au développement monolingue : il faut donc dans tous les cas adapter l'apprentissage des langues à l'école, e.a. le rythme. Enfin, Pascale Engel de Abreu recommande de laisser de côté le français dans les crèches, alors que beaucoup d'entre elles sont francophones et font l'impasse sur le luxembourgeois. Selon la chercheuse, la position « plus on commence tôt avec les langues étrangères, mieux c'est » est en train d'être revue. Ceci vaut pour un apprentissage sans accent certainement, mais il est tout aussi possible de bien apprendre une langue plus tard et il faut prendre en compte la situation des enfants déjà souvent plurilingues²⁹. Les études sur l'immersion à ce jour ne permettent pas de conclure en faveur d'une préférence pour une immersion précoce à une immersion tardive³⁰. Dans les focus groups, on s'interroge sur le fait d'introduire une langue supplémentaire pour des enfants déjà en situation bi- voire trilingue

²⁵ Schäfer & von der Beek (2013), p. 100.

²⁶ Honig distingue « Sprachfähigkeit » et « Sprachkompetenz », entretien du 23/09/2015.

²⁷ Bialystock (2009); Ulich, Oberhuemer & Soltendieck (2007); Engel de Abreu (2014).

²⁸ Engel de Abreu, Hornung & Martin (2015); Weth (2015), p. 22.

²⁹ Engel de Abreu, entretien du 09/06/2015.

³⁰ Lambelet & Berthele (2014).

dans leur environnement familial. Ne faudrait-il pas laisser aux enfants le temps de bien ancrer une langue primaire, sachant que le luxembourgeois est déjà une langue supplémentaire pour la majorité des enfants? C'est la position que défend Romain Martin³¹ tout en plaidant pour des vitesses d'apprentissage des langues variables selon le profil de l'enfant. Cela induit selon le chercheur de reculer l'apprentissage du français écrit.

Mais avant d'en venir aux mesures à prendre, il faut se poser la question du pourquoi : le français dans l'éducation non formelle, ça sert à quoi et ça sert à qui ? Des questions sociétales doivent trouver des réponses. La société doit clarifier son image de l'enfant et déterminer les buts à atteindre, ce qui dépasse largement la question du « pour ou contre le français ». Est-ce que les enfants doivent s'adapter au système scolaire ou est-ce que le système scolaire doit s'adapter aux enfants (et partir de leurs besoins)? Une telle discussion n'a pas encore eu lieu. Selon Paul Prussen³², le message principal concernant l'offre bilingue prévue manque : Quel est le but du modèle trilingue luxembourgeois à l'école ? Quel niveau faut-il atteindre en langues et pourquoi ? Pourquoi allons-nous faire installer un régime bilingue dans l'éducation de la petite enfance ? Pascale Engel de Abreu s'interroge : A qui s'adresse-t-on? L'approche simpliste de dire que les Portugais (la plus grande population étrangère et celle étudiée par Pascale Engel de Abreu) apprennent le luxembourgeois et les Luxembourgeois le français pourrait même creuser l'écart davantage selon la chercheuse de l'Université du Luxembourg. Avec Michel Vandenbroeck et Arianna Lazzari, Sabine Bollig et Tanja Betz signalent que l'éducation non formelle précoce peut être à son tour source d'inégalité³³. Ou encore, Claudia Seele défend la position que, dans un contexte multilingue, il ne faut pas viser la perfection utopique, mais la compétence de maîtriser un quotidien multilingue³⁴ : faudrait-il revoir les objectifs de l'éducation aux langues ?

Enfin, il ne faut pas externaliser les problèmes de l'école luxembourgeoise. L'éducation non formelle aussi bonne soit-elle ne pourra servir de bouclier contre le changement du système scolaire. Le Ministre de l'Éducation nationale défend la position que l'école doit s'adapter aux écoliers et non l'inverse³⁵.

³¹ Luxemburger Wort (2016).

³² Prussen, entretien du 15/07/2015.

³³ Voir la contribution de Bollig & Betz dans la deuxième partie de cet ouvrage.

³⁴ Seele (2015a).

³⁵ Luxemburger Wort (2016).

3.2. Conditions de réussite - Orientations générales

D'une manière générale, les mesures concernant la promotion du plurilinguisme auprès des enfants devraient :

- établir une éducation non formelle plurilingue comme miroir du multilinguisme luxembourgeois³⁶ – il s'agit en effet de créer une situation éducative qui reflète la réalité de la société luxembourgeoise et prépare les enfants à agir de manière compétente face à celle-ci³⁷. Toutefois, le « multilinguisme de la société luxembourgeoise génère, par l'opposition de motifs identitaires, éducatifs et sociopolitiques, des conflits en termes d'objectifs assez difficiles à résoudre³⁸ » et sur le terrain différentes pratiques s'installent pour vouloir répondre à ce défi³⁹. La diversité des structures d'accueil et de leurs pratiques respectives en termes de langues conduit à une diversité croissante et non à une plus grande intégration : « Schon die wenigen [von Neumann, Schnoor & Seele] vorgestellten Beobachtungen zur Sprachverwendung in verschiedenen Einrichtungen zeigen, wie unterschiedlich die Strategien sind, mit denen auf die Herausforderung des Umgangs mit sprachlicher Vielfalt reagiert wird. So kann der Umgang mit sprachlicher Vielfalt eher verständigungsorientiert oder eher förderungsorientiert ausfallen. Bei der auf Sprachförderung zielenden Variante kann man wiederum die monolingualistische Förderung des Luxemburgischen von der Förderung multipler Einsprachigkeit unterscheiden. Sehr wahrscheinlich sind dies aber gar nicht einmal die einzigen Varianten. So kann man sich auch Einrichtungen im kommerziellen Sektor vorstellen, die aufgrund einer relativen Homogenität ihres Publikums vor allem auf die Förderung der Muttersprache, etwa des Französischen oder Englischen setzen. (...) Das Betreuungssystem reflektiert also nicht nur die Vielfalt der luxemburgischen Gesellschaft, sondern fügt dieser Vielfalt noch weitere Quellen hinzu. Vor dem Hintergrund der Integrationsfunktion, die dem Betreuungssystem politisch zugedacht wird, ist dies im Grunde paradox »⁴⁰;
- suivre des objectifs clairement définis afin d'assurer une mise en œuvre efficiente, tenant compte des multiples situations sur le terrain tout en évitant un programme strict qui ne serait qu'un carcan peu utile⁴¹. Il y a des modèles⁴² qui peuvent être

³⁶ Voir lexique en annexe pour les définitions de : langue maternelle, multilinguisme, plurilinguisme, bilinguisme, littératie.

³⁷ Seele (2015a), p. 4.

³⁸ Honig, Neumann, Schnoor & Seele (2013), p. 8.

³⁹ Honig, Neumann, Schnoor & Seele (2013), p. 22-24.

⁴⁰ Neumann, Schnoor & Seele (2012).

⁴¹ Gouvernement luxembourgeois (2015a).

⁴² Seele (2015a), p. 18-25.

- adaptés aux situations multiples du quotidien luxembourgeois, mais il n'y a pas de recettes⁴³;
- tendre vers l'égalité des chances pour tous et profiter à chaque enfant. Il s'agit d'éviter une conception déficitaire et pathologisante. Sur demande du MENJE, une approche à expérimenter pendant la phase pilote est celle du « translanguaging ». Ofelia Garcia la définit comme suit : « Translanguaging is the act performed by bilinguals of accessing different features of various modes of what are described as autonomous languages, in order to maximize communicative potential. It is an approach to bilingualism that is centered, not on languages as has often been the case, but on the practices of bilinguals in order to make sense of their multilingual worlds. Therefore, translanguaging goes beyond what has been termed codeswitching, although it includes it. »⁴⁴ Le fait de considérer toutes les connaissances langagières comme des ressources qui rendent l'enfant capable de maîtriser un contexte multilingue et qui l'aident à avancer dans son apprentissage est opposé aux pratiques classiques de séparer l'apprentissage des langues. C'est une approche qui mise sur l'existant pour le développement de l'enfant et non sur une suite fixe de compétences à atteindre, ce qui s'avère plutôt contreproductive⁴⁵;
- ne pas confondre un système de promotion du développement langagier adapté à la société luxembourgeoise avec un accompagnement spécifique pour enfants rencontrant des difficultés, nécessaire lui-aussi. Des facteurs externes s'ajoutent : une analyse des facteurs qui influencent les compétences révèle que le statut socioéconomique est le facteur le plus prégnant, suivi de la langue parlée à la maison⁴⁶. Une éducation préscolaire excellente peut compenser un support en termes de langues et de littératie en dessous de la moyenne. C'est la nature de la relation enfant-éducateur et le type de conversation qu'ils mènent qui font la plus forte différence pour le développement en termes de langues et de littératie⁴⁷;
- s'inscrire dans une culture de l'apprentissage basé sur les relations continues au quotidien et le travail par projet⁴⁸: un cadre participatif d'action et de réflexion, des occasions de dialogue, un espace préparé présentant du matériel intéressant, etc⁴⁹.

⁴³ Honig, entretien du 23/09/2015.

⁴⁴ Garcia (2009).

⁴⁵ Winner (2012), p. 156.

⁴⁶ Müller et al. (2015).

⁴⁷ Dickinson & Tabors (2002).

⁴⁸ Schäfer & von der Beek (2013), p. 167 sqq.

⁴⁹ Voir aussi Welt-Atelier à ce sujet : Horn, Rotink & Schronen (2011).

- L'apprentissage des langues doit faire plaisir alors que l'organisation scolaire actuelle en fait un fardeau⁵⁰;
- s'inscrire dans une approche continue qui englobe l'éducation formelle et non formelle le plurilinguisme ne s'arrête pas à 4 ans. Il faut penser et organiser les passages d'une étape vers l'autre et les relations entre les deux types d'éducation. Pascale Engel de Abreu insiste e.a. sur une éducation continue des langues (sinon ça se perd à nouveau), une alphabétisation bilingue et une continuité de l'éducation des langues après l'âge de 4 ans (remaniement de l'enseignement fondamental)⁵¹. Le besoin d'établir une continuité entre l'éducation non formelle et formelle sera considéré dans la phase pilote telle qu'annoncée le 18/12/2015. Lors d'une entrevue le 29 juin 2015, le MENJE avait déjà précisé qu'une coordination avec l'école (harmonisation des contenus) pour faciliter la transition vers l'école serait mise en place pour respecter la continuité dans les efforts d'acquisition d'une langue. Le rapprochement des services par la migration de l'éducation non formelle vers le MENJE est appelé à porter ses fruits;
- être orientées par rapport aux résultats de travaux scientifiques spécifiques au Luxembourg. En effet, la situation luxembourgeoise connaît une triple complexité (plusieurs langues nationales, présences de ces langues au quotidien, taux très élevé d'enfants n'ayant aucune des langues nationales comme langue primaire) qui ne permet guère de comparaison avec d'autres situations de multilinguisme.

3.3. Conditions de réussite – Orientations pratiques

A côté d'une vue plus généraliste de la promotion du plurilinguisme, il est nécessaire de considérer les conditions pratiques pour une mise en œuvre journalière au sein des SEA.

Aussi, nous allons passer en revue des éléments non exhaustifs qui semblent essentiels pour une approche de qualité et au service des enfants et de leurs parents. Concrètement, voici des points cruciaux non exhaustifs relevés dans ce cadre :

La formation du personnel sera nécessaire bien au-delà des heures minimales fixées dans la loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse sous chap. 5, art. 36⁵². En effet, certains aspects du développement du langage sont ignorés par le personnel⁵³ et il est donc primordial d'organiser des formations continues dans ce sens (sur le développement en général des enfants, y inclus les

⁵⁰ Prussen, entretien du 15/07/2015.

⁵¹ Engel de Abreu (2014) et entretien du 09/06/2015.

⁵² Gouvernement luxembourgeois (2015a). La loi a été votée le 23 février 2016, mais pas encore publiée au Mémorial le jour de fin de rédaction du présent article.

⁵³ Seele (2015a), p. 5.

notions de motricité générale et motricité fine). Le personnel à tous les niveaux doit avoir une compréhension générale de ce que représente la littératie précoce, connaître les grandes étapes de développement et être conscient des expériences qui favorisent son développement du langage chez des enfants ayant des difficultés à ce niveau (des techniques précises existent, notamment à l'aide de la gestuelle). Par ailleurs, il sera nécessaire également de former le personnel sur le concept même de la promotion du plurilinguisme, e.a. des langues nationales intégrées dans ce contexte. Il paraît évident que la diversité et la participation devraient à terme faire partie de toutes les formations sociales initiales et en particulier dans le cadre de l'éducation non formelle des enfants.

Le MENJE insiste sur le fait que la qualification pédagogique et un comportement langagier conscient de la part des professionnels sont décisifs. Le besoin en connaissances approfondies, en temps et en espace pour l'observation, la planification et la réflexion est confirmé. ⁵⁵

- Par rapport à la mise en œuvre dans les SEA, il convient de souligner les prémisses nécessaires pour apprendre des langues étrangères :
 - Avoir de solides bases dans sa langue maternelle⁵⁶: à ce propos, il reste un énorme travail d'information et de collaboration avec les parents à faire, e.a. concernant le fait que les parents doivent parler beaucoup avec les enfants dans leur langue maternelle. La promotion du langage passe en premier par les parents et ils possèdent des ressources à ce sujet dont ils n'ont pas toujours conscience. « Les études montrent que l'attitude des adultes envers la langue influence l'attitude des enfants envers la langue. (...) les enfants suivent l'attitude de leurs parents, et qu'une attitude parentale positive affecte favorablement le processus d'apprentissage de la langue⁵⁷ ». L'acquisition d'une deuxième langue ne nuit pas au développement d'une langue déjà bien ancrée. Si par contre la langue maternelle n'est pas assez solide, l'apprentissage d'une deuxième langue peut se faire aux dépens de la langue maternelle⁵⁸.
 - La motricité globale et la motricité fine (langue, joues, lèvres...) de l'enfant doivent avoir un stade de développement adéquat pour l'apprentissage de la langue. L'influence des activités physiques sur le développement de l'enfant et à

⁵⁴ Dickinson & Tabors (2002).

⁵⁵ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015d).

⁵⁶ Engel de Abreu, entretien du 09/06/2015; Seele (2015).

⁵⁷ Riemersma & Bangma (2012).

⁵⁸ Engel de Abreu, Hornung & Martin (2015).

fortiori sur le langage est fondamentale; les difficultés liées au langage n'étant que la partie émergée de l'iceberg. La motricité est très importante, elle a des répercussions sur la motricité fine, le tout étant lié. Ceci est particulièrement vrai pour les tout-petits qui se développent de manière globale jusqu'à 6 ans. D'où l'importance des activités sportives, le corps étant à la base de tout⁵⁹. Les services destinés aux enfants à difficultés de développement ont une expertise à apporter à ce sujet (p.ex. SIPO).

- Concevoir le développement du langage comme partie intégrante du concept pédagogique : l'apprentissage des langues est un thème transversal par excellence et il faut travailler les possibilités d'apprentissage en lien avec les autres thèmes éducatifs / domaines de développement. Ceci permet encore d'éviter le risque de voir les autres domaines importants du développement être mis en retrait⁶⁰.
- L'enfant doit être en communication et doit avoir envie d'interagir avec les autres, enfants et adultes. Il doit comprendre que communiquer sert à quelque chose de vital pour lui. Il tire plaisir du fait de manier les mots, d'expérimenter l'expression orale. La recherche montre que le bien-être (émotionnel) de l'enfant est important pour qu'il soit ouvert à communiquer et donc e.a. à parler et à développer par là le langage⁶¹.
- L'apprentissage d'une langue ne fonctionne pas sans un contexte, un environnement, dans lequel les langues sont présentes de manière naturelle. Les enfants ont besoin d'expériences concrètes et holistiques en lien avec la langue, d'où l'intérêt d'un apprentissage par immersion (d'une grande intensité et en continu). En revanche, l'apprentissage d'une langue étrangère de façon analytique (vocabulaire, syntaxe, grammaire) n'est pas utile avant le développement de la capacité à raisonner de manière abstraite qui se développe vers 10 ans. La promotion spécifique du langage par des programmes donnés est un moyen complémentaire qui permet d'accélérer ou d'approfondir le processus d'apprentissage. Il faudrait veiller à combiner la promotion d'une ou de deux langues spécifiques avec une ouverture au multilinguisme des enfants et de leur environnement⁶².
- L'enfant en bas âge doit se sentir dans une communication privilégiée avec un adulte de référence. En effet, ce type d'interaction favorise « un microcosme communicatif qui permet des suites structurées d'activités où l'enfant et l'adulte peuvent ancrer des formes linguistiques. C'est souvent à travers le jeu que l'enfant

⁵⁹ Cardoso & Neu, entretien du 31/08/2015.

⁶⁰ Jampert & Zehnbauer (2011), p. 160.

⁶¹ Seele (2015a), p. 29.

⁶² Seele (2015a); Martine Pinzi, entretien du 02/07/2015.

acquiert les différentes règles de communication d'une langue. Ce sont les interactions sociales en petits groupes ou en dyade enfant-adulte qui constituent un cadre adéquat à l'acquisition du langage. Ce dernier a une fonction ludique pour le jeune enfant »⁶³. Il peut l'utiliser pour parler et ne rien dire, pour s'amuser, pour faire plaisir aux adultes, pour les contrarier, pour démontrer qu'il sait des choses.

L'enfant doit nécessairement baigner dans un environnement avec des adultes parlant leur langue maternelle (apprentissage par immersion). C'est très important pour les très jeunes enfants que les adultes avec lesquels ils interagissent au cours d'une journée parlent leur langue maternelle, surtout du fait des prononciations, des intonations et de la transmission de l'émotion. Sous peine d'être contreproductif! « La compétence bilingue se développe dans un environnement riche et varié, affectif et en continu sur le long terme. Le filtre affectif donne à l'enfant envie de communiquer dans une autre langue avec l'adulte qui s'occupe de lui et est la clé du bilinguisme⁶⁴ ». Quand on dit « immersion », parlons-nous d'immersion au sens d'un environnement multilingue ou d'une situation qui focalise sur l'apprentissage d'une voire deux langues ? La multiplication des concepts et des approches à balancer pour convenir à une situation locale va poser non seulement la question de l'adaptation au contexte luxembourgeois, mais encore celle de la compatibilité de ces concepts entre eux⁶⁵. Une tension entre des approches ouvertes sur l'enfant et ses ressources d'un côté et les approches canalisées sur l'apprentissage des langues comme prérequis du système scolaire ne peut être niée. Le cadre ne devient moins complexe si l'on considère les implications que l'environnement a sur l'apprentissage : « For immigrants or expatriates, a visual environment with heritage-culture cues may have mixed effects, bolstering mood and felt connectedness yet hindering the process of learning the host culture⁶⁶ ». En effet, les chercheurs ont constaté des effets perturbateurs de l'environnement (objets faisant référence à la culture d'origine) sur la performance en langue étrangère chez des adultes migrants. Que faut-il en déduire pour l'aménagement d'un espace propice à l'apprentissage du luxembourgeois ou du français ? S'agit-il d'une question d'équilibre entre acclimatiser l'enfant par la présence d'objets familiers, voire de sa langue maternelle⁶⁷ et l'immersion dans un environnement

⁶³ Berché (1993).

⁶⁴ Bialystok (2009).

⁶⁵ Question relevée lors des focus groups.

⁶⁶ Zhanga et al. (2013).

⁶⁷ Voir diversité.

- nouveau, favorable à l'apprentissage d'une langue étrangère ? Aux professionnels de l'accueil de savoir gérer le passage de l'un vers l'autre ? L'immersion est donc bien plus que la présence d'une langue à apprendre.
- Trois dimensions dans les expériences des enfants sont particulièrement importants pour un succès en littératie : (1) une exposition à un vocabulaire varié, (2) des occasions multiples pour des conversations étendues, (3) des environnements à la maison et dans la structure d'accueil qui stimulent les enfants de manière cognitive et linguistique. 68 L'atelier d'écriture et les activités en petit groupe sont particulièrement favorables. 69
- Enfin, l'usage des langues sera un signe d'acceptation ou de refus de l'identité de l'enfant. L'accueil de la petite enfance est l'entrée en société : c'est ici que l'enfant reçoit les réponses aux questions : Qui suis-je ? Est-ce acceptable d'être moi ? Un accueil ouvert à la diversité des enfants et de leur famille est toujours aussi axé sur le multilinguisme et s'avère une condition de réussite : un enfant qui ne se sent pas accepté n'est pas ouvert à l'apprentissage. Une pédagogie de la diversité va cependant plus loin : elle valorise les différences et les similarités, accepte des identités multiples et inclut les parents. Dans le même ordre d'idées, la promotion des langues va de pair avec une éducation à l'interculturalité et à une ouverture à la diversité⁷¹, mais également au développement des compétences sociales, émotionnelles et cognitives des enfants. S'y ajoutent encore une coopération efficace avec les parents ainsi que le soutien et la préparation des enfants à leur parcours scolaire⁷².
- Par rapport à l'opérationnalisation de la mise en œuvre du concept de plurilinguisme,
 c'est toute une organisation qui doit se mettre en place en tenant compte des contraintes
 et du contexte global. Plusieurs points doivent être soulignés et commentés :
 - Il est possible de mettre en œuvre des points forts de développement des langues luxembourgeoise et française dans un cadre holistique de développement du langage qui lui-même doit faire partie d'un concept pédagogique basé sur les lignes directrices de l'éducation non formelle.
 - Si l'on considère que les changements organisationnels nécessaires peuvent entraîner le recrutement de personnel pour compléter les équipes par les profils nécessaires, recruter du personnel de qualité pour 26 heures par semaine paraît

⁶⁸ Dickinson & Tabors (2002).

⁶⁹ Cf. Welt-Atelier.

⁷⁰ Vandenbroeck (2015).

⁷¹ Caritas Luxembourg (2011).

⁷² Seele (2015b), p. 163.

assez illusoire. Toutefois, 26 heures constituent un cadre complet pour un enseignant de l'école fondamentale en ce qui concerne les heures de cours et donc de présence auprès des enfants. C'est dans l'actuelle disparité en heures de préparation entre éducation formelle et non formelle que réside un potentiel de qualité énorme. En effet, pour les travaux indirects liés à la prise en charge des enfants (préparation des activités, la participation aux réunions internes et aux réunions de concertation, les échanges avec les parents des enfants) et la formation sont à disponibilité des enseignants 14h * 36 semaines par année scolaire = 504h par an/ETP alors que pour un éducateur 103h de préparation et 16h de formation⁷³ sont prévues, ce qui ne représente même pas un quart⁷⁴. Une adaptation des heures de préparation pourrait ainsi permettre aux SEA non seulement de mieux préparer le travail avec les enfants, mais également d'attirer des jeunes professionnels et de stabiliser les équipes, autre facteur de qualité. Encore, il faut considérer que, d'un côté, il s'agit de créer un cadre de développement adéquat – de l'autre, il faut maximiser le temps de présence auprès des enfants, les enfants en bas âge ayant besoin encore plus que les autres de continuité pour ce qui est des personnes de référence dans les structures. C'est autour de ces deux exigences contradictoires qu'il faut trouver un juste équilibre. Enfin, dans l'intérêt des enfants et des structures et du personnel, il faut réduire en même temps le turnover existant dans les structures en offrant des contrats correspondant aux besoins du personnel. L'exigence du MENJE, formulée le 18 décembre 2015 que les équipes pédagogiques devraient être plurilingues et interculturelles est probablement déjà en place dans beaucoup de SEA. Toutefois, sera-t-il obligatoire de changer des équipes qui fonctionnent bien pour se conformer au critère de l'interculturalité?

• Le bien-être de l'enfant doit être au centre de l'offre. L'offre préconisée par le la loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (6410)⁷⁵ n'est une fois de plus pas cadrée par les besoins de l'enfant, mais par des contraintes institutionnelles, en particulier les exigences du droit européen⁷⁶.

^{73 32}h sur 2 ans avec un minimum de 8h par an.

⁷⁴ Gouvernement luxembourgeois (2015b). L'exemple part de l'hypothèse qu'un poste à temps plein est égal à 40h/sem.

⁷⁵ Gouvernement luxembourgeois (2015a).

⁷⁶ La compatibilité avec le droit européen a été très discutée – voir Gouvernement luxembourgeois (2015a, doc 6410/20), et il faut se demander, si la solution choisie est vraiment à l'abri d'une condamnation par la Cour de Justice européenne : le texte du projet de loi 6410/20 précise « que l'aide versée aux prestataires du dispositif du chèque-service accueil n'est pas à considérer comme une prestation familiale au sens du règlement communautaire 883/2004 » alors que les frontaliers sont invités à s'adresser à la Caisse nationale des prestations familiales au sujet des CSA (cf. L'Essentiel online (2016).

Le bien-être des enfants exige plutôt une offre de qualité en continu. Réduire l'accueil à une offre bilingue à certaines heures est contraire à l'idée d'un environnement naturel d'apprentissage et d'ouverture aux langues. Sur le terrain, les pratiques sont multiples et se distinguent jusqu'à l'intérieur d'une même structure selon la finalité : se faire comprendre ou promouvoir les compétences langagières⁷⁷? Alex Riemersma & Idske Bangma concluent que, sur le plan local, « une approche équilibrée de l'acquisition de la langue, adaptée à l'enfant dans son environnement linguistique » doit être trouvée ; « la relation entre éducation formelle et activités d'apprentissage de la langue en contextes informels devrait être renforcée⁷⁸ ». Le développement langagier demande donc un travail sur mesure, allant beaucoup plus loin que l'obligation d'introduire une deuxième langue dans l'éducation précoce.

En ce qui concerne l'accès gratuit, les personnes participant aux focus groups ont signalé que cette promesse du gouvernement aux parents est déjà en train de créer des remous (p.ex. liste d'attente de parents qui veulent inscrire leur enfant seulement une fois que la gratuité sera en place) et qu'il sera difficile d'expliquer aux parents que, pour une offre perçue comme identique, dans une structure ce sera payant et dans une autre non. Elles craignent que les parents essaient alors de trouver un SEA avec une offre gratuite. La gratuité crée une pression sur les structures. C'est peut-être justement cet effet sur lequel table le MENJE qui souhaite que les SEA offrent rapidement un accueil plurilingue. Toutefois, les conditions à remplir pour participer au programme étant inconnues pour l'instant et demandant plusieurs mois de mise en place (formation du personnel, élaboration d'un concept local, opérationnalisation avec probablement recrutement de locuteurs et locutrices natifs...si l'on considère les exigences de la phase pilote⁷⁹) avant que l'offre puisse être opérationnelle, le timing serré ne peut que renforcer les doutes.

• Des changements sont à effectuer à plusieurs niveaux : attitude, connaissance, transfert dans la pratique, exercices – il faut établir un plan d'action avec des objectifs à court, moyen et long terme pour initier le développement souhaité. Il faut voir ainsi la rentrée 2017/2018 comme un point de départ et non comme le jour où tout sera en place. En effet, il ne faut pas vouloir trop faire en même temps. Le développement du langage est un grand chantier en soi faisant partie d'un autre chantier de taille qu'est la mise en œuvre des lignes directrices pour

⁷⁷ Neumann, Schnoor & Seele (2012).

⁷⁸ Riemersma & Bangma (2012).

⁷⁹ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015d).

l'éducation non formelle. Il existe un fort risque que lors d'une mise en œuvre trop rapprochée ou trop poussée, ces deux chantiers imposeront une charge excessive pour les SEA qui à son tour hypothèque le succès de l'action. Les conséquences en seraient un excès de sollicitation du personnel menant vers une mauvaise mise en œuvre et la démotivation selon les personnes participant aux focus groups. On constate un manque de compréhension de la part du personnel pour les « changements » demandés. Certaines chargées de direction remarquent qu'il faudrait qu'elles soient convaincues d'un concept d'abord avant de devoir le défendre devant le personnel ou les parents. Ainsi, non seulement le rythme de développement semble en cause, mais plus fondamentalement, il y a un manque de compréhension du bien-fondé des exigences ministérielles, les exigences sont perçues comme des nouveautés, alors qu'il s'agit plutôt d'étapes de développement. Prenons l'exemple de l'approche de la « diversité » qui, encore suiet phare de la conférence « Diversity and Multilingualism in Early Childhood Education and Care » qui s'est tenue les 10 et 11 septembre 2015 dans le cadre de la Présidence européenne à Luxembourg, n'est pas mentionnée dans la présentation du 18/12/2015. Ne fait-elle pas partie du concept de promotion langagière, mais plutôt d'une approche holistique? Ou s'agit-il encore d'un concept à part? Une structuration à cet égard qui permet au personnel sur le terrain de faire la part des choses et de déterminer des priorités d'action n'est pas négligeable. Il y a un risque important que le focus sur les langues hypothèque l'approche holistique promue par les lignes directrices sur l'éducation non formelle des enfants et des jeunes⁸⁰. Il sera donc essentiel de communiquer une vision d'ensemble et de distinguer clairement des étapes.

De plus, pour les SEA qui n'ont pas les ressources comme des services de formation, de recherche et de développement à la clé la mise en place et l'ancrage d'un concept pédagogique restent entièrement à faire. Il est important de construire le plurilinguisme et la diversité sur les bases existantes. Là, où les fondements font défaut, il faut d'abord s'occuper de ceux-ci. Il reste la question des professionnels nécessaires pour faire ce travail, le Luxembourg ne disposant pas d'un grand pool de conseil et de supervision invétéré dans lequel les SEA peuvent puiser à leur guise.

4. Développer la qualité du développement des langues dans l'accueil de la petite enfance

4.1. Lien entre l'éducation non formelle et la mise en œuvre du bilinguisme

Les amendements gouvernementaux au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (6410/13; 6410/20)⁸¹ précisent dans le chap. 5, art. 31. portant sur l'assurance qualité, que :

« Le cadre de référence national « Education non formelle des enfants et des jeunes » comprend :

- une description des objectifs généraux et des principes pédagogiques fondamentaux pour l'action des services d'éducation et d'accueil pour enfants, des assistants parentaux et des services pour jeunes;
- des lignes directrices pour développement et le soutien des compétences linguistiques et l'intégration sociale;
- des lignes directrices pour l'élaboration des concepts d'action généraux et des projets d'établissement;
- des lignes directrices pour la tenue d'un journal de bord respectivement d'un rapport d'activité de l'assistant parental documentant les procédures internes et les activités de ces services.

Le cadre de référence est élaboré par une commission du cadre de référence et validé par le ministre.

La composition de la commission du cadre de référence et les modalités d'élaboration du cadre de référence national « Education non formelle des enfants et des jeunes » sont précisées par règlement grand-ducal. »

La complexité du problème requiert certes une séparation en entités opérables, toutefois, il ne faut pas perdre de vue le cadre qui pour le bilinguisme sera le cadre de référence portant sur l'éducation non formelle. S'y ajoute encore « les principes clés pour un code de qualité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance » proposés par la Commission européenne⁸². Il s'agit d'établir clairement les liens et les acteurs impliqués. De plus, le cadre de référence a dû attendre sa mise en vigueur et des données sur la mise en œuvre d'un concept pédagogique en accord avec le cadre de référence ne sont pas disponibles. Ainsi, il faut partir de l'hypothèse que tous les SEA n'ont pas encore passé le cap de la mise en œuvre d'un concept pédagogique tel qu'exigé par la loi portant modification de la loi

⁸¹ Gouvernement luxembourgeois (2015a).

⁸² Commission européenne (2014).

modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Il s'en suit qu'il faut d'abord établir la place du développement des langues dans les cadres de références en vue et les structures nécessaires pour une mise en œuvre.

4.2. Par où commencer?

Pour l'instant, seul le cadre de référence est publié sous forme de document de travail⁸³. La partie qui concerne le langage comporte certes quelques orientations, mais de manière générale elle reste très vague. Vu l'importance du dossier des langues, le document concernant le deuxième tiret sur les « lignes directrices pour le soutien des compétences linguistiques et l'intégration sociale » recevra toute notre attention.

Pour ne pas reporter le début des actions, il serait certes faisable :

- d'insérer des objectifs langagiers réalisables à court terme dans les actions de mise en œuvre des lignes directrices. Les objectifs à court terme peuvent se résumer à :
 - viser une prise de conscience en ce qui concerne le développement langagier et du « chantier » que cela représente pour les différents acteurs impliqués ;
 - une analyse de la situation langagière dans les SEA les populations pouvant être très différentes, les réponses le seraient de même ;
 - une analyse des ressources déjà en place il faut aller chercher le personnel éducatif là où il est ;
- de mettre en place des conseillers (cf « Fachberatung » en Allemagne). On peut les trouver dans les grands organismes gestionnaires, mais une équipe indépendante des employeurs, à l'image des agents de contrôle seraient certainement à préférer. Vu le nombre de structures à conseiller, il n'est pas possible d'attribuer ces fonctions au personnel prévu par la loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse⁸⁴, d'autant plus que les fonctions de contrôle et de conseil au développement ne sont pas compatibles⁸⁵;
- de lancer des travaux de recherche accompagnant et soutenant le développement de la qualité dans la petite enfance pilotées par l'Université du Luxembourg en collaboration avec le terrain. Cette combinaison a le grand avantage que la collaboration des chercheurs et des professionnels du terrain a déjà lieu au niveau du design du projet. Ainsi, le cadre scientifique et l'adaptation aux besoins du terrain seraient garantis. Des données qui manquent cruellement : Quels sont les avantages et inconvénients pour les enfants qui ne grandissent pas de manière bilingue (ce qui

⁸³ Ministère de la Famille et de l'Intégration (2014).

⁸⁴ Gouvernement luxembourgeois (2015a).

⁸⁵ Schronen (2013a), p. 117 sqq.

est fort bien analysé⁸⁶), mais bien plurilingue? Les enfants profitent-ils toujours des mêmes avantages? Le retard en termes de vocabulaire est-il croissant? Comment en tenir compte pour l'alphabétisation? Etc.

Par ailleurs, le changement conceptuel qui est en train d'être opéré – en passant d'un accueil socio-éducatif vers l'éducation non formelle – va de pair avec une part croissante du marché prise par les structures commerciales depuis l'introduction du CSA⁸⁷. Paradoxalement, plus les décideurs mettent l'accent sur l'importance de l'éducation des enfants en bas âge pour favoriser l'égalité des chances et sortent l'enfant d'un simple accueil en remplacement de parents au travail, plus cette éducation s'éloigne des sphères publiques pour se retrouver principalement dans des structures commerciales⁸⁸. De plus, leurs réflexions tournent toujours autour de la relation entre maisons relais (crèches) et école, relation à ancrer, qui du fait d'une proximité physique est bien plus facile à atteindre que celle entre les structures commerciales et l'éducation précoce par exemple. Les places pour enfants en bas âge dans le secteur commercial, entreprises à but lucratif représentent quasi le double des places dans le secteur conventionné (8290 contre 4571)⁸⁹. Cette évolution est-elle voulue? Des SEA sous la responsabilité des communes à l'image de l'école est-ce un modèle périmé ou juste en retard d'une bataille ? Quelle est la place des uns et des autres dans le modèle de l'éducation non formelle et plus particulièrement dans un système de développement langagier holistique? Les communes étaient d'abord réticentes quant à la mise en place de maisons relais pour enfants scolarisés⁹⁰ – petit à petit, elles ont compris que le besoin était bien existant et même des maisons relais / crèches ont vu le jour. Toutefois, les structures sont loin de pouvoir répondre au besoin, d'où la part grandissante des crèches commerciales qui ont sauté dans la brèche tout en profitant d'un marché lucratif vu l'introduction des chèques-service accueil. Le secteur de l'accueil des enfants âgés de 0-4 ans a grandi rapidement depuis 2009 avec la création des chèques-services⁹¹ : si les heures facturées sur base du chèque-service ont doublé dans les structures conventionnées entre 2009 et 2013, celles des structures non-conventionnées ont été multipliées par 5! Ce qui distingue le secteur conventionné des structures commerciales outre le but non lucratif, c'est l'adhésion à la convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur

⁸⁶ Bialystock (2009).

⁸⁷ Honig, Schmitz & Wiltzius (2015).

⁸⁸ Haag (2012).

⁸⁹ Honig, Schmitz & Wiltzius (2015), données 2014 du Ministère de la Famille et de l'Intégration.

⁹⁰ Le service Caritas R&D a fait bon nombre d'études des besoins pour les communes dans les premières années suivant le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants.

⁹¹ Voir à ce sujet Honig, Schmitz & Wiltzius (2015).

social (CCT SAS)⁹². Les avantages du contrat collectif réduisent la mobilité entre les deux types de structure, mobilité qui peut faire sens en termes de ressources langagières, étant donné que le personnel du secteur conventionné est plutôt luxembourgophone, alors que beaucoup de francophones travaillent dans les crèches commerciales. Une clarification de ce contexte est nécessaire. Par ailleurs, l'exclusion de l'assistance parentale n'est pas dans le sens de l'égalité des chances pour tous les enfants.

Le cadre de référence étant général, il contient néanmoins certaines conditions spécifiques pour le soutien des compétences linguistiques, à savoir :

- un dialogue attentif entre adultes et enfants pour pouvoir promouvoir le développement langagier;
- des expériences sensorielles et motrices plaisantes comme facteurs de soutien ;
- l'attention émotionnelle et langagière de personnes de référence ;
- l'intégration des stimulations langagières dans des contextes d'action concrets ;
- la répétition comme facteur structurant du quotidien et des interactions langagières ;
- l'utilisation de la communication non verbale et paraverbale pour favoriser la compréhension;
- le plurilinguisme et l'utilisation adéquate de différentes langues par les adultes comme exemple à suivre;
- réflexion et amélioration continues de l'utilisation des langues et l'attitude de communication par les adultes.⁹³

Ces conditions ne comportent pas d'éléments étonnants et sont probablement connues par le personnel qualifié. Toutefois, il ne s'agit que d'un cadre (ce qui est sa fonction), qui cependant ne précise nullement comment s'y prendre dans la situation complexe du quotidien luxembourgeois. La particularité luxembourgeoise n'est pas traitée, alors qu'y réside toute la difficulté. Les lignes directrices constituent un cadre nécessaire, mais insuffisant à la mise en œuvre en particulier en ce qui concerne le développement des langues. Un concept détaillé de mise en œuvre est à mettre au point. Le MENJE entend construire ce concept (toujours à adapter localement) sur base de projets pilotes en collaboration avec le terrain.

En ce qui concerne le plurilinguisme comme pratique exemplaire, il faut se demander si les exigences en vigueur sont suffisantes :

⁹² COPAS (2013).

⁹³ Ministère de la Famille et de l'Intégration (2013).

« le gestionnaire doit composer le personnel d'encadrement du service de manière à ce que les 3 langues officielles du Luxembourg puissent être pratiquées au sein du service (luxembourgeois, français et allemand).

Les 3 langues ne doivent pas nécessairement être parlées par chacun des membres du personnel, mais elles doivent toutes les 3 être utilisées au sein du service.

Le niveau de compétence à certifier dans chacune de ces 3 langues doit être au minimum :

- niveau B1 du cadre européen commun de référence pour les langues pour la compréhension de l'oral;
- niveau A2 du même cadre pour l'expression orale.

Le niveau de compétence est présumé atteint :

- pour la langue maternelle du candidat ;
- si le candidat a suivi l'essentiel de sa scolarité au Luxembourg. »⁹⁴

En effet, maints scientifiques exigent un niveau de locuteur natif⁹⁵, recommandation déjà suivie par le MENJE. Cependant, il faudrait clarifier, si l'approche « one face – one language » est en effet préférable pour les enfants en bas âge ou si d'autres approches selon la situation de la structure s'imposent. Si le plurilinguisme est à promouvoir dès le début, une plus grande ouverture s'avère nécessaire. Pour l'instant, le discours du MENJE comprend les deux sans qu'il ne soit clair quel poids attribuer aux langues maternelles et à l'ouverture aux langues, respectivement à l'apprentissage du luxembourgeois et du français. Selon les exemples présentés par le MENJE, cette distribution du poids ferait plutôt partie du travail du personnel qui doit l'adapter en fonction des besoins de chaque enfant. Cette approche correspond avec la recommandation de Riemersma & Bangma, présentée plus haut. Comment feront les structures à l'étranger pour s'y conformer, sachant que l'exigence du luxembourgeois reste en vigueur pour l'obtention de l'agrément dans le cadre du CSA, comme l'explique Gilles Baum, rapporteur pour le projet de loi 6410 à la Chambre des Députés⁹⁶ ? Comment parvenir à des équipes pédagogiques répondant aux exigences accrues dans le cadre du programme bilingue pour enfants de 1-3 ans, dans et en dehors des frontières?

⁹⁴ Gouvernement luxembourgeois (2015b).

⁹⁵ Engel de Abreu, entretien du 09/06/2015.

⁹⁶ Chamber Aktuell (2016).

4.3. Grandes orientations d'un plan d'action

Le plan d'action doit permettre la mise en place d'un système compétent avec une organisation apprenante, un système universel, un transfert de connaissances. Plus précisément :

- Le développement d'un système compétent, une organisation apprenante⁹⁷: le rapport « Competence requirements in early childhood education and care » (CoRe) recommande « d'initier de manière systématique des communautés d'apprentissage ouvertes et critiques comme étant crucial pour la réflexion et l'apprentissage collectif des professionnels sur le terrain, des décideurs et des chercheurs »98. Il ne s'agit pas d'évaluer à un moment X les actions entreprises, mais d'instaurer une réflexion permanente. De plus, le développement doit avoir lieu dans un cadre participatif – ceci est un processus de longue haleine⁹⁹. « La qualité est construite selon la manière dont nous en parlons et dont nous visons de l'atteindre – dans les discours, pratiques et contextes – tous étant sujets à un changement constant. 100 » Il est possible de commencer dès l'année scolaire 2016-2017 dans certaines structures ayant déjà bien ancré un concept pédagogique en ligne avec les lignes directrices sur l'éducation non formelle des enfants et des jeunes, de manière à laisser aux autres le temps de se conformer aux exigences formulées dans la loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ; celle-ci venant d'être votée seulement le 23 février 2016. Ainsi, une voie de développement avec certaines options évaluées est à leur disposition dès qu'elles seront prêtes à s'y lancer. L'exigence d'un système éducatif participatif, démocratique est partagée par maints experts et constituait la toile de fond de la conférence « Diversity and multilingualism in ECEC », Luxembourg, 10-11/09/2015¹⁰¹. Claudia Seele affirme que, vu qu'il n'existe aucune recette prête à l'emploi, la pratique dépend des conditions locales et de l'équipe pédagogique. Selon la chercheuse, il faut déterminer une ligne commune, mise en œuvre par tous et vu les changements en termes d'enfants et de personnels, il faut mettre le sujet régulièrement sur l'agenda des réunions d'équipe¹⁰².
- Une offre universelle : il ne faut pas perdre de vue que l'amélioration de la qualité de l'éducation non formelle, tout comme la gratuité partielle du service peut attirer

```
97 Schronen (2013b), p. 146-153.
98 Urban, Vandenbroeck et al. (2011), p. 53.
99 Tröhler (2015).
100 Urban (2014), p. 5.
101 P.ex. Schaefer (2015), Vandenbroeck (2015), Urban (2014).
102 Seele (2015a), p. 30.
```

davantage de clients¹⁰³. Il serait judicieux de faire des enquêtes auprès des parents de jeunes enfants pour établir des prévisions, d'autant plus que l'offre est étendue vers les enfants de parents travaillant au Luxembourg et que le Ministre de l'Éducation nationale estime le nombre d'enfants de frontaliers avant recours au CSA à 2324 pour les 0-3 ans (20 %) et à 3264 pour les 4-12 ans (10 %)¹⁰⁴. Les 20 % iront-ils s'inscrire au Luxembourg pour la rentrée prochaine? Les enfants auront-ils accès au secteur conventionné ou est-ce qu'ils seront drainés vers le secteur commercial? Les structures étrangères seront-elles éligibles (agrément déjà en place ?) Et si oui, comment se répartissent les 20 %? Des SEA surpeuplés ne mènent pas vers plus de qualité, indépendamment des efforts faits par ailleurs. S'il s'agit d'un service public en lien avec des droits de l'enfance¹⁰⁵, alors un nombre suffisant de places devrait être disponible pour réaliser « l'accès universel à un éveil précoce de qualité, axé sur le multilinguisme¹⁰⁶. » Pour être universel, l'offre devrait aussi s'étendre vers les parents qui choisissent de rester avec leurs enfants pendant une période donnée. Ici un travail de collaboration avec les parents seraient assez facile en termes de temps disponibles. Les parents pourraient accompagner leurs enfants et apprendre comment promouvoir le développement du langage chez leurs enfants. Enfin, d'un point de vue luxembourgeois, cela peut faire sens de préparer des frontaliers potentiel à la situation multilingue régnante. Mais pour un enfant frontalier, n'est-ce pas mieux de décrocher un bon diplôme dans son pays et de gérer la question des langues le moment venu, d'autant plus qu'il n'est pas garanti que le système scolaire étranger offre une continuité en terme de langue.

Le transfert des connaissances est à opérer en lien avec les situations sur le terrain : connexion des découvertes scientifiques avec les phénomènes langagiers issus du quotidien des services d'accueil et d'éducation. Une simple présentation des connaissances est insuffisante ; l'évaluation du programme de formation de Heidelberg, qui existe par ailleurs pour professionnels et pour parents, insiste sur ce point¹⁰⁷. Il est certainement possible de choisir un programme et de le mettre en œuvre, toutefois, les évaluations montrent, qu'il est très difficile de tirer des conclusions avec une certitude absolue¹⁰⁸. Une évaluation de programmes intéressants

¹⁰³ Urbé (2015), p. 97-99.

¹⁰⁴ Gouvernement luxembourgeois (2015a).

¹⁰⁵ Cf. exposé des motifs du projet de loi 6410/13; Mémorial (2015).

¹⁰⁶ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2014c).

¹⁰⁷ Buschmann & Jooss (2011).

¹⁰⁸ Reich (2011), p. 183. L'évaluation des résultats des différentes actions est un point très sensible. Un workshop dans le cadre de la conférence sur la diversité et le multilinguisme dans l'éducation et l'accueil de la petite enfance qui s'est tenu à Luxembourg-Kirchberg les 10 et 11 septembre 2015 a été dédié à ce sujet.

de la part de l'Université du Luxembourg selon des critères à déterminer (intérêt pour la/les situation(s) luxembourgeoise(s), résultats à attendre pour quels profils. ressources nécessaires, facilité de mise en œuvre,...) devrait aider à choisir des éléments intéressants à adapter au contexte luxembourgeois dans le cadre du développement d'un modèle non formel, non scolaire¹⁰⁹. « DO-RESI – Dortmunder Rating Skala zur Einschätzung sprachlicher Interaktionen » est un instrument d'évaluation de la qualité proposé par Lilian Fried et Eva Briedigkeit¹¹⁰ et cité par Claudia Seele¹¹¹. La Maison Relais Babbeltiirmchen a expérimenté « ESIA – Erzieher (innen) fortbildung zur sprachlich-interaktiven Anregung »¹¹². Quelles conséquences à en tirer pour le futur? Quid des indicateurs, vu le mouvement contre les tests standardisés¹¹³ et l'exigence de miser sur le développement d'un système éducatif plutôt que sur la gouvernance¹¹⁴? Une large discussion à ce sujet, basée e.a. sur les résultats de la conférence « Diversity and multilingualism in ECEC » est à initier, en commençant par la question : Quelle image de l'enfant portons-nous ?¹¹⁵ En ce qui concerne les « principes clés d'un code de qualité¹¹⁶ », il devient évident combien il s'avère difficile de se libérer de la « pression de la New Economy¹¹⁷ » ; des concepts comme « contrôle » et « gouvernance » persistent. Le transfert de connaissances ne se limite pas aux résultats scientifiques, mais se base encore sur l'évaluation de la pratique. Une équipe pédagogique qui réfléchit sur sa pratique peut déceler les bonnes pratiques à transmettre. Ce processus est à organiser également : quelles expériences ? sous quelles conditions? Les indicateurs sont donc à chercher plutôt du côté de la qualité de la structure et du processus que dans un output du côté des enfants. Ensuite, une formation et un accompagnement sur le terrain pour une mise en œuvre réussie s'impose. L'expérience de Caritas Luxembourg dans le cadre du concept pédagogique Welt-Atelier¹¹⁸ confirme la validité d'une telle approche. En effet, pour nourrir la réflexion sur la pratique, Claudia Seele suggère outres des formations continues des échanges avec d'autres structures. Elle cite encore Lisa Kremer qui rend attentif au fait qu'il ne suffit pas de s'approprier des connaissances, mais qu'il s'agit aussi d'une question d'attitude personnelle face aux langues, à la migration ou à la diversité

109 Raible & Vogelmann (2011), p. 192.

¹¹⁰ Fried & Briedigkeit (2008).

¹¹¹ Seele (2015a).

¹¹² May, entretien du 09/06/2015.

¹¹³ Tröhler (2015).

¹¹⁴ Tröhler (2013).

¹¹⁵ Voir aussi Urban (2014).

¹¹⁶ Commission européenne (2014).

¹¹⁷ Schäfer (2015).

¹¹⁸ Horn, Rotink & Schronen (2011).

culturelle; encore serait-il utile de grouper des formations selon les conditions locales.¹¹⁹ En effet, les conditions locales et la situation individuelle d'un enfant, en bref le sur-mesure, semblent devenir un point clé dans le discours du MENJE¹²⁰.

4.4. Les projets pilotes : expérimenter des concepts adaptés au contexte local

La phase pilote a été prévue de janvier 2016 jusqu'en juin 2017 avec un début des actions sur le terrain en mars 2016. Elle doit servir à tester la réalisation pratique du programme, l'adaptation locale ainsi que l'identification et la documentation poussée de bonnes pratiques (plateforme électronique, manuel, matériel pour formation continue). Le MENJE par son service SCRIPT coordonne les actions auxquelles les acteurs de l'éducation non formelle sont appelés à participer. Les structures seront sélectionnées de manière à présenter des situations les plus diverses.

Un accompagnement continu et une évaluation des projets pilotes ont été annoncés. Deux éléments à prendre au sérieux! L'évaluation des projets pilotes doit être planifiée dès le départ avec des ressources (humaines et financières) correspondantes. Dans une réunion au MENJE en juin 2016, l'option d'une évaluation de la mise en œuvre structurelle du programme par les agents régionaux avait été préconisée, le succès du programme ne serait pas évalué par des tests auprès des enfants. Etant donné que les agents régionaux ne sont toujours pas en place, ils ne peuvent constituer une ressource à cet égard, d'autant plus que les missions de contrôle et les rapports en cas de plaintes (1525/22=69,3 entités par agent sans les éventuelles structures à l'étranger) laissent supposer un emploi du temps bien chargé. D'autres ressources sont donc à mobiliser!

Ce plan ambitieux a été résumé ainsi :

Sprachenprofile	Demographische Daten und Rahmenbedingungen, Sprachenlandschaft der Einrichtung und Umgebung
Lokale Umsetzung	Konzeptentwicklung und Aktionsplanung, laufende Beobachtung und Dokumentation
Qualifizierung	Fortbildung, Teamqualifizierung, Elternbegleitung, Coaching, Plattform mit Materialien und Ressourcen
Evaluation	Evaluationsgemeinschaften, dialogische Qualitätsentwicklung anhand konkreter Praxisbeispiele

¹¹⁹ Seele (2015a), p. 30.

¹²⁰ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (2015c).

Des questions auxquelles il faut trouver une ou des réponses, si possible pendant la phase pilote :

- Dans quelle mesure le multilinguisme luxembourgeois demande des approches spécifiques, quels sont les éléments que l'on peut intégrer d'expériences étrangères ?
- Quelle langue peut être apprise quand et comment ?
- Quelles stratégies pour qui et avec quel but ? Il s'agit aussi de vérifier la compatibilité entre immersion, translanguaging, diversité, one face – one language, une offre bilingue pour un groupe et une offre sur-mesure, adaptée aux besoins individuels.
- De quoi ont besoin les équipes pédagogiques pour mettre en œuvre un concept langagier?
- Comment structurer l'interconnexion avec l'éducation formelle (gérer le passage vers le cycle 1 de l'école fondamentale et la cohérence entre l'éducation formelle et non formelle dès lors)?
- Quels outils existants peuvent servir à la création d'un quotidien langagier intéressant ?
 Lesquels sont à élaborer ? (manuel pour personnel éducatif)
- Comment garantir un standard de haute qualité au niveau national et en même temps une offre adaptée à l'enfant et au contexte local?
- Quels contenus pour une formation continue voire initiale? Quels contenus pour un plan de développement au niveau d'un gestionnaire, au niveau d'une structure?
- Mise en place d'un réseau d'experts pour conseiller les structures et les aider dans l'opérationnalisation sur le terrain. Qu'est-ce qu'on peut attendre des agents régionaux?
- Faut-il réviser les critères pour le luxembourgeois, sachant que nombreux frontaliers savent communiquer de façon pertinente avec les enfants, mais ne parlent pas le luxembourgeois?
- Quelle clé d'encadrement pour réussir l'approche individualisée préconisée par le MENJE (nombre d'enfants par éducateur/trice)?
- Sera-t-il possible de se conformer en même temps aux exigences des lignes directrices et du programme de promotion du langage? Priorités le cas échéant?
- Comment faire participer les « Dageselteren » ? Programme minimal pour garantir une certaine qualité (p.ex. en ce qui concerne le développement langagier, les messages pour/ la collaboration avec les parents) ?
- Quelles mesures sont financées et comment ? Conditions ?
- Quelles étapes seraient à définir pour la mise en œuvre généralisée afin de ne pas surmener les équipes pédagogiques?
- Quelles conditions pour les enfants de frontaliers au Luxembourg et dans leur pays d'origine en ce qui concerne les langues ? Comment contrôler leur respect ?

Si on ne peut que féliciter le gouvernement de s'attaquer à cette lourde tâche qu'est l'amélioration des conditions d'apprentissage des langues, le succès dépend aussi de mesures réfléchies, cohérentes à l'intérieur du système scolaire et mises en œuvre avec soin sur le terrain. Il serait très optimiste d'attendre cela pour la rentrée 2017. Toutefois, rien n'empêche le gouvernement – comme proposé plus haut – de décider des étapes de progression dans la mise en œuvre et d'accorder des moyens supplémentaires y relatifs et des heures gratuites aux parents en fonction de l'offre déjà en place. De plus, le projet du gouvernement mélange les recommandations scientifiques pour l'éducation précoce d'un côté et la vieille problématique d'une école fondamentale trilingue. La recherche encourage certes une éducation non formelle de qualité, y inclus une approche plurilingue. Elle reste muette pour l'instant sur comment tenir compte de la situation luxembourgeoise hautement complexe. Quelques mois de phase pilote sont un début, ni plus, ni moins. Il ne faut surtout pas s'attendre à des résultats rapides et facilement reproductibles, vu l'exigence de l'adaptation au contexte locale.

Un événement tragique renforce encore la complexité de la situation. En effet, avec l'arrivée massive de personnes fuyant la guerre en Syrie, un groupe d'enfants particulièrement vulnérables requiert notre attention. Pour les enfants en âge de scolarisation, un programme – bien que réduit – d'éducation non formelle a été mis en place dans les centres d'accueil pour demandeurs de protection internationale dès l'automne 2015 sous forme de projet-pilote¹²¹. Pour la tranche d'âge des 1-3 ans, rien n'est prévu à ce jour, alors que peu de ces enfants ont entendu parler une des trois langues officielles du Luxembourg avant leur arrivée et que les langues et le système scolaire constituent du terrain inconnu pour les parents. Il est certes à recommander de ne pas oublier cette population dans les réflexions et actions préconisées.

Enfin, en guise de fil rouge pour les travaux des mois à venir, nous proposons le constat d'Anna Winner : « Kinder brauchen gute Kindertagesstätten, in denen sie wirklich etwas zu sagen haben und ihnen auch genau zugehört wird¹²² ».

¹²¹ Croix-Rouge luxembourgeoise / Caritas Luxembourg (2015).

¹²² Winner (2012), p. 8.

Annexes

1. Lexique

Langue maternelle: La plupart des gens ont une langue dominante ou primaire qui peut néanmoins changer au cours de la vie. Même pour les enfants qui grandissent dans un environnement familial plurilingue, ce constat reste d'actualité. Etant donné que beaucoup d'enfants entendent parler plus d'une langue dans leur famille, on parle aussi des « langues de famille » au lieu de « langue maternelle ».

Multilinguisme : se réfère à la présence, dans une aire géographique donnée, grande ou petite, de plusieurs variétés linguistiques (formes de la communication verbale, quel qu'en soit le statut) (Conseil de l'Europe / Wikipédia).

Plurilinguisme : se réfère au répertoire de variétés linguistiques que peuvent utiliser les locuteurs – incluant la langue maternelle et toutes celles acquises ultérieurement, là encore, quel que soit leur statut à l'école et dans la société et à quelque niveau que ce soit (Conseil de l'Europe / Wikipédia).

Bilinguisme : se réfère à l'individu qui, en plus de sa première langue, possède une compétence comparable dans une autre langue et est capable d'utiliser l'une ou l'autre en toutes circonstances avec la même efficacité (bilinguisme équilibré). On parle de bilinguisme précoce simultané lorsqu'un enfant qui au moment où il apprend à parler, est en contact avec deux langues. Le bilinguisme précoce consécutif se réfère aux enfants qui, ayant grandi dans une famille avec une seule langue, et ne parlant donc qu'une seule langue, découvrent, à leur entrée (au SEA ou) à l'école, une seconde langue qui est celle de l'école ou celle de la société qui les entoure. On entend par bilinguisme additif une situation bilingue où l'enfant a pu développer ses deux langues de façon équilibrée et a pu, à partir de son expérience bilingue, bénéficier d'avantages sur le plan de son développement cognitif; cet état se retrouve surtout lorsque les deux langues sont valorisées dans l'entourage socioculturel de l'enfant. Le bilinguisme additif s'oppose au bilinguisme soustractif, constituant une situation bilingue où l'enfant a développé sa seconde langue au détriment de son acquis en langue maternelle et qui peut entraîner des désavantages sur le plan du développement cognitif; cet état se retrouve lorsque l'entourage dévalorise la langue maternelle de l'enfant par rapport à une langue dominante, socialement plus prestigieuse (Barbara Abdelilah-Bauer, http://www.bilinguisme-conseil.com/le-bilinguisme/glossaire/).

Littératie : trois niveaux des compétences jugées essentielles pour fonctionner dans une société de l'information : a) la compréhension de textes suivis (p. ex. les articles de journaux, les modes d'emploi, etc.), b) la compréhension de textes schématiques (p. ex. les tableaux, les graphiques, les horaires, les fiches de paie, les cartes routières, etc.) et c) la compréhension

de textes au contenu quantitatif (p. ex. le calcul d'un pourboire, le solde d'un compte de caisse, etc.) (UNESCO, 2008 ; OCDE, 2011). La littératie précoce fait référence chez le jeune enfant, à apprentissage précoce de l'écrit et non de l'apprentissage formel et systématique de la lecture et de l'écriture (Charronet / Bouchard, 2008).

2. Liste des experts et personnes-ressources rencontrés

Manuel Achten – Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Service de l'éducation et de l'accueil

Susi Cardoso – orthophoniste spécialisée en motothérapie, SIPO

Pascale Engel de Abreu – associate professor in multilingual cognitive development, Université du Luxembourg

Michael-Sebastian Honig – professor in social work, head of the research axis "Early Childhood: Education and Care", Université du Luxembourg

Muriel May – chargée de direction, Maison Relais Babbeltiirmchen

Christiane Meyer – Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Service de l'éducation et de l'accueil

Fabienne Neu – orthophoniste psychomotricienne, SIPO

Martine Pinzi – chargée de direction, International Kindergarten

Paul Prussen – directeur adjoint, Lycée technique pour professions éducatives et sociales (LTPES)

Claudia Seele – chercheur, axe « Early Childhood: Education and Care », Université du Luxembourg

Claude Sevenig – Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, SCRIPT

Bibliographie

BERCHE, MERCE PUJOL (1993): Interaction bilingue et acquisition simultanée de deux langues. Acquisition et interaction en langue étrangère. http://aile.revues.org/4866.

BIALYSTOCK, ELLEN (2009): L'acquisition d'une deuxième langue, le bilinguisme pendant la petite enfance et leur impact sur le développement cognitif précoce. York University, Canada, Ed. rév. http://www.enfant-encyclopedie.com/sites/default/files/textes-experts/fr/61/lacquisition-dune-deuxieme-langue-le-bilinguisme-pendant-la-petite-enfance-et-leur-impact-sur-le-developpement-cognitif-precoce.pdf.

BOTZLER, ULI (2014): Stellenwert der Muttersprache. Télécran 07/2014. Luxembourg. BUSCHMANN, ANKE & JOOSS, BETTINA (2011): Alltagsintegrierte Sprachförderung in der Kinderkrippe. Effektivität eines sprachbasierten Interaktionstrainings für pädagogisches Fachpersonal. In: Verhaltenstherapie & psychosoziale Praxis, 43. Jg. (2), 303-312.

CARITAS LUXEMBOURG (2011): Mallette pédagogique « Nous sommes différents et égaux! Equité et Respect de la Diversité dans les lieux d'accueil de la petite enfance. » Outils pédagogiques pour professionnels et enfants, créés dans le cadre du projet « Vivre la diversité ». Luxembourg.

CHAMBER AKTUELL (2016): Séquence n° 6: d'Reform vun de chèques-service. 18/01/2016. http://visilux.chd.lu/ArchivePage/video/1642/sequence/71123.html.

COMMISSION EUROPÉENNE (2014) : Proposition de principes clés pour un code de qualité de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance. Rapport du groupe de travail sur l'éducation et l'accueil de la petite enfance sous l'égide de la Commission européenne.

CONSEIL DE L'EUROPE / MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (2006) : Profil de la politique linguistique éducative. Grand-Duché de Luxembourg.

COPAS (2013): Convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social. Luxembourg. http://www.copas.lu/wp-content/uploads/CCT-SAS-_version-coordonn%C3%A9e-2013-pour-site-Internet.pdf.

CROIX-ROUGE LUXEMBOURGEOISE / CARITAS LUXEMBOURG (2015) : Leben und Lernen in Luxemburg. Non-formale Bildung der Willkommenskultur für Flüchtlingskinder und -jugendliche. Luxemburg.

DICKINSON, DAVID K. & TABORS, PATTON O. (2002): Fostering Language and Literacy in Classrooms and Homes. National Association for the Education of Young Children. http://www.men.public.lu/catalogue-publications/systeme-educatif/rapport-activites-ministere/2014/fr.pdf.

ENGEL DE ABREU, PASCALE (2014): D'méisproochegt Gehir. Research for Lunch. Université du Luxembourg. 31/01/2014. https://www.youtube.com/watch?v=0T6i-5n1n4s.

ENGEL DE ABREU, PASCALE & HORNUNG, CAROLINE & MARTIN, ROMAIN (2015): Wie lernen Kinder Sprache(n)? Überlegungen zu Spracherwerb und Alphabetisierung in Luxemburg aus Sicht der Kognitionswissenschaften. In: MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE / UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2015): Bildungsbericht. Band 2.

FEHLEN, FERNAND (2006) : Réformer l'enseignement des langues. A propos de la nouvelle politique linguistique du Ministère de l'Éducation nationale. STADE Working Paper 1-06. Université du Luxembourg.

FRIED, LILIAN & BRIEDIGKEIT, EVA (2008): Sprachförderkompetenz. Cornelsen, Berlin.

GARCIA, OFELIA (2009): Bilingual Education in the 21st Century: A Global Perspective. Blackwell / Wiley, New York.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008): Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale 2008-2010. Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013): Programme gouvernemental. Luxembourg. https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015a): Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (6410). Versions amendées citées (6410/13; 6410/20). Luxembourg. http://www.chd.lu/wps/PA_RoleEtendu/FTSByteServingServletImpl/?path=/export/exped/sexpdata/Mag/134/537/153336.pdf.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2015b): Guichet.lu. Service d'éducation et d'accueil – agrément. (11/08/2015) http://www.guichet.public.lu/entreprises/fr/creation-developpement/autorisation-etablissement/inscriptions-agrements-specifiques/creche-foyer-agrement/index.html.

HAAG, CHRISTIAN (2012): Wandel und Differenzierung von Kindheit als Re-Institutionalisierung. Eine Analyse der Reformpolitik zur Kleinkindbetreuung in Luxemburg. Université du Luxembourg.

HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN & NEUMANN, SASCHA & SCHNOOR, OLIVER & SEELE, CLAUDIA (2013): Die Bildungsrelevanz der Betreuungswirklichkeit. Eine Studie zur institutionellen Praxis nicht-familialer Kleinkinderziehung. Université du Luxembourg, Forschungsgruppe Early Childhood: Education and Care, Walferdange.

HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN & SCHMITZ, ANETT & WILTZIUS, MARTINE (2015): Early education and the unloved market of commercial child care in Luxembourg. In: WILLEKENS, HARRY & SCHEIWE, KIRSTEN & NAWROTZKI, KRISTEN (Eds.): The Development of Early Childhood Education in Europe and North America: Historical and Comparative Perspectives. http://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/21053/1/Scheiwe_end.pdf (12/08/2015).

HORN, NICOLE & ROTINK, GEORGES & SCHRONEN, DANIELLE (2011): Welt-Atelier. Ein pädagogisches Konzept für Maison Relais. Richtlinien zur Gestaltung und Entwicklung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder von 3-12 Jahren. Fondation Caritas Luxembourg / R&D im Auftrag von Arcus, elisabeth und Caritas Jeunes & Familles. Luxembourg.

JAMPERT, KARIN & ZEHNBAUER, ANNE (2011): Für sprachliche Förderung qualifizieren. Erkenntnisse aus dem Bund-Länder-Projekt "Sprachliche Förderung in der Kita". In: BADEN-WÜRTTEMBERG STIFTUNG (2011): Sag' mal was – Sprachförderung für Vorschulkinder. Francke Verlag, Tübingen.

LAMBELET, AMELIA & BERTHELE, RAPHAEL (2014): Âge et apprentissage des langues à l'école – Revue de littérature. Rapport du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. Fribourg, CH. http://www.centre-plurilinguisme.ch/Web_FR_Age-Brosch%C3%BCre 04.11.2014.pdf.

LARGO, REMO (2014): In: "Hören wir auf mit überstürzten Reformen!" Interview von Patrick Müller in Schweiz am Sonntag N 43, 26/10/2014.

L'ESSENTIEL ONLINE (2016): Le chèque-service fait peau neuve à la rentrée. 20/01/2016. http://www.lessentiel.lu/fr/news/luxembourg/story/Le-cheque-service-fait-peau-neuve-a-la-rentree-27021116.

LUXEMBURGER WORT (2016): Neue Pisa-Ergebnisse - Luxemburg hat nichts dazugelernt. Veröffentlicht am Montag, 15. Februar 2016 um 06:00. http://www.wort.lu/de/politik/neue-pisa-ergebnisse-luxemburg-hat-nichts-dazugelernt-56bcb3690da165c55dc52bc5.

MÉMORIAL (2015): Loi du 5 août 2015 portant approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à Genève le 28 février 2012. http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2015/0163/a163.pdf.

MÉMORIAL (2005): Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2005/0123/2005A2146A.html.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (2004): Rapport national sur le développement de l'éducation au Luxembourg. International Conference on Education, 47th meeting session, Geneva. http://www.ibe.unesco.org/National_Reports/ICE_2004/luxemb.pdf.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE (2014) : Accueil de la petite enfance. Luxembourg. http://www.men.public.lu/fr/grands-dossiers/enfance-jeunesse/petite-enfance/index.html (29/06/2015).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE / UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2015a) : Bildungsbericht. Band 1. Luxemburg.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE / UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2015b) : Bildungsbericht. Band 2. Luxemburg.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE (2015c): Rahmenkonzept zur frühen sprachlichen Bildung in Luxemburg. Présentation au ministère le 18/12/2015 à Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE (2015d): Projet de loi sur la jeunesse. Dossier de presse du 10 février 2015. Luxembourg. http://www.men.public.lu/catalogue-publications/systeme-educatif/dossiers-presse/2014-2015/150210-projet-loi-jeunesse.pdf (02/02/2016).

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE / UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2015e) : D'Éducation précoce – Mat de Kanner, fir d'Kanner ! Evaluationsstudie: Die Éducation précoce als Raum für Bildungs-und Lernprozesse dreijähriger Kinder. Öffentlicher Bericht. Luxemburg.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2013): Arbeitspapier "Leitlinien zur non-formalen Bildung im Kindes- und Jugendalter". Charlotte Bühler Institut für praxisorientierte Kleinkindforschung / Université du Luxembourg. http://www.enfancejeunesse.lu/sites/enfancejeunesse.lu/files/documents/2013.04.25%20 Arbeitspapier%20Rahmenplan.pdf.

MULLER, CLAIRE & REICHERT, MONIQUE & GAMO, SYLVIE & HOFFMANN, DANIELLE & HORNUNG, CAROLINE & SONNLEITNER, PHILIPP & WROBEL, GINA & MARTIN, ROMAIN (2015): Kompetenzunterschiede aufgrund des Schülerhintergrundes. In: MARTIN, ROMAIN & UGEN, SONJA & FISCHBACH, ANTOINE (Hrsg.), Épreuves Standardisées: Bildungsmonitoring für Luxemburg. Nationaler Bericht 2011 bis 2013 (pp. 34-56). Esch/ Alzette: University of Luxembourg, Luxembourg Centre for Educational Testing (LUCET).

NEUMANN, SASCHA & SCHNOOR, OLIVER & SEELE, CLAUDIA (2012): Von Vielfalt zu Verschiedenheit: Mehrsprachigkeit und Sprachförderung in luxemburgischen Kindertageseinrichtungen. In: Forum für Politik, Gesellschaft und Kultur, Nr. 322, Oktober 2012, pp. 41-43.

RAIBLE, GUDRUN & VOGELMANN, ULRIKE (2011): Zur Weiterentwicklung von "Sag' mal was". In: BADEN-WÜRTTEMBERG STIFTUNG (2011): Sag' mal was – Sprachförderung für Vorschulkinder. Francke Verlag, Tübingen.

REICH, HANS H. (2011): Bedingungen des Gelingens. Eine Orientierungssuche nach der Evaluation. In: BADEN-WÜRTTEMBERG STIFTUNG (2011): Sag' mal was – Sprachförderung für Vorschulkinder. Francke Verlag, Tübingen.

RIEMERSMA, ALEX M.J. & BANGMA, IDSKE (2012): Transmission et apprentissage multilingue précoce du point de vue des communautés de langues minoritaires et régionales d'Europe. Synergies *Europe* n° 7 - 2012 pp. 35-52, traduit de l'anglais par Hélène Knoerr.

SCHÄFER, GERD E. & VON DER BEEK, ANGELIKA (2013): Didaktik in der frühen Kindheit. Von Reggio lernen und weiterdenken. Verlag das netz, Berlin.

SCHÄFER, GERD E. (2015): Bildung durch Beteiligung. Vortrag im Rahmen der Konferenz "Diversity and Multilingualism in Early Childhood Education and Care", Luxembourg, 10-11. September 2015.

SCHRONEN, DANIELLE (2013a): Pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen – Einstieg in einen Entwicklungsprozess. In: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2013): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général. Caritas Luxembourg.

SCHRONEN, DANIELLE (2013b): Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen Bildungssystem – von der Notwendigkeit einer Win-Win-Situation. In: SCHRONEN, DANIELLE (2013, Hrsg.): VALIFLEX – Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formale Bildungssystem: eine Win-Win-Situation? Caritas Luxembourg.

SEELE, CLAUDIA (2015a): Sprachförderung und Mehrsprachigkeit in der frühen Kindheit. Ergebnisse eines Modellprojekts in luxemburgischen Kindertageseinrichtungen. Université du Luxembourg.

SEELE, CLAUDIA (2015b): Multilingualism and Early Education, An Ethnography of Language Practices and Processes of Institutionalisation in Luxembourgisch Early Childcare Settings, Dissertation presented on 08/09/2015 in Luxembourg, The Faculty of Language and Literature, Humanities, Arts and Education, Université du Luxembourg.

TRÖHLER, DANIEL (2013): Grundlagen und Probleme moderner Bildungspolitik. Vortrag im Rahmen der Vortragsreihe "Research for Lunch" am 22/11/2013 im Cercle Cité, Luxemburg.

TRÖHLER, DANIEL (2015): Bildungspolitischer Frühling. Luxemburger Wort. Samstag, den 04/04/2015.

ULICH, MICHAELA & OBERHUEMER, PAMELA & SOLTENDIECK, MONIKA (2007): Die Welt trifft sich im Kindergarten. Interkulturelle Arbeit und Sprachförderung in Kindertages-einrichtungen. Cornelson Verlag, Berlin (4. Auflage).

URBAN, MATHIAS & VANDENBROECK, MICHEL ET AL. (2011): Competence requirements in early childhood education and care. European Commission, Brussels.

URBAN, MATHIAS (2013): Professionalität und Kompetenz in der frühkindlichen Bildung, Betreuung & Erziehung: systemisch, politisch und dialogorientiert. In: SCHRONEN, DANIELLE (2013, Hrsg.): VALIFLEX – Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formale Bildungssystem: eine Win-Win-Situation? Caritas Luxembourg.

URBAN, MATHIAS (2014): Starting wrong? A critical perspective on the latest permutation of the debate on the quality of early childhood provision.

https://www.academia.edu/10700839/Starting_wrong_A_critical_perspective_on_the_latest_permutation_of_the_debate_on_the_quality_of_early_childhood_provision.

URBÉ, ROBERT (2015): Die Lage der Nation am Vorabend des 5. Mai 2015. In: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2015): Sozialalmanach 2015. Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet. Caritas Luxembourg.

VANDENBROECK, MICHEL (2015): Quality in contexts of diversity: issues of identity, equality, difference and social cohesion. Keynote speech at the conference « Diversity and Multilingualism in Early Childhood Education and Care », Luxembourg, 10-11 September 2015.

WETH, CONSTANZE (2015): Mehrsprachigkeit in luxemburgischen Primarschulen. In: MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE / UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2015b): Bildungsbericht. Band 2.

WINNER, ANNA (2012): Kleinkinder ergreifen das Wort. Sprachförderung mit Kindern von 0 bis 4 Jahren. Cornelsen Verlag, Berlin. 2. Auflage. Luxemburg.

ZHANGA, SHU & MORRISA, MICHAEL W. & CHENG, CHI-YING & YAPA, ANDY J. (2013): Heritage-culture images disrupt immigrants' second-language processing through triggering first-language interference. Management Division, Columbia Business School, New York, NY / School of Social Sciences, Singapore Management University, Singapore. In: Proceedings of the National Academy of Sciences, Mon, 08 Jul 2013. http://www.pnas.org/lens/pnas/110/28/11272.

L'Europe solidaire ou mortuaire ?

MARIE-CHRISTINE WIRION

I. La situation en Europe

Sur les 1.005.504 migrants venus en Europe de façon irrégulière entre le 1^{er} janvier et le 21 décembre 2015, 816.752 sont arrivés par bateau en Grèce, 150.317 en Italie, et 34.215 par la terre, en traversant notamment la frontière entre la Turquie et la Bulgarie. La majorité de ces personnes sont des Syriens qui fuient la guerre civile dans leur pays, suivies par les Afghans, les Irakiens et les Erythréens. Fin 2015, 2,2 millions de réfugiés syriens vivaient en Turquie, 1,1 million au Liban, soit un cinquième de la population totale du pays et 633.000 en Jordanie soit un dixième de la population du pays.¹

La dernière édition du rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sur les tendances mondiales fait état d'une hausse considérable du nombre de personnes forcées à fuir, avec 59,5 millions de déracinés à la fin 2014 comparé à 51,2 millions l'année précédente et 37,5 millions il y a une décennie.² Avec une très forte probabilité, au vu de ce qui se passe de par le monde, que ce chiffre a encore sensiblement augmenté fin 2015.

Réponses politiques de l'Europe

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE) prévoit que l'Union européenne développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures. Cette politique est fondée sur la solidarité entre États membres.

L'Union européenne est, aux termes du traité, dans l'obligation, en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire, d'offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale. Ceci afin de respecter le principe de non-refoulement conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés.

¹ http://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom.

² http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=35007#.VtbDBj__Tlw.

Force est de constater que les réponses politiques des différents membres de l'Union européenne suite à l'arrivée importante de ressortissants de pays tiers, loin d'être unanimes et solidaires, se basent davantage sur des sensibilités et intérêts nationaux.

Les propos alarmants tenus jeudi le 28 janvier 2016 par Brian Donald directeur d'Europol concernant la perte de trace de 10.000 mineurs d'âge illustrent la complexité de la question de la politique européenne à l'égard des réfugiés.

1. Relocalisation et Réinstallation

La commission européenne définit la relocalisation comme le transfert de personnes ayant demandé, ou bénéficiant déjà d'une protection internationale d'un Etat membre de l'Union européenne vers un autre Etat membre qui leur accordera une protection similaire. En septembre 2015, l'Union européenne s'était fixé comme but d'accueillir sur les deux ans à venir, 160.000 personnes dans le cadre du programme de relocalisation pour soulager la Grèce, l'Italie et la Hongrie.

Selon les chiffres fournis par le HCR à l'aide des synthèses des autres organisations internationales, au 30 novembre 2015, seules 272 personnes, qui se trouvaient en Italie et en Grèce ont été accueillies dans les autres Etats membres.

La commission européenne définit la réinstallation comme le transfert de ressortissants de pays tiers ou d'apatrides, identifiés comme ayant besoin d'une protection internationale, vers un Etat de l'UE où ils sont admis soit pour des raisons humanitaires, soit du fait de leur statut de réfugiés.

L'UE s'est engagée, en juin 2015, à réinstaller quelque 22 000 réfugiés d'ici la fin 2017. Mais là aussi, les Etats européens peinent à remplir leurs promesses. À la fin de l'année dernière, la Commission aurait reçu confirmation pour 779 demandeurs d'asile.

2. Fermeture des frontières

Actuellement nous constatons un durcissement des politiques en faveur de la protection des frontières et de la limitation de l'arrivée des nouveaux arrivants.

L'Union européenne essaie de mieux réguler l'entrée des réfugiés par la création de centres d'enregistrement « Hotspots » aux portes de l'Europe, soit dans les pays de départ (Turquie, Libye), soit dans les pays d'entrée en Europe (Grèce et Italie) et par le renforcement de Frontex,³ l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE.

³ http://frontex.europa.eu/.

Des murs et barbelés plus ou moins longs, plus ou moins hauts ont déjà été érigés ou sont en train de l'être au moment de la rédaction de cet article par la Hongrie (à la frontière serbe), la Slovénie (à la frontière croate), la Bulgarie (à la frontière turque), l'Autriche (à la frontière slovène), la Grèce (à la frontière turque), l'Espagne (à la frontière marocaine) et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (à la frontière grecque). Cette dernière fermeture est une épreuve que la Grèce ne peut et ne devrait pas devoir gérer seule. Les Grecs très éprouvés par la crise économique ont fait et continuent de faire preuve de solidarité mais pour combien de temps encore ?

Au début 2016, six pays avaient décidé de rétablir momentanément des contrôles à leurs frontières. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, de la France, du Danemark, de la Suède et de la Norvège. Ces contrôles peuvent rester en place jusqu'en mai. Le 24 février les autorités belges ont décidé de rétablir « aussi longtemps que nécessaire » des contrôles sur une partie de la frontière avec la France pour dissuader le passage des migrants quittant le camp de Calais suite au démantèlement de ce dernier.

Or, force est de constater que le flux des migrants arrivant de façon irrégulière ne tarit pas. Les murs et barbelés ont fait dériver les flux mais ne les ont pas arrêtés. Depuis par exemple la fermeture terrestre le long du fleuve Evros (qui marque la frontière entre la Grèce et la Turquie), les venues par la mer ne cessent de croître. Avec les conséquences dramatiques que nous connaissons tous : des montants exorbitants à payer aux passeurs (seules les personnes disposant de ressources sont à même de payer les passeurs, les autres étant condamnées à rester dans les zones sensibles), des conditions de passages dangereuses et malheureusement aussi le naufrage et la noyade.

Selon le HCR plus de 80.000 réfugiés et migrants sont déjà arrivés en Europe par bateau durant les six premières semaines de 2016 et plus de 400 personnes sont décédées durant leur tentative de traversée. Malgré des conditions plus difficiles en mer, la saison hivernale et de nombreuses épreuves endurées à l'arrivée, plus de 2.000 personnes continuent chaque jour de risquer leur vie et celle de leurs enfants pour tenter de rejoindre l'Europe.⁵

Au-delà des conséquences humaines désastreuses, ces politiques de fermeture des frontières ont aussi des impacts financiers. A ce titre quelques exemples :

Les migrants ont pour leur part dépensé 15,7 milliards d'euros pour payer leurs passages et gagner l'Union européenne, selon l'enquête présentée comme le résultat de six mois de travail de vingt journalistes, statisticiens et développeurs issus de 16 pays européens. Les barrières de grillages édifiées pour défendre les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla au

⁴ http://fr.reuters.com/article/topNews/idFRKCN0V31IE.

⁵ http://www.unhcr.fr/56bdeee6c.html.

⁶ http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=558265f25.

Maroc coûtent 10 millions d'euros par an pour leur entretien. La barrière à la frontière entre la Grèce et la Turquie coûte plus de 7 millions par an aux contribuables grecs. A une échelle tenant compte des impacts économiques globaux, France Stratégie, organisme de réflexion lié à Matignon, a calculé que l'abandon de l'espace Schengen coûterait pour les dix ans à venir 110 milliards à l'Union européenne. La Fondation Bertelsmann quant à elle, dit que, d'ici 2025 le contrôle permanent des frontières intérieures coûterait à l'Union européenne une perte de la capacité économique se chiffrant entre 500 à 1.400 milliards d'euros selon deux scénarios différents retenus. 10

3. Accord UE avec la Turquie

Le sommet UE-Turquie qui a eu lieu le 29 novembre 2015 à Bruxelles a débouché sur un accord. Ankara va contribuer aux efforts visant à endiguer le flux de migrants qui convergent vers l'Europe en contrepartie d'une aide financière de 3 milliards d'euros, de l'octroi de visas et d'une relance des négociations sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

Depuis les européens reprochent à Ankara de ne pas s'attaquer frontalement aux réseaux de passeurs qui organisent, dans des conditions dangereuses, la traversée des migrants vers les îles grecques.¹¹

Lundi le 7 mars de nouvelles négociations ont eu lieu à Bruxelles avec Ankara. Proposition a été faite de renvoyer massivement des Syriens déjà présents dans les îles grecques, y compris certains qui y auraient déjà déposé une demande d'asile, vers la Turquie. Puis, sur la base « d'un Syrien admis pour un Syrien expulsé », d'acheminer ceux qui sont dans des camps en Turquie directement vers l'Europe, selon une procédure contrôlée, copilotée par les Nations unies. 12

Les dirigeants européens ont toutefois décidé de repousser la formalisation d'un véritable accord aux 17 et 18 mars, lors d'un nouveau conseil « spécial migrants ». ¹³

Au moment de la rédaction de cet article nous ne pouvons pas préjuger de la formalisation de cet accord.

- 7 Idem.
- 8 Idem.
- 9 http://www.strategie.gouv.fr/publications/economic-cost-rolling-back-schengen.
- 10 https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2016/februar/ende-von-schengen-koennte-europa-erhebliche-wachstumsverluste-bescheren/.
- 11 http://fr.euronews.com/depeches/3132995-migrants-laccord-ue-turquie-beaucoup-despoirs-mais-peu-deresultats/.
- 12 http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/03/08/berlin-et-ankara-veulent-massivement-renvoyer-des-candidats-a-l-asile-de-grece-en-turquie_487821.
- 13 Idem.

4. Dissuasion et renvoi

Certains pays comme l'Allemagne élargissent la liste des pays dits « sûrs ». Les demandes émanant de ressortissants de pays qui sont sur la liste des « pays d'origine sûrs » seront traitées de façon accélérée afin de permettre des retours rapides si l'évaluation individuelle de la demande confirme que le droit à l'asile ne s'applique pas.

D'autres pays recourent à des moyens de dissuasion et aux renvois des personnes.

A titre d'exemples :

· Pays -Bas

Le 20 janvier 2016, le Premier ministre néerlandais Mark Rutte a fixé un horizon de six à huit semaines pour introduire « une forte baisse de l'afflux de migrants ». Cette fois, il ne s'agit plus d'empêcher les migrants de quitter la Turquie, mais d'y renvoyer, automatiquement, tous ceux qui posent le pied en Grèce, « par retour de bateau ». 14

Suède

La Suède compte sur la dissuasion et refusera jusqu'à 80.000 demandeurs d'asile qui sont arrivés en 2015. Cela correspond à presque la moitié des migrants arrivés dans le royaume l'an dernier. Elle reconnaît qu'il y a un risque important que de grands groupes entrent dans la clandestinité afin de pouvoir rester sur le territoire. Aussi n'est-il pas sûr que les pays d'origine veuillent recevoir leurs anciens compatriotes.¹⁵

Danemark

En janvier 2016, le Parlement danois vient d'adopter la loi imposant aux forces de l'ordre de confisquer les biens des réfugiés arrivant au Danemark au-delà d'une valeur de 10.000 couronnes (1.300 euros). La loi adoptée prévoit également une baisse de 10 % de l'aide accordée aux réfugiés, et allonge le délai pour le regroupement familial à trois ans au lieu d'un. Ces mesures ont été qualifiées de dispositif « contraire aux standards européens et internationaux de protection des droits de l'homme » par le Haut-Commissaire aux réfugiés de l'ONU. 16

¹⁴ http://www.courrierinternational.com/article/refugies-renvoi-direct-en-turquie-la-solution-express-despays-bas.

¹⁵ http://www.courrierinternational.com/article/crise-des-refugies-expulsions-en-masse-la-suede-comptesur-la-dissuasion.

¹⁶ http://www.courrierinternational.com/article/danemark-feu-vert-la-loi-permettant-de-confisquer-les-biens-des-refugies.

La position de Caritas Luxembourg

Le drame des réfugiés a dévoilé un aspect de l'Europe que beaucoup croyaient révolu.

Humainement et politiquement, ne pas relever le défi des drames actuels serait désastreux. L'Europe ne sait pas prévenir toutes les guerres ni reconstruire chaque Etat défaillant, mais l'Europe doit faire plus pour les pays en situation de détresse si elle veut diminuer le nombre des personnes qui viennent chercher espoir et refuge en Europe, bravant les mers et les barbelés.

C'est pourquoi Caritas Luxembourg plaide pour :

- des politiques cohérentes de développement ;
- le soutien dans le développement local des pays d'origine ;
- des voies légales pour pouvoir entrer en Europe ;
- l'introduction de visas humanitaires accessibles et abordables via les ambassades dans les pays d'origine et les pays de transit;
- la facilitation du regroupement familial pour réfugiés et migrants afin de pouvoir rejoindre leurs familles en Europe;
- le développement de programmes de réinstallation ;
- la mise en pratique de l'engagement pris en septembre 2015 de relocaliser les 160 000 personnes;
- l'arrêt des plans d'ériger des frontières autour de la Grèce et d'externaliser la gestion de la migration de l'UE vers des pays tiers;
- des alternatives aux accords de Dublin: la suppression du principe qu' un demandeur d'asile peut déposer son dossier uniquement dans le pays où il a été enregistré par les autorités pour la première fois.¹⁷

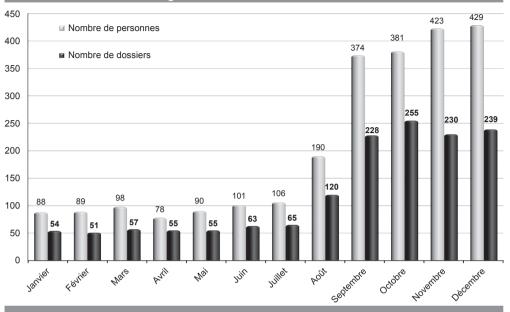
II. La situation au Luxembourg

L'arrivée des demandeurs de protection internationale (DPI) au Luxembourg se situe dans un contexte de solde migratoire positif d'environ 11.000 personnes en 2014. La majeure partie de cette migration nette est due à l'immigration des Français au Luxembourg, suivis des Portugais, des Italiens, des Belges, des Espagnols et des Allemands. Les ressortissants de pays tiers ont également vu leur excédent augmenter. 18

¹⁷ Les trois dernières propositions proviennent de Caritas Europa. http://www.caritas.eu/news/find-migration-solutions-that-will-give-people-a-future-to-believe-in.

¹⁸ http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/population/population/2015/12/20151204/FR resumeOPEMI.pdf.

Graphique 1 : Nombre de personnes ayant demandé la protection internationale au Luxembourg en 2015



Source : Direction de l'Immigration - MAF

Graphique 2 : Pays d'origine de personnes ayant demandé la protection internationale au Luxembourg en 2015 Autres 196 Total: 2.447 Algérie 22 Géorgie 23 Nigéria 29 Ukraine 31 **ARYM** 34 Erythrée 38 Serbie 56 Iran 64 Bosnie-Herzégovine 68 Monténégro 72 Albanie 153 Afghanistan 214 Kosovo 239 Iraq 539 Syrie 669 200 300 400 500 0 100 600 700

« En 2015 le Service Réfugiés de la Direction de l'immigration a enregistré 2.447 demandeurs, par rapport à 1.091 en 2014. L'évolution mensuelle des demandes montre que cet afflux a débuté fin août/début septembre 2015. Par cet afflux, le profil des demandeurs a également changé. Depuis septembre 2015, le nombre de demandeurs en provenance de la Syrie, de l'Irak et de l'Afghanistan a fortement augmenté, de sorte que, pour toute l'année 2015, la Syrie est devenue le premier pays d'origine (27,3 %), suivie par l'Irak (22 %). Le nombre de demandeurs en provenance des pays des Balkans de l'Ouest a diminué au cours des derniers mois de l'année 2015, mais sur toute l'année 2015, ils continuent à représenter une part importante du total des demandeurs (25 %). Le Kosovo occupe le 3ème rang des pays de provenance (9,8 %), l'Albanie se positionne au 5ème rang (6,3 %). »¹⁹

Réponses du Luxembourg

En mai 2015, le Luxembourg a réinstallé 46 réfugiés syriens depuis la Turquie. Il s'agissait en l'occurrence d'un deuxième groupe de réfugiés syriens réinstallés, après l'arrivée d'un premier groupe en avril 2014 depuis la Jordanie, conformément à la décision du Gouvernement de réinstaller 60 réfugiés syriens et d'accueillir des réfugiés dans le cadre d'un quota annuel de réinstallation.

Suite à la décision du Conseil de l'UE de relocaliser 160.000 demandeurs de Protection internationale, le Luxembourg a accepté d'en accueillir 557 se trouvant en Grèce et en Italie et ce jusque fin de l'année 2017. Le premier groupe de 30 personnes en provenance de la Grèce est arrivé au Luxembourg le 4 novembre 2015.²⁰

1. Position politique du Luxembourg

Le Gouvernement luxembourgeois de par la voix de Madame Cahen, ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, manifeste son ouverture. « La migration a toujours joué un rôle central dans notre histoire. »²¹. Et au sujet de l'accueil des nouveaux arrivants « c'est une problématique qui touche tous les citoyens. On est face à une guerre aux portes de l'Europe et à des gens qui veulent sauver leur peau. On ne peut pas rester inactif. »²².

¹⁹ Bilan de l'année 2015 en matière d'asile et d'immigration – Ministère des Affaires étrangères et européennes/ Direction de l'immigration.

²⁰ Idem.

²¹ http://paperjam.lu/news/preparer-demain.

²² Idem.

2. Mesures étatiques pour répondre à l'urgence face aux arrivées importantes

Volet législatif

En décembre 2015, le Luxembourg a transposé en droit national les directives européennes dites « procédures » et « accueil ». Si la transposition de cette législation qui abroge et remplace la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection actuelle n'est pas en lien direct avec l'arrivée importante de DPI, elle aura néanmoins des répercussions directes sur ceux-ci. Le bilan qu'en tire le Collectif réfugiés est décevant malgré certaines améliorations.²³

Au niveau des améliorations notées par le Collectif citons la limitation des délais d'examen de la demande de Protection internationale, l'introduction de certaines garanties procédurales notamment pour les personnes vulnérables, la possibilité de régularisation pour les familles avec enfants scolarisés depuis plus de 4 ans et la diminution des délais pour l'accès au marché de l'emploi de 9 à 6 mois.

Par contre le collectif regrette que le législateur crée une procédure d'introduction de la demande très complexe, ne prévoit pas de formations pour les interprètes, conditionne l'accès à l'assistance judiciaire, maintient la possibilité de mettre des mineurs en rétention et propose des alternatives à la rétention difficilement applicables. Par ailleurs le législateur maintient également le montant de l'allocation mensuelle à 25 euros et ne prévoit pas de dispositions d'autonomisation des demandeurs de protection internationale.

• Augmentation des moyens

Afin de faire face à l'arrivée plus importante de demandeurs de protection internationale, des fonds et du personnel additionnel ont été attribués à la Direction de l'Immigration et à l'Office luxembourgeois d'accueil et d'intégration.

Un mandat pour la mise en place d'un plan d'urgence d'accueil des demandeurs de protection internationale a été confié au Haut-commissariat à la protection nationale (HCPN) par le gouvernement en Conseil en date du 24 juillet 2015. Le HCPN effectue ces travaux ensemble avec l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et en coopération étroite avec une multitude d'acteurs. Outre les différents ministères concernés y sont également représentés l'Administration des services de secours (ASS), le Service information et presse du gouvernement (SIP), l'Armée grand-ducale, l'Administration des douanes et accises, la Police grand-ducale et en tant qu'experts externes : Caritas Luxembourg et la Croix-Rouge.

 $^{23 \} http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales/Collectifr\%C3\%A9fugi\%C3\%A9sluxembourg-\%22Paquet-asile-une-occasion-rat\%C3\%A9e\%22.$

• Centres d'hébergement

La mise en place de ces groupes de coordination afin d'agencer efficacement les travaux ainsi que les démarches étatiques auprès des autorités communales et de propriétaires de bâtiments ont permis à l'OLAI de répondre rapidement au besoin accru de places d'hébergement par l'ouverture de nouvelles structures d'hébergement à travers le pays. A aucun moment l'OLAI n'a dû faire face à un manque de lits disponibles. L'ouverture de nouveaux foyers est prévue au courant de 2016.

La gestion des grands foyers a été majoritairement confiée à la Croix-Rouge et à Caritas Luxembourg.

Il s'avère que la qualité de ces centres de par leurs infrastructures est disparate et se situe parfois en-dessous des attentes minimales censées garanties pour assurer un accueil tant soit peu digne. Des efforts sont toutefois consentis par l'Etat pour améliorer ces déficits tant au niveau infrastructure qu'au niveau encadrement des DPI en accordant notamment un budget pour l'embauche de personnel au sein des foyers.

Vers mi 2016, 1.200 places supplémentaires devraient être disponibles dans les villages de containers notamment à Mamer, Diekirch, Steinfort, Junglinster. Mais le 26 février le bourgmestre de Steinfort, sans remettre en cause l'installation d'une telle infrastructure sur le territoire de sa commune, a annoncé vouloir réduire le nombre de lits de 300 à 100 en espérant ainsi faciliter le processus d'intégration au sein de Steinfort. D'autres « villages » sont prévus à Esch/Alzette, Marnach et Soleuvre. Si le recours à cette solution permet de répondre de façon rapide à un besoin accru de places d'hébergement, elle suscite néanmoins aussi différentes objections et questions. Qu'en est-il notamment de la question de la durabilité sachant que la question de logements suffisants et adéquats se posait déjà bien avant l'arrivée importante de DPI. Des solutions à court, moyen et long termes s'imposent plus que jamais englobant les besoins des résidents et des nouveaux arrivants.

3. Implication de la société civile

Une grande vague de solidarité de la part de la population s'est fait jour, se traduisant par des engagements bénévoles nombreux et divers ainsi que des dons en nature et en argent. Cet apport constitue une vrai plus-value tant pour les demandeurs de protection internationale que pour les professionnels du secteur. Un bon nombre de projets n'aurait jamais vu le jour sans cet appui considérable. Des initiatives sont prises de part et d'autres pour coordonner et canaliser ces projets et offrir une formation sensibilisante à l'interculturalité.

Nombreux sont les résidents qui assistent aux réunions publiques tenues dans les diverses communes lors de la présentation des plans d'occupation du sol en vue de l'installation des « villages containers ». Lors de ces séances ainsi que sur les divers forums internet

outre le soutien exprimé, des hésitations, des craintes, des objections voir même des propos xénophobes et racistes se pointent de façon plus ou moins ouverte.

4. Le défi de l'intégration

Face à la situation actuelle et ne pouvant pas préjuger pour les années à venir de l'envergure des arrivées au Luxembourg de migrants en général et de demandeurs de protection internationale en particulier, tout l'enjeu consistera à créer des conditions favorables pour le maintien de la cohésion sociale.

Dans ce contexte le terme de l'intégration revient de façon récurrente. L'article 2 de la loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg²⁴ définit l'intégration comme « un processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel, prend à son égard toutes les dispositions afin d'encourager et de faciliter cette démarche. L'intégration est une tâche que l'Etat, les communes et la société civile accomplissent en commun ».

Tout l'enjeu sera donc au niveau local et au niveau national d'œuvrer en commun, toutes et tous, que nous soyons DPI ou résidents, autochtones ou allochtones, hommes politiques ou simples citoyens, en vue d'un vivre ensemble répondant aux besoins et attentes des uns et des autres. Si une des parties ne prend pas sa responsabilité tout l'équilibre est compromis. L'engagement bénévole remarquable à ce jour, les efforts importants et volontaires des DPI pour apprendre une des langues usuelles du pays, la volonté du Gouvernement d'ouvrir des classes répondant aux besoins de jeunes nouveaux arrivants ainsi que l'accord de plusieurs communes pour les villages containers constituent parmi d'autres des exemples positifs à ce sujet.

Car si nous parlons de l'intégration nous visons des domaines très divers dont notamment les domaines de l'éducation, du logement, du travail.

Les travaux récents menés sur l'éducation par l'OCDE montrent qu'il est particulièrement important de vérifier que l'école dispose des ressources nécessaires pour aider les enfants de migrants à apprendre la langue de leur pays d'accueil. Or, nous remarquons le grand nombre de mineurs venus seuls au cours des derniers mois. L'analyse des chercheurs suggère que les Etats réfléchissent à autre chose qu'une scolarisation classique, notamment pour ceux, nombreux, qui arrivent à 16 ou 17 ans. ²⁵ Dans ce contexte, Caritas avait pris les devants. Son service « Solidarité et Intégration » accueille depuis 2001, dans des classes appelées « Passerelles », des jeunes de 16 à 22 ans, d'origine étrangère, qui ne sont plus en âge de

²⁴ http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0209/a209.pdf#page=2.

²⁵ http://www.oecd.org/els/mig/Is-this-refugee-crisis-different.pdf.

scolarisation obligatoire et qui ne maîtrisent pas ou très peu les langues usuelles du pays. Le service Solidarité et Intégration agit sur les causes repérées de l'exclusion de ce public à travers un programme d'intégration conçu à partir de la réalité de terrain : accueil pour les nouveaux arrivants permettant d'établir le niveau et le profil des candidats et mise en place de trois classes d'accueil. De même les activités comprennent : une classe spécifique pour les personnes analphabètes, des ateliers formatifs, des activités éducatives en lien avec l'insertion dans la société d'accueil, des cours supplémentaires extérieurs et, comme appui complémentaire, un accompagnement dans la recherche d'emploi ainsi que des stages et postes en interne auprès de Caritas Luxembourg en tant que première expérience concrète de travail. Un suivi et un encadrement social sont assurés tout au long du processus d'intégration par des professionnels. Il faut néanmoins noter dans ce contexte que bien des jeunes surtout ceux au-delà de 18 ans se retrouvent sans scolarisation faute de places disponibles dans les écoles.

L'OCDE rappelle que plus vite un réfugié accède au monde du travail, mieux se fera son intégration sur le long terme. Aussi recommande-t-elle de donner le plus tôt possible aux nouveaux venus des compétences de base en langue. ²⁶ Le Luxembourg n'a pas attendu l'arrivée de DPI pour offrir des cours de langue. Néanmoins vu l'augmentation importante de nouveaux arrivants, il s'avère que le besoin actuel en cours appropriés n'est pas couvert suffisamment. La Fondation Caritas a réagi en offrant au –delà des offres de cours qu'elle propose depuis des années, divers cours de français avec l'aide d'enseignants et de bénévoles. Là aussi l'offre de cours diversifiés tenant compte des besoins et compétences fort hétérogènes devrait être développée.

Mais les domaines logement, éducation, travail ne sont pas l'apanage des défis qui se posent aux DPI. Dans le contexte luxembourgeois où des études²⁷ montrent une augmentation nette du risque de pauvreté il serait dangereux de concentrer les mesures sur une seule tranche de la population. L'engagement politique volontariste en faveur des personnes plus démunies sera sans doute un des facteurs clés pour la réussite d'un vivre ensemble.

Si l'arrivée importante des DPI rend encore plus tangible des difficultés que le Luxembourg connait, il faudra se remémorer que ces difficultés ne trouvent pas leur origine dans l'arrivée de ces personnes. Les questions autour du logement et de l'éducation sont des dossiers que les différents gouvernements ont eu dans le collimateur depuis longtemps. Ils sont rendus encore plus visibles avec l'arrivée importante ces derniers mois. Tout le défi consistera donc à développer des solutions durables au-delà des solutions d'urgence actuelles.

26 Idem.

27 Voir article « Les inégalités au Luxembourg » ci-avant.

2. Teil

Inegalitéiten beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven

Préface

Tous responsables, tous unis, tous solidaires

Un enfant sur quatre vit en dessous du seuil de pauvreté au Luxembourg d'après le dernier rapport de l'UNICEF. Ces enfants pauvres sont majoritairement issus de familles monoparentales. Ils vivent souvent avec leur maman qui ne trouve pas de travail adéquat, dû à plusieurs facteurs : elle n'a peut-être pas travaillé avant la séparation de son conjoint et a du mal à retrouver un emploi après des années d'absence du marché de travail. Devant concilier vie professionnelle et vie familiale, ces mamans ne peuvent pas toujours être flexibles par rapport aux exigences des entreprises. Et souvent, elles n'ont pas la formation nécessaire pour trouver un emploi stable qui leur convient.

Le gouvernement a décidé de combattre activement la pauvreté en général et celle des enfants en particulier. Dans le programme de coalition, le gouvernement « plaide pour une offre de services de haute qualité au niveau de la garde d'enfance parce qu'il s'agit d'une question d'Egalité des chances aussi bien pour les enfants que pour les parents. Il faut garantir que les parents ne soient pas discriminés dans la planification de leur vie professionnelle par leur choix de fonder une famille. Il faut également garantir que les enfants reçoivent les mêmes chances de départ dans la vie, indépendamment de leur origine sociale. »

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle constitue un des piliers majeurs de la lutte contre la pauvreté. Ainsi le nouveau Congé parental permettra de pouvoir passer plus de temps avec son enfant tout en gardant son emploi et donc son indépendance financière. Le fait de pouvoir prendre le congé parental de façon flexible, tout en étant sûr d'avoir un revenu de remplacement, encouragera certainement plus de parents à y recourir. Car il est primordial pour tout un chacun d'avoir un emploi stable afin de pouvoir subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants. Tout en sachant, qu'un emploi n'est pas uniquement une source de revenus, mais devrait aussi être un facteur d'intégration sociale et, dans le meilleur des cas, un accomplissement personnel. En outre, le nouveau Congé parental aidera à créer une relation solide entre les parents et leur enfant, contribuant ainsi au développement positif et à des meilleures chances de départ du bébé.

Lorsqu'on parle de pauvreté et d'inégalités, il est indéniable que le logement constitue un des défis majeurs au Grand-Duché. On constate que même les gens à revenus moyens ont souvent du mal à se loger convenablement. Le gouvernement a donc mis en place une subvention de loyer afin d'aider les gens avec un petit et moyen salaire à payer leur loyer. Il était important de prendre en considération le nombre d'enfants dans le calcul de la subvention de loyer, car plus les familles ont d'enfants, plus elles ont besoin de chambres. Cette mesure est donc socialement sélective, puisqu'elle est liée à des critères de revenu et elle prend en compte le nombre d'enfants du ménage. D'un autre côté, le gouvernement a décidé d'abolir le groupe d'enfants dans les allocations familiales. Ces allocations sont allouées à tous les enfants, sans aucune sélectivité sociale. A l'avenir, chaque enfant percevra le même montant, ce qui augmentera sans doute l'égalité entre tous les enfants.

Cette égalité de tous les enfants doit aussi être le leitmotiv à l'école. Ainsi l'accord de coalition stipule que « L'école publique doit tenir compte de la diversité des élèves par une offre scolaire adaptée à cette diversité ». Afin de réduire les inégalités dès le plus jeune âge, chaque élève doit être pris en charge individuellement. La provenance sociale ne doit plus jouer de rôle dans les chances de réussite des enfants. Nous ne pouvons accepter qu'un enfant né dans une famille à faible revenu et/ou à faible formation rencontre plus de difficultés lors de son parcours scolaire qu'un autre. Réduire les inégalités à l'école, c'est aussi accepter que chaque enfant est différent. En décidant d'ouvrir « L'École internationale de Differdange », le gouvernement entend soutenir tous les élèves : l'école tient compte de la situation linguistique particulière au Luxembourg en offrant à chaque élève la possibilité de réussir quelle que soit la langue maternelle. Les élèves francophones et anglophones apprennent ainsi les langues usuelles du pays de manière différente. Le programme est adapté à leurs besoins, aptitudes et intérêts. Le luxembourgeois y sera enseigné, mais ne sera pas la langue véhiculaire.

La diversification de l'offre scolaire est donc très importante afin de pouvoir offrir des modèles différents d'enseignement aux enfants. Les garçons et filles ne sont pas tous pareils, ils ont des forces et faiblesses différentes. Il faut détecter leurs forces, et il faut les encourager à mieux développer les matières qui les passionnent. Afin de donner les meilleures chances de départ, l'offre gratuite sera élargie : à l'avenir, les enfants pourront, dès l'âge d'un an, bénéficier de crèches multilingues, de façon à ce que ni le luxembourgeois, ni le français ne soient des langues complètement étrangères lorsque les enfants entrent à l'école. De plus, les lycées sont encouragés à devenir plus autonomes et à faire leurs propres choix pédagogiques afin de tenir mieux compte des différents besoins des élèves. Le but est évidemment de permettre à chaque jeune de bénéficier d'une formation adéquate

Mais il ne suffit pas que l'Etat combatte seul les inégalités. Certes, le rôle et la responsabilité de l'Etat dans la prévention et dans le soutien de tous sont très grands, mais il ne pourra

agir seul. Tous les jours, nous devons aider à combattre les inégalités. L'empathie envers nos concitoyens est primordiale. Nous n'avons pas le droit de fermer les yeux lorsqu'un ami, voisin ou un inconnu ont besoin d'aide. Il est du devoir de chaque citoyen d'ouvrir ses yeux et son cœur. Montesquieu écrivait en 1748 dans « L'esprit des lois » que « Les hommes naissent bien dans l'égalité mais ils n'y sauraient demeurer ». Tous ont un devoir d'aider, car nous serions tous contents de trouver une porte ouverte lorsque nous en aurions besoin. Les aides de l'Etat ne pourront jamais remplacer l'aide que peuvent fournir les citoyens directement. L'Etat doit adapter régulièrement les lois et les aides. L'Etat doit garantir que chacun puisse vivre dignement. Mais le contact et l'aide directes ne peuvent se faire que d'homme à homme

Le bénévolat constitue un des piliers de notre société. Avec l'afflux massif de réfugiés par exemple, nous nous sommes rendus compte qu'il était impossible de gérer des situations extrêmes sans l'aide de bénévoles. Tous les jours, des centaines de bénévoles sont actifs sur le terrain : les uns servent des repas aux plus démunis, d'autres organisent des activités pour des enfants malades ou leurs parents et d'autres encore font en sorte que les clubs de sport et de musique puissent continuer à exister. Et tous ces bénévoles luttent tous les jours contre toutes formes d'inégalités, ils donnent de leur temps et de leur savoir-faire afin de rendre le monde un peu meilleur et afin de rendre la vie d'autres gens moins douloureuse ou plus agréable. Car la vraie lutte contre les inégalités commence chez chacun d'entre nous. « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ». Tout le monde doit respecter l'article premier de la déclaration universelle des droits de l'homme. Ce n'est qu'ensemble que nous pourrons combattre les inégalités et rendre le monde plus juste.

Corinne Cahen

Ministre de la Famille et de l'Intégration Ministre à la Grande Région

Income Inequality and Structural Change

UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (UNRISD) *

Inequality is considered by some to be of little social concern. As long as poverty is minimized, it is argued, there should be no principled objection to the unbridled gains of the very rich. In some hands, this argument becomes one of active advocacy: that the concentration of wealth should be cultivated to generate savings, investment and growth. Yet the fact that high levels of inequality are often found in the poorest countries exposes the weakness of this argument. Evidence suggests, in fact, a two-way causal relationship between poverty and inequality. There are additional important grounds for a concern with inequality. The international human rights framework commits governments to uphold equality in civil and political rights and to take steps progressively to achieve this. Furthermore, some notion of equity is central to the construction of socially inclusive states and the realization of substantive citizenship.²

Easing inequality has, however, been marginal to the poverty reduction agenda of the international development community in recent years. Apart from a commitment to eliminate gender disparities in primary and secondary education, the Millennium Development Goals (MDGs) do not explicitly focus on inequalities, despite the affirmation of the principles of equality laid out in the Millennium Declaration. More recently, several reports³ have underscored the intrinsic value of equality as well as its relevance for achieving growth and reducing poverty. But the view articulated in the World Bank's *World Development Report 2006* emphasizes equality of *opportunities* as opposed to *outcomes*. This argument justifies unequal outcomes if the processes that generate them are "fair"⁴, and advocates interventions only to protect those who fall below an absolute threshold of need. Such a view results in a weak redistributive agenda that shies away from any serious consideration

^{*} Extracted from UNRISD (2010), Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva, pages 59-66.

¹ Forbes's (2000) econometric study concludes that inequality is good for growth.

² Maxwell (2001); Thompson (2003); Anderson and O'Neil (2006).

³ World Bank (2006); UNDP (2005); UNDESA (2005); UNRISD (2005).

⁴ Anderson and O'Neil (2006).

of wealth and income redistribution *now*, emphasizing instead investments in opportunities that might produce a more equitable *future*.⁵

This chapter examines the causes, patterns and dynamics of inequality, with a particular focus on inequalities of income and wealth, often referred to as vertical inequalities. Inequalities among groups (horizontal inequalities) or based on factors that determine identity, such as ethnicity and gender, will be dealt with in chapters 3 and 4⁶. In this and subsequent chapters, emphasis is placed on both the *intrinsic* and *instrumental* value of redistributive policies and processes that lead to equitable outcomes.

Based on extensive analysis of country case studies, the chapter demonstrates that increases in inequality are linked to a range of economic policies that have dominated the development agenda in recent decades. These include financial liberalization, regressive taxation, privatization in the context of weak regulation, public expenditure policies that fail to protect the poor during crisis or adjustment periods, and labour market policies that lead to precarious forms of flexibility, informalization and an erosion of minimum wages and union bargaining power. Other causes of rising inequality include disparities in educational attainment, technological change and employment policies that widen wage gaps between skilled and unskilled workers; rural-urban wage differentials in the process of structural change; inequality in asset ownership (including land); and unequal access to credit and basic production inputs, particularly in the agricultural sector.

Chapter 1 has argued that the overall structure of employment, and the distribution of employment across sectors, has significant implications for the well-being of a population and for poverty reduction. Continuing this line of reasoning, this chapter discusses the importance of structural change, changing global intersectoral terms of trade and macroeconomic policies for the evolution of inequality. It argues that despite the importance of structural change in determining levels of inequality, there is no single pattern that holds for all countries across time. Instead, as the case studies illustrate, (i) redistributive policies can moderate inequalities even at early stages of industrialization, and (ii) rapidly industrializing economies with a previously egalitarian income distribution may experience rising inequalities in the absence of corrective measures. Furthermore, (iii) most low-income agrarian societies that have not yet experienced sustained growth and industrialization, and whose public policies lack a redistributive focus, generally have high levels of inequality; and (iv) the growing dominance of the financial and technological sectors in national economies, especially in contexts where economic policies favour market liberalization and less redistribution, increases inequality.

```
5 Razavi (2006).
```

⁶ See UNRISD (2010), pages 81-131.

⁷ Cornia (2004).

This chapter also shows that structural change – in terms of the changing roles of agriculture, industry and services in an economy – and the global terms of trade among these sectors are closely related. In the short run, global terms of trade have a direct effect on inequality in a liberalized economy. For instance, a fall in global commodity prices tends to drive up inequality in agrarian economies by lowering the relative incomes of commodity producers. A technology bubble raises incomes at the top. High interest rates are, in general, bad for debtors and good for creditors; they thus raise inequality since the latter are almost invariably richer than the former. This underscores the importance of global governance of financial and commodity markets and the management of global monetary policy.

Reducing inequality has value in its own right, and also yields substantial benefits in terms of both poverty reduction and growth. There are a number of mutually supportive redistributive policies that governments can adopt, including:

- land reform, especially in highly unequal economies where the poor depend substantially on land for their livelihoods;
- fiscal reforms that improve tax administration, prevent tax evasion and avoidance,
 and limit opposition to progressive taxation and redistribution (see also chapters 8 and 108);
- income-generating employment opportunities (as discussed in chapter 19); and
- expenditure-related policies that enhance the welfare of the poor (such as the range of social policies discussed in Section two of this report).

In sum, four key messages are highlighted in this chapter.

- Income inequality is on the rise, partly as a result of neoliberal economic policies adopted in the 1980s and 1990s.
- Growth and equity can be mutually reinforcing, but only when supported by well-thought-out economic and social policies. Such policies should pay particular attention to the needs of small farmers.
- Successful implementation of redistributive policies calls for a stronger state role.
- Global forces are now a major factor in the movement of inequality within and between countries, and should be managed more deliberately to avoid negative repercussions for the poorest countries.

⁸ See UNRISD (2010), chapter 8, pages 207-229 & chapter 10, pages 257-282.

⁹ See UNRISD (2010), chapter 1, pages 29-58.

The chapter is organized as follows.

- Section 1 discusses why inequality matters in the fight against poverty.
- Section 2 reviews the evidence for trends in inequality globally.
- Section 3¹⁰ examines the links between structural change and global intersectoral terms of trade in contributing to inequality. It also discusses how both domestic structural change and external forces affect inequality in a number of countries representing different patterns and stages of development.
- Section 4¹¹ concludes with a discussion of redistributive policies that governments can adopt to create wealthier, more equitable societies.

Income Equality and Poverty Reduction

As noted above, equity has intrinsic value and is central to the achievement of human rights and citizenship. One dimension of inequality – related to income and wealth – is closely linked to poverty. At the most basic level, the distribution of income within a country has a direct impact on the welfare of its people. A more equal distribution of national income means that aggregate welfare (where the welfare of each individual is given equal weight) is higher for any given level of average per capita income, and poverty is lower.

While greater equality is often considered to come at the expense of growth, there is also evidence that under some circumstances, and with appropriate institutional arrangements, lower inequality can contribute to greater economic efficiency. The development of the Scandinavian countries is illustrative here. Through a process known as the Meidner-Rehn mechanism, ¹² political commitment to egalitarian economic outcomes constrained business from competing on the basis of wage costs, which were consequently higher than those of their international competitors. Companies were therefore forced to raise labour productivity in order to stay competitive. ¹³ This policy preceded the advance of the region from the middle to the top of the European (and world) income scales. A similar effect was seen in the United States during the New Deal of the 1930s and the golden age of economic growth. For the European region as a whole, there is evidence that countries with lower inequality have better employment performance. ¹⁴ In other words, business can absorb technological change at a faster pace in societies that systematically reduce disparities in pay structures, encouraging an increase in productivity and raising per capita incomes faster than the global average.

```
10 See UNRISD (2010), pages 66-76.
```

¹¹ See UNRISD (2010), pages 76-79.

¹² Meidner and Rehn (1951).

¹³ Huber and Stephens (2001).

¹⁴ Galbraith and Garcilazo (2004).

High levels of inequality inhibit development

At the same time, a growing body of evidence points to the negative relationship between high levels of inequality (often considered to be a Gini coefficient more than 0.4) and improvements in economic and social well-being. High levels of income inequality are dysfunctional for development for a number of reasons. He

- First, high levels of inequality make it harder to reduce poverty through growth. With high levels of inequality, growth tends to be concentrated in certain sectors, with those who are not linked to these growth sectors being excluded from the benefits. Such exclusion, in turn, lowers the potential for growth, particularly in a context of poverty, by constraining the productive capacity of the poor and thus their potential contribution to growth. Under such circumstances, a large proportion of the workforce (the poor) have limited productive capacities for reasons that include inadequate nutrition and ill health, low levels of education or skills, a lack of employment opportunities or limited access to productive assets, such as land and credit. Furthermore, the economic exclusion of a significant proportion of the population contributes to their social and political exclusion through processes of disempowerment and lack of recognition or representation.
- Second, high levels of inequality can also retard growth by translating into lower effective aggregate demand in the economy. In highly unequal societies, the poor are more likely to be locked into a subsistence economy and have limited disposable income for the purchase of manufactured goods. This limits the size of the domestic market and hinders the potential for industrialization that is an important driver of growth.
- Third, high levels of inequality have negative implications for the building of inclusive states that have the capacity to implement redistributive and progressive economic and social policies. High levels of inequality may also undermine the realization of civil, political, economic and social rights, and the exercise of substantive citizenship. Inequality is often a factor in rising levels of crime and social unrest, which are inimical to growth. In extreme cases, especially where inequality is manifested along ethnic lines, it can lead to war and the failure of the state (see chapter 3¹⁷).
- Fourth, without deliberate policy interventions, high levels of inequality tend to be self-perpetuating. They lead to the development of political and economic institutions that work to maintain the political, economic and social privileges of the elite. In highly unequal societies, the poor have little political influence; in

¹⁵ Cornia (2004); Shorrocks and van der Hoeven (2005).

¹⁶ This section draws on Lee (2009).

¹⁷ See UNRISD (2010), pages 81-106.

- the absence of meaningful representation to change underlying structures that perpetuate inequalities, they may become locked into poverty traps from which it is difficult to escape.
- Finally, even under conditions of rapid growth, inequality is likely to be reinforced by the distribution of the externalities of growth. For example, the poor are most likely to bear directly the burden of environmental degradation arising from rapid industrialization. Only when the fruits of growth are distributed equitably either directly as income or socially through the provision of infrastructure and other public goods is the statistical fact of a rising gross domestic product (GDP) experienced as an improvement in overall living conditions and well-being.

2. Global Trends in Inequality

The global income gap remains daunting

Economic growth is important in facilitating structural change that is poverty reducing. ¹⁸ An assessment of the per capita incomes of major regions and countries from 1960–2006 illustrates the persistence of the global income gap and how little real and sustained economic growth has occurred for most developing economies, in terms of substantially improved per capita GDP. Although most countries in the developing world experienced episodes of growth during this period, ¹⁹ that growth has not been sustained in most cases. Nor has it generated decent jobs. The income gap (in terms of per capita GDP) between rich and poor countries has not lessened. ²⁰ Figure 2.1 provides evidence on real per capita incomes (in constant 2000 US dollars) across some major country groupings for 1960–2006, illustrating the persistently large income gap between rich and poor countries. Indeed, the differences in per capita incomes in 1960 were so large that even quite rapid growth in some regions over the subsequent four and half decades has not made the gap more respectable.

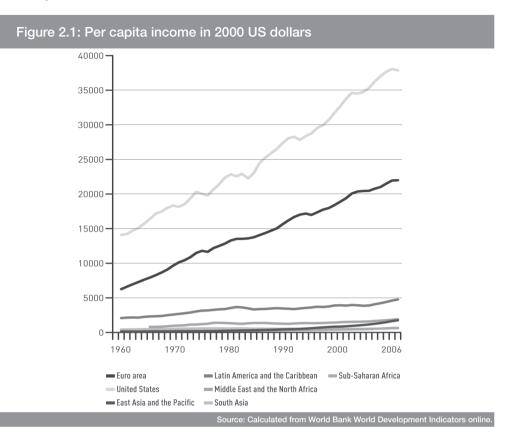
Thus, while the per capita income of the fastest growing developing region – East Asia – increased more than tenfold over this period (compared to an increase of less than threefold for the United States), in 2006, the average income in the United States was still 15 times that of East Asia. For other developing regions, per capita income gaps were even larger and are, in some cases, growing. Thus, the per capita GDP in 1960 of countries currently in the euro zone was 34 times that of South Asia; by 2006, this had increased slightly to 36 times. For sub-Saharan Africa, the widening gap is much starker. In 1960, the

¹⁸ This section is based on Ghosh (2008).

¹⁹ Hausmann et al. (2004).

²⁰ Ghosh (2008).

per capita income of countries now in the euro zone area was 15 times that of sub-Saharan Africa; by 2006, the difference was 38-fold.



Income inequality has increased in the majority of countries around the world

Countries vary widely in the nature of their income distribution. The Gini coefficient – the most commonly used measure of income inequality – ranges from 0.20 in Slovakia to 0.74 in Namibia,²¹ on a scale where 0 represents perfect equality and 1 represents total inequality. In general, the variance in income inequality among developing countries is much higher than that among rich countries. Countries with per capita incomes of \$20,000 or more have coefficients within the range of 0.25–0.45,²² whereas for many low-income countries they are more than 0.50. High inequality is thus a feature of underdevelopment.

²¹ Ferreira and Ravallion (2008).

²² Ferreira and Ravallion (2008).

In many developing countries, extreme inequalities are driven by highly skewed distribution in the ownership of land. A high level of inequality (see table 2.1), such as that found in many Latin American countries, is difficult to transform without radical land reform. Conversely, more egalitarian land distribution creates a strong base for maintaining lower levels of inequality in the process of development. The initial structure of an economy – whether based on capital-intensive extractive industries or labour-intensive manufacturing, for example – also affects the level of income inequality likely to be found as well as the ease with which policies for income redistribution can be implemented.

Table 2.1: Landholding patterns in selected countries and regions							
Country	Year		landholding by				Landless population as % of rural population (1988)
Lowest 20% Second 20% Third 20% Fourth 20% Highest 20% South Africa							
Bolivia	1978	5.8	5.8	5.8	9.3	73.3	10
Ecuador	1987	1.0	1.6	4.2	9.6	83.6	23
Peru	1984	3.3	3.3	3.3	17.1	73.0	19
Central America and	the Caril	obean					
El Salvador	1985	5.1	5.1	5.1	10.6	74.1	41
Guatemala	1979	0.8	1.6	3.3	4.2	90.1	21
Honduras	1980-81	2.9	2.9	3.8	11.4	79.0	26
South Asia							
Bangladesh	1983-84	2.3	5.4	12.5	23.6	56.2	20
India	1976-77	4.1	4.1	6.3	20.3	65.2	30
Nepal	1982	2.6	2.6	7.7	19.8	67.3	18
Southeast Asia and t	the Pacifi	С					
Indonesia	1976-77	3.0	6.2	11.3	24.0	55.5	15
Thailand	1978	4.0	8.3	16.3	24.2	47.2	15
Philippines	1981	3.2	8.1	11.6	20.4	56.7	34
Near East							
Egypt	1984	11.2	11.2	11.2	11.2	55.2	25
Morocco	1981-82	6.8	6.8	6.8	21.6	58.0	15
West and Central Africa							
Cameroon	1984	3.6	9.3	15.0	21.6	50.5	
Ghana	1984	7.8	8.7	7.8	18.6	58.0	
Southern Africa	Southern Africa						
Mozambique	1998	Smallholders accounted for 95% of cultivated land, with the remaining 5% occupied by state farms, cooperatives, private farms and joint ventures				l joint ventures	
South Africa	1994	Smallholders held 13% of the land area, with 67,000 commercial farmers owning 86% of the agricultural land					
Zimbabwe	1993	One million smallholders in communal lands owned 50% of agricultural land; 13,335 large and medium commercial farms controlled 37% of the best agricultural land					
Source: Ghimire (2001).							

The development experience of the first wave of East Asian states demonstrates that rising inequality in the early stages of development is not inevitable. In the case of the Republic of Korea and Taiwan Province of China, radical land reforms that preceded industrialization, the use of labour-intensive technologies during the early stages of industrialization, and investments in human capital that helped balance out opportunities available in urban and rural settings and across income groups were important factors in preventing the growth of inequality. High levels of growth without rising inequality were also seen in Singapore and Hong Kong, China, both city-states where agriculture was insignificant but where governments implemented basic social (particularly housing) policies to support the growth process.

Over the past two decades of economic liberalization, it has been much harder for countries to achieve high growth rates without increases in inequality. Recent studies point to the fact that inequality has increased in the majority of countries throughout the world. One recent²³ study found that income inequality increased in 30 out of a sample of 49 countries between the 1990s and the 2000s. It remained unchanged in six countries and in only 13 countries did it decrease. A similar result has been presented in a recent study by the International Labour Organization (ILO). It found that, between 1990 and 2000, "more than two-thirds of the 85 countries for which data are available experienced an increase in income inequality, as measured by the Gini index".²⁴ Of the 20 advanced countries in the sample, inequality decreased in only four, while of the 21 transition countries in the sample, inequality decreased in only three. Among the developing countries studied, patterns of change tend to vary by region. In Asia, inequality decreased in only two out of eight countries. Significantly, India and China were among the countries that experienced an increase in inequality. In Latin America, inequality declined in six out of 15 countries for which data were available. It was only in the Middle East and North Africa and in sub-Saharan Africa that more countries experienced a decline rather than an increase in inequality. However, even though inequality decreased in these regions, the resulting level of inequality remained high (a Gini coeffi cient of more than 0.40) in most of the countries studied.

The gap is growing between wage earners and those who derive their income from profits

A broad pattern of growing income inequality under economic liberalization, reflected in rising Gini coefficients, is supported by data on other dimensions of inequality. An important indicator in this regard is the functional distribution of income – that is, the

²³ Ferreira and Ravallion (2008).

²⁴ ILO 2008b:9.

distribution of income between wages (income from labour) and profits (income from capital). This provides a general indication of how well wage earners are faring relative to employers and others who derive their income from the ownership of capital, such as productive equipment and financial assets. Typically, industrialized countries have only a small sector of self-employed producers, and the bulk of total income derives from either wages or profits. As a result, the share of wages in GDP is closely correlated with changes in overall income inequality as determined by a summary measure such as the Gini coefficient. Thus a rise in the share of wages in GDP is likely to mean a reduction in overall inequality, since wage earners tend to be at the lower end of income distribution, while the opposite is true of those who derive their incomes from profits. A rise in the share of wages also usually reflects a tight labour market and the increased bargaining strength of workers.

In developing countries, the picture is less clear-cut, since there is often a large informal sector consisting of self-employed petty producers or service-providers whose meagre incomes place them at the bottom of the income scale. Yet their incomes are usually recorded in national statistics as profit or a return on the assets used to engage in economic survival activities. In this context, there is no simple interpretation of what a change in the share of wages in GDP means in terms of overall inequality. For example, if an increase in the share of non-wage income is largely due to an increase in average incomes in the informal sector, then this would be a desirable change from a distributional standpoint. Nevertheless, even in countries with high levels of informality, an analysis of the change in the wage shares that is confined to only the formal sector of the economy can provide useful information on trends in inequality. A change in wage shares within the formal sector can be interpreted in the same way as an overall change in the wage share of advanced economies. For instance, a decline in the wage share in the manufacturing sector of a developing country does tell us that the bargaining strength of workers is weakening, either because of an excess supply of labour relative to demand, the strengthened power of employers due to increased exit options as a result of globalization, or the suppression of labour unions or collective bargaining mechanisms.

A study commissioned by UNRISD,²⁵ based on panel data for 25 member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) over the period 1973–2003, found that the wage share of national income fell or remained constant in 23 cases. These falls were quite large in some cases. Between 1980 and 2000, the average labour share fell by 10 points in the euro zone²⁶ – one of the largest decreases and a clear sign of redistribution from labour to capital. The study also found evidence of a strong and persistent link between functional and personal income distribution. In the sample

²⁵ Giovannoni (2008).

²⁶ Euro zone refers to member countries of the European Union which use the euro as their national currency.

of 25 countries, 17 of the 18 countries that experienced an increase in inequality in the functional distribution of income also experienced a simultaneous increase in inequality in the personal distribution of income.

