



caritas
LUXEMBOURG

Sozialalmanach 2010

2010

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Aus der Krise in die Armut?**

caritas
LUXEMBOURG

L'annuaire Caritas sur la
situation sociale du Luxembourg

2010

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Aus der Krise in die Armut?**

2010

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Aus der Krise in die Armut?**

Sozialalmanach 2010

Sous la direction de Danielle Schronen et Robert Urbé

Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l.

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.

© Confédération Caritas Luxembourg

à l'exception de: «Conjecturing Welfare Regime Change in the Wake of the First Crisis of the 21st Century Global Capitalism» © Anton Hemerijck ;

'Prosperity Without Growth' is a summary of Tim Jackson's book *Prosperity Without Growth: Economics for a Finite Planet*. ISBN: 978-1-84407-894-3 e-ISBN: 978-1-84977-000-2. First published by Earthscan in the UK and USA in 2009. Copyright (c) Tim Jackson, 2009. Reproduced with permission of Earthscan Ltd www.earthscan.co.uk. All rights reserved.

Par cette publication, la Confédération Caritas 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

Photos: © Hervé Montaigu (couverture), Marc Wilwert

Imprimé sur papier 100 % recyclé

Avril 2010

ISBN: 978-2-919974-07-8

Inhalt

Vorwort 9

Einleitung 15

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2009–2010

Robert Urbé 19

1. Die Rede zur Lage der Nation am 21. April 2009 21

2. Die Regierungserklärung vom 29. Juli 2009
und das Regierungsprogramm 2009-2014 25

3. Armut und soziale Gerechtigkeit 51

4. La place financière et la crise économique 61

5. Le budget de l’Etat en temps de crise 69

6. Die Lage der Nation am Vorabend des 4. Mai 2010 77

Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement 89

Nathalie Georges, Robert Urbé Le Revenu Minimum Garanti:
quelles réalités pour les bénéficiaires ? 91

Nathalie Georges, Annick Jacobs La recrudescence des discriminations:
mythe ou réalité ? 119

Georges Rotink Arme Kinder in Luxemburg – Kinderarmutsquote,
Lebenslagen von Kindern und sozialpolitische Auswege 131

2. Teil

Aus der Krise in die Armut?

beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven145

Anton Hemerijck Conjecturing Welfare Regime Change
in the Wake of the First Crisis of 21st Century Global Capitalism147

Serge Allegrezza Croissance économique et cohésion sociale:
un choix éminemment politique187

Lucien Thiel Die Staatsfinanzen nach 2010199

Gilbert McNeill The financial system's contribution to overcome the crisis?209

Pierre Bley Comment enrayer la pauvreté en temps de crise?217

Marco Wagener Crise en W ?229

Mike Mathias Die Chance des Neuanfangs243

Tim Jackson Prosperity without growth?257

Paul Kremer Krise und Ausweg269

Frank Turner The Crisis and Poverty:
Reflections on the Global Economic and Financial Crisis275

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen287

Stéphanie Mertz Note Introductive289

1) Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2008.292

2) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2005 à 2008.292

3) Taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé
à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2008293

4) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population
totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2005 à 2008293

5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge
et le genre en 2008294

6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage
en 2008294

7) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus
fréquente et le genre en 2008295

8) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation
au Luxembourg en 2008295

9) Taux de risque de pauvreté monétaire des enfants selon la nationalité au Luxembourg en 2008	296
10) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté monétaire selon le genre au Luxembourg en 2008	296
11) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg en 2008	297
12) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2008	298
13) Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 25/27 de 2005 à 2008	298
14) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2008	299
15) Evolution du ratio interquintile dans l'UE 25/27 de 2005 à 2008	299
16) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2008	300
17) Evolution du taux de chômage dans l'UE 25/27 de 2005 à 2008	300
18) Chômage de longue durée en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2005 à 2008	301
19) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2008	301
20) Evolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 25/27 entre 2001 et 2009	302
21) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2003 à 2008	302
22) Taux d'emploi au Luxembourg en 2008	303
23) Pourcentage des salariés ayant un contrat à durée limitée dans l'UE 27 au dernier trimestre de 2008	303
24) Jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2008	304
25) Evolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2005 à 2008	304
26) Participation de l'Etat au financement des différents régimes de protection sociale (valeurs moyennes sur la période 2005-2008)	305
Autorenverzeichnis	306

Vorwort

In der humanitären Hilfe ist gewusst, dass „Krisen“ Traumata erzeugen und hinterlassen. Man weiß, dass Menschen unter einem in sich zusammengefallenen Gebäude übermenschliche Kräfte entwickeln können, um sich zu befreien, um zu überleben. Die Bilder von Haiti, wo noch 28 Tage nach dem verheerenden Erdbeben vom 12. Januar 2010 Menschen lebendig aus den Trümmern geborgen wurden, sind ein beeindruckendes Zeugnis. Der Mensch will leben und kämpft für sein Überleben. In der Situation des greifbaren und spürbaren Leids vermag der Überlebenstrieb Schlaf, Müdigkeit und Schwäche zu überwinden.

Solche unglaublichen Stress-Situationen haben auch die politisch Verantwortlichen beim Erdbeben der Finanzmärkte im September 2008 erlebt. In schlaflosen Nächten und aus Überlebensreflexen heraus haben sie übermenschliche Anstrengungen vollbracht, um das System der Geldwirtschaft zu stabilisieren.

Die Räuber im System haben diese Rettungsaktionen zum Teil nicht einmal gemerkt. Es war ja – aus ihrer Sicht – nichts zusammengebrochen. Nur etwas Panik bei den Zuschauern wurde registriert. Viel Geld wechselte den Besitzer, am System aber änderte sich nichts. Die Geld-Macher wiegen sich in der Geborgenheit eines Systems, das niemand aufgeben will und vielleicht auch nicht aufgeben kann.

Die Nachbeben in der Realwirtschaft und die kleineren und größeren mit ausgelösten Tsunamis in Demokratie und Politik wurden von den „golden boys“ schon nicht mehr wahrgenommen, denn sie wurden und werden ja hoch dafür bezahlt, das System autistisch zu unterhalten. Ihre Welt sind die Zahlen – die reellen und die fiktiven, die ursprünglichen und die derivierten.

Das System war gerettet worden. Es lebe das System. Die Bestätigung des Systems hatte die ganze politische Welt vereint. Alle waren sich einig. Das System ist unantastbar. Geld in ungeheuren Größen und Mengen wurde gefunden. Es wurde ausgeliehen bei denen, die erst kommen werden und die damit auch keinen Einspruch einlegen konnten. Es bestätigte sich. Geld kann über Nacht erzeugt werden. Nicht als Resultat von harter Arbeit. Nein, eine Entscheidung, ein Knopfdruck genügt und das Geld der Zukunft rettet die Gegenwart. Wenn dabei das angesparte Geld aus der Vergangenheit verloren geht, handelt es sich schlimmstenfalls um eine Fehlinvestition oder einen Mangel an Investition überhaupt. Denn brachliegen darf Geld in einem System, das von seinem Überfluss lebt, nicht. Der Gegenwert der großen Anleihen: Vertrauen! Genauer gesagt, Vertrauen in die Regierungen und die Bürger.

Nun müssen diese Regierungen, die das Finanzsystem mit dem Geld der Zukunft gerettet haben, ihre eigenen Kassen in Ordnung bringen. Die verstrichene Zeit zwischen dem Einsetzen der Krise und ihrer Bewältigung ist besonders schwierig in einem Land wie Luxemburg. Vor allem dann, wenn die Krisenmanager selber nur zum Teil oder gar nicht direkt von den Effekten der Krise betroffen sind. Manche glauben nicht (mehr) an die Krisenmär. Andere fixieren sich auf den sich abzeichnenden Aufschwung. Fakt aber ist, dass der Staat selber mehr Geld ausgegeben hat und ausgibt, als ihm aktuell zur Verfügung steht. Ohne Anleihen bei den Rettern und Auslösern der Krise geht es nicht. Das System dreht wieder in alten Bahnen und es werden schon wieder Gewinne eingefahren und Boni ausbezahlt.

Es sieht ganz so aus, als habe man die Gelegenheit der Krise verpasst, um über einen Umbau der Gesellschaft und ihres gebannten Verhältnisses zum Geld nachzudenken. Mit Gesellschaft sind hier alle Akteure einzeln und zusammen gemeint. Bei den zur Zeit der Abfassung dieses Sozialalmanachs noch laufenden Verhandlungen in der Tripartite scheint es dennoch ums Sparen zu gehen. Der Staat, der sich verausgabt hat, um die Krise abzufedern, muss mit der Zukunft argumentieren. Das was wir schon vor der Krise wussten, wird nun noch offensichtlicher. Die sozialen Sicherungssysteme können auf dem aktuellen Niveau und in der Zeit, sofern wir nicht zu einer grundlegenden Umverteilung bereit sind, nur bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von vier Prozentpunkten gehalten werden. Ein solches Wachstum ist aber nicht absehbar.

Die Metapher des Frosches, der im langsam sich aufwärmenden Wasser so lange sitzen bleibt, bis seine Kräfte aufgezehrt sind – während er beim Sprung in heißes Wasser sofort wieder das Weite gesucht hätte – scheint sich nicht nur für die Klimakrise zu bewahrheiten. Langsame Veränderungen sind schwer zu diagnostizieren. Treten erste Symptome auf, können bestimmte Krankheiten bereits soweit fortgeschritten sein, dass das System schon unwiderruflich gekippt ist.

In dieser Ungewissheit gilt es „vorbeugende“, „kurative“ und „palliative“ Mittel zu finden, die die nächste Krise im geschwächten Staatsfinanzwesen abwenden sollen. Das Wirtschaftssystem dürfe nicht weiter belastet werden, lautet das Axiom derer, die Wachstum produzieren sollen in einer globalen Wirtschaft. Die Staatskassen können ebenfalls nicht weiter belastet werden. Der Beweis: ein Schuldenberg, der sich auftürmt. Bleibt also nur noch das Sparen beim Staat selber sowie bei den Sozialausgaben. So die Milchmädchen-Rechnung, die auch durch ihre refrain-mäßige Wiederholung nichts an Wahrheit und Richtigkeit gewinnt.

Der Nachtwächterstaat gewinnt wieder – bis hin zu den Staatsdienern selber – an Plausibilität. Die Regulierungsaufgaben können nationalstaatlich kaum noch wahrgenommen werden. Im Kreise der zwanzig Mächtigen, die achtzig Prozent der Welt (-produktion und -bevölkerung) darstellen, werden die Regeln festgelegt. Auch was man unter Armut und Reichtum verstehen soll, wird supra-national festgelegt. Neue Studien wurden bestellt, um den Wohlstand der Menschen neu zu messen. Der relative Armutsbegriff, der den

sozialen Zusammenhalt wahren sollte, wird verunglimpft und lächerlich gemacht. Ob die Europäische Union in ihrer „Europa 2020“-Strategie überhaupt noch Indikatoren und Zielgrößen für die Verringerung und Bekämpfung der Armut haben wird, ist mittlerweile auf den europäischen Rat im Juni verschoben worden.

Dass solche Ansätze letztlich ein Angriff gegen die Demokratie und die Politik selber sind, wird nicht wahrgenommen, da man noch zu sehr unter dem Trauma der Krise steht. Dieses Trauma zeichnet sich dadurch aus, dass die Politiker meinen, auch heute noch – in der posttraumatischen Phase – mit übermenschlichen Kräften ausgestattet zu sein. Ihr Blick wird wirksam auf die alten ungelösten Probleme gelenkt, welche die Krise nicht verursacht haben. Da in der aktuellen Tripartite aber nur die Regierung scheitern kann, liegt der Handlungszwang bei ihr. Das Ganze ist bereits aus dem Blick geraten. Das Konsumverhalten aller wirtschaftlichen und sozialen Akteure steht nicht auf der Tagesordnung. Und dennoch scheint dieses Verhalten am Ursprung der Krise zu stehen. Gier und rasche Gewinne haben das System der Finanzmärkte kollabieren lassen. Und: ein Mangel an staatlicher Kontrolle im Dienste von Recht und Gerechtigkeit.

Das eigentliche Thema wäre also „Gerechtigkeit“ in einer endlichen Welt. Hier würden sich alle aktuellen Krisen begegnen. Die Wirtschaftskrise und die Klimakrise; die Hunger- und die Ernährungskrise; die Krise der Kirchen und der moralischen Autoritäten. Der aktuelle Ausweg ist nicht nachhaltig. Er greift auf die Ressourcen zukünftiger Generationen zu und verbraucht deren Güter und Wohlstand. Auch wenn der Glaube an die Zukunft notwendig ist, um Anleihen und Schulden zu machen, so steht doch fest, dass die Zukunft nicht dadurch existiert, dass wir sie heute brauchen und verbrauchen. Sie gehört nicht uns, wenigsten nicht uns allein.

Wir brauchen ein neues Zukunftsmodell und neue Formen der Solidarität. Ein solches Modell kann nicht einfach dekretiert werden. Es muss wachsen im Diskurs und in der Mentalität aller, die Luxemburg als ihren Lebens- und Wirtschaftsraum wählen. Weder das Land als solches, noch einzelne seiner wirtschaftlichen Akteure, Bürger und Bürgerinnen können (weiter) schmarotzen. Kompetent und arbeitsam Geld in einer Gesellschaft verdienen, die es mit zu unterhalten gilt, ist mehr als eine Haushaltsklugheit. Es geht um das Wissen, dass die Gesellschaft selber der Sitz eines jeden einzelnen ist. Aus dieser Gesellschaft nach oben oder nach unten auszuberechnen, ist ein Risiko, das die Gesellschaft selber und damit die Demokratie aushebelt.

Wenn es stimmen soll, dass alle Menschen gleich sind, dann kann die Devise nur lauten „zero poverty“, wie sich die Caritas in Europa ausdrückt. Armut verletzt jeden und alle Menschen, weil sie eine unhaltbare Differenz in der Gesellschaft toleriert. Um die „haltbaren“ Differenzen geht es im Diskurs der Gerechtigkeit. Wieviel Devianz nach unten und nach oben hält eine Gesellschaft aus, ohne dass sie grundsätzlich und tatsächlich auseinander bricht? Die aktuelle Linie, die das Armutsrisiko markiert, liegt bei 60% des

medianen (nicht durchschnittlichen) Einkommens. Sie wurde politisch von den europäischen Staats- und Regierungschefs in Laeken im Jahre 2001 festgelegt.

Doch das Wort „Armutsrisiko“ täuscht über den gemeinten Sachverhalt hinweg. Was hier gemessen wird, ist die materielle Grenze der Elastizität in einer Gesellschaft. Ausgangspunkt ist das Ideal der einen Gesellschaft, an der alle gebührend teilhaben können. Die Grenze der politisch akzeptablen und zumutbaren materiellen Differenzen wurde mit diesen sechzig Prozent Unterschied festgelegt. Damit wurde eine Gerechtigkeitsaussage gefällt, die den sozialen Zusammenhalt vor Augen hatte und ein Verständnis von Armut und Armutsrisiko vertrat, das sich nicht auf materielle Armut beschränkte. Heute müssen wir feststellen, dass dieses Laekener Verständnis selbst bei denen abhanden gekommen ist, die die Entscheidung damals mittrugen.

Wenn die Kosten der Krise also weder auf dem Buckel der „absolut“ Armen noch auf dem des sozialen Zusammenhalts ausgetragen werden sollen, dann muss die Last von denen getragen werden, die es materiell und gesellschaftlich können. Um es klar zu sagen: das Problem ist das Übermaß und der verschwenderische Reichtum. Wir brauchen neue Maßstäbe, um diese Grenze zu erfassen und zu ziehen. Das Umweltprinzip des „pollueur-payeur“ sollte verallgemeinert werden – und dies nicht nur auf dem Hintergrund von „toxischen Finanzprodukten“. Wir brauchen eine neue Obergrenze für den vernünftigen Umgang mit Ressourcen.

Wenn wir uns als Gäste auf dieser Erde verstehen und nicht als durchmarschierende Raubritter, Besitzer oder gar neue Schöpfer, gehen wir anders mit ihr und uns um. Wir können und sollen nur soviel verbrauchen, wie wir für ein gutes Leben und Zusammenleben brauchen. Wer mehr hat, als er braucht, kann aufgeben und abgeben. Den Anfang machen können also vorzugsweise diejenigen, die verzichten können und etwas aufgeben wollen. Lebensqualität und Glück messen sich nicht einfach monetär. Das Luxemburger Modell ist aus Bescheidenheit und nicht aus Hochmut entstanden. Der soziale Friede und mehr noch der soziale Zusammenhalt sollte unsere Stärke auszeichnen.

In seiner Sozialenzyklika „Caritas in veritate“ mahnt Papst Benedikt, die Wahrheit – auch des Menschen – ins Zentrum des sozialen Handelns zu stellen: die Sozialverkündigung der Kirche wird kurz und prägnant als „caritas in veritate in re sociali“ verstanden. Wir können uns nicht um die Sinnfrage herum drücken. Es gibt keine technische Antwort auf die Urfrage des Menschen: wer bin ich?

Diese Frage darf nicht weiter individualisiert und psychologisiert werden. Es ist auch eine Frage der Gesellschaft und sie bedarf auch einer politischen Antwort. In den zukunftsweisenden und -gestaltenden Antwortelementen begegnen sich Werte und Handlungsmaximen, Religion und Politik, Zukunft und Gegenwart. Der politische Totalitarismus ist – hoffentlich – tot. Der wirtschaftliche Totalitarismus ist an seine Grenzen gestoßen und hat Menschen hier und in der Welt in Not und Elend gestürzt. Die Wirtschaft braucht eine politische Steuerung, die sie nutzbar für die Gesellschaft und den Menschen macht.

Sonst entartet sie und wird zur Gefahr und zum Risiko für alle. „Die Wirtschaft braucht nämlich für ihr korrektes Funktionieren die Ethik; nicht irgendeine Ethik, sondern eine menschenfreundliche Ethik... Zu diesem Thema hat die Soziallehre der Kirche einen besonderen Beitrag zu leisten, der sich auf die Erschaffung des Menschen »als Abbild Gottes« (Gen 1, 27) gründet, eine Tatsache, von der sich die unverletzliche Würde der menschlichen Person ebenso herleitet wie der transzendente Wert der natürlichen moralischen Normen. Eine Wirtschaftsethik, die von diesen beiden Säulen absähe, würde unvermeidlich Gefahr laufen, ihre moralische Qualität zu verlieren und sich instrumentalisieren zu lassen; genauer gesagt, sie würde riskieren, zu einer Funktion für die bestehenden Wirtschafts- und Finanzsysteme zu werden, statt zum Korrektiv ihrer Missstände“¹.

Die soziale Arbeit wird sich ebenfalls der Wahrheitsfrage stellen müssen. Tragen wir als soziale Unternehmen zur Entwicklung des Menschen bei oder unterhalten wir ein System der Hilfe, die nicht greift und den Menschen nicht frei macht? Soziale Arbeit soll zuerst als Investition verstanden werden. Sie muss also Früchte hervorbringen, die die Gesellschaft und das Individuum für ihre Zukunft braucht. Ein Hilfssystem, das den Menschen in der Not stabilisiert, ist unmenschlich und einer humanen Gesellschaft unwürdig. Die Ziele sozialer Arbeit und Investitionen sind politisch festzulegen – so wie etwa die Armutsgrenze. Die Umsetzung wird sich an Qualitätsstandards und auch an Erfolgen messen lassen müssen. Dies setzt eine reale Partizipation der Klienten im Sinne der aktiven Inklusion voraus. Im Rückblick stehen sie für die Leistungen sozialer Hilfe ein.

Auf Politik und Staat sind vor allem die Bürger angewiesen. Aufgabe der Politik und des Staates ist es, Systeme aufzubauen und zu unterhalten, die die Demokratie gleicher Menschen auf einem bestimmten Territorium fördern. Der Umgang mit den aktuellen Krisen wird entscheidend sein für die Legitimität der Politik und des Staates selber. Wieweit die durchschimmernde Mega-Krise, der Zusammenbruch aller Systeme, abgewendet werden kann, wird zur Frage des Bestands der Demokratie selber.

Vor diesem Hintergrund kann die Caritas in Luxemburg und in Europa nicht anders als ihre Meinungen und Gedanken pro-aktiv, gefragt und ungefragt, in den politischen Diskurs und in die politischen Entscheidungen einfließen zu lassen. Möge dieser Sozialalmanach ein positiver und anregender Beitrag zum nötigen Mentalitätswechsel in Gesellschaft und in Politik sein.

Erny Gillen

Präsident der Confédération Caritas Luxembourg

1 Siehe Benedikt XVI, Enzyklika Caritas in veritate, 45.

Einleitung

Nun liegt er also vor, der vierte Band unseres Sozialalmanachs. Als wir das Unterfangen 2007 starteten war es das Jahr, in dem Europa 50 Jahre Römische Verträge feierte, es war auch das „Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle“ und nicht zuletzt feierte Caritas Luxemburg den 75sten Jahrestag ihres offiziellen Bestehens.

Dieses Jahr 2010 nun ist als Europäisches Jahr dem Kampf gegen Armut und soziale Exklusion gewidmet, da passt es gut, dass Europa sich zur Mitte des Jahres eine neue Strategie gibt, als Nachfolgerin der Lissabon-Strategie¹, die ja bekanntlich 2010 als Endpunkt hatte. Wenn alles gut geht, so wird die neue Strategie, Europa 2020 genannt, fünf konkrete Ziele beinhalten, davon zum ersten Mal eins in Bezug auf Armutsbekämpfung. Von der Kommission vorgeschlagen und noch vom Europäischen Rat endgültig zu genehmigen sind folgende Kernziele:

- *Beschäftigung*: bis 2020 sollen 75% der arbeitsfähigen Bevölkerung eine Beschäftigung haben.
- *Forschung*: die Forschungsausgaben sollen auf 3% des Bruttoinlandprodukts steigen.
- *Bildung*: die Quote der Schulabbrecher soll von derzeit 15% auf 10% gesenkt werden; der Anteil der jüngeren Generation mit Hochschulausbildung soll auf 40% steigen.
- *Klima*: die 20/20/20-Klimaschutz- und Energieziele² sollen erreicht werden.
- *Armut*: die Zahl der armutsgefährdeten Personen soll um 20 Millionen sinken.

Diese Ziele, sollten sie denn im Juni definitiv angenommen werden, müssten dann noch jeweils auf nationaler Ebene konkretisiert werden, insbesondere das Armutsreduktionsziel. Dazu soll dann jedes Land bis zum Herbst einen nationalen Aktionsplan entwerfen. Wir

1 Zur Lissabon-Strategie siehe z.B. Robert Urbé: „De Lisbonne à Madrid“, Kapitel 5 des Sozialalmanachs von 2008: Schronen Danielle & Urbé Robert (Hrsg., 2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

2 Die 20/20/20-Klimaschutz- und Energieziele beinhalten eine 20%ige CO₂-Reduktion (bei Vorliegen günstiger Voraussetzungen sogar 30%), einen Anteil von 20% erneuerbarer Energien an der Energie-gewinnung sowie ein Energieeinsparziel von ebenfalls 20%.

werden diese Entwicklung aufmerksam verfolgen und im nächsten Jahr darüber kritisch berichten.

2010 ist aber auch allenthalben das Jahr in dem so genannte „Ausstiegsstrategien“ entworfen werden: die europäische Kommission empfiehlt den Mitgliedsstaaten, 2011 aus den Szenarios auszusteigen, die in 2009 anlässlich der Krise entworfen wurden: massive Programme zur Konjunkturstützung in Höhe von rund 3% des Bruttoinlandprodukts und dies unter Inkaufnahme einer höheren Staatsverschuldung. Auch in Luxemburg drehen sich zur Zeit der Niederlegung dieser Zeilen alle Gedanken um diese Frage. Die Ergebnisse werden nach den Tripartite-Verhandlungen vorliegen und Gegenstand der Erklärung des Premierministers zur Lage der Nation am 4. Mai 2010 sein.

Der erste Teil dieses Almanachs beschäftigt sich wie in den Vorjahren mit der nationalen Sozialpolitik zwischen den jeweiligen Erklärungen zur Lage der Nation. Er beginnt im 1. Kapitel mit einer Evaluation der Erklärung aus dem Jahre 2009, beleuchtet dann im zweiten Kapitel – 2009 war ja ein Wahljahr – die Regierungserklärung des Premierministers vom 29. Juli 2009 und dokumentiert in aller Kürze das Regierungsprogramm sowie die Caritas-Empfehlungen hierzu. Sodann wird in Kapitel 3 der Frage der sozialen Ungerechtigkeit in der Armutsdiskussion nachgegangen und Kapitel 4 untersucht den Zusammenhang zwischen Krise und Finanzplatz, während Kapitel 5 sich mit dem Staatsbudget beschäftigt. Das abschließende 6. Kapitel benennt sodann unsere Politik-Empfehlungen für die kommende Zeit und gibt einen Ausblick auf die Erklärung des Premierministers zur Lage der Nation am 4. Mai 2010.

Der erste Teil des Bandes schließt mit drei ausgewählten Studien aus der Abteilung „Caritas Recherche et Développement“. Nathalie Georges und Robert Urbé untersuchen Einzelfragen zum RMG³ (wir werden im Verlauf des Jahres noch eingehender auf diese Thematik zurückkommen, da ja im Regierungsprogramm eine Reform des RMG angekündigt wurde). Zusammen mit Annick Jacobs geht Nathalie Georges im zweiten Beitrag der weiterhin grassierenden Diskriminierungen nach, während Georges Rotink sich den notwendigen Präventionsmaßnahmen im Kontext Kindeswohl zuwendet.

Der zweite Teil dieses Bandes, der das Schwerpunktthema „Aus der Krise in die Armut?“ behandelt, wird eingeleitet durch einen Beitrag von Anton Hemerijck, der die Krise mit früheren Krisen vergleicht, 9 prioritäre Politiken benennt sowie Veränderungen in 5 Schlüsselbereichen fordert. Serge Allegrezza argumentiert, dass mehr Wachstum nicht automatisch weniger Armut bedeutet, sondern dass eine Angleichung der Bezüge durch Umverteilung nötig ist. Diese allerdings braucht von Politik und Gesellschaft angenommene Messwerte für die Bestimmung der Armutsgrenze und der sozialen Mindestbezüge.