The same phenomenon appears to have been at work in some developing countries. Bearing in mind the difficulties in interpreting changes in the functional distribution of income in developing countries, it is still significant to note the findings from a recent ILO study.²⁷ The study, which covered 29 advanced, 33 developing and 11 transition economies, concluded that three-quarters of them witnessed a decline in the wage share of national income. The fastest decrease – of more than 13 per cent – was found in Latin America. The advanced economies and Asia also experienced significant declines. Wage shares fell in Asia by over nine percentage points during the period 1985–2002, and by the same amount in advanced economies over the period 1980–2005.

Bibliography

ANDERSON, EDWARD & O'NEIL, TAMMIE (2006): A New Equity Agenda? Reflections on the 2006 World Development Report, the 2005 Human Development Report and the 2005 Report on the World Social Situation. Working Paper 265. Overseas Development Institute, London.

CORNIA, GIOVANNI ANDREA (2006): Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.

FERREIRA, FRANCISCO H.G. & RAVALLION, MARTIN (2008): Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence. Policy Research Working Paper 4623. World Bank, Washington, DC.

FORBES, KRISTIN J. (2000): "A reassessment of the relationship between inequality and growth." American Economic Review, Vol. 90, pp. 869–887.

GALBRAITH, JAMES K. & GARCILAZO, ENRIQUE (2004): "Unemployment, inequality and the policy of Europe, 1984–2000." Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Vol. LVII, No. 228, pp. 3–28.

GHOSH, JAYATI (2008): Growth, Macroeconomic Policies and Structural Change. Background paper for UNRISD Report on Combating Poverty and Inequality.

GIOVANNONI, OLIVIER (2008): Functional Distribution of Income, Inequality and the Incidence of Poverty: Stylized Facts and the Role of Macroeconomic Policy. Background paper for UNRISD Report on Combating Poverty and Inequality.

HAUSMANN, RICARDO & PRITCHETT, LANT & RODRIK, DANI (2004): Growth Accelerations. National Bureau of Economic Research Working Paper No. W10566, NBER, Cambridge, MA.

HUBER, EVELYNE & STEPHENS, JOHN D. (2001): Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets. The University of Chicago Press, Chicago, IL.

ILO (International Labour Organization) (2008b): The World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Globalization. ILO, Geneva.

LEE, EDDIE (2009): Income Inequality and Redistributive Policies. Background paper for UNRISD Report on Combating Poverty and Inequality.

MAXWELL, SIMON (2001): "Innovative and important, yes, but also instrumental and incomplete: The treatment of redistribution in the new 'New Poverty Agenda'." Journal of International Development, Vol. 13, No. 3, pp. 331–341.

MEIDNER, RUDOLF & REHN, GOSTA (1951): Fackföreningrsrörelsen och den Fulla Sysselsättningen. LO, Stockholm.

RAZAVI, SHAHRA (2006): "New frontiers of social policy' and the silences of the 'Arusha Statement'." Global Social Policy, Vol. 6, No. 3, December, pp. 278–281.

SHORROCKS, ANTHONY & VAN DER HOEVEN, ROLPH (EDS., 2005): Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development. UNU–WIDER Studies in Development Economics. Oxford University Press, Oxford.

THOMPSON, NEIL (2003): Promoting Equality: Challenging Discrimination and Oppression. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2005): The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation. United Nations, New York.

UNDP (United Nations Development Programme) (2005): Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World. UNDP, New York.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2005): Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World. UNRISD, Geneva.

UNRISD (2010): Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.

WORLD BANK (2006): World Development Report, 2006: Equity and Development. Oxford University Press for the World Bank, New York.

Inégalités et développement durable

FRANCIS SCHARTZ

1. Evolution du concept « Développement durable »

Aujourd'hui, tout le monde parle de développement durable de sorte que ce concept connaît déjà une certaine usure. Cependant, nombreux sont ceux qui emploient cette expression à tort et à travers, sans en mesurer l'impact réel. Ceci est vrai aussi bien pour l'homme de la rue que pour certains politiciens. Voilà pourquoi il est important de remonter aux sources et de revoir l'évolution de ce concept.

1.1. Historique

L'expression « durabilité » remonte à Johann Carl von Carlowitz (1645-1714), un administrateur de mines et conseiller du gouvernement saxon qui développe une stratégie cohérente d'exploitation sylvicole, publiée en 1713 dans son œuvre « Sylvicultura oeconomica ». Dans ce contexte, l'idée de « durable » (nachhaltend) est employée pour la première fois. 1

Dix ans après la conférence des Nations Unies de Stockholm (1972) sur l'environnement humain, la communauté mondiale constate que la protection de l'environnement et l'éradication de la pauvreté ne sont pas réellement pris en compte par les acteurs du développement économique et industriel.

En 1983, l'Organisation des Nations Unies met en place la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, composée de 23 personnes issues de 22 pays et sous la direction de Gro Harlem Brundtland, ancienne Premier ministre de Norvège, afin de définir un programme de coopération internationale et pluridisciplinaire sur les problèmes environnementaux. Le rapport de la commission Brundtland, officiellement intitulée « Notre avenir à tous (Our Common Future) »², rédigé en 1987 est utilisé comme base au Sommet de la Terre de 1992 qui a eu lieu à Rio de Janeiro au Brésil.

¹ Carlowitz (1713), p. 105.

² United Nations World Commission on Environment and Development (1987).

Ce rapport utilise pour la première fois l'expression de « sustainable development », traduit en français par « développement durable », et lui donne une définition : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

Depuis ce rapport, l'expression s'est répandue dans le monde entier. La définition Brundtland, sera complétée par l'idée des « trois piliers » qui doivent être conciliés dans une perspective de développement durable : le progrès économique, la justice sociale, et la préservation de l'environnement.

Les trois piliers du développement durable

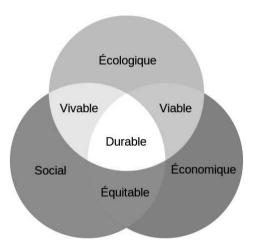
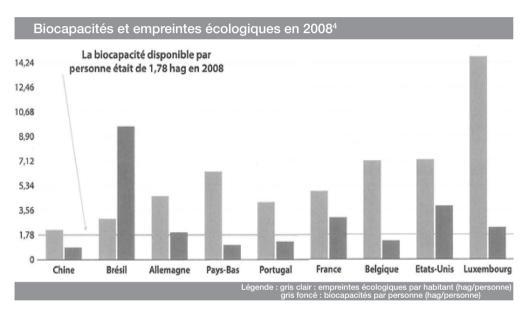


Diagramme selon la définition donnée dans le rapport Brundtland en 1987

1.2. Empreinte écologique

Le 15 juin 2010, le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) a invité à une conférence de presse consacrée à la présentation de l'« Empreinte écologique » du Luxembourg³. L'empreinte écologique du Grand-Duché de Luxembourg est de 14,7 hectares globaux par habitant, soit la plus grande empreinte mesurée à ce jour pour un pays au niveau mondial.

La biocapacité est la surface bioproductive de terre et d'eau disponible pour produire des ressources (grâce à la photosynthèse) et pour absorber les déchets générés par les sociétés humaines, compte tenu des systèmes de production et des techniques d'extraction actuels.



« Nous consommons l'entière biocapacité d'un pays comme le Burundi qui est dix fois plus grand et quinze fois plus peuplé que le Luxembourg. Vu ainsi, il devient légitime d'affirmer qu'un « modèle luxembourgeois » devient intolérable sur cette planète... »⁴.

Si l'humanité entière vivait comme nous, cinq planètes Terre suffiraient à peine pour couvrir les besoins.

³ CSDD (2013a).

⁴ Mathias (2013), p. 23.

1.3. Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

Le Sommet du Millénaire, qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 au siège des Nations Unies à New York, s'est conclu avec l'adoption par les 189 États membres de la Déclaration du Millénaire, dans laquelle ont été énoncés les huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD).



Ces objectifs auraient dû être atteints fin 2015. Dans sa préface au rapport des objectifs du millénaire en 2015, Ban Ki-Moon, Secrétaire général des Nations Unies, déplore les inégalités persistantes : « Malgré les gains remarquables obtenus, je suis tout à fait conscient que les inégalités persistent et que les progrès ont été inégaux. La population pauvre mondiale demeure massivement concentrée dans certaines parties du monde. En 2011, dans le monde, près de 60 % du milliard de personnes extrêmement pauvres vivaient dans cinq pays seulement. Trop de femmes continuent de mourir durant leur grossesse ou de complications liées à l'accouchement. Les progrès ont tendance à laisser de côté les femmes et ceux qui se trouvent au plus bas de l'échelle économique ou sont désavantagés à cause de leur âge, handicap ou ethnicité. Les disparités entre zones rurales et urbaines restent prononcées. Les expériences et les données qui ressortent des efforts entrepris en vue de réaliser les OMD démontrent que nous savons ce qu'il faut faire. Mais de nouveaux progrès nécessiteront une volonté politique inébranlable et un effort collectif à long terme. Nous devons nous attaquer aux causes profondes et redoubler d'efforts pour intégrer les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable... »⁵.

1.4. Les nouveaux objectifs de développement (ODD/SDG)

« Rio+20 » est le nom abrégé de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenue à Rio de Janeiro, au Brésil, du 20 au 22 juin 2012. Vingt ans après le Sommet de la Terre de Rio, en 1992, les dirigeants mondiaux, des milliers de participants venus du secteur privé, des ONG et d'autres groupes se sont réunis pour déterminer comment réduire la pauvreté, promouvoir la justice sociale et assurer la protection de l'environnement sur une planète qui est de plus en plus peuplée.

La résolution de cette conférence, adoptée le 27 Juillet 2012 a comme titre « The future we want » et représente la base des travaux d'élaboration des nouveaux objectifs de développement durable.

Au Sommet sur le développement durable le 25 Septembre 2015, les États membres de l'ONU ont adopté un nouveau programme de développement durable. Dix-sept objectifs de développement durable, déclinés en 169 « cibles » ont été retenus. Pour atteindre l'objectif primordial de l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes d'ici 2030, l'agenda du développement durable propose une approche universelle et intégrative dans tous les secteurs. Cet agenda 2030 adresse, entre autre, l'élimination de la faim, l'accès de tous à l'éducation et à la santé, le combat contre les inégalités, la lutte contre le dérèglement climatique, la conservation des ressources naturelles, la protection de la biodiversité, le travail décent pour tous et l'avènement de sociétés pacifiques...



6 PNUD (2015).

Le Secrétaire général des Nations Unies souligne que la question des inégalités occupe aujourd'hui une place centrale dans les débats sur le développement durable et ce que l'on nomme l'agenda de développement post-2015. « L'ignorer au nom du réalisme (réduire les inégalités est complexe...) serait se priver d'une de ses vertus essentielles. En nous interrogeant sur les OMD et les perspectives des quinze prochaines années, il ne fait aucun doute que nous pouvons nous montrer à la hauteur de notre responsabilité de mettre un terme à la pauvreté, de ne laisser personne de côté et de créer un monde respectueux de la dignité de tous ».⁷

Le 27 septembre 2015 le Premier ministre luxembourgeois Xavier Bettel est intervenu en plénière du sommet des Nations Unies en question. Dans son discours il a souligné les liens entre le changement climatique et la pauvreté. Un espoir dans cette problématique émane de la COP 21, la Conférence de Paris sur le climat du 30 novembre au 12 décembre 2015. Tous les Etats se sont mis d'accord sur l'objectif d'un réchauffement global nettement inférieur à 2 degrés voire à 1,5 degré⁸.

2. Situation actuelle au Luxembourg

2.1. Le Plan National de Développement durable (PNDD)

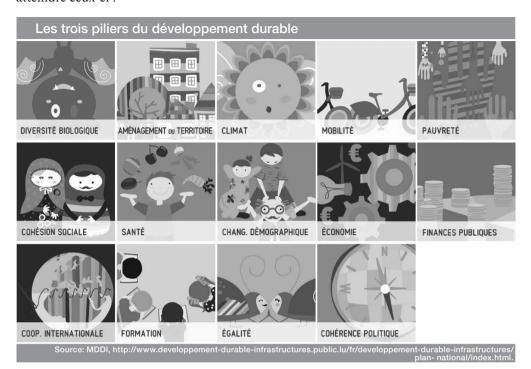
L'article 10 de la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable prévoit la création d'un plan national de développement durable pour le Luxembourg. Un tel plan a été présenté le 26 novembre 2010. Dans leur introduction à la brochure de présentation, les ministres Wiseler et Schank précisent que : « Le but est de garantir un développement respectueux des ressources naturelles et de la biodiversité, qui soutient l'efficacité économique, sans perdre de vue les finalités sociales du développement qui sont la lutte contre la pauvreté, contre les inégalités, contre l'exclusion et la recherche de l'équité et cela sans compromettre le développement des générations futures, donc de nos enfants et petits-enfants ».9

⁷ ONU (2015 a).

⁸ ONU (2015 b).

⁹ MDDI (2010).

Ce plan prévoit 14 domaines ainsi que les objectifs et actions à entreprendre pour atteindre ceux-ci :



Le rapport sur la mise en œuvre de ce plan national analyse à l'aide d'une batterie d'indicateurs les objectifs d'action dans cinq domaines clés : la biodiversité, les finances durables, le logement, l'énergie et l'économie durables, le monde du travail. De ce rapport ressort clairement qu'un certain nombre d'objectifs d'action ont été réalisés, mais que d'autres n'ont pas été entamés. Prenons par exemple l'objectif du PNDD « défense de la cohésion sociale grâce à l'équité et la solidarité » : En 2014, près d'un cinquième de la population résidente au Luxembourg reste menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale. Le risque de pauvreté s'élève en 2014 à 16,4 % selon le dernier rapport publié par le STATEC¹¹.

Dans sa réunion plénière du 25 novembre 2015, le Conseil supérieur pour un développement durable a adopté son avis sur le rapport de mise en œuvre du plan national de développement durable¹². Le CSDD est d'avis que dans une approche plus systémique, un tel rapport devrait mettre davantage l'accent sur les inégalités du développement durable.

10 STATEC (2015), p. 152.11 Ibidem, p. 145.12 CSDD (2015a).

2.2. PIB versus PIBien-être

Au départ, le Produit Intérieur brut (PIB) a été créé pour analyser les flux de production monétaire et la richesse d'un pays. Souvent utilisé de façon erronée, politiquement et médiatiquement, cet indicateur a fini par créer l'illusion à tous les niveaux des pouvoirs publics, qu'augmenter la production, c'était augmenter le bien-être. De nombreux experts ou associations proposent de limiter le PIB à son juste rôle et de mettre en place une série de critères permettant de mesurer le bien être d'une population tout en tenant compte des limites de la planète.

En France, la discussion a démarré en 2008 avec les recommandations du Rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. Au Luxembourg, ce sont le Conseil économique et social (CES) et le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) qui ont été saisis par le gouvernement luxembourgeois pour développer un nouvel indicateur, le « PIBien-être », en vue de mesurer le progrès de la société et du bien-être dans une optique à long terme. Une commission mixte CES/CSDD a élaboré tout une batterie d'indicateurs. Le 16 décembre 2015, Marcin Piekalkiewicz, chercheur au STATEC, a présenté un rapport intermédiaire et préliminaire sur le calcul de ces indicateurs de bien-être 15. Afin de pouvoir comparer le bien-être du Luxembourg à celui d'autres pays et aussi au PIB national, le chercheur a calculé un indice composite qu'il appelle LIW (Luxembourgish index of well-being). En comparant les deux indicateurs, on voit que le PIB a augmenté depuis 2009 de 2,5 % tandis que les calculs préliminaires donnent une baisse du LIW de 2,2 % au Luxembourg, le degré de satisfaction de la population a diminué depuis 2009 d'un facteur analogue à l'augmentation du PIB!

Dans son rapport de 2013, l'OCDE constate qu'en considérant le PIB (GDP per capita), le Luxembourg est le pays le plus riche des pays de l'OCDE, mais qu'en évaluant la qualité de vie selon la méthode « How is Life »¹⁶, notre pays se situe seulement à la quatorzième place.

En 2013, le CSDD a fait effectuer un sondage par TNS-Ilres appelé « La vie au Luxembourg aujourd'hui et demain ». ¹⁷ Un des résultats les plus marquants fut le fait que 73 % de la population est d'avis que nous vivons au-dessus de nos moyens. Les femmes semblent être beaucoup plus sensibles à la détérioration de la qualité de vie qui en dépend que les hommes. Seulement 36 % croient que la situation du Luxembourg continuera à être bonne à l'avenir.

¹³ Stiglitz et al. (2008).

¹⁴ CES & CSDD (2013).

¹⁵ Piekalkiewicz (2015).

¹⁶ OECD (2013, 2015).

¹⁷ CSDD (2013b).

Un module dédié à la satisfaction subjective avec la vie a été ajouté à l'enquête EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions)¹⁸ de 2013. Les résultats montrent que, dans le domaine de la satisfaction générale avec la vie, le Luxembourg est assez bien situé dans le peloton européen, avec un score moyen de 7,5 sur 10, contre 7,1 en moyenne dans l'UE. Le score moyen de satisfaction des Luxembourgeois dont le revenu est faible (premier quintile des revenus, c.-à-d. les 20 % des revenus les plus faibles) est de 6,7 sur 10, alors qu'il atteint 8,1 dans le quintile des revenus les plus élevés. Même si, dans cette enquête, qui analyse uniquement le sentiment subjectif des citoyens, le score du Luxembourg se situe légèrement au-dessus de la moyenne européenne, l'inégalité élevée entre les personnes à revenu faible et ceux à revenu élevé est significative.

3. Aspects problématiques de la composante sociale du développement durable

Si d'une part notre PIB est en tête du peloton des pays de l'OCDE et l'empreinte écologique des Luxembourgeois très élevée et si d'autre part les indices de bien-être évoluent dans un sens négatif et qu'il y a une grande inégalité entre le degré de satisfaction avec la vie des gens à revenu élevé et de ceux à revenu faible, il est légitime de se poser la question si le développement de notre pays est vraiment un développement durable dans le sens de la définition en vigueur.

Bien évidemment, il ne faut pas perdre de vue que la situation du Luxembourg doit être comprise dans un cadre européen et que nous nous trouvons dans un contexte d'interdépendance mondiale : les 85 personnes les plus riches du monde possèdent autant que 50 % de la population la plus pauvre. Le fossé s'élargit toujours plus entre les riches et les pauvres. Actuellement 7 personnes sur 10 vivent dans des pays où les inégalités économiques se sont accentuées au cours des 30 dernières années. Les inégalités sont un terreau pour la criminalité et la corruption et sont une des causes des migrations que nous connaissons à l'heure actuelle.

Quels sont alors les domaines dans lesquels nous devons faire des efforts considérables pour atteindre dans notre pays même les objectifs du développement durable ?

Le projet PIBien-être (CES/CSDD) a regroupé ses 63 indicateurs dans 11 domaines. ¹⁹ La réussite du développement durable dépend de l'évolution positive de chacun d'eux. Analyser et commenter l'état actuel et le développement de tous les indicateurs dépasserait

18 EUROSTAT (2015). 19 CES & CSDD (2013). de beaucoup le cadre de cet article. Des recherches et publications officielles du STATEC²⁰ donneront des éclaircissements à ce sujet. Ici, je me permets de me limiter à commenter quelques aspects problématiques reliant le développement social et le développement durable et de montrer quelques exemples de bonne pratique dans notre pays.

3.1. Le domaine du consommateur

L'objectif 12 des ODD appelle à « assurer des modes de consommation et de production durables », tandis que l'objectif 8 revendique « une croissance économique durable et inclusive ». Il est tout au moins discutable si le dogme de la croissance économique, qui engendre une consommation excessive, est compatible avec les objectifs du développement durable. Un certain nombre de mouvements essaient de s'opposer au mode de consommation actuel.

Le consommateur devrait devenir « prosommateur »²¹ ou « consom'acteur ». Le « consom'acteur » est un consommateur qui décide d'utiliser consciemment son pouvoir d'achat pour défendre les idées en lesquelles il croit. Dans le contexte actuel devenir « consom'acteur » peut par exemple se manifester par les choix suivants : acheter bio et des produits issus de commerce équitable, éviter les produits sur-emballés, favoriser le commerce de proximité, cultiver son propre jardin etc.

Ces tendances vont certainement dans la bonne direction, mais il faut se demander si elles ne sont pas réservées aux populations aisées qui peuvent se permettre d'acheter des produits plus chers ou de choisir les magasins plus exclusifs. Les populations plus pauvres n'ont guère les moyens pour accéder aux produits « bio » et « transfair » qui normalement sont vendus à un prix plus élevé que les produits ne portant pas ces labels.

Un projet à la portée de tout le monde est l'action « Dingdong » du Mouvement écologique qui offre une plateforme à tous ceux qui sont désireux de prêter et à ceux qui souhaitent emprunter des objets. Même si le projet est surtout porté par les prêteurs, qui mettent à disposition des objets et des outils, les emprunteurs qui ne peuvent rien offrir en contrepartie sont les bienvenus.²²

3.2. Le domaine du logement

À partir du 1^{er} janvier 2017, toutes les nouvelles constructions de bâtiments d'habitation devront être réalisées en classe énergétique AAA. Pour la réalisation de projets d'investissements qui ont pour but l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise

²⁰ STATEC (2015).

²¹ Wikipedia (2016).

²² Mouvement écologique (2015).

en valeur des sources d'énergie renouvelables, le Ministère de l'Environnement accorde des subventions à des personnes privées. « myenergy »²³ est la structure nationale pour la promotion d'une transition énergétique durable. Certaines communes disposent de programmes de subventions généreux pour les énergies renouvelables.²⁴

Ces mesures, font partie d'une politique volontariste visant à réduire la consommation en énergie. Viennent s'ajouter aux mesures étatiques un certain nombre d'initiatives privées comme la « Gréng Hausnummer »²⁵ du Mouvement écologique, qui permet d'évaluer par un système de points l'habitation du point de vue durabilité et écologie.

Malgré les efforts non négligeables de la part du gouvernement (agence immobilière sociale, offre de logements locatifs sociaux, subventions au loyer²⁶,...) de nombreux ménages dont les moyens financiers sont insuffisants pour pouvoir acquérir leur propre logement et encore davantage pour devenir propriétaire d'une habitation à standard écologique élevé, rencontrent de plus en plus de difficultés à trouver un logement locatif abordable. Evidemment, ils ne sont pas en mesure de choisir un logement répondant aux critères énergétiques durables. Dans le domaine de l'habitation apparaissent clairement les liens entre les volets social, économique et écologique du développement durable.

Le CSDD, conscient de ces interdépendances, a organisé le 15 décembre 2014, en collaboration avec la section Recherche et Développement de Caritas Luxembourg, une conférence-débat ayant comme sujet les « coopératives d'habitation ». Bien que discutées de plus en plus souvent, des coopératives d'habitation n'existent pas au Luxembourg. Caritas vient de terminer une recherche approfondie sur ce sujet et se lance dans la réalisation d'un projet concret.²⁷

3.3. Le domaine de l'éducation

Un consensus international existe autour du concept d'éducation comme élément moteur du développement durable. Déjà au sommet de la Terre en 1992 à Rio de Janeiro, les chefs d'Etat avaient retenu que : « L'éducation, de type scolaire ou non, est indispensable pour modifier les attitudes de façon que les populations aient la capacité d'évaluer les problèmes de développement durable et de s'y attaquer »²⁸.

Afin d'inciter les pays à devenir actifs dans le domaine de l'éducation au développement durable (EDD), les Nations Unies avaient déclaré la période entre 2004 et 2014 « décennie

```
23 Myenergy (2016).
```

²⁴ Gouvernement (2016).

²⁵ Mouvement écologique (2014).

²⁶ Ministère du Logement (2015).

²⁷ LIST (2015).

²⁸ ONU (1992), Principe 12b).

de l'éducation au développement durable ». L'objectif était d'intégrer l'EDD à tous les niveaux de l'éducation et de la formation. Au Luxembourg, un comité interministériel, en collaboration avec l'Université du Luxembourg, avait élaboré une stratégie nationale pour une éducation au développement durable.²⁹ Cette stratégie fut adoptée par le gouvernement le 15 février 2008. Malheureusement sa mise en œuvre générale et systématique n'a jamais été effectuée. L'éducation au développement durable dépend donc au Luxembourg de l'intérêt du personnel enseignant ou est l'objet de quelques projets d'établissement. Au moment où les discussions sur le contenu de la nouvelle branche « Vie et Société » sont en cours, le Ministère de l'éducation nationale pourrait éliminer cette inégalité de la préparation des élèves à la vie de demain.

Mais les inégalités du système scolaire ne s'arrêtent pas là! En 2012-2013, le taux de décrochage au Luxembourg, après une stabilisation de plusieurs années à 9 %, a de nouveau augmenté à 11,6 %. Quelque 1700 élèves quittent chaque année nos lycées et lycées techniques sans qualification. L'impact du niveau d'éducation sur le taux d'emploi est considérable. En 2014, au Luxembourg, le taux d'emploi des personnes ayant un niveau d'éducation élevé est de 83,0 %, contre 67,1 % pour ceux ayant un niveau d'éducation moyen et seulement 57,3 % pour ceux ayant un niveau d'éducation faible.³⁰

Sans vouloir insister sur les causes de l'échec scolaire, il faut se demander si notre système scolaire offre les mêmes chances à tous les élèves et s'il les prépare effectivement à la vie de demain. Le CSDD vient d'élaborer avec plus de 200 représentants de la société civile et en collaboration avec l'Université du Luxembourg et l'Institut anglais « NormanPartners », trois scénarios décrivant des mondes très différents tels qu'ils pourraient se présenter au Luxembourg en 2030.³¹ Ces scénarios peuvent servir à des groupes des différents niveaux de l'éducation nationale ou de la société civile comme outil de réflexion dans des ateliers de travail afin de concevoir des pistes pour l'éducation formelle de demain. Ces scénarios ont été testés début décembre 2015 dans trois séances d'ateliers de travail avec plus de 70 « stakeholders ». Il est vite apparu que pour chacun des trois scénarios possibles, le système scolaire d'aujourd'hui est inapte à développer chez les jeunes les capacités requises.

Or l'école d'aujourd'hui produit déjà dans les conditions actuelles un nombre inacceptable de décrocheurs et de jeunes chômeurs. Et que vont devenir dans un monde encore plus exigent que celui d'aujourd'hui, tous ces enfants orientés vers l'enseignement modulaire, cette voie presque sans issue de notre système scolaire? Les enfants venant d'un milieu socialement faible, les enfants de résidents non luxembourgeois, les enfants présentant un

²⁹ Gouvernement (2011).30 Hury et al. (2015).

³¹ CSDD (2015b).

handicap, les enfants de réfugiés ou simplement les enfants moins doués sont les perdants dans le système scolaire actuel, qui accentue les inégalités au lieu de les atténuer.

4. Une société en transition

Au Luxembourg, comme dans le monde entier, la société n'est pas restée insensible à une évolution qui va à l'encontre des objectifs du développement durable et qui aggrave les inégalités.

4.1. Au plan économique

L'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) a signé en date du 31 octobre 2003 une charte portant sur le développement durable, qui vise à mettre en cohérence tant les stratégies économiques et sociales qu'environnementales des entreprises. Pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises (RSE), l'UEL a créé l'Institut national pour le développement durable et la responsabilité des entreprises (INDR). Catalyseur d'innovation sociale, IMS (Inspiring More Sustainability) est le réseau qui accompagne les organisations dans leur engagement en matière de RSE.

Récemment, le Conseil de gouvernement a adopté le projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal (SIS)³². L'ambition de ce projet de loi est de « permettre aux entreprises luxembourgeoises qui poursuivent une finalité sociale ou sociétale d'évoluer dans un cadre juridique adapté, qui valorise et qui mette en évidence leurs spécificités tout en encourageant le déploiement de leurs activités économiques ».³³

L'économie circulaire, qui est en train de se développer au Luxembourg³⁴ et le concept « Cradle to cradle (C2C) », représentent des voies intéressantes pour lutter contre le gaspillage des matières premières et la pollution de l'environnement tout en offrant leurs produits à des prix abordables pour tous.

Le Gouvernement vient de commanditer une étude prospective auprès de l'économiste renommé Jeremy Rifkins pour dégager un nouveau modèle économique et industriel pour le Luxembourg³⁵, plus orienté vers le développement durable et basé sur les visions que Rifkin appelle « la troisième révolution industrielle »³⁶.

³² Ministère du Travail et de l'Emploi (2015b).

³³ Ministère du Travail et de l'Emploi (2015a).

³⁴ Gouvernement (2015a).

³⁵ Gouvernement (2015b).

³⁶ Rifkin (2012).

4.2. Au plan de la société civile

Les changements sociétaires se font souvent par des citoyens. Depuis de longues années, des organisations non gouvernementales comme Caritas Luxembourg, le Mouvement Ecologique, CELL (center for ecological learning, Luxembourg), Transfair-Minka et bien d'autres encore proposent des projets innovateurs et socialement équitables. Etika³⁷, une association sans but lucratif a pour objet de promouvoir des financements alternatifs afin de favoriser l'accès au crédit pour des initiatives qui donnent la priorité à l'utilité sociale et culturelle, à la solidarité internationale ou au soutien de l'écologie, donc au développement durable. Un certain nombre de « Think tanks » comme « 5 vir 12 », « Luxembourg 2030 », Société Luxembourgeoise de l'Evaluation et de la Prospective « SOLEP » ou « Plaidons responsable » ont vu le jour.

Dans le but de permettre à des citoyens ou plus précisément à des associations de développer et de réaliser des projets concrets de développement durable, le CSDD avait lancé en 2013 le concours « Seed your idea » et en 2015, en collaboration avec l'Œuvre Grande Duchesse Charlotte, l'appel à projets « Yes we care³⁸ ». Un des projets qui a retenu l'attention du jury de « Yes we care » fut présenté par l'initiative « Transition Minett ».

L'objectif des initiatives de transition (transition town) de par le monde et au Luxembourg est de « créer un avenir meilleur et moins vulnérable devant les crises écologiques, énergétiques et économiques et de réduire la consommation d'énergie fossile, de reconstruire une économie locale vigoureuse... ». Leur source d'innovation est de « miser sur le réseau et d'activer les forces et talents qui sommeillent dans la société : les habitants d'un quartier, les entreprises locales, les écoles, les artistes, les responsables politiques, etc. »³⁹.

De telles initiatives sont à l'échelle de tous les membres de la société et représentent déjà à l'heure actuelle un mouvement de base, capable d'influencer de façon « bottom-up » la politique de développement.

5. Les inégalités, un frein pour le développement durable ?

Les inégalités et le sentiment d'injustice freinent ou rendent illégitimes les politiques environnementales, perçues comme un fardeau supplémentaire par les oubliés de la croissance. L'ouvrage « Regards sur la Terre » analyse les relations entre le développement durable et les inégalités sociales : « La question des inégalités occupe aujourd'hui une place centrale dans les débats sur le développement durable et dans l'agenda de développement

³⁷ Etika (2015).

³⁸ CSDD (2014).

³⁹ Transition Minett (2016).

post-2015. L'ignorer au nom du réalisme serait se priver d'une de ses vertus essentielles : elle offre une clé au développement durable. Car elle n'est pas qu'une question sociale, elle a des conséquences sur la résilience de nos modèles de croissance, sur notre capacité à protéger la biodiversité ou à mettre en place une transition énergétique et écologique, en bref, sur notre capacité à tenir nos engagements ».⁴⁰

Le développement durable ne doit pas s'effectuer de façon inégale pour les différentes couches de la société luxembourgeoise. Un développement à deux ou plusieurs vitesses ne peut pas être un développement durable. Tout en soutenant les différentes initiatives du monde économique, des ONG et des personnes privées, le gouvernement a le devoir de définir une politique à long terme et de se donner les moyens pour la réaliser. Le développement durable, pris dans le sens le plus large du terme et visant les 17 objectifs retenus par l'ONU y compris l'éradication de la pauvreté, doit être le « Leitmotiv » de l'ensemble des politiques des gouvernements luxembourgeois actuel et futurs et bien sûr également de l'Union Européenne. Ceci demande une cohérence des différentes politiques tant au plan national qu'aux plans européen et international, réclamée depuis des années par le CSDD et le Cercle de coopération des ONG de développement.⁴¹

Le « Nohaltegkeetscheck (NHC) », une fiche d'impact développement durable proposée par le CSDD pourrait représenter un outil efficace pour contrôler la cohérence des politiques et la compatibilité des projets de loi ou de règlements avec les objectifs du développement durable.⁴²

6. Perspectives et conclusions

Raymond Weber, l'ancien président du Conseil Supérieur pour un développement durable décrit le développement durable comme « une approche d'intégration qui impose des démarches multi partenariales et interdisciplinaires. Son succès repose sur le partenariat et la coopération entre acteurs de disciplines différentes (économie, sociologie, écologie, etc.), de secteurs différents (transport, eau, déchets, milieu naturel, développement social, développement culturel, etc.), de milieux différents (entrepreneurial, associatif, institutionnel, administratif, commercial, syndical, etc.), agissant à des échelons territoriaux différents, du niveau international au niveau local ».⁴³

Une vraie politique de développement durable implique un changement de paradigme et met en question la croissance économique illimitée. Elle remet l'Homme et son bien-être

⁴⁰ Genevey et al. (2013).

⁴¹ Cercle (2012).

⁴² CSDD (2012), p 7.

⁴³ Weber (2010).

au centre des préoccupations des politiciens. Une renaissance d'un système de valeurs, doit voir le jour. Il n'aura plus comme unique orientation le bien matériel, voire l'égoïsme des particuliers, mais sera fondé sur le respect d'autrui et de la nature, sans oublier le bien-être des générations futures de toute la planète.

Cela implique un nouveau type d'éducation, capable de doter les futurs citoyens des compétences requises, mais aussi des convictions morales qui sont à la base de la transition vers une société nouvelle. Une telle transition doit nécessairement inclure l'ensemble de la population et ne pas être laissée dans les mains des seuls politiciens. Une culture de participation active de toutes les composantes de la population aux processus de développement d'idées et de préparation des prises de décision politiques doit naître, afin d'assurer l'adhésion de tous les citoyens à une vraie politique de développement durable.

Citons pour conclure l'appel du pape François 1^{er} dans son encyclique « Laudato si' » : « Le défi urgent de sauvegarder notre maison commune inclut la préoccupation d'unir toute la famille humaine dans la recherche d'un développement durable et intégral ». Plus loin, il précise qu'« aujourd'hui, nous ne pouvons pas nous empêcher de reconnaître qu'une vraie approche écologique se transforme toujours en une approche sociale, qui doit intégrer la justice dans les discussions sur l'environnement, pour écouter tant la clameur de la terre que la clameur des pauvres⁴⁴ ».

Eradiquer la pauvreté et diminuer de façon significative les inégalités sociales de notre société ne représentent pas seulement des objectifs du développement durable, mais en sont la « conditio sine qua non ».

Bibliographie

CARLOWITZ, HANS CARL VON (1713): Silvicultura oeconomica, Leipzig, Braun, ISBN 3-86012-115-4.

CERCLE DE COOPERATION DES ONG DE DEVELOPPEMENT (2012): Fair politics. Baromètre 2012 de la cohérence des politiques luxembourgeoises pour le développement équitable et durable. http://cercle.lu/ (02.01.2016).

CES & CSDD (2013): Conseil Economique et Social & Conseil Supérieur pour un Développement Durable: PIBien-être. Avis commun. http://www.statistiques.public.lu/fr/actualites/economie-finances/comptes-finances/2013/11/20131122/PIBien-etre-presentation.pdf.

COURTONNE, JEAN-YVES & MATHIAS, MIKE (ÉD. 2013): L'Empreinte écologique du Luxembourg, une évolution préoccupante. CSDD, Global Footprint Network. http://www.csdd.public.lu/fr/actualites/2013/11/construire-l_avenir/CSDD_Brochure_Interieur_2013_PROD_BasseDef.pdf (20.12.2015).

CSDD (2012): Conseil Supérieur pour un Développement Durable: Rapport d'activité 2011 *et* 2012. http://www.csdd.public.lu/fr/publications/rapport_activite/ CSDD_Rapport_d_activites_2012.pdf (03.01.2016).

CSDD (2013A): L'empreinte écologique du Luxembourg. http://www.myfootprint. lu/empreinte-ecologique-de-luxembourg/empreinte-ecologique-du-luxembourg.php (12.11.2015).

CSDD (2013B): La vie au Luxembourg aujourd'hui et demain – Sondage réalisé par TNS-Ilres sur mandat du CSDD en 2013. http://www.csdd.public.lu/fr/actualites/2013/09/enquete/TNS-ILRES---La-vie-au-Luxembourg-aujourdhui-et-demain.pdf (22.12.2015).

 $CSDD\,(2014): Yes\,we\,care.\,http://www.csdd.public.lu/fr/actualites/2014/09/yes_we_care/index.html\,(03.01.2016)$

CSDD (2015A): Gutachten des Nachhaltigkeitsrats (CSDD) zum Bericht zur Umsetzung des nationalen Nachhaltigkeitplans (PNDD) Luxemburg vom 3.11.2015. http://www.csdd.public.lu/fr/actualites/2015/12/avis_pndd/Gutachten-CSDD-Umsetzungsbericht-PNDD151105-final.pdf (29.12.2015).

CSDD (2015B): Szenarien für Bildung in Luxemburg im Jahr 2030 im Angesicht der Herausforderungen der Nachhaltigkeit. http://www.csdd.public.lu/fr/scenarios/index.html (29.12.2015).

ETIKA (2015): http://www.etika.lu (04.01.2016).

EUROSTAT (2015): http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview (20.12.2015).

GENEVEY, RÉMI & PACHAURI, RAJENDRA KUMAR & TUBIANA, LAURENCE (2013): Regards sur la Terre 2013. Réduire les inégalités: un enjeu de développement durable. Armand Colin, Paris. EAN: 9782200283261.

GOUVERNEMENT (2011): Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg: Apprendre le développement durable – agir pour l'avenir. Stratégie nationale d'éducation pour un développement durable. ISBN 978-2-87995-049-5.

GOUVERNEMENT (2015A): Francine Closener présente une étude prometteuse sur le potentiel de développement de l'économie circulaire au Luxembourg. Communiqué – Publié le 09.02.2015 (16:56). http://www.gouvernement.lu/4432659/09-closener-economie (04.01.2016).

GOUVERNEMENT (2015B): Lancement d'une étude pour préparer le Luxembourg à la troisième révolution industrielle (28.09.2015). http://www.luxembourg.public.lu/fr/actualites/2015/09/24-rifkin/index.html (23.01.2016).

GOUVERNEMENT (2016): Portail de l'environnement. http://www.environnement. public.lu/energies_renouvelables/systemes_subventions/index.html (03.01.2016).

HURY, JEROME & PELTIER, FRANÇOIS & RIES, JEAN & SALAGEAN, IOANA & THILL, GERMAINE & ZAHLEN, PAUL (2015): Rapport travail et cohésion sociale. Octobre 2015. STATEC, Cahier économique N° 120. ISBN 978-2-87988-124-9.

LIST (2015): Luxembourg Institute of Science and Technology: Coopératives d'habitation – Service R&D Caritas Luxembourg. http://www.innovationsociale.lu/fr/caritas_cas-pratique (02.01.2016).

MATHIAS, MIKE (2013): Une évolution préoccupante! In : COURTONNE, JEAN-YVES & MATHIAS, MIKE (éd. 2013): L'Empreinte écologique du Luxembourg, une évolution préoccupante. CSDD, Global Footprint Network. http://www.csdd.public.lu/fr/actualites/2013/11/construire-l_avenir/CSDD_Brochure_Interieur_2013_PROD_BasseDef. pdf (20.12.2015).

MDDI (2010): Ministère du Développement durable et des Infrastructures: PNDD Luxembourg. Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie. http://www.calameo.com/read/00072389430ff81e39e8e (20.12.2015).

MINISTERE DU LOGEMENT (2015): Présentation du nouveau dispositif de la subvention loyer (06.05.2015). http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2015/05/Subvention-loyer/index.html (02.01.2016).

MINISTERE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI (2015A): Projet de loi portant création des sociétés d'impact social... http://www.mte.public.lu/actualites/articles/2015/06/Projet-de-loi-sur-l_economie-sociale-et-solidaire-.pdf (23.01.2016).

MINISTERE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI (2015B): Le Conseil de Gouvernement adopte le projet de loi portant création des sociétés d'impact sociétal. Conférence de presse sur l'économie sociale et solidaire (05.06.2015). http://www.mte.public.lu/actualites/articles/2015/06/2015-06-05-SIS/index.html (05.01.2016).

MOUVEMENT ECOLOGIQUE (2014): Projekt "Gréng Hausnummer": Ökologisches Bauen ist attraktiv und zukunftsweisend! http://www.meco.lu/de/blog/documentcenter/projekt-greng-hausnummer-okologisches-bauen-ist-attraktiv-und-zukunftsweisend/(03.01.2016).

MOUVEMENT ECOLOGIQUE (2015): Empruntez au lieu d'acheter : le projet « dingdong.lu ». www.dingdong.lu (05.01.2016).

MYENERGY (2016): https://www.myenergy.lu/.

OECD (2013, 2015): Organisation for Economic Co-operation and Development: How's life? Measuring Well-being. http://www.OCDE.org/statistics/how-s-life-23089679. htm (17.12.2015).

ONU (1992): Organisation des Nations Unies (s.d.): Développement durable, Agenda 21, chapitre 36, www.un.org/french/ga/special/sids/agenda 21/action 36.htm.

ONU (2015A): Objectifs du Millénaire pour le développement. Rapport 2015. http://www.un.org/fr/millenniumgoals/reports/2015/pdf/rapport_2015.pdf (13.01.2016).

ONU (2015B): Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP21) du 30 novembre au 12 décembre 2015 à Paris. http://www.cop21.gouv.fr/ (20.12.2015).

PAPE FRANÇOIS (2015): Lettre encyclique Laudato si' du Saint-Père François sur la sauvegarde de la maison commune. (chap. V Inégalité planétaire) http://w2.vatican.va/content/francesco/fr/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si. html (04.01.2016).

PIEKALKIEWICZ, MARCIN (2015): Preliminary Assessment of Quality of Life in Luxembourg. Séminaire économique du 16 décembre 2015 au STATEC.

PNUD (2015): Programme des Nations unies pour le développement: Objectifs de développement durable (ODD). http://www.undp.org/content/undp/fr/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html (24.11.2015).

RIFKIN, JEREMY (2012): La troisième révolution industrielle. Éditions Les Liens qui libèrent, Paris. ISBN 2-9185-9747-3.

STATEC (2015): Rapport Travail et Cohésion sociale 2015, Cahier économique N° 120, Luxembourg. http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2015/PDF-Cahier-120-2015.pdf.

STIGLITZ, JOSEPH E. & SEN, AMARTYA & FITOUSSI, JEAN-PAUL (2008): Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (28.12.2015). http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_francais.pdf.

TRANSITION MINETT (2016): C'est quoi ? https://www.transition-minett.lu/cest-quoi/ (03.01.2016).

UNITED NATIONS WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987): Our Common Future (Brundtland report), www.un-documents. net.

WEBER, RAYMOND (2010): Vers un développement durable au Luxembourg. Atelier 3 autour du PI Bien-être. Introduction. http://www.csdd.public.lu/fr/actualites/2010/10/ddlux/IntroductionRW_Atelier.pdf. (23.12.2015).

WIKIPEDIA (2016): Prosommateur. https://fr.wikipedia.org/wiki/Prosommateur. (04.01.2016).

Les inégalités dans les parcours scolaires au Luxembourg

ROMAIN MARTIN, SONJA UGEN, ANTOINE FISCHBACH

Les inégalités dans les parcours scolaires constituent un sujet qui est présent depuis plusieurs décennies dans les débats autour du système scolaire luxembourgeois. Le présent chapitre analyse lesdites disparités dans différentes bases de données à large échelle (MAGRIP, PISA, ÉpStan) pour venir à la conclusion que le système scolaire luxembourgeois a toujours peiné et peine toujours avec la tâche de gérer efficacement l'hétérogénéité – à l'époque, sociale, et de nos jours, sociale, culturelle et linguistique – de sa population scolaire. Les résultats les plus récents montrent que les inégalités dans les parcours scolaires s'amorcent très tôt et sont déjà fortement ancrées dès le début de la scolarité des enfants.

Des inégalités en provenance de l'arrière-fond social impliquant de la matière grise perdue : les résultats de l'étude MAGRIP

Les inégalités dans les parcours scolaires constituent un sujet qui est présent depuis plusieurs décennies dans les débats autour du système scolaire luxembourgeois. Il n'est donc pas surprenant de constater que cette question était au centre de la fameuse étude MAGRIP qui a été lancée en 1968 et qui constituait la première étude psycho-socio-éducationnelle à large échelle au Luxembourg. Rappelons dans ce contexte également que l'acronyme « MAGRIP » qui est devenu le nom emblématique de cette étude réfère à de la « matière grise perdue » et traduit par là la question de recherche fondamentale des auteurs de l'époque, à savoir étudier dans quelle mesure le système scolaire luxembourgeois s'avère capable ou incapable de développer le potentiel cognitif de chacun de ses élèves indépendamment de son statut social. Autrement dit, il s'agissait de quantifier les pertes de potentiel en termes de niveau scolaire atteint causées par des inégalités sociales susceptibles d'influencer négativement le parcours scolaire d'un élève.

Cette question de recherche explique également les choix méthodologiques opérés par les auteurs de l'étude MAGRIP. Lors de cette étude, une collecte de données initiale a été réalisée en 1968 auprès de plus de 2800 élèves en fin de leur scolarité à l'école primaire. Cette collecte comportait des données concernant l'arrière-fond social, culturel et linguistique des élèves, un relevé de leur parcours scolaire, un questionnaire d'attitudes et de personnalité, les

notes scolaires, ainsi qu'un test d'intelligence. Ce dernier était censé constituer un indicateur du potentiel cognitif des enfants, c'est-à-dire de leurs compétences cognitives transversales stipulées de constituer des ressources propres utilisables afin de réaliser un parcours scolaire couronné de succès. Ces ressources cognitives propres peuvent également être comprises comme un potentiel qui doit idéalement être pleinement développé par le cadre institutionnel mis en place par la société en vue de soutenir son utilisation, à savoir l'école. L'influence relative de ce potentiel cognitif constituant une ressource interne peut alors notamment être comparée à l'influence relative de l'arrière-fond social de l'enfant qui constitue une ressource externe inégalement répartie et moteur du phénomène de reproduction sociale allant à l'encontre du phénomène de l'ascenseur social qui repose avant tout sur l'utilisation des ressources propres dont la valorisation se fait dans un contexte scolaire.

1.1 L'étude MAGRIP : une étude en trois phases

L'étude MAGRIP comporte aujourd'hui trois phases. La première phase se termine par la publication d'un rapport en 1977 qui comporte les résultats principaux d'un suivi longitudinal des élèves depuis 1968 au cours de leur parcours scolaire dans l'enseignement secondaire luxembourgeois. La deuxième phase réalise en 1984/85 un suivi longitudinal d'un sous-échantillon représentatif de l'échantillon initial, les personnes interrogées étant alors âgées entre 27 et 29 ans et ayant terminé en très grande majorité leur phase d'insertion professionnelle. Enfin une troisième phase a été réalisée par l'Université du Luxembourg à partir de 2007 sur la base d'un suivi longitudinal d'un nouveau sous-échantillon représentatif interrogé en 2008/2009, alors que les personnes participantes avaient un âge moyen de 52 ans. Ce suivi longitudinal sur 40 ans a pu donner des réponses à des questions concernant la reproduction sociale et les facteurs d'influence sur les parcours scolaires et professionnels à un moment où les situations professionnelles sont normalement fortement stabilisées.

1.2 Conclusions des phases 1 et 2 de l'étude MAGRIP

Les deux premières phases de l'étude MAGRIP arrivent toutes les deux à la conclusion que les parcours scolaires au Luxembourg sont fortement influencés par l'arrière-fond social des élèves. Ainsi pour la première phase qui se termine à la fin de la scolarité secondaire, les auteurs arrivent à la conclusion que l'arrière-fond social montre un effet nettement plus important sur le niveau scolaire atteint que l'intelligence. En plus, les auteurs constatent une grande stabilité des inégalités de départ constatées à la fin du primaire, lors de l'évolution

¹ Bamberg, Dickes & Schaber (1977).

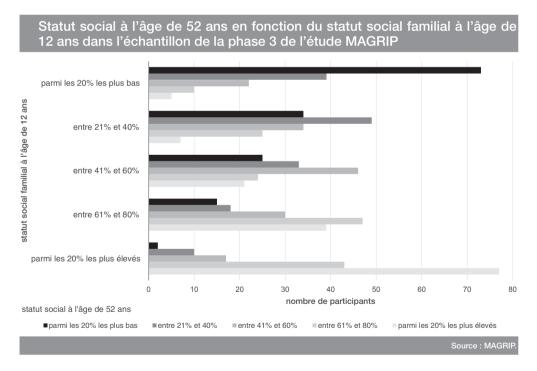
² Kerger & Schrobildgen (1986).

³ Brunner & Martin (éds., 2011).

des élèves au secondaire qui n'arrive pas à modifier ou pallier ces inégalités.⁴ De même, pour la deuxième phase de l'étude qui prend – en plus du niveau scolaire atteint – également en considération le prestige professionnel des premiers emplois et confirme le poids très important de l'arrière-fond social sur la réussite scolaire des enfants, même si l'influence du potentiel cognitif opérationnalisée à travers des tests d'intelligence est maintenant plus clairement visible. Cette deuxième phase montre également que pour le Luxembourg, le niveau scolaire atteint détermine très fortement le prestige professionnel des premiers emplois.

1.3 Conclusions de la phase 3 de l'étude MAGRIP

La troisième phase confirme les conclusions des deux premières phases dans une perspective à long terme tout en les nuançant sur certains aspects. Il s'avère à nouveau que le contexte luxembourgeois ne peut pas vraiment être qualifié de méritocratique, puisque l'arrière-fond social en tant que ressource externe s'avère avoir approximativement le même impact sur la réussite scolaire et professionnelle que le potentiel cognitif en tant que ressource interne. Ceci conduit à un phénomène de reproduction sociale très prononcé qui est documenté par la figure 1 :



⁴ Kerger (2011), p. 11-23.

Il s'avère en plus que cette reproduction sociale est plus forte pour la population masculine que pour la population féminine, un constat qui doit certainement être interprété sur la base du contexte historique des années 60 et 70. Ainsi les familles plus aisées semblaient être capables de mettre en œuvre des stratégies qui avaient une influence directe positive sur le niveau scolaire atteint de leurs enfants et ils faisaient notamment bénéficier les garçons de ces stratégies. La troisième phase de l'étude MAGRIP confirme également que le Luxembourg se caractérise par le fait que le niveau scolaire atteint a un effet très déterminant sur la réussite professionnelle. Des études comparables menées dans les pays anglo-saxons ont en effet montré qu'avec une progression des carrières professionnelles, les éléments méritocratiques liés aux ressources propres (telles que les ressources cognitives) ont tendance à gagner en poids et à pallier des inégalités produites en début de carrière par des niveaux scolaires plus ou moins élevés qui ont pu être atteints sur la base d'un arrière-fond social plus ou moins favorable⁵. Or ce phénomène de correction ne s'est pas ou seulement peu confirmé pour le contexte luxembourgeois dans lequel le niveau scolaire atteint joue un rôle prépondérant. Ce résultat souligne que pour le Luxembourg des inégalités dans les parcours scolaires basées sur l'arrière-fond social sont d'autant plus préoccupantes parce qu'elles vont avoir une influence directe et soutenue sur les parcours professionnels des jeunes.⁶

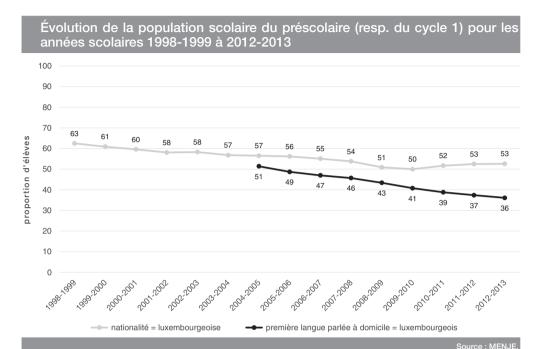
2 Une évolution démographique importante : des inégalités sociales accentuées par des inégalités basées sur l'arrièrefond migratoire

Dans ses phases de réalisation successives, l'étude MAGRIP a donc mis l'accent sur la grande influence de l'arrière-fond social sur les parcours scolaires des élèves luxembourgeois. Les inégalités dans les parcours scolaires liées à l'arrière-fond migratoire étaient largement absentes dans les discussions et conclusions de l'étude MAGRIP, et cela pour une simple et bonne raison : la population scolaire luxembourgeoise de 1968 s'avérait encore très homogène sous l'aspect de sa composition culturelle et linguistique. En effet 84.1 % des élèves constituant l'échantillon initial de l'étude MAGRIP étaient de nationalité luxembourgeoise et on peut supposer que ces élèves parlaient en très grande majorité le luxembourgeois à la maison (puisque la double-nationalité n'existait pas à l'époque). Le plus grand groupe d'élèves non-luxembourgeois était celui des élèves italiens avec 7.8 %, alors que la proportion d'élèves de nationalité portugaise était quasiment négligeable avec seulement 0.4 %.

⁵ Deary, Taylor, Hart, Wilson, Smith, Blane, & Starr (2005), p. 455-472.

⁶ Martin, Brunner, Schalke & Berger (2011), p. 37-55.

Cette situation a changé de façon assez spectaculaire au cours des dernières décennies, comme l'illustre la figure 2.⁷



En 1998 (année depuis laquelle les données de nationalité ont été recueillies de manière systématique), la proportion d'élèves ayant la nationalité luxembourgeoise au début de leur carrière scolaire avait déjà chuté jusqu'à un niveau n'atteignant même plus les deux tiers et a ensuite continué à décroître pour connaître une légère hausse à partir de 2009, suite à l'introduction de la double-nationalité. Ce niveau plafonne actuellement à un seuil légèrement au-dessus des 50 %. Une autre variable plus ou moins directement liée à la nationalité et nettement plus importante pour le contexte scolaire, à savoir la langue principale parlée à la maison, a connu une évolution qui est encore plus dramatique que celle constatée pour la nationalité. Ainsi le taux d'élèves qui parlent le luxembourgeois comme langue principale à la maison au début de leur scolarité a chuté d'environ 50 % en 2004 (année depuis laquelle les données sur la langue parlée à la maison ont été recueillies de manière systématique) à un niveau qui dépasse encore légèrement le tiers de la population scolaire (35 %) en 2012/2013 avec une tendance qui continue clairement vers une baisse encore plus importante de ce taux. Une hypothèse fondamentale du système scolaire luxembourgeois qui présume une population d'élèves qui parle majoritairement le luxembourgeois à la maison

7 MENJE (2014).

n'est donc plus pertinente. Au facteur d'inégalité bien connu depuis l'étude MAGRIP en ce qui concerne l'influence sur les parcours scolaires, à savoir l'arrière-fond social, s'est donc ajouté un deuxième facteur d'inégalité potentiel qui est l'arrière-fond migratoire et – comme corollaire de celui-ci – la langue parlée à la maison.

3 Les études PISA : une confirmation des résultats de l'étude MAGRIP

N'ayant jamais participé aux études comparatives internationales à large échelle, le Luxembourg a longtemps maintenu l'illusion que malgré quelques phénomènes de ségrégation sociale apparentes, son système scolaire serait néanmoins basé sur des principes méritocratiques et qu'il arriverait finalement à une bonne qualification des jeunes qui le parcourent. Or si on considère les résultats de l'étude MAGRIP en combinaison avec l'évolution sociodémographique, à quoi pouvait-on s'attendre comme résultat à l'étude PISA lorsque le Luxembourg s'est décidé de participer en 2000 pour la première fois ? Le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) est depuis devenu l'étude-phare parmi les études comparatives internationales à large échelle. Pour ceux qui connaissaient les données empiriques disponibles sur le système scolaire luxembourgeois, les résultats des différentes études PISA qui ont été publiés à partir de 20018 n'étaient pas véritablement étonnants et constituaient en fait une confirmation tardive des conclusions de l'étude MAGRIP.

Au moment de la publication des résultats de la première phase de MAGRIP à la fin des années 70, le constat de l'impact important de l'arrière-fond social sur les parcours scolaires avait encore été nuancé par le constat qu'une telle influence était tout à fait normale et probablement présente dans la plupart des pays. En plus on manquait de points de repères internationaux afin de pouvoir juger de l'importance de ce phénomène au Luxembourg. 9 Cette possibilité de comparaison a été fournie par le caractère international de l'étude PISA qui confirme dans les vagues successives depuis 2000, 2003, 2006, 2009 et 2012 que l'influence de l'arrière-fond social sur les performances scolaires est particulièrement prononcée au Luxembourg. Les résultats du PISA appuient donc à travers ce constat les conclusions initiales de l'étude MAGRIP.¹⁰

En guise d'illustration, on peut se pencher brièvement sur les résultats du PISA 2012.¹¹ Sur un ensemble de 39 pays de comparaison (incluant les pays européens participant au PISA et les pays du G8), le Luxembourg vient en position 17 des pays présentant les

⁸ cf. SCRIPT & EMACS (éds., 2013).

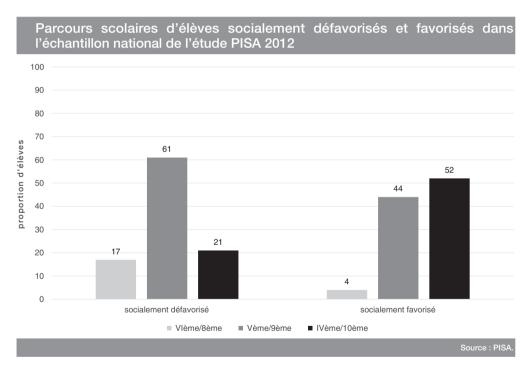
⁹ Lenert (1978), p. 3.

¹⁰ Martin, Dierendonck, Meyers & Noesen (éds., 2008), ainsi que SCRIPT & EMACS (éds., 2013).

¹¹ SCRIPT & EMACS (éds., 2013).

disparités sociales les plus importantes en mathématiques. Pour la compréhension en lecture, le Luxembourg se positionne au rang 11 de ce classement négatif et, pour les compétences en sciences, il se situe au cinquième rang, derrière l'Autriche, la Bulgarie, la France et la Slovaquie. Cette comparaison internationale, illustre que le Luxembourg est effectivement un pays dont le système scolaire produit des disparités sociales particulièrement importantes.

Les résultats du PISA illustrent également le fait qu'au-delà des niveaux de compétence atteints pour les différents domaines de contenu, l'arrière-fond social a un impact considérable sur le parcours scolaire des élèves. En effet, puisque PISA est une étude qui évalue les performances des élèves de 15 ans, cela signifie pour le Luxembourg que les élèves qui participent devraient se trouver soit dans une classe de $10^{\text{ème}}$ (resp. $10^{\text{ème}}$), soit dans une classe de $10^{\text{ème}}$ (resp. $10^{\text{ème}}$), à condition qu'ils soient à l'heure en ce qui concerne leur parcours scolaire, c'est-à-dire qu'ils n'aient pas connu de redoublements au cours de leur cursus scolaire. Or la figure 3 montre que la répartition des élèves sur les classes de $10^{\text{ème}}$ et $10^{\text{ème}}$ n'est pas du tout la même lorsqu'on compare les enfants socialement défavorisés avec les enfants socialement favorisés.

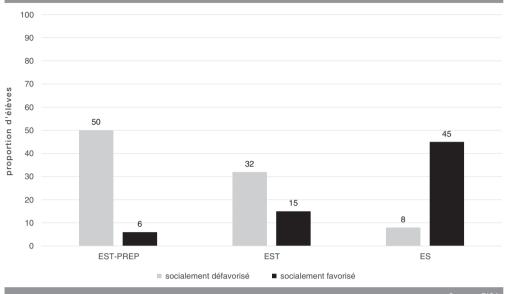


¹² On parle d'élèves socialement défavorisés lorsque les élèves font partie des 25 % de la population présentant au niveau national les valeurs les plus faibles sur l'index d'arrière-fond social utilisé par le PISA (ESCS – Index of Economic, Social and Cultural Status). Les élèves socialement favorisés représentent par contre les 25 % de la population présentant les valeurs les plus élevées sur ce même index.

On peut ainsi constater que 52 % des élèves socialement favorisés se trouvent sur une classe de 10^{ème}, alors que seulement 21 % des élèves socialement défavorisés se trouvent sur cette même classe (qui a seulement pu être atteinte à l'âge de 15 ans sans redoublement). Il n'est donc pas étonnant de constater que le phénomène du redoublement touche les élèves d'une manière très différente en fonction de leur arrière-fond social. Alors que seulement 9 % des élèves socialement favorisés ont connu un redoublement à l'école fondamentale, ce pourcentage s'élève à 36 % pour les élèves socialement défavorisés. En ce qui concerne les redoublements à l'école secondaire, l'écart s'avère également très grand, même s'il est moins prononcé que pour les redoublements à l'école fondamentale. Au secondaire 13 % des élèves socialement favorisés ont connu un redoublement contre 28 % des élèves socialement défavorisés.

Les résultats du PISA 2012 illustrent également que l'arrière-fond social des élèves montre un lien très fort avec l'orientation dans les différentes filières de l'enseignement secondaire qui représentent au Luxembourg des filières clairement hiérarchisées en fonction des exigences curriculaires et en fonction de la performance des élèves. En effet, la filière de l'ES (Enseignement Secondaire) accueille les élèves les plus performants et les confronte avec les exigences curriculaires les plus élevées. La filière de l'EST (Enseignement Secondaire Technique) accueille en règle générale les élèves qui ont un profil de compétences présentant des faiblesses partielles et essaie d'en tenir compte à travers un curriculum moins exigeant. Enfin l'EST-préparatoire (EST-PREP) offre un enseignement modulaire à la carte aux élèves montrant les profils de performance les plus faibles. PISA a documenté très clairement à travers les différents cycles que les performances moyennes de ces trois filières montrent des écarts très importants qui équivalent approximativement à des écarts de deux années et demie d'apprentissage si on compare une filière plus exigeante à une filière moins exigeante (ES versus EST ou EST versus EST-PREP). La figure 4 montre la répartition des élèves sur les trois filières en fonction de leur arrière-fond social.





La figure 4 montre que pour la filière la plus performante, à savoir l'ES, 45 % des élèves sont issus d'un milieu socialement favorisé, alors que seulement 8 % des élèves sont issus d'un milieu socialement défavorisé. Pour la filière la moins performante (EST-PREP), cette situation s'inverse avec 50 % des élèves qui présentent un arrière-fond social défavorisé, alors que seulement 6 % des élèves présentent un arrière-fond social favorisé.

Ajoutons néanmoins que les études PISA ont étendu les conclusions de l'étude MAGRIP en pointant pour la première fois sur la situation des enfants avec arrière-fond migratoire et en documentant que cet arrière-fond migratoire constitue pour le Luxembourg une deuxième source majeure d'inégalités en ce qui concerne les parcours scolaires des élèves. Ici encore les disparités que le système scolaire luxembourgeois produit en fonction de l'arrière-fond migratoire s'avèrent particulièrement importantes dans la comparaison internationale. Si on situe à nouveau le Luxembourg parmi les 39 pays européens plus G8 déjà évoqués plus haut, en considérant maintenant le positionnement des pays en fonction des disparités les plus importantes qui sont constatées lorsqu'on compare les élèves avec et sans arrière-fond migratoire, on constate que le Luxembourg vient en 11ème position pour les disparités en mathématiques, en 6ème position pour celles en compréhension de la lecture et enfin en 4ème position en ce qui concerne les disparités pour le domaine des sciences naturelles. La situation s'avère donc encore moins favorable que celle qui a été esquissée pour l'influence de l'arrière-fond social, ce qui indique déjà que les deux phénomènes présentent des liens

importants. En effet, la population scolaire luxembourgeoise qui présente un arrièrefond migratoire est une population qui présente en moyenne un arrière-fond social plutôt défavorisé.

4 La situation actuelle : des effets cumulatifs sur les parcours scolaires basés sur les inégalités sociales et sur les inégalités en provenance de l'arrière-fond migratoire

Depuis 2009, les conclusions issues de MAGRIP et du PISA concernant les inégalités dans les parcours scolaires ont été corroborés par les résultats issus du monitoring scolaire luxembourgeois, le dispositif des Épreuves Standardisées (ÉpStan; cf. www.epstan.lu). Ce que les Épreuves Standardisées rajoutent par rapport à MAGRIP et au PISA, c'est qu'elles permettent un suivi longitudinal annuel de l'évolution de ces inégalités et qu'elles permettent d'apprécier la situation au début de l'école fondamentale. En effet, les résultats du PISA recueillis en fin de la scolarité obligatoire laissent la question ouverte si les inégalités observées à ce moment correspondent à des inégalités qui se développent au cours de la carrière scolaire des élèves pour aboutir à un écart important à l'âge de 15 ans, alors qu'on partait d'une situation plus au moins équitable au début du cursus scolaire ou si par contre ces inégalités sont apparentes très tôt dans la scolarité des enfants pour se maintenir à un niveau stable par la suite. Afin de donner une réponse à cette question, nous allons dans la suite esquisser et discuter quelques résultats majeurs obtenus à travers les Épreuves Standardisées pour les années 2011 à 2013 en 3^{ème} année scolaire (cycle 3.1, début de la scolarité obligatoire) et les comparer à ceux obtenus en 9ème année scolaire (fin de la scolarité obligatoire).¹³

4.1 Des inégalités dans les parcours scolaires dès la 3ème année scolaire

Les résultats des Épreuves Standardisées montrent que les inégalités dans les parcours scolaires s'amorcent très tôt et sont déjà fortement ancrés dès le début de la scolarité des enfants. L'indicateur le plus visible pour les inégalités précoces dans les parcours scolaires est certainement celui du redoublement qui conduit au retard scolaire. Pour cet indicateur, on constate que le pourcentage d'enfants présentant déjà un retard en 3ème année scolaire a augmenté de 16 % en 2011 à 18 % en 2012. Autrement dit, presque 1 enfant sur 5 accuse déjà un retard en début de sa carrière scolaire. Or ce phénomène du retard scolaire n'affecte pas tous les élèves de la même manière. Parmi les enfants présentant déjà un retard en 3ème année scolaire, on trouve ainsi selon les années entre 33 % et 39 % d'enfants socialement

défavorisés, alors que parmi les élèves qui sont à l'heure, la proportion des élèves socialement défavorisés varie entre 19 % à 20 %. De même, les enfants avec arrière-fond migratoire représentent entre 70 % et 74 % de la population d'élèves présentant un retard précoce, alors que leur proportion parmi les élèves qui sont à l'heure varie entre 50 % et 52 % au cours des années 2011 à 2013.

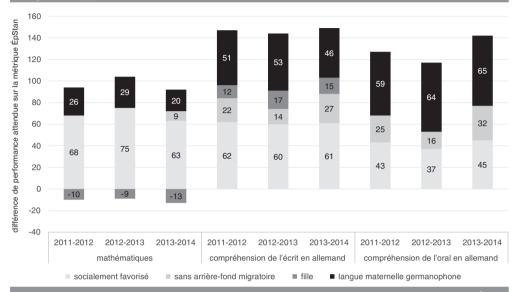
Des résultats analogues sont obtenus en 9ème année scolaire, c'est-à-dire à la fin de la scolarité obligatoire. Le taux de retard scolaire a maintenant considérablement évolué et le phénomène du redoublement est quasiment devenu une normalité, puisque cette mesure touche maintenant presque la moitié des élèves, ce qui constitue en soi déjà un constat extrêmement inquiétant. En ce qui concerne l'affectation différentielle en fonction de l'arrière-fond social et de l'arrière-fond migratoire, les résultats sont assez proches de ceux trouvés pour le début de la scolarité. Parmi les élèves présentant un retard scolaire, le taux d'élèves socialement défavorisés varie entre 25 % et 32 %, alors que les élèves défavorisés représentent selon les années entre 17 % et 21 % de la population des élèves qui sont à l'heure. De même, les enfants avec arrière-fond migratoire représentent entre 60 % et 63 % des élèves avec retard scolaire, alors que leur proportion parmi les élèves qui sont à l'heure varie entre 40 % et 46 %.

Ces résultats semblent donc indiquer une différenciation qui est légèrement moins importante pour la fin de la scolarité obligatoire que pour son début. Par contre l'entrée dans le secondaire a ouvert la porte à une différenciation supplémentaire qui est celle des filières hiérarchisées qui impliquent une ségrégation sociale, de même qu'une ségrégation en fonction de l'arrière-fond migratoire. Ainsi le taux d'élèves socialement défavorisés dans la filière la plus performante (ES) varie entre 10 % et 12 %, alors que ce taux varie entre 33 % et 40 % pour la filière la moins performante (EST-PREP). En ce qui concerne les enfants avec arrière-fond migratoire, ils représentent entre 30 % et 34 % des élèves dans la filière de l'ES, alors que leur taux s'élève à des valeurs entre 64 % à 67 % dans l'EST-PREP.

4.2 Des inégalités reposant sur des facteurs cumulatifs : l'arrière-fond social, l'arrière-fond migratoire et l'arrière-fond linguistique

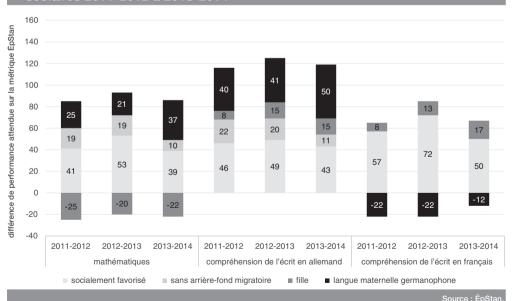
Ces résultats suggèrent donc que les inégalités qui affectent le parcours scolaire des élèves au Luxembourg s'installent très tôt dans la carrière scolaire des enfants et que le système éducatif n'arrive plus à les pallier par la suite. En plus, les deux facteurs prépondérants dans ces inégalités semblent être l'arrière-fond social et l'arrière-fond migratoire. Cette hypothèse se voit corroborée par les résultats de modèles prédictifs cumulatifs qui ont été élaborés afin de quantifier le poids relatif de différents facteurs d'influence sur la performance des élèves aussi bien en 3ème qu'en 9ème année d'études.

Effets cumulatifs de l'arrière-fond social, migratoire et linguistique sur les performances des élèves dans les ÉpStan en 3ème année d'études (resp. au cycle 3.1) pour les années scolaires 2011-2012 à 2013-2014



Source : EpStan.

Effets cumulatifs de l'arrière-fond social, migratoire et linguistique sur les performances des élèves dans les ÉpStan en classe de Vème/9ème pour les années scolaires 2011-2012 à 2013-2014



Comme on peut le voir sur les deux figures, les facteurs d'influence qui ont le plus grand impact positif sur la performance des élèves aussi bien en 3ème année d'études qu'en 9ème année d'études sont une situation sociale favorable, ainsi qu'une langue maternelle germanophone, ce qui est notamment le cas pour les élèves luxembourgeois sans arrièrefond migratoire. L'absence d'arrière-fond migratoire constitue encore indépendamment du fait de parler une langue germanophone à la maison un facteur d'influence positif sur la performance des élèves. Ceci pourrait indiquer que les connaissances plus approfondies du contexte socio-culturel luxembourgeois qui vont de pair avec une absence d'un arrièrefond migratoire peuvent être directement mises à profit afin d'influencer positivement les apprentissages réalisés dans le système scolaire luxembourgeois. Ces trois facteurs cumulés impliquent à eux tout seuls un avantage de performance dans la langue d'instruction principale qu'est la langue allemande d'environ 120 points sur la métrique ÉpStan, ce qui correspond approximativement à un gain d'apprentissage de trois années de scolarisation, donc un avantage considérable qui a naturellement un impact très important sur le parcours scolaire des élèves concernés. En mathématiques, on constate également que les trois facteurs (arrière-fond migratoire, linguistique et social) jouent de façon cumulative, mais que l'arrière-fond social joue un rôle plus prépondérant pour cette matière qui est moins chargée en contenu linguistique.

Ce qui est surtout notable dans les figures 5 et 6 est le fait que les modèles prédictifs cumulatifs sont très semblables pour la 3ème et la 9ème année scolaire en ce qui concerne le poids relatif des différents facteurs d'influence, ce qui est surtout visible pour les domaines de compétence qui ont été évalués aux deux moments de mesure, tels que les mathématiques et la compétence en lecture de l'allemand. Ceci indique que les inégalités générées par les grands facteurs d'influence que sont l'arrière-fond social et l'arrière-fond migratoire dont le corollaire est notamment le fait de parler le plus souvent une langue non-germanophone à la maison se manifestent déjà très tôt dans la carrière scolaire des élèves. Autrement dit, un parcours scolaire plus ou moins couronné de succès, car dès le départ sous l'influence de facteurs d'inégalité apparents, peut déjà être prédit à un stade très précoce de la carrière scolaire des élèves, avec toutes les conséquences à long terme que cela peut engendrer, si on part de l'hypothèse que le niveau scolaire qui va pouvoir être atteint aura un impact primordial sur la réussite professionnelle future, telle que cela a pu être montré par l'étude MAGRIP.

5 Conclusions

On peut conclure de ce qui précède que le système scolaire luxembourgeois a toujours peiné et peine toujours avec la tâche de gérer efficacement l'hétérogénéité de sa population scolaire, dans la mesure où des inégalités qu'on trouve dans toutes les sociétés et qui ont partout une influence sur les parcours scolaires des élèves s'avèrent peser de manière particulièrement lourde sur les parcours scolaires des élèves au Luxembourg. À la difficulté de gérer une hétérogénéité sociale constatée au cours des années 70 à la suite de l'étude MAGRIP s'est rajoutée au cours des dernières décennies la tâche encore plus difficile de gérer une hétérogénéité sociale en combinaison avec une hétérogénéité culturelle et linguistique qui va toujours croissante.

Ceci est certainement en partie dû à la situation linguistique particulière d'un pays qui dispose de trois langues officielles et qui se voit donc confronté à l'obligation de garantir à ses citoyens la possibilité d'une participation active à sa vie sociétale, ce qui implique bien entendu une maîtrise des langues officielles du pays. La question qui devra être répondue dans ce contexte est la condition nécessaire et suffisante pour garantir cette participation. Est-ce que cette réponse inclut l'objectif d'une maîtrise « parfaite » de ces trois langues au risque d'infliger aux enseignants et aux élèves des curricula trop complexes et trop exigeants qui vont en fin de compte constituer une mission quasiment impossible allant dès le départ exacerber les inégalités sociales et culturelles ? Ou est-ce qu'on doit se décider de viser une instruction de base réussie dans les trois langues du pays en acceptant un profil comportant des niveaux différents et comportant avant tout une langue-cible clairement identifiée pour laquelle on vise un niveau de compétence plus ambitieux ?

Une autre question à laquelle il faudra donner une réponse est celle des stratégies qu'on veut mettre en œuvre pour gérer une population scolaire qui présente une hétérogénéité particulièrement élevée. Les stratégies de gestion de l'hétérogénéité actuelles comportent essentiellement deux pistes qui n'ont pas fait leurs preuves : le retard scolaire et la multiplication des filières d'enseignement afin d'homogénéiser les groupes d'élèves. Dans ce domaine, il sera également primordial d'imaginer et d'implémenter des stratégies nouvelles qui ne visent plus une homogénéisation des groupes d'apprentissage dont la réalisation s'est avérée illusoire, mais qui visent plutôt une prise en charge efficace de groupes d'apprentissage considérés comme étant toujours hétérogènes et abordés avec des méthodes pédagogiques qui voient cette hétérogénéité comme normale et peut-être même comme une chance.

Bibliographie

BAMBERG, MARCEL & DICKES, PAUL & SCHABER, GASTON (1977): Étude MAGRIP. Premier rapport de synthèse. Institut Pédagogique, Walferdange.

BRUNNER, MARTIN & MARTIN, ROMAIN (éds., 2011): Die MAGRIP-Studie (1968-2009). Wie beeinflussen sozio-kognitive Merkmale von Kindern im Grundschulalter und ihre Bildungswege ihr späteres Leben als Erwachsene in Luxemburg? Université du Luxembourg, Luxembourg.

DEARY, IAN J. & TAYLOR, MICHELLE D. & HART, CAROLE L. & WILSON, VALERIE & SMITH, GEORGE DAVEY & BLANE, DAVID & STARR, JOHN M. (2005): Intergenerational social mobility and mid-life status attainment: Influences of childhood intelligence, childhood social factors, and education. In: Intelligence, Volume 33, Issue 5, September–October 2005, Pages 455–472.

KERGER, LUCIEN & SCHROBILDGEN, MARC (1986): Le niveau scolaire atteint. Déterminants et conséquences sociales. Université de Nancy II, Nancy.

KERGER, LUCIEN (2011): Les résultats des deux premières phases de l'étude MAGRIP. In: BRUNNER, MARTIN & MARTIN, ROMAIN (éds., 2011): Die MAGRIP-Studie (1968-2009). Wie beeinflussen sozio-kognitive Merkmale von Kindern im Grundschulalter und ihre Bildungswege ihr späteres Leben als Erwachsene in Luxemburg? Université du Luxembourg, Luxembourg.

LENERT, P. (1978) : Étude MAGRIP : Recherche des traces perdues de la matière grise. In : Luxemburger Wort, lundi 14 août.

MARTIN, ROMAIN & DIERENDONCK, CHRISTOPHE & MEYERS, CHRISTIAN & NOESEN, MÉLANIE (éds., 2008): La place de l'école dans la société luxembourgeoise de demain. De Boeck, Bruxelles.

MARTIN, ROMAIN & BRUNNER, MARTIN & SCHALKE, DANIELA & BERGER, FRÉDÉRIC (2011): Soziale Mobilität. In: BRUNNER, MARTIN & MARTIN, ROMAIN (éds., 2011): Die MAGRIP-Studie (1968-2009). Wie beeinflussen sozio-kognitive Merkmale von Kindern im Grundschulalter und ihre Bildungswege ihr späteres Leben als Erwachsene in Luxemburg? Université du Luxembourg, Luxembourg.

MARTIN, ROMAIN & UGEN, SONJA & FISCHBACH, ANTOINE (éds., 2015) : Épreuves Standardisées. Bildungsmonitoring für Luxemburg. Nationaler Bericht 2011 bis 2013. Université du Luxembourg, Esch-sur-Alzette.

MENJE (2014) : Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse : Les chiffres clés de l'éducation nationale. Statistiques et indicateurs 2012-2013. MENJE, Luxembourg.

SCRIPT & EMACS (éds., 2013): Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques & Université du Luxembourg, Unité de Recherche Educational Measurement and Applied Cognitive Science: PISA 2012. Nationaler Bericht Luxemburg. MENFP, Luxembourg.

Jeunes générations, inégalités et problèmes sociaux : chômeurs, décrocheurs, Neets, au Luxembourg et chez nos voisins

LOUIS CHAUVEL

Au cours des deux dernières décennies, de nombreux pays développés ont fait face à une réalité nouvelle : l'émergence d'une jeunesse mal intégrée, échappant de façon volontaire ou non aux institutions traditionnelles d'intégration dans le monde des études, du travail salarié, aux stages et aux trajectoires traditionnelles d'entrée dans la vie adulte. Dans les années 1970, le modèle dominant ou tout au moins majoritaire était fondé sur une transition presque immédiate des études, le plus souvent courtes, au monde du travail¹. D'un point de vue familial, l'indépendance résidentielle était rapide, en raison du coût modéré des logements au regard du niveau des salaires, et la génération était véritablement adulte dès l'âge de 25 ans, c'est-à-dire mariée avec enfants, en emploi stable ou sinon en charge des activités domestiques pour les « femmes au foyer ». Si ce modèle, maintenant plus éclaté, plus souvent réversible, s'éloigne dans le temps, il reste la figure de référence d'une transition aboutie dans la vie. Pour autant, cette référence à un temps de progression bien ordonné a lieu de nous inquiéter aujourd'hui puisque l'avenir que nous offrons ou non à nos jeunes est aussi l'avenir que le pays se donne à lui-même² ou simplement à l'avenir de la vie humaine³.

Le débat sur les « Neets » : phénomène neuf ou problème mal posé

Au Royaume-Uni, à la fin des années 1990, le premier ministre Tony Blair⁴ souligne les problèmes d'une jeunesse « not involved in any education, training or employment ». La question d'une jeunesse laissée à la dérive s'est rapidement étendue aux pays développés du Commonwealth d'abord, au Canada et en Australie, puis largement dans la sphère asiatique des pays développés en ralentissement, comme au Japon⁵ et ailleurs. Le débat statistique et social sur l'émergence du phénomène Neet « Not in Education, Employment, or Training » a connu une expansion globale : cette population ni en emploi, ni aux études,

- 1 Mendras (1989).
- 2 Meisch (2015).
- 3 Jonas, Greisch & Gillen (1991).
- 4 Blair (1999), p.6.
- 5 Genda (2007).

ni en formation (y compris les stages et les dispositifs d'apprentissage) est maintenant un outil d'analyse universel des spécialistes de la jeunesse. Le débat coalesçant était censé offrir une mesure au phénomène nouveau dans de nombreux pays de chômage de masse des jeunes, au manque d'intégration dans les modèles traditionnels d'emploi, à la sortie de la population active de jeunes chômeurs découragés, à l'extension d'une population désœuvrée, démotivée, socialement inadaptée, potentiellement dangereuse pour l'ordre public, puisque son oisiveté et sa vie à l'écart des institutions ont été vues dans plusieurs pays (UK, Australie, etc.) comme facteurs potentiellement criminogènes. La structuration de gangs urbains, le commerce ou l'abus de substances interdites, l'expansion du suicide de jeunes et les comportements autodestructifs, seraient autant de phénomènes en expansion dans des sociétés ayant perdu le cercle vertueux d'une transition bien ordonnée du statut d'enfant à celui d'adulte autonome.

A l'actif du débat sur les *Neets*, il convient de souligner une contribution importante à la prise de conscience d'un problème social systémique subi par la partie la plus fragile de la jeunesse. Le modèle ancien connu naguère par la génération des (grands) parents est profondément déstabilisé : les enfants de la crise ne bénéficieront plus systématiquement des acquis de la société industrielle de plein emploi⁶. Certains secteurs de la société sont indemnes – les mieux diplômés, les classes moyennes supérieures, les catégories mieux protégées par leur ressources cognitives ou patrimoniales – alors que d'autres font face à des risques croissants d'échec au moment de la transition, puis tout au long de leur trajectoire de jeunes adultes mais aussi bien au-delà.

Au passif de cette notion floue de Neets se trouvent de nombreux éléments résultant d'un problème social mal posé. D'abord, la population définie par le terme de Neets est un agrégat sans cohérence. Dans la société industrielle traditionnelle, la population des jeunes « ni en emploi, ni aux études, ni en formation » était massive parmi les jeunes femmes en transition rapide vers le modèle de mère de famille consacrant toute son activité à la sphère domestique. Ce modèle de « Neet » féminin, quoique plus rare aujourd'hui, est loin d'avoir disparu, en particulier dans les catégories sociales populaires où perdurent les modèles de la société industrielle, où l'intégration par la vie de famille est pour les femmes le symétrique du travail en entreprise pour les hommes. Sans être aujourd'hui un modèle socialement valorisé par tous, il ne correspond en rien à l'idée d'une jeunesse à la dérive qui avait prévalu dans l'expression initiale du problème Neet. Il convient donc de faire la différence entre d'un côté la définition rectifiée des Neets (Neet1) qui exclut du décompte les femmes au foyer et de l'autre la définition élargie (Neet2) qui risque de grossir artificiellement le

pourcentage en incluant les femmes inactives du point de vue du Bureau international du travail alors qu'elles s'occupent à plein temps de leurs enfants.

Les analyses longitudinales ont montré par ailleurs que la situation des Neets est le plus souvent temporaire, les jeunes concernés finissant le plus souvent à trouver un emploi, même précaire. Il ne s'agirait donc en rien d'un groupe social clairement défini porteur d'une identité propre, mais d'un agrégat sans consistance ni véritable durée. La définition des Neets recouvre donc une population disparate, faite de facettes contrastées, particulièrement genrées avec des profils nettement divergents selon les trajectoires des hommes et des femmes.

La situation luxembourgeoise à la lumière du soleil levant

Par-dessus tout, le problème « Neet » ne représente qu'une partie peut-être résiduelle des problèmes des jeunes. Ici au Luxembourg, comme dans d'autres pays, le mot « Neet » pourrait empêcher de voir la véritable réalité des défis de la jeunesse aujourd'hui.

Le cas japonais peut nous éclairer. Il montre en effet que même là où le problème Neet n'existe pas spécifiquement, il est utilisé pour qualifier des problèmes de jeunes d'une tout autre nature. Le Japon des années 1990 est un pays tardivement rattrapé par le ralentissement économique vécu bien avant dans les pays occidentaux. Là, le débat sur le problème Neet s'est présenté avec force, plus encore qu'au Royaume-Uni : pour les spécialistes japonais de la jeunesse et du travail, le phénomène nouveau des années 2000 est l'émergence d'une classe générationnelle en situation de divergence vis-à-vis du modèle d'intégration de leurs parents : les *Hikikomori* (号 き きり), jeunes cloîtrés dans un monde virtuel, préférant les jeux vidéo à la vie réelle, phobiques sociaux, restant généralement au domicile et à la charge complète de leurs parents, ont représenté une forme de traumatisme social⁷ puisque ces jeunes exprimaient une révolution passive devant toutes les valeurs japonaises de l'après-guerre et du rêve nippon.

Pour autant, même si les *Hikikomori* mettaient en évidence des difficultés réelles d'adhésion de la jeunesse aux contraintes de la civilisation japonaise, les statistiques officielles ont toujours mis en évidence une faible prévalence de ce problème : le chômage reste structurellement des plus faibles. Les données sociales soulignaient plutôt une érosion dangereuse du modèle du salariat stable en plein emploi dans le secteur méritocratique le plus concurrentiel – mieux payé mais exigeant une motivation et une adhésion intégrale au modèle d'entreprise japonaise tel qu'il a culminé dans les années 1980. Les observateurs

⁷ Chauvel (2010).

assistaient d'un côté à la baisse des recrutements par les grandes entreprises traditionnelles les plus valorisées dans le modèle japonais et de l'autre à la multiplication des cas de diplômés échouant dans les démarches de recrutement. Les Freeters ($7 \cdot 1 - 9 - furita$), une catégorie de jeunes dérogeant à la normalité du système nippon, se trouvaient – bon gré mal gré – en position de travailleurs précaires, vivant de petits jobs tels que serveurs de bar de nuit, employés de fast-food, avec des revenus suffisants pour renouveler leur garde-robe et s'offrir une teinture de cheveux orange ou violette, mais certainement pas pour se loger. Un paramètre central n'est pas simplement la dégradation des conditions de travail et de salaire, mais aussi un niveau de coût du logement à l'achat ou à la location dont la conséquence est de remettre en question le modèle d'autonomie des individus et des familles dans leur entrée dans la vie adulte.

Au Japon, de ces difficultés a résulté une massification des « célibataires parasites » (パラサイトシングル parasaito shinguru) vivant des années dans le logement de leurs parents, bien au-delà des normes d'âge jusque-là acceptées, à l'instar de la « génération Tanguy » française, de la Peter Pan generation britannique (Don't grow up: it's a trap!), de la kangaroo generation américaine qui revient au giron familial au premier souci d'emploi ou de divorce mal géré. La réalité de ces difficultés presqu'universelles est que les jeunes peinent de plus en plus à trouver des emplois décents, sécures, ouvrant la possibilité rapide de niveaux de salaire suffisants pour se loger avec une famille en construction, faute de quoi un cercle vicieux risque de se mettre en mouvement : sans salaire suffisant, pas de motivation à trouver son indépendance, sans ressources soutenables, autant dépendre des redistributions sociales et de celles de la famille, et sans perspectives, plutôt se satisfaire d'un sort plutôt agréable d'artiste désœuvré dans la mesure où il laisse quelque loisir. Dans de nombreux pays, cet anti-modèle pour la jeunesse est au centre des angoisses sociales : la variante chinoise de la « ant tribe » (蚁族: yǐ zú), cet ensemble de diplômés travailleurs et brillants préférant malgré tout un petit emploi de journaliste stagiaire sous-payé à Shanghai dans un magazine postmoderne à une position de pouvoir et de prestige dans une grande entreprise de la Chine intérieure. Les membres de ce groupe possèdent un matériel informatique hyperconnecté à la pointe mondiale du domaine mais vit dans un appartement de la taille d'un placard, d'où le nom de « tribu des fourmis ».

Pourquoi ce diagnostic japonais et occidental est-il si important pour nous ici au Luxembourg? Parce que ce débat souligne avant tout que la notion de Neet peut tout à la fois présenter un défi social important et en même temps nous fourvoyer vers des diagnostics inexacts. Les Neets nous portent à observer les chômeurs découragés qui ne pointent plus, les moins diplômés et les plus précaires, alors que le mal pourrait être plus général et pourrait toucher par contagion les secteurs de la jeunesse même les plus diplômés. Comme ils concentrent le regard sur des populations disparates et mal caractérisées, ils

présentent le risque de mal orienter le débat public dans le travail d'élaboration de politiques sociales idoines. S'il a contribué à attirer l'attention sur les problèmes de la jeunesse, l'outil conceptuel « Neet » reste malcommode, et permet peu de comparaisons entre hommes et femmes, niveaux de diplômes, entre pays.

Le modèle des nimileuristas espagnols comme problème social

La meilleure façon de mesurer les problèmes de la jeunesse et de la transition vers la vie adulte est précisément de rouvrir le débat sur les classes d'âge et les catégories statistiques utilisées. Les Neets sont une modalité parmi bien d'autres de vécu des difficultés de la société postindustrielle. Certains pays peuvent mettre en évidence le chômage de masse de la jeunesse, d'autres, et parfois les mêmes, la précarisation généralisée des jeunes générations d'adultes et leur procrastination dans l'entrée dans la vie jusque vers des âges indéterminés. Il se peut aussi que sans partager le sort des Neets, une partie des jeunes adultes, quoique bien intégrés dans le monde du travail en tant que salariés permanents, renoncent à fonder une famille parce que les niveaux de salaires sont en tel décalage avec celui des logements que la seule solution pour connaître un certain confort est de rester chez les parents. S'installer durablement chez ses parents et pour y mener une vie « normale » – en tout cas acceptée comme telle par les acteurs sociaux – est une perspective banalisée depuis près d'une génération dans de nombreux pays du sud de l'Europe et dans les Balkans. Il est habituel que les grands enfants, en particulier les garçons, demeurent dans ce que certains sociologues italiens appellent « Hotel Mama » où il est possible de bénéficier d'un certain confort, et même envisageable de se donner une vie presque matrimoniale avec des partenaires plus ou moins stables⁸ pourvu qu'aucun enfant n'en résulte jamais. Il reste que les limites de cette indépendance se repèrent démographiquement à la faible fécondité de l'Italie et de l'Espagne, sociétés à la dynamique de population à peu près insoutenable – au sens systémique d'absence de durabilité de la forme sociale – puisqu'il devrait en résulter une difficulté terminale à couvrir les dépenses de retraites et à transmettre les ressources de la société.

La figure de cette insoutenabilité est celle des jeunes Espagnols, en particulier des mileuristas⁹ et de ceux qui leur ont succédé¹⁰, les Nimi (ni-mileuristas), ce groupe social de surdiplômés trentenaires souvent multilingues destinés à vivre pour toujours dans des stages ou des emplois précaires pour moins de 1 000 euros par mois, ce qui ne permet pas de se loger dans les villes espagnoles des années 2000 ou 2010. Les conséquences en

⁸ Cavalli (2000), Mendras et Meyet (2002).

⁹ Espido Freire (2006).

¹⁰ Soler (2014).

termes d'image de soi d'une jeunesse mal payée, dépendante de l'État et des collectivités locales les stipendiant pour de médiocres fonctions, dépendante de la famille pour le logement et la consommation, y sont incalculables ; la situation antérieure de plein emploi permettant de s'autonomiser précocement des parents était bien plus favorable au bien-être. En Espagne, le contraste est stupéfiant entre les générations de la movida qui avaient inventé la modernité post-franquiste et bénéficié d'une situation économique porteuse – et qui sont donc homologues de nos premiers baby-boomers – et ces nimileuristes typiques, qui vivent le contrecoup du bien-être de leurs prédécesseurs – progression forte des conduites à risque, de l'alcoolisme, des addictions, du suicide, etc. dont on mesure la prévalence croissante. Par contraste, les « générations précaires » à la française feraient presque figure de privilégiées. Après les tendances de progrès des années 1970 dont les premiers baby-boomers avaient bénéficié¹¹, le retournement produit un contrecoup subi par les générations X, Y et Z confrontées à une dépendance de moins en moins choisie. Ces cas extrêmes du Sud de l'Europe ont un motif économique très clair : la difficulté à trouver des logements décents.

De ces analyses internationales résulte un double diagnostic. D'abord, le chômage n'est pas la seule mesure des difficultés de la jeunesse mais forme plutôt la partie la plus visible de l'iceberg des problèmes sociaux dont on ignore souvent la profondeur réelle. Ensuite, les difficultés d'entrée dans la vie de la jeunesse ne s'arrêtent pas à l'âge de 25 ans comme le concevaient les anciennes définitions statistiques datant de l'ère industrielle¹², mais doivent être observées jusqu'à l'âge de 35 ou mieux de 40 ans pour comprendre comment une partie grandissante de la jeunesse se perd sur la route de l'entrée dans la vie.

La situation luxembourgeoise : le problème Neet n'est pas central...

Si nous cherchons à quantifier la prévalence du problème Neet au Luxembourg et à la comparer aux voisins européens, les résultats sont encourageants et montrent la bonne santé relative du pays d'un point de vue économique. Nous nous centrons ici sur le Grand-Duché comparé à l'Allemagne, la France, et le Royaume-Uni. Nous avons choisi l'année 2011 de l'enquête EU-Silc (European Union Statistics on Income and Living Conditions) parce que son module caractérisant les origines sociales des individus – en particulier les caractéristiques socioprofessionnelles, des parents ainsi que leur diplôme et leurs origines en termes de migration – permet de différencier première et seconde génération d'immigrés.

Une des raisons de la préférence des spécialistes de la jeunesse pour la statistique des Neets provient de ce que le taux de chômage tel qu'il est défini par la statistique sociale (le nombre de chômeurs rapporté à celui de la population active, à l'exclusion des étudiants

¹¹ Roberts (2012).

¹² Mendras (1989).

et des autres personnes sans emploi ne cherchant pas d'emploi) présente plusieurs biais problématiques. D'une part, il pourrait offrir une vision pessimiste des difficultés des jeunes puisque cet indicateur extrait du dénominateur la partie de la population en études : en ignorant ces derniers, particulièrement nombreux en dessous de l'âge de 25 ans, la statistique renforce la visibilité des problèmes sociaux. D'autre part, en excluant du décompte les chômeurs découragés sortis de la population active, le taux de chômage présente le biais inverse d'ignorer les cas les plus radicaux d'exclusion sociale. Au contraire, la statistique des Neets rapporte la totalité du groupe social en difficulté à la totalité de la classe d'âge, d'où une plus juste visibilité attendue des problèmes.

C'est ainsi que pour les deux sexes, le taux de chômage des plus jeunes adultes donne l'impression que le Luxembourg partage les difficultés de la jeunesse française. Pour autant, dès la classe d'âge des 20-24 ans, la situation luxembourgeoise se rapproche de celle de l'Allemagne où le chômage a été correctement résorbé au cours des dernières années. La statistique des Neets montre quant à elle le relatif bon état social de la jeunesse au Grand-Duché.

Tableau 1 : Taux de chômage et pourcentage de Neets par classe d'âge et par sexe

	Taux de chômage					Pourcentage de Neets-1					Pourcentage de Neets-2						
		ł	nomme	S		_	hommes				hommes						
	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39		18-19	20-24	25-29	30-34	35-39		18-19	20-24	25-29	30-34	35-39
DE	12%	8%	7%	8%	3%	DE	8%	6%	7%	9%	5%	DE	8%	6%	8%	9%	6%
FR	30%	23%	10%	8%	8%	FR	14%	21%	13%	11%	10%	FR	15%	21%	13%	11%	10%
LU	28%	16%	6%	5%	5%	LU	11%	10%	6%	6%	6%	LU	12%	11%	7%	7%	8%
UK	24%	15%	9%	6%	7%	UK	13%	14%	11%	9%	12%	UK	13%	14%	12%	10%	14%
femmes			<u> </u>		İ	emme	S				1	femme	S				
	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39		18-19	20-24	25-29	30-34	35-39		18-19	20-24	25-29	30-34	35-39
DE	6%	10%	10%	8%	7%	DE	6%	7%	8%	7%	7%	DE	7%	9%	22%	31%	25%
FR	23%	22%	12%	7%	9%	FR	9%	16%	14%	11%	14%	FR	10%	19%	22%	19%	22%
LU	27%	15%	8%	7%	7%	LU	6%	7%	7%	6%	6%	LU	9%	13%	20%	24%	26%
UK	11%	11%	7%	4%	3%	UK	7%	11%	9%	7%	6%	UK	8%	20%	26%	30%	26%

Source: Eu-Silc 2011 – Eurostat / Neet1 est la définition rectifiée qui exclut du décompte les personnes en charge à plein temps des activités domestiques (« femmes au foyer »), alors que Neet2 est la définition standard qui tend à dramatiser la situation en les incluant.

Il résulte de ces données un ensemble d'informations utiles pour la mise en œuvre de politiques sociales appropriées. Tout d'abord, le petit nombre de très jeunes adultes résidant au Luxembourg et sortis des études fait face à de vraies difficultés, par comparaison avec l'Allemagne : il devrait être possible d'améliorer le sort de cette population notamment par le développement de politiques d'apprentissage qui continuent de faire leurs preuves

en Allemagne relativement aux autres pays. Ensuite, heureusement, ces difficultés précoces tendent à se résorber rapidement avec l'âge, puisque la situation luxembourgeoise est proche de celle de l'Allemagne dès la classe d'âge des 25 ans. Enfin, comme le modèle de « femme au foyer » persiste, il est important de prévoir, ultérieurement, des politiques de réintégration dans l'emploi pour celles qui, le moment venu, lorsque les enfants sont grands, souhaitent un retour à l'emploi.

Table 2 : Pourcentage de Neets-1 par classe d'âge et situation d'immigration (hommes et femmes)

	Natifs					
			25-29	30-34	35-39	
DE			7%	8%	6%	
FR			13%	9%	10%	
LU			5%	3%	3%	
UK			11%	8%	9%	

Tourcentage de Neets-1								
	Seconde génération							
	25-29 30-34 35-39							
DE			X	12%	4%			
FR			15%	22%	17%			
LU			7%	9%	5%			
UK			5%	4%	7%			

Donnes utaga da Nasta 1

	Première génération					
			25-29	30-34	35-39	
DE			15%	10%	8%	
FR			28%	23%	29%	
LU			8%	8%	8%	
UK			3%	9%	11%	

Source: Eu-Silc 2011 – Eurostat / Neet1 est la définition rectifiée qui exclut du décompte les personnes en charge à plein temps des activités domestiques (« femmes au foyer »). La première génération d'immigration caractérise les personnes nées à l'étranger de deux parents (père / mère) eux-mêmes nés à l'étranger. La seconde génération caractérise les personnes nées au pays de deux parents nés à l'étranger. Les « natifs » sont ceux dont au moins un des parents est né au Luxembourg. (x) donnée non significative / faible effectif.

Une dimension importante des problèmes sociaux en Europe (Table 2) est le contraste entre la population « native », originaire du pays, et la population d'immigrants de première génération, qui sont nés à l'étranger, ou de seconde génération dont les deux parents sont tous deux nés à l'étranger. D'une façon générale, parce qu'elle connaît moins bien les spécificités du pays, les règles du jeu, et ne bénéficie guère des réseaux sociaux par lesquels il est possible de faire son chemin, la population « immigrante » peut trouver devant elle des difficultés plus importantes. Le Luxembourg est le pays le plus spécifique de l'Europe du point de vue de la proportion et de la diversité de ses immigrants et l'on pourrait craindre un contraste important entre le sort des Luxembourgeois bien intégrés par leurs attaches familiales et les autres. Une fois encore, même si ce contraste existe, il faut noter avant tout que les immigrants au Luxembourg présentent un profil plus favorable en moyenne que celui des natifs des autres pays analysés.

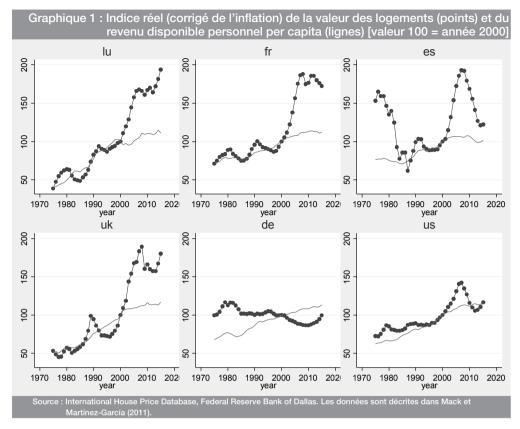
Il en résulte qu'au Luxembourg, le problème Neet n'est pas l'aune à laquelle il convient de mesurer les difficultés spécifiques du pays. Jusqu'à présent, l'intégration par le travail reste une norme partagée et atteinte par une partie importante de la population des jeunes, mieux que dans d'autres pays ou à parité avec l'Allemagne. Pour une partie des femmes, l'alternative au travail reste centrée sur les enfants, d'où la nécessité d'améliorer les processus de retour ultérieur à l'emploi, le moment venu. Il convient de surveiller à l'avenir ces données qui peuvent changer rapidement, mais la situation du Grand-Duché est enviable de ce point de vue comme pour d'autres.

... mais le secteur du logement est problématique

Si la situation luxembourgeoise est plus difficile qu'ailleurs, c'est bien du point de vue du coût du logement, en particulier pour les jeunes. De nombreux pays développés ont fait face à un renchérissement considérable de la valeur des biens immobiliers, et le cas luxembourgeois se situe dans le haut de la fourchette du classement des nations. De ce point de vue, les tendances sont très contrastées et, pour une ressource aussi importante dans la vie quotidienne des personnes et des familles, pour une réalité aussi stable du point de vue des quantités disponibles, pour un bien aussi central dans la construction au long terme de la vie individuelle, familiale et collective, il est permis de s'interroger sur le sens et l'intensité des fluctuations erratiques observées.

Evidemment, les données disponibles sont à nuancer. Le domaine reste mal connu. Quel que soit le pays, les indicateurs agrègent des situations locales parfaitement contrastées où Londres ou Bristol, Paris ou Vesoul, München ou Halle, Strassen ou Wiltz peuvent largement diverger. Il reste que le Graphique 1 montre le caractère de plus en plus dispendieux du logement. Dans de nombreux pays, les années 1975-2000 ont été marquées par des fluctuations assez similaires sur 25 ans du revenu et du prix des logements. Depuis, certains pays ont connu une expansion parfois exubérante à des rythmes variables, en complet décalage avec les progressions de niveaux de vie. Le contraste de part et d'autre des frontières est saisissant, en particulier avec l'Allemagne où la réunification et la faible natalité, notamment, ont réduit l'expansion des prix de l'immobilier.

Pour le Luxembourg, le rythme de croissance a conduit à un quadruplement en quarante ans de la valeur hors-inflation des biens immobiliers. Surtout, alors que dans la première période les revenus et la valeur des biens évoluaient en parallèle, les dernières années ont été marquées par une envolée des prix. Il en résulte une divergence croissante entre le budget véritable des familles et le coût du logement, en particulier pour les jeunes ménages. La situation n'est pas très différente à Paris ou Londres, mais alors qu'il est possible de se décentrer de quelques dizaines de kilomètres de l'hypercentre de ces villes globales pour trouver des biens à des niveaux de prix plus accessibles, la situation du Luxembourg est plus difficile puisque s'éloigner du centre signifie rapidement quitter le pays.



Pour les familles de travailleurs manuels comme pour les cadres de banque, il s'agit là d'un souci croissant, vécu plus directement encore par les jeunes. Plus encore, alors que l'intégration par le travail met en évidence une tendance positive entre l'âge de 25 à celui de 40 ans, on ne constate pas d'amélioration claire du ressenti vis-à-vis du coût du logement au long du processus d'entrée dans la vie adulte. Ici, le contraste entre immigrants et natifs est considérable, tout comme l'écart entre diplômés d'université et ceux qui n'ont pas fini l'enseignement secondaire. Les natifs les mieux diplômés sont moins directement affectés, pour l'instant, que les migrants moins diplômés, mais la comparaison montre ici le niveau élevé des réponses jugeant « importante » la charge financière du logement par rapport à ce que l'on constate dans d'autres pays.

Au Luxembourg plus encore qu'ailleurs, le logement est au centre des problèmes d'intégration sociale. Il s'agit en quinze ans d'un doublement de la valeur des biens pour les détenteurs, comme du coût pour les nouveaux acquérants. D'une façon latente – tant que l'on ne vend pas, le gain est virtuel voire situé hors de la conscience des personnes – il s'agit de transferts massifs entre catégories sociales et entre générations. Les seniors aisés, structurellement propriétaires, ainsi qu'un jour leurs héritiers, bénéficient ainsi d'une plusvalue implicite, qui ne peut devenir réelle qu'en vendant – d'où des incertitudes légitimes.

Table 3 : Pourcentage des ménages qui considèrent comme importante la charge financière de leur logement par classe d'âge et situation d'immigration versus diplôme (hommes et femmes)

	Natifs	Seconde génération	Première génération
	25-29 30-34 35-39	25-29 30-34 35-39	25-29 30-34 35-39
DE	16% 17% 21%	DE 24% 24% 18%	DE 22% 27% 38%
FR	23% 26% 27%	FR 38% 36% 28%	FR 40% 35% 42%
LU	27% 32% 29%	LU 43% 51% 39%	LU 55% 53% 55%
UK	29% 31% 30%	UK 24% 42% 24%	UK 38% 41% 39%
Secon	daire non fini	Secondaire ou sup. court	Licence
	25-29 30-34 35-39	25-29 30-34 35-39	25-29 30-34 35-39
DE	20% 31% 29%	DE 19% 20% 26%	DE 14% 13% 19%
FR	41% 44% 41%	FR 29% 32% 31%	FR 18% 19% 20%
LU	56% 64% 62%	LU 42% 45% 45%	LU 26% 31% 31%
UK	49% 50% 45%	UK 35% 36% 38%	UK 21% 25% 21%

Source: Eu-Silc 2011 - Eurostat, Voir note table 3

Au contraire les jeunes de catégories salariées modestes et dont les parents ne sont pas propriétaires devront consacrer des efforts considérables de travail et d'épargne pour rentrer dans le cercle des propriétaires : maintenant, par rapport à l'année 2000, il faut presque doubler le nombre des années de travail pour rembourser le même bien. Leur achat aujourd'hui peut même virer au cauchemar si l'indice du logement s'effondre, comme ce fut le cas en Espagne. En réalité, la situation est encore plus complexe puisqu'en matière de patrimoine il n'existe pas de situation moyenne – encore moins qu'avec le revenu.

Si toutes les catégories de la société sont concernées, les jeunes générations sont en première ligne dans cette dynamique vraiment nouvelle dont on ne sait où elle peut aller. L'explosion de la bulle serait pour beaucoup la ruine. Son maintien durable – dès lors, ce ne serait plus une bulle – exposerait une partie importante des jeunes salariés à des difficultés majeures de niveau de vie, ou bien les forcerait-elle à réduire de façon substantielle leur fécondité pour maintenir un équilibre, un choix qui à son tour pourrait présenter des inconvénients multiples pour les familles comme pour la société¹⁴.

¹⁴ Il est possible de remettre en cause – certains le font – la nécessité de mettre au monde des générations futures. D'un point de vue utilitariste, pour le paiement des retraites, l'entretien des seniors, la défense du territoire, ou simplement la transmission de la culture et des valeurs collectives, les sociétés infécondes pourraient avoir quelque souci un jour. Plus profondément, en termes de réciprocité indirecte, il convient de s'interroger sur ce qu'aurait signifié pour nous-mêmes, individuellement comme collectivement, le fait que nos parents potentiels eussent préféré leur petit confort et leurs loisirs plutôt que de nous faire le don de la vie.

Revenir aux fondamentaux : quelles politiques publiques pour assurer la bonne transition vers la vie adulte

Ces analyses montrent une partie des spécificités du Luxembourg. Par comparaison avec d'autres pays où les enjeux sont différents, la question des Neets n'est pas ici aussi déterminante qu'en France ou en Espagne. Un abus de cette notion pourrait nous fourvoyer. Pour l'heure la situation de l'emploi proprement dit est favorable, et il convient de la maintenir en l'état du mieux possible. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans gagnerait à converger vers celui de l'Allemagne plutôt que vers celui de la France; pour autant, passé l'âge de 25 ans, les jeunes adultes du Grand-Duché sont relativement bien protégés du chômage.

En revanche, depuis 15 ans, la croissance comparée des revenus et du coût du logement implique de profondes difficultés pour les plus modestes, voire pour le bas des classes moyennes. Rien ne permet d'entrevoir une amélioration spontanée. Le fait social d'un coût du logement exceptionnellement haut est une réalité nouvelle et inattendue pour les victimes de ce phénomène (il signifie simplement qu'il faut travailler deux fois plus longtemps pour acheter la même chose, un phénomène nouveau à l'échelle des siècles passés), et il est légitime d'agir pour amoindrir la gravité des conséquences pour ceux qui la vivent. Le danger devant ces difficultés est de soigner les conséquences (donner de l'argent aux surendettés) plutôt que de prévenir les causes (maintenir le coût dans les frontières de l'acceptable). Le risque serait alors d'enfermer l'État social dans une logique d'aide aux plus démunis, une logique qui, à terme, risquerait d'être celle du tonneau des Danaïdes.

Trois perspectives permettraient de faire face à ces difficultés : en premier lieu, du point de vue de la promotion de l'emploi, une montée en gamme des qualifications, notamment par une re-formation au long de la vie, et de la qualité du travail luxembourgeois¹⁵ est une nécessité ; ensuite, pour ce qui relève du développement du secteur du logement, une politique de construction mieux équilibrée entre la protection de l'environnement et le bien-être de la population, doit pouvoir fournir aux jeunes ménages et aux autres des conditions d'habitat abordables et de qualité, à proximité relative des écoles et des emplois. Enfin, du point de vue géographique et démographique, le Luxembourg devrait pouvoir doubler sa population en une génération sans sacrifier ses ressources naturelles, à condition de densifier l'infrastructure routière et de construire les espaces en friche et la réserve foncière, notamment. Une accélération même légère de la construction devrait permettre d'ouvrir l'étau des coûts du logement, tout en fournissant un supplément d'emploi qui serait bienvenu aux yeux des catégories populaires du pays.

Cette invention de l'avenir est le devoir de chaque génération de décideurs. Il ne s'agit pas simplement de faire la charité au pauvre et de venir en aide à une jeunesse qui serait notre nouveau Tiers monde. Investir dans la jeunesse, ou simplement lui permettre de devenir elle-même, est une façon de voir se perdurer ce que nous avons reçu. Ne pas le faire, spolier notre jeunesse pour la laisser à la dérive ne serait pas simplement la sacrifier. Nous appelons cela le complexe de Kronos¹⁶: sacrifier nos successeurs signifie au fond nous sacrifier nous-mêmes ainsi que l'héritage transmis de nos ancêtres.

Bibliographie

BELL, DANIEL (1973): The Coming of Post-Industrial Society. Heinemann, Londres.

BLAIR, TONY (1999): Foreword. In: SOCIAL EXCLUSION UNIT: Bridging the gap: New opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training, Report presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, House of Commons, Palace of Westminster, pp. 5-6.

ALESSANDRO CAVALLI (2000): Pourquoi les jeunes italiens restent-ils si tard chez leurs parents? Revue de l'OFCE, Volume 72, Numéro 1, pp. 203-206.

CHAUVEL, LOUIS (2006): Les classes moyennes à la dérive. Le Seuil, Paris.

CHAUVEL, LOUIS (2010): Overeducation and Social Generations in France: Welfare Regimes and Inter-cohort Inequalities in Returns to Education. In: ATTEWELL, PAUL & NEWMAN, KATHERINE S. (ed): Growing Gaps: Educational Inequality around the World, pp. 210-238. Oxford University Press, Oxford.

CHAUVEL, LOUIS (2014): La fracture générationnelle comme fait social et comme représentation. In : CHAUVEL, LOUIS : Le destin des générations. Structure sociale et cohortes en France du XX^e siècle aux années 2010, pp. 3-12. Presses Universitaires de France – PUF, Paris.

ESPIDO FREIRE, MARIA LAURA (2006) : Mileuristas: Retrato de la generación de los mil euros. Editorial Ariel, Barcelona.

GENDA, YUJI (2007): Jobless Youths and the Neet Problem in Japan. Social Science Japan Journal, 10.1: 23-40.

JONAS, HANS & GREISCH, JEAN & GILLEN, ERNY (1991): De la gnose au principe responsabilité. Un entretien avec Hans Jonas. Esprit 171, mai pp. 5-21.

MACK, ADRIENNE & MARTÍNEZ-GARCÍA, ENRIQUE (2011): A Cross-Country Quarterly Database of Real House Prices: A Methodological Note. Federal Reserve Bank of Dallas, Globalization and Monetary Policy Institute. Working Paper No. 99.

MEISCH, CLAUDE (2015): Préface. In : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE & UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG, INSIDE : La transition de l'adolescence vers l'âge adulte. Version abrégée du rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg 2015. Gouvernement du Luxembourg.

MENDRAS, HENRI (1988): La Seconde Révolution française (1965-1984). Gallimard, Paris.

MENDRAS, HENRI & MEYET, SYLVAIN (2002): L'Italie suicidaire? Revue de l'OFCE 1/2002 (n° 80), p. 157-168.

OSIER, GUILLAUME (2013) : Regards sur le coût du logement pour les ménages. Regards N° 22, novembre 2013. Statec, Luxembourg.

ROBERTS, KEN (2012): The end of the long baby-boomer generation. Journal of Youth Studies, Volume 15, Issue 4, pp. 479-497.

SCHMIT, NICOLAS (2014): Pour une politique de revalorisation du travail. In: GEORGES, NATHALIE & SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir.) (2014): Sozialalmanach 2014. Schwerpunkt: Recht op Aarbecht, Caritas Luxembourg.

SOLER, PERE & PLANAS, ANNA & FEIXA, CARLES (2014): Young people and youth policies in Spain in times of austerity: between juggling and the trapeze. International Journal of Adolescence and Youth, 19:sup1, 62-78.

TOURAINE, ALAIN (1969): La société post-industrielle. Denoël, Paris.

Armut macht krank und Krankheit macht arm – Armut im deutschen Gesundheitssystem

GERHARD TRABERT & NELE KLEINEHANDING

"Armut ist die schlimmste Form von Gewalt."

Mahatma Gandhi

Prolog

Die Entwicklung des Gesundheitssystems zwischen Ökonomisierung und sozialer Gerechtigkeit.

Die Unterschichten- und Prekariat-Diskussion hat deutlich gezeigt, Armut ist ein Thema das die Menschen in Deutschland bewegt und berührt. Aufgrund unterschiedlichster epochaler Faktoren und Einflüsse ist eine deutliche Zunahme der Armut in Deutschland festzustellen. Die gesellschaftliche Lebenssituation bzw. die Berücksichtigung der Problemlage armer Menschen ist ein Randthema, es findet immer noch zu wenig Beachtung, zumal die Betroffenen keine einflussreiche Lobby haben, ihre Bedürfnisse werden nicht als prioritär erkannt bzw. zugelassen. Genau dieses Phänomen, der Nichtberücksichtigung, der Ausblendung, der Ignoranz finden wir auch in der Diskussion zur Ökonomisierung im Gesundheitssystem wieder. Armut und deren Beziehung, deren Auswirkungen auf die Gesundheit, auf die Entstehung von Krankheit ist im Kontext der Armutsdebatte immer noch ein unterschätztes und vernachlässigtes Teilgebiet. Obwohl gerade an diesen engen Korrelationen deutlich wird, dass Armut in einem der reichsten Länder der Erde nicht lediglich ein Verzicht auf Konsumgüter, auf Annehmlichkeiten, auf gesellschaftliche Teilhabe bedeutet. Sondern häufig mit physischem und psychischem Leid, mit höheren Erkrankungsraten, bis zu einer signifikant geringeren Lebenserwartung einhergeht.

Das deutsche Gesundheitssystem setzt sich aus unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen sowie Personen, die sich um die Förderung, Erhaltung oder Wiederherstellung des Gesundheitszustandes der Bürger*innen kümmern, zusammen. In diesem System gibt der Staat,- die Bundesregierung, nur den rechtmäßigen Rahmen vor, für die medizinische Versorgung sind die selbstverwalteten Partner*innen zuständig. Sowohl im Bereich der Zuständigkeit als auch im Bereich der Finanzierung zeichnet sich das sogenannte *Gesundheitswesen* durch unterschiedliche Träger aus.

Im Jahr 2012 waren laut Angaben des Statistischen Bundesamtes¹ (nachfolgende Träger für die Finanzierung der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung zuständig (Angaben in Prozent):

- gesetzliche Krankenversicherung (GKV): 57,4%
- Private Haushalte/Organisationen ohne Erwerbszwecks: 13,5%
- gesetzliche Pflegeversicherung f
 ür ambulante und station
 äre Pflege: 7,7 %
- private Krankenversicherung (PKV): 9,3%
- öffentliche Haushalte: 4,8%
- Arbeitgeber*innen bei beispielsweise Lohnfortzahlung im Krankheitsfall: 4,3%
- gesetzliche Rentenversicherung bei Erwerbs- und Berufsunfähigkeit: 1,4%
- gesetzliche Unfallversicherung nach Arbeitsunfällen und bei Berufskrankheiten: 1,6%

25 Prozent des gesamten Sozialbudgets (782 439 Millionen Euro) wurde 2012 für die private und gesetzliche Krankenversicherung verwendet. Bezahlt wurden diese Gelder aus Anteilen der Sozialversicherungsbeiträge, privaten Leistungen, Beiträgen und Zuschüssen des Staates sowie sonstigen Einnahmen und betrug folglich 11,3 Prozent des gesamten Bruttoinlandsproduktes. Gemäß Busse/Blümel/Ognyanva² waren 2010 schätzungsweise 85% der Bevölkerung gesetzlich krankenversichert und nur 10,7% privat. Das Nebeneinander dieser zwei Krankenversicherungssysteme in Deutschland wird auch als Duales System bezeichnet und unter Berücksichtigung einer ungerechten, privilegierten Verteilung, in Bezug auf das Einkommen und den Gesundheitszustand der Versicherten, als problematisch bewertet (ebd.: 255). Wendt³ betont im internationalen Vergleich, dass die Möglichkeit der Absicherung außerhalb des Standardsystems für Beamte, Selbständige und höhere Einkommensgruppen dazu bei[trägt], dass die Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherung fast doppelt so hoch sind wie in Österreich". Neben der Tatsache, dass "Beamte und Selbständige ... nicht zur Solidarität mit den schwächeren Mitgliedern der Gesellschaft verpflichtet [sind]" (ebd.: 135), können auch einkommensstarke Arbeitnehmer*innen die GKV verlassen und tragen somit nicht zu einer solidarischen Verteilung der Kosten bei.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014).

² Vgl. Busse und Blümel und Ognyanya (2013).

³ Vgl. Wendt (2013), S. 305.

Armut und Krankheit sowie Lebenserwartung

Schon Goethe stellte fest: "Arm im Beutel, krank am Herzen." Dass es einen Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Krankheit gibt haben zahlreiche sozial- und naturwissenschaftliche Untersuchungen belegt.

Es wird hierbei zwischen einer horizontalen (social inequality) und vertikalen Ungleichheit (social inequity) differenziert. Die social inequality untersucht Strukturen die bei ähnlich verfügbaren sozialen Ressourcen und gesellschaftlichen Chancen, zu Benachteiligungen aufgrund unterschiedlicher Erkrankungsgefährdungen führen. Hier spielen z.B. der individuelle Lebensstil, die berufliche Tätigkeit und Umweltfaktoren eine wichtige Rolle. Die social inequity berücksichtigt ungleiche soziale Chancen und gesellschaftliche Ressourcen, wie z.B. den Zugang zu medizinischen Versorgungseinrichtungen. Des Weiteren ist in diesem Kontext die Beantwortung der Frage bedeutend, ob es sich um einen Selektionseffekt (*Kranke werden eher arm*) oder einen Kausationseffekt (*Arme werden eher krank*) handelt. Verschiedene Untersuchungen⁴ deuten darauf hin, dass bei Erwachsenen vorwiegend eine soziale Selektion vorliegt (chronisch schlechte Gesundheit erhöht das Armutsrisiko) und bei Kindern Hinweise für einen Kausationseffekt vorliegen (wer in Armut aufwächst, hat als Erwachsener eine schlechtere Gesundheit).

Konkrete Zusammenhänge zwischen dem sozialen Status und Krankheit konnten u.a. für das Auftreten von koronaren Herzkrankheiten (Herzinfarkt – 2-3fach erhöhtes Risiko), Schlaganfall (ebenfalls 2-3fach erhöhtes Risiko), Krebserkrankungen und Lebererkrankungen festgestellt werden. Erkrankungen der Verdauungsorgane (Magengeschwüre) und der Atmungsorgane (Lungenentzündungen, chronische Bronchitis) findet man ebenfalls häufiger als im Bevölkerungsdurchschnitt. Des Weiteren ist die Infektanfälligkeit erhöht. Bei von Armut betroffenen Kindern treten gehäuft Zahnerkrankungen und psychosomatische Beschwerdekomplexe auf. Zusätzlich zum Kontext der Psychosomatik treten psychiatrische Erkrankungen in den Vordergrund, und hier besonders Depressionen bis zum Suizid. Armut verursacht Stress und die damit assoziierten Erkrankungen⁵. Der Sozialbericht 2011⁶ zeigt, dass armutsgefährdete Menschen häufiger erkranken und sich verletzen. Ab dem 45. Lebensjahr käme es deutlich häufiger zu Schlaganfällen, Herzinfarkten, Diabetes mellitus Erkrankungen, Hypertonien und Depressionen.

⁴ Vgl. Müller. und Heinzel-Gutenbrunner (1998).

⁵ Vgl. z.B. Mielck (2000), Mielck (2002), Mielck (2005), Helmert et al (2000), Mackenbach (2006), Bauer et al (2008), Sachverständigenrat (2005).

⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2011).

Neben der Morbidität ist auch die Mortalität von Armut betroffener Menschen in unserer Gesellschaft erhöht. So besteht ein Lebenserwartungsunterschied von 11 Jahren bei den Männern und von 8 Jahren bei den Frauen zwischen dem reichsten und dem ärmsten Viertel der deutschen Bevölkerung⁷. Die Daten des Sozialberichtes-Datenreport 2011 bestätigen diese signifikant niedrigere Lebenserwartung Armutsbetroffener. 31% der von Armut betroffenen Männer erreicht nicht das 65. Lebensjahr. Im Hinblick auf die Zahlen zur "gesunden Lebenserwartung" liegt der Unterschied zwischen der "Armutsgruppe" (Einkommen <60%) zur "Reichtumsgruppe" (Einkommen >150% in Bezug zum Durchschnittseinkommen) bei den Frauen bei 10,2 Jahren und bei den Männern bei 14.3 Jahren.

Von Armut und Ungleichheit in Bezug auf die Gesundheitsversorgung sind in Deutschland besonders folgende Bevölkerungsgruppen betroffen:

- Menschen mit einem regulären, gesetzlichen Sozialleistungsanspruch
 - Empfänger*innen von Arbeitslosengeld II/Sozialgeld
 - Wohnungslose Menschen
 - Haftentlassene
 - Menschen über 55 Lebensjahre die in der PKV versichert sind
- EU-Bürger*innen
- Asylbewerber*innen
- Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus (Papierlose oder Illegalisierte)

Das Gesundheitssystem in Deutschland zeigt zunehmend Versorgungsdefizite und Lücken gegenüber verschiedenen Personengruppen auf. Dies hat strukturell bedingte gesundheitsgefährdende Auswirkungen. Die Morbidität und die Mortalität in bestimmten Bevölkerungsgruppen nehmen signifikant zu. Im Folgenden wird die Versorgungssituation besonders betroffener und vulnerabler Personengruppen dargestellt.

1. Die Gesundheitsversorgungssituation von Menschen mit einem regulären, gesetzlichen Sozialleistungsanspruch

Personen, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind, gewöhnlich in Deutschland leben und sich im Alter zwischen 15 und 65 beziehungsweise 67 Jahren (abhängig vom Renteneintrittsalter) befinden sowie Menschen, die mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zusammen leben, haben einen rechtmäßigen Anspruch auf Sozialleistungen nach dem SGB II (Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch). Alle anderen Personen, beispielsweise Rentner*innen und erwerbsgeminderte Personen, – also alle, die dem Arbeitsmarkt nicht zur

⁷ Vgl. Lampert und Kroll (2010).

Verfügung stehen, können bei Hilfebedürftigkeit Leistungen nach dem SGB XII beantragen (Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch). Durch den Bezug der Leistungen entsteht gleichzeitig eine Krankenversicherungspflicht und die zu zahlenden Beiträge müssen dann, unabhängig von der zuständigen Krankenkasse (GKV/PKV), von der zuständigen Sozialbehörde übernommen werden (vgl. ebd.).

Den gesetzlichen Bestimmungen zur Folge haben Menschen in prekären Lebenssituationen somit zwar einen Anspruch auf eine Krankenversicherung, dennoch entstehen für sie, in Abhängigkeit von den spezifischen Lebensumständen, unterschiedliche Probleme im Bereich der Gesundheitsversorgung. In der Realität können mehrere Bedingungen gleichzeitig auftreten und eine einzelne Person betreffen: So können beispielswiese soziale Leistungen bezogen werden und/oder ein Migrationshintergrund bestehen und/oder unterdessen eine Wohnungslosigkeit vorliegen.

1.1 Gesundheitsversorgungssituation von ALG II/Sozialhilfeempfänger*innen

Soziale Transferleistungen sollen Hilfebedürftigen und den Angehörigen ihrer Bedarfsgemeinschaft eine minimale Existenz und eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Im Jahr 2013 bezogen laut Statistischem Bundesamt 9,1% der Bevölkerung soziale Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Davon erhielten rund 6,1 Millionen Personen (6 041 123 Millionen) Leistungen nach dem SGB II und rund 1,1 Millionen (1 084 563 Millionen) nach dem SGB XII (vgl. Statistisches Bundesamt 2014). Der auszuzahlende monatliche Regelsatz wird von der Regierung jährlich neu festgelegt und ist für SGB II- und SGB XII-Bezieher*innen gleich hoch. Seit Einführung der Hartz IV-Gesetze, und der damit einhergehenden Zusammenlegung des Arbeitslosengeldes und der Sozialhilfe, wird die Höhe des Satzes von vielen Wohlfahrtverbänden kritisiert. Nach Angaben eines Berichtes zur Armutsentwicklung in Deutschland vom Paritätischen Gesamtverband⁸ gibt es in den letzten Jahren immer mehr Menschen, die von Armut betroffen sind: Die Armutsquote verzeichnet steigende Tendenzen und erreicht 2014 mit 16,7 Prozent eine absolutes Hoch. Ein Regelsatz für Hilfeempfänger*innen von derzeit 404 Euro (Januar 2016) kann der Armut nicht entgegenwirken und den Menschen eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, so der Paritätische Wohlfahrtsverband weiter. Nach Angaben des Verbandes sind von Armut neben Alleinerziehenden, Kindern und alten Menschen vor allem Erwerbslose betroffen. Zahlreiche Studien belegen, dass von Armut betroffene Menschen häufiger erkranken, aber auch im Vergleich zu Wohlhabenden früher sterben9.

⁸ Vgl. Paritätischer Gesamtverband (2015).

⁹ Vgl. Trabert und Waller (2013), S. 62 ff.