3 Revenu Minimum Garanti, garantiertes Mindesteinkommen.

Lucien Thiel fordert, den durch die Konjunkturpakete verursachten Schuldenberg durch eine allgemeine und im Besonderen sozialselektive Sparpolitik schnellstmöglich wieder abzutragen, da die Auswirkungen der Krise und die ungewisse Zukunft des Finanzplatzes die Staatskasse in den nächsten Jahren nicht mehr in gewohntem Maße auffüllen. Für Gilbert McNeill sind der strukturelle Umbau des Finanzsektors und tief greifende Veränderungen der Bankpraxis unumgänglich, um nachhaltig aus der Krise herauszukommen. Er erwartet ein langsames Wachstum und eine hohe Arbeitslosigkeit. Pierre Bley sieht mangelnde Bildung und veränderte Haushaltszusammensetzungen als Gründe der Armut, die er mit Wirtschaftswachstum, aber auch mit Verbesserungen betreffend die Bildungschancen und den Zugang zum Wohnungsmarkt wie auch mit einer selektiven Sozialpolitik bekämpfen will. Marco Wagener befürchtet, dass zu früh abgesetzte Konjunkturlösungen sowie eine soziale Sparpolitik die Krise noch mal anheizen könnten. Mike Mathias sieht die Krise als Chance zum Neuanfang und stellt 8 Forderungen zum Aufbruch in eine nachhaltige Zukunft. Tim Jackson stellt die Frage des Wohlstands ohne Wachstum und zeigt wie ökonomische, ökologische und soziale Ziele zusammen in Richtung Nachhaltigkeit führen. Paul Kremer lädt zu einer philosophischen Betrachtung der wirtschaftlichen und sozialen Ereignisse ein, um der Tatsache, dass man nicht alles haben kann Gewicht zu verleihen. Auch Frank Turner zeigt auf, dass die moralischen Verstöße die zur Krise geführt haben nicht Einzelpersonen zuzuschreiben, sondern systemabhängig sind. Ein konstant hohes Wachstum auf Kosten der Armen dieser Welt sollte durch ein nachhaltiges, Wohlstand für alle bringendes Paradigma ersetzt werden. Dazu braucht es allerdings konsequente politische Handlung.

Im dritten eher dokumentarischen Teil haben wir im Vergleich zu den Vorjahren wiederum einige neue Statistiken hinzugefügt, überwiegend im Zusammenhang mit dem diesjährigen Thema. Auf der anderen Seite haben wir auch einige, die zu eng und ausschließlich mit früheren Themen verzahnt waren, wieder herausgenommen. Vieles von dem was im Textteil erklärt wird kann anhand des hier dargestellten Zahlenmaterials nachvollzogen werden.

Möge die vorliegende Ausgabe 2010 des Sozialalmanachs von Caritas Luxemburg zu vielfältigem Nachdenken die entsprechenden Anregungen liefern. Wer mit uns nachdenken und diskutieren möchte, ist dazu, wie immer, herzlichst eingeladen.

Danielle Schronen und Robert Urbé

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2009–2010

1. Die Rede zur Lage der Nation am 21. April 2009

ROBERT URBÉ

1.1 Von einer Bilanz, die keine sein wollte...

Am 21. April 2009 hat der Premierminister vor dem Parlament seine alljährliche Rede zur Lage der Nation gehalten¹, die eine Vorschau auf die kommenden 12 Monate geben soll. Dies ist traditionell die Gelegenheit, dem Parlament und darüber hinaus dem ganzen Land mitzuteilen, welche Arbeiten die Regierung in nächster Zukunft anzugehen gewillt ist. Es ist daher auch der Moment, wo Parlament und Gesellschaft erfahren, was Neues auf sie zukommen wird. Dies war nun 2009 eher anders. Der Premier hielt eine unübliche Rede, etwas mehr als 6 Wochen vor den Wahlen, am Ende einer Mandatsperiode, und wie er sich ausdrückte, ohne Mandat für die Zeit bis 2014.

Während wir an dieser Stelle die Rede zur Lage der Nation vom 9. Mai 2007² im Sozialalmanach 2008 als „verpasste Chance“ charakterisiert hatten³, und jene vom 22. Mai 2008 mit einer Fülle von neuen Vorhaben und Vorschlägen aufwartete⁴, so war diese Rede vom 21. April 2009 wiederum eine eher nichts sagende Angelegenheit, aus den eben genannten Gründen. Als solches wurde sie denn auch vielfach kritisiert, wogegen der Premier betonte, als austretende und sich knapp 6 Wochen später zur Wahl stellende Regierung sei es nicht an der Zeit, zukünftige Vorhaben anzukündigen; das sollte erst wieder einer neu installierten Regierung überlassen bleiben.

Der Premier war sich unschlüssig, ob er eine Bilanz der abgelaufenen Legislaturperiode ziehen sollte, meinte aber, dass er einerseits dafür genauso kritisiert werden würde wie für das Fehlen eines Ausblicks. Zum anderen argumentierte er, dass es angesichts der Krise weniger auf eine Bilanz denn auf zukunftsgerichtete Aktionen ankäme. So liest sich denn die Regierungserklärung zu großen Teilen als eine Bilanz, die aber keine sein will, mit einigen Einsprengseln von gemachten guten Erfahrungen, die es fortzusetzen

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2009).

2 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2007).

3 Vgl. Schronen & Urbé (2008).

4 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

gelte. Zur effektiven Zukunftsbewältigung gab es darüber hinaus nur Beschwörungen der nationalen Solidarität sowie das Bekenntnis, niemand, auch er, wisse nicht was komme. Dies mag man als Opposition gerne kritisieren, und man ist dabei ja auch durchaus in seiner Rolle, allerdings muss man nüchterner Weise sagen, dass eigentlich nichts anderes zu erwarten war. Die Akzente für die Zukunft würden einige Wochen später durch das neue Regierungsprogramm für die Periode 2009 bis 2014 gesetzt werden; dem wollte und konnte der Premier nicht vorgreifen.

1.2 ...über positive Erfahrungen, die beibehalten werden sollen...

Diese betreffen an erster Stelle die Sozialpolitik, wo der Premier auf die vielen gesetzlichen Neuerungen im Ausländerbereich hinwies: Immigrationsgesetz, Integrationsgesetz, Asylgesetz, neues Staatsbürgerrecht und Gesetz über die doppelte Nationalität sowie Gesetz über den Sprachenurlaub.

Sodann wies er auf die Wichtigkeit der Kinderbetreuung und deren massiven Ausbau hin, stellte der mancherseits geäußerten Kritik an der Einführung der Dienstleistungsschecks deren großen Erfolg gegenüber, betonte aber diesmal nicht die an anderer Stelle in Aussicht gestellte gratis Kinderbetreuung für die Zukunft, an der aber wohl, im Rahmen der budgetären Möglichkeiten festgehalten werden soll.

Nach dem Hinweis auf die Zuerkennung der steuerlichen Gleichstellung hetero- und homosexueller Paare, die unter der Formel des Partnerships zusammenleben, kam er sodann auf die großen Anstrengungen im Bildungsbereich zu sprechen: Reform der Grundschule und der Berufsausbildung, Neueinführung des „Neie Lycée“ und der „Nei Schoul“, Diversifizierung der Bildungswege und Reduzierung des schulischen Misserfolgs.

Unter dem Stichwort „Modernisierung des Landes“ wurde die Modernisierung der Wirtschaft präsentiert, insbesondere was den Kommunikations- und Medienbereich anbelangt, sowie die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes um 5,2% seit 1990. Ebenso kamen die Anstrengungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs zur Sprache: um 179% höhere Investitionen in den Schienenverkehr während der letzten 5 Jahre und damit 25% mehr Fahrgäste sowie ein höheres Frachtvolumen, 14,3% Passagiere mehr im Busverkehr und insgesamt im öffentlichen Personenverkehr ein Anstieg der Fahrgäste um 20,6%.

Erwähnt wurden dann noch das neue Agrargesetz und der Fünfjahresplan für den Tourismus, administrative Vereinfachungen besonders durch das Mittelstandsministerium, die Einführung des „Pacte Logement“ und des neuen Mietgesetzes, die fertigen und unfertigen sektoriellen Pläne im Rahmen der Landesplanung und insbesondere das Erfolgskapitel „Site Belval“.

Ausgehend von den getroffenen Vereinbarungen im öffentlichen Sektor und der Wichtigkeit des sozialen Dialogs widmete der Premier sodann ein längeres Kapitel dem

spezifisch Luxemburgischen Sozialmodell, dem Versuch, zu Schnittmengen zwischen Regierung, Parlament und Sozialpartnern zu kommen. Er betonte dabei, dass Luxemburg nicht nur aus Regierung und Parlament bestehe, sondern dass es ein großes Zusammenspiel zwischen Parlament und Parteien, Regierung und Koalition, Patronat und Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen und Zivilgesellschaft gebe, ein Zusammenspiel zwischen den besten Elementen des Landes; und dass es an Regierung und Parlament sei, das Entscheidungssubstrat aus den Gesprächen mit den vielen nicht gewählten Repräsentanten der Gesellschaft zu ziehen. Dieses Modell müsse auch in der Zukunft so weiter funktionieren.

1.3 ...bis zu Schlussfolgerungen

Die Wirtschaftskrise ist schlimm, keiner weiß was genau passiert aber wir sind zuversichtlich. So könnte man die Schlussfolgerungen des Premiers resümieren.

Globale Anstrengungen müssen das Bankensystem wieder flott bekommen, Solidarität ist die oberste Tugend um sich aus der Umklammerung zu befreien, was letzten Endes auch von den äußeren Umständen abhängt. Aber wir haben auch „hausintern“ die Voraussetzungen dafür geschaffen: Schulreform, wirtschaftliche Diversifikation, Forschung und Innovation, Vereinbarung von Beruf und Familie, sowie Investitionen in die Zukunftstechnologien und die Umweltpolitik.

Gerade in der Krise muss man Solidarität mit einem großen „S“ schreiben, als Werkzeug wird kein Hammer gebraucht (der nur kaputt schlagen kann), sondern ein Schraubenzieher, mit dem man einzelne Schrauben nachziehen kann. Einkommensschwache dürfen nicht Opfer der Krise werden, breitere Schultern können mehr tragen, sie müssen vorübergehend (warum eigentlich nur vorübergehend?) mehr tragen.

Entwicklungshilfe wird nicht reduziert werden; auch darf das Kulturbudget nicht unter der Krise leiden.

Die luxemburgische Sprache muss ernst genommen werden, was deren Erlernen für Nicht-Luxemburger anbelangt, aber auch nicht zu ernst.

Wenn wir zusammen stehen, wirft die Krise uns nicht um. Wir schaffen das!

1.4 Die Quintessenz: Do's und Dont's

Der Markt schafft keine Solidarität! Dies ist eine der Kernaussagen des Premiers. Notwendig ist ein starker Staat, der die Schwachen (aber auch die Starken: siehe Bankenrettungsaktion im September 2008) schützen kann. Der Finanzplatz und damit das Bankgeheimnis behalten weiterhin ihre Wertigkeit, wenn wir auch in andere Bereiche diversifizieren müssen: Logistik, Gesundheits- und Ökotechnologien, Kommunikations- und Mediensektor sowie generell die Forschung bekommen respektive behalten ihre Wichtigkeit.

Umweltpolitik, Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung müssen gerade in der Krise eine herausragende Stellung bekommen.

Dies sind die Elemente, die laut Premier auch in Zukunft beherzigt werden müssen. Umgekehrt gibt es einige Elemente, die in Zukunft nicht zur Debatte stehen.

Genauso wenig wie eine Steuerreform kann sich der Premier Verbesserungen bei den Renten vorstellen. Auch er spricht hier von den 4% Wachstum, die dazu gebraucht würden, die aber nicht zu erwarten sind. Wie alle anderen auch, verbreitet er die Mär von den 4%, ohne darauf hinzuweisen, dass dies nur gilt, wenn wir nicht bereit sind, grundlegende Umverteilungen in die Wege zu leiten!

Sozialabbau in der Krise scheidet als Mittel aus, die soziale Kohäsion und die soziale Solidarität darf man nicht leichtfertig aufs Spiel setzen. Beim eventuellen Ausbau von Sozialleistungen ist auf die genaue Unterscheidung zwischen Sach- und Geldleistungen zu achten.

1.5 Was zu sagen bleibt

Eigentlich nur soviel: Von dieser Regierungserklärung war nicht mehr zu erwarten. Ohne bilanzieren zu wollen, wurde doch eine Art Bilanz vorgelegt, dies mit Blick in die Zukunft: es gibt Dinge die muss man weiter führen und es gibt Dinge, davon sollte man die Finger lassen! Zu Letzterem gehört der Sozialabbau. Wir haben oben auf die hierzu an mehreren Stellen seiner Rede genannten Argumente und Aufrufe schon hingewiesen. Wir versprechen eines: wir werden aufmerksam verfolgen, dass die Politik sich auch daran hält. Bei der Drucklegung dieses Bandes war gerade mal die Hälfte der Tripartite-Verhandlungen erreicht. Insofern können wir hier darauf nicht eingehen. Allerdings wurde im Vorfeld vieles gesagt, was doch in Richtung Sozialabbau wies. Es ist zu hoffen, dass die Beteiligten sich auf zukunftsfähige Wege begeben, die den sozialen Zusammenhalt als Voraussetzung für Gesellschaft überhaupt und wirtschaftliches Zusammenarbeiten im Besonderen (an-)erkennen und mittels einer gesunden Sozialpolitik unterstützen wollen. Es gilt wachsam zu bleiben und den sozialen Zusammenhalt notfalls durch gemeinsamen sozialen Widerstand zu bezeugen beziehungsweise zu verteidigen.

Literaturverzeichnis

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2007) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2009/2007/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2009/2008/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2009/index.html>.

SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (Hrsg., 2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut und Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

2. Die Regierungserklärung vom 9. Juli 2009 und das Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2009-2014

ROBERT URBÉ

2.1 Die Regierungserklärung vom 29. Juli 2009

Die aus den Wahlen vom 7. Juni 2009 hervorgegangene neue Regierungskoalition erarbeitete in wenigen Wochen ihr Koalitionsprogramm¹, sodass der alte und neue Premierminister schon am 29. Juli mit der Regierungserklärung vor das Parlament treten konnte. Der Premier stellte seine Rede² unter das Thema „nachhaltige Entwicklung“. Er resümierte zum Schluss: „Die kommenden Zeiten werden nicht einfach, manches wird in Frage zu stellen sein. Aber wenn wir bleiben wollen, was wir sind, müssen wir bereit sein, einen beherzten Sprung in die Zukunft zu tun...Wer nicht reformiert, bleibt stehen. Und wer stehen bleibt, fällt zurück. Wir wollen nicht, dass unser Land zurück fällt. Wir wollen, dass es weiter vorankommt.“

Die nachhaltige Entwicklung hat der Premierminister in seiner Rede durch die verschiedenen Kapital hindurch dekliniert. Dabei hat er in manchen Punkten Kontinuität angekündigt, in anderen die Notwendigkeit des Umbaus. Über allem aber schwebte wie ein Damoklesschwert die Ungewissheit der zukünftigen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung, wodurch einerseits für 2009 und 2010 weitere konjunkturstützende Maßnahmen, besonders bei den öffentlichen Investitionen, nötig seien, während ab 2011 ein resoluter Sparkurs angesagt sei, um das Land nicht in eine Situation zu führen, in der ein Schuldenberg von rund 40% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), verbunden mit einer Zinslast von fast 1% des BIP die Politik zukünftig so einschnürt, dass die Finanzierung von neuen Politiken unmöglich gemacht wird. Daher stünden auch alle neue Politiken während dieser Legislaturperiode unter Finanzierungsvorbehalt, und er nannte als Beispiel die Gehälterreform im öffentlichen Dienst und die Gratisbetreuung der Kinder (sie würde 570 Millionen € kosten), die also erklärtermaßen Regierungsziel bleibt, auch wenn in diesem Programm nur die Ausdehnung der Dienstleistungsschecks auf andere gesellschaftspolitisch relevante Bereiche vorgesehen ist und keine Erhöhung der Stundenkontingente oder Preissenkung bei der Kinderbetreuung.

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2009a).

2 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2009b).

Vor allem aber fällt auf, dass diese Regierungserklärung, obwohl darin 20 Mal von „nachhaltig“ die Rede ist und die nachhaltige Entwicklung beschworen wird, zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme dennoch nur auf Wachstum und Kompetitivität setzt.

Besonders ärgerlich ist dabei, dass sogar von einem „nachhaltigen Wirtschaftswachstum“ gesprochen wird, damit aber nur ein andauerndes Wachstum gemeint ist. Die Bedingungen der Nachhaltigkeit scheint die Regierung damit zu schaffen, dass sie die Kompetenzen für Umwelt, Transport, öffentliche Bauten und Landesplanung in einem Ministerium mit dem schönen Titel „Ministerium für nachhaltige Entwicklung und Infrastrukturen“ bündelt, um so „Konflikte zwischen Ökonomie, Infrastrukturausbau und Umwelt“ zu lösen.

Kompetitivität hingegen wird ebenso weiterhin im klassischen Sinn gebraucht, als die Möglichkeit der Betriebe, sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen und daher die notwendigen Rahmenbedingungen zu haben.

Entgegen diesem klassischen Verständnis von Kompetitivität haben sowohl die europäische Kommission³ als auch der Luxemburgische Wirtschaftsminister dargelegt, dass unter Kompetitivität eines Landes dessen Möglichkeiten zu verstehen sind, für seine Bürger ein angemessenes Leben zu organisieren, oder um es mit den Worten des Wirtschaftsministers zu sagen: „la compétitivité n'est qu'un instrument au service d'un objectif à plus long terme : le bien-être des citoyens.“⁴

Im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit wird sodann auch in Aussicht gestellt, die Betriebsbesteuerung auf 25,50% zu senken. Mal abgesehen von der Tatsache, dass der Staat sich hier weiterhin jener Mittel beraubt, die er braucht, um vernünftige Politik zu betreiben, und die er dann wieder woanders (nämlich durch die viel beschworene, aber nicht transparent dargelegte „selektive Sozialpolitik“) herein holen muss, haben Steuersenkungen mit der hier angegangenen Wettbewerbsfähigkeit überhaupt nichts zu tun. Steuern zahlen schließlich nur jene Betriebe, die Gewinn abwerfen, die sich also im Wettbewerb (zumindest teilweise) durchsetzen konnten. Die Frage der Steuerhöhe betrifft viel mehr zwei ganz andere Bereiche. Als erstes ist hier die Möglichkeit der Refinanzierung des Betriebes aus Gewinnen zu nennen, die natürlich mit der Höhe der Steuern abnimmt, was dann den erhöhten Rückgriff auf Kredite notwendig macht. Zum zweiten führt eine höhere Besteuerung zu weniger Einkommen bei den Aktionären oder sonstigen Betriebsinhabern. Insofern kann die Steuerhöhe mit der Entscheidung zu tun haben, die ein Betrieb trifft, um sich in einem entsprechenden Land niederzulassen oder auch um aus einem gegebenen Land wegzuziehen. Solche Entscheidungen werden aber nicht aufgrund der Steuern allein getroffen. Würden Lohnhöhe und Steuern alleine entscheiden, hätten

3 Vgl. Europäische Kommission (2003).

4 Siehe Krecké (2007).

wir keine Betriebe mehr im Land, denn machen wir uns nichts vor: weder können wir bei den Löhnen mit fernöstlichen Ländern konkurrieren, noch bei den Steuern mit den „flat rates“ der osteuropäischen Staaten mit teilweise nur 10%. Bei einer Standortwahl sind eine ganze Reihe von Faktoren ausschlaggebend, die das soziale und wirtschaftliche Umfeld insgesamt abbilden. Wohl aber kann ein höherer Steuersatz auf den Einkommen der natürlichen Personen darüber entscheiden, dass bestimmte Leute es vorziehen, ihren Wohnsitz in einem Niedrigsteuerland zu beziehen. Ist es denn eine sinnvolle Politik, die Reichen dieser Welt mit niedrigen Steuern nach Luxemburg zu locken? Was hätten wir denn davon, wenn sie eh nur minimal Steuern zahlen?

Das zur Frage der Kompetitivität dazugehörige „Tableau de bord“ von Indikatoren soll nunmehr novelliert werden, sodass es besser der Einführung des Euro, der Veränderung der Wirtschaft Luxemburgs hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft sowie den neuesten Entwicklungen auf dem Gebiete der Sammlung und Verarbeitung statistischer Daten Rechnung trägt. Dabei sollen sowohl kurzfristige Indikatoren mit aufgenommen werden, die ein rasches Reagieren auf konjunkturelle Veränderungen erlauben, ohne die strukturellen langfristigen Indikatoren aus dem Auge zu verlieren. Auch soll die Vereinbarung mit den Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung gesichert sein.

Hierzu passt auch, die Ankündigung der Regierung, dass – „um die Nachhaltigkeit besser messen zu können“ – neben dem traditionellen Bruttoinlandsprodukt (BIP) ein BIP des Wohlstands (*bien-être*) eingeführt werden soll. Dies ergibt sich als eine direkte Folgerung aus dem Bericht den die Stiglitz-Kommission vorgelegt hat⁵ und die Vorbereitungsarbeiten dazu, die mittlerweile im Gange sind, orientieren sich deshalb auch an diesem Bericht⁶. An sich eine gute Initiative, die nur nach zwei Bemerkungen verlangt. Erstens geht es nicht darum, Nachhaltigkeit zu messen, sondern effektiven Wohlstand, wozu bisher immer das BIP herangezogen wurde, obwohl es dazu weder geeignet war noch geschaffen worden war. Zum zweiten ist davor zu warnen, hier nur eine pseudo-demokratische Vorgehensweise zu wählen, wo in mehreren Seminaren „jeder“ die Möglichkeit hatte, seinen Senf dazu zu geben, woraufhin es dann zu einer Indikatorenauswahl kommt. Vielmehr wäre eine grundsätzliche Diskussion notwendig über das, was wir denn unter Wohlstand verstehen, und wie wir uns das Luxemburg der nächsten 20 Jahre vorstellen⁷.

5 Siehe Stiglitz u.a. (2009).

6 Mit diesen Arbeiten ist das „Observatoire de la Compétitivité“ beauftragt; es soll zusammen mit dem „Conseil économique et social“ (CES) und dem „Conseil supérieur pour un Développement durable“ (CSDD) einen zusammengesetzten Wohlstandsindikator entwickeln, und sich dabei auf die Angaben des STATEC stützen, vgl. Gouvernement luxembourgeois (2010a).

7 Insofern scheint uns der Ansatz, den zur Zeit die SoLEP (Société luxembourgeoise de l’Evaluation et de la Prospective) verfolgt, viel versprechender.

Halten wir fest, das in diesem Regierungsprogramm einige gute Ansätze stecken, dass aber auch weiterhin mit „alten Schläuchen“ operiert wird, wodurch der Wein darin, selbst wenn es ein neuer Wein sein sollte, nicht gut gedeihen kann. Zustimmen können wir dem Premierminister aber ganz und gar im Folgenden: „Wir brauchen mehr Inklusion in unserer Gesellschaft. Mehr Inklusion heißt ‚eng Plaz fir jiddwereen‘...“⁸, war doch „eng Plaz fir jiddereen“ während langen Jahren das Leitmotiv des Luxemburger Caritasverbandes!⁹

Zur weiteren Detailanalyse resümieren wir im folgenden Abschnitt die hauptsächlichsten Neuerungen des Regierungsprogramms, und dokumentieren im dritten Abschnitt die Vorschläge für ein Regierungsprogramm, wie sie Caritas vor den Wahlen 2009 veröffentlicht hatte. Während einiges davon sich im Regierungsprogramm wieder findet, so bleiben doch viele Aspekte, auf die wir im Lauf der kommenden Monate und Jahre zurückkommen müssen und werden¹⁰.

2.2 Das Regierungsprogramm im Einzelnen¹¹

Bereich des Staatsministeriums

In diesen Bereich fallen solche Aufgaben wie die Revision der Verfassung, die Beschleunigung der Gesetzgebungsprozedur, die Einführung eines Volksbegehrens sowie die Reform der Gesetzgebung über das Referendum, die Einrichtung von „Maisons de la laïcité“, die administrative Vereinfachung die zur „Chefsache“ erklärt wurde, sowie die Aktivitäten im Bereich Medien und Kommunikation.

Außenpolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Verteidigung und Immigration

In diesem Politikbereich ist vor allem Kontinuität angesagt, verbunden mit einigen Akzentsetzungen. So will Luxemburg für die Periode 2013-2014 einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat anstreben, die Armee reformieren, mithilfe die soziale Seite Europas zu stärken, die europäischen Direktiven künftig schneller in nationales Recht umsetzen, die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen und dort ebenfalls die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung fördern, für eine gleichwertige Beteiligung der Entwicklungsländer am internationalen Handel eintreten, bei öffentlichen Vergaben auf fair gehandelte Produkte eingehen, die Einwanderung den Bedürfnissen der Wirtschaft anpassen, die legale Einwanderung organisieren, die verborgene Einwanderung und die

8 Siehe Gouvernement Luxembourgeois (2009b), Seite 22.

9 Es wurde erst vor kurzem durch „être proche“ ersetzt.

10 Vgl. dazu Kapitel 6 weiter hinten in diesem Bande: Urbé (2010).

11 Siehe zu diesem Abschnitt Gouvernement luxembourgeois (2009a).

illegale Beschäftigung bekämpfen, sowie sich auf europäischer Ebene für eine gemeinsame Asylpolitik einsetzen.

Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und ländliche Entwicklung¹²

Oberstes Ziel ist hier die Erhaltung einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Landwirtschaft, wozu Beihilfen bei der Betriebsübernahme für Jungland- und -weinwirte ebenso gehören wie z.B. die Unterstützung jeglicher Vorgehensweise zu Gunsten von Zonen ohne genetisch veränderte Organismen.

Mittelstands- und Tourismusministerium

Hier soll es einen neuen Aktionsplan zu Gunsten der Klein- und Mittelbetriebe geben, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gefördert werden, vielfältige Unterstützungen bei der Betriebsgründung sowie der Betriebsführung angeboten werden, der Zugang zu Forschung und Innovation ermöglicht werden sowie die Vereinfachung der administrativen Formalitäten Priorität bekommen, neben Erleichterungen wie der Verlängerung der Samstagsöffnungszeiten auf 20.00 Uhr und die Abschaffung des obligatorischen Schließungstages für Tankstellen.

Im Bereich des Tourismus liegt das Hauptaugenmerk auf der Erstellung des neunten Fünfjahresplans 2013-2017, sowie der größeren Bedeutung der Qualität und des Respekts vor der Umwelt.

Kulturministerium

Kultur ist zu sehen als konstituierendes Element der Wissensgesellschaft. Kulturelle Institute haben daher unter anderem auch eine Dienstleistungsfunktion. Erklärtes Ziel ist daher das Aufstellen eines mehrjährigen Entwicklungsplans für die kulturellen Institute, dazu kommen diverse Vorhaben im Bereich der Archive und Bibliotheken, die Einführung eines Jugendpasses sowie eines Kulturpasses für benachteiligte Personen, verschiedene Aktivitäten im Bereich Schule und Kultur sowie Entwicklung der industriellen Kultur.

Ministerium der nachhaltigen Entwicklung und der Infrastrukturen

Besonders hervorzuheben sind die Revision des „Programme directeur d'aménagement du territoire“ sowie die Umsetzung der vier sektoriellen „plans directeurs“, schnellere Umsetzung für die vier großen nationalen Entwicklungspole (Kirchberg, Südwesten der Stadt Luxemburg, Belval und die Nordstad) sowie Dezentralisierung der öffentlichen Dienste.