Bei einer genaueren Betrachtung des Regelsatzes ergibt sich für die Gesundheitspflege ein Betrag von momentan 17,37 Euro (4,30 Prozent), welcher den Hilfebedürftigen monatlich zur Verfügung steht. Die Bezieher*innen von Soziallleistungen müssen Zuzahlungen für beispielsweise Medikamente, Krankenhausaufenthalte, Krankentransporte und therapeutische Heilbehandlungen leisten. Diese Tatsache ist für Hilfeempfänger*innen gerade zu Jahresbeginn schwierig, da die Zuzahlungsbefreiungsgrenze erst erreicht wird, wenn sie 2 Prozent ihres Bruttojahreseinkommens, – dies entspricht zurzeit einem Betrag von 96,96 Euro gezahlt haben. Chronisch Erkrankte müssen nur ein Prozent, momentan 48,48 Euro, zahlen bis sie die Belastungsgrenze erreicht haben. Für beide Varianten gilt, dass eine Zuzahlungsbefreiung bei der versorgenden Krankenkasse schriftlich beantragt werden muss¹⁰. Ein weiteres finanzielles Problem stellt die Tatsache dar, dass beispielsweise Brillen, Hörgeräte und auch Mittel zur Empfängnisverhütung nur im Einzelfall und unter ganz bestimmten Umständen von der Krankenkasse übernommen werden und diese deshalb vom Regelsatz gezahlt werden müssen.

1.2 Gesundheitsversorgungssituation von Wohnungslosen

Einen Anspruch auf soziale Transferleistungen haben auch wohnungslose Menschen, sofern sie die unter Punkt 1. genannten Voraussetzungen erfüllen.

Die BAG Wohnungslosenhilfe¹¹ schätzt die Zahl der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen in Deutschland im Jahr 2014 auf ca. 335.000. Dies entspricht einem Anstieg von ca. 18% im Vergleich zum Jahre 2012. Ca. 240.000 (70%) der wohnungslosen Menschen sind alleinstehend. Für 2014 wird ein weiterer Anstieg auf über 400.000 wohnungslose Menschen prognostiziert. Der Frauenanteil beträgt ca. 28%, der Anteil mit einem Migrationshintergrund liegt bei 31%. Ca. 40.000 Menschen leben ohne jegliche Unterkunft auf der Straße. Nach Erkenntnissen der BAG W nimmt der Anteil jüngerer wohnungsloser Menschen (bis zum 25. Lebensjahr) deutlich zu. In einem weiteren statistischen Bericht der BAG W von 2012¹² konnten unter anderem die Daten bezüglich des Krankenversicherungsstatus von 20.702 Betroffenen mit Hilfe lokaler Versorgungseinrichtungen erhoben werden. Den Angaben zu Folge hatten von den befragten wohnungslosen Männern und Frauen 15,1 Prozent keine Krankenversicherung, zusätzlich konnten bei 4,5 Prozent bezüglich der Versicherung keine klaren Angaben gemacht werden (vgl. BAG W: 2012). Menschen, die auf der Straße leben, in Wohnheimen übernachten oder von akuter Wohnungslosigkeit bedroht sind, suchen medizinische Versorgungseinrichtungen erst in Notfällen auf, so der *Deutsche Verein*

¹⁰ Vgl. Steiner (2014), S. 109.

¹¹ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2014).

¹² Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2012).

für öffentliche und private Fürsorge¹³). Institutionen, Verbände und Vereine haben dieses Problem bereits seit vielen Jahren erkannt und deshalb in vielen Städten niedrigschwellige und zum Teil auch aufsuchende medizinische Angebote installiert.

1.3 Gesundheitsversorgungssituation von Haftentlassenen

Personen, die aus der Haft entlassen werden, haben bezüglich ihrer Krankenversicherung ein weiteres administratives Problem, welches die Gesundheit aber akut gefährden kann. In der Haft werden anfallende Kosten für die Behandlung von gesundheitlichen Problemen gemäß den Paragraphen 56-62a im Strafvollzugsgesetz abgedeckt (Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976)¹⁴.

Während der Zeit in der Justizvollzugsanstalt ruht die gesetzliche Krankenversicherung gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB V, vorausgesetzt die Person war vor Haftantritt versichert. Auch für privat Versicherte ruht ihre Krankenversicherung und kann während der Zeit in der Haft nicht gekündigt werden (vgl. ebd.). Insbesondere vor der Haft nicht versicherte Personen müssen mit dem Tag ihrer Entlassung unverzüglich einen Antrag auf ALG II beziehungsweise Grundsicherung stellen, sofern kein Arbeitsverhältnis besteht, und sich bei der zuständigen Krankenkasse melden damit sie wieder in die Krankenversicherung aufgenommen und die Kosten von den entsprechenden Ämtern übernommen werden. In der Praxis, so berichtet die *Medizinische Ambulanz ohne Grenzen* in Mainz, ergeben sich für Haftentlassene in dieser Situation folgende Probleme¹⁵:

- Ein Antrag auf ALG II/Sozialhilfe kann nicht vorbereitend aus der Haft gestellt werden, die Personen müssen theoretisch am Tag ihrer Entlassung persönlich bei den Ämtern vorsprechen, damit alle weiteren Vorgänge zügig bearbeitet werden können. In der Regel schließen die Ämter jedoch schon um 12 Uhr oder können nur mit einem Termin aufgesucht werden.
- In der Regel muss mit einer derzeitigen (2016) Bearbeitungszeit ab Antragsabgabe von vier bis sechs Wochen gerechnet werden.
- Für die Antragsabgabe werden zahlreiche Dokumente und Nachweise, wie beispielsweise eine Bescheinigung über die Wahl der Krankenkasse oder eine Meldebescheinigung vom Bürgeramt, benötigt.

¹³ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2014).

¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (1976).

¹⁵ Die hier gemachten Angaben beruhen auf Erfahrungen im Kontext der Sozialen Beratung für den Verein Armut und Gesundheit in Deutschland e.V. und beziehen sich auf die Ämter der Stadt Mainz im Zeitraum von Oktober 2013-April 2015, Diese Erfahrungen werden bundesweit bestätigt.

- Das zuständige Amt informiert zu einem bestimmten Zeitpunkt alle Krankenkassen über die Leistungsberechtigten und die damit einhergehende Übernahme der Beiträge. Eine individuelle Anmeldung kann aus logistischen Gründen nicht erfolgen.
- In diesem Zeitraum verfügen die Haftentlassen über keinerlei Versicherungsnachweis (Versichertenchipkarte oder Behandlungsschein) und können somit insbesondere bei chronischen Erkrankungen keine medizinischen Leistungen in Anspruch nehmen.

1.4 Gesundheitsversorgungssituation von Menschen in der PKV über 55 Jahre

Der Gesetzgeber möchte in Deutschland verhindern, dass Menschen, die in jungen Jahren in der PKV versichert waren und die Vorzüge dieser genossen haben, im Alter in das System der GKV wechseln und sich erst zu diesem Zeitpunkt für die wesentlich günstigere Sozialversicherung entscheiden. Ein Wechsel von der PKV in die GKV ist aus diesem Grund laut Gesetzeslage ab 55 Jahren nicht mehr möglich und stellt eine logische Konsequenz dieser Perspektive dar. Bei dieser Bestimmung wird jedoch nicht das zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehende Einkommen der privat Versicherten beachtet: Personen, die beispielsweise in jüngeren Jahren selbständig waren und sich deshalb für die PKV entscheiden konnten, aber zu einem späteren Zeitpunkt ihre Selbständigkeit aus wirtschaftlichen Gründen aufgeben mussten oder mit der Tätigkeit nur noch ein geringes Einkommen erzielen und nicht über weitere absichernde Maßnahmen, wie eine private Altersvorsorge, Arbeitsunfähigkeits- oder Lebensversicherung, verfügen, können folglich die hohen Beiträge in der PKV nicht mehr zahlen. Das Statistische Bundesamt berichtet in seiner Presseerklärung über nicht krankenversicherte Personen, dass laut Mikrozensuserhebung 2011 neben Erwerbslosen insbesondere Selbständige und ihre Familienmitglieder*innen über keine Krankenversicherung verfügen¹⁶. Erst mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Beseitigung sozialer Überforderung bei Beitragsschulden wurde im Juni 2013 der Notlagentarif für privat Versicherte eingeführt: Nach einem gesetzlich festgelegten Mahnverfahren werden Personen, die ihre Beiträge nicht mehr gezahlt haben, automatisch in den Notlagentarif überführt und bleiben solange in dem Tarif bis alle Schulden beglichen sind¹⁷. Zwar ist dieser Tarif mit etwa 100 Euro monatlich sehr günstig, die Versicherten verfügen in dieser Zeit aber auch nur über einen eingeschränkten Versicherungsschutz, der ein Mindestmaß an gesundheitlicher Versorgung abdecken soll und vergleichbar mit den medizinischen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist. Es ist davon auszugehen, dass viele Selbständige vor Einführung der Versicherungspflicht 2009 und dem damit eingeführten Basistarif sowie seit 2013 beschriebenen Notlagentarif ihre Versicherung bei zu großer finanzieller Belastung aufkündigten und deshalb seit einigen Jahren nicht mehr versichert

¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012).

¹⁷ Vgl. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz (2014).

sind. Da es über dieses Phänomen bisher jedoch keine statistischen Angaben gibt, können lediglich die empirischen Daten und Berichte aus Beratungsstellen in Deutschland, wie zum Beispiel im Kontext der Beratungssituation für scheinbar Nicht-Versicherte in der *Medizinischen Ambulanz ohne Grenzen* in Mainz berücksichtigt werden.

2. Die Gesundheitsversorgungssituation von EU-Bürger*innen

Gemäß den Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge verlegten im Jahr 2013 schätzungsweise 884.493 Personen aus den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihren Lebensmittelpunkt nach Deutschland und nahmen somit das Recht auf Freizügigkeit, – vorübergehend oder dauerhaft in Deutschland zu leben, zu arbeiten, Arbeit zu suchen oder ihren Ruhestand zu verbringen, in Anspruch. Die meisten Menschen zogen dabei aus den osteuropäischen Staaten zu: sie kamen aus Polen, Rumänien, Ungarn und Bulgarien¹⁸. In Bezug auf die Gesundheitsversorgungssituation haben zugewanderte EU-Bürger*innen in Abhängigkeit von ihrer Lebenssituation unterschiedliche Rechte und Ansprüche. Grundsätzlich gilt jedoch, dass alle Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben, theoretisch laut Gesetzeslage krankenversichert sein müssen. Gerade für zugewanderte Menschen, deren Migration durch ein Leben in Armut im Herkunftsland bedingt ist und die auf dem deutschen Arbeitsmarkt keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung finden, wird es kaum möglich sein, finanzielle Mittel für die nachfolgend beschriebenen Krankenversicherungen aufzubringen.

Personen, die sich für einen begrenzten Zeitraum in Deutschland aufhalten und in ihrem Herkunftsland weiterhin krankenversichert sind, können "sämtliche Sachleistungen des Gesundheitssystems in Anspruch nehmen, die dort regulär vorgesehen sind und die erforderlich sind, um bei einer Erkrankung nicht unmittelbar zurückreisen zu müssen", so Voigt¹⁹ über das europäische Krankenversicherungsrecht. Die Versicherten erhalten in diesem Fall von ihrer Krankenversicherung im Herkunftsland eine *Europäische Krankenversicherungskarte (European Health Insurance Card*, EHIC). Für den Fall, dass der Aufenthalt alleine einer medizinischen Versorgung dient, muss die Krankenkasse aus dem Herkunftsland dieser Behandlung jedoch im Vorhinein zugestimmt haben²⁰.

Mit Ausnahme von Saisonarbeiter*innen und Personen, die im Auftrag ihrer Firma für eine bestimmte Zeit nach Deutschland entsandt werden, sind alle EU-Bürger*innen mit einem regelmäßigen Einkommen über 450 Euro monatlich in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert. Die Wahl der Krankenkasse steht den Arbeitnehmer*innen frei, der/die

¹⁸ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014), S. 74.

¹⁹ Vgl. Voigt (2014), S. 5.

²⁰ Vgl. Voigt (2014).

Arbeitgeber*in muss die beschäftigte Person bei dem Versicherungsunternehmen mit Beginn der Tätigkeit anmelden und monatlich die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge abführen (vgl. ebd.). Schwieriger gestaltet sich die Situation für EU-Bürger*innen, die keiner angemeldeten Tätigkeit nachgehen und in Deutschland auf Arbeitssuche sind. Prinzipiell wären sie bei einem Bezug von ALG II über das Jobcenter, welches die Krankenkassenbeiträge zahlen muss, abgesichert. In der Realität werden die meisten Anträge von EU-Bürger*innen auf ALG II abgelehnt, da sie sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten und ein Bezug aus diesem Grund laut den Vorgaben im SGB II nicht rechtens ist. Viele Sozialgerichte und Rechtsexpert*innen betrachten diesen Leistungsausschluss jedoch als rechtswidrig, da er gegen die Vorschriften des Europarechts verstößt. (vgl. ebd.). EU-Bürger*innen, die in Deutschland ein Gewerbe anmelden und damit einer selbständigen Tätigkeit nachgehen, müssen sich entweder in der GKV oder PKV krankenversichern. Alle Selbständigen, die zuletzt in einer gesetzlichen Krankenversicherung waren, haben einen Anspruch auf eine Mitgliedschaft für Selbständige in der GKV. Im Gegensatz zu den gering Verdienenden und Arbeitssuchenden wird für sie aber ein höherer Mindestbeitrag bemessen: Sie müssen im Durchschnitt etwa 350 Euro monatlich zahlen und nur bei nicht ausreichenden finanziellen Verhältnissen kann der Betrag auf etwa 240 Euro reduziert werden (vgl. ebd.). Personen, die zuvor weder in Deutschland noch in einem anderen europäischen Staat krankenversichert waren, müssen eine private Krankenversicherung abschließen. Eine private Krankenversicherung, mindestens im Basistarif, müssen auch Personen abschließen, die dem Arbeitsmarkt auf Dauer nicht zur Verfügung stehen. Voigt²¹ spricht in diesem Zusammenhang von Menschen, "die dauerhaft erwerbsunfähig sind, [...] nicht erwerbstätige ältere Personen und Studierende oder Personen, die keine Verbindung zum deutschen Arbeitsmarkt haben und auch keine Arbeit suchen."

Ein großes finanzielles Problem stellt für alle zugezogenen EU-Bürger*innen die Tatsache dar, dass durch das Bestehen der Versicherungspflicht in Deutschland, Beiträge auch rückwirkend, erhoben werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Krankenversicherung erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeschlossen wird, obwohl die Person schon über einen gewissen Zeitraum in Deutschland lebt. Hierdurch haben Unionsbürger*innen relativ oft hohe Schulden, wenn sie sich verspätet bei einer Krankenkasse in Deutschland melden.

3. Die Gesundheitsversorgungssituation von Asylbewerber*innen

Personen, die in Deutschland ihren Asylantrag gestellt haben und bei denen das Asylverfahren noch andauert oder abgelehnt wurde und sich dadurch ihr Aufenthaltsrecht auf eine Duldung beschränkt, besitzen keinen regulären gesetzlichen Krankenversicherungsschutz²². Anerkannte Asylbewerber*innen und Flüchtlinge hingegen, die einen subsidiären Schutz²³ genießen, sind von diesen Bestimmungen nicht betroffen: Sie haben einen Anspruch auf die in Deutschland bestehenden Sozialleistungen und können somit in der GKV krankenversichert werden.

Die medizinische Versorgungssituation der Asylsuchenden mit eingeschränkten Leistungen richtet sich nach dem Asylbewerberleistungsgesetz²⁴ (AsylbLG), welches 1993 in Kraft getreten ist, und wird im vierten Paragraphen (§4 Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt) festgehalten.

Aus diesen gesetzlichen Bestimmungen ergeben sich für Asylbewerber*innen, die sich weniger als 15 Monate in Deutschland aufhalten²⁵, gravierende Einschränkungen im Gesundheitssystem: Sie werden nur bei "akuten Erkrankungen und Schmerzuständen" und nur dann wenn diese "erforderlich" sind, behandelt. Beziehungsweise wird eine Kostenübernahme durch den Gesetzgeber über das Sozialamt für die Leistungserbringer*innen, wie beispielsweise niedergelassene Arztpraxen oder Krankenhäuser, alleine in diesen Fällen garantiert. Ausgenommen von dieser Regelung sind schwangere Frauen vor und nach der Geburt ihres Kindes, auch Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen für Kinder sind per Gesetz vorgeschrieben²⁶. Eine weitere gesundheitliche Einschränkung besteht dem Gesetz zu Folge bei chronischen Erkrankungen, die primär keine Schmerzen verursachen, wie beispielsweise ein Diabetes Mellitus. Der sechste Paragraph im AsylbLG besagt zwar, dass "Sonstige Leistungen [...] insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung [....] der Gesundheit unerlässlich [....] sind" (BGBI)²⁷, dennoch wird von den zuständigen Behörden in der praktischen Auslegung und Handhabung oft anders verfahren: Medikamente, Heil- und Hilfsmittel, wie Brillen oder Hörgeräte und kurative Behandlungen werden abgelehnt²⁸. In den meisten deutschen Bundesländern müssen sich die Asylsuchenden einen Krankenbehandlungsschein beim zuständigen Sozialamt abholen, mit dem sie dann zu einem/einer niedergelassenen Arzt*in gehen

²² Vgl. Hügel und Eichler (2014).

²³ Subsidiären Schutz genießen alle Geflüchteten, die aufgrund ihrer "Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung" verfolgt werden. Ursprünglich bezieht sich dieser Beschluss der Vereinten Nationen auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 (vgl. Hügel/Eichler 2014).

²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (2014).

²⁵ Für alle Asylsuchenden, die sich seit 15 Monaten ohne Unterbrechung in Deutschland aufhalten, gelten die Bestimmungen nach dem zwölften Gesetzbuch und damit eine gesundheitliche Versorgung, die den Leistungen und Bestimmungen der GKV entspricht (vgl. Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz 2015, AsylbLG § 2 Leistungen in besonderen Fällen).

²⁶ Vgl. Voigt (2015).

²⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (2014).

²⁸ Vgl. Voigt (2015).

können. Die unabhängige Menschenrechtsorganisation *Pro Asyl* kritisiert in diesem Zusammenhang, dass eine medizinische Versorgung für die Asylsuchenden und Geduldeten aufgrund der bürokratischen Wege nicht unverzüglich erfolgen kann. Die notwendigen Behandlungsscheine werden zudem in den Sozialämtern durch fachfremdes Personal, welches sich nicht mit den Krankheitssymptomen und Diagnosen auskennt, ausgestellt und gemäß Paragraph 4 des AsylbLG vorgeprüft, so *Pro Asyl* in ihrer Broschüre mit dem Titel: *Menschen wie Menschen behandeln!*²⁹. Diese Tatsache wird 2014 unter anderem auch auf dem 117. *Deutschen Ärztetag* in Düsseldorf thematisiert: "Der Deutsche Ärztetag kritisiert, dass medizinisch nicht qualifizierte Mitarbeiter des Sozialamts entscheiden, ob sie einen Krankenschein ausgeben oder nicht"³⁰ Laut Montgomery, dem Präsidenten der Bundesärztekammer, dürfen Ärzte und Ärztinnen außerdem nicht zu "Sozialrichtern" werden, weil sie aufgrund der Gesetze darüber entscheiden müssen, welchen Patienten sie wie behandeln (vgl. ebd.). Im Mai 2014 stellt der Ärztetag deshalb folgende Forderungen bezüglich der medizinischen Versorgungssituation von Asylsuchenden und Geduldeten an die Bundesregierung:

- Medizinisch-psychologische Untersuchungen bei Hinweisen auf Folter oder Traumatisierung nach den Voraussetzungen vom UN-Antifolterausschuss für Flüchtlinge im Asylverfahren.
- Gleiche Rechte für Asylbewerber*innen bei der Gesundheitsversorgung nach den Maßstäben der GKV.
- Einführung der bundesweiten Krankenversichertenkarte für Asylbewerber*innen³¹.

Der *Deutsche Ärztetag* beschreibt zudem die häufigsten Erkrankungsbilder von Flüchtlingen und bemängelt eine generelle Unterversorgung durch professionelle Psycholog*innen der traumatisierten und auch besonders schutzbedürftigen Menschen³²: "Untersuchungen haben gezeigt, dass ca. 40 Prozent der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge an einer posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) leiden, ausgelöst

²⁹ Vgl. Pro Asyl (2011), S. 17 ff.

³⁰ Vgl. Dahlkamp und Popp (2014).

³¹ Einige Kommunen, wie beispielsweise Bremen, Hamburg und Rostock haben mit den Krankenkassen vor Ort einen Vertrag abgeschlossen, so dass Asylbewerber*innen über eine Krankenversicherungschipkarte mit den weiterhin eingeschränkten Leistungen nach § 4 AsylbLG verfügen. Sie können demzufolge ohne Umweg über das Sozialamt direkt in eine Arztpraxis gehen und dort entscheidet dann das medizinische Fachpersonal, ob eine akute Erkrankung vorliegt (vgl. Flüchtlingsinfo-Berlin 2008). Vgl. Bundesärztekammer (2014).

³² Gemäß EU-Richtlinie 2013/33/EU sind unbegleitete Minderjährige, Behinderte, Ältere, Schwangere, schwer Erkrankte, Menschen mit psychischen Störungen und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern besonders schutzbedürftig und müssen von den aufnehmenden Staaten besonders berücksichtigt werden (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 2013).

durch traumatische Situationen, wie Krieg, Bürgerkrieg, Verfolgung, Folter oder Flucht. (Bundesärztekammer 2014).

Ein weiteres Problem stellt neben der nicht ausreichenden Anzahl von zur Verfügung stehenden Psycholog*innen die Tatsache dar, dass Asylbewerber*innen bei ihrer Behandlung auf professionelle Dolmetscher*innen, die über fachspezifische Kenntnisse verfügen, angewiesen sind. Diese sollten nach Möglichkeit auch nicht mit den traumatisierten Patient*innen verwandt oder befreundet sein, da die angesprochenen Themen, wie beispielsweise Vergewaltigungen und Misshandlungen, in den Behandlungen oft mit Scham besetzt sind.³³

4. Die Gesundheitsversorgungssituation von Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus (Papierlose oder Illegalisierte)

Die Bundesregierung gibt in ihrem Migrationsbericht³⁴ an, dass in den Jahren 2010 bis 2012 schätzungsweise 137.000 bis 337.000 Menschen ohne einen gültigen Aufenthaltsstatus in Deutschland lebten. Dieser Personenkreis besitzt demzufolge keine gültigen Papiere, verfügt nicht über eine Aufenthaltsgenehmigung mit entsprechendem Titel und ist dem Gesetz nach ausreisepflichtig³⁵. Bei den statistischen Angaben handelt es sich jedoch immer um Schätzungen, da Behörden und auch Hilfsorganisationen über Menschen, die eine Aufdeckung und Abschiebung befürchten, keine repräsentative Statistik führen können. Aus Angst vor einer Abschiebung verhalten sich Illegalisierte im Alltag möglichst unauffällig. Ein Großteil entwickelt in dieser bedrohlichen Lebenssituation "Depressionen und andere psychische Störungen"36. Neben den psychischen Belastungen verschlechtern auch Arbeitsund allgemeine Lebensbedingungen, wie schlechte Wohnverhältnisse, in dieser unsicheren Situation den allgemeinen gesundheitlichen Zustand der Menschen. Ohne gültige Papiere müssen sie beispielsweise Arbeitsverhältnisse zu schlechten Bedingungen eingehen, die keiner rechtlichen Kontrolle unterliegen (vgl. ebd). Aus Angst vor Entdeckung und aufgrund des erschwerten Zugangs "wird oft erst bei ernsten Beschwerden medizinische Hilfe gesucht und es kommt zu Chronifizierungen" der Erkrankungen (vgl. ebd). Finanzielle Mittel für notwendige Medikamente, oder Behandlungen, die privat gezahlt werden müssen, stehen den Betroffenen oft nicht zur Verfügung, sie möchten zudem bei Krankheit auf der Arbeit, aus Angst ihre unangemeldete Stelle zu verlieren, nicht fehlen (vgl. ebd.). Seit dem 01.03.2015 haben auch *Papierlose* ein Anrecht auf eine medizinische Notfallbehandlung. Das medizinische Personal ist zu einer Behandlung verpflichtet und die versorgenden

³³ Vgl. Pro Asyl (2014).

³⁴ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014), S. 538. 35 ebenda.

³⁶ Vgl. Groß (2005), S. 6.

Einrichtungen können auch im Nachhinein aber zeitnah, gemäß Paragraph 6 a AsylbLG, ohne Angaben zur Person eine Kostenerstattung beim zuständigen Sozialamt beantragen³⁷. Diese gesetzliche Veränderung soll einerseits bewirken, dass *Papierlose* durch einen "Verlängerten Geheimnisschutz" (vgl. ebd) nun nicht mehr aus Angst vor einer Weitergabe der persönlichen Daten die Behandlung scheuen und außerdem medizinische Einrichtungen die Patient*innen weniger zurückweisen, weil sie nicht mehr befürchten müssen, dass die Kosten nicht übernommen werden (vgl. ebd) . Obwohl der sogenannte *Nothelferparagraph* im AsylbLG verankert ist, gibt es weiterhin strittige Fälle. Die entsprechende Rechtsprechung steht derzeit noch aus.

Schlussfolgerung

Meines Erachtens nach sind 3 Handlungsebenen bzw. Aktionsbereiche von entscheidender Bedeutung:

Erstens muss auf der praktischen Ebene schnell, kompetent, betroffenenzentriert agiert werden. Aufgrund der Feststellung, dass das bestehende Gesundheitssystem zunehmend Menschen in besonderen Lebenslagen nicht erreicht, sind Überlegungen im Sinne einer Umstrukturierung der medizinischen Versorgung notwendig. Die klassische Komm-Struktur im ärztlichen Bereich (Patient kommt zum Arzt) ist durch die Praktisierung einer Geh-Struktur, der Arzt geht zum Patienten, zu ergänzen. Ein niedrigschwelliges medizinisches Versorgungsangebot "vor Ort", innerhalb sozialer Brennpunkte, Wohnungsloseneinrichtungen, Drogenberatungsstellen, Arbeitsämter, Schulen, Kindergärten muss verstärkt und konsequent realisiert und praktisch umgesetzt werden. Dies sollte interdisziplinär durch eine enge Zusammenarbeit von Sozialarbeit und Medizin geschehen.

Zweitens sind die gesellschaftsstrukturellen Verursachungsmechanismen zu benennen, zu kritisieren, eventuell auch zu skandalisieren. Um hier nachhaltig eine Verbesserung der Versorgungsangebote, sich widerspiegelnd in Gesetzestexten, Bestimmungen, Handlungsanweisungen usw. zu erreichen, zu implementieren und zu manifestieren. Unser derzeitiges Gesundheitssystem ist nicht mehr als solidarisch zu bezeichnen, dies muss revidiert werden, ein Konzept hierzu wäre das der Bürgerversicherung.

Drittens ist eine von Respekt und Wertschätzung geprägte Diskussion zum Kontext Armut und Gesundheit einzufordern. Dies ist leider, gerade auch im Hinblick von Äußerungen bedeutender politischer Entscheidungsträger, immer noch nicht durchgängig der Fall.

Epilog

Es geht nicht um fehlende materielle Ressourcen, es geht um die Verteilung vorhandener Ressourcen. Und diese Verteilung wird bestimmt von dem ethischen, humanistisch-christlichen Selbstverständnis unserer Gesellschaft.

Die bisher realisierten und geplanten Gesetzesänderungen im Gesundheitswesen gehen zu Lasten armer, sozial benachteiligter Menschen. Hohe Krankenkassenbeiträge, Zuzahlungen, höhere Eigenbeteiligungen, die Streichung von medizinischen Leistungen führen zu höheren Erkrankungsprävalenzen und einer deutlich gesteigerten Morbiditätsund Mortalitätsquote verarmter Menschen. Abbé Pierre, französischer Geistlicher, der u.a. die Emmaus-Bewegung gründete, sagte einmal: "Habe Respekt vor Gesetzen, wenn diese respektvoll in der Anwendung für die Menschen sich zeigen." Zeigt die praktische Umsetzung der Gesundheitsreformgesetzgebung ein respektvolles Umgehen mit sozial benachteiligten Menschen? Meines Erachtens eindeutig nicht.

Stéphane Hessel, ein 93-Jähriger in Berlin geborener französischer Staatsbürger und Résistance-Mitglied, der das Konzentrationslager Buchenwald der Nazis überlebte, und Mitverfasser der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen ist, hat im Jahre 2010 eine bemerkenswerte Streitschrift verfasst, mit dem Titel: "Empört Euch!". In dieser Streitschrift, kritisiert Hessel den Umgang mit armen Menschen in der Mitte Europas. Dies tut er, indem er die gezielte Unterdrückung, den Verlust an Menschenrechten beanstandet und die Macht des Finanzkapitalismus anprangert. Er schließt mit den Worten: "Neues schaffen heißt Widerstand leisten. Widerstand leisten heißt Neues schaffen. "Wir sollten uns alle empören, wie mit sozial benachteiligten Menschen in unserer Gesellschaft umgegangen wird, wie über deren Lebenssituation unzureichend, teilweise Fakten ignorierend, und Zusammenhänge negierend berichtet wird. Fangen wir an, Widerstand zu leisten und gegenüber einer unsozialen, ungerechten Politik, uns konstruktiv und konsequent zu empören, in Solidarität mit, und Beteiligung von betroffenen Menschen. Stéphane Hessel: "Macht euch klar, was euch stört und empört, und dann versucht herauszufinden, was ihr konkret dagegen unternehmen könnt."38 Vergessen wir bei all den Argumenten nicht die Bedeutung des so genannten "sozialen Friedens" in einer Gesellschaft. Die Bedeutung für das Miteinanderumgehen, aber auch für die wirtschaftliche Potenz eines Staates. Und gerade das bundesrepublikanische Wirtschaftswunder beruht auf der sozialen Marktwirtschaft. Dies sollte auch, oder gerade im Gesundheitssektor, Berücksichtigung finden.

Der dänische Therapeut Jesper Juul hat einen interessanten Begriff in die deutsche Sprache "eingeführt", den Begriff der Gleichwürdigkeit.³⁹ Diesen Begriff gibt es in der deutschen Sprache nicht, wohl aber in anderen Sprachen. Für mich drückt dieser Begriff eine fundamentale menschliche Beziehungs- und Kommunikationsebene aus. Menschen in Würde zu begegnen und ihnen damit ein Stück Würde, die bei armen Menschen oft verloren gegangen ist, wieder zurückzugeben. Diese Würde spiegelt sich gerade auch in einer für jeden, unabhängig seines sozialen Status, zugänglichen und umfassenden Gesundheitsversorgung wider. Die Würde, Respekt und Wertschätzung den von Armut betroffenen Menschen wieder zu vermitteln erfordert das Gehen neuer Wege der medizinischen Versorgung. Das Gehen dieser Wege erinnert mich immer wieder an zwei Aussagen von berühmten Persönlichkeiten aus unseren Nachbarländern, der Schweiz und Österreich. Der Schweizer Philosoph Kurt Marti sagte: "Wo kämen wir hin, wenn jeder sagte, wo kämen wir hin und keiner ginge, um zu sehen, wohin wir kämen, wenn wir gingen."⁴⁰ Der Österreicher, tschechischer Herkunft, Franz Kafka meinte sehr pragmatisch: "Wege entstehen dadurch, dass man sie geht."⁴¹

³⁹ Juul (2006).

⁴⁰ Marti (1984).

⁴¹ Janouch (1951).

Bibliographie

BAUER, ULLRICH & BITTLINGMAYER, UWE H. & RICHTER, MATTHIAS (Hrsg., 2008): Health Inequalities – Determinanten und Mechanismen gesundheitlicher Ungleichheit. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT WOHNUNGSLOSENHILFE E.V. (2012): Aktuelle Daten zur Lebenslage von Menschen in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. http://www.bagw.de/de/themen/statistik_und_dokumentation/statistikberichte/, zuletzt aufgerufen am 25.04.2015.

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT WOHNUNGSLOSENHILFE E.V. (2014): Umfang der Wohnungsnotfälle 2008-2012. http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/, zuletzt aufgerufen am 25.04.2015.

BUNDESÄRZTEKAMMER (2014): 117. Deutscher Ärztetag. Tätigkeitsbericht der Bundesärztekammer. http://www.bundesaerztekammer.de/arzt2014/media/applications/BVII71.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.04.2015.

BUSSE, REINHARD & BLÜMEL, MIRIAM & OGNYANOVA, DIANA (2013): Das deutsche Gesundheitssystem. Akteure, Daten, Analysen. Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.

DAHLKAMP, JÜRGEN & POPP, MAXIMILIAN (2014): Bewachtes Sterben. In: DER SPIEGEL Nr. 22, S. 48-49.

DEUTSCHER BUNDESTAG (1976): Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581, 2088), zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. April 2013 (BGBl. I S. 935) geändert.

DEUTSCHER BUNDESTAG (2014): Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2439).

DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE E.V. (2014): Zugänge zu gesundheitlichen Hilfen für wohnungslose Menschen verbessern. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Kooperation sozialer und gesundheitsbezogener Hilfen. Berlin.

DIE BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2014): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Berlin.

GROSS, JESSICA (2005): Möglichkeiten und Grenzen der medizinischen Versorgung von Patienten und Patientinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Flüchtlingsrat Berlin e.V./ Büro für medizinische Flüchtlingshilfe Berlin/Pro Asyl, Frankfurt Main/IPPNW Deutschland, Berlin (Hrsg.). Berlin.

HELMERT, UWE & BAMMANN, KARIN & VOGES, WOLFGANG & MÜLLER, RAINER (Hrsg., 2000): Müssen Arme früher sterben? Soziale Ungleichheit und Gesundheit in Deutschland. Weinheim: Beltz Juventa Verlag.

HESSEL, STÉPHANE (2010): Empört Euch! Ullstein Verlag, Berlin, 2. Auflage 2010. HÜGEL, VOLKER MARIA & EICHLER, KIRSTEN (2014): Grundlagen des Asylverfahrens. Eine Arbeitshilfe für Beraterinnen und Berater. In: DER PARITÄTISCHE GESAMTVERBAND, 2. überarbeitete Auflage.

JANOUCH, GUSTAV (1951): Gespräche mit Kafka. S. Fischer Verlag, Frankfurt a.M. Juul, Jesper (2006): Was Familien trägt. Kösel-Verlag (S.24).

LAMPERT, THOMAS & KROLL, LARS ERIC (2010): Armut und Gesundheit. Zahlen und Trends aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Hrsg. Robert Koch-Institut, Berlin, GBE kompakt 5/2010.

MACKENBACH, JOHAN P. & BAKKER, MARTIJNTJE J. & KUNST, ANTON E. & DIDERICHSEN, FINN (2002): Socioeconomic inequalities in health in Europe – An overview. In: MACKENBACH JOHAN P. & BAKKER, MARTIJNTJE J. (eds.): Reducing Inequalities in Health: A European Perspective. London: Routledge: 3-24.

MARTI, KURT (1984): Wo chiemte mer hi? Gedicht und schtückli ir bärner umgangssprach. Buchverlag Fischer Druck.

MIELCK, ANDREAS (2000): Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. Bern: Verlag Hans Huber.

MIELCK, ANDREAS (2002): Soziale Ungleichheit und Gesundheit. In: HURRELMANN, KLAUS & KOLIP, PETRA (Hrsg., 2002): Geschlecht, Gesundheit und Krankheit. Männer und Frauen im Vergleich. Bern: Verlag Hans Huber.

MIELCK, ANDREAS (2005): Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Einführung in die aktuelle Diskussion. Bern: Verlag Hans Huber.

MINISTERIUM FÜR SOZIALES, ARBEIT, GESUNDHEIT UND DEMOGRAFIE RHEINLAND-PFALZ (2014): Noch nicht krankenversichert? Was tun? Informationsbroschüre für Fachkräfte und Akteure der sozialen Arbeit zur Sicherstellung des Krankenversicherungsschutzes für Personen ohne ausreichende Absicherung im Krankheitsfall. Mainz.

MÜLLER, U. & HEINZEL-GUTENBRUNNER, M. (1998): Armutslebensläufe und schlechte Gesundheit – Kausation oder soziale Selektion? Untersuchungsergebnisse vorgestellt auf dem 104. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Innere Medizin, April 1998 in Wiesbaden (Philipps-Universität Marburg).

PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND BRANDENBURG: Präventionsgesetz: Paritätischer fordert Nachbesserungen. http://www.paritaet-brb.de/content/e3594/e9658/e13791/e14491/index_ger.html, zuletzt aufgerufen am 13.04.2015.

PRO ASYL (2011): Menschen wie Menschen behandeln. http://www.proasyl.de/filead-min/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2011/11_03_07_BHP_PA_IKR_Menschen_K-1.pdf, zuletzt aufgerufen am 17.04.2015.

PRO ASYL (2014): Refugees Welcome. Gemeinsam Willkommenskultur gestalten. http://www.proasyl.de/de/home/gemeinsam-gegen-rassismus/fluechtlinge-willkommenheissen/broschuere-refugees-welcome/, zuletzt aufgerufen am 17.04.2015.

SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER ENTWICKLUNG IM GESUNDHEITSWESEN (Hrsg., 2005): Koordination und Qualität im Gesundheitswesen. Kooperative Koordination und Wettbewerb, Sozioökonomischer Status und Gesundheit, Strategien der Primärprävention, Band I. Gutachten 2005. Stuttgart: Nomos.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2012): Weniger Menschen ohne Krankenversicherungsschutz. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/08/PD12_285_122.html, zuletzt aufgerufen am 10.04.2015.

STATISTISCHES BUNDESAMT (DESTATIS) (Hrsg., 2012): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland Band 1. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin.

STATISTISCHES BUNDESAMT: Statistisches Jahrbuch 2015. 8. Soziales. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Soziales.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 08.04.2015.

STEINER, SIBYLLE (2014): Vergütung von Arzneimitteln. In: ROEDER, NORBERT & HENSEN, PETER & FRANZ, DOMINIK (Hrsg.): Gesundheitsökonomie, Gesundheitssystem und öffentliche Gesundheitspflege, 2. Aktualisierte Auflage. Köln: Deutscher Ärzte-Verlag.

TRABERT, GERHARD & WALLER, HEIKO (2013): Sozialmedizin. Grundlagen und Praxis. 7. aktualisierte und erweiterte Auflage. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.

VOIGT, CLAUDIUS (2014): Schutzlos oder gleichgestellt? Der Zugang zum Gesundheitssystem für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen. In: DER PARITÄTISCHE GESAMTVERBAND (Hrsg.). Berlin.

VOIGT, CLAUDIUS (2015): Überblick zu den Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz zum 1. März 2015 mit Beispielen und Hinweisen für die Beratungspraxis. In: DER PARITÄTISCHE GESAMTVERBAND (Hrsg.). Berlin.

WENDT, CLAUS (2013): Krankenversicherung oder Gesundheitsversorgung? Gesundheitssysteme im Vergleich. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zusammenhänge zwischen Armut und Krankheit Sicht auf die Luxemburger Situation

PAUL SCHMIT

Die Autoren¹ setzen sich kritisch mit den Zusammenhängen zwischen Krankheit und Armut im deutschen Sozial- und Gesundheitswesen auseinander. Besonders seit den strukturellen Reformen, die auf die Agenda 2010 zurückgehen, und die Deutschland zu einer stark verbesserten Wettbewerbsfähigkeit und einer wiedererstarkten Wirtschaftssituation geführt haben, hat sich die soziale Situation und auch die medizinische Grundversorgung der schwächsten Bevölkerungsschichten und -gruppen stark verschlechtert. Deshalb ist es sehr interessant die Korrelationen zwischen diesen beiden Achsen zu analysieren.

Im Rahmen dieses kurzen Kommentars ist es nicht möglich die geschilderten Wechselwirkungen detailliert zu untersuchen und auf Basis von validierten statistischen Analysen zu belegen. Dies wäre aber sicherlich eine wichtige und interessante Aufgabe und könnte auch für Luxemburg zu lehrreichen Erkenntnissen führen. Eine entsprechende Studie könnte sinnvollerweise von der Universität Luxemburg, dem LISER (früher CEPS-INSTEAD) und/oder der Inspection générale de la sécurité sociale durchgeführt werden, die über die fachlichen Ressourcen verfügen sowie den Zugang zu den relevanten Datensätzen besitzen. Der vorliegende, bescheidene Beitrag beschränkt sich auf Ergänzungen und Bemerkungen aus Luxemburger Sicht zu den von Herrn Trabert und Frau Kleinehanding behandelten Schwerpunkten.

Die Autoren werfen auf, dass das deutsche Gesundheitssystem vermehrt seinen solidarischen Charakter verliert, indem es Menschen in Notlagen den Zugang zu Krankenversicherungsleistungen erschwert, bzw. stark einschränkt. In seiner Grundstruktur verhindert die Luxemburger Krankenversicherung entsprechende Tendenzen weitestgehend:

- Sie ist einerseits universell und obligatorisch, so dass fast die gesamte Bevölkerung in einem einheitlichen System versichert ist, resp. sich auch in Fällen von verlängerter Erwerbslosigkeit freiwillig weiter versichern kann.
- Die Beiträge sind mit je 2,8% für Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleich und relativ niedrig festgelegt und werden durch einen hohen staatlichen Zuschuss ergänzt.

¹ Dieser Beitrag kommentiert die vorhergehende Studie von Gerhard Trabert und Nele Kleinehanding.

- Die Rückerstattungsquote liegt bei rund 93%, was ein allgemein hoher Wert ist.
- Es gibt nur eine Krankenversicherung, so dass Notlagen die sich durch Probleme mit der privaten Krankenkasse ergeben, an sich nicht vorkommen können.
- Das für viele Leistungen vorgesehene Sachleistungsprinziperlaubt es den Versicherten, nicht erst in Vorauskasse treten zu müssen.

Auch haben alle Versicherten den gleichen Zugang zu den medizinischen Leistungen, da das Luxemburger Gesundheitssystem die obligatorische Konventionierung aller zugelassenen Gesundheitsberufe und -anbieter vorsieht. Diese nationale Eigenart führt dazu, dass Privatmedizin und Tariffreiheit stark eingeschränkt sind und so über die Jahre eine Zwei-Klassen-Medizin verhindert werden sollte und konnte. Diese Charakteristik des Luxemburger Gesundheitssystems hat aber auch viele Kritiker, z.b. in der Ärzteschaft und es gilt abzuwarten, wie sie in einem europäischen Umfeld und auch gegenüber Liberalisierungstendenzen bestehen wird. Auch kann man sich fragen ob und in wie fern die obligatorische Konventionierung nicht den medizinischen Fortschritt hemmt oder zu anderen strukturellen Problemen im Luxemburger Gesundheitswesen beiträgt.

Die Krankenversicherung sieht des Weiteren für Menschen mit niedrigem Einkommen und/oder hohen Gesundheitsausgaben noch diverse Erleichterungen vor, wie herabgesetzte oder eingeschränkte Eigenbeteiligungen und den Erlass der Vorauskassenabrechnung bei einer ärztlichen oder zahnärztlichen Behandlung (Tiers payant social). Die Gesundheitsreform von 2010, die ja als Reaktion auf die grassierende Wirtschaftskrise unabdinglich war, hat sicherlich zu zusätzlichen finanziellen Belastungen auf Seite der Versicherten geführt. Allerdings haben sie nicht zu einem sozialen Leistungsabbau oder -beschränkungen geführt.

Die Autoren heben auch verschiedene Gruppen hervor die in ihren prekären und spezifischen Lebensumständen einem erhöhten Risiko einer gesundheitlichen Unterversorgung ausgesetzt sind. Allgemein ist dieses Risiko in Luxemburg wohl stark gemindert, da nicht nur jeder Erwerbstätige oder Rentner sondern auch Erwerbslose, Sozialhilfeempfänger oder anerkannte Flüchtlinge, denen der garantierte Mindestlohn zugestanden wird, obligatorisch in der gleichen Krankenversicherung zu gleichen Leistungsansprüchen versichert sind. Des Weiteren besteht eine günstige Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung oder einer Weiterversicherung.

Auch in Luxemburg ist das Armutsrisiko z.B. bei Alleinerziehenden deutlich ausgeprägt. Dennoch ist der Einfluss von Krankheit auf das Armutsrisiko sicherlich weniger stark ausgeprägt als es in Deutschland der Fall zu sein scheint.

Die Altersarmut ist in Luxemburg eher ein Randphänomen, da die Renten-, Krankenund Pflegeversicherungen die diversen Risiken noch immer gut abdecken. Allerdings müssten diese Behauptungen durch richtige Analysen qualitativ und quantitativ vertieft und präzisiert werden.

Die Wohnungssituation ist allgemein ein Problem in Luxemburg. Normalerweise haben auch Menschen ohne festen Wohnungssitz unter den gleichen formellen Bedingungen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung. Dennoch suchen diese Menschen in ihren schwierigen Lebenssituationen oft nicht so einfach medizinische Dienste auf. Die für diverse Angebote schwer zu erreichende Zielgruppe der Obdachlosen greift wahrscheinlich weniger leicht auf die Versorgungsstrukturen des Gesundheitssystems zurück. Deshalb gibt es im Rahmen der Sozialhilfe diverse niedrigschwellige Hilfsdienste, die über das Gesundheitsministerium oder das Familienministerium gefördert werden.

Häftlinge sind nach ihrer Entlassung nicht automatisch krankenversichert. Für sie besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung, mit einer Karenzfrist von drei Monaten, und sie haben über das garantierte Mindesteinkommen (RMG) einen einfachen und schnellen Zugang zur obligatorischen Krankenversicherung.

Der gleiche, fast direkte Zugang besteht auch für Flüchtlinge. Die zuständigen staatlichen Stellen übernehmen für Asylsuchende die Beiträge der freiwilligen Versicherung sowie die notwendigen Behandlungskosten in den drei Monaten der Karenzfrist. Mit der offiziellen Anerkennung ihres Flüchtlingsstatuts kommen diese Menschen in den Genuss des garantierten Mindesteinkommens (RMG) und sind somit dann normal versichert.

Für Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus ist die dringlichste Grundversorgung über das Gesundheitsministerium abgedeckt. Genaue Zahlen und Analysen stehen aber hier nicht zur Verfügung.

Die Autoren werfen auch die Gesundheitsversorgungssituation von EU-Versicherten auf. Grundsätzlich genießen sie den gleichen Versicherungsschutz wie die hier lebenden Versicherten. Die europäischen Regelungen u.a. die Verordnung 883/2004 bieten einen klaren Schutz.

Zum Schluss gilt es zu bemerken, dass der vorliegende Ergänzungskommentar nicht zum Ziel hat, die Situation in Luxemburg zu beschönigen. Die Zusammenhänge, dass Armut zu einem erhöhten Krankheitsrisiko führt, und dass schwere Krankheiten und Pflegebedürftigkeit ein erhöhtes Armutsrisiko mit sich bringen, sind naheliegend. Auch wenn die Luxemburger Krankenversicherung in ihren Bestimmungen sozial gerecht, allgemein und obligatorisch, nicht diskriminierend und somit solidarisch ausgeprägt ist, gibt es dennoch Situationen die verbessert werden könnten oder sollten. Die entsprechenden Analysen müssten von den zuständigen Ministerien für Gesundheit, soziale Sicherheit und Familie gemeinsam in Auftrag gegeben und durchgeführt werden.

Inequalities in accessing health care in the European Union

THOMAS DOMINIQUE, ANNE CALTEUX & IONUT SASU

Access to health care is a key element of social protection policies. The rights to access preventive health care and to benefit from medical treatment are considered to be fundamental rights of all Europeans, recognised as such by the EU's Charter of Fundamental Rights. Governments across the European Union have committed to providing access to adequate health care as well as to high-quality and sustainable health care for all. In practice, this means that rather than making all services available to everyone at all times, public authorities should strive to organise the health systems in such a way as to deliver quality services in an adequate and timely manner to those who need them.

An underlying precondition for this objective is sufficient funding and investment, as inadequate public funding for the health system creates and exacerbates barriers to access. The other main dimensions that affect the timely and appropriate usage of health care include factors such as coverage and affordability. The availability of care, whether it is shaped by physical factors such as the geographical location of health care facilities or the adequate supply of trained health professionals with the right skill mix, is crucial in ensuring access to required services, as is the availability of medicines and medical aids at reasonable prices.

In recent years, the economic crisis has posed considerable challenges to maintaining access to health services and medical care. Budgetary constraints put an additional pressure on the health care systems across the European Union just when more people were likely to use the publicly funded services. But even those countries that had chosen to maintain the budget allocation to health care at the pre-crisis levels were confronted with sustainability challenges, as the changing demographic trends, labour market situation, technological advances and the diversification of health care needs and require a broadening of the public revenue base in order to sustain growth in health expenditure.

The Social Protection Committee (SPC) has been carefully following the issues affecting the functioning of the health care systems in the EU Member States, trying to identify policy measures that have a high potential to tackle shared challenges and fostering the exchange of information on good practices and lessons learnt from the implementation of health policies and reforms. During the Luxembourg Presidency of the Council of the

European Union recently, the SPC conducted jointly with the Working Party on Public Health at Senior Level a thematic review on access to health care in various Member States, during which its members engaged actively in a discussion on health policies and reforms that were designed specifically to tackle challenges in accessibility to health services or that had a more indirect impact on improving access to health care.

The wide-ranging exchange between Member States and examples of country experiences produced useful insights and lessons. It quickly became clear that when it comes to access to health care, Member States have been addressing the same challenges but in their own, country-specific way. In terms of health outcomes, such as life expectancy, some countries are doing better than others – and in some countries these outcomes can be related to health care and access to health services. However, keeping in mind the importance of national context and of national competences in the field of health care, the review provided some useful insights:

- 1. One of the main conclusions of this thematic review was that adequate health system funding is fundamental to securing the required levels of quality services that meet population needs. The context of the economic crisis and its impact on health systems should remain central to policy discussions on access to care. In this regard, preventive activities and services represent a sound investment because poor health outcomes affect negatively the productivity of the workforce and the level of social protection expenditure, with a considerable impact on public finances. The sustainability of health systems is also a key consideration but should not be used to create a false dichotomy between sustainability and the goal of achieving equal access to health care for all.
- 2. Moreover, financial protection against high health care costs a major dimension of health system performance is closely linked to health care accessibility and affordability. Gaps in the public coverage of population groups affect Member States to different degrees but the over-riding commitment to achieving universal access is at the core of European values and represents a global aspiration. However, acknowledging achievements in promoting universal coverage should not overlook the fact that vulnerable groups in particular have suffered in terms of unmet need for health services during the economic crisis and should continue to be a particular focus. Therefore, protecting vulnerable groups from financial hardship when using health services should represent a key policy objective for the governments.
- 3. The affordability of health services and the increasing cost of medicines represent a concern in all the Member States. Co-payments need to be carefully set in order to not discourage the use of necessary or appropriate care and to offer sufficient financial protection through ceiling caps and exemptions for vulnerable groups.

- 4. The availability of health services has a substantial impact on access. Many Member States are aiming for a more structured approach to their health systems, for instance by strengthening primary health care or by centralizing specialist care in a smaller number of hospitals. Sound human resources policies and fiscal incentives can boost accessibility and availability of services, contributing to improved access.
- 5. Better monitoring of barriers to accessing health care is needed. Data collection should aim for robust, relevant, comparable indicators disaggregated by region and sub-groups of people in order to identify trends in the use of health services and obstacles to health care access. Data collection systems should be comprehensive and flexible enough to follow the organisational changes of the health systems.

Fundamentally, there is a need for context-specific policy analysis in the field of health care, because no one-size-fits-all solution is appropriate. The SPC has been developing a comprehensive monitoring instrument, the Social Protection Performance Monitor (SPPM), which includes several health indicators that attempt to draw an objective picture of the situation of health care systems and services in the Member States as well as to ensure their comparability. At the same time, the Indicators Sub-Group of the SPC, with the support of the European Commission (DG EMPL), is developing a Joint Assessment Framework (JAF) on Health. The objective of such a framework is to strengthen the use of the evidence-base by the Social Protection Committee in its activities related to health. The Commission services in charge of health (DG SANTE) are also actively engaging into country-knowledge analysis in order to gain better understanding of possible weaknesses of national health systems where EU action could be of real added value. Together, these different initiatives intend to act as a first-step screening device to detect possible challenges in Member States' health systems, with a specific focus on issues related to access and equity. JAF Health includes the above-mentioned SPPM health indicators in addition to other indicators comparable across EU countries that increase the analytical capacity regarding population health status and access to health services.

At an international level, the process of expanding and collecting appropriate and comparable indicators to measure dimensions of access is ongoing. Therefore it is crucial to establish synergies among organisations working at EU and international level in order to produce interoperable procedures for assessing the performance of health care systems while at the same time avoiding overlaps. Better data collection, indicator development and monitoring are needed to understand the challenges and barriers to accessing health care and to devise policy solutions which are appropriate for each country.

Ungleichheiten in früher Kindheit. Was trägt die öffentliche Kindertagesbetreuung zu deren Abbau oder Verstetigung bei?

SABINE BOLLIG & TANJA BETZ

Soziale Ungleichheit und frühe Bildung – Überblick und Problemaufriss

"Kinder zahlen hohen Preis für gesellschaftliche Ungleichheit", mit diesem Titel fasst die OECD ihren 2015 erschienenen Report "How is life?" zusammen, der sich mit dem Wohlergehen (Well-Being) der Bevölkerung in den OECD-Staaten beschäftigt. Eins von sieben Kindern in der OECD lebt diesem Datenreport zufolge in relativer Armut, jedes zehnte kommt aus einem Haushalt, in dem niemand einer bezahlten Arbeit nachgeht, wobei sich die damit verbundene ökonomische Ungleichheit in vielfältige Benachteiligungen im Kinderleben übersetzt: Kinder aus wohlhabenderen und gebildeteren Familien sind beispielsweise gesünder und fühlen sich in der Schule wohler als Kinder aus einfacheren Verhältnissen, sie machen weniger Mobbing-Erfahrungen und geben ihre Lebenszufriedenheit insgesamt als höher an¹. Diese Befunde sind ernüchternd, indes nicht überraschend, stehen sie doch im Kontext des seit mehreren Jahren durch viele Studien und Reports belegten Ausmaßes an Armut im Kindesalter. Luxemburg gehört dabei der jüngsten UNICEF-Armutsstudie² zufolge zu den Staaten in der OECD/EU, bei denen das Armutsrisiko für Kinder unter 18 Jahren in den Jahren zwischen 2008 und 2012 mit am stärksten zugenommen hat. Mit 26,3% relativer Armutsrate bei Kindern und einem Zuwachs von 6,4 Prozentpunkten (entlang der 60%-Armutslinie) nimmt Luxemburg in der für insgesamt 41 EU- und OECD-Staaten aufgelisteten Prozentrangliste daher auch einen der unteren Plätze ein, lediglich sechs Staaten verzeichnen einen noch stärkeren Zuwachs der Armut bei Kindern.

Im Zuge dieser Entwicklungen wird in der öffentlichen Debatte nicht nur problematisiert, dass Kinder gegenüber Erwachsenen und Rentnern einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind. Zugleich lässt sich eine verstärkte Aufmerksamkeit für die Ungleichheiten innerhalb der jeweiligen Kinder-/Jugendpopulationen beobachten. Anders als in der zitierten

¹ OECD (2015).

² UNICEF (2014).

Well-being-Studie wird dabei zumeist jedoch weniger aus gerechtigkeitstheoretischer Perspektive problematisiert, dass 'arme Kinder' gegenüber ihren wohlhabenderen Altersgenossen weniger am gesellschaftlichen Wohlstand und allgemein guten Lebensbedingungen partizipieren. Vielmehr steht vor allem der Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und Bildungsungleichheit im Fokus, oder anders formuliert: soziale Ungleichheit im frühen Kindesalter wird vor allem mit Blick auf die schlechteren Startchancen dieser Kinder im Bildungssystem problematisiert³.

Diese verstärkte Aufmerksamkeit fußt dabei nicht zuletzt auf den PISA-Studien und weiteren Schulleistungsstudien, die in den vergangenen 15 Jahren mit Nachdruck und großem Medienecho aufgezeigt haben, wie stark insbesondere auch in Luxemburg und Deutschland, der erreichte Schulerfolgmit dem sozioökonomischen Status des Elternhauses zusammenhängt. Als weitere ungleichheitsrelevante Differenzkategorien werden dabei auch Region (Stadt/Land), Geschlecht, Migration, Sprache, Ethnizität, Religion und familiale Gewohnheiten in Abhängigkeit vom Bildungsniveau und dem Einkommen (Milieu/Schicht) der Familien hervorgehoben. Dabei sorgt meist das Zusammenspiel mehrerer Faktoren dafür, dass sich sozial ungleiche Lebenslagen von Kindern in schulische Benachteiligungen und/oder Schwierigkeiten in der Bildungslaufbahn übersetzen⁴. Schulen stehen insofern immer mehr unter Verdacht, es nicht nur nicht mehr zu vermögen, in ausreichender Weise zum Abbau sozialer Ungleichheit beizutragen, sondern diese vielmehr aktiv zu verfestigen – und zwar indem sie soziale Ungleichheiten als *Bildungsungleichheiten* reproduzieren.

Entlang dieses bildungsbezogenen Ungleichheitsdiskurses ist die frühe Kindheit und der vorschulische Bereich ebenfalls in den Fokus der Debatte gerückt. Zwar wurde Kindertageseinrichtungen (*crèche, foyer de jour, maison relais*) von jeher die Funktion zugeschrieben, soziale Ungleichheiten zu reduzieren, da es mit Blick auf ihre Betreuungsfunktion immer auch darum ging, alleinerziehenden oder 'sozial schwachen' Eltern die Teilnahme am Arbeitsmarkt zu ermöglichen und somit zum Ausgleich von Armutsrisiken beizutragen. Auch der rasante Ausbau der Luxemburger Kindertagesbetreuung in den letzten 15 Jahren war solchen arbeits- und sozialpolitischen Motiven geschuldet⁵; unter anderem wurde auch die Einführung der einkommensabhängigen Betreuungsgutscheine (*chèques-service accueil pour enfants*) im Jahr 2009 mit dem Ziel verbunden, einkommensschwachen Eltern den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zugleich war mit den *chèques-service* aber auch das Ziel einer höheren Bildungsteilhabe

³ Betz (2010).

⁴ Für Luxemburg: Hadjar et al. (2015).

⁵ Achten (2012).

von Kindern aus einkommensschwachen Verhältnissen verknüpft. Richteten sich die Bemühungen zur Entwicklung von Einrichtungen mit flexibler Familienunterstützung und hoher Bildungsqualität (Stichwort: *Maison Relais*) dabei zunächst auf die Altersgruppe der Schulkinder, so nimmt in Luxemburg momentan der vorschulische Sektor (0-4 Jahre, *crèche, éducation précoce*) eine Schlüsselrolle in den bildungspolitischen Bemühungen ein. Eine ungleichheitsreduzierende Funktion wird dabei nicht zuletzt von einer deutlichen Stärkung der Bildungsfunktion vorschulischer Kindertageseinrichtungen erwartet. So definiert das neue Kinder- und Jugendgesetz, das am 23. Februar 2016 im Parlament verabschiedet wurde, den vorschulischen Bereich explizit als Teil des Sektors non-formaler Bildung und legt Leitlinien für die Bildungsarbeit in den Einrichtungen fest. Zudem sieht das Gesetz mehrere Maßnahmen für eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -kontrolle der bildungsbezogenen Aufgaben von Kindertageseinrichtungen vor.

Wie die meisten EU-Staaten, setzt auch Luxemburg mit diesem quantitativen wie qualitativen Ausbau von Kindertageseinrichtungen in der frühen Kindheit entsprechend auf so genannte *kindzentrierte sozialinvestive Politikstrategien*⁶, in deren Zuge eine flächendeckende, hochwertige und frühe Kindertagesbetreuung als besonders "effektives Mittel im Krieg gegen die Vererbung sozialer Nachteile⁷" angesehen wird. Den vorschulischen Kindertageseinrichtungen kommt neben ihrer arbeits- und sozialpolitischen Funktion dabei vor allem die Aufgabe zu, gleichsam präventiv-kompensatorisch dafür zu sorgen, dass alle Kinder gleich welcher Herkunft durch frühe Bildungsangebote gute Startbedingungen für ihre schulische Bildungslaufbahn erhalten.

Vor dem Hintergrund der bereits für das Schulsystem dargelegten Spannung zwischen dem Abbau sozialer Ungleichheiten und deren Reproduktion durch ihre Übersetzung in Bildungsungleichheiten, drängt sich jedoch die Frage auf, ob und wenn ja wie genau Kindertageseinrichtungen in der Lage sind diese hohen Erwartungen zu erfüllen. Gelingt es Kindertageseinrichtungen bisher ungleiche soziale Bildungsbedingungen von jungen Kindern auszugleichen oder lassen sich vielmehr Prozesse einer "Verfrühung von Bildungsungleichheiten" beobachten?

Im Folgenden wollen wir auf diese Fragen eingehen, indem wir den internationalen Stand der Forschung zum Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Kindertagesbetreuung nachzeichnen. An ausgewählten Forschungsergebnissen werden dabei insbesondere die sich bisher abzeichnenden Mechanismen der Reproduktion sozialer Ungleichheiten in der Kindertagesbetreuung aufgezeigt, die Ansatzpunkte für eine ungleichheitssensible Qualitätsentwicklung liefern können.

6 van Lancker (2013).

⁷ Achten (2012), S. 52 im Rekurs auf Esping-Andersen.

Soziale Ungleichheit und Kindertagesbetreuung: Forschungsbereiche und -befunde

Die Forschung zum Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Kindertagesbetreuung ist, insbesondere in den deutschsprachigen Ländern, noch sehr jung. Zwar wurde bereits auf der Basis der PISA-Daten nachgewiesen, dass Kinder von einem Besuch der Einrichtungen profitieren insofern ihre Schulleistungen (z.B. in Mathematik, Lesen) höher sind, wenn sie länger als ein Jahr eine Kindertageseinrichtung besucht haben⁸. Mit Blick auf die Frage, ob Kinder aus benachteiligten Kontexten in besonderer Weise von vorschulischer Bildung profitieren, liegen indes nur wenige und zudem "international widersprüchliche Befunde vor⁹". Zwar wird vielfach, v.a. in englischsprachigen Ländern untersucht, inwiefern positive Effekte vom Besuch qualitativ hochwertiger Einrichtungen und von spezifischen (Bildungs-)Programmen für Kinder für die schulischen Leistungen und Erfolge ausgehen, jedoch gibt es auch hierzu wenig eindeutige und vor allem keine verallgemeinbaren und auf andere nationale Kontexte einfach übertragbaren Befunde¹⁰. Entsprechend kann dieses sich momentan noch im Aufbau befindliche Forschungsfeld zur differentiellen Effektivität früher Bildung zumeist nur wenig zur Beantwortung der Frage beitragen, wie die Kindertageseinrichtungen die (kompensatorischen) Effekte erzeugen, die in den Studien und in der Diskussion erhofft und bisweilen auch nachgewiesen sind. Dennoch scheint eines in der bildungspolitischen Debatte unstrittig: Vom Besuch universeller, d.h. nicht auf besondere soziale Gruppen abzielender infrastruktureller Bildungsangebote in früher Kindheit sind ungleichheitsreduzierende Effekte zu erwarten¹¹, wobei hier vor allem eine hohe pädagogische Qualität der Einrichtungen als Voraussetzung benannt wird¹². Vergleichsweise viele Forschungsanstrengungen in der ungleichheitsbezogenen frühkindlichen Bildungsforschung richten sich entsprechend auf grundlegende Frage der Bildungsbeteiligung.

2.1 Ungleiche Bildungsbeteiligung

Die neuesten Zahlen der Europäischen Union weisen aus, dass in den EU-28 Staaten durchschnittlich 93% aller Kinder im Alter von 4 Jahren bis zum Schuleintritt eine frühkindliche Bildungs- oder Betreuungseinrichtung besuchen; in Luxemburg sind es, bedingt durch die Vorschulpflicht ab vier Jahre, sogar 95,6%¹³. Bei jüngeren Kindern (U3)

```
8 EU (2014), S. 70.
```

⁹ Anders & Rossbach (2013), S. 188.

¹⁰ van Lancker (2013); Anders & Rossbach (2013); Betz (2010).

¹¹ Vandenbroeck & Lazzari (2014).

¹² Ebd.