12 Hier ist den Autoren ein kleiner Fehler unterlaufen: im gedruckten Regierungsdokument steht „développement durable“ anstatt „développement rural“.

Im Bereich Umwelt heißen die großen Vorhaben Entwicklung und Umsetzung des zweiten Nationalen Plans zur nachhaltigen Entwicklung, strategische Ausrichtung der verschiedenen Politiken und Aktionspläne im Umweltbereich, der Kampf für den Klimaschutz einschließlich CO₂-Reduzierung, Einsetzung eines nationalen Monitorings der Diversität, Aktionspläne gegen den Lärm sowie Revision der Commodo-Incommodo-Gesetzgebung.

Beim Thema „Mobilität“ werden sowohl öffentlicher Transport (Bahn und Busse) als auch das Straßennetz derart entwickelt, dass das Ziel eines Modalsplits 75/25 bis 2020 erreicht wird, wozu auch der Ausbau der peripheren Bahnhöfe wie auch die Tram in der Stadt Luxemburg gehören. Dazu kommt neben der Konsolidierung der Flughafenaktivitäten und der Modernisierung des Merterter Hafens auch die Reform der „Ponts et Chaussées“.

Wirtschafts- und Außenhandelsministerium

Natürlich stehen hier an erster Stelle die Anstrengungen, um die Auswirkungen der Krise zu begrenzen; dazu gehört sowohl der Kampf gegen die Inflation als auch die Förderung der nachhaltigen Kompetitivität der Wirtschaft, die Umsetzung von Aktionsplänen in den Bereichen Logistik, Gesundheits- und Ökotechnologien, inklusive der nötigen Prospektion von neuen Unternehmen und der Öffnung der internationalen Märkte für unsere Unternehmen. Ein besonderes Kapitel ist dabei dem „grünen Wachstum“ gewidmet. Auch ist eine Reform des STATEC durchzuführen, die Direktive zur Liberalisierung der Postdienste in nationales Recht umzusetzen, die Energielieferungen zu sichern sowie ein Programm zum verantwortlichen Verbrauch zu entwickeln. Alles in allem ist ebenfalls für eine bessere Koordination und „Gouvernance“ zu sorgen.

Ministerium der nationalen Erziehung und der Berufsausbildung

Natürlich stehen die Reformen im Grundschulsystem und nunmehr im Sekundarbereich im Vordergrund, hinzu kommt die Untersuchung der Ausbildungsbedingungen und des Statuts eines Schuldirektors, die Ermutigung der Gemeinden zur Schaffung von Ganztagschulen, eine bessere Orientierung nach dem sechsten Schuljahr, die Einführung von Klassen des technischen Sekundarunterrichts in allen Sekundar-Lyzeen, Umsetzung der Reform der Berufsausbildung, progressive Integration der Spezialklassen (*éducation différenciée*) in den normalen Unterricht, Anpassung der Ausbildung der Sekundarschullehrer, Verstärkung der Partnerschaft mit den Eltern und definitive Einsetzung des Sport-Lyzeums und Realisierung der Infrastrukturen einschließlich eines Internats. Weitere Vorhaben im Sportbereich betreffen die Ausweitung des Dienstleistungsscheck-Systems auf Sportvereinigungen, Umsetzung der Fünfjahrespläne für die Sportinfrastrukturen, Realisierung der Radpiste in Cessingen sowie der regionalen Sportzentren auf Belval und in der Nordstad und die Errichtung eines nationalen Fußballstadions in Livingen.

Ministerium für Chancengleichheit

Der Nationale Aktionsplan Gleichheit 2006-2009 wird weitergeführt, begleitet von einer verstärkten politischen Struktur. Er umfasst die 12 kritischen Bereiche der Aktionsplattform von Peking: Armut und Bekämpfung der sozialen Exklusion; Bildung, Ausbildung und Forschung; Gesundheit; Gewalt, Menschenhandel, Prostitution; Entwicklungszusammenarbeit; Wirtschaftswelt; Entscheidungen treffen; institutionelle Mechanismen; Ausübung der Grundrechte; Medien; Umwelt; Diskriminierung gegenüber Mädchen. Dazu sollen die einzelnen Ministerien ihre spezifischen Aktionen umsetzen, jedes Ministerium wird im „Comité interministériel de l’Egalité des Femmes et des Hommes“ mit einem Beamten vertreten sein, der auch Entscheidungen treffen kann, entsprechende Ausbildungen im Angebot des „Institut national d’Administration publique“ werden intensiviert und der Aktionsplan wird wissenschaftlich begleitet sowie 2013 ausgewertet.

Hochschul- und Forschungsministerium

Wiederum ist vor allem Konsolidierung, hier der Universität, angesagt, aber auch eine bessere Informations- und Kommunikationspolitik für und mit den Studenten und dem Personal wird angekündigt. Die Standortfrage, Belval unter Beibehaltung der Departements für Recht und Finanzen in der Hauptstadt, wird als geregelt dargestellt.

Während die Forschungsausgaben insgesamt demnächst 3% des BIP erreichen sollen, wird 1% des BIP für die öffentliche Forschung angepeilt. Unter anderem gehören dazu eine mehrjährige Programmierung, die Koordination der Universität und der öffentlichen Forschungszentren sowie zwischen Hochschule, Forschung und Innovation, Konzentrierung der Anstrengungen auf eine begrenzte Anzahl von Themen, Annäherung von nationalen Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationspolitiken und Entwicklungshilfe, kontinuierliche Evaluierung der Aktivitäten, Umsetzung des nationalen Aktionsplanes für Weltraumwissenschaften und – technologien, Sensibilisierung der Jugendlichen für die Wissenschaft und die Technologien sowie Förderung der wissenschaftlichen Kultur.

Familien- und Integrationsministerium

Naturgemäß gibt es unsererseits in diesem Bereich am meisten aufzulisten: bessere Harmonisierung zwischen Familien- und Berufsleben (Vergrößerung des Angebots an Auffangstrukturen für Kinder), bessere Zusammenarbeit zwischen „Maisons relais“ und Grundschule, Ausdehnung der Dienstleistungsschecks auf ältere Personen, Entwicklung neuer Wohnformen für Ältere, Entwicklung eines Rahmenkonzepts für den Bereich Handicap, Einsetzen einer neuen Konvention zum „accompagnement socio-pédagogique“, Entwicklung der Vorbeugemaßnahmen und Diversifizierung der Hilfsmaßnahmen für Kinder und Familien in Notsituationen, Ausweitung des Systems der Finanzierung mittels Pauschalen und Einführung des Konzepts „Qualitätsmanagement“, Auswertung

im Hinblick auf eine Gesetzesänderung im ASFT-Bereich¹³, Reform des garantierten Mindesteinkommens (RMG), Einführung des Konzepts des zivilen Konkurses, Verstärkte Unterstützungen im Sachbereich statt durch Geldleistungen, Überlegungen zu einer einzigen Familienzulage, Einsetzen einer „Agence immobilière sociale“ und von „épiceries sociales“¹⁴, Ausarbeitung eines spezifischen Statuts für Unternehmen der Solidarwirtschaft, Ausweitung der Benevolatskarte auf die über 26-jährigen, Entwicklung eines Angebots von freiwilligen Diensten für Jugendliche die beim Übergang von der Schule zum Arbeitsmarkt Probleme haben sowie bessere Orientierung der Jugendlichen im Umbruch zwischen Schule und Arbeit, Vorstellen eines Jugendberichtes und Ausarbeiten eines ersten Aktionsplanes im Jugendbereich, Schaffen einer legalen Basis für das au-pair-Wesen.

Im Bereich „Integration“ wird die Vorstellung eines Fünfjahresberichts über die globale Situation der Ausländer angekündigt, der eine Bilanz der Realisierung der im nationalen Integrations-Aktionsplan fixierten Maßnahmen ziehen soll. ONG's werden ermuntert, neue Projekte auszuarbeiten mit dem Ziel die Nicht-Luxemburger besser in die Gesellschaft zu integrieren. Das „Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration“ wird seine Sensibilisierungs- und Informationsarbeit zur Bekämpfung aller Arten von Diskriminierungen fortsetzen.

Finanzministerium

Wie beim Wirtschaftsministerium gelten die Hauptsorgen den Folgen der Wirtschaftskrise. So finden wir hier Vorhaben wie Weiterführen der antizyklischen Politik, Beibehaltung des hohen Niveaus öffentlicher Investitionen, Vorsicht bei den öffentlichen Ausgaben und Begrenzung der Verschuldung, Entwicklung der Besteuerung in Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und finanziellen Situation des Landes usw. (Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.1).

Und genauso natürlich gilt ein anderer Teil der Aufmerksamkeit dem Finanzplatz, der weiter gefördert werden soll, dessen Aktivitäten diversifiziert werden sollen und dessen internationale Orientierung gestärkt werden soll. Auch ist ein gesetzlicher Rahmen vorgesehen, um die juristische Sicherheit bei neuen Finanzprodukten sicherzustellen sowie eine Stärkung der Aufsicht über den Finanzsektor.

Ministerium der öffentlichen Funktion und der administrativen Reform

Die vorgesehenen Maßnahmen begreifen eine Reform des Statuts des Beamten, verbesserte Rekrutierungs-Mechanismen, Einführung von Zeitsparkonten, eine Gehälterpolitik im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung (Revision einiger Laufbahnen,

13 Das ASFT-Gesetz von 1998 regelt die Beziehungen zwischen Staat und den Organisationen die eine „action dans les domaines social, familial et thérapeutique“ haben.

14 Diese beiden Punkte sind mit Hilfe einiger ONG's bereits umgesetzt!

Untersuchung des Niveaus der Eingangsgehälter), systematische Verwendung des Prinzips Führung durch Zielvereinbarung, regelmäßige Evaluierung der Qualität der öffentlichen Dienste, Umwandlung der „Administration de l'emploi“ und des Staatslaboratoriums in „établissements publics“ sowie Ausarbeitung eines Rahmengesetzes zur Präzision der generellen Modalitäten zur Schaffung und zum Funktionieren solcher „établissements“, Öffnung des öffentlichen Dienstes für Bürger der Europäischen Union und Schaffung einer Möglichkeit Beamte mit sehr hoher Verantwortung jeden Moment von ihrer Verantwortung zu entbinden.

Ministerium für Inneres und die Großregion

Die Aufsicht über die Gemeinden soll erleichtert werden, die Distriktskommissare bekommen neue Aufgaben, die Gemeindefinanzen werden reformiert, die Gemeindelandschaft soll verändert werden im Hinblick auf eine Minimalgröße von 3.000 Einwohnern pro Gemeinde, die Inkompatibilität zwischen lokalem und nationalem Mandat untersucht werden sowie die Inkompatibilitäten zwischen lokalem Mandat und öffentlichem Dienst aufgelistet werden, das Passivwahlrecht bei den Kommunalwahlen für Nicht-EU-Bürger soll genauso eingeführt werden wie das Verbot des Bürgermeister- und Schöffenamtes für Nicht-Luxemburger abgeschafft werden soll. Ebenso steht eine Reform und Modernisierung der Sekuristendienste auf der Tagesordnung, genauso wie diverse Maßnahmen im Bereich Wasserversorgung.

In Bezug auf die Großregion handelt es sich eher um eine Art transversale Kompetenz der Koordinierung und der Förderung der Aktivitäten der einzelnen Ministerien.

Justizministerium

Die Einsetzung eines „Conseil national de la magistrature“ steht oben auf der Liste, dazu die Reform der Polizei, die Verbesserung der Rechte und Entschädigung von Opfern, der Zeugenschutz, die Ausnutzung von Alternativen zur Inhaftierung, die Errichtung eines spezialisierten Zentrums für jugendliche Delinquenten, die Modernisierung der internen Regeln der Haftanstalten sowie der Bau einer neuen Haftanstalt in Sanem, die Vereinfachung der Gesetzgebung über die „associations sans but lucratif“ sowie des Rechts über die Handelsgesellschaften, die Reform des Familienrechts (elterliche Autorität, Abstammung, Adoption, Ehescheidung, Heirat, inklusive der Möglichkeit der Heirat für Paare gleichen Geschlechts) und die Änderung des Abtreibungsrechts.

Wohnungsbauministerium

Neben der Umsetzung des „Pacte logement“, der Einrichtung von öffentlichen Bodenreserven, der Finalisierung des „plan sectoriel logement“ und der Reorganisation des „Fonds de logement“ sowie der Studie über die Möglichkeit der Schaffung einer

Entwicklungsgesellschaft, stehen außerdem die Einführung des Modells des Mietkaufs und die Revision der Notargebühren an, sowie die juristische Prüfung der Möglichkeit in Zukunft den kombinierten Verkauf von Grundstück und Bauvertrag zu verbieten, ebenso wie die Zuerkennung eines Wohngeldes über die RMG-Bezieher hinaus an jene, die vorübergehend Unterstützung wegen eines unvorhergesehenen Zwischenfalls benötigen.

Gesundheitsministerium

Neben der Fortsetzung der Vorbeugemaßnahmen für eine Reihe von Krankheiten stehen auf der Liste des Gesundheitsministeriums: Ausarbeitung eines Rahmengesetzes zur Gesundheitsvorbeugung, Stärkung der Schulmedizin, Reform der Ausbildung für Mediziner und Pfleger, Weiterentwicklung des Projekts „maisons médicales“, Neudefinition des „contrôle médical“, Anerkennung verschiedener Formen der Komplementärmedizin, Modernisierung der Krankenhausinfrastrukturen, progressive Aufhebung des um 66% erhöhten Tarifs für medizinische Akte in Krankenhaus-Einbettzimmern, Reform der Psychiatrie, Vorsicht was die gentechnisch veränderten Organismen anbelangt, Reorganisation des Staatslaboratoriums, Schaffung eines Dienstes der Umweltmedizin und Schaffung eines legalen Rahmens zur Umsetzung der Oviedo-Konvention und der Den Haag-Konvention (künstliche Befruchtung, Leihmutterschaft, Embryonenforschung, Recht der Kinder ihre Eltern kennen zu lernen).

Ministerium der Sozialen Sicherheit

Naturgemäß steht hier im Vordergrund die Sicherung der sozialen Versicherungen, insbesondere der Krankenversicherung (weiterhin auf nationaler Solidarität aufgebaut, Einführung des „tiers payant social“, Optimierung der Leitung und Koordination des Systems, Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben) und der Rentenversicherung (Anpassung des Systems zur Sicherung der Lebensfähigkeit, Evaluierung der Vorruhestandsregelungen, Individualisierung der Rechte). Auch für die Pflegeversicherung, die Unfallversicherung, die berufliche Wiedereingliederung und die Zusatzversicherungen für Nicht-Lohnempfänger werden verschiedene Maßnahmen gelistet.

Ministerium für Arbeit und Beschäftigung

Selbstverständlich stehen auch bei diesem Ministerium jene Maßnahme in vorderster Front, die helfen die Folgen der Wirtschaftskrise zu bekämpfen: Globale Reform der Arbeitsmarktverwaltung und Schaffung einer öffentlichen Verwaltung „Agence luxembourgeoise pour l'Emploi“ (ALE), Weiterführen der Politik des „maintien dans l'emploi“ und Einführung von Systemen des Vor-Alarms, Unterstützung für Unternehmen zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen insbesondere für jene die riskieren vom Arbeitsmarkt ausgesondert zu werden, Anpassung der aktiven Beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche

im Lichte der Wirtschaftskrise, Revision der Arbeitslosenentschädigungen (Verlängerung der Zahlung bei gleichzeitiger Aufnahme von Weiterbildungsmaßnahmen) sowie Heranziehen von progressiven Vorruhestandsregelungen. Weitere Vorhaben: Anpassung der Gesetzgebung zur Mitbestimmung, Einführung von Zeitsparkonten, Aktionsplan zur sozialen Verantwortung der Unternehmen, Bekämpfung von Mobbing und Belästigung, Bekämpfung der Arbeitsunfälle, Anpassung des sozialen Mindestlohns alle zwei Jahre, Überarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen über die Kollektivverträge zur Aufhebung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern, Einrichtung einer gemeinsamen Verkaufsplattform für alle beschützenden Werkstätten, Umsetzen des Gesetzes vom 3. März 2009 zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Reglementierung der Solidarwirtschaft inklusive der Ausarbeitung eines Gesetzesprojekt zur Einführung einer „association d'intérêt collectif“ und Einsetzen einer Arbeitsgruppe zur Finanzierung der Solidarwirtschaft.

2.3 Vorschläge für ein Regierungsprogramm 2009-2014

Einleitung

Ziel jeder Politik sind Personen¹⁵; Ziel ist es, ein besseres Leben für alle zu organisieren. Auch in einem „reichen“ Land wie Luxemburg gibt es Armut. Politik so zu gestalten, dass insbesondere die Ärmsten und Ausgeschlossenen der Gesellschaft speziell gefördert werden ist deshalb geboten.

1. Allgemeine Familienpolitik

Eine kohärente, globale und integrale Politik für Familien, Jugendliche und Kinder ist zu entwickeln, um die Familien in die Lage zu versetzen, ihre Rolle im gesellschaftlichen Gefüge zu übernehmen¹⁶.

Eine solche Politik muss die folgenden drei Elemente beinhalten:

1) Einkommen sicherstellen:

An erster Stelle steht die Sicherung eines genügend hohen Familieneinkommens durch adäquates Arbeitseinkommen, soweit aufgrund der individuellen Situation Arbeit in Frage kommt. Dies schließt nicht nur die Zahlung eines ausreichenden Lohns ein (Phänomen der „working poor“), sondern auch die notwendige Zahlung des gleichen Lohnes für Frauen und Männer! Außerdem muss der Unterschied zum notwendigen Einkommen durch ausreichende Transferzahlungen sichergestellt werden.

15 „...ist doch der Mensch Urheber, Mittelpunkt und Ziel aller Wirtschaft“ in G&S (1966).

16 Siehe Schronen & Urbé (2007, 2008), die beiden ersten Sozialalmanachs der Luxemburger Caritas.

2) Zusatzkosten reduzieren, die in Familien mit Kindern entstehen:

Neben direkter Kostenübernahme oder einem System von Dienstleistungsschecks (siehe weiter unten) beinhaltet dies beispielsweise den Zugang zu universeller und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung, Zugang zu höherer Schulbildung, Partizipation auf kulturellem und sportlichem Plan sowie bei Freizeitaktivitäten, Zugang zu dezentem Wohnraum und sichere Nachbarschaft, Vermeidung von Nachteilen bei der Krankheitsversorgung, Zugang zu anderen sozialen Diensten inklusive dem sozialen Wohnungsbau. Dies ohne dass Zusatzkosten für Familien mit Kindern entstehen.

3) Spezifische Politiken definieren:

Ein Bündel kinder- und familienfreundlicher Politiken zur Prävention und zur Hebung des allgemeinen Kindeswohls wie inklusive Erziehung sicherstellen, Nachbarschaften und Familien stärken sowie Kinderschutzdienste weiterentwickeln; spezifische Antworten für Kinder aus besonders verletzlichen Gruppen wie behinderte Kinder, Kinder in Kinderheimen, Kinder mit Migrationshintergrund, sowie Kinder die durch Misshandlung, Vernachlässigung oder sexuellen Missbrauch betroffen sind, bzw. Kinder von drogenabhängigen und/oder psychisch erkrankten Eltern; Einführung eines „family proofing“ bei neuen Gesetzen; Gewährung einer Art Vetorecht oder Einspruchsrecht für die/den Familienminister/in bei Vorschlägen der Kabinettskollegen.

Um die Betreuung, Bildung und Erziehung der Kinder zu gewährleisten, gibt es die Möglichkeiten der Ganztagschule und der Vernetzung zwischen Schulsystem und Betreuungssystem (Maisons relais pour enfants).

Die Politik sollte dafür sorgen, dass Kinder beim Eintritt in das Schulsystem möglichst die gleichen Startvoraussetzungen haben. Ein flächendeckendes, qualitativ hochwertiges und kostenloses Kinderbetreuungssystem kann dieser Forderung Rechnung tragen. Die Förderung der Kleinkinder erzielt die höchste Wirkung wenn es darum geht, soziale Vererbung (Teufelskreis Armut und Bildung) zu verhindern. Gerade die sozial schwachen, von Armut bedrohten Familien profitieren von einer hochwertigen Kinderbetreuung.

Außerdem sollte eine Langzeit- und Querschnitts-Studie über die Situation der Kinder und Jugendlichen jene fehlenden Daten zu Tage fördern, weswegen Luxemburg bei internationalen Studien nicht immer mit berücksichtigt wird, wie beispielsweise in der UNICEF-Studie¹⁷. Längerfristig muss daran gedacht werden, entweder beim

17 Siehe UNICEF (2005).

STATEC oder bei der uni.lu dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Studien durchgeführt werden.

Vereinbarung von Familie und Beruf / Kinderfrüherziehung

- Einführung eines kindzentrierten Ansatzes und eines (damit zusammenhängenden) einheitlichen Qualitätskonzepts in den Kindertageseinrichtungen (Maisons relais, foyers de jour, crèches,...).
- Vernetzung der schulischen und außerschulischen Angebote für Kinder.
- Es müssten in den Maisons relais mehr Plätze für unter-3jährige zur Verfügung stehen, nicht nur wegen der „Conciliation vie familiale et vie professionnelle“ sondern auch weil die Frühförderung (early childhood education and care) gerade bei benachteiligten Kindern so wichtig ist, besonders in einem Land wie Luxemburg mit einem hohen Ausländeranteil: u.a. kann Sprachförderung hier zum sozialen Zusammenhalt beitragen. Internationale Studien haben erwiesen, dass der Besuch einer solchen Kindertageseinrichtung ab dem Alter von einem Jahr nicht nur keine Probleme für die Kinder mit sich bringt, sondern im Gegenteil ihre Entwicklung fördert, insbesondere bei Kindern die aus Haushalten kommen, die einen Migrationshintergrund haben, oder wo die Fähigkeiten der Eltern sich um ihre Kinder zu kümmern nicht sehr ausgeprägt sind, aber auch für Einzelkinder.
- In Ergänzung dazu sollte also die augenblickliche Gesetzgebung zum Mutterschafts- und Elternurlaub derart ergänzt werden, dass für alle Kinder ein Verbleib bei einem Elternteil (oder bei zwei sich abwechselnden Eltern) bis zum Alter von einem Jahr gewährleistet ist.

Reform der RMG-Gesetzgebung

Der Anteil der den RMG-Beziehern für Kinder zusteht, liegt mit 0,9 bei etwa einem Zehntel des Betrages für Erwachsene (109 €!). Bei der Berechnung des Armutsrisikos wird jedes Kind aber mit 0,3 angesetzt. Der Kinderbetrag sollte also erhöht werden, was allen Familien mit Kindern, insbesondere aber Alleinerziehenden (weil hier die relative Bedeutung der Kinder bei nur einem Erwachsenen größer ist) zugute kommen würde.¹⁸

Eine Reform des RMG sollte außerdem folgendes umgreifen:

- Herauslösen aus dem Gesamtbetrag des für die Wohnung vorzusehenden Betrages, Ausbezahlen eines demnach geringeren Betrages und als Zusatz eines je nach realem Aufwand unterschiedlich hohen Betrag für Wohnzwecke.

¹⁸ In seinem Jahresgutachten 2008 stellt der Conseil Economique et Social dieselben Überlegungen an, siehe CES (2008).

- Übergangslösungen, die verhindern, dass beim Übergang vom RMG zum Mindestlohn oftmals weniger netto übrig bleibt als vorher.
- Immunisierung eines höheren Betrages für das Einkommen der Kinder (da sonst die Gefahr besteht, dass ihre Eltern sie zum Verlassen des gemeinsamen Haushalts auffordern, um einer Kürzung des eigenen RMG zu entgehen).
- Überlegung, ob bestimmte Bestandteile des RMG z.B. der für Wohnzwecke dienende Teil, der Teilbetrag für Kinder,...) nicht besser als Sachleistungen ausbezahlt sind.
- Junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren, die nicht mehr bei ihren Eltern leben und kein regelmäßiges Einkommen haben, sollten Anrecht auf einen RMG-Zuschuss bekommen, gekoppelt an eine angepasste Beschäftigungs- bzw. Ausbildungsmaßnahme.

Für Verschuldete muss außerdem die Möglichkeit des Offenbarungseides (*mise en déconfiture, faillite personnelle ou civile*) eingeführt werden, wodurch ihnen ein neuer Start ermöglicht würde. Gleichzeitig würden die Banken schon bei der Kreditvergabe mehr Vorsicht walten lassen. Ein diesbezügliches Gesetzesprojekt vom 20. März 2009 ist deshalb zu begrüßen.

Verallgemeinerung des Systems der Dienstleistungsschecks

Ein System von „chèques-service“ ist zum 1. März 2009 eingeführt worden, um Kosten der Kinderbetreuung zu übernehmen; dieses sollte zügig in Richtung einer totalen Kostenübernahme durch die öffentliche Hand ausgebaut werden, wie vom Premierminister in seiner Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008 angekündigt¹⁹.

Weitere Zusatzkosten, die Familien haben, wie beispielsweise Kinderkleidung, Freizeitangebote, Schulkosten könnten in einem zweiten Schritt ebenfalls über solche Schecks abgedeckt werden.

In einem dritten Schritt könnte dann eine weitere Verallgemeinerung des Systems dazu beitragen, niedrigschwellige Arbeiten im Nachbarschaftsbereich abzudecken und somit Arbeitsplätze für Personen mit niedriger Schulausbildung zu schaffen.

2. Schulreformen

Die beschlossene Schulreform sollte mit dazu führen, dass weniger Schüler die Schule vorzeitig ohne Qualifikation verlassen, aber auch dazu, dass die Quote der Universitätsabsolventen ansteigt und zwar unabhängig von der sozialen Schichtzugehörigkeit der Schüler.

19 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

Das Ziel einer Schule muss es sein, die Kompetenzen der Kinder bestmöglich zu entwickeln. Dabei soll die Schule die Diversität der Kinder beachten (Herkunft, Sprache, Religion, gender, soziale Situation...). Dadurch wird die Chancengleichheit für alle Schüler gewahrt. Um der Vielfalt der Kinder und ihrer Situationen Rechnung zu tragen ist es notwendig:

- partizipative Ansätze zu fördern,
- die Lehrer dementsprechend zu sensibilisieren und weiter zu bilden,
- die Eltern, die Gemeinde und lokale Vereine einzubinden,
- die sozialen Dienste im Rahmen der Schule auszuweiten.

Die Schule ist im Wesentlichen als Ort des Lernens zu sehen. Nicht alles kann und soll auf die Schule verlagert werden, was bisher von den Familien geleistet wurde oder hätte geleistet werden sollen. Vielmehr muss es zu einer sinnvollen Ergänzung zwischen Schule und Familie kommen. Inhalte und Methoden des schulischen Unterrichts müssen daher überprüft und den heutigen Gegebenheiten angepasst werden. Innovative Konzepte, sowohl im Grundschul- wie auch im Sekundarschulbereich sollen in Form von Pilotprojekten entwickelt werden. Auch Schulen in nicht-staatlicher Trägerschaft sollten hier ihren Beitrag leisten können.

Weitere konkrete Maßnahmen hierzu könnten sein:

- bessere Integration ausländischer Schüler, Paradigmenwechsel beim Sprachenunterricht: Kriterien für das Beherrschen der Sprache müssen außer dem Schriftlichen auch das Mündliche und der effektive Gebrauch der Sprache sein; außerdem darf die Schriftsprache nicht mehr als Ausschlusskriterium fungieren,
- bedarfsgerechte Orientierung der Schüler im Dialog mit der Wirtschaft und den Sozialpartnern. Aushandeln von Praktikumsmöglichkeiten in allen Wirtschafts- und Arbeitsbereichen.

3. Arbeitsmarktpolitik, unter Berücksichtigung der Wirtschaftskrise

Luxemburg braucht langfristig ein spezifisches Modell der ökonomischen Entwicklung: es sind sowohl mehr Arbeitsplätze im hoch entwickelten Bereich notwendig, als auch Arbeitsplätze für diejenigen unter den Arbeitnehmern, die häufig nicht die nötigen Qualifikationen vorweisen können. Das bedeutet:

- Die Qualifizierung der zukünftigen Beschäftigungssuchenden durch Schulreformen erhöhen.
- Durch spezielle Schulungsmaßnahmen die Qualifikation der aktuellen Arbeitslosen insbesondere der Mehrfachbenachteiligten erhöhen.

- Durch Kombilohn-Systeme (Bsp. Gesetzesprojekt 5144) und Entlastung der Sozialbeiträge im Niedriglohnsektor, die Schaffung von Arbeitsplätzen für Niedrigqualifizierte fördern (da es trotz bester Schulreformen auch weiterhin Schulabgänger mit geringer Qualifikation geben wird).
- Subventionen für Betriebe, die mit viel Personal arbeiten, das hierfür keine höhere Schulbildung braucht.
- Anwerben von Betrieben, die für den lokalen Markt produzieren, da Luxemburg augenblicklich den größten Teil seiner Konsumartikel importieren muss.
- Anwerben von Betrieben, die im Bereich „grüner Technologien“ arbeiten.
- Ausbau des Dienstleistungssektors, insbesondere auch der sozialen Dienste.

Dazu gehört auch, die ADEM personell, finanziell und weiterbildungsmäßig so auszustatten, dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen kann. Zu überlegen ist auch, ein spezielles staatliches Weiterbildungsinstitut komplementär zu den bestehenden zu schaffen, das dann die eigentlich von der ADEM erwarteten Weiterbildungsmaßnahmen zu übernehmen, auch z.B. in Zusammenhang mit den durch den Gesetzesvorschlag 5611 eingeführten Anforderungen oder auch durch die jüngst beschlossene Zahlung von 90% des Lohnes im Falle von Weiterbildung bei Kurzarbeit. Auch die Umsetzung des Gesetzesprojektes 5144 gehört hierzu, dann auch die Förderung der „économie solidaire“ von der seit 2005 im Plan National de Réformes steht, dass sie erfolgen soll, ohne praktische Konsequenzen bisher.

Europäische Arbeitsmarktkonzepte sollten immer so angegangen werden, dass allen ihren Elementen gleichwertig Rechnung getragen wird, ohne einige zu bevorzugen:

- „Flexicurity“: Flexibilität **und** Sicherheit;
- „Inclusion active“ um die dem Arbeitsmarkt am fernsten Stehenden wieder an diesen heranzuführen: Gesichertes Einkommen und aktive Arbeitsmarktpolitiken **und** Zugang zu qualitativ hochwertigen Diensten.

Einige weitere Anregungen zu diesem Politikbereich:

- durch ein verallgemeinertes System von Dienstleistungsschecks zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Nachbarschaftsbereich beitragen;
- Verstärkung der Programme des „life-long-learning“ für alle;
- Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer als Experten (Seniors) im ONG-Bereich unterstützen;
- Installieren eines unabhängigen Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen und sozialen Lage als Beratungsorgan der Regierung, ähnlich dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik in Deutschland, dem Conseil d'Analyse Economique (CAE)

in Frankreich, dem Conseil Central de l'Economie in Belgien oder auch dem Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in den Niederlanden.

4. Aktive Wohnungspolitik

Wohnen ist ein Grundrecht, und der Zugang zu dezentem Wohnraum muss daher allen offen stehen. Dabei sollte Wohnen nicht mehr als ein Drittel des Familieneinkommens kosten. Daher ist der ungehemmten Preisentwicklung der letzten Jahre unbedingt entgegen zu treten und die dadurch bereits aufgetretenen Schäden müssen repariert werden. Da wo es um ein elementares menschliches Bedürfnis geht, darf das Terrain nicht Spekulanten überlassen werden. Eine gerechte Wohnungspolitik muss so gestaltet sein, dass sie das Recht auf Wohnen für alle Schichten garantieren kann.

Stadtplanung ist so zu entwickeln, dass alle Wohngegenden optimal an öffentliche und Gemeinschaftseinrichtungen angebunden sind, wie z.B. Schulen, Arbeitsplätze, Einkaufsmöglichkeiten und gut organisierter öffentlicher Transport.

Es sind ebenfalls Strategien zu entwickeln, die das vom europäischen Parlament vorgegebene Ziel voranbringen, der Obdachlosigkeit bis zum Jahre 2015 ein Ende zu machen.

Im Wohnbereich seien folgende Maßnahmen genannt:

- Dezent es Wohnen zu einem erschwinglichen Preis möglich machen: Da die Mietkosten in den unteren Einkommensklassen sehr oft das Familienbudget einseitig belasten und andere wichtige Bedürfnisse dadurch hintan gestellt werden gilt es einen politischen Schwerpunkt auf sozialen Wohnungsbau zu setzen und diesen massiv zu fördern;
- Verpflichtung für jede Gemeinde, dafür zu sorgen, dass auf Dauer besehen 10% des gesamten Immobilienparks aus Sozialwohnungen besteht;
- Da zum Preis des Wohnens auch die so genannten Nebenkosten gehören, aber auch aus umweltpolitischen Gründen, sollte eine konsequente Förderung der Niedrigenergiebauweise erfolgen, sowie eine Förderung des Einbaus zweier getrennter Wassersysteme (Trinkwasser und Brauchwasser);
- In der Regel haben Wohnhäuser nicht jederzeit die „richtige“ Größe, je nach Haushaltszusammensetzung sind sie mal zu klein und später zu groß. Auch müssen neue Formen des Zusammenlebens unterstützt werden. Daher gilt es modularen Wohnungsbau²⁰ und diesbezügliche Renovationen gesetzlich zu fördern;

20 Es geht darum Häuser so zu bauen, dass die Wohnfläche je nach Lebenszyklus (Paar, Familie, Einzelhaushalt) einfach durch neue Innenaufteilungen angepasst werden kann.

- Ausbau der gerade neu geschaffenen Agence Immobilière Sociale, die gerade für Geringverdienende in sozialen Problemlagen zu einer Lösung werden kann;
- Verbesserung der Regeln betreffend die staatliche Mietgarantie, sodass effektiv mehr Personen in den Genuss kommen können (in 2007 waren das nur 98 Personen, bei 206 Anfragen);
- Eindämmung der Spekulation;
- Einführen einer strikten und wirksamen Mietkontrolle von Amts wegen (nicht erst bei Klage des Mieters; die Angaben über die Mieten liegen in den Gemeinden durch die Volkszählung vor!), um zu verhindern, dass die Mietzulage zu einer allgemeinen Erhöhung der Mieten führt;
- Einführung einer Allocation de Loyer (wie sie bei RMG-Beziehern schon besteht; Beispiel Wohngeld in Deutschland oder Aides Personnalisées au Logement, Allocation de Logement Familiale und Allocation de Logement Sociale in Frankreich,...) in Abhängigkeit von Familienzusammensetzung, Wohnkosten und Einkommen (die oben genannte Mietkontrolle wird dabei verhindern, dass es zu einer durch die Allocation de Loyer ausgelösten Mieterhöhung kommt);
- öffentliche Förderung von „Logements encadrés et accompagnés“ durch Sozialdienste zwecks Entlastung von Institutionen wie Kinderheimen, Obdachloseninstitutionen, Foyers etc.;
- Schaffung von Einrichtungen vom Typ „Pension“ für Jugendliche in Not; Schaffung von Beherbergungsstrukturen die den spezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen, die z.B. Straftatklasse haben, oder Personen die aus einer Therapie kommen, Personen mit psychiatrischen Problemen oder chronischen Krankheiten, Personen zwischen 45 und 65 Jahren mit psychosozialen Schwierigkeiten, sowie anerkannte Flüchtlinge;
- Ausbau der so genannten „foyers pour immigrés“ zwecks zeitlich begrenzter Unterbringung von Neuankömmlingen, welche keine sozialen Rechte haben und riskieren obdachlos zu werden.

5. Gesundheit und soziale Sicherheit

5.1 Soziale Sicherungssysteme

Vorbereitung der Systeme der sozialen Sicherheit auf die Zukunft: der grundlegende Gedanke der Solidarität zwischen Armen und Reichen, Arbeitenden und Arbeitslosen, Gesunden und Kranken, Jungen und Alten muss aufrecht erhalten bleiben. Dabei muss die Politik die solidarischen Ober- und Untergrenzen der Versorgung definieren und

gesellschaftlich vermitteln, und dies bei gleichzeitiger Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Versorgung.

Die sozialen Versorgungs- und Sicherungssysteme in Luxemburg sind in ihren Leistungen allgemein gesehen gut. Durch die aufgebauten Reserven und die gute wirtschaftliche Situation der vergangenen Jahre (niedrige Arbeitslosigkeit, überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum) dürfte die mittelfristige Absicherung der Leistungen im Sozial-, Gesundheits- und Pflegebereich sowie bei den Renten und der Arbeitslosigkeit gesichert sein. Dennoch gilt es bereits jetzt verschiedenen Phänomenen und Risiken wie der demografischen Entwicklung, der Abhängigkeit von einem permanenten Wirtschafts- und Arbeitsstellenwachstum (auch durch die damit verbundene wachsende Zahl von Grenzgängern) Rechnung zu tragen. Hier gilt es bereits jetzt die Notwendigkeit verschiedener Weichenstellungen zu erkennen, sie politisch zu vermitteln und durchzusetzen sowie gerechte und weise Antworten auf Fragen wie Voll- gegen Grundversorgung, Leistungsprioritäten und -volumen, Eigenbeteiligung, etc zu geben.

Zur Absicherung der Renten in der Zukunft ist u.a. die Erreichung der Beschäftigungsziele der Lissabon-Strategie (70% Gesamtbeschäftigungsquote, 60% Frauenerwerbsquote, 50% Erwerbsquote für Arbeitnehmer über 55 Jahre) notwendig.

Daher muss in Zukunft auf den Gebrauch der Frühpensionierung verzichtet werden, da dieser zwar die Arbeitslosenstatistik entlastet, die Rentenversicherung aber doppelt belastet: durch entgangene Beiträge und früher zu zahlende Renten! Weiterhin sind die unter Punkt 1 genannten Maßnahmen der Vereinbarung von Familie und Beruf Voraussetzung einer höheren Frauenerwerbsquote, wiewohl sich auch besonders in den skandinavischen Ländern zeigen lässt, dass bei Vorliegen solcher Bedingungen auch die Anzahl der gewünschten Kinder pro Familie in etwa der Anzahl effektiv geborener Kinder entspricht: die Absicherung der Renten fängt bei den Kleinkindern an!

5.2 Soziale Schutzsysteme

Das luxemburgische Vormundschaftsgesetz ist dringend reformbedürftig da es sich fast ausschließlich auf finanzielle Aspekte bezieht (Schutz von Eigentum, Verwaltung von Einkommen). Der Schutz der Person, die Wahrungen ihrer immateriellen Interessen, die Garantie von Rechten und Freiheiten auch innerhalb eines geschützten Rahmens werden im bestehenden gesetzlichen Rahmen ungenügend geregelt. Es gilt die getrennten Rollen von Vormund, sozialem Betreuer und Verteidiger im Konfliktfall vorzusehen und die notwendig enge Zusammenarbeit gesetzlich zu fassen. Die „Tutelle aux prestations sociales“ als eine vom Friedensrichter verordnete Maßnahme zur

zielgebundenen Nutzung der staatlichen Sozialleistungen ist neuen Bedürfnissen im Rahmen Soziale Arbeit anzupassen.

5.3 Wohlstand und Gesundheit

In Luxemburg finden wir bei hohem Wohlstand und einem im europäischen Vergleich gut ausgebauten Gesundheitssystem dennoch eine Reihe von Symptomen ungesunder Zustände der Gesellschaft:

- hohe Suizidrate,
- hohe Quote geschiedener Ehen,
- vergleichsweise hoher Drogenkonsum bei Jugendlichen und Erwachsenen,
- Vereinsamungstendenzen der Menschen,
- Stress und Klagen über fehlende Zeit.

Diese psycho-sozialen Pathologien deuten vielfach auf Sinndefizite hin, die als seelische Armut bei privatem Reichtum bezeichnet werden können. Zu fragen ist, ob die Überbetonung der individuellen Freiheit nicht mit Verlusten an Wertefundierung und Orientierung verbunden ist.

Exemplarisch seien einige weitere Überlegungen herausgegriffen:

- Realisierung des „tiers payant“ für Personen, deren Einkommen es ihnen nicht erlaubt, für Arztrechnungen in Vorlage zu treten,
- Information und Förderung der Prävention,
- Ausbau der Palliativmedizin: es ist zu hoffen, dass das Angebot der palliativen Versorgung durch die anstehende Gesetzgebung endlich ausgebaut wird. Dies umfasst neben der Vervollständigung des Angebots im ambulanten, Langzeit- und klinischen Bereich auch den Ausbau der Fortbildungsangebote für die Betreuungs- und Pflegekräfte, sowie auch das psychosoziale und spirituelle Betreuungsangebot der Menschen am Lebensende und ihrer Angehörigen.

6. Integration und Migration

6.1 Integration

Integration wird allenthalben als der wichtige Politikbereich definiert, was den Aufenthalt ausländischer Mitbürger auf unserem Territorium beinhaltet. Caritas hat bereits vor Jahren darauf hingewiesen, dass der Ausdruck „Integration“ zusehr darauf hindeutet, dass sich Ausländer bei uns integrieren sollen. Es ist allerdings auch eine Anstrengung seitens der residenten Bevölkerung notwendig, wenn „Integration“ gelingen soll. Daher sollte die Dimension „Integration“ in das Konzept der „cohésion sociale“ eingegliedert werden.

Sprachförderung ist eines der wichtigsten Mittel der „Integration“, sowohl bei Kindern als auch bei Erwachsenen:

- Die Maisons relais sollten einen entsprechenden Auftrag bekommen, ohne dass sie ins schulische abgeleiten. Der Aneignung von Sprachkompetenzen sollte über spielerische Methoden bewusst Rechnung getragen werden. Das unterstreicht auch noch einmal die Wichtigkeit der Betreuungsstrukturen für unter-3jährige (siehe Punkt 1).
- Realistische Anpassung der Stundenzahl des „congé linguistique“.

6.2 Flüchtlinge

Wenngleich die Flüchtlingsproblematik zuletzt im Vergleich zu den 90er Jahren an Virulenz verloren hat, ohne dass damit eine Vorhersage für die Zukunft möglich ist, so sind doch insbesondere noch die Probleme der Vergangenheit aufzuarbeiten. Mehrere hundert Asylsuchende befinden sich nach wie vor in der Prozedur und brauchen eine Begleitung. Diejenigen die ein Aufenthaltsrecht bekommen, müssen ebenfalls bei ihrer Integration begleitet werden.

Auch das Problem der sogenannten „sans papiers“ harrt nach wie vor einer zufriedenstellenden Regelung.

An Europas Türen werden weiterhin Ausländer anklopfen. Auch wenn es sich als „Festung“ wappnet, oder gerade dann und weil die legalen Möglichkeiten immer weniger geworden sind, werden Fluchthelfer und korruptierte Beamte weiterhin Personen einschleusen, die keine andere Alternative sehen. Ein Anwachsen derjenigen, die in der Illegalität leben ist somit vorprogrammiert. Auch muss man in diesem Zusammenhang die Aufmerksamkeit auf den organisierten Menschenhandel lenken, und die besonderen Probleme die daher rühren.

Einige Maßnahmen, die sich unserer Meinung nach anbieten:

- Arbeitserlaubnis für Asylbewerber ab einem Aufenthalt in Luxemburg von 6 Monaten,
- den uneingeschränkten Zugang zur Berufsausbildung für alle Jugendlichen sowie Erwachsene bis zu 25 Jahren eröffnen,
- für neu ankommende Flüchtlinge Auffangzentren schaffen, zu denen NGO's Zugang haben,
- in den Gemeinschaftsunterkünften für mehr Intimität sorgen, was die Familien anbelangt, Paare betreffend sowie mit der Möglichkeit, selbst zu kochen,
- die materielle Hilfe für Flüchtlinge sollte sich am RMG orientieren,

- abgewiesene Asylbewerber sollten eine minimale Hilfe erhalten, solange eine Lösung für ihre Rückkehr nicht gefunden wurde. Diese Hilfe muss über Kost und Logis hinausgehen, um ihnen z.B. ihre Körperhygiene zu ermöglichen,
- für Familien, die seit mehr als 3 Jahren auf den Abschluss ihres Anerkennungsverfahrens warten (Junggesellen mehr als 5 Jahre) sollte automatisch ein Regularisierungsverfahren eingeleitet werden,
- eine Regularisierung sollte ebenfalls für diejenigen Flüchtlinge aus dem Kosovo erfolgen, die anerkanntermaßen einer der Minderheiten angehören, und bei denen im Falle einer Rückführung die physische Integrität bedroht ist sowie ein Respekt ihrer elementaren Rechte nicht gegeben ist,
- die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, um wirkungsvoll gegen alle Formen des Menschenhandels zu kämpfen (den Opfern eine Anlaufstelle bieten, wo sie gehört werden und ihnen geholfen wird, das Gesetz über Menschenhandel annehmen und anwenden, die Gesetze verschärfen die die Menschenhandelsnetze verurteilen, großherzogliche Reglemente ausarbeiten die die besondere Situation der Opfer berücksichtigen, Ausbildung des betroffenen Personals,...).

7. Weltpartnerschaft

Luxemburg trägt eine Verantwortung gegenüber Ländern des Südens. Einerseits wird Luxemburg dieser Verantwortung durch ein starkes Engagement seiner Entwicklungshilfe gerecht: 0,9 Prozent des Staatshaushaltes sind der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gewidmet. Andererseits ist eine größere Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und den anderen Politikbereichen notwendig. Da der Erfolg entwicklungspolitischer Bemühungen auch von den Auswirkungen anderer Politiken abhängt, kann sich Entwicklungspolitik nicht auf die Förderung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit beschränken, sondern muss andere Politiken mit im Blick haben und auf sie einwirken.

Bei der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) wurden zwar in den letzten Jahren Erfolge erzielt, wie bei dem allgemeinen Zugang zu Primarbildung, doch das Ziel, die weltweite Armut bis 2015 zu halbieren, ist in weite Ferne gerückt. Grund hierfür sind die aktuelle Krise und die Krisen des vergangenen Jahres, durch die bereits mehr als 100 Millionen Menschen wieder in Armut gerutscht sind, Tendenz steigend. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise erfordert und ermöglicht neue globale Antworten.

Eine stärkere politische Beteiligung von Entwicklungsländern in den Entscheidungsstrukturen der multilateralen Organisationen wie IWF, Weltbank sowie bei entschei-

denden internationalen Wirtschaftsgipfeln bleibt weiterhin die seit Jahren angebrachte Forderung der Nichtregierungsorganisationen.

Es besteht auch die Gefahr, dass Geberländer angesichts der Schrumpfung ihres Staatsbudgets weniger bereit sind ausreichend Geld für internationale Zusammenarbeit auszugeben. Dieser Entsolidarisierung der Länder des Nordens würden weiter Millionen Menschen in den ärmeren Ländern zum Opfer fallen. Deshalb ist es sehr wichtig, dass die wohlhabenderen Staaten, darunter Luxemburg, trotz Finanzkrise zu ihren Verpflichtungen in der Entwicklungsfinanzierung stehen.

Während wohlhabendere Ländergruppen beachtliche Summen in Konjunkturpakete investieren, können die meisten Entwicklungsländer hier nicht mithalten und müssen zuschauen wie die bescheidenen inländischen Entwicklungserfolge zerbröckeln. Deshalb sollten die Länder des Nordens, darunter Luxemburg, zusammen mit den betroffenen Ländern Szenarien entwickeln, mit welchen Maßnahmen die Wirtschaft in den Entwicklungsländern angekurbelt werden könnte, ohne bereits erfolgreiche Schritte einer nachhaltigen Entwicklung aufs Spiel zu setzen.

Zusätzlich zu den bereits gravierenden Problemen denen die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer seit Jahrzehnten ausgesetzt sind, riskiert der Klimawandel immer dramatischere Auswirkungen auf die Menschen in den Entwicklungsländern zu haben, und diejenigen am härtesten zu treffen, die am wenigsten zur Erwärmung der Erdatmosphäre beigetragen haben. Auf der anderen Seite sollen Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels nicht auf Kosten der Ärmsten im Süden und im Norden stattfinden. Weil sich in beiden Fällen die Frage der Klimagerechtigkeit – der globalen sozialen Gerechtigkeit im Kontext des Klimawandels – stellt, beteiligt sich Caritas Luxemburg am Konsortium „VotumKlima“ und trägt dessen Forderungen zur Klimapolitik mit.

Damit die Aktionen und Strategien der Luxemburger Entwicklungszusammenarbeit weiterhin auf den konkreten Erfahrungen aller „Stakeholder“ wurzeln können, muss der Stellenwert der NGO's als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin anerkannt werden. Es müssen daher auch die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um die Professionalisierung der NGO's weiterzufördern.

Zusammenfassend seien folgende Anregungen genannt:

- Die Anstrengungen weiterführen, um das 1%-Ziel bei der Entwicklungshilfe zu erreichen,
- den Stellenwert der NGO's als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit beibehalten und die Mittel zur Verfügung stellen um die Professionalisierung der NGO's weiterzufördern,

- die Sensibilisierungsarbeit in Luxemburg und die Aktivitäten im Bildungsbereich Globale Entwicklung (éducation au développement) sollen weiterhin durch die nötigen budgetären Mittel unterstützt werden. Dazu schlagen wir vor Mittel in Höhe von mindestens 2% des Kooperationsbudgets bereitzustellen,
- die luxemburgische Regierung sollte einen angemessenen finanziellen Beitrag zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels in den ärmeren Ländern leisten, dies mit dem Ziel einer größeren sozialen Gerechtigkeit,
- angesichts der Zunahme von Krisen und Katastrophen sollen die Budgets für die Nothilfe und Rehabilitationsprojekte aufgestockt werden. Es sollen auch Mittel zur Verfügung gestellt werden zur Katastrophenverhinderung („disaster preparedness“ und „disaster prevention“),
- kein Ausbau der Agrokraftstoffproduktion auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion. Strenge Rahmenkriterien für die soziale und ökologische Vertretbarkeit der Verwendung von Biomasse für Energiezwecke,
- Kohärenz der Politiken: Beispielsweise soll im Hinblick auf die Umsetzung der Millenniumsziele für Entwicklung die Armutsminderung nicht nur als Aufgabe des Entwicklungsministeriums gelten, sondern auch zu einem kohärenten Ansatz der Umwelt-, Agrar-, Handels-, Wirtschafts-, Finanz-, Wissenschafts- und Technologiepolitik führen. Die Luxemburger Regierung sollte daher die entwicklungspolitische Mitverantwortung anderer Ressorts im weltweiten Kampf gegen die Armut verstärkt fördern und einfordern. Dies betrifft auch deren Rolle in internationalen Gremien.

8. Nachhaltige Entwicklung

Das Konzept nachhaltiger Entwicklung wird seinem Ursprung entsprechend noch zu oft in der „ökologischen Ecke“ festgemacht. Dabei handelt es sich um DIE globale Herausforderung der Gegenwart und Zukunft. Die institutionellen Rahmenbedingungen in Luxemburg, um politische Entscheidungen in Einklang mit den Vorgaben nachhaltiger Entwicklung zu bringen müssen gestärkt werden.

Im Koalitionsabkommen von 2004 wurde schon die Schaffung einer öffentlichen Institution zur Sammlung relevanter Daten und Forschung im Bereich der nachhaltigen Entwicklung vorgeschlagen.

Leider wurde dieses „Forschungsinstitut“ noch nicht geschaffen. Es würde jedoch sehr sinnvoll die bestehenden Gremien, die „Conseil supérieur du Développement Durable und die „Commission interdépartementale du développement durable“ unterstützen.

Da es sich bei dieser Politikaufgabe um eine Querschnittsaufgabe handelt, sollte eine sinnvolle Koordinierung oberstes Gebot sein, was unter anderem auch verlangt, dass die Zuständigkeit an einer bestimmten Stelle festgemacht wird statt dass verschiedene Ministerien auf ihren Zuständigkeiten beharren und somit eine effektive Aufgabenerfüllung unmöglich machen.

Literaturverzeichnis

CES - Conseil économique et social (2008): Evolution économique, sociale et financière du pays 2008. Luxembourg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): European Competitiveness Report 2003. SEC(2003) 1299, Brussels.

G&S (1966): II. Vatikanisches Konzil, Pastoralkonstitution Gaudium et Spes Nr. 63, Rom.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2009/2008/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009a): Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier ministre. Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009b): Déclaration du Premier ministre Jean-Claude Juncker portant sur le programme gouvernemental (29 juillet 2009). <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/declaration-2009/index.html>.

KRECKÉ, JEANNOT (2007): Préface du Bilan Compétitivité 2007. Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur, Luxembourg.

STIGLITZ, JOSEPH E. & SEN, AMARTYA & FITOUSSI, JEAN-PAUL (2009): Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social. Paris.

SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (Hrsg., 2007): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt Soziale Gerechtigkeit. Confédération Caritas Luxembourg.

SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (Hrsg., 2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt Kinderarmut und Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

UNICEF (2005): Child Poverty in Rich Countries. Innocenti Report Cards No. 6. Innocenti Research Centre, Florence (I).

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

3. Armut und soziale Gerechtigkeit

ROBERT URBÉ

3.1 Wie hoch ist die Kinderarmut in Luxemburg?

Die Kinderarmut liegt immer noch bei 20%, während das Armutsrisiko der Gesamtbevölkerung bei 13,4% liegt!

So oder so ähnlich lauteten die Schlagzeilen Anfang März 2010 nach einer parlamentarischen Interpellation, und man könnte annehmen dass jemand sie dadurch vermeiden wollte, dass die Kinderarmutsquote für 2008 zuerst nicht veröffentlicht wurde¹.

Aber: So einfach ist es nicht und es ist jedenfalls besser, sich der Diskussion zu stellen, statt sie vermeiden zu wollen.