¹³ EU (2014), S. 62.

sind die Teilnahmequoten jedoch weitaus geringer und die Variabilität zwischen den Ländern, bedingt durch nationale Politiken und historische Entwicklungspfade, auch größer. Luxemburg liegt auch hier über dem EU-Durchschnitt von 15% der Kinder, die mehr als 30 Stunden in der Woche frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote (ECEC) besuchen; in Luxemburg besuchen 28% der unter Dreijährigen in diesem Umfang ein ECEC-Angebot. Zuzüglich zu den 16% der Kinder, die weniger als 30 Stunden die Woche eingeschrieben sind, nehmen daher insgesamt 44% der Kinder unter vier Jahre ein ECEC-Angebot wahr, Allerdings gibt es für Luxemburg derzeit keine verlässlichen Zahlen dazu, wie genau sich der Besuch von vorschulischen Einrichtungen sozial verteilt, auch wenn van Lancker¹⁴ auf der Basis der EU-SILC-Daten aus 2008 eine durchaus relativ hohe soziale Spreizung für Luxemburg berechnet hat, d.h. von einer höheren Besuchsquote bei Kindern aus Familien mit höherem Einkommen ausgeht. Diese Berechnungen beruhen jedoch auf Daten vor Einführung der chèques-service im Jahr 2009. Da die Anzahl an Betreuungsplätzen sich von 2009 bis 2013 jedoch nahezu verdoppelt hat¹⁵, ist nicht davon auszugehen, dass diese Spreizung nach wie vor so eindeutig ist. Allerdings ist die Besuchsquote auch nicht der einzige Indikator, der in der internationalen Forschung mit Blick auf Bildungsteilhabe geltend gemacht wird: Die PISA 2012-Studien beispielsweise zeigen auf, dass Kinder aus weniger privilegierten Familien frühkindliche Betreuungs- und Bildungseinrichtungen durchschnittlich kürzer, das heißt weniger als ein Jahr, besuchen¹⁶. Verschiedene Studien im internationalen Raum geben zudem Hinweise darauf, dass Kinder aus sozial schwächeren Verhältnissen häufiger von Instabilitäten und Wechseln innerhalb ihrer Bildungs- und Betreuungsarrangements betroffen sind¹⁷.

2.2 Ungleiche Beteiligung an hochqualitativer Kindertagesbetreuung

Vor dem Hintergrund einer zumeist recht großen Heterogenität der vorschulischen Angebote rückt zudem die Frage in den Blick, ob sich ungleichheitsreproduzierende Effekte nicht auch daraus ergeben, dass Kinder aus weniger privilegierten Verhältnissen weniger qualitativ hochwertige Angebote in Anspruch nehmen. So weisen mit Blick auf die Frage, welche Kinder welche Einrichtungen besuchen, beispielsweise mehrere Studien nach, dass Familien je nach Schicht/Milieu unterschiedliche Präferenzen für die Betreuung ihrer Kinder haben, und daher entweder familiennahe Settings (Betreuung durch Verwandte, Tagespflege) oder institutionelle Angebote wie Kindertageseinrichtungen bevorzugen. Allerdings sind die

14 van Lancker (2013).15 Wiltzius & Honig (2015).16 EU (2014), S. 73.17 Davisa et al. (2014).

Ergebnisse im Vergleich der Studien auch hier widersprüchlich¹⁸. Zudem werden Ansätze, die zu stark auf familiale Merkmale oder Wahlentscheidungen der Eltern rekurieren insgesamt darin kritisiert, die komplexen Prozesse des Zustandekommens bestimmter Betreuungsentscheidungen im Zusammenspiel von lokalen, organisationalen und familialen Faktoren nicht ausreichend in den Blick zu nehmen.

Demgegenüber zeigen Vandenbroeck et al.¹⁹ auf, wie die Verfügbarkeit von und Zugänglichkeit (availability, accessibility) zu hochwertigen Kindertageseinrichtungen für alleinerziehende und/oder häufig von Arbeitslosigkeit betroffene Eltern schon allein deshalb geringer ist, weil sie ihre Kinder oft kurzfristig in Einrichtungen anmelden und deshalb auf den unteren Plätzen der Wartelisten landen. Oder aber sie werden als arbeitslose Eltern gegenüber den berufstätigen Eltern benachteiligt, weil deren Kinder mit Blick auf die arbeitsbedingt notwendige Betreuung bevorzugt aufgenommen werden. Zu diesen organisationalen Prozessen der indirekten (und oft auch unbewussten) Benachteiligung von Kindern aus einkommensschwachen Familien, kommen zudem lokale Differenzen in den Angebotsstrukturen als auch für Familien sehr unterschiedlich zugängliches Wissen zu den Angeboten hinzu (bspw. über informelle Netzwerke). Entsprechend ist davon auszugehen, dass der in vielen Studien bestätigte Befund, dass Kinder aus einkommensschwachen Familien seltener vorschulische Bildungs- und Betreuungseinrichtungen von hoher Qualität besuchen²⁰, in einem komplexen Zusammenspiel von availability (Verfügbarkeit), accessibility (Zugänglichkeit), affordability (Erschwinglichkeit) und desirability (Wünschbarkeit) gründet.

Für die Situation in Luxemburg kommt dabei noch hinzu, dass wir es hier mit einem "doppelten split-system²¹" der frühkindlichen Bildung und Betreuung zu tun haben: Für Kinder ab drei Jahre gibt es die (kostenpflichtige) Kindertagesbetreuung (non-formale Bildung) auf der einen Seite und die kostenlose, aber nur teilzeit-operierende éducation précoce (schulische Früherziehung) auf der anderen Seite. Zudem gliedert sich das Feld noch in einen Sektor konventionierter Kindertageseinrichtungen und einen nichtkonventionierten, marktbasierten Sektor (crèche commerciale, assistantes parentales) auf. Zwar ist nicht ausgemacht, dass marktbasierte Angebote eine schlechtere pädagogische Qualität aufweisen als konventionierte Einrichtungen, jedoch legt der Staat bei letzteren zumindest höhere Qualitätsmaßstäbe fest. Dies macht sich auch an der Sprache bemerkbar: In konventionierten Einrichtungen wird meist Luxemburgisch gesprochen, indessen sind im marktbasierten Sektor Französisch und bei den Tagesmüttern auch Portugiesisch

¹⁸ Vgl. Stefansen & Farstad (2010).

¹⁹ Vandenbroeck et al. (2008).

²⁰ Für einen Überblick: Vandenbroeck et al. (2008).

²¹ Bollig, Honig & Mohn (2015).

stärker verbreitet²². Daher gewinnt die ungleiche Verteilung von konventionierten und nicht-konventionierten Einrichtungen mit Blick auf soziale Ungleichheiten durchaus an Bedeutung: nicht nur, dass im Bereich der vorschulischen Bildung und Betreuung (unter vier Jahre) die marktbasierten Angebote deutlich überwiegen (über 70%²³), auch finden sich diese vor allem in den dichtbevölkerten Gebieten Luxemburgs²⁴, wodurch sich ausgesprochen unterschiedliche lokale Angebotskulturen ausdifferenzieren²⁵. Zudem scheinen in bestimmten Regionen marktbasierte Angebote, u.a. auch Tagesmütter, etwas besser auf arbeitsbedingte Bedürfnisse gerade auch von Familien mit prekären Arbeitsverhältnissen zu reagieren²⁶.

2.3 Ungleiche Bildungs- und Betreuungsarrangements

Mit Blick darauf, dass viele Kinder jedoch nicht nur ein einzelnes Angebot früher Bildung besuchen, fokussiert ein weiterer Forschungsstrang die unterschiedlichen Bildungs- und Betreuungsangebote, die junge Kinder über den Tag oder die Woche verteilt besuchen. Auch dies hat in Luxemburg besondere Bedeutung, da bereits Dreijährige häufig sowohl die éducation précoce als auch Kindertageseinrichtungen besuchen; ihr Alltag entsprechend in besonderem Maße von wechselnden Personen und Kontexten und den damit verbundenen horizontalen Übergängen geprägt ist²⁷. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass mit Blick auf die Kombination von Kindertageseinrichtungen mit Sport-/Musik- und Frühförderangeboten beispielsweise für Deutschland sehr gut belegt ist, dass solche eher förderungsorientierten Arrangements stark herkunftsabhängig sind²⁸; sie sind häufiger bei Kindern aus sozial höheren Schichten anzufinden. In Anlehnung an Studien zum ungleichen Erziehungsverhalten von Eltern, lassen sich diese Bildungsund Betreuungsarrangements daraufhin unterscheiden, ob ihnen eher ein Modell der "concerted cultivation" zugrunde liegt, d.h. die forcierte Kultivierung und Förderung der Kinder entlang organisierter Bildungsangebote, oder aber das Modell des "accomplishment of natural growth", das stärker auf die selbstläufige Entwicklung des Kindes entlang eines "Wachsenlassens" aufbaut. Ungleichheitsrelevant werden diese Stile dabei insofern, als dass Kinder in Arrangements, die dem concerted cultivation-Modell zuzuordnen sind, dort bereits ganz nebenbei mit Praxisformen vertraut werden, die gut zu entsprechenden Praxen passen, die später in der Schule typisch sind. Daher bilden sich die für den Schulerfolg nachweislich förderlichen Passungsverhältnisse zwischen Familie und Schule

```
22 Wiltzius & Honig (2015).
```

²³ Ebd.

²⁴ Ebd.

²⁵ Vgl. Bollig, Honig & Nienhaus (2016, i. Ersch.).

²⁶ Ebd.; Honig et al. (2015).

²⁷ Vgl. Bollig, Honig & Mohn (2015).

²⁸ de Moll & Betz (2014).

entsprechend frühzeitig aus, wohingegen Kinder, die diese Passungsverhältnisse, nicht mitbringen, in der Schule häufigbereits aufgrund dieser mangelnden Passung benachteiligt werden²⁹. Für Luxemburg ist zunächst offen, wie sich diese Ergebnisse auf das hiesige Feld früher Bildung übertragen lassen (Schulpflicht ab 4, etc.); die Forschung zu Bildungs- und Betreuungsarrangements rückt jedoch die Alltagspraxen der Kinder in den von ihnen besuchten Angeboten früher Bildung in den Vordergrund³⁰. Sie macht zugleich darauf aufmerksam, dass der Zusammenhang zwischen familialer sozialer Ungleichheit und früher Bildungsbenachteiligung sich auch auf der Ebene von Passungsverhältnissen zwischen formalen, non-formalen und informellen Bildungspraxen, in Einrichtungen und Familie, ausbildet.

2.4 Ungleichheitsrelevante Praxen in Kindertageseinrichtungen

Die in diesen Studien zu den Bildungs- und Betreuungsarrangements bereits angesprochene Mikroebene der Kindertageseinrichtungen selbst, steht auch im Fokus von Studien, die aus ungleichheitstheoretischer Perspektive die Alltagspraxen in Kindertageseinrichtungen selbst fokussieren. Isler & Künzli³¹ aus der Schweiz arbeiten beispielsweise heraus, dass das kulturelle Kapital von Kindern bspw. in Form von Vertrautheit mit Formen selbstgesteuerten Lernens, aber auch mit der jeweiligen Sprache in den Einrichtungen unterschiedlich gut passt bzw. kompatibel ist, und dass "die Lernprozesse der Kinder, aber auch Prozesse ihrer sozialen Positionierung durch den Anschluss an solche Ressourcen unterstützt werden", während andere Kinder hiervon ausgegrenzt werden³². Für Luxemburg lassen die Ergebnisse der Studie von Seele³³ einen ähnlichen Schluss mit Blick auf die Sprache zu. Sie zeigt auf, wie in konventionierten Kindertageseinrichtungen nicht-luxemburgische Familiensprachen in pädagogischen Interaktionen eher abgewertet werden. Dabei sind diese Prozesse nicht nur ungleichheitsrelevant, da sie Kinder in bestimmter Weise in bildungsbezogenen Praxen positionieren oder sie davon ausschließen, auch lernen die Kinder dabei, sich selbst als 'anders' zu verstehen und entsprechende Identitäten auszubilden³⁴. Stärker auf schichtbezogene Einrichtungskulturen fokussieren hingegen Nelson & Schutz³⁵, die für Kindertageseinrichtungen in Abhängigkeit vom jeweiligen sozialräumlichen Umfeld unterschiedliche Bildungs- und Erziehungspraxen herausarbeiten. Sie differenzieren diese ebenfalls unter Rückgriff auf die bereits genannte Unterscheidung von "concerted

²⁹ bereits Bourdieu & Passeron (1971).

³⁰ Vgl. Bollig, Honig & Nienhaus (2016, i.Ersch.).

³¹ Isler & Künzli (2010).

³² Ebd., S. 213.

³³ Seele (2015).

³⁴ Machold (2015).

³⁵ Nelson & Schutz (2007).

cultivation" und "accomplishment of natural growth". Die Ergebnisse dieser Studien zu ungleichen Einrichtungskulturen sind dabei gut verknüpfbar mit neueren Studien, die stärker auf herkunftsabhängige Differenzen zwischen den pädagogischen Fachkräften und ihrem pädagogischen Handeln fokussieren³⁶.

Kompensation oder Reproduktion? Ansatzpunkte für eine ungleichheitssensible Qualitätsentwicklung im Bereich der frühen Bildung

Kommt man nun wieder zur Ausgangsfrage zurück, ob sich in aktuellen Forschungsergebnissen eher die Einlösung der bildungspolitischen Versprechungen von früher Bildung als *social equalizer* aufzeigen lassen, oder Kindertageseinrichtungen nicht doch auch zu einer Verfrühung von Bildungsungleichheiten beitragen, so muss ein Fazit zunächst verhalten ausfallen. Die Forschung zu Ungleichheiten in der Kindertagesbetreuung und der frühen Kindheit ist erst im Aufbau. Gleichwohl deutet sich in den aufgeführten Studien bereits an, dass auch mit Blick auf den vorschulischen, non-formalen Bildungssektor von einer Reproduktion sozialer Ungleichheiten im Sinne von Bildungsungleichheiten auszugehen ist – und dies sowohl mit Blick auf die soziale Selektivität in der Bildungsteilhabe, wie auch in Bezug auf die unterschiedlichen Erfahrungen, die unterschiedliche Kinder mit unterschiedlichen Angeboten der Kindertagesbetreuung in Abhängigkeit von ihrer sozialen Herkunft machen. Insofern ist eine ungleichheitssensible Qualitätsentwicklung in Luxemburg gerade angesichts der gestiegenen Anzahl von Kindern mit Armutsrisiken und der insgesamt hochgradig multikulturellen/-lingualen Zusammensetzung der Kinderpopulation in Luxemburg dringend angezeigt.

In der Gesamtschau weisen die aufgeführten Befunde auf ein komplexes Zusammenspiel von Faktoren auf politisch-administrativer, regionaler und lokaler, organisationaler, familialer und alltagspraktischer Ebene in den frühpädagogischen Einrichtungen hin, in denen sich ungleichheitsrelevante Mechanismen in der frühen Bildung entfalten. Daher muss eine ungleichheitssensible Qualitätsentwicklung im Prinzip auf all diesen Ebenen und Prozessdimensionen ansetzen. Mit Blick auf die Steigerung der Zugänglichkeit zu qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung von benachteiligten Kindern schlagen Vandenbroeck & Lazzari³⁷ beispielsweise einen Mehrebenenansatz vor, der sowohl auf dem *policy level* (bspw. universales Recht auf Bildungsteilhabe, direkte Finanzierung der Anbieter, Qualitätsmonitoring), dem *provision level* (bspw. demokratische Entscheidungsprozesse mit

³⁶ Bischoff (2016).

³⁷ Vandenbroeck & Lazzari (2014).

Blick auf diverse Qualitätserwartungen, Kontrolle der Einschreibepraktiken auf die Effekte für diverse Teilpopulationen, Vernetzung mit anderen Institutionen) wie auch dem *parental level* (höhere Ressourcen für die Einbindung der Eltern, leicht zugängliche Informationen für Eltern) ansetzt.

In Bezug auf die Sensibilisierung von Fachkräften für die ungleichheitsreproduzierenden Momente ihrer beruflichen Alltagspraxis im Sinne von Professionalisierungsprozessen (z.B. für den Bereich Bildungs- und Erziehungspartnerschaft³⁸), lässt sich mit Isler & Künzli³⁹ für Qualitätsentwicklungsprozesse zudem festhalten, dass es darum gehen muss, Fachkräfte in vielfältiger Weise zu unterstützen, eine forschende Haltung aufzubauen, "die ihnen a) ein kritisch-distanziertes Verhältnis zu ihrer eigenen Praxis, b) einen neugierig fragenden Blick auf ihnen vertraute und unvertraute Milieus und c) eine theorie- und datenverankerte Reflexion ermöglicht⁴⁰". Für eine solche forschende Haltung sind die gängigen, auf individuelle Kompetenzen abzielenden Fort- und Weiterbildungsangebote indes allein nicht ausreichend. Vielmehr muss es, wie die Autoren des durch die Europäische Kommission geförderten CoRe-Projekts hervorheben, darum gehen, die Entwicklung kompetenter Systeme zu unterstützen, die sich in dialogischen und reziproken Beziehungen zwischen Individuen, Teams, Institutionen und der Politik/Administration entwickeln⁴¹ und in denen dann auch die fortlaufende kritische Reflexion der nicht-intendierten Effekte frühkindlicher Bildungsorganisation und -praxis den Ausgangspunkt von mit einander verkoppelten organisationalen, lokalen wie nationalen Qualitätsentwicklungsprozessen bilden könnte.

³⁸ Betz (2015).

³⁹ Isler & Künzli (2011).

⁴⁰ Ebd., S. 205.

⁴¹ Urban et al. (2012).

Bibliographie

ACHTEN, MANUEL (2012): Von der Tagesbetreuung zur non-formalen Bildung. Die Entwicklung der Kindertagesbetreuung in Luxemburg und zukünftige Herausforderungen. In: Forum für Politik, Gesellschaft und Kultur, Nr. 322, S. 50-52.

ANDERS, YVONNE & ROSSBACH, HANS GÜNTHER (2013): Frühkindliche Bildungsforschung in Deutschland. In: STAMM & EDELMANN (Hrsg., 2013): Handbuch frühkindliche Bildungsforschung. VS Verlag, Wiesbaden, S. 183-195.

BETZ, TANJA (2010): Kompensation ungleicher Startchancen: Erwartungen an institutionalisierte Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder im Vorschulalter. In: CLOOS & KARNER (Hrsg., 2010): Erziehung und Bildung von Kindern als gemeinsames Projekt. Zum Verhältnis familialer Erziehung und öffentlicher Kinderbetreuung. Schneider, Hohengehren, S. 113-134.

BETZ, TANJA (2015): The ideal of educational partnerships. A critique of the current debate on cooperation between ECEC centers, primary schools and families. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

BISCHOFF, STEFANIE (2016): Habitus und Professionalität. Zur Bedeutung des Habitus für professionelles Denken und Handeln von pädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen. Dissertation. Goethe-Universität Frankfurt am Main.

BOLLIG, SABINE & HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN & MOHN, BINA (2015): Betreuungsalltag als Lernkontext. Informelle Lernprozesse beobachten und dokumentieren. Dohrmann Verlag, Berlin.

BOLLIG, SABINE & HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN & NIENHAUS, SYLVIA (2016, i. Ersch.): Vielfalt betreuter Kindheiten. Ethnographische Portraits zu den Bildungsund Betreuungsarrangements 2-4jähriger Kinder. Universität Luxemburg (download ab April 2016 unter ecec.uni.lu).

BOURDIEU, PIERRE & PASSERON, JEAN-CLAUDE (1971): Die Illusion der Chancengleichheit. Klett, Stuttgart.

DAVISA, ELIZABETH & CARLINA, CAROLINE & KRAFFTA, CAROLINE & TOUTB, KATHRYN (2014): Time for a change? Predictors of child care changes by low-income families. In: Journal of Children and Poverty, Nr. 20/1, S. 21-45. DOI: 10.1080/10796126.2014.894003.

DE MOLL, FREDERICK & BETZ, TANJA (2014): Inequality in pre-school education and care in Germany: an analysis by social class and immigrant status. In: International Studies in Sociology of Education, Nr. 24/3, S. 237-271. DOI: 10.1080/09620214.2014.932086.

EU (2014): European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

HADJAR, ANDREAS&HU, ADELHEID&LENZ, THOMAS&MARTIN, ROMAIN & SCHILTZ, CHRISTINE & TRÖHLER, DANIEL (2015): Bildungsungleichheiten im luxemburgischen Bildungssystem. In: MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE, SCRIPT & UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (Hrsg., 2015): Bildungsbericht Luxemburg 2015. Band 2: Analysen und Befunde, S. 34-56.

HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN & SCHMITZ, ANETT & WAGNER, MALOU & WILTZIUS, MARTINE (2015): Eine *black box* wird geöffnet. Einblicke in Organisation und Praxis privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg. Universität Luxemburg.

ISLER, DIETER & KÜNZLI, SIBYLLE (2010): Schulische Praktiken in der Vorschule. Angebote zum Einüben eines schulischen Habitus in einem deutschschweizer Kindergarten am Beispiel der Förderung von Sprache und Literalität. In: BRAKE & BREMER (Hrsg., 2010): Alltagswelt Schule. Die soziale Herstellung schulischer Wirklichkeiten. Juventa, Weinheim/München, S. 211-229.

ISLER, DIETER & KÜNZLI, SIBYLLE (2011): Untersuchung sprachlicher Praktiken in Familien und im Kindergarten: Methodologische und theoretische Grundlagen. In: Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften, Nr. 33/2, S. 191-210.

MACHOLD, CLAUDIA (2015): Wie Individuen zu 'ethnisch anderen' Kindern werden. Ethnizitätsrelevante Unterscheidungspraktiken in Kindertagesstätten und ihr Beitrag zur (Re-)Produktion von Ungleichheit. In: Soziale Passagen. Journal für Empirie und Theorie sozialer Arbeit, Nr. 7/1, S. 35-50.

NELSON, MARGARET K. & SCHUTZ, REBECCA (2007): Day Care Differences and the Reproduction of Social Class. In: Journal of Contemporary Ethnography, Nr. 36/3, S. 281-317.

OECD (2015): Organisation for Economic Co-operation and Development, How's Life? 2015, Measuring Well-being, OECD Publishing, Paris.

SEELE, CLAUDIA (2015): Multilingualism and Early Education: An Ethnography of Language Practices and Processes of Institutionalisation in Luxembourgish Early Childcare Settings. Dissertation. Universität Luxemburg.

STEFANSEN, KARI & FARSTAD, GUNHILD R. (2010): Classed parental practices in a modern welfare state: Caring for the under threes in Norway. In: Critical Social Policy, Nr. 30/1, S. 120-141.

URBAN, MATHIAS & VANDENBROECK, MICHEL & VAN LAERE, KATRIEN & LAZZARI, ARIANNA & PEETERS, JAN (2012): Towards Competent Systems in Early Childhood Education and Care. Implications for Policy and Practice. In: European Journal of Education, Nr. 47/4, S. 508-526.

UNICEF (2014): Children of the Recession: The impact of the economic crisis on child well-being in rich countries, Innocenti Report Card 12, UNICEF Office of Research, Florence.

VAN LANCKER, WIM (2013): Putting the child-centred investment strategy to the test: Evidence for EU27. In: European Journal of Social Security, Nr. 15/1, S. 4-27.

VANDENBROECK, MICHEL & LAZZARI, ARIANNA (2014): Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. In: European Early Childhood Education Research Journal, Nr. 22/3, S. 327-335, DOI: 10.1080/1350293X.2014.912895.

VANDENBROECK, MICHEL & DE VISSCHER, SVEN & VAN NUFFEL, KAREN & FERLA, JOHANN (2008): Mothers' search for infant child care: the dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. In: Early Childhood Research Quarterly, Nr. 23/2, S. 245-258.

WILTZIUS, MARTINE & HONIG, MICHAEL-SEBASTIAN (2015): Privatwirt-schaftliche Kindertagesbetreuung in Luxemburg. Universität Luxemburg.

Inégalités et working poor

FÉLIX MARTINS DE BRITO

Introduction

Les années d'après-guerre, dites les *Trente Glorieuses*, ont été une période de croissance économique élevée et soutenue et ont été marquées par une combinaison d'investissements, productivité, salaires et consommation élevés ainsi que par le plein-emploi. Une telle conjoncture a permis le renforcement et l'extension des systèmes de protection sociale en Europe ainsi qu'une relative amélioration des conditions de travail et de vie des personnes occupées.

Suite aux chocs pétroliers du milieu des années 1970 qui marquent le début d'une phase de croissance économique nettement ralentie dans les pays occidentaux, mais aussi du fait de la financiarisation progressive de l'économie et de la flexibilisation des rapports d'emploi, on assiste à ce que Robert Castel qualifie « d'effritement de la société salariale¹ » marquée par la précarisation de l'emploi et un partage des richesses produites de plus en plus défavorable envers les travailleurs.

Si à la fin du 20° siècle c'est donc l'apparition du chômage de masse et la faible conjoncture économique qui focalisent l'attention des gouvernements, c'est également à ce moment que commence à (ré)apparaître le phénomène de la pauvreté laborieuse en Europe.

Si le Luxembourg reste, en apparence, relativement épargné par ces évolutions délétères – le développement du secteur bancaire masquant l'apparition de la pauvreté – force est de constater qu'ici aussi la précarisation des relations d'emploi s'est bien installée. Ainsi, la pauvreté au travail se fait de plus en plus manifeste avec le ralentissement conjoncturel qui a suivi la crise financière, puis économique, mondiale de 2007 et la subséquente mise en œuvre de politiques de modération salariale (notamment la modulation de l'échelle mobile des salaires des dernières années) et de rigueur budgétaire. Dès lors, les travailleurs ont de plus en plus de difficultés à boucler leurs fins de mois², alors même que les salaires sont, en termes absolus, parmi les plus élevés au monde.

¹ Castel (1995).

² Statec (2015), p. 125.

Avant de discuter la situation des travailleurs pauvres, il convient de définir précisément ce concept. En effet, de façon plus générale, la littérature concernant la pauvreté au travail distingue essentiellement entre deux situations qui sont proches, mais distinctes : l'approche individuelle *via* la proportion de travailleurs ayant un bas salaire et l'approche ménages qui reprend la part de travailleurs appartenant à des ménages dont le revenu équivalent se situe sous le seuil de pauvreté.

Ainsi, nous discuterons dans un premier temps des bas salaires, qui sont l'une des principales causes de l'expansion de la pauvreté laborieuse. Ensuite, on verra, dans une troisième section, que même en prenant comme unité d'analyse le ménage, et non plus l'individu, et en prenant en compte l'ensemble des revenus, la question des *working poor* reste à l'ordre du jour. C'est pour cela qu'en guise de conclusion seront présentées quelques mesures qui semblent appropriées afin de faire en sorte que le travail redevienne effectivement un moyen de se prémunir contre la pauvreté.

L'approche individuelle : les travailleurs à bas salaires

Les travailleurs ayant un bas salaire, défini usuellement³ comme étant la proportion de personnes dont les revenus du travail sont inférieurs aux deux tiers du revenu du travail médian des travailleurs à temps plein, la médiane étant la valeur qui sépare l'ensemble de la population en deux groupes de taille égale, l'un percevant des revenus inférieurs à la valeur médiane, l'autre ayant des revenus qui y sont supérieurs. Si l'on retient cette définition, le Luxembourg comptait, en 2000, environ 14 % de personnes ayant un bas salaire⁴, tandis qu'en 2006 et 2010⁵, on comptait environ 13 % de travailleurs à bas salaires selon les données publiées par Eurostat⁶, l'office statistique de l'Union européenne. A noter toutefois que le seuil de référence utilisé en 2000 était de 60 % du salaire national médian, tandis que pour les deux autres années, on a recours à un seuil de 2/3 du salaire médian luxembourgeois. Qui plus est, le champ de couverture des secteurs d'activité s'est vu élargi au fil des enquêtes successives (menées tous les cinq ans seulement). La relative stabilité de la proportion de personnes ayant des bas salaires pourrait donc s'expliquer autant par les modifications successives de la méthodologie utilisée que par les évolutions de la situation réelle des travailleurs luxembourgeois. Malgré l'apparence des chiffres, il se peut donc que la situation se soit nettement dégradée au cours des dernières années.

³ Par exemple dans Eurostat (2000).

⁴ Eurostat (2000).

⁵ Année la plus récente pour laquelle cet indicateur est disponible.

⁶ Eurostat (2016), tableau [earn_ses_publa].

Pour vérifier si cela est le cas et pour pallier au problème des données lacunaires, on peut recourir à la proportion de personnes étant rémunérées au salaire social minimum (SSM). En effet, force est de constater que le SSM correspond à environ 55 % du salaire médian national⁷, ce qui permet donc d'obtenir une proportion d'individus nettement inférieure à celle affichée par l'indicateur de bas salaires discuté dans les paragraphes précédents. Par ailleurs, le recours aux données concernant le SSM a l'avantage de répertorier l'ensemble des personnes salariées au Luxembourg, donc y compris les frontaliers puisque les informations reposent sur des fichiers administratifs exhaustifs. Toutefois, ne sont pas pris en compte certains compléments de revenu qui ne sont pas déclarés à la sécurité sociale.

Si l'on reprend donc les informations publiées par l'Inspection générale de la sécurité sociale, ce sont 11 % des salariés qui sont rémunérés « aux alentours du SSM » en 2000, c'est-à-dire dont le salaire horaire se situe entre 100 % et 102 % du SSM horaire⁸, et 11,8 % en 2006⁹. En 2010, le taux monte à 15,4 % mais n'est pas comparable à celui des années antérieures en raison du passage au statut unique qui implique une rupture de série dans les données calculées à partir des fichiers de la sécurité sociale. Enfin, en 2014, la proportion de personnes rémunérées au SSM s'élève à 16,5 %.

On constate donc à partir des données administratives une montée en puissance des salaires très modestes, c'est-à-dire inférieurs¹¹ ou égaux au SSM.

Parmi les personnes rémunérées au salaire minimum, on constate que ce sont, en 2014, près de 57.000 salariés qui sont concernés au Luxembourg, dont environ 60 % sont non-qualifiés et dont un peu plus du quart est employé dans l'un des trois secteurs d'activité suivants : commerce (12.798) ; hébergement et restauration (8.788) ; construction (6.280)¹². L'écrasante majorité des personnes touchant le SSM travaille à temps complet (90 % chez les hommes et 78 % chez les femmes).

Parlant de bas salaires et de SSM, on peut noter que le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe a récemment publié¹³ son analyse de la conformité de la situation luxembourgeoise par rapport aux dispositions de la Charte sociale européenne. En son article 4, paragraphe 1, celle-ci engage les parties contractantes « à reconnaître le droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un

⁷ OCDE (2016).

⁸ Dans l'ancienne définition, où on considérait les salaires horaires de 100 % à 130 % du SSM horaire, on atteignait une proportion de personnes rémunérées au SSM de 16 % environ. (IGSS, Rapport général sur la sécurité sociale 2000, p. 387).

⁹ Inspection générale de la sécurité sociale (2014), p. 60.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Pour les travailleurs à temps partiel.

¹² CSL (2015c), p. 25.

¹³ Comité européen des droits de l'homme (2014), pp. 21-24.

niveau de vie décent », défini comme étant une rémunération supérieure au seuil de 50 % du salaire moyen net. Or, le Comité a constaté qu'un travailleur célibataire rémunéré au SSM obtenait une rémunération inférieure à la moitié du revenu moyen, et conclut donc que la situation du Luxembourg n'est pas conforme à la Charte de 1961.

Les deux approches individuelles présentées – proportion de salariés à bas salaires et proportion de travailleurs rémunérés au voisinage du SSM – ont cependant un défaut : ils font référence à la situation individuelle des travailleurs sans prendre en compte le type de ménage auquel ils appartiennent ou, pour le dire autrement, leur situation familiale. Or, il semble évident que le niveau de vie d'un travailleur à bas salaire vivant seul n'est pas la même que celle de son homologue vivant en couple au sein duquel seul l'un des deux adultes travaille, ou de celui faisant partie d'un ménage avec enfants.

Pour cela, il convient donc de privilégier une approche alternative qui est celle de la proportion de travailleurs vivant dans des ménages dont le revenu équivalent se situe sous le seuil de pauvreté et qui rend donc compte du niveau de vie des salariés et de leurs familles. Cet indicateur est publié annuellement dans le cadre de l'enquête EU-SILC coordonnée par Eurostat et permet de décliner l'information selon différentes caractéristiques des personnes concernées.

Le calcul du taux de risque de pauvreté

De façon intuitive, toute personne peut établir une définition de ce qu'est la « pauvreté ». Toutefois, afin de pouvoir comparer la pauvreté entre territoires et dans le temps, il faut recourir à une définition précise et consensuelle.

Dans l'Union européenne, c'est Eurostat qui définit « le taux de risque de pauvreté » qui, par convention, correspond au pourcentage de personnes disposant d'un revenu équivalent inférieur à 60 % du revenu équivalent médian (qui constitue donc le seuil de pauvreté qui, en 2014 au Luxembourg, s'établit à 20.592 euros annuels pour une personne seule).

Le revenu équivalent prend en compte non seulement les revenus (du travail, du capital et les transferts sociaux) mais également la taille du ménage afin de rendre comparables des situations disparates. On peut alors aisément comparer le revenu équivalent de la personne vivant seule à celui d'une famille nombreuse.

¹⁴ La médiane partage une population donnée en deux groupes de taille égale, une moitié ayant un revenu équivalent supérieur à la médiane et l'autre percevant des revenus inférieurs à la valeur médiane.

¹⁵ Seuls les transferts sociaux en espèces sont pris en compte.

¹⁶ Pour obtenir le revenu équivalent, le revenu du ménage est divisé par une échelle d'équivalence (dite OCDE modifiée) dans laquelle le premier adulte compte pour 1, les autres personnes de plus de 14 ans pour 0,5, et les autres personnes de moins de 14 ans comptent pour 0,3. Par exemple : pour un ménage monoparental avec deux enfants de moins de 14 ans, et un revenu de 50.000 euros, on obtient un revenu équivalent de 50.000 / (1 + 0,3 + 0,3) = 31.250 euros.

L'approche « ménages » : les travailleurs pauvres

Comme il a déjà été mentionné ci-avant, l'analyse de la situation par le biais de l'indicateur répertoriant les travailleurs faisant face à un risque de pauvreté permet d'aborder la question de façon plus différenciée et d'identifier plus aisément quels sont les facteurs sous-jacents qu'en procédant par la seule voie des bas salaires.

Pour compléter les quelques informations concernant les bas salaires, on peut donc utilement se référer aux données présentées dans le tableau 1 et qui sont discutées plus amplement dans les paragraphes qui suivent.

Dans un premier temps, force est de constater que la proportion de travailleurs exposés au risque de pauvreté est nettement plus élevée au Luxembourg que dans les pays voisins. Si l'on étend l'analyse de la situation globale à l'ensemble des 28 Etats-membres de l'Union européenne (UE-28) la situation luxembourgeoise ne semble guère plus réjouissante, puisque seuls la Roumanie (19,6 %), la Grèce (13,4 %), l'Espagne (12,5 %) et la Lettonie (11,8 %) affichent une part de travailleurs pauvres plus élevée¹⁷. Si l'on exclut de l'analyse les indépendants, on constate que les salariés luxembourgeois sont les plus mal lotis de toute l'UE-28, puisque ce sont eux qui font face au taux de risque de pauvreté le plus élevé avec une proportion de salariés en risque de pauvreté montant à 10,1 % en 2013 et 10,2 % en 2014¹⁸.

¹⁷ Eurostat (2016), tableau [il_iw_01] (personnes occupées de plus de 18 ans). 18 CSL (2015b).

Tableau 1 : Les caractéristiques des travailleurs pauvres (en %)19										
Taux de risque de pauvreté des personnes occupées	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
E	nsem	ıble de	e la po	pulat	ion					
UE15	7,3	7,3	7,9	8,1	8,0	7,7	8,3	8,7	8,6	9,2
BE	3,9	4,1	4,3	4,8	4,6	4,5	4,2	4,5	4,4	4,8
DE	4,8	5,5	7,4	7,1	6,8	7,2	7,7	7,8	8,6	9,9
FR	6,1	6,0	6,5	6,5	6,6	6,5	7,6	8,0	7,8	8,0
LU	•	10,3	9,3	,	10,0	10,6	9,9	10,2	11,2	11,1
Ca	ıracté	ristiqu	es inc	dividu	elles					
<u>Sexe</u>										
Homme	9,8	10,2	9,4	9,2	10,5	10,8	9,3	10,5	11,6	11,7
Femme	9,8	10,3	9,1	9,6	9,5	10,4	10,6	9,9	10,8	10,3
Par tranche d'âge										
18-24 ans	-,		11,1		13,3			10,2		13,1
25-54 ans		10,6	9,7		10,5		-,	10,6	,	11,3
55-64 ans	4,9	5,6	4,6	2,7	5,1	4,5	5,9	7,0	9,5	8,1
Par niveau d'études										
Bas		20,3								
Moyen	5,9	6,9	6,4	6,2	8,0	9,0	9,2	9,4	9,1	9,0
Elevé	3,0	3,1	2,4	3,1	2,7	3,1	2,6	3,7	2,8	4,4
		ositio								
Personne seule	13,2							11,2		
Monoparental	25,1			31,3					32,6	
Couple sans enfants	5,5		6,3	- 1		6,5				
Plus de 2 adultes sans enfants	, -		3,9		-	3,0			,	
Couple avec enfants	,	12,8		12,2				13,5		,
Plus de 2 adultes avec enfants						13,1	11,2	12,4	13,1	13,6
Caractéristiques de l'emploi										
Par type de contrat Temporaire	24,0	19.6	1/10	15,0	10.1	10.9	246	22,0	22.1	24,2
Permanent	8,3	-,-	8,6						8,9	9,0
Permanent 8,3 9,0 8,6 8,9 9,2 8,9 8,2 8,4 8,9 9,0 Par nombre de mois travaillés										
Moins de 12 mois ²⁰	24.8	27,7	25.5	19.3	18.0	21.3	23.5	27.6	25.5	27 4
12 mois	9,1		8,4							
12 mois 9,1 9,4 8,4 8,6 9,7 9,9 8,9 9,0 10,4 10,2 Par durée hebdomadaire du travail										
Temps partiel	12,6	14.3	10.2	13.3	11.9	12.4	12.3	12,9	14.0	14.8
Temps plein	8,9		8,7			10,0			10,1	9,9
	5,5	5,5	5,7	5,5	5,5	. 5,5	5,5	5,5	. 5, 1	5,5

¹⁹ Eurostat (2016), tableaux [ilc_iw01], [ilc_iw02], [ilc_iw03], [ilc_iw04], [ilc_iw05], [ilc_iw06].

²⁰ Mais au moins 6 mois d'après la définition utilisée par Eurostat.

Concernant les caractéristiques personnelles des travailleurs pauvres, on constate que c'est principalement le niveau d'études qui semble jouer un rôle. En effet, ce sont un peu plus d'un cinquième des travailleurs ayant un bas niveau d'études (au mieux cycle inférieur du secondaire) qui sont confrontés à une situation de pauvreté relative.

La distinction par nationalité²¹ (non représentée) montre une distribution très disparate du taux de risque de pauvreté des personnes en emploi avec un taux qui atteint presque les 21 % pour les portugais, tandis que pour les travailleurs de nationalité française, allemande, italienne, luxembourgeois ou belge, les taux se trouvent nettement en deçà de la moyenne nationale. Cette prépondérance des *working poor* auprès de nos concitoyens d'origine portugaise s'explique très vraisemblablement par le faible niveau d'études des personnes issues des premières vagues d'immigration portugaise (seuls quatre ans de scolarité primaire obligatoire jusqu'en 1966²², ce qui implique que ces personnes occupent des emplois peu qualifiés et rémunérés à des niveaux ne dépassant guère le SSM.

L'âge joue également un rôle, quoique mineur : on note que le taux de travailleurs pauvres semble diminuer avec l'âge, les jeunes de 18 à 24 ans étant plus fortement exposés au risque de pauvreté que les travailleurs âgés. Ceci peut toutefois s'expliquer par deux mécanismes qui jouent en même temps. D'une part, les jeunes, se trouvent en début de carrière et sont donc moins expérimentés et donc (*a priori*) moins productifs que leurs travailleurs âgés, ceci impliquant des salaires moins élevés en moyenne. D'autre part, ils sont également plus fréquemment embauchés par le biais de contrats temporaires²³ ce qui implique également un risque de pauvreté plus élevé.

Du côté du découpage par type de ménage, on constate une très grande disparité qui permet de diviser la population en trois groupes :

- Les ménages de deux adultes ou plus sans enfants sont très peu exposés au risque de pauvreté au travail (moins de 7 % d'entre eux y sont exposés en 2014).
- Les personnes seules ainsi que les ménages de deux adultes ou plus avec enfants font partie d'un groupe intermédiaire pour lequel la proportion de travailleurs pauvres se situe juste au-dessus de la moyenne de la population (de 13 % à 15 % environ).
- Finalement, les ménages monoparentaux, pour lesquels le risque de se retrouver dans une situation où les revenus du travail ne suffisent plus pour échapper à la pauvreté est près de trois fois plus important que pour l'ensemble de la population.

²¹ Statec (2015), p. 150.

²² Ministério da Educação de Portugal (2003).

²³ Voir CSL (2015c), p. 101. Les contrats temporaires sont des contrats à durée déterminée ou des emplois prenant fin au moment de l'accomplissement de critères objectifs comme par exemple l'achèvement d'une mission d'intérim ou le retour de la personne temporairement remplacée.

Au vu de ces résultats, force est de constater que le type de ménage, et *a fortiori* le nombre de personnes qui composent le ménage joue un rôle capital dans l'appartenance ou non au groupe des travailleurs pauvres. Cet impact considérable de la composition du ménage peut s'expliquer par le nombre de personnes actives que celui-ci compte. En effet, un ménage de deux adultes est plus susceptible de percevoir des rémunérations plus élevées qu'un ménage comptant un seul adulte, même si dans le premier cas la deuxième personne active ne travaille qu'à temps partiel. Cet effet est toutefois contrecarré par la présence d'autres personnes, et notamment d'enfants, qui diminuent, de par la méthode de calcul du revenu équivalent, de façon mécanique le niveau de vie du ménage. Ainsi, à titre d'exemple, un ménage de deux adultes ayant un revenu annuel de 50.000 euros dispose d'un revenu équivalent de 33.333 euros, tandis qu'un ménage de deux adultes avec deux enfants²⁴ n'aurait plus qu'environ 23.810 euros de revenu équivalent dans le même cas de figure.

Finalement, plus que les caractéristiques démographiques (sauf le cas particulier des ménages monoparentaux), ce sont les caractéristiques de l'emploi qui semblent déterminer l'apparition et l'ampleur du phénomène des travailleurs pauvres.

Ainsi, le fait de n'avoir travaillé qu'une partie de l'année ou d'être embauché à l'aide d'un contrat de travail temporaire (CDD, intérim, etc.) multiplie par plus que deux les chances de faire partie de la catégorie des *working poor*. Le fait de ne pas travailler à plein temps augmente également de façon sensible (+5 points de pourcentage environ) le risque de pauvreté laborieuse.

Du côté de la classification des professions²⁵ (non représentée), on note une exposition au taux de risque de pauvreté très élevée pour les travailleurs manuels (près de 23 % d'entre eux sont pauvres). Pour les employés²⁶, le risque se situe un peu en-dessous de la moyenne nationale, tandis que pour les catégories des professions intermédiaires ou intellectuelles ainsi que les cadres dirigeants la présence de travailleurs pauvres est trois fois moins élevée (< 4 %).

Les principaux facteurs de risque pour se retrouver en situation de pauvreté laborieuse correspondent donc au Luxembourg à ceux identifiés par les scientifiques qui s'intéressent à la question²⁷. Par ailleurs, ces études relèvent également certains facteurs déterminants de la pauvreté laborieuse que nous n'avons pas pu relever à l'aide des données du tableau 1, mais qui jouent vraisemblablement également un rôle au Luxembourg, comme par exemple la structure de l'économie, les employés des activités de services (notamment services à la personne, hébergement et restauration, commerce) ou de la construction étant, du

²⁴ De moins de 14 ans.

²⁵ Statec (2015), p. 150.

²⁶ Au sens de la Classification internationale type des professions 2008 du Bureau international du Travail.

²⁷ Par exemple Lohmann (2009) ou Brady, Fullerton et Cross (2010).

fait des faibles niveaux de rémunération qui y sont répandus, plus exposés au risque de pauvreté au travail que ceux d'autres secteurs d'activité. En effet, ces secteurs affichent des salaires médians qui correspondent à seulement environ deux tiers du salaire médian national²⁸. En outre, c'est dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration ainsi que dans le commerce, que l'on trouve les proportions de travailleurs rémunérés au SSM les plus élevées²⁹. Afin de combattre le phénomène, on peut donc utilement se référer aux solutions préconisées par ces auteurs, en tenant bien évidemment compte des spécificités luxembourgeoises.

Recommandations afin de lutter contre la pauvreté au travail

Les principaux facteurs de risque (âge, niveau d'études, présence d'enfants dans le ménage, précarité de l'emploi et durée du travail) étant identifiés, il s'agit de s'intéresser aux mesures que l'on pourrait mettre en œuvre afin de limiter le développement de la pauvreté au travail.

Avant de présenter les différentes approches qui permettraient de limiter l'expansion de la pauvreté laborieuse, il convient toutefois de rappeler que le phénomène – tel qu'il a été défini dans les sections précédentes – relève de la problématique des inégalités. Dans le cas des bas salaires, il s'agit d'inégalités provenant des seuls revenus du travail des individus, tandis que pour ce qui est des *working poor*, on adopte une approche plus globale qui prend en compte les inégalités de revenus (tous types confondus) des ménages. Dès lors, lutter contre le risque de pauvreté des travailleurs signifie aussi et surtout lutter contre les inégalités de revenu qui en sont la source.

Ainsi, pour diminuer la proportion de travailleurs pauvres, on peut envisager de prendre des mesures afin de rendre plus égalitaire la distribution des revenus au sein de la population. La grande réforme fiscale annoncée par le gouvernement pour 2017 serait de ce point de vue un moment opportun pour les bas salaires. En effet, la tranche exonérée se situe à un niveau tellement faible qu'un travailleur célibataire rémunéré au SSM et n'ayant pas droit à des déductions particulières doit s'acquitter d'un montant d'impôts sur le revenu équivalent à un mois de SSM net, alors même que le montant du SSM se situe nettement sous le seuil de risque de pauvreté³⁰. Par ailleurs, et vu le coût de la vie au Luxembourg (tout particulièrement en ce qui concerne le logement), une hausse du SSM serait également la bienvenue pour les personnes concernées. En effet, on note qu'un nombre croissant

²⁸ Statec (2012). 29 IGSS (2014).

³⁰ CSL (2015c), p. 27.

de ménages déclare avoir des difficultés à joindre les deux bouts et/ou à faire face à des dépenses imprévues.³¹

En contrepartie d'une telle mesure qui permettrait d'accroître le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, on pourrait introduire une imposition plus conséquente des hauts revenus et/ou réduire la discrimination fiscale qui existe en faveur des revenus des capitaux par rapport aux revenus du travail, ces derniers étant nettement plus fortement imposés que les premiers³².

Pour les ménages aux revenus très modestes (les ménages monoparentaux par exemple), le revenu minimum garanti (RMG) est censé conférer « des moyens d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale³³. » Or, pour l'heure, on constate que le RMG est très loin d'octroyer à ses bénéficiaires un minimum vital décent puisqu'il correspond, pour une personne seule, à peine aux quatre cinquièmes du seuil de risque de pauvreté³⁴. La situation est d'autant plus grave pour les ménages monoparentaux : à titre d'exemple, un tel ménage composé d'un adulte et de deux enfants a droit à un RMG s'élevant à 1.593,3 euros, tandis que le seuil de risque de pauvreté pour cette catégorie de ménages correspond à 2.745,60 euros mensuels, soit une différence de près de mille euros par mois³⁵. Par ailleurs, pour les ménages composés de plusieurs personnes, les majorations du RMG prévues par la loi semblent inadaptées pour faire face aux dépenses supplémentaires engendrées, notamment en ce qui concerne les coûts du logement.

De ce point de vue, plusieurs études internationales³⁶ montrent qu'un Etat-providence (welfare state) généreux est un moyen efficace de contenir et de réduire la pauvreté au travail, même si l'on prend en compte la démographie, la situation économique ou le fonctionnement du marché de l'emploi. De plus, l'existence d'un filet de sécurité sociale performant permet d'une part de stabiliser les revenus (notamment des personnes ayant des emplois précaires) et favorise la prise de risques économiques via la création de nouvelles entreprises par exemple.

Au-delà des mesures affectant directement les revenus des personnes en situation de pauvreté laborieuse, toute une série de mesures institutionnelles sont envisageables.

³¹ CSL (2015c), pp. 43-45.

³² Ainsi, le montant d'impôts dû pour revenu du travail d'environ 50.000 euros est près de 6 fois plus élevé que le montant d'impôts dû pour un revenu du capital équivalent, voir (CSL, 2015), p. 29.

³³ Texte coordonné de la loi du 29 avril 1999, article 1.

^{34 1.348,18} vs. 1.626,92 euros en 2014.

³⁵ Si les allocations familiales permettent de compenser une partie de cette différence (alors même que cela n'est pas leur raison d'être), la récente réforme en la matière implique pour le ménage pris en exemple une perte de 10 % par rapport aux dispositions de l'ancien système (CSL (2015a), p. 20.

³⁶ Brady, Fullerton et Cross (2010) et Lohmann (2009) par exemple.

Contrairement aux mesures précitées, ces dernières ne peuvent avoir de résultats immédiats mais agissent sur un horizon temporel plus long.

Ainsi, on constate que ce sont essentiellement des personnes ayant un bas niveau d'études qui sont affectées par la pauvreté au travail. Dès lors, favoriser la formation de ces personnes (mais aussi des chômeurs) par le biais d'actions ciblées qui permettent de les orienter vers des secteurs d'activité en essor et qui offrent des emplois décents (tant du point de vue qualitatif que du point de vue de la rémunération) permettrait d'endiguer le développement de la pauvreté au travail et du chômage structurel. Aussi, il faudrait combattre de manière plus efficace l'échec et le décrochage scolaires et améliorer les formations professionnelle et universitaire des jeunes afin de leur permettre d'intégrer aisément des emplois protecteurs et rémunérateurs.

La segmentation du marché du travail par le biais d'un nombre croissant de contrats temporaires et d'emplois à temps partiel devrait également être combattue puisque ce sont là deux autres facteurs de risque en ce qui concerne la pauvreté laborieuse. Plus précisément, l'investissement social, notamment l'amélioration des réseaux de garde d'enfants, revêt un rôle crucial puisqu'il permettrait, pour ceux qui le souhaitent, notamment bon nombre de ménages monoparentaux, de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Toutefois, dans les pays ayant des dépenses élevées pour les services aux familles, les travailleurs ayant des enfants ont plus de chances d'être pauvres. Ce résultat a priori contre-intuitif peut s'expliquer par le fait du remplacement de prestations familiales en espèces par des prestations en nature (ce qui induit globalement une réduction du revenu disponible): « [W]omen are pushed into the labour market without being able to secure an income that would prevent them from falling into poverty³⁷ », puisqu'elles ne réussissent pas forcément à trouver un emploi suffisamment bien rémunéré et qui leur permette donc de compenser la perte de revenu disponible induite par la réduction des prestations en espèces. Dans le contexte actuel de réforme des prestations familiales et de développement du réseau de crèches, il convient donc de veiller à ce que ces possibles effets pervers ne se matérialisent pas.

Un dernier élément concerne les transferts sociaux, et plus particulièrement les ménages monoparentaux. Au vu des données présentées plus haut, on a constaté que les ménages monoparentaux sont particulièrement exposés au risque de pauvreté³⁸. Outre le développement des infrastructures de services aux familles, et pour les raisons développées à la fin du paragraphe précédent, il faudrait également mettre en œuvre des transferts sociaux en espèces plus ciblés, comme par exemple l'introduction d'une allocation de parent isolé,

³⁷ Lohmann (2009).

³⁸ Même au-delà de la problématique des *working poor* puisque le Luxembourg, avec 44,6 %, connaît le taux de risque de pauvreté des ménages monoparentaux parmi les plus élevé d'Europe (seuls Malte et la Lithuanie affichent un taux plus élevé).

et mieux adaptés au coût de la vie au Luxembourg. De ce dernier point de vue, la réforme des prestations familiales va dans le mauvais sens. Ces mesures, allocation de parent isolé et allocations familiales d'un montant approprié, permettraient aux ménages avec enfants (et surtout aux ménages monoparentaux) particulièrement exposés au risque de pauvreté laborieuse d'atteindre un niveau de vie adéquat.

Bibliographie

BRADY, DAVID & FULLERTON, ANDREW S. & CROSS, JENNIFER MOREN (2010): More Than Just Nickels and Dimes: A Cross-National Analysis of Working Poverty in Affluent Democraties. In: Social Problems 57 (4), pp. 559-585.

CASTEL, ROBERT (1995) : Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat. Editions Fayard.

COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX (2014): Rapport d'activité 2014. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047eeba (19.01.2016).

CSL (2015A): Avis II/59/2015 relatif au projet de loi portant réforme des prestations familiales (03.11.2015). URL: http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/2894/raw (19.01.2016).

CSL (2015B): Econews n° 2/2015 – Le Luxembourg: champion d'Europe de la pauvreté au travail (22.01.2015). URL: http://www.csl.lu/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=2562&format=raw (19.01.2016).

CSL (2015C): Panorama social 2015. URL: http://www.csl.lu/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=2639&format=raw (19.01.2016).

EUROSTAT (2000): Statistiques en bref, Thème 3, 11/2000.

INSPECTION GENERALE DE LA SECURITE SOCIALE (2014) : Rapport général sur la sécurité sociale 2013.

LOHMANN, HENNING (2009): The Working poor in Europe. In: European Sociological Review 25 (4), pp. 489-504.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO DE PORTUGAL & ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBERICOAMERICANOS (2003): Breve Evolução Histórica do Sistema Educativo. URL: http://www.oei.es/quipu/portugal/historia.pdf.

OCDE (2016): OECD.Stat – Minimum relative to average wages of full-time workers. URL: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE (19.01.2016).

STATEC (2012): Salaires, emploi et conditions de travail: premiers résultats de l'enquête sur la structure des salaires de 2010. URL: http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2012/02-12-salaires/index.html

STATEC (2013): Recensement de la population 2011 – Premiers résultats n° 15: Ménages et types de familles (31.06.2013). URL: http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/rp2011/2013/15-13-menages-familles/index.html (19.01.2016).

STATEC (2015): Rapport Travail et Cohésion sociale 2015. URL: http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiers-economiques/2015/120-cohesion-sociale/index.html (19.01.2016).

Wer hat, dem wird gegeben

Soziale Ungleichheit auf dem Luxemburger Wohnungsmarkt

"Darum nehmt ihm den Zentner ab und gebt ihn dem, der zehn Zentner hat. Denn wer da hat, dem wird gegeben werden, und er wird die Fülle haben; wer aber nicht hat, dem wird auch, was er hat, genommen werden." (Matthäus 25, 28-29)

Eine junge Familie lebt seit einigen Jahren in einer Mietwohnung in Luxemburg. Beide Eltern gehen einer regelmäßigen Arbeit nach, die jedoch auf dem Niveau des Mindestlohns bezahlt ist. Das Verhältnis zum Vermieter ist harmonisch. Er schätzt die Zuverlässigkeit seiner Mieter. Als die Familie Zuwachs bekommt, sieht sie sich nach einer neuen, größeren Wohnung um. Den Wunsch sich ein Eigenheim zu kaufen hat die Familie schon länger. Die gute Nachricht: im selben Haus wird eine Wohnung zum Verkauf angeboten, die ihren Bedürfnissen genau entspricht. Auch der Preis ist in Ordnung. Die Kreditraten würden in etwa der aktuellen Miete entsprechen und machen nicht mehr als ein Drittel des Einkommens aus. Mit ihren bescheidenen Ersparnissen aus den letzten Jahren fragt die Familie bei verschiedenen Banken einen Kredit an. Eine Bank nach der anderen lehnt den Antrag ab. Das Arbeitsverhältnis der Frau ist, obwohl es ihr ein regelmäßiges Einkommen beschert, prekär, weil befristet. Die vorhandenen Garantien werden von den Banken nicht als ausreichend erachtet. Die Familie konnte sich den Traum eines Eigenheims nicht erfüllen.

Mit "Basel III" haben sich die Finanzierungsbedingungen für Wohnkredite noch weiter verschärft. Einkommensschwache Menschen in Luxemburg sind hier besonders betroffen. Da sie mit niedrigen Einkommen bereits hohe Mieten bestreiten müssen, fällt es ihnen umso schwerer, das notwendige Kapital anzusparen.

Heute wohnt die Familie trotzdem in der genannten Wohnung und bezahlt eine Miete, die weit über den Kreditraten für den Kaufpreis liegt: der Eigentümer ihrer ersten Wohnung hatte ebenfalls Interesse gezeigt und als Besitzer von bereits vier Wohnungen mühelos den notwendigen Kredit bekommen, welchen die Familie jetzt mittels ihrer nun höheren Miete für ihn abbezahlt.

Das ist eine wahre Geschichte aus Luxemburg. Wenn sich weltweit ein beunruhigender Trend beobachten lässt, nach dem die Schere zwischen Arm und Reich auseinander geht, und sich ein immer größerer Anteil des Vermögens bei den wenigen Reichsten konzentriert, während der ärmste Teil der Weltbevölkerung mit einem immer kleineren Prozentsatz auskommen muss, dann zeigen dieses und andere Fallbeispiele aus Luxemburg, dass auch der hiesige Immobilienmarkt zu diesem Trend beiträgt. Vorhandenes Vermögen lässt sich mit seiner Hilfe sehr gut vermehren, das ist bekannt. Je mehr man bereits hat, umso mehr kann man auf dem Wohnungsmarkt erwarten - und zwar nicht nur, um Wohnraum zu nutzen, sondern auch, um Vermögenszuwächse zu verbuchen. Doch eigentlich erschreckend ist: je weniger vermögend ein Haushalt ist - und ganz besonders, wenn das Profil eines Menschen nicht einer westlichen Normalbiografie in einer ihrer Standard-Lebenssituationen entspricht – umso weniger kann dieser seine Interessen auf dem Wohnungsmarkt verteidigen, umso mehr sinken seine Chancen, sein Grundbedürfnis nach zumutbarem Wohnraum zu befriedigen. Könnte es sein, dass der Luxemburger Wohnungsmarkt derzeit effizienter darin ist, das Vermögen der Vermögenden zu vermehren, als das Grundbedürfnis "Wohnen" der Bevölkerung zu befriedigen?

Denn die Frage, zu welchem Standard von Wohnraum man Zugang hat, betrifft nur die einfachste, "lineare" Dimension dieser Ungleichheit. Dass der Zugang zu Luxus an Solvabilität gekoppelt ist, scheint als Teil unserer Gesellschaftsordnung, unseres Wirtschaftssystems bereits selbstverständlich.

Eine weitere, dynamische Form dieser Ungleichheit betrifft die Chance, über den Wohnungsmarkt sein Vermögen zu vermehren, bzw. das Risiko, es in dem Versuch menschenwürdig zu wohnen erodieren zu sehen. Auf diese dynamische Dimension bezieht sich das oben genannte Beispiel der jungen Familie. Aber auch der Erwerb von Wohneigentum über Versteigerungen versinnbildlicht die ungleichen Chancen und Risiken: der Zugang zu Versteigerungen von Immobilien ist denjenigen vorbehalten, die im Vorhinein einen Beweis ihrer Zahlungsfähigkeit vorlegen können. Im Normalfall schließt das all jene aus, die nicht bereits über ein größeres Vermögen verfügen und vorhaben, über einen, mit dem eigenen Einkommen abzubezahlenden, Immobilienkredit Wohnraum zu erwerben. Jene, die bereits "haben" (sprich: über eine "preuve de solvabilité" verfügen) können jedoch Versteigerungen nutzen, um dort zu niedrigeren Preisen Wohneigentum zu erwerben und es im Anschluss teurer an jene weiterzuverkaufen, die noch "nicht haben". Gut und gerne werden hier Renditen von bis zu 200% erzielt.

Für viele Menschen stellt sich jedoch fernab einer möglichen Kaufoption die Frage, ob ein zumutbarer Mindeststandard überhaupt erreichbar ist. Wohnen ist ein Grundbedürfnis und ein Menschenrecht. Aber der Zugang zu Wohnraum ist über den freien Markt geregelt. Jeder, der über Wohnraum verfügt, kann nicht nur potentielle Mieter auswählen oder

ablehnen, sondern hat auch die Wahl, seine Objekte dem Markt – und ihrer Nutzung als Wohnraum - ganz vorzuenthalten. In einer Situation, in der die Nachfrage das tatsächlich zur Verfügung stehende Angebot offenbar überwiegt, hat dies zur Folge, dass unter den Bewerbern für Mietwohnungen die "Passendsten" ausgewählt werden. Der über den Markt geregelte Zugang zum Grundbedürfnis "Wohnen" wird so an Standards gekoppelt, die ein Teil der Bevölkerung nicht erfüllen kann. Für viele Angebote gelten hier ein Standard-Erwerbsverhältnis, ein festes Einkommen, eine Standardfamiliensituation und eine Mindest-Solvabilität (Kaution, Provision und erste Miete für Mietwohnungen, Anzahlung für einen Kredit für Wohneigentum) als Voraussetzungen. Die Bedingungen für den Erhalt eines Wohnbaukredits sind wesentlich strenger. In der Praxis zeigt sich, dass die Zugangschancen zu vielen Objekten auch sinken, wenn Menschen nicht einem bestimmten Profil entsprechen, wenn sie etwa durch Hautfarbe, Familienzusammensetzung und Erscheinungsbild vom Idealbild in der Vorstellung eines potentiellen Vermieters abweichen. Manche Vermieter pflegen einen sehr offenen Umgang mit dem Thema und schließen vorab ganze Bevölkerungsgruppen aus, Immer wieder enden Anzeigen für Mietwohnungen mit dem Zusatz "RMGistes s'abstenir!".

Doch wie wohnen die Menschen und die Familien, deren Chancen auf regulären Wohnraum so gering sind? Es kommt vor, dass Menschen innerhalb ihres Familien- und Verwandtschaftsnetzes eine – ihren tatsächlichen Bedürfnissen mehr oder weniger gut entsprechende – Lösung finden. Ein Teil der Bevölkerung ist an diesem Punkt jedoch einem ausbeuterischen System ausgeliefert. Denn es gibt auch ein Marktsegment am Rande und teilweise jenseits der Legalität, das sich auf Menschen in dieser Notlage spezialisiert hat: es sind die Schlafhändler und Besitzer mancher "chambres de café". Sie vermieten Wohnraum, auch tage- oder wochenweise ohne Mietvertrag und oft zu einem Preis-Leistungsverhältnis, das die Bewohner gegenüber dem regulären Wohnungsmarkt deutlich benachteiligt. Die konkreten Umstände sind oft unzumutbar, denn die Besitzer wissen, dass Menschen, die auf ihre Angebote angewiesen sind, meist keine andere Möglichkeit mehr sehen: man kann nicht nicht wohnen. Feuchtigkeit, Schimmel und eine zu starke Belegung zu kleiner Räume sind an der Tagesordnung. Mobiliar und Einrichtung weisen Sicherheitslücken auf, besonders für kleine Kinder. Privatsphäre und ein geregeltes Familienleben sind kaum aufrecht zu erhalten.

So ging es einer Familie kapverdianischen Ursprungs im Luxemburger Stadtteil Bonneweg. Sie lebte sieben Jahre lang mit drei Kindern in einem 12 m² großen Zimmer. Die sanitären Einrichtungen wurden mit den anderen Bewohnern des Hauses geteilt. Das ganze Leben dieser Familie spielte sich über Jahre hinweg auf diesen 12 m² ab. Hier kochten, aßen und schliefen sie. Es war der Ort, an dem das älteste Kind seine Hausaufgaben zu machen hatte und an dem das jüngste gezeugt wurde. Ohne Rückzugs- oder Ausweichmöglichkeiten.

Mittlerweile wurde der Familie von einem Sozialdienst eine angemessene Wohnung bereitgestellt, die Raum für die Entwicklung der Kinder, für Intimität und Ruhe bietet.