Es geht nämlich nicht darum, zu sagen:

20% der Kinder sind arm!

Die Regierungsmaßnahmen greifen nicht!

Sondern, es geht darum, herauszufinden, wo das Problem wirklich liegt, um dann die richtigen Maßnahmen zu ergreifen.

Daher müssen wir uns fragen, was es überhaupt bedeutet, wenn es heißt:

Die Kinderarmutsrisikoquote liegt bei 20%.

Zuerst einmal heißt es eben *nicht*, dass jedes fünfte Luxemburger Kind in Armut lebe! Die Kinderarmutsrisikoquote, einer der gemeinsamen europäischen Indikatoren, ist ein statistischer Schätzwert, beruhend auf einer Reihe von Konventionen², der nicht die Armut an sich beschreibt, sondern als Indikator(!) etwas über Armut angibt, anzeigt, indiziert.

Was nun wird uns dort angezeigt? Ohne genauere Angaben über Armut an sich machen zu können, kann eine höhere Armutsrisikoquote darauf hinweisen, dass die wirkliche Armut auch tatsächlich ausgeprägter ist. Dies gilt in der Zeit (Kinderarmutsquote 11,6% in 2003 gegenüber 20% in 2008) und wegen der gemeinsamen Definition auf europäischer Ebene auch im Vergleich zu anderen Ländern (Kinderarmutsquote in Luxemburg 20%, in Dänemark 9%, in Finnland 12%, in den Niederlanden und Schweden je 13% sowie

1 Der Wert für die Armutsrisikoquote für Kinder fehlte in der ersten Internet-Version des „Rapport travail et cohésion sociale“ des STATEC, siehe STATEC (2009).

2 Zur genauen Beschreibung der Erstellung und Berechnung siehe Urbé (2008 und 2009a).

19% im europäischen Durchschnitt³). Vor allem aber lohnt sich ein Vergleich mit anderen Bevölkerungsgruppen. Bei einer allgemeinen Armutsrisikoquote von 13,4% in 2008 beträgt dieselbe bei Kindern eben 19,8% und bei Älteren ab 65 Jahren 5,4%. Für Familien ohne Kinder beträgt sie 9%, für Familien mit Kindern allgemein 17%, für Familien mit mehr als 2 Kindern 25% und bei Alleinerziehenden 44%⁴.

Wenn auch, und es sei noch einmal hervorgehoben, dies nicht direkt die Armutslage beschreibt, so zeigt es doch deutlich auf, dass es Kindern respektive Familien mit Kindern schlechter geht als Familien ohne Kinder. Dies ist dann zumindest eine Frage der sozialen Gerechtigkeit und erfordert, dass seitens der Regierung weitere Maßnahmen ergriffen werden müssen, um diese Benachteiligung von Familien mit Kindern auszugleichen.

3.2 Benachteiligung von Familien mit Kindern

Selbst wenn man diesen statistischen Angaben keinen Glauben schenken möchte, nach dem Motto „Trau keiner Statistik, die du nicht selber gefälscht hast“, so zeigt doch ein einfacher Blick auf die Einkommensverhältnisse, dass hier tatsächlich Handlungsbedarf besteht.

Betrachten wir eine kinderlose Familie, wo „er“ 3.000 € und „sie“ 2.500 € netto monatlich nach Hause bringen (Steuern und Sozialabgaben können wir hier vernachlässigen, da dort keine Unterschiede zu Familien mit Kindern vorliegen). Dazu eine Familie mit 3 Kindern, wo der Vater ebenfalls 3.000 € netto monatlich verdient, während die Mutter nicht berufstätig ist und sich um den Haushalt kümmert. In diesem Fall fällt sofort ins Auge, dass auf der einen Seite fünf Personen mit 4.033,38 € (einschließlich Kindergeld und Kinderbonus) leben müssen, während andererseits zwei Personen sich 5.500 € teilen können. Kindergeld und Kinderbonus haben die Situation nur marginal verbessert!

Nehmen wir nun an, dass die Mutter aufgrund des staatlicherseits geförderten Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen selbst eine berufliche Tätigkeit aufnehmen kann und ebenfalls 2.500 € netto monatlich verdient, so verbessert sich die Familiensituation dahingehend, dass nunmehr 6.533,38 € (einschließlich Kindergeld und Kinderbonus, abzüglich der Kosten für die Maison relais für 3 Kinder) für fünf Personen zur Verfügung stehen. Die Benachteiligung der Familie mit Kindern hat sich nunmehr dramatisch reduziert, ist aber immer noch gegeben, auch wenn das Gesamteinkommen des Haushalts jetzt über demjenigen der kinderlosen Familie liegt. Legt man die Gewichtung der OECD⁵ zugrunde, wie sie bei der Kalkulation der europäischen Indikatoren angewandt werden,

3 Siehe STATEC (2009).

4 Siehe STATEC (2009).

5 Siehe Urbé (2009).

so ergeben sich Äquivalenzeinkommen⁶ pro Person von 3.666,67 € respektive 2.722,24 €, also doch immer noch ein fühlbarer Unterschied! Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle gelistet, wobei „E“ gleich „Anzahl der Erwachsenen“ und „K“ gleich „Anzahl der Kinder“ bedeutet, während „L“ die Anzahl der Löhne pro Haushalt angibt.

	E:2, K:0, L:2	E:2, K:3, L:1	E:2, K:3, L:2
Summe der Löhne	5.500,00	3.000,00	5.500,00
Gesamt verfügbares Einkommen	5.500,00	4.033,38	6.533,38
Verbrauchseinheiten	1,5	2,4	2,4
Verfügbares Äquivalenzeinkommen pro Person	3.666,67	1.680,58	2.722,24

Und der Handlungsbedarf, den wir aufgrund der statistischen Daten festgestellt hatten, lässt sich somit am realen Beispiel belegen: gegen die Benachteiligung von Familien mit Kindern müssen weitere politische Handlungsfelder beackert werden!⁷

3.3 Sagt die Armutsrisikoquote allein genügend aus?

Wenn wir somit die Statistik wieder ein Stück weit rehabilitiert haben, so muss man dennoch darauf hinweisen, dass der Indikator „Armutsrisikoquote“ für sich allein genommen nicht aussagekräftig genug ist.

Weitere Indikatoren, die auch weitere Einsichten bringen, sind z.B. die Verteilungsindikatoren „Gini-Koeffizient“ und „S80/S20 - Quintilratio“. Ohne hier auf die technischen Details einzugehen: diese Indikatoren sagen etwas aus über die Frage, wie gerecht, wie gleich oder ungleich die Einkommen in einem Land verteilt sind. In 2008 betragen die beiden Indikatoren für Luxemburg 0,28 und 4,1; dies entspricht einerseits dem langjährigen Trend und liegt auch nicht weit weg vom europäischen Durchschnitt mit 0,30 respektive 4,8. Bei der Verteilungsgerechtigkeit scheint also kein unmittelbarer Handlungsbedarf zu bestehen. Wir werden auf diesen Sachverhalt noch einmal zurückkommen.

6 Siehe ebenda.
7 Siehe Schronen & Urbé (2007, 2008, 2009).

Während die Armutsrisikoquote genau wie andere Indikatoren eine rein monetäre Betrachtungsweise zu Grunde legt, eigentlich sogar nur die Einkommensseite berücksichtigt, kann uns der Indikator „Materielle Entbehrung“⁸ eine andere Sicht vermitteln. Hierbei wird auf das Nicht-Vorhandensein von 4 „Wohlstandsmerkmalen“ (Telefon, Farbfernseher, Waschmaschine und Privatauto) abgestellt, sowie auf die Negation von 5 Fragen (Können sie die Rechnungen für unvorhergesehene Ausgaben bezahlen? Können Sie Zahlungsrückständen begegnen? Können Sie sich jeden 2. Tag eine Mahlzeit mit Fleisch, Huhn oder Fisch leisten? Können Sie sich einmal pro Jahr eine Woche Urlaub leisten? Können Sie Ihr Zuhause ausreichend heizen?) geachtet. Unter einem materiellen Mangel leidend gilt dann derjenige, der hier dreimal mit „Nein“ antworten muss. Bei einer solchermaßen definierten „Armutsquote“ schneidet Luxemburg mit nur 4% besonders gut ab (EU-Durchschnitt ist 18%, der Wert für unsere Nachbarländer lautet für Belgien 12% sowie für Deutschland und Frankreich jeweils 13%). Bei näherem Hinsehen aber stellt sich auch hier heraus, dass in Luxemburg die Quote für Kinder 39% höher liegt⁹ (die Armutsrisikoquote für Kinder liegt ebenfalls gut 40% über der der allgemeinen Bevölkerung. Unser obiger Befund wird also wiederum validiert!

Auch der Indikator „subjektive Armut“ hilft uns weiter. Hier antworten die Befragten mit „eher schwierig“ oder „eher nicht schwierig“ auf die Frage „Wie leicht oder schwierig lässt es sich mit den monatlich zur Verfügung stehenden Ressourcen leben?“. Hier antworten etwa 18% mit „eher schwierig“, bei Familien mit Kindern wiederum liegt die Quote bei 36%, bei denjenigen Familien die gleichzeitig dem Armutsrisiko unterliegen, sogar bei 42%. Auf die Frage „Liegt das Ihnen monatlich zur Verfügung stehende Einkommen unter dem, was Ihrer Meinung nach nötig wäre, um über die Runden zu kommen?“ antworten in Luxemburg 7% mit „Ja“ (in Deutschland 20%, in Belgien 27% und in Frankreich 34%). Ein getrennter Wert für Familien mit Kindern liegt hier leider nicht vor.

Eine weitere Möglichkeit, die nicht rein monetäre Form der Armut sondern gerade die Multidimensionalität zu berücksichtigen stellt der in den revidierten Laeken-Indikatoren vorgesehene Indikator für das Wohlergehen der Kinder (Child well-being, Indikator SI-P11) dar. Leider konnte aber dieser Indikator bisher nicht von der entsprechenden Arbeitsgruppe¹⁰ auf EU-Ebene verbindlich definiert und damit operationalisierbar gemacht werden.

Ein anderer ebenso auf europäischer Ebene noch nicht einheitlich definierter und daher nicht operationalisierbarer Indikator sollte die notwendigen, aber nicht erfolgten Gesundheitsdienstleistungen erfassen (Unmet need for care, Indikator SI-P10, resp. 8). Da

8 Dieser Indikator ist erst 2009 in seiner vorläufigen Form fertig entwickelt worden. Siehe Guio (2009).

9 Vgl. Guio (2009).

10 Indicators subgroup (SG) des „Social Protection Committee“ (SPC), eines beratenden Organs des Minister-rats in der Formation EPSCO (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Konsumentenschutz).

gewusst ist, dass ein engerer Zusammenhang zwischen Armut und mangelnden Ausgaben für Gesundheit besteht¹¹, wäre dies sicherlich ein interessanter Indikator, auf den wir aber wohl noch eine Weile warten müssen.

Weiterhin ist es möglich, nicht nur statistisch nach der Armutsrisikoquote zu schauen, sondern zu untersuchen, wie lange (wie viele Jahre hintereinander) Personen dem Armutsrisiko unterliegen. Diese Betrachtungsweise führt in Luxemburg zu einer „persistenten Armutsquote“ von rund 7%, sie ist für Familien mit Kindern leider nicht veröffentlicht.

Schlussendlich bleibt noch die Frage, „wie arm“ jene sind, die dem Armutsrisiko unterliegen, respektive wie weit ihr Einkommen von der Armutsrisikoquote entfernt ist. Dazu gibt es zwei verschiedene Indikatoren. Einerseits kann man die 60%-Grenze, die für die Armutsrisikoquote¹² gilt, sukzessive durch 40%, 50% oder auch 70% ersetzen. Dann ergibt sich für Luxemburg eine Quote von jeweils 3%, 8% oder auch 22% derjenigen, die unter der jeweiligen Grenze liegen (Durchschnittswerte für Europa liegen bei 5%, 10% respektive 24%). Für Kinder wiederum liegen dieselben Werte für Luxemburg bei 5%, 12% und 29%.

Zum anderen kann man auch untersuchen, wie groß die Distanz ist zwischen der Armutsrisikogrenze bei 60% des Medianwerts und dem Medianwert derjenigen Einkommen, die unter dieser Armutsgrenze liegen. Während diese Distanz, ausgedrückt in Prozent im europäischen Durchschnitt bei 22% liegt (bei unseren Nachbarländern Belgien und Frankreich liegt sie jeweils bei 19%, in Deutschland bei 20%), liegt sie in Luxemburg bei 17%. Bei Kindern dagegen liegt sie bei 20%.

3.4 Verteilungsgerechtigkeit

Kommen wir nun noch einmal zurück auf den augenscheinlich nicht vorhandenen Handlungsbedarf in Sachen Verteilungsgerechtigkeit (siehe Abschnitt 3.3). Dies war dort damit belegt worden, dass für die entsprechenden Indikatoren die luxemburgischen Werte in der Nähe des europäischen Durchschnitts liegen, oder sogar etwas besser. Dies war dort allerdings insofern eine kurzsichtige Folgerung, da der vorhandene Befund eigentlich nur aussagt, dass Luxemburg nicht mehr Anlass hat, hier tätig zu werden, als der europäische Durchschnitt. Dass aber wohl Handlungsbedarf, und zwar insgesamt in Europa herrscht, soll im Folgenden dargelegt werden.

Wir können erst einmal davon ausgehen, dass die Armutsrisikoquote weiterhin das Messinstrument par excellence in Europa darstellt, erlaubt sie doch immerhin Vergleiche

11 Siehe z.B. Niephaus (2009), Lorentz & Tchicaya (2007) sowie Trabert (2007).

12 Siehe die Details über die Definition der Armutsrisikoquote in Urbé (2009).

untereinander sowie auf der Zeitachse. Nicht umsonst lag ja auch seitens der Kommission der Vorschlag auf dem Tisch des Frühjahrsgipfels des Europäischen Rates vom 25./26. März 2010, in der neuen Nachfolgestrategie der Lissabonstrategie, die nunmehr den Namen „Strategie Europa 2020“ trägt, das vorgesehene Ziel der Reduktion der Armut in Europa eben just durch einen Rückgang der Armutsrisikoquote zu messen. Auch wenn die Staats- und Regierungschefs sich hier noch Bedenkzeit und weitere Analysen bis zum Juni-Gipfel erbeten haben (wo die Europa 2020 Strategie definitiv verabschiedet werden soll), so ist im Moment davon auszugehen, dass die Armutsrisikoquote der prominente Armutsindikator bleiben wird.

Würde man sich aber darauf beschränken, und nicht auch andere der oben erwähnten Indikatoren, insbesondere jene die auch die Verteilung messen, mit zu berücksichtigen, so könnten clevere Regierungen auf die Idee kommen, das zahlenmäßige Ziel einer Verringerung der Armutsrisikoquote zu erreichen, ohne einerseits viel zu investieren und andererseits wirklich etwas gegen die Armut getan zu haben. Eine solche Vorgehensweise bestünde darin, just jenen Einkommensschichten, die sich gerade unterhalb der Armutsschwelle (60% des Medianeinkommens) befinden, soviel an Einkommenszuwachs zuzugestehen, dass sie gerade über die Armutsschwelle gehievt würden. Die Existenz einer solchen Möglichkeit zeigt zweierlei: erstens muss man eben auch andere Indikatoren mit berücksichtigen; und zweitens kann man das Armutsproblem nicht von der Verteilungsgerechtigkeit lösen. Die Tatsache, dass beispielsweise in Luxemburg (aber nicht nur dort) die Armutsrisikoquote in den letzten Jahren nicht merklich gesunken oder gestiegen ist, zeigt ebenfalls, dass ohne einen signifikanten Impakt auf die Verteilung es zu keiner Änderung der Situation und damit dieses Armutsindikators kommen wird. Derselbe Befund ergibt sich aus der Tatsache heraus, dass für einzelne Gruppen durchaus eine signifikante Änderung des Armutsrisikos stattgefunden hat, so für Kinder, Familien mit Kindern und Alleinerziehende: Hier hat eine Veränderung der Verteilung zu ihren Ungunsten zu einer größeren Armutsrisikoquote geführt. Bleibt der Europäische Rat bei seiner Zielsetzung, die dann auch Luxemburg mittels eines eigenen quantifizierbaren Zieles umsetzen müsste, so führt dies unweigerlich dazu, dass die Einkommensverteilung unter die Lupe genommen werden muss. Nur allein durch Wachstum ist ein solches Unterfangen nicht zu erreichen¹³, mal ganz abgesehen von der Frage, ob wir uns auf dem Hintergrund einer nachhaltigen Entwicklung überhaupt noch weiteres Wachstum leisten können. Anstatt wie gebannt auf die angeblich notwendigen 4% Wachstum zu schauen, von der alle Welt sagt, dass sie notwendig seien, um unser Sozialsystem am Leben zu erhalten, sollten wir uns lieber der Evidenz zuwenden, dass nur eine konsequente Umverteilung die Mittel in Zukunft bereit stellen kann, die für eine effek-

13 Vgl. hierzu auch den Beitrag von Serge Allegrezza im zweiten Teil dieses Bandes, Allegrezza (2010).

tive und inklusive Sozialpolitik gebraucht werden. Dazu müssen, wie der Premierminister es in seiner Regierungserklärung¹⁴ angekündigt hat, breite Schultern mehr tragen als schmale.

3.5 Fazit

Als Fazit¹⁵ aus all diesen Überlegungen lässt sich nunmehr folgendes festhalten:

Ein Indikator beschreibt keine Wirklichkeit, sondern er gibt Hinweise darauf, wo die Probleme in der Realität liegen. Bei aller berechtigten Kritik und allen Vorbehalten sind Indikatoren dennoch sehr wertvoll.

- Ein Indikator allein (Armutsrisikoquote) reicht nicht aus, um die reale Situation zu erfassen; auch die anderen Indikatoren sind zu berücksichtigen.
- Bei allen Überlegungen über Armut muss immer berücksichtigt werden, dass Armut nicht nur monetär ausgeprägt ist, sondern mehrdimensional ist¹⁶.
- Alle hier angestellten Überlegungen deuten darauf hin oder weisen sogar nach, dass Familien mit Kindern trotz allem weiterhin benachteiligt sind. Daher herrscht hier ein eindeutiger Handlungsbedarf.
- Ein Ausgleich dieser Ungerechtigkeiten sollte über die Steuerpolitik erfolgen, die dafür geeigneter ist als das System der Sozialtransfers. Kindergeld und Kinderbonus sind hier mit einzubinden.
- Soziale Gerechtigkeit muss das Leitmotiv der Politik, auch und gerade in Krisenzeiten, sein. Neben der generellen Schieflage bei der Verteilungsgerechtigkeit müssen alle Ungerechtigkeiten auf den Tisch: die zwischen Luxemburgern und Ausländern (die wir offensichtlich akzeptieren) und diejenigen zwischen Jung und Alt (die wir offensichtlich auch akzeptieren unter der Annahmen, dass „Alt Jung hilft“, was aber dann wiederum dort nicht zutreffen kann, wo „Alt dazu nicht in der Lage ist“).

Wenn auch unsere Regierung den Handlungsbedarf erkannt hat und mit den Maisons relais (zusammen mit den chèques-service) sowie dem Kinderbonus in die richtige Richtung

14 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2009).

15 Vergessen wir nicht, darauf hinzuweisen, dass die Umfrage die die Daten für diese statistischen Berechnungen liefert, sich nur auf klassische Haushalte bezieht. Nicht erfasst sind also Bevölkerungsgruppen, die in Gemeinschaftsunterkünften leben und oft schlechter dastehen als die „gewöhnlichen Haushalte“: Obdachlose, Kinder in Kinderheimen, Ältere in Altenheimen etc. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass das rein monetäre Einkommen Materialleistungen (wie z.B. chèques-service) nicht berücksichtigt, aber auch gegebenenfalls schwierige Ausgabensituationen (Miete, Überschuldung etc.) keine Rolle in diesen Betrachtungen spielen.

16 Siehe dazu Kapitel 2 des analytischen Teils des „Poverty Paper“ von Caritas Europa (2010).

reagiert hat, so bleibt dennoch mehr zu tun, um die Benachteiligung von Familien mit Kindern auszugleichen¹⁷.

Stattdessen machte in politischen Kreisen vor den Tripartite-Verhandlungen (die bei Drucklegung dieses Bandes erst zur Hälfte vorbei sind, sodass wir hier nicht auf die Ergebnisse eingehen können) das Unwort der „selektiven Sozialpolitik“ die Runde. Abgesehen davon, dass dies nur Sozialabbau bedeuten kann, sind wir der Meinung dass eher von „sozialer Gerechtigkeit“ wie oben gezeigt oder auch von „Investitionen in die Zukunft“ gesprochen werden sollte¹⁸.

Aus der Politik hat bisher niemand einen konkreten Vorschlag in Richtung „selektive Sozialpolitik“ gemacht. Einzig aus Gewerkschaftskreisen kam einerseits der Vorschlag, die Wohnungsbeihilfen stärker vom Einkommen abhängig zu machen (was sie aber schon sind), sowie andererseits nach dem Motto „reiche Leute brauchen kein Kindergeld“ letzteres einkommensabhängig zu gestalten, beispielsweise dadurch, dass es mit dem gesamten Einkommen zusammen besteuert würde. Hierzu sowie zu anderen Überlegungen, die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Arbeitslosengeld und garantiertes Mindesteinkommen betreffen, siehe das Kapitel 5 dieses Bandes¹⁹.

Dort gezogenes Fazit ist, dass man den Begriff der Selektivität aufgeben sollte, er führe höchstens zu Neid und der Jagd auf so genannte Faulpelze, was sicherlich dem sozialen Zusammenhalt nicht förderlich wäre. Demgegenüber sei gerade in Krisenzeiten Solidarität notwendig und die Beachtung der sozialen Gerechtigkeit umso wichtiger. Außerdem helfen heutige Sozialausgaben, zukünftige zu vermeiden.

Im Grossen und Ganzen also wird die Diskussion um Selektivität der Realität nicht gerecht. Deswegen: betrachten wir die Sozialausgaben nicht weiter als unproduktive Kosten, die erst mal verdient werden müssen, sondern als Investitionen in die Zukunft²⁰, die verhindern, dass Armut intergenerationell vererbt wird, die dadurch zukünftige Sozialausgaben reduzieren und die vor allem durch die solidarische Einbindung der Schwächeren in die Gesellschaft, durch ihre Teilhabe und ihre Befähigung ein Zusammenleben ermöglichen.

Literaturverzeichnis

ALLEGREZZA, SERGE (2010): Croissance économique et cohésion sociale: un choix éminemment politique. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

17 Für etwaige Vorschläge der Caritas siehe Schronen & Urbé (2007, 2008 und 2009) sowie an anderer Stelle in diesem Band.

18 Vgl. Delors & Dollé (2009).

19 Urbé (2010).

CARITAS EUROPA (2010): Armut mitten unter uns. Brüssel.

DELORS, JACQUES & DOLLÉ, MICHEL (2009): Investir dans le social. Paris.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2009/index.html>.

GUIO, ANNE-CATHERINE (2009): What can be learned from deprivation indicators in Europe? Paper presented at the Indicators Subgroup of the Social Protection Committee. 10th February 2009, Bruxelles.

LORENTZ, NATHALIE & TCHICAYA, ANASTASE (2007): L'accès aux soins de santé pour tous: un défi pour l'équité. Dans : Vivre au Luxembourg – Chroniques de l'enquête PSELL-3/2005, CEPS/INSTEAD, Differdange.

NIEPHAUS, YASEMIN (2009): Multidimensionale Deprivation: Armutsgefährdung und medizinisch-gesundheitliche Versorgung. In: SOEPpapers des DIW, Berlin.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007, Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit. Confédération Caritas Luxembourg.

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

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. Confédération Caritas Luxembourg.

STATEC (2009): Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique N° 109, Luxembourg

TRABERT, GERHARD (2007): Macht Kinderarmut krank ? Die soziale Lebenslage beeinflusst die gesundheitliche Situation. In: Forum Sozialarbeit und Gesundheit 1/2007, Seiten 11-16, Mainz.

URBE, ROBERT (2008): Kinderarmut, auch in Luxemburg. In: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2008, Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung, Confédération Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2009): Auch im reichen Luxemburg gibt es Armut. In: SAINT-PAUL LUXEMBOURG (éditeur): Marienkalender 2009, Seiten 136-140, Luxembourg.

URBE, ROBERT (2010): Le Budget de l'Etat en temps de crise. In: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

4. La crise économique et la place financière

ROBERT URBÉ

4.1 Les actions de sauvetage étatiques

Oui aux actions de 2008 : en automne 2008 le gouvernement a mis à disposition de deux banques dites systémiques environ 3 milliards d'euros, soit sous forme de capital, soit sous forme de prêt.

En relation avec l'action de sauvetage des banques il faut d'abord constater qu'il n'y a pas eu d'alternatives¹. L'action de sauvetage n'a évidemment pas été conduite pour le bonheur des banques ou de leurs managers, mais pour éviter la perte des dépôts des clients, ou encore pour éviter que leurs crédits n'échoient pas prématurément ou seraient menacés d'être vendus, ce qui aurait été pire².

Ceci posé il faut aussi prendre en compte un autre groupe d'intéressés, à savoir les actionnaires : moins les grands investisseurs institutionnels (même si ceux-ci ne font parfois pas plus que de gérer l'épargne ou encore les promesses de pensions d'autrui), mais plutôt les petits actionnaires. Même si ceux-ci ont besoin d'une certaine protection, il faut éviter une réaction qui commence à devenir universelle aussi bien auprès des grands que des petits actionnaires : s'il s'agit de pertes imminentes ou réalisées, on fait appel à l'Etat ! Il faut quand même reconnaître que celui qui retire son argent de son compte épargne pour l'investir en actions dans l'espoir de toucher un gain plus élevé, doit aussi envisager la possibilité d'une

1 Ce serait aussi trop facile de montrer du doigt ces sommes élevées qui auraient été « trouvées » pour les banques, tandis que tel ne serait pas le cas pour combattre la pauvreté. D'autre part évidemment, il faut aussi voir que selon une étude du STATEC « seulement » 242 mio. € suffiraient pour réduire le taux de risque de pauvreté à zéro, voir Conseil Économique et Social (2008), page 44-45.

2 Pendant que les gouvernements du continent européen ont soutenu les banques avec des liquidités de l'ordre de 104 milliards € (en partie sous forme de capital), au Royaume Uni seul des crédits pourris de 108 milliards € ont été et sont menacés d'être vendus à des investisseurs (des fonds) étrangers. S'il s'agit de crédits qui avaient été encourus pour financer l'achat d'un logement privé, ces nouveaux investisseurs ne vont pas attendre à mettre les propriétaires à la rue pour liquider les crédits achetés au plus vite et avec le plus haut rendement possible.

perte. Sinon ce serait la mise en réalité effrontée du principe : individualiser les bénéfices, socialiser les pertes !³

4.2 Nécessité de nouvelles régulations internationales

La nécessité de nouvelles régulations plus strictes pour éviter que de tels faits puissent se reproduire a été reconnue par tout le monde entre automne 2008 et printemps 2009, elle est encore préconisée aujourd'hui par l'un ou l'autre⁴. Mais mis à part un certain activisme lors de sommets nommés G20, sur des champs secondaires guère en relation avec des régulations plus strictes, rien ne s'est passé. Les règles sont les mêmes, les acteurs sont les mêmes (au moins pour la majeure partie) et le Casino tourne de nouveau : on joue les mêmes jeux, on empoche les mêmes bonifications et les banques affichent de nouveau des bénéfices !

Il faut donc, aussi pour le Luxembourg, se livrer à la vérité que malgré l'engagement énorme de l'Etat et malgré que le Premier ministre a traité les « jongleurs des marchés financiers » de criminels⁵, l'influence du gouvernement sur les marchés financiers n'a pas augmenté (serait-ce par le biais de la CSSF⁶ ou par l'installation d'un commissaire du gouvernement auprès de certaines banques ; l'on aurait aussi pu désirer une plus grande cogestion de la part des salariés).

Evidemment le point crucial est l'installation d'une nouvelle architecture du système financier international. Ces nouvelles règles doivent être formulées d'une manière à éviter que des aberrations pareilles, qui ont mené au quasi-effondrement ne se reproduisent. D'une part cela se traduirait par le fait que les gouvernements reprennent leur rôle de régulateur et contrôlent les marchés, ce qui inclut la nécessité que la transparence des marchés soit telle qu'un contrôle effectif puisse avoir lieu. Jusqu'ici la situation ainsi que la complexité de la matière sont telles que ni les structures internes des banques (conseil d'administration, commission de surveillance,...) ni les instances gouvernementales ne comprennent vraiment tous les produits dans leurs détails. Mais, d'un autre côté, il faut aussi éviter que la cupidité la plus poussée ne continue de déterminer les actions des acteurs sur le marché. Les banques aussi ont une responsabilité pour le bien commun ! L'on parle beaucoup de la responsabilité des entreprises, et il y a aussi eu quelques initiatives dans ce sens, mais on n'en perçoit pas les retombées dans la gestion des affaires. Sans l'existence de repères éthiques octroyés de

3 Quand le président américain a annoncé le 24 mars 2009 la création d'une „Bad Bank“ (qui achèterait à petit prix les crédits „pourris“ des banques commerciales), les actions de la City-Bank ont fait un bond de 17%!

4 Citons comme exemple le directeur de l'association ABBL (Association des Banques et Banquiers, Luxembourg) : « La morale ne suffit pas, il nous faut une réglementation. » ; dans Rommes (2010).

5 Voir le discours sur l'état de la nation du 22 mai, Gouvernement Luxembourgeois (2008).

6 La Commission de Surveillance du Secteur Financier.

l'extérieur, il est difficile à entrevoir un avenir raisonnable. Ceci vaut d'autant plus pour le Luxembourg, où nous avons vu ces derniers mois qu'une course aux niches⁷ au détriment de nos voisins n'est pas une alternative raisonnable.

4.3 Les bonus des traders

On a beaucoup parlé des bonus des traders, non pas parce qu'il s'agit bien ici d'un problème majeur quant à la convalescence des marchés financiers, mais parce qu'il s'agit d'un élément fâcheux qui démontre le manque de compréhension des banques et de leurs employés. Du côté des acteurs financiers il n'y a pas de reconnaissance ou de sentiment de faute commise. Au contraire, le système tel quel a repris, y inclus les bonus et ceux qui avaient touché ces émoluments dans le passé n'ont pas été pénalisés d'aucune sorte quand leurs transgressions ont conduit certaines banques au bord du gouffre.

Tous les bonus ou émoluments de performance financière sont prélevés juste avant la taxation des profits bancaires. Ce qui fait qu'ils ne sont imposés qu'au niveau des individus qui les reçoivent comme revenus personnels. Donc, ces profits en fait échappent à l'imposition en tant que surplus d'exploitation des institutions financières. Pour y remédier, le Royaume-Uni seul jusqu'à présent a imposé une taxe exceptionnelle de 50% sur les bonus individuels de 2009 de plus de £ 25.000.

Les banques touchées ont réagi pour la plupart en prélevant d'avantage de profits avant taxation pour neutraliser tout ou partie de l'effet de la taxe britannique exceptionnelle sur leurs employés ! Encore une fois, il ne s'agit pas du problème fondamental proprement dit, mais plutôt d'un élément emblématique qui empêche de croire dans les forces auto-régulatrices.

Et que dire de l'avis du directeur de l'ABBL⁸ que les bonis ne sont pas mauvais en soi ? Selon lui, Ils ne le seraient que s'ils rendaient impossible ou s'ils entravaient la fonction principale des marchés financiers, c'est-à-dire de munir l'économie des moyens financiers nécessaires.

Il faut répliquer à cela que tel serait le cas si les marchés financiers traitaient seulement les moyens financiers épargnés pour les mettre à disposition de l'économie réelle. Cependant les marchés financiers internationaux traitent plus que 50 fois les sommes nécessaires aux transactions de l'économie réelle. Et cet argent sert uniquement à la spéculation et aux bonus des traders et autres qui sont calculés là-dessus. Et leur ampleur entraîne ces traders dans des

7 En fait il ne s'agit ici pas de niches, mais plutôt de profiter des autres. Utiliser vraiment des niches (de savoir-faire, de connaissance, etc. au lieu de niches de souveraineté) ne poserait pas de problème, ni à nos voisins, ni du côté de l'éthique.

8 Voir Rommes (2010).

investissements spéculatifs très risqués qui peuvent s'avérer potentiellement rémunérateurs, tandis que d'éventuelles pertes ne réduisent pas du tout leurs émoluments. Voilà pourquoi une action au niveau international s'impose, même si cela ne résoudra pas tout.

En fait, il importe de repenser entièrement comment traiter bonus et imposition fiscale bancaire, ceci dans le cadre de la coopération et de la régulation internationales des banques. C'est pourquoi le Luxembourg Institute for Global Financial Integrity a voulu lancer le débat en publiant un « Livre Vert » sur la question⁹. Il s'agit en fin de compte de trouver le moyen de changer le comportement des acteurs financiers. Le comportement persistant actuel conduit inéluctablement à la réalisation du risque systémique, donc à la crise financière et par-là à la crise économique avec ses effets néfastes sur la condition humaine.

4.4 Le problème des marges irréalistes

Si l'économie réelle produit des ROI¹⁰ de 5, 6, 7 ou 8% en moyenne, il est impossible de garantir à des investisseurs des rendements de 20 à 25% d'une manière durable, sans pour cela vivre aux dépens des autres. Il n'y a pas de critiques fondamentales à formuler à l'envers des agents qui conseillent aux investisseurs des placements à rendement élevé. Mais se pose la question, avec quelles méthodes¹¹ ces rendements sont réalisés, et de plus il faut aussi expliquer à ces investisseurs que la possibilité d'un rendement supérieur va aussi de pair avec un risque plus élevé. Mais apparemment ils n'en veulent rien entendre, plutôt l'on réclame que dans le cas de pertes ce serait l'Etat qui devrait intervenir. Donc il ne s'agit pas seulement de contrôler de nouveau les marchés financiers libéralisés à outrance, mais aussi d'engendrer un nouveau paradigme auprès des investisseurs : pendant que la grand-mère, à la recherche d'un rendement illimité, ne prend pas d'égard à rien, la prochaine augmentation du rendement est réalisée par une série de licenciements qui touchent son propre petit-enfant.

4.5 Au revoir secret bancaire

Le secret bancaire, ou plutôt le reste minable qui en a persévéré, ne peut être sauvé. Au lieu de mener depuis des années des combats de retraite qui néanmoins finissent chaque

9 Voir Ligfi (2010).

10 « Return on Investment », retours sur les investissements.

11 Par exemple il y a des fonds qui achètent des entreprises bien portantes pour les scinder en petites portions qui sont alors exploitées et saignées, puis vendues ; et à la fin les différentes parties n'emploient plus qu'une fraction des salariés que l'entreprise a employés jadis. Le fonds en question est entre-temps à la recherche de la prochaine victime. Seulement en utilisant de telles méthodes on est capables d'engendrer des bénéfices de 20 ou 25%, non pas avec une gestion d'affaires sérieuse.

fois par des défaites, il serait plus raisonnable de rassembler les troupes à nouveau après une retraite totale, pour ensuite mener une attaque brusquée, pour rester dans ce jargon militaire. Mais laissons ce jargon: nous ne pouvons tout simplement pas continuer de rechercher nos avantages au détriment des autres !

Nos avantages devraient plutôt être le fruit de notre travail, par exemple parce que nous sommes meilleurs, plus rapides et plus efficaces que d'autres. Si notre place financière attire des institutions étrangères, parce qu'elles ont compris que nos agents ont une meilleure formation, qu'ils sont plus innovateurs et plus efficaces, que l'environnement institutionnel est positif et que l'université aussi, respectivement la Luxembourg School of Finance, font la différence, dans ce cas-là nous disposons d'avantages durables que d'aucuns nous peuvent envier mais que personne ne peut nous enlever.

De même le regard envieux lancé vers les riches qui envisagent de prendre domicile au Luxembourg et/ou veulent y placer leurs avoirs pour les faire gérer, lui aussi ne représente qu'une solution au détriment des autres et donc ne peut être durable.

Il ne s'agit donc plus de défendre le secret bancaire, mais de développer des nouvelles procédures, de nouveaux produits, etc. pour trouver le succès auprès des marchés. Nous pourrions évoquer comme exemple l'industrie des fonds d'investissements, même si beaucoup reste à parfaire, par exemple concernant les fonds éthiques. Par ailleurs il faudrait se demander pourquoi l'idée des fonds de pension a tellement de difficultés à faire son chemin.

La place financière doit s'assainir. Les institutions qui désirent s'implanter au Luxembourg doivent le faire parce que le climat leur est favorable et non parce qu'elles rencontrent ici le moins d'obstacles pour participer au Casino mondial, et par surenchère paient encore les impôts les moins élevés sur d'éventuels bénéfices.

Par exemple nul dans ce pays ne comprendrait que la « Spuerkeess » ou encore la Banque Raiffeisen ne jonglerait avec l'épargne des gens sur le marché de Londres ou encore que la SNCI¹² placerait des liquidités éventuelles dans des investissements à haut risque et donc installerait une filiale à Singapour (ce qui vaut aussi pour des placements à risques du fonds de compensation des assurances-pension).

Mais à côté de la nécessité d'une meilleure régulation des marchés financiers se pose aussi la question du système prépondérant des banques universelles¹³. Il serait peut-être plus astucieux de réserver les marchés spéculatifs à des banques d'investissement spécialisées qui alors pourront perdre au jeu leurs propres fonds ainsi que ceux des personnes qui leur ont expressément confié les leurs à cette fin, mais non l'argent de milliers de petits épargnants.

12 Société Nationale de Crédit et d'Investissement.

13 On appelle « banque universelle » une banque qui se donne ou a le droit de se donner à toutes sortes d'opérations financières, tandis qu'ils existent des banques spécialisées qui ne se livrent qu'à certaines opérations comme par exemple les investissements ou les crédits hypothécaires.

Celui qui se rend à Mondorf au Casino, sait qu'il risque de perdre son argent ; l'enseigne ne prétend d'ailleurs pas qu'il s'agit d'une banque (bien qu'on peut y faire sauter une banque !). Là où l'enseigne annonce « banque » et où le rendement se limite à des intérêts de 1,5%, l'épargnant devrait avoir confiance que nul ne se donne à des investissements spéculatifs avec son épargne.

Pour le moment nous vivons une situation malsaine : le spéculateur potentiel se sent doublement sécurisé, puisque le petit épargnant ne sera pas lésé :

- le fonds de secours des banques garantit maintenant les placements jusqu'à 50.000 € au lieu de 20.000 € auparavant
- et comme le gouvernement doit intervenir dans le cas de banques systémiques, et qu'il intervient aussi comme il l'a démontré, un cordon sécuritaire supplémentaire est dressé.

Cette situation n'est pas propice à un assainissement du réseau bancaire. À notre avis, cinq conditions y seraient nécessaires :

- une régulation plus forte de la part du pouvoir politique,
- une transparence sur les marchés internationaux ; des informations claires requises dans les publications qui conduisent à un contrôle effectif de la part du public,
- la promotion de banques spécialisées et limitation des autres banques à des affaires dites traditionnelles,
- un développement plus poussé de nouvelles procédures et de nouveaux produits, accompagné d'une meilleure formation des employés,
- une Imposition plus juste des bénéfices.

4.6 Trop de liquidités sur les marchés internationaux

Les dernières décennies la quote-part des salaires dans le produit national brut a baissé, tandis que celle du capital a augmenté. Ceci a conduit à ce que les investisseurs ont eu à disposition plus de capital que nécessaire pour leurs investissements (en relation avec les perspectives de vente), et comme d'autant plus les rendements sur investissements financiers étaient plus élevés que ceux en économie réelle, de plus en plus d'argent « libre » a envahi les marchés financiers. Le problème majeur des marchés financiers consiste dans le fait qu'on n'y marchande pas seulement les sommes qui sont nécessaires au fonctionnement de l'économie, mais que bien au contraire une somme de capitaux libres d'au moins 50 fois plus grande envahit les marchés et ne sert uniquement à la spéculation.

Les marchés financiers ne voient donc plus leur raison d'être dans le fait de servir l'économie dite réelle, mais ils ont trouvé leur propre raison d'être : celle de faire de l'argent moyennant l'argent, ou comme d'aucuns disent « faire travailler de l'argent » ! L'argent ne

travaille pas. seuls les hommes peuvent travailler et quant à tout le reste, il s'agit au mieux d'un euphémisme.

4.7 Introduction d'un impôt sur les transactions financières

Revenons à la fin à un des remèdes le plus discuté et disputé sur la scène internationale depuis quelques années. Le fait que sur les marchés internationaux les volumes de transactions dépassent d'un multiple les seules transactions nécessaires au bon déroulement de l'économie dite réelle, ainsi que le fait que de telles transactions peuvent engendrer lors de bulles spéculatives des perturbations majeures des marchés a déjà conduit relativement tôt au développement de l'idée d'introduire une taxe sur de telles transactions. Tandis que Keynes¹⁴ en avait déjà proposée une pour les marchés des actions, Tobin¹⁵ l'a fait plus tard pour les marchés des devises et c'est sous le nom de « taxe Tobin » que l'idée a trouvé une certaine popularité au cours de ces dernières années.

Puisqu'un certain nombre d'opérations spéculatives se font avec des marges relativement petites, mais réalisées sur de gros volumes, Tobin avait proposé une taxe de 1% sur toutes les opérations de devises. Une telle taxe pourrait déjà empêcher en soi un certain nombre de transactions spéculatives tout en ayant pour effet une atténuation des fluctuations des cours. Mais la taxe en question pourrait aussi générer une recette non négligeable pour le fisc.

Aujourd'hui l'idée d'une telle taxe a été remise à étude aussi bien en Grande Bretagne qu'en France et dernièrement en Allemagne.

Bien qu'une telle taxe puisse avoir un taux nominal relativement petit, son résultat devrait quand même être assez important. Par exemple son impact en Grande Bretagne a été estimé d'être de l'ordre de grandeur de 4,9% du PIB¹⁶ concernant une taxe de seulement 0,1%.

Il n'est donc pas exclu que l'idée d'une telle taxe ne fasse son chemin justement en ces temps-ci : elle apportera une recette non négligeable en temps de crise aux budgets publics qui en ont cruellement besoin et elle servira encore à réduire le potentiel de crises spéculatives futures. A voir donc quels cheminements cette idée va prendre dans les prochaines années.

Bibliographie

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2008) : Evolution économique, sociale et financière du pays 2008. Luxembourg.

¹⁴ Keynes (1936).

¹⁵ Tobin (1978).

¹⁶ Voir Schulmeister e.a. (2009).

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2009/2008/index.html>.

KEYNES, JOHN MAYNARD (1936) : The general Theory of Employment, Interest and Money. London.

LIGFI - LUXEMBOURG INSTITUTE FOR GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY (2010) : Rethinking bank taxation and bonuses. to be published on www.ligfi.org.

ROMMES, JEAN-JACQUES (2010) : Finance et éthique. Dans : Actes de la Section des Sciences Morales et Politiques de l'Institut Grand-Ducal, Volume XIII, Luxembourg.

SCHULMEISTER, STEPHAN & SCHRATZENSTALLER, MARGIT & PICEK, OLIVER (2008) : A general financial transaction tax – motives, revenues, feasibility and effects. Wien.

TOBIN, JAMES (1978) : A Proposal for International Monetary Reform. In : Eastern Economic Journal, 1978, 4, Seiten 153-159, Ramapo.

5. Le Budget de l'Etat en temps de crise

ROBERT URBÉ

5.1 Critères pour l'établissement du budget en temps de crise

Le budget de l'Etat luxembourgeois pour 2010 affiche un déficit¹ prévu de 2.261 mio. € à comparer à un résultat négatif de 1.096 mio. € en 2009 (estimation de fin janvier 2010). Les années à venir verront toujours des budgets déficitaires selon la programmation pluriannuelle du Gouvernement², allant de -1.900 à -2.000 mio. € en 2011 jusqu'à -1.050 à -1.200 mio. € en 2014. Ces déficits qui mèneront à une dette consolidée en 2014 de 12.885 mio. € pèsent donc sur les années à venir et réduisent la marge de manœuvre. Ils sont cependant expliqués et légitimés par la nécessité d'une politique anticyclique en temps de crise.

En effet, il existe une théorie économique qui préconise de remplacer la demande privée manquante par une demande accrue de la part de l'Administration publique en recourant à des déficits budgétaires. Cette même théorie prévoit évidemment qu'en temps de reprise économique l'activité étatique soit réduite, les recettes d'Etat augmentées et les excédants budgétaires ainsi générés employés à réduire les dettes engagées antérieurement. Fait partie d'une telle politique aussi la volonté de garantir le pouvoir d'achat de la population pour autant que possible (par des réductions de taxes, subventions, transferts sociaux accrus,...) afin de pallier à la demande privée diminuante. Et mutatis mutandis en temps de reprise économique des augmentations d'impôts peuvent réduire le pouvoir d'achat supplémentaire et pallier ainsi à une inflation exorbitante.

Conduits d'une telle manière, les cycles budgétaires peuvent être gérés sans entraver la situation sociale du pays. Pour revenir à un équilibre budgétaire, même un excédant, il suffit de bien manœuvrer le jeu des impôts (puisque une augmentation trop brutale des taxes pourrait étouffer la reprise économique), ainsi que de ramener les dépenses extraordinaires dont on a gonflé le budget en temps de crise au niveau qu'elles ont eu avant la crise. Donc

1 Nous tablons ici sur le déficit de l'administration centrale de l'Etat, hors les résultats des administrations locales (communes et syndicats de communes), minimes en comparaison, et de la sécurité sociale, largement excédentaire. Le déficit total de l'Administration publique selon les critères de Maastricht s'élève selon les prévisions à -1.539 mio. € pour 2010, ce qui représente 3,9% du PIB (3% sont permis, les prévisions indiquent que ce seuil sera de nouveau respecté à partir de 2011).

2 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010), page 16.

le rétablissement de l'équilibre budgétaire ne nécessiterait pas de réductions des dépenses sociales réclamées cependant de par toute l'Europe par certains acteurs pour les années à venir. En fait si le but de l'action d'un gouvernement n'est pas la croissance en soi, ni la compétitivité économique³, mais le bien-être de ses citoyens, ses mesures ne doivent pas entraver les possibilités de ceux qui se trouvent en bas de l'échelle et qui profitent des transferts sociaux. Le fardeau à porter doit toujours rester proportionnel aux possibilités et donc les couches les plus aisées de la population devront être celles à contribuer le plus.

Telle est bien la théorie ! Cependant les problèmes qui se posent en pratique, outre des choix politiques volontaires évidemment, sont de l'ordre du « quand » et du « combien ». D'une part, il faut décider quand est venu le moment où la reprise a pris assez d'ampleur pour commencer et le désengagement de la demande publique et la réduction du pouvoir d'achat par des augmentations d'impôts. D'autre part, il faut encore chaque fois décider de l'ampleur du désengagement public ainsi que du degré d'augmentation des impôts. Là réside tout l'art de gouverner, et si c'était simple et si les mesures à prendre pourraient être définies mécaniquement, on pourrait confier le gouvernement à des ordinateurs. Mais tel n'est pas le cas et il faut donc des hommes qui, en tablant sur un avenir incertain, prennent les bonnes mesures, et qui dans cela peuvent évidemment se tromper. De telles erreurs sont inévitables, mais elles ne doivent pas encore être aggravées par une volonté de prendre certaines mesures. Et c'est là que la responsabilité des politiciens joue : qu'en connaissance de cause ils prennent les bonnes décisions, et dans ce cas nous pourrions admettre que dans l'incertitude ils se trompent.

En résumé : en temps de crise il faut évidemment prendre les décisions budgétaires qui s'imposent économiquement. Mais il n'y a là-dedans pas d'innocence politique et sociale ! Un redressement des finances publiques peut être construit d'une manière à ne pas léser ceux qui ont déjà été les victimes de la crise ainsi que ceux qui étaient marginalisés avant la crise et le restaient. Cela mènera évidemment à une situation où la facture sera payée par ceux qui sont à même de le faire, donc les plus aisés. Là encore évidemment l'astuce sera de prélever les deniers nécessaires sans trop charger les couches moyennes, en sachant cependant que ce ne pourront pas être seulement les plus riches qui contribueront, parce que l'objectif ne peut être réalisé que si les couches les plus larges de la population y participent.

3 Compétitivité économique qui est d'ailleurs décrite par le Ministre de l'Economie dans la préface du Bilan compétitivité 2007 (Gouvernement luxembourgeois, 2007) comme « une notion multidimensionnelle » et il cite la définition du CES selon laquelle elle est « la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement. » ; ensuite il souligne « que la compétitivité n'est qu'un instrument au service d'un objectif à plus long terme : le bien-être des citoyens ».

5.2 L'importance du budget pour le secteur social

En regardant de près le budget de l'Etat luxembourgeois⁴ pour 2010, on remarque que sur les dépenses totales de 9.794 mio. € un peu plus que la moitié (51,3%) est dépensé par trois ministères : 1.168 mio. € par le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, 1.731 mio. € par le Ministère de la Famille et de l'Intégration et 2.127 mio. € par le Ministère de la Sécurité sociale. Si l'on ajoute à ceux-là le Ministère du Développement durable et des Infrastructures avec des dépenses de 1.288 mio. €, ces quatre ministères dépensent presque les deux tiers du budget total à savoir 64,5 %.

Ces chiffres montrent à eux seuls déjà l'importance du budget pour le secteur social. Cette importance doit cependant être appréciée selon deux angles de vue différents. D'une part ces dépenses prévoient des transferts sociaux importants à destination de personnes qui en ont besoin, pour ne citer que quelques exemples : 946 mio. € comme participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance (y inclus les prestations de maternité et les frais de la Caisse Nationale de Santé) ; 1.149 mio. € comme participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension contributive ; 1.106 mio. € comme frais de fonctionnement et prestations de la Caisse nationale des prestations familiales ; 586 mio. € comme dépenses du Fonds pour l'emploi ; 236 mio. € comme frais de fonctionnement et prestations du Fonds national de solidarité ; 50 mio. € comme aides au logement.

Le deuxième angle de vue est celui d'une multitude de services sociaux qui offrent en partie à ces mêmes personnes, mais aussi à d'autres des services qui se prêtent pour les soutenir dans des circonstances les plus variées allant de la garde d'enfants, par le conseil en matière de désendettement et l'aide aux sans abris jusqu'aux services destinés aux personnes handicapées et âgées. D'une part, il est certain que sans ces services des milliers de personnes ne seraient pas en mesure de faire leur vie (y compris de pouvoir aller travailler et ainsi apporter leur contribution à la société sous forme de prestation de service, mais aussi de paiement d'impôts et de contributions sociales). D'autre part ces services sociaux représentent eux-mêmes un marché de travail d'une certaine envergure ; bien qu'il est difficile d'opérer avec des chiffres exacts, l'on peut estimer selon la définition exacte de ce secteur entre 12.000 à 20.000 le nombre de salariés. La prestation de services sociaux peut donc aussi être vue comme un secteur stabilisateur en ce qui concerne sa contribution à l'offre d'emplois. Notons à titre d'exemple pour les dépenses afférentes aux services sociaux celles inscrites au budget du Ministère de la Famille et de l'Intégration d'une somme de 318 mio. € ou encore celles inscrites au budget du Ministère de la Santé comprenant la somme de

4 Voir Gouvernement luxembourgeois (2009b).

28,7 mio. € sans oublier ceux inscrits auprès d'autres ministères (e.a. du Travail et de l'Emploi, de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle et de l'Egalité des chances).

Une réduction des dépenses sociales dans le budget court donc d'une part le risque de nuire directement à ceux qui ont besoin de transferts sociaux respectivement de services sociaux, mais d'autre part elle court aussi le risque de provoquer une réduction de l'offre d'emplois.

5.3 Une politique sociale plus sélective ?

On nous a annoncé déjà dans la déclaration gouvernementale⁵ du nouveau gouvernement tenue le 29 juillet 2009 à la Chambre des Députés que la politique sociale du gouvernement voulait devenir plus sélective. On a entendu le même son de cloche les derniers mois à plusieurs reprises, dont les débats parlementaires autour du budget 2010. On retrouve encore la même formulation dans la 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014, élaborée par le Ministère des Finances⁶ en janvier 2010 et présentée à la Chambre des Députés début février 2010. Cependant jusqu'ici aucune instance officielle n'a présenté des propositions, comment cette sélectivité pourrait fonctionner et où elle pourrait jouer. Les syndicats OGBL et LCGB ont proposé les aides au logement⁷ respectivement les allocations familiales⁸ comme possibilités, d'autres préconisent la « Mammerent ». D'autres propositions n'ont pas encore été avancées.

Affirmons dès le début que selon notre avis une réduction des allocations familiales sans équivalent serait un mauvais signe : il mettra en danger la solidarité dans le sens où ceux qui ne profiteraient plus de cette allocation se sentiraient exclus et dès lors moins prêts de soutenir avec leurs impôts le paiement des autres. Une réduction des allocations familiales en augmentant parallèlement des offres en nature pourrait cependant trouver notre accord et nous avons d'ailleurs déjà proposé en 2007 un tel changement⁹ (suite à la non-indexation des allocations familiales). Ce serait un changement dans la politique familiale, mais vu son côté compensatoire, l'effet sur les finances publiques en général serait plutôt limité.

Reste alors la question s'il y a d'autres parties du « budget social » qui s'offrent à plus de sélectivité. Comme l'assurance pension est en train d'être étudiée et comme il

5 Voir Gouvernement luxembourgeois (2009a).

6 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

7 Ceci en ajustant les limites de revenu ; cependant la situation sur le marché immobilier et locatif préconise plutôt plus de subventions étatiques dans ce domaine que moins.