Auch wenn das beschriebene Marktsegment in Luxemburgs Öffentlichkeit kaum sichtbar ist, bietet sich Sozialarbeitern und -arbeiterinnen, die versuchen, marginalisierte Gruppen beim Führen eines menschenwürdigen Lebens zu unterstützen, oft ein erschreckendes Bild. Dies betrifft nicht nur die Umstände, unter denen Menschen leben und Kinder groß werden, sondern auch die Regelmäßigkeit, in der sie Familien in ähnlichen Situationen antreffen.

Wenn es darum geht, weitere "Schwachstellen" ihrer Bewohner auszunutzen, sind Schlafhändler wie im oben gezeigten Fall nicht zimperlich. Menschen, die keine Aufenthaltsgenehmigung oder keine gültigen Papiere vorweisen können, müssen an verschiedenen Orten zusätzlich "Schweigegeld" in Form eines Zuschlags von 100 bis 200 EUR auf die bereits überteuerte Miete bezahlen. Frauen sind an manchen Orten sexueller Ausbeutung oder Belästigung ausgeliefert.

Diese Situation schreit nach einem stärkeren Eingreifen des Sozial- und des Rechtsstaates. Sowohl Sozialarbeit und -politik als auch Gerichte bemühen sich um eine Abfederung der Lage. Eine Lösung des Problems im Sinne einer Auflösung dieses gesamten Segments scheint derzeit jedoch nicht in greifbarer Nähe. Einerseits ist die Verschwiegenheit der Beteiligten oft garantiert, da die betroffenen Menschen meinen, auf die ausbeuterischen Angebote angewiesen zu sein. Andererseits sorgen wechselnde Räumlichkeiten und Besitzer, das Schließen alter und das Erschließen neuer Adressen für eine gewisse Mobilität.

Allen betroffenen Menschen mit den Mitteln des Sozialstaats zu helfen, scheitert derzeit an der unzureichenden Verfügbarkeit sozialen Wohnraums. Die Warteliste von Menschen in unzumutbaren Wohnsituationen ist lange. Die Quartiere von Schlafhändlern werden so zur Warteschleife für Menschen, die auf staatliche oder gemeinnützige Hilfen warten. Nicht alle betroffenen Menschen sind außerdem bereit, sich bei staatlichen Stellen oder Hilfsorganisationen zu melden. Und schließlich betreibt auch der Sozialstaat Exklusion: für jede Hilfe, um die angesucht werden kann, gibt es Voraussetzungen und Ausschlusskriterien. Gerade Menschen, die eine Suchtproblematik oder delinquentes Verhalten aufweisen, schaffen es immer wieder, zwischen sozialarbeiterischen Angeboten und Schlafhändlern Kreise zu ziehen.

Kleine Fortschritte sind dennoch zu verzeichnen. Die kürzlich eingeführte "Subvention de loyer" ist ein erster Schritt nach vorne: sie kann einkommensschwache Familien vor der Exklusion vom regulären Wohnungsmarkt bewahren, indem sie ihnen einen Mietzuschuss gewährt und hohe Mieten so teilweise abfedert. Ein Abrutschen in die Abhängigkeit von Schlafhändlern kann so vermieden werden. Für die luxemburgische Wohnungspolitik kann man hier fast von einem Paradigmenwechsel sprechen, denn lange kannte die Wohnraumförderung nur zwei Extreme: im Bereich der Sozialhilfe haben sich bestimmte

Strukturen (etwa Notquartiere, Heime, Frauenhäuser und ähnliche Strukturen) auf die Hilfe in Extremsituationen des Lebens und extremer Armut spezialisiert. Sowohl für die Nutznießer dieser Angebote als auch für betreuende Sozialarbeiter und -arbeiterinnen ist es eine Herausforderung, den Wiedereinstieg in ein reguläres Wohnverhältnis zu organisieren. Ein zweiter Typ von Hilfeleistungen ist auf der anderen Seite der Skala darauf spezialisiert, den Erwerb von Wohneigentum zu fördern. Das Angebot sozialer Mietwohnungen war und ist verschwindend gering und dies entsprach vielleicht auch einer Grundhaltung, die das Mieten in einem Land der Wohnungseigentümer lange nur als Übergangslösung ansah.

Derzeit entsteht mit der "Subvention de loyer" und mit dem staatlich geförderten und stetig ausgebauten Prinzip der "Gestion locative sociale" auch ein Angebot, das sich an Menschen richtet, die sich nicht notwendigerweise in einer existentiellen Extremsituation befinden, sondern einfach aufgrund ihres Einkommens und ihrer Vermögensverhältnisse am unteren Existenzminium leben – oder denen Vermieter und Banken aus unterschiedlichsten Gründen nicht genug Vertrauen entgegenbringen.

Das Funktionieren des Wohnungsmarktes selbst wird durch diese Angebote dennoch nicht in Frage gestellt. Eher helfen sie den Einzelnen dabei, sich besser an ihn anzupassen und haben dadurch vielleicht sogar eine stabilisierende Funktion. Dass dem so ist, ist kein Zufall. Nicht nur Zugangschancen zu Wohnraum sowie die Lebensqualität und Vermögenseffekte, die sich daraus ergeben, sind ungleich verteilt, sondern auch die Durchsetzung von Interessen. In einem Land, in dem der Großteil der Staatsbürger und Wähler Eigentümer sind, kann wenig Interesse daran bestehen, die stetige Vermehrung von Vermögen durch die Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt umzukehren – selbst wenn einige Politiker sich zu einer Abfederung bekennen.

Die Folgen tragen besonders jene, die vom Prinzip des "Wer hat, dem wird gegeben" benachteiligt werden. Je stärker die Benachteiligung ist, desto härter sind die Folgen. So müssen Haushalte mit regulärem durchschnittlichen Einkommen, aber geringem Vermögen, möglicherweise auf den Kauf einer Wohnung und die damit verbundenen Vermögenszuwächse verzichten, weil das notwendige Startkapital nicht zur Verfügung steht. Sie leben dennoch würdig und angemessen, während Menschen mit sehr niedrigen Einkommen oder nicht marktkonformen Profilen mit Ausbeutung und Verschuldung kämpfen müssen und ihren Kindern die optimalen Bedingungen zum Aufwachsen, Lernen und Erfahrung sammeln in einer gesicherten Umgebung kaum bieten können.

Insgesamt ist von den Folgen der Auswüchse dieses Prinzips letztlich aber die gesamte Bevölkerung des Landes betroffen. Die Prekarisierung und Marginalisierung ganzer Gruppen, die Auswanderung von Teilen der Bevölkerung in benachbarte Grenzgebiete, die hohe Pendlermobilität und das damit verbundene Verkehrsaufkommen belasten das Land als Ganzes.

Schließlich stellt sich auch eine "moralische" Frage: Sollte Wohnraum nicht in erster Linie Wohnraum sein und erst in zweiter Linie Eigentum? Sollte er nicht zunächst der Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse dienen? Was ist schützenswerter: die Lebensqualität aller Menschen in einer Gesellschaft oder die Chancen auf Vermögenszuwächse einiger?

La situation des discriminations au Luxembourg

NATHALIE MORGENTHALER

« Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi » et « Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs » (articles 10bis et 11 de la Constitution luxembourgeoise), tels sont des exemples d'articles auxquels nous nous sommes habitués à lire dans le corpus législatif de notre pays.

Néanmoins, avant que le principe d'égalité ne soit accepté comme fondement des systèmes juridiques modernes dans tous les pays démocratiques, il a fallu des siècles d'évolution, voir même de révolutions.

Puisqu'une société n'est, par définition, pas homogène et que les citoyens qui la constituent ne sont pas d'office tous égaux en droits et en devoirs, ces derniers doivent être mis sur pied d'égalité à l'aide de lois. Conséquemment, le principe de non-discrimination est devenu un corollaire du principe d'égalité.¹

Au Luxembourg, ces deux principes se sont imposés grâce à la transposition de textes législatifs de portée internationale et européenne. Ainsi, pour ne citer que les plus emblématiques, il y a la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et son corollaire européen, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950.

Chronologiquement parlant, l'interdiction de discriminations basées sur le sexe est la plus ancienne et toutes les autres interdictions qui ont suivi se sont inspirées de cette expérience acquise dans la lutte contre les inégalités de genre.

Au niveau européen, une ribambelle de textes a consacré le principe de l'égalité entre femmes et hommes au fil du temps.

En 2000, deux directives ont renforcé l'arsenal institutionnel en ajoutant d'autres motifs de discrimination désormais défendus.

1 Moyse & Salerno (2009).

Il faut dire qu'avant la transposition de ces textes dans notre pays, des interdictions de discrimination existaient déjà dans le Code pénal, mais que depuis, celles-ci ont également vu le jour en matière civile, commerciale ou sociale.

Au Luxembourg, la directive « race » 2000/43/CE et la directive « emploi » 2000/78/CE ont pourtant été transposées tardivement en droit national, puisque le délai avait été dépassé de trois ans (en 2006 au lieu de 2003).

La « directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique »² prévoit l'interdiction de discriminer par rapport à ce seul motif dans nombreux domaines, dont l'emploi, tandis que la « directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail »³ interdit toute discrimination basée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans le domaine de l'emploi et du travail.

Ces textes ont également imposé la désignation d'un ou de plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement. Ceux-ci pouvaient faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes.

Au Luxembourg, la transposition des directives a conduit à la création du CET, le Centre pour l'égalité de traitement, à travers la loi du 28 novembre 2006 portant sur l'égalité de traitement.⁴

Dans l'exercice de sa mission, le CET peut notamment :

- publier des rapports, émettre des avis ainsi que des recommandations et conduire des études sur toutes les questions liées aux discriminations;
- produire et fournir toute information et toute documentation dans le cadre de sa mission;
- apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes d'une discrimination en mettant à leur disposition un service de conseil et d'orientation visant à informer les victimes sur leurs droits individuels, la législation, la jurisprudence et les moyens de faire valoir leurs droits.

Avec ces « pouvoirs », le Luxembourg a donc rempli le strict minimum qui avait été demandé par la Commission européenne.

En effet, certains pays sont allés au-delà de ces compétences en donnant à l'organisme chargé de promouvoir l'égalité de traitement p.ex. des moyens de sanction forts, la possibilité d'ester en justice ou de donner des avis/recommandations contraignants.

- 2 Conseil européen (2000a).
- 3 Conseil européen (2000b).
- 4 Grand-Duché de Luxembourg (2006).

L'« avantage » du retard de transposition au Grand-Duché a été que tous les motifs, à part le motif « sexe », et tous les domaines d'application se retrouvent dans une même loi. De plus, le CET couvre aussi le motif « sexe », ce qui n'est pas forcément le cas dans d'autres pays européens, puisque certains ont plusieurs organismes séparés chargés de la promotion de la non-discrimination.

Le fait que le motif « sexe » soit traité dans d'autres textes a d'ailleurs été critiqué par le CET à plusieurs reprises, car la loi du 13 mai 2008 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes ne couvre pas les mêmes domaines d'application que la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement. Conséquemment, le CET avait invité le Gouvernement à élargir les domaines d'application de la loi du 13 mai 2008 en prenant les mêmes domaines que ceux que l'on retrouve dans la loi du 28 novembre 2006 et d'inclure le sexe comme motif de discrimination dans la loi du 28 novembre 2006, au même titre que les autres motifs pour les mêmes domaines d'application. Pour lui, cette hiérarchie existante entre motifs de discrimination n'est aucunement justifiable.

En transposant les directives en droit national, le Gouvernement a également fait le choix d'en rester aux cinq motifs de discrimination prévus. En France, par contre, la loi interdit toute distinction ou traitement inégal en raison de 20 critères différents. D'autres pays européens ont opté pour une liste infinie qui peut tout inclure, de la nationalité aux caractéristiques physiques, de l'état de santé à la fortune...

Nonobstant la législation en vigueur, il faut tenir compte du fait que le phénomène de la discrimination dépend largement de la perception que les gens en ont. Comme l'indique à juste titre une étude réalisée en 2005, à la demande du Commissariat du Gouvernement aux Etrangers, sur l'état de la discrimination à l'emploi⁵ : « les discriminations sont souvent cachées ou sont l'objet d'un tabou : elles sont donc difficiles à approcher ». Ainsi, « les actes de discrimination se mesurent objectivement par des agressions, verbales ou physiques, des rejets ouvertement affichés (...) des attitudes plus ou moins cyniques ». Dès lors, la « complexité (réside dans le fait que) le sentiment est par définition subjectif, ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas, mais que la réalité qu'il vise est difficilement mesurable et prouvable ».

Bien évidemment, il existe aussi des situations facilement comparables, comme par exemple des différences de salaire entre femmes et hommes (« gender pay gap »).

⁵ Besch et alii (2005), p. 4 & 25.

Comment la discrimination est-elle mesurée ?

La collecte conséquente et ventilée par motifs, domaines etc. de données sur l'égalité de traitement n'existe pas vraiment. D'ailleurs, le texte coordonné de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel modifiée par les lois du 31 juillet 2006, 22 décembre 2006 et 27 juillet 2007 interdit même le traitement de certaines données, dont notamment celles portant sur l'origine raciale ou ethnique et sur les convictions religieuses ou philosophiques.

La présence de telles données permettraient pourtant aux décideurs politiques de cibler davantage leur travail, afin d'augmenter la protection des victimes. Ainsi, le manque de données risque de laisser certains phénomènes non découverts et pourrait, de ce fait, laisser supposer qu'il n'existe pas de discriminations.

A part les données des rapports annuels du CET⁶ et des enquêtes « Observatoire des discriminations »⁷ du même CET, réalisées en coopération avec TNS-ILRES en 2009, 2011 et 2015, il n'y a presque pas de chiffres disponibles.

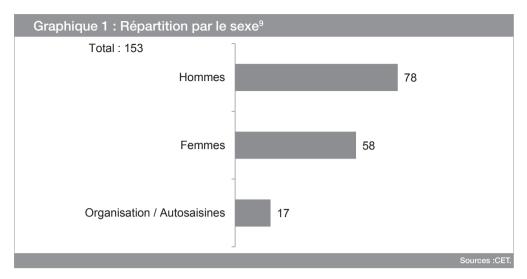
De ce fait, les dossiers qui parviennent au CET et les études commanditées pour son compte sont les seules possibilités de mesurer un minimum le phénomène au Luxembourg.

Voici un aperçu des dernières statistiques rendues publiques au moment de la remise de ce texte, à savoir celles de 2014⁸.

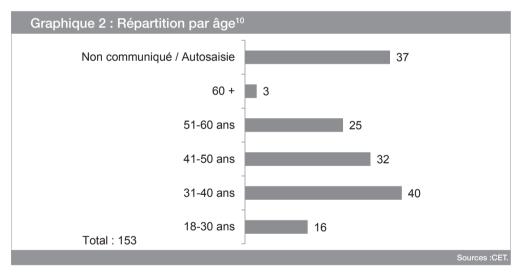
Au cours de la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2014, le CET a été saisi de 145 nouveaux cas. S'y ajoutent 2 dossiers non clôturés de 2011 et 2012 et 6 dossiers non clôturés de 2013.

Pour ses statistiques, le CET utilise toujours les données de la personne qui s'est manifestée au CET. Ce requérant n'est pas forcément la victime de la discrimination.

⁶ CET (2010), (2011a), (2012), (2013), (2014) et (2015a).
7 CET (2009), (2011b) et (2015b).

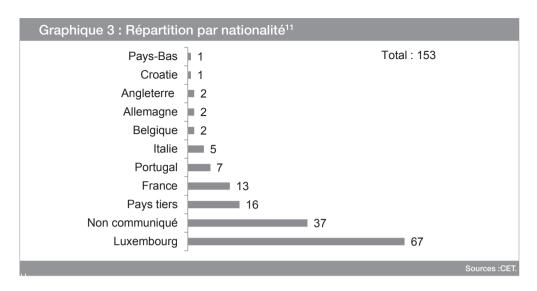


Les 153 dossiers de l'année 2014 sont répartis comme suit : 78 dossiers (51 %) ont été introduits par des hommes, 58 (37,9 %) par des femmes et 17 (11,1 %) par des associations/asbl ou sont des autosaisines.

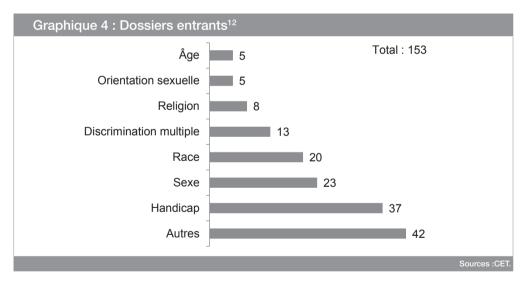


Dans 37 cas (24,2 %), les requérants n'ont pas communiqué leur âge ou bien il s'agissait de dossiers introduits par des organisations/associations ou des autosaisines. 40 cas (26,1 %) ont été introduits par des personnes entre 31 et 40 ans, 32 cas (20,9 %) par la tranche d'âge entre 41 et 50 ans, 25 cas (16,3 %) par des personnes entre 51 et 60 ans, 16 cas (10,5 %) par la tranche d'âge entre 18 et 30 ans et 3 cas (2 %) par des personnes au-dessus de 60 ans.

⁹ CET (2015a), p.35. 10 CET (2015a), p.36.



Dans 37 cas (24,2 %), les requérants n'ont pas communiqué leur nationalité ou bien il s'agissait de dossiers introduits par des organisations/associations ou des autosaisines. La plupart des dossiers, 67 unités (43,8 %) proviennent de Luxembourgeois. En général, 100 dossiers (65,4 %) ont été introduits par des citoyens de l'Union européenne contre 16 dossiers (10,4 %) par des personnes de pays tiers.



¹¹ CET (2015a), p.37.

¹² CET (2015a), p.38.

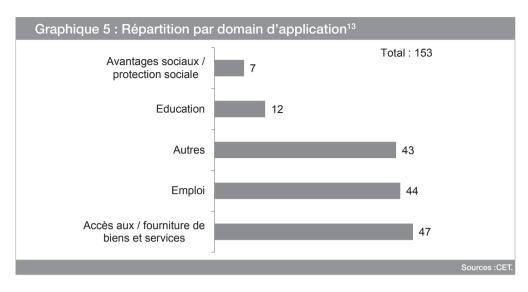
Lors de l'ouverture d'un dossier, le problème du requérant est classé dans une de ces huit rubriques : les six motifs de discrimination couverts par le CET, la catégorie intitulée « discrimination multiple » ou la catégorie « autres ».

Parmi les motifs de discrimination, le handicap comptabilise 37 cas (24,2 %), le sexe 23 cas (15 %), l'appartenance ou non appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnie 20 cas (13 %), la religion ou les convictions 8 cas (5,2 %), l'âge et l'orientation sexuelle 5 cas (3,3 %) chacun.

La catégorie « discrimination multiple » est celle où le requérant a lui-même estimé être victime de discriminations basées sur plusieurs ou tous les motifs. Cette année, 13 cas (8,5 %) ont été recensés.

Dans la catégorie « autres » (42 cas, donc 27,5 %) sont regroupés :

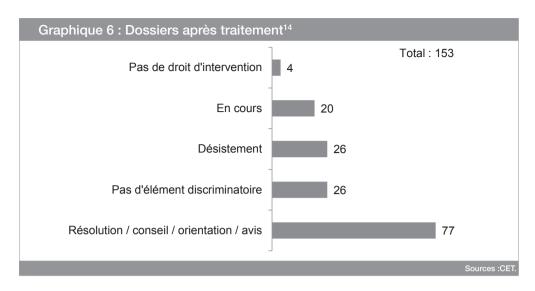
- les cas de harcèlement qui ne sont pas basés sur un motif du CET
 On constate que le mot « harcèlement » est parfois utilisé de manière erronée, car, après analyse des dossiers, le CET remarque que la définition du harcèlement ne coïncide pas avec le phénomène rapporté;
- les demandes d'informations de tout genre
 Celles-ci peuvent être des demandes de renseignements liées au spectre de compétence du CET ou bien être des demandes très diverses. Souvent, les personnes ne savent tout simplement pas à qui s'adresser et quel est l'interlocuteur adapté à leur problème.
 Dans ce cas, le CET essaie de les réorienter;
- les dossiers ne tombant pas dans le champ de compétence du CET
 Il arrive aussi que des personnes s'adressent au CET sans vrai problème de discrimination. Ces cas peuvent p.ex. concerner des litiges entre voisins ou avec le propriétaire d'un logement loué.
 - Les dossiers où les personnes s'estiment victimes d'une discrimination basée sur leur nationalité, motif que le CET ne couvre expressément pas par la loi, s'y retrouvent également.



Tout dossier entrant est réparti dans une de ces cinq rubriques, même s'il ne s'agit pas d'une discrimination :

- l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement, avec 47 cas ou 30,7 %;
- l'emploi qui comptabilise 44 cas ou 28,8 %;
- l'éducation avec 12 cas ou 7,8 %;
- la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, et les avantages sociaux avec 7 cas ou 4,6 %.

Tous les dossiers qui ne sont pas catégorisables, comme des problèmes financiers ou des demandes de renseignements généraux, se retrouvent dans la catégorie « autres » (43 cas ou 28,1 %).



La catégorie « résolution/conseil/orientation » qui contient 77 cas (50,3 %) est celle où se retrouvent les cas où le CET a su résoudre le problème du requérant ou bien où il a donné un service de conseil et d'orientation visant à informer les victimes sur leurs droits individuels, la législation, la jurisprudence et les moyens de faire valoir leurs droits.

Lorsqu'il n'y a pas moyen de prouver une quelconque forme de discrimination et lorsque la requête n'entre pas dans les domaines de compétences du CET, ces dossiers après traitement sont classés dans la catégorie « pas d'élément discriminatoire ». Celle-ci compte 26 cas ou 17 %.

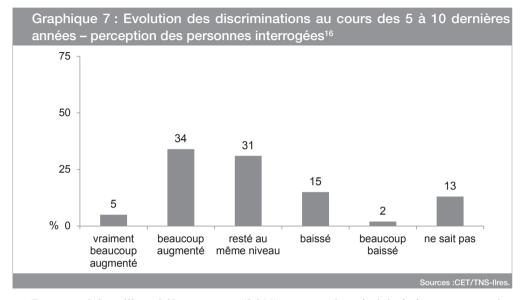
Il arrive également que les requérants se désistent (26 fois ou 17 %). Toutes les demandes d'information non assez détaillées pour pouvoir donner un conseil se retrouvent dans la catégorie « désistement ». Parfois, il y a des personnes qui ne veulent tout simplement pas révéler les détails de leur problème et/ou l'identité du coupable de la discrimination et/ou leur propre identité. D'autres sont seulement à la recherche de quelqu'un qui est à leur écoute.

Au 31 décembre 2014, 20 dossiers (13,1 %) n'ont pas encore pu être clôturés et sont donc toujours en cours.

La catégorie « pas de droit d'intervenir » reprend tous les cas où le CET ne peut intervenir, en vertu de l'article 12(3) de la loi du 28 novembre 2006, c.-à-d. dans des procédures judiciaires en cours. En 2014, ceci a été 4 fois le cas (2,6 %).

Comme énoncé précédemment, à côté des chiffres du rapport annuel, le CET a également réalisé trois sondages avec TNS-Ilres intitulés « Observatoire des discriminations », dont le plus récent en 2014¹⁵.

En général, les 1020 personnes interrogées sont d'avis que les discriminations ont augmenté les 5 à 10 dernières années (39 %).



Dans cet échantillon, 263 personnes (26 %) ont avoué avoir été victime au cours des 3 dernières années. Parmi ces victimes, 45 % affirment n'avoir rien fait. 14 % ont interpellé la personne responsable, alors que 8 % ont préféré en référer à leur supérieur. Seuls 3 % ont déposé une plainte. La plainte de ces 15 personnes a été faite auprès de la police à 66 %, suivie d'avocats (14 %).

Malheureusement, à 21 %, ces personnes ont vécu une deuxième situation de discrimination au cours des trois dernières années (tendance croissante).

221 personnes n'ont rien entrepris, parce qu'elles jugeaient la discrimination pas si grave (47 %) ou par résignation (23 %).

Parmi les 273 personnes témoins d'une discrimination, 40 % avouent n'avoir rien fait, 17 % ont interpellé la personne responsable, alors que 14 % ont apporté leur aide à la victime.

Pour les victimes et les témoins, les discriminations ont eu lieu majoritairement au travail, avant l'école et dans un lieu public (avec des pourcentages variants).

La discrimination la plus fréquemment citée est celle basée sur l'ethnie resp. la couleur de peau (14 % pour les victimes et 36 % pour les témoins).

¹⁵ CET (2015b). 16 CET (2015b), p. 16.

Pour 40% des personnes concernées, une telle situation d'inégalité de traitement entraîne souvent des souffrances sur le long terme, dont une certaine aigreur/frustration (27 %) en premier lieu.

Quelques exemples de dossiers parvenus au CET

En ce qui concerne l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, on pourrait donner comme exemple récurrent des refus d'accès à des lieux publics, tel que des discothèques. Ces refus sont principalement basés sur l'origine ethnique des requérants et quelques rares fois sur le sexe.

De même, dans le domaine des sports, des inégalités continuent à subsister et sont très lentes à abolir. Ainsi, des gens rapportent régulièrement des différences de primes, de droit au congé sportif, d'indemnisation d'arbitres... selon le sexe des concernés.

Il existe des personnes qui désirent savoir si des services offerts exclusivement à un sexe sont contraires au principe de l'égalité de traitement, comme par exemple, des séances de cinéma, lors desquelles seulement des femmes ou des hommes sont admis.

L'exclusion d'hommes homosexuels au don de sang reste pour le moment toujours d'actualité, donc une différence de traitement basée sur l'orientation sexuelle.

Dans le domaine de l'emploi, les personnes sont souvent plus réticentes à entreprendre quelque chose, par peur de représailles.

Voilà pourquoi, indépendamment du motif de discrimination qui peut varier d'un cas à l'autre, il arrive que des délais pour réclamer des dommages et intérêts ou une éventuelle réembauche sont parfois dépassés.

Il arrive aussi que des délégués d'entreprise se renseignent tout simplement et se laissent conseiller avant d'entreprendre quoi que ce soit.

Des problèmes liés au handicap et à l'état de santé reviennent aussi fréquemment avec des conséquences de temps en temps majeures comme un reclassement, une préretraite, un licenciement...

Régulièrement, des personnes qui n'ont pas été embauchées par un employeur soupçonnent d'autres critères que leurs compétences comme étant à la base du choix de ce dernier. Malheureusement, la plupart du temps, aucune preuve ne peut témoigner de leur suspicion.

A l'école, des cas de harcèlement entre élèves ou entre les élèves avec le personnel enseignant reviennent périodiquement, basés principalement sur le handicap et l'origine ethnique.

Face à ces chiffres et ces cas concrets, reste une question primordiale : Comment mieux combattre les discriminations au Luxembourg ?

Le CET sait bien que ces chiffres ne reflètent en rien l'entière réalité, puisque d'une part le CET n'est pas assez connu et d'autre part, beaucoup de gens victimes ou témoins de discriminations hésitent encore à signaler un tel fait.

Même si la législation prévoit qu'aucune personne ne peut faire l'objet de représailles ni en raison des protestations ou refus opposés à un acte ou un comportement contraire au principe de l'égalité de traitement défini par la loi du 28 novembre 2006 sur l'égalité de traitement, ni en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement, de même que personne ne peut faire l'objet de représailles pour avoir témoigné les agissements ou pour les avoir relatés, le CET et d'autres centres européens confirment le phénomène de la peur, puisqu'un cinquième à un quart des personnes leur signalant une discrimination se rétractent en cours de route. 17

Il ne suffit donc pas seulement d'avoir une bonne législation, encore doit-elle être appliquée.

Ainsi, p.ex. les quotas pour l'engagement de personnes en situation de handicap ne sont pas respectés par l'Etat et les communes. De même, les quelques sanctions possibles ne sont pas toujours mises en œuvre.

Le chapitre II intitulé « Voies de recours et application du droit » des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE prévoit dans son article définissant la « défense des droits » que : « Les Etats membres veillent à ce que les associations, les organisations ou les personnes morales qui ont, conformément aux critères fixés par leur législation nationale, un intérêt légitime à assurer que les dispositions de la présente directive sont respectées puissent, pour le compte ou à l'appui du plaignant, avec son approbation, engager toute procédure judiciaire et/ou administrative prévue pour faire respecter les obligations découlant de la présente directive ». 18

Au Luxembourg, la défense des droits peut se faire directement par la victime ou par l'intermédiaire d'un syndicat ou d'une association sans but lucratif ayant les compétences pour ce faire, donc ayant préalablement demandé un agrément auprès du Ministère de la Justice.

Force est toutefois de constater que cette solution ne semble pas vraiment faire avancer la cause des victimes et répondre à l'attente des directives. En effet, depuis l'existence de la

¹⁷ CET (2015a), p. 49.

¹⁸ Conseil européen (2000a), p. 4 et (2000b) p. 5.

loi sur l'égalité de traitement, depuis fin 2006 donc, les jurisprudences se font très rares et sont quasi inexistantes. Voilà pourquoi le CET invite le Gouvernement à étudier les causes de cette évolution et d'y remédier au plus vite.

Mais pour le CET, le plus important n'est pas exclusivement un corpus législatif complet et performant, mais aussi la prévention de toute discrimination. Celle-ci passe, selon lui, en premier lieu par la sensibilisation du grand public.

Sensibiliser la population aux questions d'égalité de traitement et de discrimination est un sujet transversal d'une telle envergure qu'il s'agit d'une gageure majeure qui nécessite à part l'aide et le support gouvernementaux, les moyens financiers et organisationnels adaptés.

Le CET est d'avis que la sensibilisation à l'égalité de traitement doit commencer et que la prise de conscience pour le sujet doit être éveillée, dès le plus jeune âge. Voilà pourquoi le CET demande que l'égalité de traitement entre toutes les personnes et le concept de diversité¹⁹ fassent partie intégrante du plan d'étude dès le cycle 1 de l'école fondamentale.

Pour les adultes, le CET voit également la nécessité d'une sensibilisation et d'une formation continue. Dans le secteur public, il verrait bien l'introduction d'une formation obligatoire dans le cadre des cours enseignés à l'Institut national d'administration publique (INAP), tandis qu'atteindre le secteur privé lui semble moins évident, mais également important.

A ce niveau, le CET accueillerait favorablement une incitation des institutions de formation professionnelle à proposer une offre au niveau des formations professionnelles continues dans le but de promouvoir les bénéfices concrets d'une politique de diversité au sein des entreprises.

Il serait également souhaitable que les partis politiques sensibilisent et forment davantage leurs membres et surtout leurs femmes et hommes qui assument une responsabilité politique sur cette thématique.

Dans la même mesure, il est important d'instaurer une surveillance dans de nombreux domaines (éducation, médias,...) afin d'éliminer toute communication véhiculant des comportements et stéréotypes discriminatoires.

En fait, même si le discours politique et les lois parlent le plus souvent de l'égalité de traitement, c'est l'égalité des chances qui doit primer. Car au final, il faudrait éviter que cette phrase ne corresponde à la réalité : « L'égalité des chances, c'est pour ceux qui ont de la chance. »²⁰

19 OCDE (2010). 20 Guedj (1998).

Bibliographie

BESCH, SYLVAIN & BODSON, LUCILE & DUBAJIC, NENAD & HARTMANN-HIRSCH, CLAUDIA & LEGRAND, MICHEL (2005): Discrimination à l'Emploi. In : Cahier PSELL n° 151. Luxembourg.

CET (2009): Centre pour l'égalité de traitement, Observatoire des discriminations. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2010/11/Sondage-TNS-Ilres-2008-2009.pdf).

CET (2010): Rapport d'activités 2009. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2009/12/rapport-activites-2009.pdf).

CET (2011a): Rapport d'activités 2010. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2011/02/Rapport-annuel-2010.pdf).

CET (2011b): Observatoire des discriminations. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2011/07/Sondage-Obs. discr_.20111.pdf).

CET (2012): Rapport d'activités 2011. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2012/03/rapport-final-site.pdf).

CET (2013): Rapport d'activités 2012. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2013/03/rapport-final-2012-site.pdf).

CET (2014): Rapport d'activités 2013. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2014/03/Rapport-annuel-2013-version-finale.pdf).

CET (2015a): Rapport d'activités 2014. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2015/03/CET-rapport-annuel-2014. pdf).

CET (2015b): Observatoire des discriminations. Luxembourg. (Pour plus de détails, veuillez consulter l'URL: http://cet.lu/wp-content/uploads/2015/07/TNS-ILRES-version-impression.pdf).

CONSEIL EUROPÉEN (2000a): Directive européenne n° 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, Journal Officiel des Communautés européennes (2000/L 180/22), Luxembourg.

CONSEIL EUROPÉEN (2000b): Directive européenne n° 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, Journal Officiel des Communautés européennes (2000/L 303/16), Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006): Loi du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; 3. modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; 4. modification des articles 454 et 455 du Code pénal ; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, Mémorial A – N°207, Luxembourg.

GUEDJ, DENIS (1998): Le théorème du perroquet, Editions du Seuil, Paris.

MOYSE, FRANÇOIS & SALERNO, ANTONELLA (2009): Echec à la discrimination, Analyse de la législation luxembourgeoise autour de la transposition des directives européennes 2000/43/CE et 2000/78/CE, Bruylant, Bruxelles.

OCDE (2010): Organisation de coopération et de développement économiques, Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge. Paris.

Fabriquer de la confiance pour lutter contre les inégalités : le rôle de l'économie sociale et solidaire

NICOLE ALIX

Les formes de solidarité et de réciprocité, de propriété et de gouvernance collectives qu'incarnent les organisations d'économie sociale¹ ont existé depuis toujours. Elles mobilisent les potentiels de la société civile, dont elles sont issues, et les rendent opérationnels sous forme de production de biens et services reposant sur la connaissance réciproque, l'échange et la solidarité entre les personnes. Elles fabriquent ainsi de la confiance, « sans laquelle la société tout entière se disloquerait », selon l'expression de Georg Simmel².

Ces formes d'organisation collectives ont été particulièrement marginalisées avec la naissance du capitalisme, fondé sur la propriété privée et sur la société par actions qui a assuré son expansion. Cette évolution s'est couplée avec le processus d'individuation : dans nos civilisations occidentales, l'individu, la réalisation de soi ont permis l'autonomisation des personnes, leur liberté de vivre et d'entreprendre dans une prise de distance avec les liens communautaires, qui se sont affadis.

Les modèles d'organisation de l'économie sociale ont été dominés, mais pas éliminés. Il est possible que les transformations majeures que nous vivons – technologiques (numérique), démographiques (vieillissement, solitude), écologiques (préservation des ressources naturelles et adaptation au changement climatique), mondialisation (globalisation, territoires) – conduisent à les reconsidérer non comme des solutions résiduelles, mais comme des formes d'organisation susceptibles de fonder un développement soutenable, mobilisant un ensemble des potentialités – non seulement le capital, mais aussi le travail et les apports gratuits – et les incitant à s'articuler dans une vision plurielle de l'économie³. L'explosion des violences et du désarroi que connaît l'Europe, comme le reste du monde, fait aussi espérer des regards neufs.

¹ Coopératives, mutuelles, associations et fondations et autres structures « collectives » et fondées sur le sociétariat de leurs membres.

² Simmel (1900, traduction française 1987).

³ Alix & de Nanteuil (2014).

En ce sens, l'économie sociale et solidaire rejoint le combat des communs⁴ et des formes de l'économie collaborative qui pratiquent réellement le partage. Circuits courts de producteurs à consommateurs, logiciels et semences libres, habitat collectif, monnaies locales, énergie décentralisée, communautés de logiciels ouverts, espaces communs de travail,... articulent innovations technologiques majeures (internet, énergie) et besoins pour préparer notre économie et notre vivre ensemble de demain. Ces nouvelles formes d'économie trouvent des alliances naturelles avec les organisations de l'ESS.

Encore faut-il que ces dernières aient conscience que le monde bouge autour d'elles et qu'elles ne succombent aux appels à « l'hybridation » et au « changement d'échelle » qui leur sont faits qu'en toute conscience de leurs spécificités, fondées sur la gouvernance collective, la réciprocité et la lucrativité limitée.

I. La double capacité de réparation et de transformation sociale de l'ESS pour lutter contre les inégalités

Depuis 40 ans, nous avons employé continuellement le terme de crise pour désigner d'incessantes périodes d'adaptation de notre économie. Nous comprenons désormais que les mutations sont majeures. Si les causes, les conséquences, les formes, les effets diffèrent selon les pays, l'absence de solution universelle mérite qu'on s'attache au rôle particulier que joue l'économie sociale et solidaire (ESS) pour lutter contre les inégalités qui naissent de ces crises perpétuelles.

Il n'y a certes pas de définition atemporelle de l'ESS. Celle-ci a par ailleurs ses points faibles et doit sûrement mieux renaître de sa critique (cf II). De tout temps, elle a fait preuve d'une double capacité essentielle⁵ : elle construit des solutions différenciées à la fois de court terme pour répondre aux urgences et de long terme pour préparer une économie de demain.

1. La double capacité de réparation et de transformation sociale de l'ESS

On sait que l'économie sociale et, notamment sa composante associative, a toujours apporté des réponses en période de crise. « Fille de la nécessité », l'ESS met en œuvre des solutions d'urgence (banques alimentaires, maintien de services dans des zones désertifiées, etc.) et de réparation des exclusions sociales créées par la crise (soutien scolaire, entreprises d'insertion, etc.). L'ESS a aussi inventé et de façon permanente de nouvelles formes volontaires et collectives de mutualisation des risques et de protection contre les aléas de la

⁴ Au sens de E. Ostrom, pas du « bien » et du « mal », mais d'une ressource « common-pool », un groupe de personnes concernées et un mode de gouvernance spécifié. Cf.Coriat (2013, 2014).

⁵ Lévêsque (2011, 2012).

vie, sous formes de coopératives (y compris bancaires), de mutuelles de santé... Elle répond à des besoins que ni l'Etat, ni le marché, ni l'aide caritative ne peuvent traiter à eux seuls.

Pour autant, alors que l'Europe connaît l'austérité et est confrontée à l'explosion de la violence et des migrations, elle perdrait au change à ne considérer que la capacité réparatrice de l'économie sociale.

Car l'ESS est ainsi un moteur de nouveau développement et de transformation sociale, en phase avec le modèle de développement de l'avenir : revalorisation de la proximité dans la globalisation, qualité des relations (tangible et intangible), RSE, réconciliation avec l'éthique (recherche du juste ET du bien, principes nommés et partagés par des groupes sociaux).

Un « New Mix » se dessine, grâce au numérique et aux nouvelles énergies, entre centralisé et décentralisé : on sera à la fois producteur et consommateur local d'énergie et relié aux grands réseaux : c'est une perspective de renouveau pour la « double qualité coopérative » et des perspectives de partenariats entre entreprises de réseaux et économie sociale. Open source, gestion des biens collectifs ou publics (logiciels libres, semences libres, habitat collectif, monnaies locales,...) entraîne l'émergence de nouvelles entreprises collectives. Internet permet à des entrepreneurs locaux groupés en réseaux coopératifs ou associatifs de partager des machines « à domicile ». Des citoyens devenus « *consomm'acteurs* » veulent agir pour un monde plus soutenable. Des circuits courts se mettent en place (commerce équitable, banque coopérative et finance éthique, monnaies locales, plateforme de co-financement de projets sur le web...).

Ces nouvelles voies d'ESS, à l'interaction entre la technologie et les enjeux économiques et sociaux, sont essentielles pour préparer notre économie et notre vivre ensemble de demain.

De leur côté, les multinationales cherchent des partenariats innovants avec des acteurs de terrain, ONG, entreprises sociales et PME. Les collectivités locales cherchent à favoriser la dissémination de ces nouvelles activités, pour que les citoyens puissent vivre dans leur territoire et éviter l'exclusion.

« Les scénarios de sortie de crise sont intrinsèquement liés à la reformulation d'une stratégie globale de régulation du capitalisme, avec et au-delà des Etats. . . . C'est ici que la notion de « confiance » prend tout son sens. L'efficience même du marché suppose l'existence de liens de coopération fondés sur la confiance mutuelle. Mais, laissé à lui-même, le marché défait les principes de civilité nécessaires à l'établissement de ce que Durkheim nommait « une conscience morale ». Par là même, il sape les conditions de son propre fonctionnement. Face à cela, les Etats sociaux sont appelés à jouer un rôle décisif ; mais confrontés aux contradictions de l'action bureaucratique, à l'affaiblissement de leur souveraineté par la mondialisation et à la mise en concurrence de leurs systèmes sociaux, ils ne peuvent assumer

seuls le rôle qui leur est dévolu. ... Il y a donc un enjeu crucial à redonner toute sa force aux liens de confiance dans la société ».6

L'ESS doit donc être promue non pas comme un « tiers secteur » fonctionnant dans une logique de niches, mais comme une forme de l'économie de marché dans laquelle la répartition de la valeur ajoutée se fait avant la fabrication du résultat, et non seulement par redistribution fiscale et mécénat⁷. Au-delà des « *entreprises sociales* », aux contours encore flous, le rôle spécifique des groupements de personnes qui, depuis des décennies, suscitent la mobilisation économique des acteurs, doit être promu. Il n'y a pas de résultat sans process. Les process spécifiques des formes a-capitalistes d'entreprises, dont celles de l'économie sociale, doivent être reconnus et encouragés.

2. La définition du rôle et de la place de l'ESS dans une économie de marché réqulée

L'Europe doit prendre l'économie sociale et solidaire au sérieux. Elle fait partie intégrante de « l'économie sociale de marché », objectif du Traité de Lisbonne. La Déclaration adoptée début 2012 par la Conférence européenne des évêques (COMECE)⁸ la présente comme un espace d'échanges et de réciprocité indispensable, à côté des trois autres piliers « du développement durable » que sont l'économie de marché, la politique sociale et la politique environnementale.

Il a existé un courant positif au sein de la Commission, créé par l'initiative de la Commission européenne, sous l'impulsion du Commissaire Barnier. L'« Initiative pour l'entrepreneuriat social » de 2011⁹ visait les entreprises dont l'objet social est d'apporter une plus-value sociale, ce qui faisait valoir le texte et sert l'intérêt général. Elle proposait pour l'ESS:

- un accès plus facile au financement, privé et fonds européens ;
- une plus grande visibilité ;
- l'amélioration du cadre réglementaire, notamment dans les marchés publics (inclusion de clauses sociales et environnementales, critères autres que le prix le plus bas) et les services d'intérêt économique général (amélioration du système des aides d'Etat pour les services locaux et sociaux);
- des avancées sur les statuts de l'économie sociale : associations, fondations, coopératives, mutuelles.

⁶ Alix & de Nanteuil (2014).

⁷ Alix (2012).

⁸ COMECE (2011).

⁹ Commission européenne (2011).

Force est de constater que les progrès n'ont pas été à la hauteur des espérances, malgré les efforts. En employant tantôt le terme plus vaste, et plus flou, de « social business » ou « social entrepreneurship », la Commission européenne a souvent passé sous silence la différence entre :

- les organisations de type capitaliste dont le but est de faire de l'action sociale un vecteur de *profitabilité*;
- les entreprises sociales dont l'objectif comprend une dimension sociale, mais qui ne reposent pas sur la mobilisation des personnes dans une gouvernance collective;
- les organisations d'économie sociale et solidaire, qui adoptent des modes de gestion de groupements de personnes.

C'est la raison pour laquelle les acteurs de l'ESS ont accueilli avec plaisir et intérêt les Conclusions que la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE a préparées et que le Conseil de l'UE¹⁰ a adopté le 7 décembre 2015 sur « La promotion de l'économie sociale en tant que vecteur essentiel du développement économique et social en Europe ». La définition de l'ESS que donne le Conseil fera désormais référence :

« Par « entreprises d'économie sociale », on entend un ensemble d'organisations fondées sur la primauté de l'humain sur le capital, qui réunit des formes organisationnelles telles que des coopératives, des mutuelles, des fondations et des associations, ainsi que des formes nouvelles d'entreprises sociales.

Ces entreprises peuvent être considérées comme des vecteurs de cohésion sociale et économique dans toute l'Europe car elles contribuent à créer une économie sociale de marché pluraliste et résiliente. Agissant dans l'intérêt général, les entreprises d'économie sociale créent des emplois, fournissent des services et des biens innovants sur le plan social, facilitent l'inclusion sociale et plaident pour une économie plus durable et ancrée au niveau local. Elles s'appuient sur les principes de solidarité et d'autonomisation ».

Les entreprises d'économie sociale sont des acteurs économiques dont le principal objectif est de produire des effets sociaux positifs. Par définition, ces entreprises utilisent la plus grande partie des bénéfices qu'elles sont susceptibles de réaliser pour atteindre leurs principaux objectifs sociaux, plutôt que d'optimiser leurs bénéfices au profit de leurs propriétaires et actionnaires. Leurs activités reposent essentiellement, mais pas exclusivement, sur des modèles d'entreprise fondés sur une distribution limitée des bénéfices, qui prévoient que la plupart de leurs excédents sont réinvestis dans le développement de leur activité ».

Le Conseil de l'UE invite les Etats membres à :

- élaborer, mettre en œuvre et développer, selon le cas, des stratégies et des programmes européens, nationaux, régionaux et/ou locaux visant à renforcer l'économie sociale, l'entrepreneuriat social et l'innovation sociale;
- améliorer la visibilité de l'économie sociale, le cas échéant en mettant en place des partenariats, afin de s'assurer que les décideurs politiques disposent des connaissances nécessaires;
- s'efforcer de collecter davantage d'informations permettant de démontrer la contribution effective de l'économie sociale aux principaux agrégats macroéconomiques. Toute action devant reposer sur des données probantes, il conviendrait qu'Eurostat et les autorités statistiques nationales envisagent de concevoir et de mettre en place des comptes satellites dans leurs statistiques respectives;
- promouvoir des initiatives de renforcement des capacités afin que les décideurs politiques, les fonctionnaires et les hommes et femmes de terrain aient une meilleure connaissance et soient davantage conscients des caractéristiques spécifiques de l'économie sociale et des entreprises d'économie sociale;
- mesurer l'importance qu'il y a à disposer de cadres juridiques solides et globaux pour libérer le potentiel des entreprises d'économie sociale et optimiser les effets sociaux positifs que celles-ci peuvent avoir en termes de croissance et d'emploi;
- recenser les instruments financiers les plus appropriés et promouvoir leur diffusion à tous les niveaux, afin d'établir un écosystème financier global et de permettre le développement et la croissance des entreprises d'économie sociale;
- exploiter activement les instruments de l'UE, tels que les fonds structurels et d'investissement européens, le programme EaSI et Horizon 2020, afin de renforcer la capacité d'investissement des intermédiaires concernés, ainsi que la volonté d'investir des entreprises d'économie sociale.

Le Conseil demande à la Commission de travailler dans cette perspective.

II. La nécessaire vigilance de l'ESS sur les logiques à l'œuvre pour lutter contre les inégalités

Des invitations à l'hybridation et au changement d'échelle sont lancées à l'ESS. Il devient d'ailleurs courant d'entendre que les frontières s'estompent entre le public et le privé et que l'ESS a fait tache d'huile. Une nouvelle vague d'investisseurs « d'impact » proclame qu'il n'y a pas de contradiction entre le développement du « social » et du « marché », au

contraire¹¹: les entreprises sociales (qui n'ont pas eu jusqu'à présent la taille et la surface financière nécessaires) vont s'inspirer des méthodes du business, pour savoir prendre des risques et, ainsi, traiter les problèmes sociaux à plus grande échelle.

Du côté des politiques publiques, on s'intéresse de plus en plus à l'ESS comme délégataire de service public.

L'ESS est en fait confrontée à trois types de logiques, qui emportent chacune une conception de ses rôle et place : une logique de marché, une logique de délégation de service public et une logique de société civile pair-à-pair.

1. L'ESS dans la nouvelle donne du marché et la réforme du capitalisme

Le capitalisme renaît en permanence de sa critique et certaines sociétés commerciales, pour des motifs diversifiés (RSE, social business, marché des pauvres dit « Bottom of the Pyramid ») cherchent soit à aborder le marché mondial des pauvres, soit à réduire leurs externalités sociales et environnementales négatives, soit encore à nouer des partenariats avec des organisations de la société civile pour une plus grande capacité d'innovation.

Les modèles économiques changent, par ailleurs : le partage de services remplace le modèle de la propriété des objets consommés, l'expansion du numérique conduit à une révolution industrielle où la production n'est plus centralisée en usine, mais réalisée par des personnes de moins en moins liées par des liens salariaux. Le tout dans un contexte, selon les opinions, de « panne » de productivité et de croissance ou de recherche de nouveaux modèles de développement, dans un contexte de mondialisation, de pression entre et par les pays émergents et une compétition entre les Etats. Des géants mondiaux dominent les Etats et les territoires, sans toujours leur payer d'impôts, redistribuant eux-mêmes les profits dans un capitalisme netarchique¹² et une nouvelle venture philanthropie.

L'impact investing recherche des « investable social enterprises » dans de nouvelles logiques de partenariats publics/privés ; le rapport que le G8 lui a consacré met en avant « Le cœur invisible du marché »¹³. John Hope Bryant¹⁴ propose, lui, de prendre modèle sur Lincoln qui voulait poursuivre l'émancipation des esclaves avec une « Freedman's Bank » : dans un plan Marshall moderne, les banques, en proposant leurs services aux travailleurs pauvres et aux franges les plus basses de la classe moyenne leur permettraient de libérer leur potentiel actuellement inexploité et, ainsi, sauveraient le capitalisme.

¹¹ Revolutionising Philanthropy: Impact Investment. Sir Ronald Cohen, Chair of the Social Impact Investment Taskforce established by the G8, The Mansion House Speech, Thursday 23 January 2014.

¹² Voir p. ex.: http://p2pfoundation.net/Michel_Bauwens.

¹³ Impact investing – the invisible Heart of the market. http://www.socialimpactinvestment.org/reports/Impact%20Investment%20Report%20FINAL%5B3%5D.pdf

¹⁴ Hope Bryant (2014).

Dans ce nouvel environnement, l'économie sociale est vue prioritairement sous l'angle de la dimension « sociale » de ses entreprises, dans laquelle il devient possible et souhaitable d'investir, avec de nouvelles logiques de partenariats publics/privés : une des conditions est de pouvoir mesurer (et pas seulement d'évaluer) le social et l'environnement, notamment pour demander à l'Etat de rembourser la perte de rendement acceptée par les financiers qui y investissent.

Dans cette logique, les acteurs de la « social venture » jouent un rôle de détecteur et des intermédiaires assurent la canalisation des marchés financiers vers les organisations sociales. L'ESS est payée sur le mode du « pay-for-success ».

Les questions de gouvernance n'affleurent pas ou peu et l'ESS se démarque difficilement des nouvelles formes hybrides d'entreprises qui répondent à ces nouvelles stratégies : B-Corps, L3C, profit-for-purpose societies, SOSE (société à objet social étendu)...

2. L'ESS dans la nouvelle donne publique

Les Etats, appauvris et endettés, cherchent non plus seulement à déléguer certaines de leurs anciennes prérogatives à des intervenants privés, mais aussi un relais de la part des investisseurs privés dans un marché des investissements sociaux. L'Etat devient « investisseur social, héritier de l'Etat providence »¹⁵ et raisonne en « portefeuille de projets »¹⁶.

Par ailleurs, l'échec des pays socialistes et des administrations bureaucratiques a conduit à recourir à des méthodes de management d'entreprise pour tenter de mieux résoudre les questions sociales.

La régulation des biens publics et des services d'intérêt général, notamment des services sociaux, se joue désormais dans un système concurrentiel, avec des obligations de service public pour les plus démunis. L'Etat gendarme fait respecter ces obligations.

Dans ce schéma, le financement public comme le don sont assimilés à des investissements, dans une approche qui fait penser au « capital risque » : stratégie de sortie de la part de l'investisseur et mesure de l'impact, donc reporting et rating selon des méthodes nouvelles. Les « social impact bonds » permettent aux investisseurs privés de préfinancer des actions jusqu'alors prises en compte par l'Etat, dans de nouveaux contrats avec les organisations de l'ESS.

¹⁵ Commentaire du Directeur de la DG Emploi de la Commission européenne sur le « Social investment package for growth and cohesion ».

¹⁶ Cf Commission Européenne (2012a); Commission Européenne (2012b); Ministry of Regional Development, Poland (2012).

L'ESS est essentiellement vue dans sa capacité réparatrice. Sa capacité de mobilisation citoyenne et de création de mixité sociale s'affaiblit. Elle est « mandatée » par les pouvoirs publics et travaille dans une relation de commande publique.

3. L'ESS dans la nouvelle donne société civile et pair-à-pair/biens communs

La société civile réagit à la difficulté de deux façons au moins : par la protestation et le vote extrême, mais aussi en (ré)inventant sans cesse des formes d'entraide et de protection sociale volontaires. C'est bien ce à quoi on assiste : les banques du temps se développent, ainsi que les revendications sur les biens communs, tangibles (les ressources naturelles) et intangibles (logiciel libre). On parle de nouvelles coopératives ouvertes de travail et de vie. L'essor des monnaies locales, complémentaires aux monnaies nationales et à l'Euro est partout avéré.

Économie collaborative, économie du partage, économie peer-to-peer, économie de l'accès ont le vent en poupe. Cette économie se fonde sur « de nouvelles manières de produire et/ou de distribuer de la valeur d'échange et/ou d'usage basées sur des interactions en réseaux agissant à travers des outils numériques et animés le plus souvent par des personnes « libres », non assujetties à des relations salariales »¹⁷.

L'ESS est une alliée naturelle de cette économie de partage. En effet, elle a l'habitude de raisonner et d'agir en propriété collective (organisation sans propriétaire individuel), propriété inaliénable, partie de la valeur ajoutée mise en réserves impartageables, distribution du profit nulle ou limitée, réinvestissement dans le projet social,... Les groupements de personnes qui la constituent reposent sur une gouvernance démocratique et souvent une double qualité : la personne est à la fois salariée et actionnaire, ou encore citoyen et consommateur¹⁸. L'ESS est donc bien placée pour participer aux articulations pertinentes entre les différentes logiques à l'œuvre, marchandes et non marchandes, systèmes propriétaires et systèmes ouverts pour une économie « sociale » fondée sur la connaissance, l'éducation et la formation. Elle peut aussi manœuvrer pour que les nouveaux collectifs ne soient pas captés par les plus agiles ou bien portants ou ceux qui ont la chance de vivre dans des contrées plus douces ; elle doit promouvoir une vision solidaire des communs.

En matière de finance, enfin, alors qu'il y a de moins en moins de financeurs de long terme¹⁹ et qu'ils utilisent des outils financiers orientés vers le court terme²⁰, l'ESS est bien placée pour proposer :

17 Coriat (2014).18 Alix & de Nanteuil (2014).19 Rigot (2014).20 Chiapello (2014).

- l'introduction de critères de long terme et de « bien commun » ou d'intérêt général dans les systèmes de rating et de choix des investissements;
- la gouvernance des marchés financiers, avec des acteurs de la finance patiente,
 d'intérêt général, de finances solidaires et de proximité;
- les articulations entre monnaies européennes/nationales/locales, complémentaires.

* * *

L'ESS constitue à la fois une politique et une pratique, elle promeut l'économie comme une science expérimentale, sociale et prudente. Si elle n'est pas la panacée, on aurait tort de s'en passer pour prévenir les inégalités de toutes natures et lutter contre elles, sans la cantonner à un rôle de réparation sociale et en poussant son pouvoir de transformation. Il lui incombe aussi de ne pas se contenter de réclamer la reconnaissance « par le haut », qu'elle mérite certes, mais qui ne saurait se gagner sans la reconnaissance « par le bas », de ceux qui ont le plus besoin de partage et solidarité.

Bibliographie

ALIX, NICOLE (2012): Do EU legislation and economic policies act in concert in developing a harmonised business theory for social economy and social enterprise? A European review from 1990 to 2011. CONFERENCE WORKING PAPERS SERIES – VOLUME VIII – Siena, Italy. Summary in RECMA 327, January 2013.

ALIX, NICOLE & DE NANTEUIL, MATTHIEU (2014, éds): Pour une économie de la confiance en Europe: la contribution de l'Economie sociale et solidaire; de la crise à la transformation sociale. Ouvrage collectif, L'Option n° 33, bilingue, Confrontations Europe.

ALIX, NICOLE & BAUDET, ADRIEN (2013): Impact Investing: A factor of transformation of the social sector in Europe. 4th CIRIEC International Research Conference on Social Economy (ICOSE), Antwerp. www.ciriec-ua-conference.org/.

ARCHAMBAULT, EDITH (2000): Perspective internationale sur le secteur sans but lucratif. Revue Projet, 3 décembre 2000.

BANCEL, JEAN-LOUIS (2014): The expectations of SSE enterprises in a context of financial crisis. In: ALIX, NICOLE & DE NANTEUIL, MATTHIEU (eds, 2014): For an economy of trust in Europe: The contribution of the social and solidarity economy. From crisis to social change. L'Option n° 33, Confrontations Europe.

CHIAPELLO, EVE (2014): Financialisation of valuation. Human Studies, 37, n° 4, 2014.

COMECE (2011) : Commission des Episcopats de la Communauté Européenne : Une communauté européenne de Solidarité et de Responsabilité. Déclaration des évêques de la COMECE sur l'objectif d'une économie sociale de marché compétitive dans le Traité de l'UE.

COMMISSION EUROPÉENNE (2011): Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Initiative pour l'entrepreneuriat social – Construire un écosystème pour promouvoir les entreprises sociales au cœur de l'économie et de l'innovation sociales. COM(2011) 682/2, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2012a): Financing Social Impact. Funding social innovation in Europe – mapping the way forward, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2012b) : Strengthening social innovation in Europe. Journey to effective assessment and metrics, Luxembourg.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2015) : La promotion de l'économie sociale en tant que vecteur essentiel du développement économique et social en Europe. Projet de conclusions du Conseil. http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13766-2015-INIT/fr/pdf.

CORIAT, BENJAMIN (2015, éd.) : Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire. Éditions Les Liens qui libèrent, Paris.

HOPE BRYANT, JOHN (2014): How the Poor Can Save Capitalism: Rebuilding the Path to the Middle Class. Kindle Edition.

LÉVESQUE, BENOÎT (2011): Réflexions sur la conjoncture économique et politique : Un monde qui se défait, un monde à reconstruire. Revue l'Action nationale, Dossier Confonctures 2011, pp.157-175.

LÉVESQUE, BENOÎT, (2012): Crises et innovations sociales. La Revue nouvelle 05/6, Dossier « Des territoires en projet(s) », Bruxelles.

RIGOT, SANDRA (2014): La géographie des investisseurs. Comprendre l'économie mondiale. Hors-série n° 6, septembre 2014. Collection *Problèmes économiques*, La Documentation française.

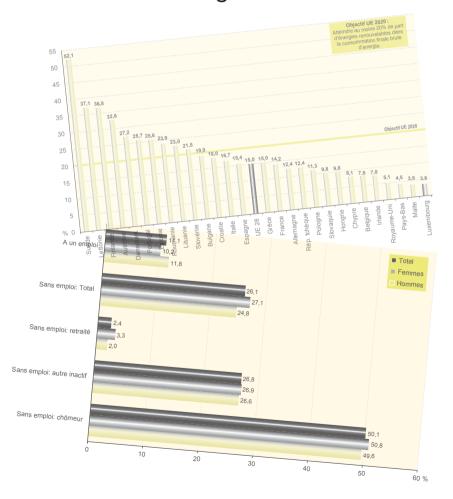
MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT (2012): A better Future: results of the network for better future of social economy. Department for European Social Fund Management, Warsaw, Poland.

SIMMEL, GEORG (1900): Philosophie de l'argent. Traduction française 1987, Presses Universitatires de France – PUF, 1990.

SOCIAL IMPACT INVESTMENT TASKFORCE (2014): Impact Investment: The Invisible Heart of the Markets. http://www.socialimpactinvestment.org/reports/Impact%20 Investment%20FINAL%5B3%5D.pdf.

YOUNG, DENNIS R. (2007): A Unified Theory of Social Enterprise. Working Paper 07-01, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

3. Teil
Die soziale Entwicklung
Luxemburgs in Zahlen



Note introductive

MARCO DA SILVA & ROBERT URBÉ

Dans cette dernière partie divisée en trois sections, nous proposons des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse. La Section I présente les indicateurs clés de la stratégie Europe 2020 – la stratégie de l'UE pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive. La Section II quant à elle présente d'autres indicateurs importants relatifs à la pauvreté, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale ainsi que les dépenses de protection sociale. Pour ces deux sections nous répétons chaque année les mêmes indicateurs de sorte qu'un suivi dans le temps reste possible.

La Section III cependant change d'année en année avec le thème phare (Schwerpunkt) de l'Almanach. Elle présente en 2016 une sélection de statistiques rendant compte d'inégalités existantes en termes de revenus en fonction de l'âge, du genre, du niveau d'éducation atteint, du type de ménage, du groupe de citoyenneté et du pays de naissance. A cela viennent s'ajouter des statistiques concernant le taux de privation matérielle sévère selon le type d'activité et le type de ménage, le taux de surcharge des coûts du logement selon les quintiles de revenu, le statut d'occupation du logement et le type de ménage, et le taux de surpeuplement selon les quintiles de revenu, le statut d'occupation du logement et le type de ménage. Enfin, l'illustration d'inégalités existantes est complétée par des statistiques concernant l'espérance de vie et l'espérance de vie en bonne santé, les traitements médicaux et les traitements médicaux dentaires non prodigués, la santé perçue selon les quintiles de revenu et le taux de mortalité infantile, ou bien encore les limitations perçues du fait d'un problème de santé selon les quintiles de revenu.

Les données les plus récentes proviennent généralement de l'année 2014.

En ce qui concerne la Section I, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes). La stratégie Europe 2020 repose sur cinq objectifs de l'UE à atteindre à l'aube de 2020 et qui concernent l'emploi, l'innovation, l'éducation, le climat et l'énergie ainsi que l'inclusion sociale.

Le grand objectif en termes d'emploi est que 75 % de la population âgée entre 20 et 64 ans devra avoir un emploi en 2020. Le taux d'emploi dans l'UE constitue ici l'indicateur clé.

L'objectif pour l'innovation est de consacrer au moins 3 % du PIB à la recherche et au développement (R&D).

Pour le climat et l'énergie, l'objectif affiché est de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius d'ici 2100. Pour cela, les objectifs 20/20/20 du « paquet climat et énergie » devront être atteints. Dans le détail, ces objectifs consistent en une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990 dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (avec la possibilité de porter à 30 % la réduction des émissions en cas d'accord international), une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique, et une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020. Pour surveiller l'atteinte de cet objectif nous disposons donc de plusieurs indicateurs clés.

L'objectif pour l'éducation est double. Le taux de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation devra être inférieur à 10 % et au moins 40 % des individus âgées entre 30 et 34 ans devront avoir obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent. Deux indicateurs clés sont donc disponibles pour surveiller cet objectif.

Enfin, le dernier objectif est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale par rapport à 2008. Comme les indicateurs possibles pour mesurer cet effet ont été définis comme étant les trois indicateurs de Laeken bien connus, à savoir le nombre de personnes à risque de pauvreté monétaire, le nombre de personnes vivant en état de privation matérielle sévère, et le nombre de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail, un « nouvel indicateur » agrégé censé représenter le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale a été calculé par Eurostat. Les personnes à risque de pauvreté monétaire sont les personnes dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian après transferts sociaux. Les personnes en situation de privation matérielle sévère sont les personnes auxquelles s'appliquent au moins quatre des neuf indicateurs de privation. Ces indicateurs sont l'impossibilité 1) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, 2) de chauffer convenablement le domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné au moins tous les deux jours, 5) de partir en vacances hors du domicile au moins une semaine par an, 6) d'acheter une voiture, 7) d'acheter une machine à laver le linge, 8) d'acheter une télévision couleur ou 9) de se permettre une connexion téléphonique. Enfin, les personnes vivant

¹ Le revenu équivalent disponible est le revenu total d'un ménage divisé par sa taille équivalente. Le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgé de 14 ans et plus en représente 0,5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 unités de consommation. Ainsi, par exemple, pour un ménage composé de 2 adultes et deux enfants en dessous de 14 ans, le revenu disponible sera divisé par 2,1 (1+ 0,5 + 0,3 + 0,3).

dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

Il est important de noter que chaque Etat membre de l'UE est censé adopter des objectifs nationaux dans chacun de ces domaines afin d'atteindre collectivement les objectifs européens en 2020. Ainsi, le Luxembourg s'est fixé comme objectifs nationaux² à l'aube de 2020 un taux d'emploi de 73 %, un taux d'investissement dans la R&D de l'ordre de 2,6 % du PIB, une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre associée à une part d'au moins 11 % d'énergie renouvelable dans sa consommation finale d'énergie et une augmentation de l'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie d'au moins 10,38 %, un taux de décrochage scolaire en dessous de 10 %³ et un taux de 66 % des personnes âgées de 30 à 34 ans ayant bénéficié d'une formation relevant de l'enseignement supérieur et étant détenteur d'un diplôme de ce dernier. Pour ce qui est de la réduction du nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale, le Luxembourg a enfin aussi émis un objectif chiffré en 2012, à savoir de réduire de 6.000 personnes d'ici 2020 le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale ; avant 2012 il était le seul pays des 27 qui n'en avait pas émis.