8 On pourrait les soumettre au paiement d'impôts, ce qui en fin de compte reviendrait au même que de les supprimer et d'augmenter en compensation le bonus pour enfants.

9 Voir Schronen Danielle & Urbé Robert (2007).

est prévu de mener à terme ces travaux dans la première moitié de la législature, n'en parlons pas ici. Pourrait-on introduire plus de sélectivité dans l'assurance maladie ? En laissant payer ceux dont le revenu est supérieur à une certaine limite une participation plus grande aux médicaments, aux mémoires d'honoraires de médecins et autres ou encore aux frais d'hospitalisation ? Ne mettrait-on pas encore une fois la solidarité en péril comme mentionné déjà plus haut ? Nous pensons qu'une telle politique n'est guère envisageable. On pourrait cependant apporter un élément de plus de justice en matière d'assurance maladie en supprimant le seuil de la contribution maximale, fixé à cinq fois le salaire social minimum¹⁰. En matière d'assurance dépendance aussi nous ne voyons pas non plus d'éléments qui se prêteraient à une « sélectivité ».

S'attaquerait-on alors aux prestations de l'Administration de l'emploi en matière de chômage ? Ne l'espérons pas, puisque bien au contraire des efforts beaucoup plus importants doivent être faits pour donner de l'espoir nouveau à ceux qui se trouvent sans emploi.

Reste donc le RMG (revenu minimum garanti) dont une révision est annoncée dans le programme gouvernemental¹¹. Mais s'agirait-il de le réduire ? Encore une fois : ne l'espérons pas. Toutefois il serait utile de revoir le fait que jusqu'ici chacun qui reçoit le RMG, reçoit la même somme. Puisque d'une part les frais de logement peuvent varier de 0 à 600 € ou même 700 € il serait utile de scinder le RMG en deux parties : une qui s'orienterait d'après les frais de logement effectifs et une autre à montant égal pour tous se référant aux autres frais courants. Comme d'autre part il existe bien des situations qui demandent des dépenses spéciales (en cas de maladie, d'handicap etc.) il s'avérerait aussi utile d'introduire un troisième élément s'orientant d'après des besoins spécifiques. Nous pensons même qu'une telle réforme outre d'introduire plus de justice sociale pourrait mener à des dépenses un peu moins élevées, mais l'impact sur les finances publiques serait sûrement mineur.

En fin de compte il n'est pas à prévoir où pourraient être réalisés de grands effets d'épargne grâce à une plus grande sélectivité, sans vraiment couper dans le vif et rendre le filet social plus troué.

Le même argument vaut évidemment encore plus en ce qui concerne les services sociaux en raison de leur impact sur l'emploi.

Cependant, et ceci vaut finalement pour tous les postes budgétaires, personne ne saurait nier la nécessité de regarder de près toute dépense aussi dans le domaine social, pour assurer qu'elle est toujours nécessaire. Partout, et pourquoi pas dans le domaine social, se sont implantées des dépenses qu'on a oubliées ensuite d'évaluer régulièrement. Si ceci

10 De cette manière le pourcentage de contribution de ceux dont le revenu se situe au dixième de ce seuil se réduit à la moitié de celui des personnes qui touchent un revenu moins élevé que ce seuil, et ce pourcentage continue à diminuer si le revenu augmente.

11 Voir Gouvernement luxembourgeois (2009a).

se fait maintenant, cela rapporte certaines réductions de dépenses, mais il ne s'agit pas là de réductions véritables des prestations, et ce sera non plus un exemple de « sélectivité ».

En général nous recommandons d'oublier cette vocable de « sélectivité », car elle ne rapporte rien de positif, tout au plus peut-elle inciter les uns et les autres à la jalousie sociale ou même à la chasse aux prétendus fainéants etc. ce qui n'augmenterait sûrement pas la cohésion sociale.

Au contraire, justement en temps de crise il faudrait beaucoup plus tabler sur la notion de « justice sociale » et voir que soit donné à ceux qui en ont besoin et que ceux qui sont en mesure de le faire se montrent solidaires en participant aux dépenses nécessaires.

Et n'oublions pas que le fait d'épargner des dépenses sociales maintenant peut entraîner des nécessités de dépenses accrues plus tard, ou pour le dire à l'inverse, investir dans le social peut épargner des sommes plus élevées pendant les années à venir : des études parlent d'un rendement sur les dépenses sociales de 12,9 \$ pour chaque \$ investi¹².

5.4 Quelles décisions pour le budget 2011 ?

Dans l'œuvre déjà citée plus haut¹³ le gouvernement trace une « trajectoire d'ajustement » des finances publiques qui prévoit des réductions annuelles du déficit prévu de l'ordre de 300 à 500 mio. € entre 2011 et 2014. Dans d'autres termes le budget de 2014 aura un déficit inférieur de 1.539 mio. € à celui de 2010.

Où donc trouver ces 1.539 mio. € sans toucher (trop) les dépenses afférentes au secteur social?

Pour trouver une réponse, essayons de retourner au début de nos réflexions : si en temps de crise les recettes de l'Etat diminuent et les dépenses augmentent, il doit être l'inverse en temps de reprise. Il faudrait donc d'une part réduire les dépenses supplémentaires introduites pour parer la crise (le programme conjoncturel que le gouvernement avait ficelé en mars 2009 se chiffrait à environ 1.228 mio. €, donc il s'agit là du montant à réduire d'ici 2014)¹⁴. Comme d'autre part des impôts supplémentaires (ordinaires à cause de l'activité économique plus élevée, mais aussi extraordinaires comme l'impôt de solidarité) deviendront possibles, un redressement des finances publiques d'ici 2014 paraît plus que probable. Le tout se joue les années intermédiaires : quand commencer et à quelle allure réduire les dépenses et augmenter les recettes. Au lieu de définir à cet effet une stratégie jusqu'en 2014 il serait plus

12 Voir e.a. Achten Manuel, Deepen Marco, Horn Nicole & Schronen Danielle (2008), p. 174-176.

13 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

14 Notons aussi que le déficit dans le budget de l'Etat, qui augmente de 2009 à 2010 de 1.337 mio. € est engendré par des dépenses qui ont augmenté (sur base des deux projets de budget) de 2009 à 2010 pour un montant total de 529 tandis que les recettes ont diminué de 808 mio €.

opportun de se fixer l'objectif 2014 bien que décidant d'année en année, en connaissance de cause, sur les variations à appliquer pour l'année suivante. Ce qui revient aussi à dire que maintenant, début 2010 il est beaucoup trop tôt pour prévoir le développement en 2011, n'ayant même pas encore connaissance des résultats définitifs de 2009 (rappelons que les prévisions ont dû être révisées entre octobre 2009 et janvier 2010 : le déficit budgétaire ne serait plus de 2,2% du PIB mais il serait réduit à 1,1% du PIB). Dans de telles insécurités avec un changement de 50% endéans quelques mois, il est fortement à déconseiller de fixer déjà des montants précis pour 2011 à 2014. D'autre part les activités suivantes pourraient s'avérer prometteuses :

- examiner à fond chaque poste budgétaire quant à son potentiel d'épargne (cet exercice au niveau de la ville de Luxembourg a résulté dans une épargne de 8% du budget total)
- préparer des scénarios alternatifs de réduction des dépenses (supplémentaires engendrées en temps de crise) et d'augmentation des recettes (selon le degré de reprise économique). Le moment venu et en connaissance des dernières données statistiques sur le développement macro-économique les bonnes décisions pourront alors être prises.

Cette stratégie se prête évidemment pour ce qui est des effets de crise. Si par contre d'autres pièges se trouvent dans le budget, ils doivent évidemment être attaqués en employant des moyens supplémentaires. Cependant les critères en matière de justice sociale et de répartition des charges doivent rester les mêmes que ceux énumérés plus haut : ne peuvent payer ni pour la crise ni pour les restructurations nécessaires ceux qui se trouvent déjà en bas de l'échelle ! Le Luxembourg est un des pays avec une imposition relativement modeste (comparée par exemple avec celle de nos voisins)¹⁵ et a dans le passé aussi profité d'apports d'impôts importants, par exemple du secteur financier. Le Luxembourgeois moyen doit nécessairement s'accoutumer avec un avenir dans lequel sa part dans le financement du bien-être national et partant dans le paiement d'impôts sera plus élevée. C'est peut-être une nouvelle ennuyeuse, mais acceptons que nous avons longtemps eu une belle vie, beaucoup plus belle que celle de nos voisins, et que maintenant nous serons sollicités plutôt à payer nous-mêmes pour notre bien-être, présent et futur.

Pour conclure : L'établissement du budget doit aussi anticiper des problèmes futurs et il doit être le reflet d'une politique de changement volontariste, si telle existe. Pour le Luxembourg 2011 il s'agit d'établir un budget qui suit plusieurs pistes. A côté du redressement des finances publiques et de la reprise économique, il doit aussi tenir compte des nécessaires changements en matière de politique énergétique et climatique, ainsi que de la viabilité des systèmes de sécurité sociale. Ceux qui ont la responsabilité d'établir ce budget 2011 ne sont pas à envier de leur tâche, observons les mois prochains comment ils s'en

15 Voir Molitor (2008).

tireront. Chercheront-ils des solutions de facilité en chargeant ceux qui n'élèvent pas leur voix, respectivement qui n'ont pas de voix (aux élections !), ou chercheront-ils des solutions plus respectueuses de la cohésion sociale et de la justice sociale ?

Bibliographie

ACHTEN MANUEL, DEEPEN MARCO, HORN NICOLE & SCHRÖNEN DANIELLE : „Kinderarmut & Bildung“: eine kindzentrierte Perspektive. Dans : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir.) : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt : Kinderarmut & Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2007) : Bilan compétitivité 2007. Perspectives de Politique Economique N° 7, Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009a) : Déclaration gouvernementale. Service Central des Imprimés et des Fournitures de Bureau de l'Etat, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009b) : Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. Document parlementaire N° 6100, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010) : 11^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014. Luxembourg.

MOLITOR, ROGER (2008) : Les prélèvements fiscaux et les transferts sociaux. Dans : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir.) : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt : Kinderarmut und Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit. Confédération Caritas Luxembourg.

6. Die Lage der Nation am Vorabend des 4. Mai 2010

ROBERT URBÉ

6.1 Standortbestimmung

Während eine Regierungserklärung zu Beginn einer Legislaturperiode sozusagen das Regierungsprogramm der nächsten 5 Jahre präsentiert, kündigt die Rede zur Lage der Nation jedes Jahr die Vorhaben der nächsten 12 Monate an, sie ist also sozusagen eine Deklaration der Absichten auf die einzelnen Regierungsjahre herab. Wie bereits 2006, so findet sie auch diesmal nach vorgeschalteten Tripartite-Verhandlungen statt. Diese Tripartite-Verhandlungen haben nach langen Monaten des Wartens, des Vorbereitens und der so genannten bilateralen „Beichtstuhlgespräche“ am 17. März 2010 begonnen, und sollen am 27. April dieses Jahres beendet werden. Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieser Zeilen war noch nicht einmal die Hälfte der Verhandlungen vorüber, sodass hier darauf nicht eingegangen werden kann.

Wohl aber war im Vorfeld festzustellen, dass Regierung und Sozialpartner sich diesmal besonders schwer taten, erst einmal zu einer gemeinsamen Standortbestimmung zu gelangen. Während die Regierung die in Gefahr geratenen Staatsfinanzen als das Hauptproblem bestimmt hat, haben die Arbeitgeber die schlechter gewordene Wettbewerbsfähigkeit beklagt und die Arbeitnehmer haben vorgerechnet, dass es so schlimm doch gar nicht sei. Dies ist zugegebenermaßen eine stark verkürzte Darstellung, die aber im Kern zutrifft. Es wäre zu wünschen, dass sich die drei Parteien doch noch auf eine halbwegs gemeinsame Sicht der Dinge einigen, denn wie sollte sonst eine gemeinsame Schlussfolgerung für die in Zukunft durchzuführenden Politiken möglich sein? Teilweise ist ja auch im Vorfeld bereits von einem möglichen Scheitern der Verhandlungen gesprochen worden; nun, wollen wir es nicht hoffen. Beim Erscheinen dieser Zeilen werden wir, hoffentlich, mehr wissen.

Sowohl in seiner letzten Rede zur Lage der Nation¹ vor den Wahlen von 2009, als auch in seiner Regierungserklärung² vom 29. Juli 2009 hat der Premierminister keinen Zweifel daran gelassen, dass das Land vor schweren Zeiten steht. Er hat aber auch gleichzeitig darauf hingewiesen, dass niemand genau vorhersagen kann, wie es kommen wird und

1 Vgl. Gouvernement Luxembourgeois (2009a).

2 Vgl. Gouvernement Luxembourgeois (2009b).

dass es deshalb auch schwierig sei, die richtige Politik festzulegen. Eine solche Vorsicht sei auch den drei Parteien angeraten. Es wäre fatal, im Angesicht ziemlichen Nebels und einer weit verbreiteten Unkenntnis über das zukünftige Geschehen, jetzt mit Brachialgewalt zu Politiken zu greifen, die dann gegebenenfalls zu einer Krise nach der Krise (oder in der Krise) führen, indem die vermeintlichen Anfänge eines langsam sich abzeichnenden Aufschwungs gleich wieder tot gewalzt werden. Behutsames auf Sicht Steuern, dazu eine Reihe von möglichen Antworten fertig im Rucksack, das wäre die richtige Haltung anlässlich einer solchen Ungewissheit. Dazu gehörigen keine markigen Worte à la „De Sozialstaat as ké Klésjen“, sondern vorsichtiges Abwägen gepaart mit langfristiger „wenn-dann“-Planung.

6.2 Zukunft gestalten

Im Gegensatz zu der Weltwirtschaftskrise die auf den Zusammenbruch von 1929 hin folgte haben sich diesmal die Regierungen europaweit, und sogar weltweit, dazu durchgerungen, nicht nur die Finanzmärkte zu stützen, sondern mit milliardenschweren Konjunkturpaketen die zurückgehende private durch eine öffentliche Nachfrage zu ersetzen, umso die Konjunktur zu stützen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge wie auch die gezielten Subventionen sollten helfen, die Umsatzrückgänge teilweise auszugleichen, und dadurch die Beschäftigung nicht zu weit zurück gehen zu lassen. Diese Methode des „deficit spending“ in Konjunkturtälern, auch „antizyklisches Vorgehen“ genannt, weil es sich gegen den Trend des Konjunkturzyklus stemmt und diesen nicht noch durch gleichgelagertes Verhalten verstärkt, ist seit vielen Jahren mit dem Namen Keynes³ verbunden. Seine Lehre baut darauf auf, dass Nachfrage zu Umsatz- und Produktionserhöhung führt, die wiederum eine Investitionsnachfrage nach sich ziehen wodurch sich ein sich selbst tragender Aufschwung ergibt. Da mit dieser Methode bisher erfolgreich ein allgemeiner Zusammenbruch verhindert wurde und selbst einzelne Einbrüche bisher nicht zu einem Flächenbrand geführt haben, ist nicht einzusehen, weshalb diese Methode jetzt plötzlich nicht mehr richtig sein sollte.

Vielleicht muss man darauf hinweisen, dass keynesianisches Verhalten in den letzten Jahrzehnten in Ungnade gefallen war. Ein gewisser Milton Friedman und seine Chicago-Boys haben der Welt einen neuen Verhaltenskodex vorgelegt, nämlich dass der Staat sich weitestgehend aus der Wirtschaft herauszuhalten habe. Ein schlanker Staat mit wenig Eingriffsmöglichkeiten braucht auch weniger Geld, sodass die Steuern gesenkt werden können. Wenn dann durch die vermehrte Geldmenge die Wirtschaft läuft („die Pferde zu saufen anfangen“), dann fallen auch genügend Brotsamen für die Armen ab und die Gesellschaft kann sich Sozialpolitik leisten („die dicksten Pferde geben die dicksten Pferdeäpfel von sich,

3 John Maynard Keynes, siehe z.B. sein Hauptwerk: Keynes (1936).

und daraus lässt sich allemal noch genügend herausholen“). Während Margret Thatcher und Ronald Reagan der britischen und der US-amerikanischen Wirtschaft dieses Rezept in den 70er Jahren verordnet haben, und dann nach und nach auf der ganzen Welt selbst sozialdemokratische Regierungschefs wie Tony Blair und Gerhard Schröder in dasselbe Horn gestoßen haben, hat die Krise 2008/2009 die meisten wieder auf den Boden der Tatsachen zurückgeholt und sie Keynes wieder aus dem Schrank holen lassen. Kaum aber hat sich die erste Aufregung gelegt und ist der Abschwung nicht mit der vorhergesagten Härte über uns gekommen, heißt es schon wieder: „Keynes in den Schrank, der Staat hat sich aus der Wirtschaft herauszuhalten, der Markt regelt alles zum Besten!“. Demgegenüber bemüht unser Regierungschef immer den schönen Satz vom Markt, der keine Solidarität schafft und der daher durch staatliche Organisation und Umverteilung ergänzt werden muss⁴.

Im Konzert derer, die nun wieder den Rückzug des Staates verlangen und nicht mehr weiter auf die keynesianischen Rezepte bauen, gehört auch ein gewisser Professor Fontagné⁵, der kurz vor dem Beginn der Tripartite-Verhandlungen ein Memorandum⁶ vorstellte, indem er zum exakten Gegenteil von keynesianischem Verhalten aufrief. Sein Rezept setzt sich zusammen aus einer Kürzung des Arbeitslosengeldes, einer Kürzung der Sozialbeiträge und einer Steigerung des Wettbewerbs auf den Gütermärkten mit Senkung der Gewinnmargen. Nicht mehr durch eine gestärkte Nachfrage soll der Ausweg aus der Wirtschaftskrise gesucht werden, sondern durch die Ermöglichung höherer Gewinne, die dann zu mehr Produktion und damit zu mehr Beschäftigung führen sollen. Abgesehen davon, dass wir diese These für grundlegend falsch halten, muss mit Nachdruck daraufhin gewiesen werden, dass es nicht gut sein kann, wenn die Gegensteuerung gegen die Krise zuerst während 2 Jahren durch Steigerung der Nachfrage bestimmt wird, um dann zu dem gegenteiligen Paradigma zu wechseln. Solche deflationistischen Handlungen, eine solche Kehrtwendung wird den noch immer hüstelnden Wirtschaftsmotor durch einen heftigen Hustenanfall wieder zum Stehen bringen. Wenn ein Medikament so langsam anschlägt stellt sich nicht die Frage, welches Gegenmittel man jetzt nehmen soll, sondern mit welcher Dosis man mit dem Medikament weiterfährt und wann man es absetzt.

In diesem Zusammenhang empfiehlt die EU-Kommission Luxemburg (und anderen Ländern) einen Ausstieg aus der Konjunkturstützung in 2011. Und was im Vorfeld der

4 Siehe Gouvernement Luxembourgeois (2009b), Seite 4.

5 Hierbei handelt es sich um den gleichen Professor, der 2004 im Auftrag der Regierung ein Gutachten unter dem Namen « Une paille dans l'acier » abgab – siehe Fontagné (2004) – der aber angab, dieses Mal aus eigenem Antrieb und nicht im Auftrag der Regierung zu handeln.

6 Siehe Fontagné (2010).

Tripartite zu hören war, beabsichtigt die Regierung dieser Empfehlung nachzukommen, während für die Salariatsseite der Zeitpunkt noch zu früh ist.

Wenn man sich also auf die Formel „Ausstieg ja, aber wann? und wie schnell?“ einigen könnte, so wäre schon viel geholfen, und das Gespenst eines kontraproduktiven Gegenkurses à la Fontagné wäre vom Tisch. Wird die Arbeitgeberseite dem folgen können? Es wäre letztlich auch in ihrem eigenen Interesse!

Wenn man sich die nächsten 12 Monate auch genauer ansehen muss, wenn es darum geht, wie jetzt weiter regiert werden soll, so darf doch auch der langfristige Kurs nicht aus den Augen verloren gehen. Es wäre fatal, jetzt zu kurzfristig helfenden Maßnahmen zu greifen, die langfristig aber eher zu größeren Problemen führen würden. Wenn es auch gilt, die öffentlichen Finanzen in einem bestimmten Zeitrahmen zu sanieren⁷, so ist doch vor allem ihre Dauerhaftigkeit⁸ zu sichern, und dies unter Wahrung der Grundsätze des Sozialstaats.

Würden wir den Ausgang der Tripartite, respektive die Regierungspolitik der nächsten Jahre mitbestimmen können, so könnten wir uns Folgendes vorstellen:

1. Die zukünftige Politik sollte getragen sein von einer Kombination aus Universalismus und Zielgerichtetheit, sowie dies bereits 2002 im damaligen Gemeinsamen Bericht der EU-Kommission und des EU-Ministerrats zur Sozialen Inklusion⁹ angeregt worden war.
2. Wie bereits im Kapitel 5 über das Staatsbudget dargelegt¹⁰, sollte die Sanierung der öffentlichen Finanzen über eine Maßnahmenkombination erreicht werden:
 - Berücksichtigen, dass die krisenbedingten Mehrausgaben zukünftig nicht mehr oder nicht mehr in derselben Höhe anfallen.
 - Allgemein Sparen: ein Durchforsten aller Ausgabenposten bei der Gemeinde Luxemburg hat zu Einsparungen von 8% geführt, ohne Leistungen einzuschränken. Würde das Gleiche beim Staatshaushalt geschehen, so wäre ein Großteil des notwendigen Einsparpotentials bereits erreicht.

7 Wobei es nicht gottgegeben ist, dass dieser Zeitrahmen das Jahr 2014 als Ziel ansieht, ebenso wenig wie eine Sanierung heißen muss, dass bis dorthin die Nettoschuldaufnahme des Staates auf 0 zurückgeschraubt sein muss, wie es die Anfang des Jahres nach Brüssel geschickte 11. Aktualisierung des Stabilitäts- und Wachstumsprogramms darlegt, siehe Gouvernement Luxembourgeois (2010).

8 Vgl. das Gutachten des Conseil Supérieur pour le Développement Durable über die nachhaltige Entwicklung der Staatsfinanzen: CSDD (2008).

9 Siehe Europäische Kommission (2002): “Universality: ensuring increased levels of adequacy, access and affordability of mainline policies and provisions with the view to improving their coverage, uptake and effectiveness. A level playing field: addressing specific disadvantages that can be overcome by the use of appropriate policy (e.g. lack of skills). Solidarity for human dignity: compensating for disadvantages that can only be partially (or not at all) overcome (e.g. disabilities).”

10 Siehe Urbé (2010d).

- Mehreinnahmen durch gezielte Steuererhöhungen. Die angepeilte Herabsenkung des Steuersatzes für Betriebe auf 25,50% ist genauso in Frage zu stellen, wie die Tatsache, dass Verheiratete (oder als Paar zusammen lebende) nach der Splitting-Tabelle versteuert werden. Wenn diese vorteilhafte Besteuerung dazu gedacht war, Familien zu entlasten, weil diese dadurch, dass sie Kinder bekommen einen Beitrag leisten, dann mag dies damals in dem Sinne gerechtfertigt gewesen sein, dass Heiraten praktisch automatisch mit Kinder bekommen gleich gesetzt werden konnte. Dies ist aber heute nicht mehr der Fall, im Gegenteil, die so genannten DINK'ies (double income, no kids) lassen es sich gerne gut gehen und empfinden oft genug die zu zahlenden Steuern noch als zu hoch, obwohl es ringsherum die niedrigsten sind. Das würde für eine Anwendung der Splitting-Tabelle nur noch im Falle des Vorhandenseins von Kindern sprechen, was gleichzeitig ein Beitrag zu deren Besserstellung¹¹ wäre. Sodann wäre die Anhebung der Solidaritätssteuer als weitere Möglichkeit zu nennen, die Einführung einer Börsentransaktionssteuer¹² und letztendlich der viel besprochene ökologische Umbau des Steuersystems überhaupt mit der Einführung weiterer ökologischer Steuern im Sinne des Verursacherprinzips und der Steuerung der Verbrauchsgewohnheiten.
 - Zusätzlich sollte, wie ebenfalls in Kapitel 5 dargelegt¹³ ein Bündel von möglichen Politiken vorbereitet werden, die dann je nachdem wie die nähere Zukunft aussehen wird, einzusetzen sind ohne sich bereits jetzt festzulegen.
3. Die drei Pfeiler des von der EU-Kommission entwickelten Ansatzes der Aktiven Inklusion¹⁴ sollten konsequent gestärkt werden:
- Mindesteinkommen zur Sicherung der Lebensgrundlagen: die im Regierungsprogramm angekündigte Reform des RMG¹⁵ sollte zu einem den tatsächlichen Bedürfnissen besser angepassten Mindesteinkommen führen. Dazu gehört einerseits eine Dreiteilung des Betrages (allgemeine Lebenshaltungskosten, tatsächlicher Aufwand für Wohnen und Heizen, Sonderbedarf), sowie die Revision der Zuerteilungskriterien und der Probleme beim Übergang vom RMG zum SSM¹⁶. In diesen Bereich passt auch die langjährige Caritas-Forderung nach einem Wohngeld (allocation au loyer)¹⁷.

11 Vgl. Kapitel 3 in diesem Band: „Armut und soziale Gerechtigkeit“, Urbé (2010a).

12 Vgl. Kapitel 4 in diesem Band: „La crise économique et la place financière“, Urbé (2010b).

13 Siehe Urbé (2010d).

14 Siehe Europäische Kommission (2008a).

15 Revenu Minimum Garanti, garantiertes Mindesteinkommen.

16 SSM = Salaire Social Minimum, sozialer Mindestlohn. Siehe dazu den Beitrag „Le Revenu Minimum Garanti: quelles réalités pour les bénéficiaires?“ in diesem Band, Georges & Urbé (2010).