En ce qui concerne la Section II, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat, du STATEC et de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM).

Le taux de risque de pauvreté monétaire est décliné selon différentes caractéristiques sociodémographiques telles que l'âge, le genre, l'activité, le type de ménage, le degré de formation, ainsi que la nationalité.

L'inégalité est encore illustrée à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

La situation sur le marché de l'emploi est notamment décrite à l'aide des indicateurs comme le taux d'emploi à durée indéterminée, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

Le taux de chômage est également décliné selon différentes caractéristiques sociodémographiques telles que l'âge, le genre, le niveau de formation, le type de ménage, ou bien encore le niveau de formation scolaire.

² Voir le Programme national de réforme : Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Luxembourg 2020, version du 25 avril 2014.

³ Le taux de décrochage scolaire au Luxembourg est passé pour la première fois en dessous des 10 % pour l'année scolaire 2008/2009. Pour plus d'informations consulter le rapport 2011 sur le décrochage scolaire au Luxembourg du Ministère de l'Education et de la Formation professionnelle intitulé « Le décrochage scolaire au Luxembourg : Parcours et caractéristiques des jeunes en rupture scolaire. Causes du décrochage. Année scolaire 2008/2009 ».

En ce qui concerne la Section III, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat.

Ainsi, le ratio interquintile dans l'UE 28 en 2014 montre que les inégalités de revenus sont en général plus élevées pour les femmes comparées aux hommes, ainsi que plus élevées pour les personnes de moins de 65 ans comparées à celles de 65 ans et plus.

Le ratio interquantile S99/S1 dans l'UE 28 en 2014 montre des disparités très importantes entre les différents pays. Ainsi, les 1 % des personnes les plus riches ont un niveau de vie 14 fois plus élevé que les 1 % des personnes les plus pauvres au Luxembourg, tandis qu'en Italie, elles ont un niveau de vie 1.652 fois plus élevé que les 1 % des personnes les plus pauvres. Le ratio interquantile S90/S40 dans l'UE 28 en 2014 montre au contraire des disparités bien moins importantes entre les 10 % des personnes les plus riches et les 40 % des personnes les plus pauvres. Ainsi, le niveau de vie des premiers n'est qu'entre 1,8 et 2,7 fois plus élevé que celui des derniers en fonction des pays.

En ce qui concerne les revenus moyen et médian pour le Luxembourg en 2014, c'est presque sans grande surprise qu'il peut être constaté qu'ils augmentent en fonction de l'âge des individus et de leur niveau d'éducation. Par ailleurs, c'est malheureusement sans grande surprise également que les revenus moyen et médian des hommes sont plus importants que ceux des femmes en 2014. Enfin, les revenus moyen et médian des ménages sans enfants sont en général plus élevés que ceux des ménages avec enfants. Les ménages composés d'un adulte seul avec des enfants à charge présentent les revenus moyen et médian les plus faibles. Enfin, il peut être observé que les revenus moyen et médian sont plus élevés pour le groupe de citoyenneté des luxembourgeois que pour celui des étrangers hors UE, et que ces derniers possèdent eux des revenus moyen et médian plus élevés que les étrangers hors UE. Le même constat peut être observé pour ce qui concerne les revenus moyen et médian en fonction du pays de naissance.

Le taux de privation matérielle sévère par activité la plus fréquente dans différents pays de l'UE 28 en 2014 montre une certaine ressemblance entre le Luxembourg et ses pays voisins, mais une très importante disparité entre la Suède et la Bulgarie qui sont les deux pays de l'UE présentant respectivement le taux le plus bas et le taux le plus haut. Tous pays confondus, le taux de privation matérielle sévère est toujours le plus élevé pour les chômeurs.

Le taux de privation matérielle sévère par type de ménage dans différents pays de l'UE 28 en 2014 rend compte d'une grande hétérogénéité dans les statistiques. Ainsi, il est difficile de dire qu'une certaine composition de ménage présente en général un taux élevé ou un taux faible. Cependant, une importante disparité peut être observée entre la Roumanie qui présente le taux de privation matérielle sévère le plus bas (60,6 %) et la Suède qui présente le taux de privation matérielle sévère le plus haut (91,4 %).

En ce qui concerne le taux de surcharge des coûts du logement au Luxembourg en 2014, il peut être observé qu'il est beaucoup plus élevé pour la population avec le 1er quintile de

revenu, pour les locataires avec un loyer au prix du marché ainsi que pour les personnes avec enfants à charge. La même conclusion peut être tirée pour le taux de surpeuplement selon le quintile de revenu. Cependant, pour le statut d'occupation, le taux de surpeuplement est le plus élevé et sensiblement comparable pour les locataires aussi bien avec un loyer au prix du marché qu'avec un loyer à prix réduit ou gratuit. De même, le taux de surpeuplement est le plus élevé et sensiblement comparable pour les ménages avec enfants en général, et en particulier pour les ménages composés d'une personne seule avec enfants et ceux composés de deux adultes avec trois enfants à charge ou plus.

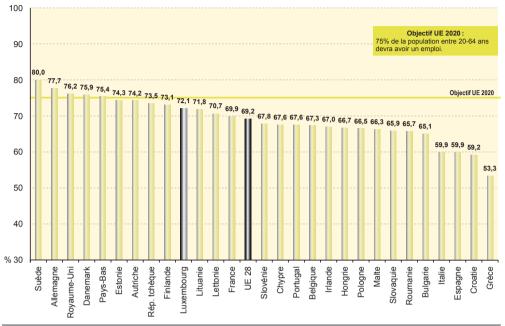
En ce qui concerne l'espérance de vie dans l'UE en 2014, les femmes vivent en général plus longtemps que les hommes et les personnes vivant en Espagne qui est le pays qui présente l'espérance de vie la plus forte vivent pratiquement une décennie de plus que les personnes vivant en Bulgarie qui est le pays qui présente l'espérance de vie la plus faible. L'espérance de vie en bonne santé est également supérieure pour les femmes comparée à celle des hommes. La différence s'élève ici même à pratiquement une quinzaine d'années de vie en bonne santé de plus en Suède comparée à la Lituanie.

Les taux de traitements médicaux nécessaires non prodigués et traitements médicaux dentaires nécessaires non prodigués dans l'UE en 2013 et en fonction des quintiles de revenu sont assez comparables pour le Luxembourg et ses pays voisins. Cependant les disparités entre les pays présentant les taux les plus faibles et les taux le plus élevés sont extrêmement importantes. Par ailleurs, c'est sans grande surprise qu'il peut être observé que ces taux sont tous pays confondus les plus élevés pour le 1er quintile de revenu et qu'ils évoluent de manière décroissante en fonction des quintiles pour être les plus bas pour le 5èeme quintile de revenu.

Les limitations de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé selon le quintile de revenu dans l'UE en 2013 sont dans la même lignée plus importantes pour le 1^{er} quintile de revenu que pour le 5^{ème} quintile de revenu. Le même constat peut être fait pour ce qui concerne la santé perçue par soi-même selon le quintile de revenu dans l'UE en 2013.

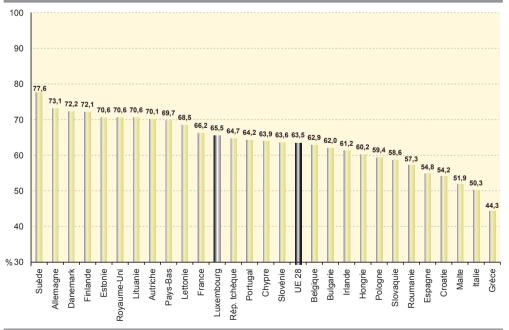
Enfin, d'importantes disparités peuvent être observées pour le taux de mortalité infantile dans l'UE en 2014. Ainsi, la Roumanie présente un taux environ six fois plus élevé que la Chypre.





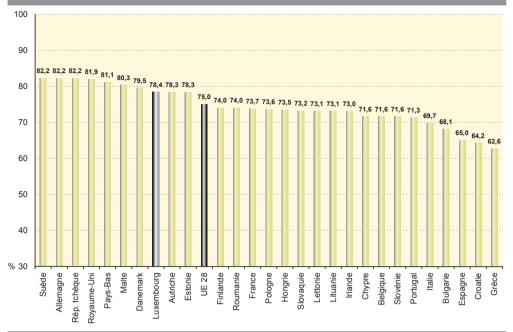
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.1.2) Taux d'emploi dans l'UE 28 en 2014 - Femmes



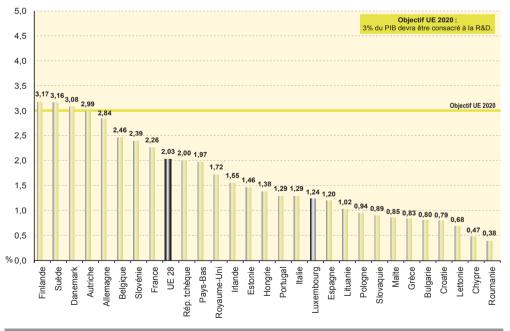
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs





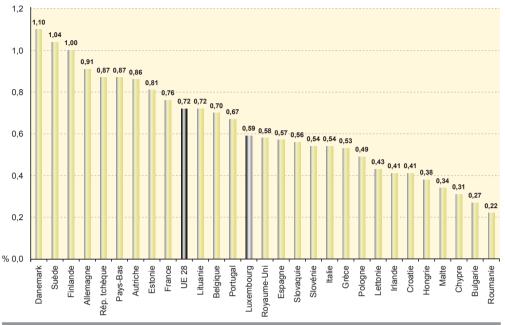
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.2.1) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 28 en 2014 – Total



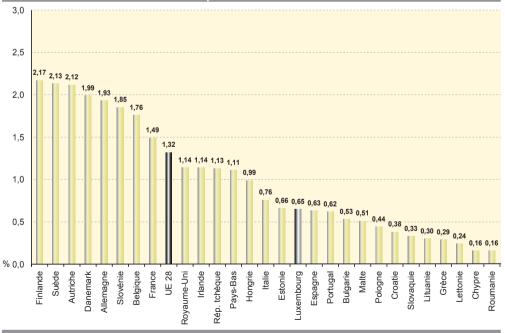
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.2.2) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 28 en 2014 – Secteur public



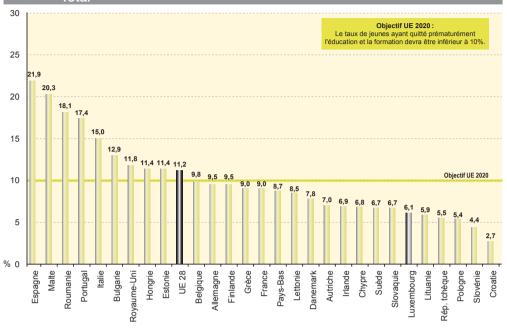
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.2.3) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 28 en 2014 – Secteur privé



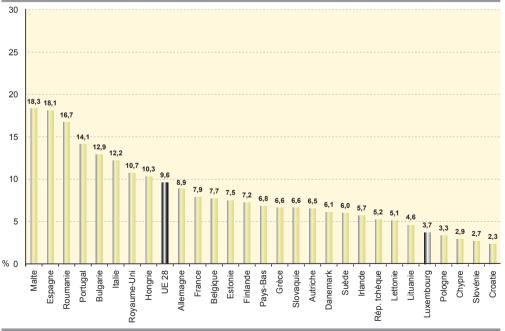
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs





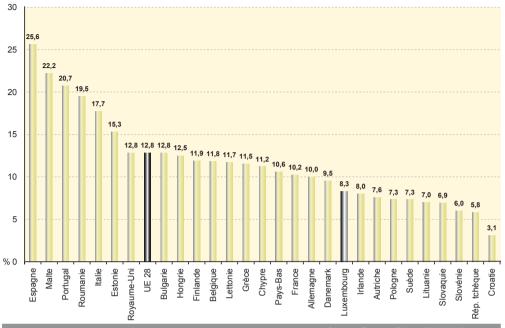
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.3.2) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 28 en 2014 – Femmes



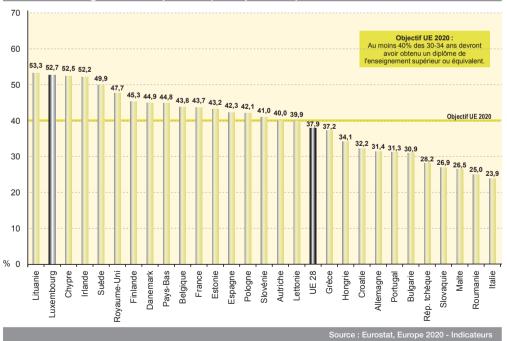
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.3.3) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 28 en 2014 – Hommes

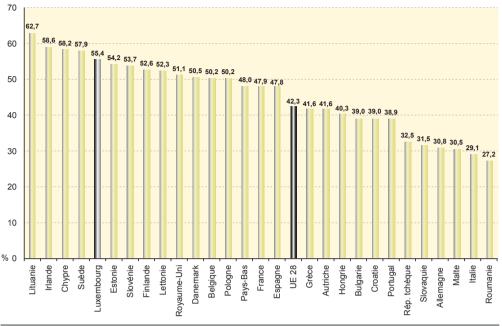


Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.4.1) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 28 en 2014 - Total

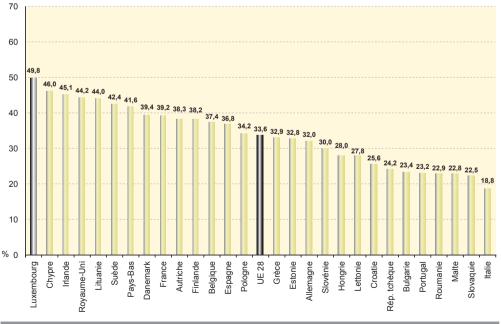


I.4.2) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 28 en 2014 – Femmes



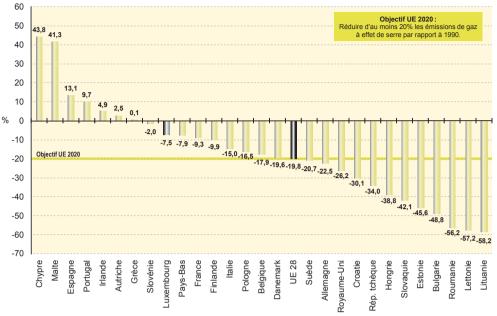
Source : Eurostat Europe 2020 - Indicateurs

I.4.3) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 28 en 2014 – Hommes



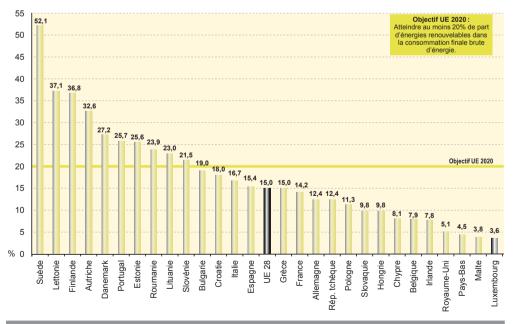
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs





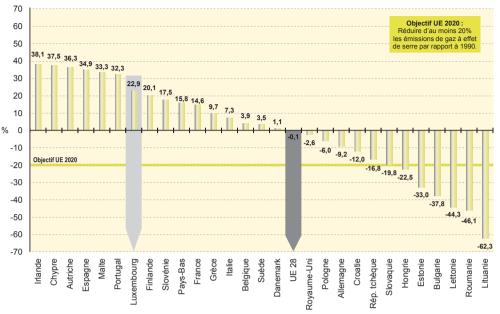
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.6) Part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 28 en 2013



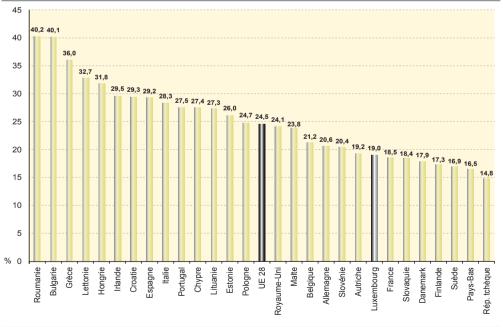
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.7) Économie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 28 en 2013 par rapport à 1990



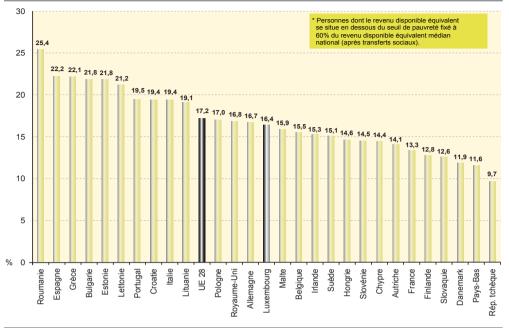
Source : Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.8) Taux de population à risque de pauvreté ou exclusion sociale dans l'UE 28 en 2014



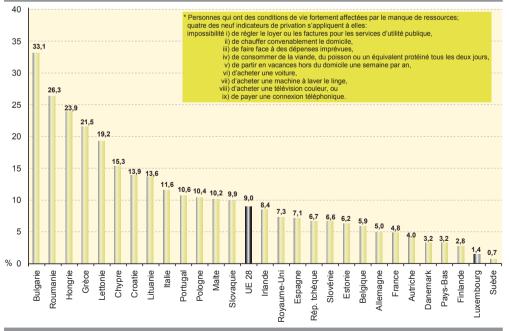
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.9) Taux de risque de pauvreté monétaire* dans l'UE 28 en 2014



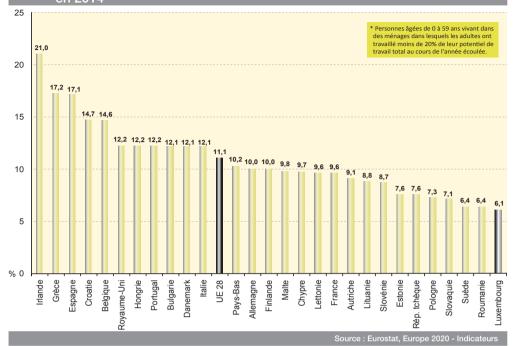
Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

I.10) Taux de personnes en situation de privation matérielle* dans l'UE 28 en 2014

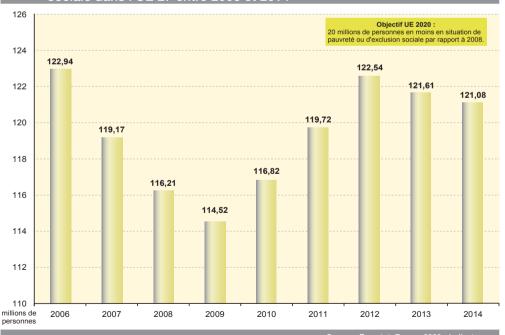


Source: Eurostat, Europe 2020 - Indicateurs

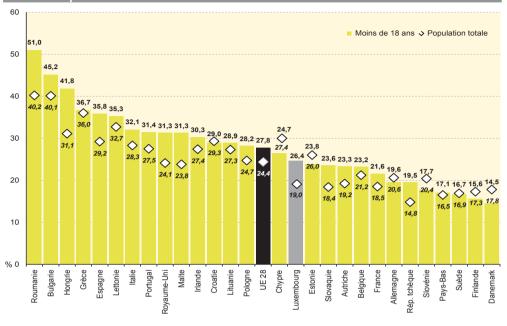
I.11) Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi* dans l'UE 28 en 2014



I.12) Évolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 entre 2006 et 2014

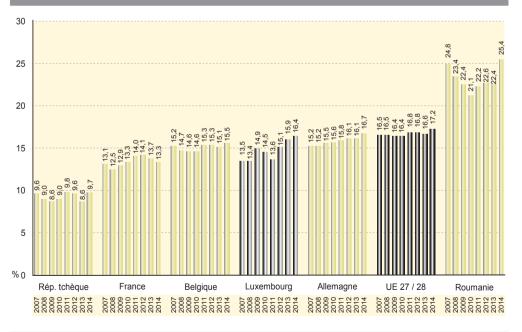


II.1) Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 28 en 2014

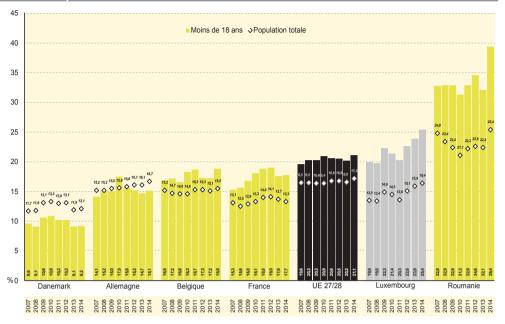


Source : Eurostat, EU-SILC 2014

II.2) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2007 à 2014

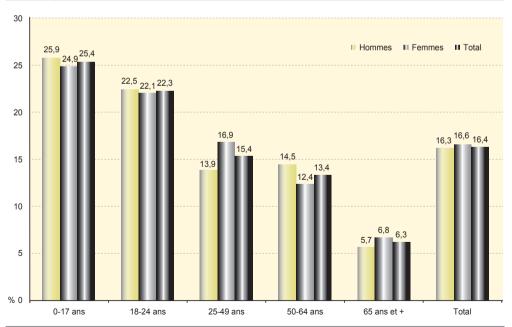


II.3) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2007 à 2014

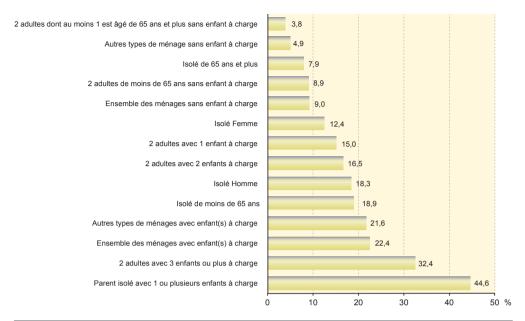


Source : Eurostat, EU-SILC 2014

II.4) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2014

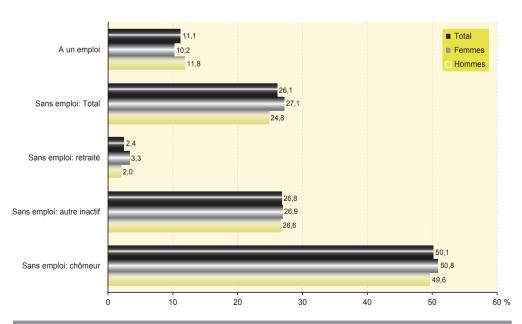


II.5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2014

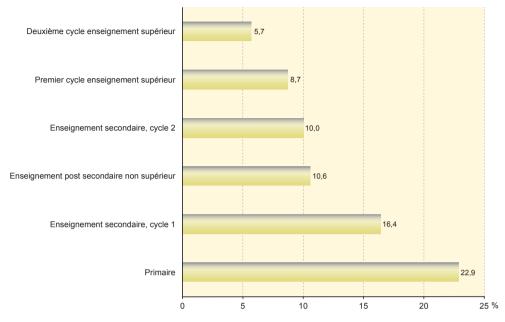


Source : Eurostat, EU-SILC 2014

II.6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2014

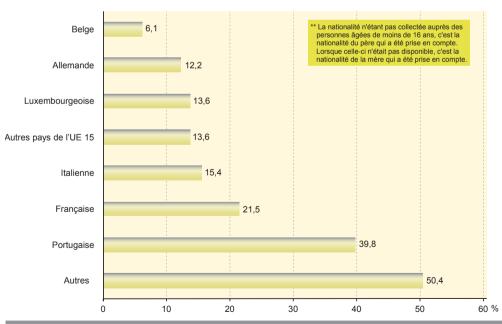


II.7) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2014



Source : STATEC

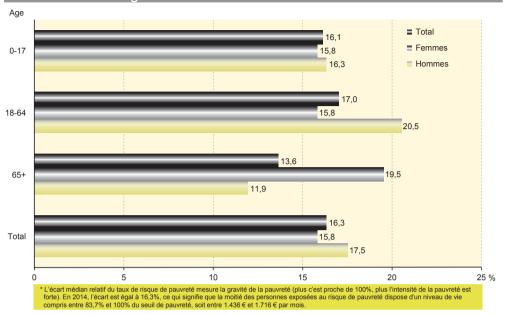
II.8) Taux de risque de pauvreté des enfants* selon la nationalité** au Luxembourg en 2014



* Encore à charge des parents

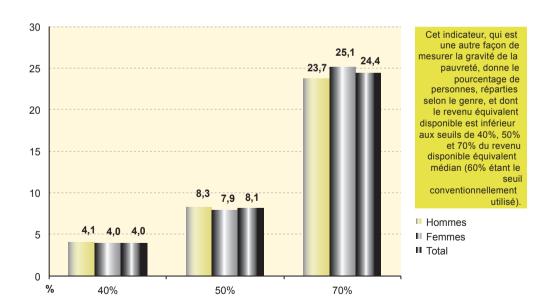
Source : STATE

II.9) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté* selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2014



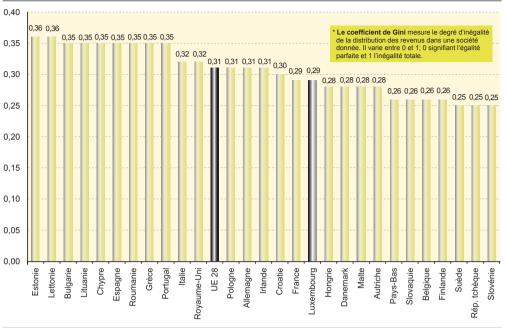
Source : Eurostat, EU-SILC 2014

II.10) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2014



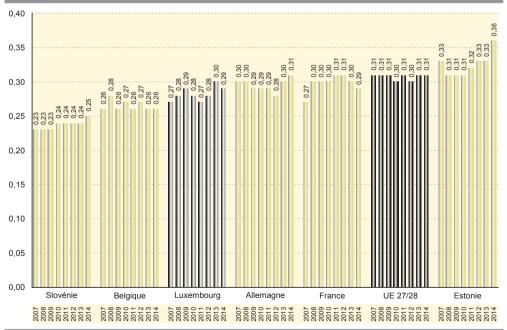
Source : STATEC

II.11) Coefficient de Gini* dans l'UE 28 en 2014

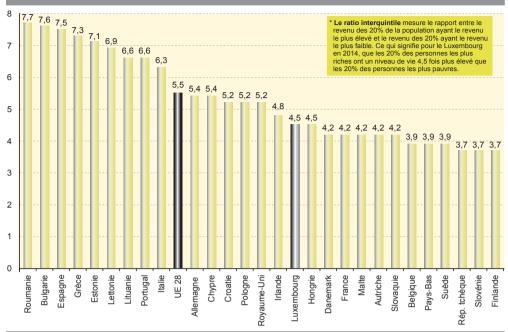


Source : Eurostat, EU-SII C 2014

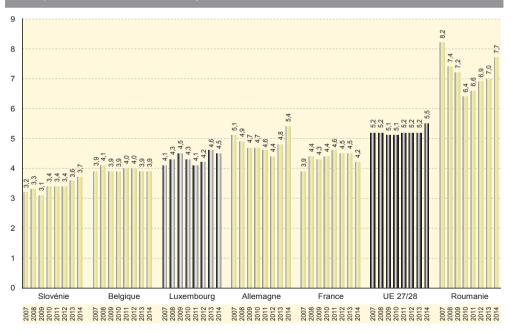
II.12) Évolution du coefficient de Gini dans l'UE 27/28 de 2007 à 2014



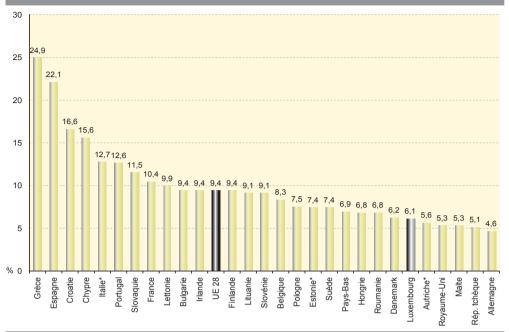




II.14) Évolution du ratio interquintile dans l'UE 27/28 de 2007 à 2014



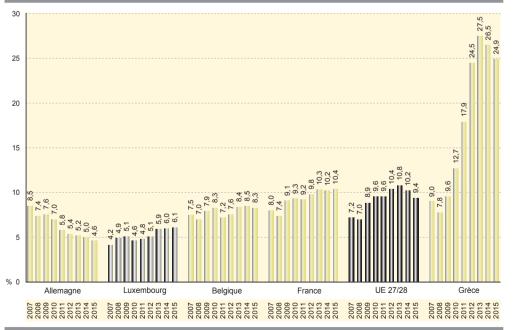




Les taux pour 2015 n'étant pas encore disponibles au moment de la publication,

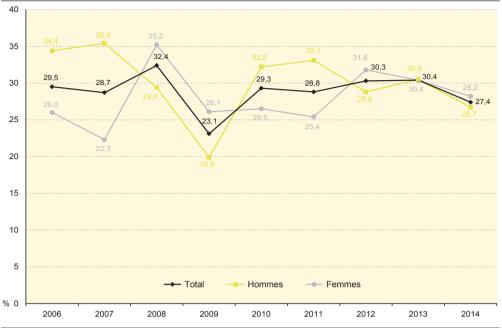
Source : Eurostat. Labour Force Survey

II.16) Évolution du taux de chômage dans l'UE 27/28 de 2008 à 2015



Source: Eurostat, Labour Force Survey

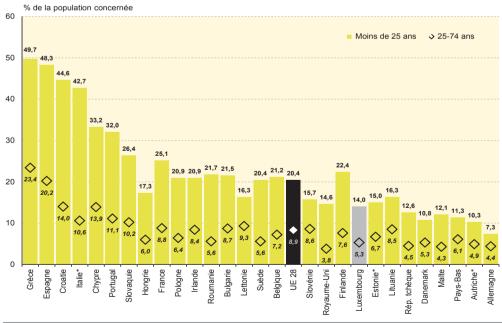
II.17) Chômage de longue durée* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2014



* à la recherche d'un emploi depuis au moins 12 mois

Source : Eurostat, Labour Force Survey

II.18) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 28 en 2015



* Les taux pour 2015 n'étant pas encore disponibles au moment de la publication,

Source : Eurostat, Labour Force Survey

II.19) Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 15/25/27/28* entre 2001 et 2015



2001 à 2003 : moyenne UE 15, 2004 à 2006 : moyenne UE 25 ;

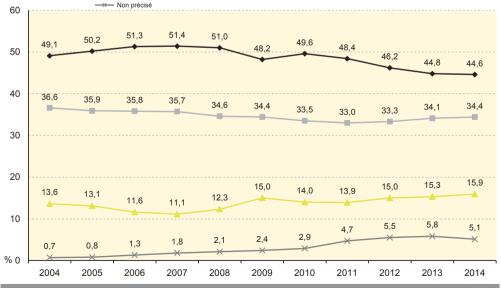
Source : Eurostat, Labour Force Survey

II.20) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2014

Niveau inférieur - Scolarité obligatoire (9 années d'études)

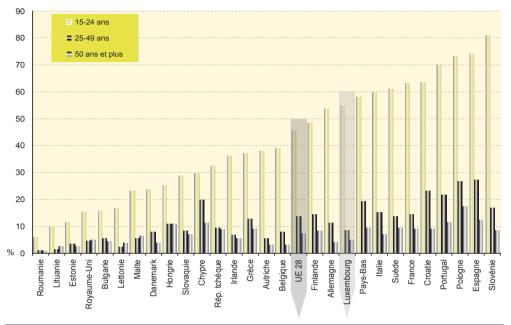
Niveau moyen 10e à 14e de l'Enseignement Secondaire Technique et 4e à 1e de l'Enseignement Secondaires

Niveau supérieur - enseignement post-secondaire



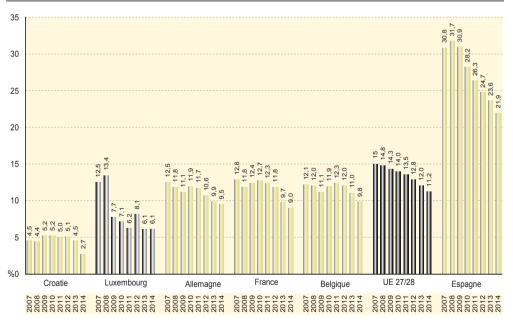
Source : ADEN

II.21) Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 28 au troisième trimestre 2015



Source : Eurostat, Labour Force Survey

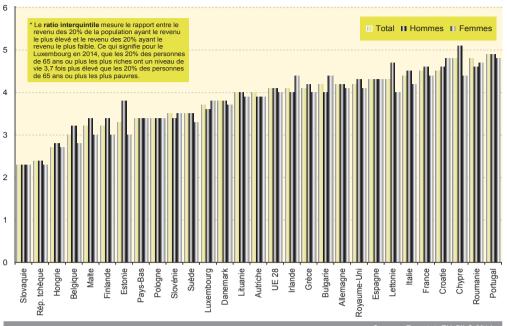
II.22) Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27/28 de 2007 à 2014



* 2007 à 2012 : taux UE 27, 2013-2014 : taux UE 28

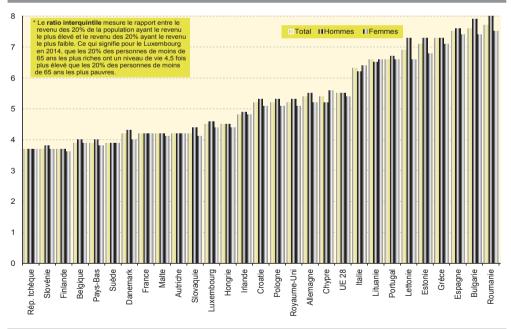
Source : Eurostat, Labour Force Survey

III.1.1) Ratio interquintile* dans l'UE 28 pour les personnes de 65 ans ou plus selon le sexe en 2014

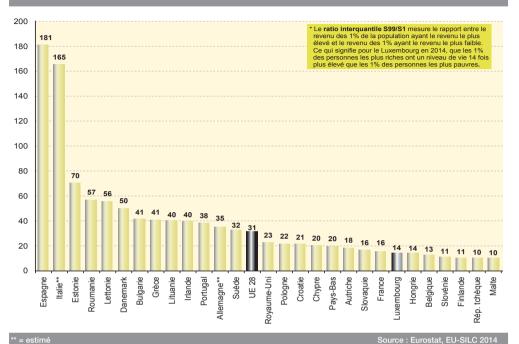


Source : Eurostat, EU-SILC 2014

III.1.2) Ratio interquintile* dans l'UE 28 pour les personnes de moins de 65 ans selon le sexe en 2014

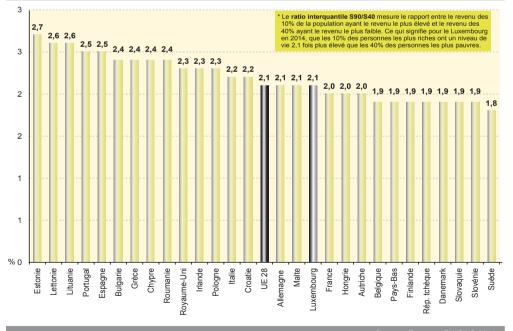


III.1.3) Ratio interquantile S99/S1* dans l'UE 28 en 2014

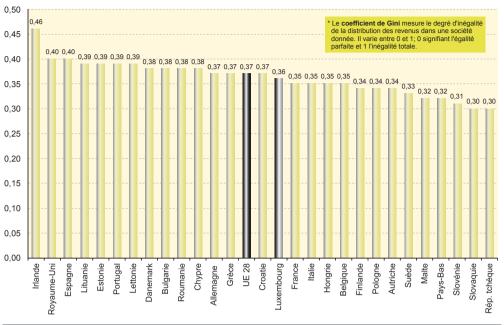


_ - cc.....c

III.1.4) Ratio interquantile S90/S40* dans l'UE 28 en 2014

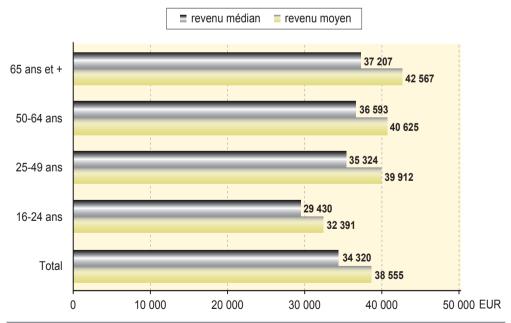


III.2) Coefficient de Gini* avant transferts sociaux (pensions exclues des transferts sociaux) dans l'UE 28 en 2014

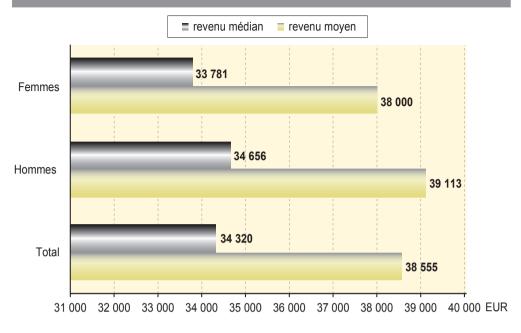


Source : Eurostat, EU-SILC 2014

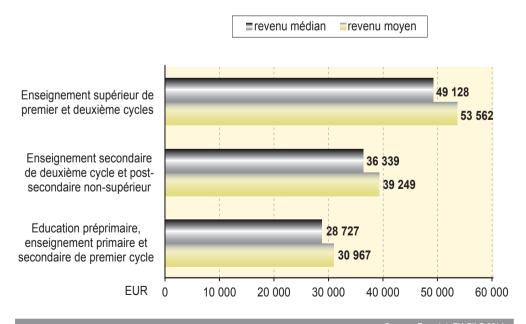
III.3.1.1) Revenu moyen et médian selon l'âge au Luxembourg en 2014



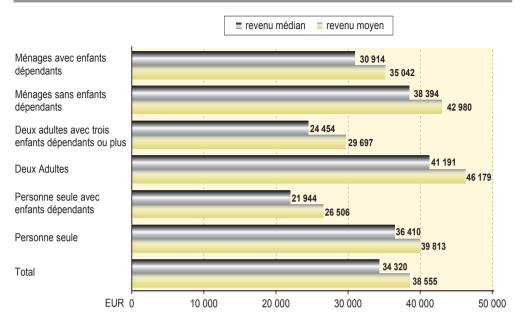
III.3.1.2) Revenu moyen et médian selon le genre au Luxembourg en 2014



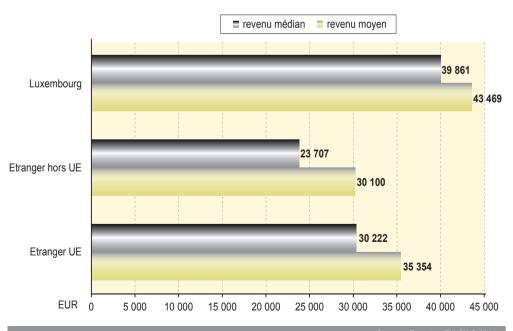
III.3.1.3) Revenu moyen et médian par niveau d'éducation atteint au Luxembourg en 2014



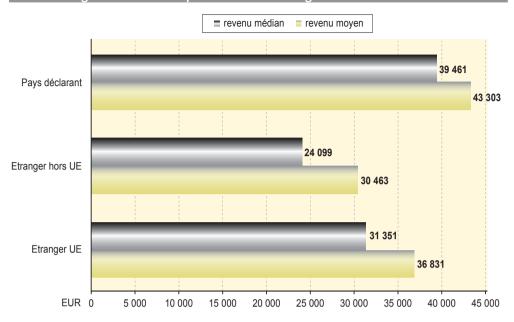
III.3.1.4) Revenu moyen et médian par type de ménage au Luxembourg en 2014



III.3.2.1) Revenu moyen et médian par groupe de citoyenneté de la population âgée de 18 ans et plus au Luxembourg en 2014

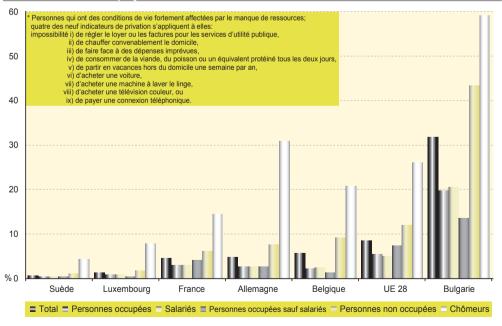


III.3.2.2) Revenu moyen et médian par pays de naissance de la population âgée de 18 ans et plus au Luxembourg en 2014

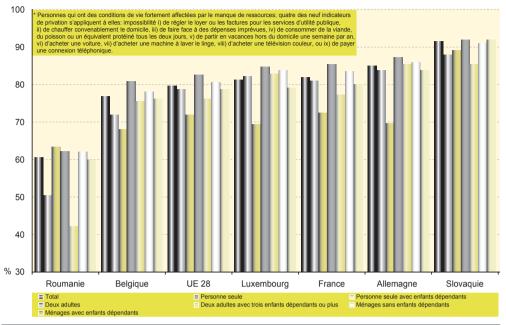


Source : Furostat ELI-SILC 2014

III.4.1) Taux de privation matérielle sévère* par activité la plus fréquente dans différents pays de l'UE 28 en 2014

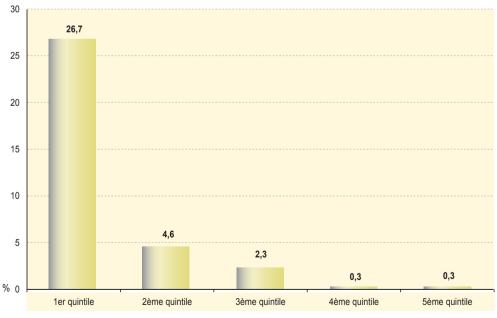


III.4.2) Taux de privation matérielle sévère* par type de ménage dans différents pays de l'UE 28 en 2014



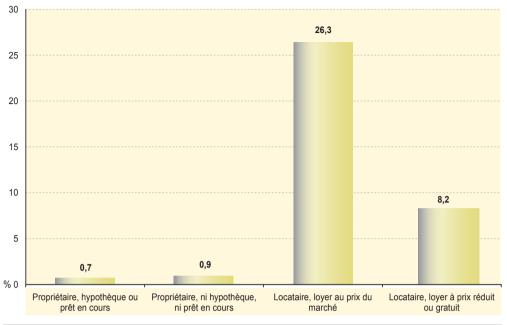
Source : Eurostat, EU-SILC 2014

III.5.1) Taux de surcharge des coûts du logement par quintile de revenu au Luxembourg 2014

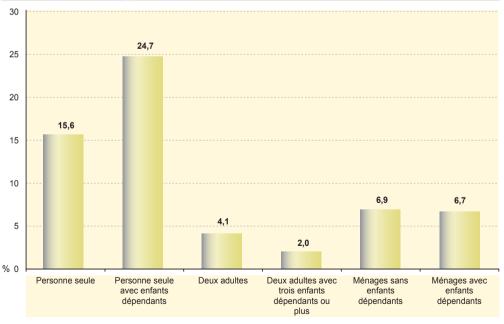


Source: Eurostat, Labour Force Survey

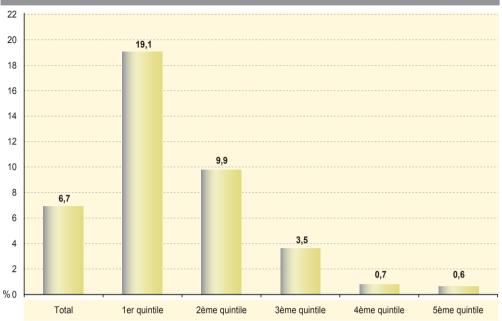
III.5.2) Taux de surcharge des coûts du logement par statut d'occupation du logement au Luxembourg 2014



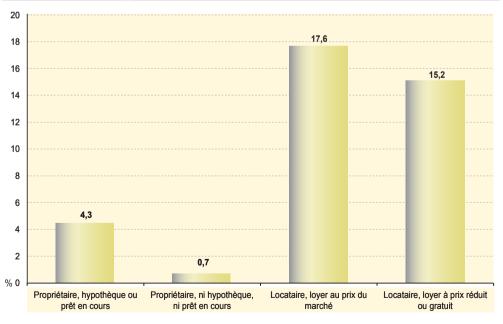
III.5.3) Taux de surcharge des coûts du logement par type de ménage au Luxembourg 2014



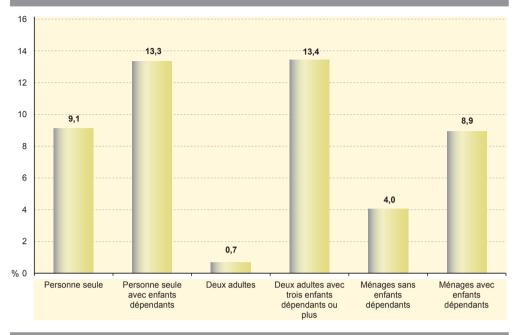




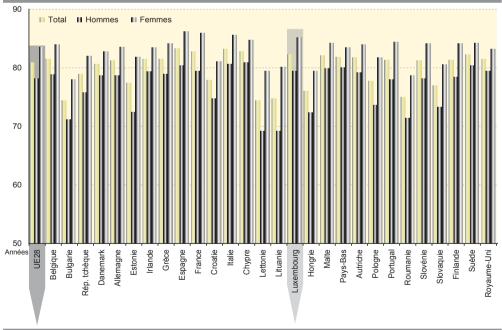
III.6.2) Taux de surpeuplement par statut d'occupation du logement au Luxembourg 2014



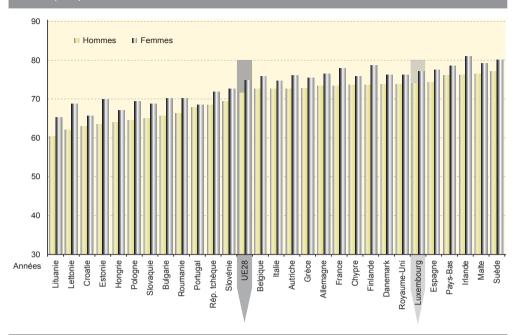
III.6.3) Taux de surpeuplement par type de ménage au Luxembourg 2014



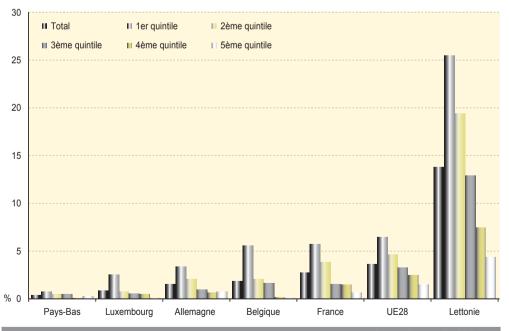
III.7.1) Espérance de vie dans l'UE 28 selon le sexe en 2014



III.7.2) Espérance de vie dans l'UE 28 selon le sexe en 2014

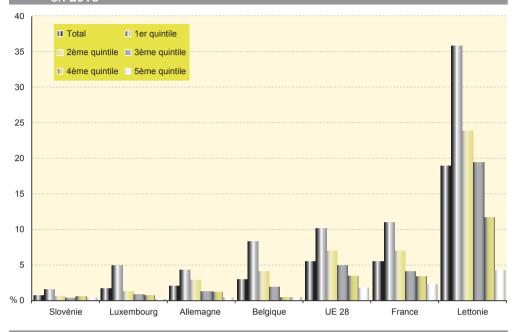


III.8) Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits* par quintile de revenu équivalent dans différents pays de l'UE 28 en 2013



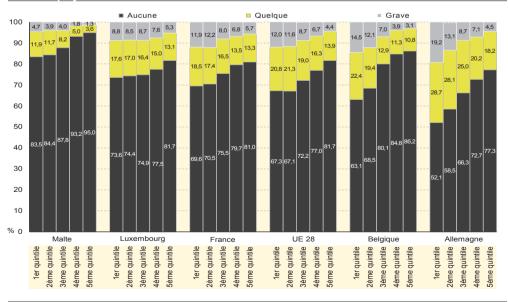
* Raisons : Trop cher ou trop loin pour voyager ou liste d'attente

III.9) Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical dentaire non satisfaits par quintile de revenu équivalent dans différents pays de l'UE 28 en 2013



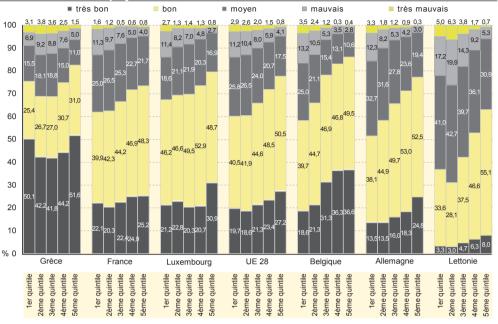
Source : Eurostat, EU-SILC 2014

III.10) Limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé selon le quintile de revenu équivalent dans différents pays de l'UE 28 en 2013



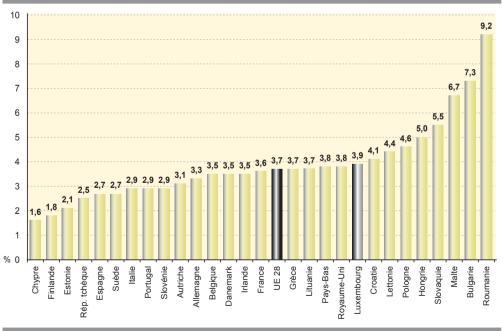
Source : Eurostat, EU-SILC 2014





Source : Eurostat, EU-SILC 2014

III.12) Taux de mortalité infantile dans l'UE 28 en 2013



Source : Eurostat

Autorenverzeichnis

NICOLE ALIX

Secrétaire du Conseil de Confrontations Europe et des Rencontres du Mont-Blanc

TANJA BETZ

Professorin für Kindheitsforschung und Elementar-/Primarpädagogik an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Deutschland; Direktorin des Instituts für Pädagogik der Elementar- und Primarstufe; Leiterin der Schumpeter-Nachwuchsgruppe EDUCARE («Leitbilder 'guter Kindheit' und ungleiches Kinderleben»)

SABINE BOLLIG

Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Early Childhood: Education and Care in der Forschungseinheit INSIDE an der Universität Luxemburg

ANNE CALTEUX

Luxembourg Presidency chair of the Working Party on Public Health at Senior Level

LOUIS CHAUVEL

Professeur à l'Université du Luxembourg, sociologue, spécialiste des inégalités socioéconomiques et des dynamiques générationnelles

MARCO DA SILVA

Psychologue, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

THOMAS DOMINIQUE

Chair of the Social Protection Committee

ANTOINE FISCHBACH

Adjoint de recherche et manager exécutif du LUCET à l'Université du Luxembourg

NATHALIE GEORGES

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

GILLES HEMPEL

Directeur de l'Agence Immobilière Sociale, Luxembourg

NELE KLEINEHANDING

Sozialarbeiterin und Ergotherapeutin, Leiterin des Bereiches Soziale Arbeit des Vereins Armut und Gesundheit in Deutschland

ROMAIN MARTIN

Professeur et directeur du *Luxembourg Centre for Educational Testing* (LUCET) à l'Université du Luxembourg

FELIX MARTINS DE BRITO

Conseiller de direction, Chambre des salariés, Luxembourg

NATHALIE MORGENTHALER

Licence et Diplôme d'études approfondies en sciences politiques, chargée de direction du Centre pour l'égalité de traitement

IONUT SASU

Secretary of the Social Protection Committee

FRANCIS SCHARTZ

Docteur en sciences de l'environnement, président du Conseil supérieur pour un développement durable

PAUL SCHMIT

Président de la Caisse Nationale de Santé, Luxembourg

DANIELLE SCHRONEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

GERHARD TRABERT

Professor für Sozialmedizin und Sozialpsychiatrie im Fachbereich Sozialwesen der Hochschule RheinMain, Arzt und Sozialarbeiter, 1. Vorsitzender Verein Armut und Gesundheit in Deutschland, Leiter der Arbeitsgruppe Armut und Gesundheit der Nationalen Armutskonferenz Deutschlands

SONJA UGEN

Adjoint de recherche et manager exécutif du LUCET à l'Université du Luxembourg

ROBERT URBÉ

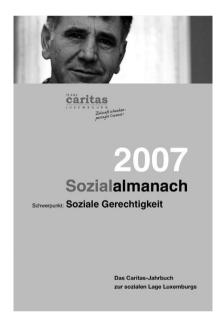
Diplom-Ökonom, porte-parole de Caritas Luxembourg

UNRISD

United Nations Research Institute for Social Development, Geneva



Sozialalmanach 2007 Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit ist nicht absolut und für immer festgeschrieben, sondern fordert eine Anpassung an den Fortschritt unserer Gesellschaft. Es stellt sich also die Frage nach einer dynamischen Weiterentwicklung der Solidaritätsinstrumente des Sozialstaats. Was bedeutet "soziale Gerechtigkeit" heute und ist die sozialpolitische Entwicklung Luxemburgs, wie wir sie seit Mai 2006 erlebt haben, von einer solchen Dynamik erfasst? Was müssen wir tun, um soziale Gerechtigkeit nachhaltig zu gestalten?

Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg bringt Caritas sich ein in den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Der Sozialalmanach 2007 der Caritas Luxemburg soll hierzu einen inspirierenden Beitrag leisten.

Sozialalmanach 2007

ISBN: 978-2-919974-02-3

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

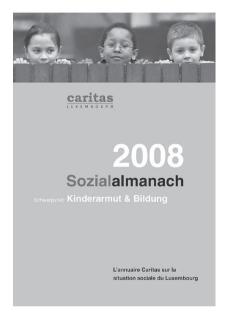
L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu



R&D Sozialalmanach 2008 Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2008

ISBN: 978-2-919974-04-7

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29. rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu

Kinderarmut existiert auch im reichen Luxemburg. Was bedeutet "Armutsrisiko" und wie zeigt sich Armut bei Kindern? Welche Rolle spielt außerfamiliäre Betreuung? Welche Forderungen erwachsen aus den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und was wird von der "Maison Relais" verlangt? Der Sozialalmanach 2008 legt die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit dar und zeigt Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf auf.

Der Sozialalmanach 2008 präsentiert sich als dreiteilige Publikation. Im ersten Teil wird die Entwicklung der sozialen Lage Luxemburgs von Mai 2007 bis April 2008 kommentiert. Der zweite Teil enthält Beiträge zum Schwerpunkt "Kinderarmut & Bildung", beleuchtet aus nationalen sowie internationalen Perspektiven. Im dritten Teil sind wichtige Statistiken zusammengetragen.



Sozialalmanach 2009 Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2009

ISBN: 978-2-919974-06-1

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu

So unterschiedlich die Ausprägungen des Systems der sozialen Sicherung auch ausfallen mögen, allen Ländern gemeinsam sind die Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels. Dieser gesellschaftliche Wandel schlägt sich in den veränderten Arbeitsverhältnissen, neuen sozialen Lebensformen und in einem anderen Altersaufbau der Bevölkerung nieder. Dieser gesellschaftliche Wandel verändert auch das System der sozialen Sicherung.

Mehr und mehr droht in vielen Ländern die Gefahr, dass Gesellschaften auseinander brechen. Auch in Luxemburg ist der soziale Zusammenhalt Veränderungen ausgesetzt. Das politische Ziel, für alle soziale Sicherheit zu gewährleisten braucht neue Lösungswege. Da diese durchaus unterschiedlich ausfallen können, ist die Diskussion, wie und ob das System sozialer Sicherung angesichts des gesellschaftlichen Wandels Armut vermeiden hilft, oder erst entstehen lässt, damit keineswegs am Ende, sondern erst an ihrem Anfang angelangt.



R&D Sozialalmanach 2010 Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2010

ISBN: 978-2-919974-07-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29. rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu

Die Wirtschaftskrise hat einige Steine ins Triebwerk des Luxemburger Modells katapultiert. Mehr denn je sind alle Akteure des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens gefragt, um mit neuen Ideen die Zukunft des Landes positiv zu beeinflussen.

Die Zukunft soll nachhaltiger gestaltet werden, da sind sich alle einig. Was das allerdings genau zu bedeuten hat, da gehen die Meinungen sehr weit auseinander. Einige meinen nur das Überleben eines eigentlich nicht nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, während andere das System in Frage stellen. Wenn zumindest erwiesen ist, dass Wachstum allein keinen Wohlstand für alle bringt, bleibt die daher notwendige Umverteilung eine schwierige Angelegenheit. Bleibt aber trotzdem die Frage des Wachstums: wir können uns ein energie- und ressourcenfressendes Wachstum überhaupt nicht leisten. Wie sollen nun die Wirtschaft der Zukunft und eine gerechte Verteilung des Wohlstands aussehen?



Schwerpunkt: Leben in Luxembourg 2020



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Diese Ausgabe dreht sich um die Zukunftsvorstellung und -kraft Luxemburgs im Horizont der 2020-Strategien. Es steht die Frage im Raum, ob Luxemburg noch in der Lage ist eine politische Vision zu formulieren und diese mit den Menschen. mit denen wir zusammenleben und -arbeiten umzusetzen! Große Anstrengungen werden von Seiten der Politik, ihrer Verwaltung, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft gemacht, um immer wieder zu kurzfristigen Lösungen und Kompromissen zu kommen. Der so genannte Sozial-Dialog soll nun wieder angekurbelt werden. Sind die altbewährten Rezepte noch ausreichend, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern oder muss Luxemburg bereits heute zeigen, dass es kreative Lösungen zustande bringen kann und, im Geiste der europäischen Strategien, eine Wissensgesellschaft geworden ist, die es versteht mit seinen Ressourcen zu haushalten?

Sozialalmanach 2011

ISBN: 978-2-919974-10-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

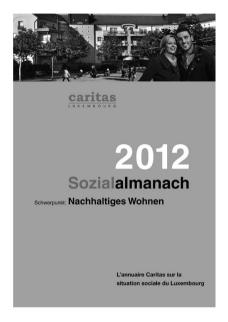
L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu



Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2012

ISBN: 978-2-919974-11-5

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu

Luxemburg soll sparen, dabei wird Wohnen eine immer teurere Angelegenheit, nachhaltiges Wohnen erst recht. Stimmen in Gesellschaft und Politik vertreten: da mehr Menschen in Luxemburg wohnen wollen (Stichwort: Wirtschaftswachstum, Sozialabsicherung). müssten alle näher zusammenrücken, einerseits aus Naturschutz- und Energieeinspargründen, aber auch andererseits um das Wohnen an die Veränderungen in der Gesellschaft anzupassen. Die Diskussionen bleiben oft an quantitativen Elementen hängen, die fundamentalen Bedürfnisse der Menschen werden vielfach außer Acht gelassen und es wundert nicht, dass die Menschen sich nicht freiwillig in Verzicht üben wollen. Ist die Wohnqualität dabei nicht längst vielerorts auf der Strecke geblieben? Auf dem Weg zum europäischen Niedrigstenergiestandard ist die Luxemburger Gesellschaft gefordert sich der Frage anzunehmen: "Wie möchten wir künftig wohnen?" Und die Politik ist gefordert, dass Wohnen in Zukunft wieder bezahlbar wird.

R&D

Sozialalmanach 2013 Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2013

ISBN: 978-2-919974-14-6

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (SSIG) werden als solche auf Länderebene bestimmt, unterliegen aber ab dann EU-Recht. Die SSIG wurden auf Grund ihrer Spezifizität von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Diese unvollständige Regelung ist aber mehr ein Problem als ein Freiraum – erkennbar am Anwendungsbereich des europäischen Beihilferechts und der Sichtweise des europäischen Gerichtshofes. Es folgen ein Plädoyer für eine universelle Auslegung der Tragweite der SSIG und die Forderung einer sektoriellen Richtlinie, das Inventar der luxemburgischen SSIG und der luxemburgischen Rechtsprechung, ein konkreter Fall einer Beschwerde und eine Analyse der unterschiedlichen Organisation der sozialen Dienste in Europa sowie die damit ungleiche Ausgangslage bei der Definition eines sozialen Modells für Europa. Es wird gefordert, Sozialdienste anders zu behandeln als rein wirtschaftliche Dienste, staatliche Subventionen für Sozialdienste abzusichern und öffentliche Ausschreibungen für soziale Dienstleister zu öffnen.



Sozialalmanach 2014 Schwerpunkt: Recht op Aarbecht



NATHALIE GEORGES, DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2014

ISBN: 978-2-919974-16-0

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

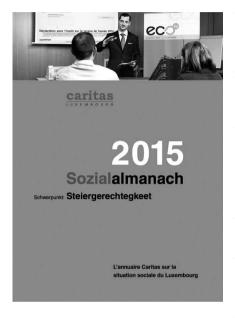
Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu

Eingeleitet durch ein Vorwort des Arbeitsministers und eine Position der europäischen Kommission durch eine Direktorin sowie durch Aussagen von Kindern, die unter der Arbeitslosigkeit der Eltern leiden, stellt sich die Frage des Rechts auf Arbeit in einem sich verändernden Arbeitsmarkt. Wie steht es um das 1948 im Artikel 23 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen festgehaltene Recht? Wie entwickelt sich die Rechtssituation konfrontiert mit Globalisierung, Wirtschaftskrise und Umweltproblemen? Zeigen die traditionellen Instrumente (wie die Tripartite, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,...) noch Wirkung? Welche Erfahrungen wurden gemacht? Was hat man daraus gelernt? Ist das Recht auf Arbeit auch ein Garant für Integration oder ist Arbeit eher ein Diskriminierungsfaktor? Was kann man von den Erfahrungen in den Nachbarländern lernen? Welche neuen Wege - krisensicher und menschenwürdig zeichnen sich ab?



Sozialalmanach 2015 Schwerpunkt: Steiergerechtegkeet



NATHALIE GEORGES, DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2015

ISBN: 978-2-919974-18-4

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail: caritas@caritas.lu

Vorab fällt auf, dass Steuergerechtigkeit nicht an einem Kriterium festgemacht werden kann, sondern dass eine Vielfalt von Faktoren ausbalanciert werden. müssen: Einkommen aus Arbeit und solche aus Kapital, geringe Einkommen gegenüber hohen, Privathaushalte gegenüber Unternehmen, direkte und indirekte Steuern, usw. Wie soll z.B. Grundbesitz besteuert werden? Zudem darf man sich nicht allein auf die Steuern konzentrieren, auch die Sozialabgaben, Lohnersatzleistungen und Sozialtransfers müssen in Betracht gezogen werden. Kann man nachhaltigeres Wirtschaften (sowohl in Haushalten als auch in Unternehmen) durch Steuern beeinflussen und wie wären diese zu gestalten? Viele weitere Fragen stellen sich und bedürfen einer sorgfältigen Analyse. Das luxemburgische Steuersystem hat darüber hinaus ein internationales Umfeld, das berücksichtigt werden will. Es zeigt sich daher die Notwendigkeit einer ausführlichen Diskussion, die Wissenschaftler, Sozialpartner sowie die Zivilgesellschaft mitgestalten können.



Der Sozialalmanach 2016 der Caritas bringt Fragen zur sozialen Entwicklung Luxemburgs auf den Punkt: Inégalitéiten

Das soziale Jahr März 2015 - Februar 2016 in Luxemburg

Sparpolitik zu einseitig zu Lasten von Familien mit Kindern

Flüchtlinge haben ein Recht auf ein Leben in Würde

Sprachliche Früherziehung wichtig, aber nicht einfach durchzuführen

Inegalitéiten,

beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven

Wer hat, dem wird gegeben

Armut macht krank und Krankheit macht arm

Der soziale Aufzug funktioniert nicht

Die soziale Entwicklung in Zahlen

Armut verfestigt sich

Die Einkommensschere öffnet sich immer mehr

Ungleichheiten wachsen nach der Krise stärker als während der Krise