17 Vgl. Z.B. Urbé (2007).

- Aktive Arbeitsmarktpolitiken, da Arbeit, wenn auch nicht in allen so doch in vielen Fällen, das beste Mittel gegen Armut ist: zu diesem Pfeiler gehören so unterschiedliche Maßnahmen wie die absolut vordringliche Reform und Personalaufstockung der ADEM¹⁸, die konsequente Anwendung des vormaligen Gesetzesprojekts 5144 und jetzigen Gesetzes vom 3. März 2009 zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung¹⁹ (wozu Caritas Luxemburg einen Vorschlag unterbreitet hat), die wirtschaftlichen Prospektionsmissionen (die einen besonderen Augenmerk auf die so genannten „grünen Technologien“ legen sollten; es sollten dabei auch verstärkt solche Unternehmen angezogen werden, die einen vermehrten Personalbedarf auch und gerade im niedrig qualifizierten Bereich haben sowie solche die für den Luxemburger Konsumentenmarkt produzieren, statt dass wir für den Export produzieren und selbst auf Importe angewiesen sind), die Berücksichtigung der weißen Ökonomie (Arbeitsplätze im sozialen Bereich und im Gesundheitssektor), die Errichtung eines nationalen Weiterbildungsinstituts und die Reform der Schulausbildung. Alle diese Maßnahmen haben die Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze im Blick bei gleichzeitiger Verringerung der Arbeitslosigkeit, was ja bekanntlich in Luxemburg keine Selbstverständlichkeit ist.
 - Zurverfügungstellung von sozialen Diensten als flankierende Maßnahmen im Gesamtpaket: Hier denken wir natürlich in erster Linie an den Ausbau der Dienstleistungsschecks (aber nachdem die erste Erweiterung Musikschulen und Sportvereine in den Blick nahm und im Regierungsprogramm eine Erweiterung auf ältere Menschen hin angekündigt wird, denken wir vornehmlich an den Ausbau der Gratisstunden für Kinderbetreuung, damit das Ziel der Gratiskinderbetreuung auch tatsächlich schrittweise in Angriff genommen wird; bei einem Gesamtbetrag von 570 Millionen EUR handelt es sich hier ohnehin nicht um den größten Budgetposten). Dann muss natürlich alles daran gesetzt werden, dass die zum 1.1. 2011 in Kraft tretende Reform der „aide sociale“ und damit der „Offices sociaux“ zu einem Erfolg wird und damit zu einer Verbesserung für die Betroffenen führt. Als drittes sei hier das völlig unzureichende Angebot an Sozialwohnungen genannt, ebenso eine langjährige Caritas-Forderung die unbedingt weiterer Fortschritte auf Gemeindeebene²⁰ bedarf.
4. Es bieten sich einige zusätzliche Maßnahmen an, um der Politik der Zukunft einen ganzheitlichen Ansatz zu verleihen:

18 Administration de l'Emploi, Arbeitsmarktverwaltung.

19 Vgl. Chambre des Députés (2009).

20 Siehe z.B. Kneip (2008) mit der Forderung, dass jede Gemeinde 10% an Sozialwohnungen haben sollte.

- Wachstums- und Wohlstandspolitik, Umverteilung: die oft beschworene Notwendigkeit eines 4%igen Wachstums zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit unseres Systems beruht einerseits darauf, dass die Alternative einer konsequenten Umverteilung von oben nach unten (statt derjenigen von unten nach oben der letzten Jahrzehnte des „schlanken Staates“) und von Kapital zu Arbeit nicht in Betracht gezogen wird, weil eine solche Umverteilung zuviel Sprengstoff in sich hat: es ist leichter, Umverteilungskämpfe dadurch zu vermeiden, dass man auf Wachstum setzt. Nur hat das Wachstum spätestens seit Ende der 60iger Jahre bekanntermaßen Grenzen²¹. Nötig ist einerseits vielmehr ein qualitatives Wachstum²², das auf die Umwelt Rücksicht nimmt und damit auch auf die Interessen zukünftiger Generationen, ein nachhaltiges Wachstum also. Es wird in diesem Zusammenhang darauf ankommen, zu sehen, wie die Regierung die Forderung nach einem nationalen Aktionsplan im Herbst umsetzen wird, so wie er aus der neuen europäischen Strategie mit dem Namen „Europa 2020“ hervorgeht, die wahrscheinlich beim nächsten EU-Gipfel im Juni 2010 verabschiedet werden wird und deren Entwurf²³ bereits beim Frühjahrsgipfel diskutiert worden war²⁴. Andererseits ist diese Problematik natürlich auch eng verknüpft mit der Frage, welche Gesellschaft von morgen wir wollen und wie wir den Wohlstand überhaupt definieren und messen wollen. Wenn die zukünftige Strategie²⁵ definiert ist, wenn die zu erreichenden Ziele festgelegt sind und wir also wissen, wo wir uns hinbewegen wollen, dann macht es auch Sinn, zu fragen, anhand von welchen Indikatoren wir denn nun messen wollen, wo wir uns gerade befinden und wie weit wir noch vom Ziel entfernt sind. In diesem Sinne wäre es angebracht, einen Prozess „Luxemburg 2030“ (oder auch 2025) einzuleiten, so wie ihn die 2009 neu gegründete SoLEP²⁶ vorschlägt, und am Ende eines solchen partizipativen und demokratischen Prozesses dann neue Indikatoren zur Messung des Wohlstands zu definieren. Aber der Regierung geht es anscheinend nicht schnell genug und so sollen jetzt in einem Hauruck-Verfahren

21 1968 wurde der Club of Rome gegründet und 1972 erschien sein berühmtestes Werk, siehe Meadows u.a. (1972).

22 Wenn überhaupt; oder ein Wachstum der Qualität, denn es stellt sich die Frage nach dem Maßstab, mit dem man Fortschritt misst: dies hat nicht unbedingt das Bruttosozialprodukt zu sein. Siehe dazu den Abschnitt 2.1 des 2. Kapitels „“ in diesem Band, Urbé (2010e).

23 Siehe Europäische Kommission (2010).

24 Siehe Europäischer Rat (2010).

25 In diesem Zusammenhang ist es auch bedenklich, dass der im Augenblick in der Ausarbeitung befindliche Plan pour un développement durable seine Ziele alleine darauf aufbaut, indem untersucht wird, wo im Augenblick Nachhaltigkeitsdefizite sind. Auch aus Stärken könnte man Schlussfolgerungen ziehen. Vgl. Gouvernement Luxembourgeois (2009c).

26 Société Luxembourgeoise de l’Evaluation et de la Prospective.

in den nächsten Monaten solche Indikatoren festgelegt werden, wobei man sich dabei hauptsächlich an den so genannten Stiglitz-Bericht²⁷ anlehnen wird. Somit wird die Chance zu einem breit angelegten Vorgehen verpasst.

- Zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Sozialversicherungen (und gleichzeitigen Verbilligung der Arbeitsplätze und somit Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Betriebe auf dem Weltmarkt, respektive der Verminderung des Anreizes zur Ersetzung menschlicher Arbeitskraft durch Maschinen) könnte eine Art „Skandinavisierung“ der Sozialversicherung beitragen²⁸. Wie die Statistik Nr. 26 im dritten Teil dieses Bandes belegt, ist die Luxemburgische Sozialversicherung schon weitgehend skandinavisiert, d.h. durch Steuern finanziert. So könnte man beispielsweise erwägen, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (charges sociales patronales) komplett auf Steuerfinanzierung umzustellen. Weil dadurch die Lohnnebenkosten gesenkt würden²⁹, erhöhte sich die Wettbewerbsfähigkeit der auf den internationalen Märkten operierenden Unternehmen. Denn die wegen der Aufkommensneutralität notwendigen Steuern werden in Abhängigkeit von den erzielten Gewinnen gezahlt. Das ist erstmal grundsätzlich kein größeres Problem da die Luxemburger Steuersätze durchaus konkurrenzfähig sind. Vor allem aber zahlt ja unter dem Strich nur derjenige Arbeitgeber zum Ausgleich der Sozialbeiträge mehr Steuern, der auch mehr Gewinn macht; dann aber war seine Konkurrenzfähigkeit ja nicht bedroht. Letztendlich ist hier zum wiederholten Male anzuprangern, dass zwischen gesetzlichem Rentenalter (=65) und tatsächlichem Rentenalter (=58) eine derart große Lücke klafft, dass auf europäischer Ebene wir eines der Länder mit der niedrigsten Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer über 55 Jahre sind (32% statt des angestrebten Lissabon-Ziels von 50%), sodass sich entsprechende Maßnahmen aufdrängen, insbesondere das Unterbleiben des nicht gerechtfertigten Rückgriffs auf die Frühpensionierung. Die sich dadurch erhofften Arbeitsplätze für Jugendliche hat es bisher durch eine solche Maßnahme noch nicht gegeben und wird es auch nicht geben: einzige Konsequenz ist eine weitere Schwächung der Rentenversicherung. Demgegenüber wäre die Einführung eines schrittweisen Übergangs in die Rente durchaus eine Verbesserung. Erwähnen wir zum Abschluss noch, dass eine Schieflage in unserer Sozialversicherung schleunigst behoben werden sollte: während z.B. bei der Pflegeversicherung alle Einkommen ohne Limitation

27 Stiglitz e.a. (2009).

28 Zur Frage, wie weit Luxemburgs Sozialversicherung skandinavische Elemente beinhaltet, vgl. Ametepé & Hartmann-Hirsch (2009).

29 Was einer Empfehlung des europäischen Konjunkturprogrammes entspricht, vgl. Europäische Kommission (2008b).

nach oben zur Beitragszahlung herangezogen werden, sind dies bei der Kranken- und Rentenversicherung nur die Erwerbseinkommen, und auch die nur bis zu einem Maximalbetrag des Fünffachen des gesetzlichen Mindestlohns. Dies führt dazu, dass der prozentuale Beitrag desjenigen der z.B. das Zehnfache des Mindestlohns verdient, gerade mal die Hälfte des Beitrags derjenigen ausmacht, deren Verdienst unter dieser Beitragsbemessungsgrenze liegt.

- Ein größerer sozialer Zusammenhalt in unserer Gesellschaft setzte auch voraus, dass wir in unserer Gesellschaft jedem einen Platz lassen³⁰, dass wir insbesondere durch geeignete Maßnahmen unsere ausländischen Mitbürger (Grenzgänger, Arbeitsmigranten, Flüchtlinge,...) in unsere Gesellschaft einbinden. Es ist mehr angesagt als Integration³¹, es geht um unsere Gesellschaft von morgen, um ihren inneren Zusammenhalt.

Entweder wir entscheiden uns für eine Alternative, die auf nationaler Solidarität aufbaut, sowie darauf dass diejenigen zur Kasse gebeten werden, die es vertragen und denen es aufgrund der atypischen Situation Luxemburgs bezüglich der Steuereinnahmen für den Fiskus und bezüglich der Beitragseinnahmen für die Sozialversicherung unverhältnismäßig gut ging. Oder wir entscheiden uns für eine Gesellschaft, die einen immer größeren Teil hinter sich lässt, der nicht mehr mitkommt³². Wir können uns auch dazu entscheiden, dieses dadurch etwas abzufedern, dass wir hemmungslos weiter auf Wachstum setzen. Wissend dass es nicht gut gehen kann.

Eine zukünftige Gesellschaft mit gutem Auskommen für alle und ohne Beeinträchtigung künftiger Generationen ist möglich: es ist jetzt an der Zeit, die Bedingungen dafür zu schaffen und dazu die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Literaturverzeichnis

AMETEPÉ, FOFO & HARTMANN-HIRSCH, CLAUDIA (2009): Luxembourg's corporatist-Scandinavian welfare system and incorporation of migrants. Unveröffentlichtes Manuskript, Beitrag zur Impalla-Espanet-Konferenz, 6.-7. März 2009 in Luxemburg, http://soc.kuleuven.be/ceso/impalla/ESPANET/docs/Hartman_paper.pdf.

CHAMBRE DES DEPUTES (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. Luxembourg.

30 „Inklusioun heescht eng Plaz fir jiddwereen“ sagte der Premierminister in seiner Regierungserklärung am 29. Juli 2009, siehe Gouvernement Luxembourgais (2009b).

31 Vgl. Urbé (2010c).

32 Siehe auch Herrmann (2010).

CSDD (2008): Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen. Luxemburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): Joint Report on Social Inclusion. Luxembourg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über eine Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008b): Europäisches Konjunkturprogramm, Dokument Nr. COM(2008) 800 final, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel.

EUROPÄISCHER RAT (2010): Europäischer Rat 25/26 März 2010, Schlussfolgerungen. Brüssel.

FONTAGNÉ, LIONEL (2004): Compétitivité du Luxembourg : une paille dans l'acier. Rapport pour le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur du Grand-Duché de Luxembourg. Version du 15 novembre 2004.

FONTAGNÉ, LIONEL (2010): Compétitivité du Luxembourg: après la bulle. http://www.paperjam.lu/archives/2010/02/2901_Interview_Fontagne/Essai_Fontagne_2009.pdf.

GEORGES, NATHALIE (2010): Le Revenu Minimum Garanti: quelles réalités pour les bénéficiaires ? In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2010) : Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009a): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation-2009/index.html>, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009b): Déclaration du Premier ministre Jean-Claude Juncker portant sur le programme gouvernemental (29 juillet 2009). <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/declaration-2009/index.html>

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009c): Un Luxembourg durable pour une meilleure qualité de vie – Avant-projet du Plan National pour un Développement Durable. Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): 11^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014. Luxembourg.

HERRMANN, ULRIKE (2010): Die Mittelschicht betrügt sich selbst. In: Spiegel-online, 8. April 2010. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,687760,00.html>.

KEYNES, JOHN MAYNARD (1936): The general Theory of Employment, Interest and Money. London.

KNEIP, RENÉ (2008): L'accès au logement pour tous ! In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung, Confédération Caritas Luxembourg.

MEADOWS, DENNIS L. & MEADOWS, DONELLA H. & RANDERS, JORGEN & BEHRENS III, WILLIAM W. (1972): The Limits of Growth. New York.

STIGLITZ, JOSEPH E. & SEN, AMARTYA & FITOUSSI, JEAN-PAUL (2009): Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social. Paris.

URBÉ, ROBERT (2007): Die neue Mietgesetzgebung und die Lage auf dem Wohnungsmarkt, in SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2007) be: Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010a): Armut und soziale Gerechtigkeit. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2010): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010b): La crise économique et la place financière. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2010): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010c): Intégration et cohésion sociale. In: Actes de la Section des Sciences Morales et Politiques de l'Institut Grand-Ducal, Volume XIII, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010d): Le Budget de l'Etat en temps de crise. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2010): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2010e): Die Regierungserklärung vom 29. Juli 2009 und das Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2009-2014. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2010): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

Etudes sélectionnées du service
Caritas Recherche et Développement

Le revenu minimum garanti (RMG): quelles réalités pour les bénéficiaires ?

NATHALIE GEORGES & ROBERT URBÉ

1. Mise en place du RMG et philosophie d'action

Au Luxembourg, la décision de créer un revenu minimum garanti a été mise en application avec la loi portant sur la création du RMG datant du 26 juillet 1986. Mais déjà dans la déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974¹, on trouve les prémises d'une réflexion sur un seuil minimum de revenu. Ce n'est pourtant qu'en 1980 que le Groupe d'Etude pour les problèmes de la pauvreté asbl² publie les résultats d'une étude intitulée: « Niveau de vie et mode de vie de certains ménages au Grand-Duché de Luxembourg – Eléments pour l'étude d'un revenu social minimum ». Cette étude était commanditée par le Conseil Economique et Social qui a publié un avis sur le revenu social minimum en septembre 1983³. On y retrouve notamment les conclusions de l'étude réalisée trois ans plus tôt, mais aucun chiffre concret concernant un quelconque revenu minimum n'apparaît dans cet avis.

Cela dit, pour un Etat, mettre en place une telle mesure, revient à décider d'un seuil sous lequel aucun citoyen ne peut vivre. Le Gouvernement⁴ en place à l'époque a donc considéré que l'Etat luxembourgeois devait subvenir aux besoins des habitants vivant en situation de précarité. En pratique, l'Etat complète les revenus des individus jusqu'à atteindre ce seuil. Cependant, bien que l'accès à un revenu minimum relève d'un droit et semble garanti, il est conditionné par rapport à des critères objectifs tels que l'âge, la résidence, la situation familiale, la disponibilité au travail, ... Aussi, pour bénéficier du revenu minimum garanti, le requérant doit adresser une demande auprès d'un service compétant en la matière.

Au Luxembourg, comme notamment en France, en Belgique ou encore en Allemagne après la réforme dénommée « Hartz IV », la mise en place du RMG est étroitement liée à la notion d'insertion. Ce qui signifie que l'objectif de toute personne bénéficiaire apte à travailler est d'être prête à s'insérer dans le marché du travail. La philosophie de cette mesure

1 Conseil Economique et Social (1983), p. 1.

2 Prédécesseur du CEPS/INSTEAD.

3 Op. cit.

4 Dirigé par le Premier ministre Jacques Santer (mandat de 1984 à 1995).

reste la lutte contre la pauvreté par l'accès à l'emploi. Pour illustrer cet état de fait, voici un extrait de la philosophie du RMG tiré du site internet du Service national d'action sociale⁵ :

« La Philosophie de la loi RMG, qui soutient les bénéficiaires matériellement et activement dans leur intégration sociale et professionnelle, est en application depuis la création de la loi en 1986 par le biais de mesures d'assistance. Ces mesures ont été continuellement adaptées et élargies pour offrir à chaque bénéficiaire la meilleure intégration possible.

Le but principal est d'activer les personnes sans emploi selon leurs possibilités. L'aide sociale est importante et doit être juste pour supporter les personnes dans le besoin, mais elle ne doit pas devenir un « poison sucré » et pousser les personnes à se comporter comme une victime passive. Les recherches scientifiques montrent qu'une vie indépendante et déterminée par la personne elle-même est le meilleur garant pour une santé psychique et physique. »

Au travers de ces quelques lignes, on comprend très bien que la loi statuant de la création d'un Revenu Minimum Garanti ne peut pas être interprétée comme la mise en place d'une allocation universelle. Le RMG est une aide financière d'une part, et une aide active pour la réinsertion sur le marché du travail d'autre part. L'idée est celle d'un passage transitoire des bénéficiaires du RMG et non d'une stagnation à long terme. Le processus ne veut pas créer des désincitants à l'emploi, ce qui reste le risque d'une telle mesure.

Voilà brièvement comment le RMG a été créé au Luxembourg en plein milieu des années quatre-vingt, en pleine croissance économique.

2. Le RMG : loi du 8 juin 2004

Depuis sa création, la loi de 1986 a subi des modifications fondamentales, notamment en 1999, pour aboutir finalement à la forme la plus récente de la loi, celle datant du 8 juin 2004.

Les conditions pour pouvoir bénéficier des prestations de la loi sont au nombre de trois :

- Une condition de résidence : il faut être autorisé à vivre sur le territoire luxembourgeois, y avoir sa domiciliation et y résider effectivement (sauf ressortissants d'un Etat hors UE ou EEE⁶ qui doivent prouver au minimum 5 années de résidence au cours des 20 dernières années)
- Une condition d'âge : être âgé de 25 ans au moins. Cette condition peut ne pas être d'application si le demandeur a un enfant à sa charge ou soigne une personne dépendante ou encore s'il est atteint d'une maladie ou d'un handicap et que son revenu est inférieur au revenu minimum.

⁵ <http://www.snas.etat.lu/Organismes/SRAP/descriptif.htm>.

⁶ Espace Economique Européen (pays de l'UE plus l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein).

- Une condition de revenu : disposer d'un revenu inférieur au seuil minimum établi par la loi.

Par ailleurs pour pouvoir bénéficier des dispositions de la loi concernant le RMG, il faut aussi être prêt à épuiser toutes les solutions dans le but d'améliorer sa situation.

La suite de cet article va s'orienter sur les réalités vécues par les bénéficiaires du RMG, et voir comment ils peuvent concrètement agir pour améliorer leur situation.

3. Bénéficiaires de l'allocation RMG et salariés rémunérés au salaire social minimum : quelle réalité et quel choix ?

3.1 Introduction

Comme déjà mentionné précédemment, le risque majeur d'une telle mesure est la désincitation au travail lorsque la rémunération de l'activité salariale ne constitue pas un véritable tremplin ascensionnel pour la personne tombant sous la loi RMG.

Afin de voir plus précisément si la « trappe à l'inactivité⁷ » existe dans le système du RMG luxembourgeois, il faut recourir à des simulations précises. Les tableaux qui suivent ont pour objectif d'illustrer aussi précisément que possible des situations réelles, vécues par des personnes vivant au Luxembourg.

3.2 Bénéficiaires de l'allocation complémentaire seule

Si une personne se trouve dispensée de la participation aux activités d'insertion, elle bénéficie alors de l'allocation complémentaire seule. Les bénéficiaires pouvant prétendre à une telle dispense sont ceux qui :

- élèvent un enfant pour lequel ils touchent des allocations familiales et pour qui la participation aux activités d'insertion porterait préjudice au développement de l'enfant ;
- soignent une personne atteinte d'une infirmité grave ;
- souffriraient physiquement ou psychologiquement du fait de leur participation à une activité d'insertion ;
- suivent des études universitaires ou une formation professionnelle qui amélioreraient passablement leur intégration professionnelle.

7 Désigne les incitations éventuelles qui encourageraient une personne à demeurer inactive (cas des allocataires de minima sociaux ou des dispensés de recherche d'emploi) ou ne pas accepter de reprendre un emploi alors qu'elle est au chômage, en raison de la perte des avantages sociaux auxquels elle devrait alors renoncer. http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52__def1544.html?PHPSESSID=2550d3bcr777r75uv964tjmn44.

Sont également reconnus comme bénéficiaires de l'allocation complémentaire seule, les personnes qui ont signé un contrat d'insertion mais, qui faute de poste de travail adéquat, se trouvent en situation d'inactivité.

Les tableaux ci-dessous montrent concrètement ce que perçoit mensuellement une personne bénéficiant de cette allocation complémentaire, en dehors de toute activité d'insertion, et selon la configuration de son ménage. Il s'agit de montants nets et les allocations sociales diverses auxquelles peuvent prétendre les personnes sont prises en compte.

3.2.1 Les ménages sans enfants

Entant donné que la présence ou non d'enfants est déterminante pour le calcul de l'allocation RMG, les ménages sans et avec enfants vont être traités séparément. Ce premier point concerne donc les ménages sans enfants.

Tableau 1⁸ : Ménages sans enfant (en €)

	Seuil risque de pauvreté 2008	RMG Brut 2009	Cot. Maladie 2,7%	Cot. dép.*	RMG Net 2009	Allocation de vie chère	Total
1 personne seule	1 546,00	1 198,67	32,36	10,89	1 155,41	110,00	1 265,41
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 798,00	48,55	19,28	1 730,17	137,50	1 867,67

* 1,4 % après déduction de 1/4 du salaire social minimum, soit 420,69 pour 2009

On voit qu'une personne seule, après déductions sociales et ajout de l'allocation de vie chère adaptée au niveau mensuel⁹, perçoit un revenu net total par mois de 1 265€. Si le ménage se compose de deux personnes, celui-ci aura à sa disposition 1 867€ nets.

On notera aussi, que quelque soit la configuration du ménage (1 ou 2 personnes sans enfants), la somme nette perçue chaque mois est inférieure au seuil de risque de pauvreté calculé par le STATEC pour l'année 2008. Cette différence s'élève à 280,59€ pour 1 personne seule et de 300,88€ pour un ménage constitué de 2 personnes.

8 Tous les tableaux complets comprenant les détails des calculs et tous les graphiques de cet article peuvent être consultés sur le site de caritas : www.caritas.lu.

9 Montant accordé aux ménages annuellement, soit 1 320€ pour 1 personne et 1 650€ pour 2 personnes, soit calculé mensuellement : 110€ et 137,50€.

3.2.2 Les ménages avec enfants

Les trois tableaux ci-dessous présentent les revenus nets totaux de ménages composés d'adultes et d'enfants suivants l'âge de ceux-ci : moins de 6 ans, de 6 à 11 ans et de 12 ans et plus. A ces différentes catégories correspondent des allocations familiales liées à l'âge des enfants et mènent donc finalement à des revenus nets totaux différents.

Tableau 2: Ménages avec enfant(s) âgé(s) de moins de 6 ans (en €)

	Seuil de risque de pauvreté 2008	RMG Brut 2009	RMG Net 2009*	Allocations versées par la CNPF**	Allocation de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 907,00	1 834,70	262,48	165,00	2 262,18
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	2 015,99	1 939,23	594,48	192,50	2 726,21
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	2 124,99	2 043,75	1 033,38	220,00	3 297,13
1 adulte, 1 enfant	2 009,80	1 307,66	1 259,94	262,48	137,50	1 659,92
1 adulte, 2 enfants	2 473,60	1 416,66	1 364,47	594,48	165,00	2 123,95
1 adulte, 3 enfants	2 937,40	1 525,65	1 468,99	1 033,38	192,50	2 694,87

* déduction faite des cotisations maladie et dépendance

** Caisse nationale des prestations familiales : comprend les allocations familiales, majorations d'âges et allocation de rentrée scolaire le cas échéant et le boni pour enfant

Tableau 3: Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 6 à 11 ans (en €)

	Seuil de risque de pauvreté 2008	RMG Brut 2009	RMG Net 2009	Allocations versées par la CNPF	Allocation de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 907,00	1 834,70	288,08	165,00	2 287,78
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	2 015,99	1 939,23	659,16	192,50	2 790,88
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	2 124,99	2 043,75	11 50,60	220,00	3 414,35
1 adulte, 1 enfant	2 009,80	1 307,66	1 259,94	288,08	137,50	1 685,52
1 adulte, 2 enfants	2 473,60	1 416,66	1 364,47	659,16	165,00	2 188,62
1 adulte, 3 enfants	2 937,40	1 525,65	1 468,99	1 150,60	192,50	2 812,09

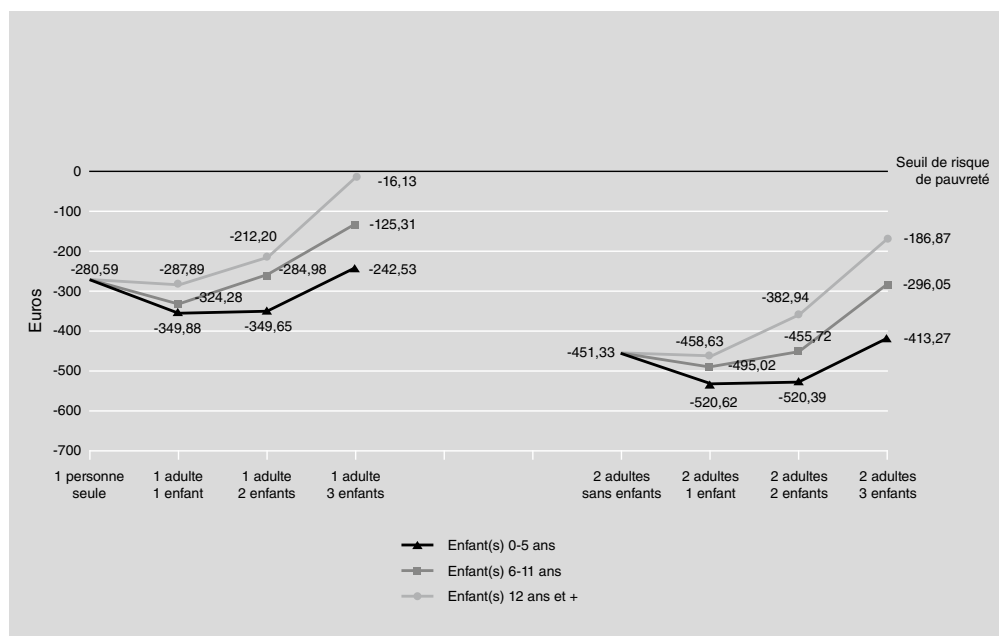
Tableau 4 : Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 12 ans et plus (en €)

	Seuil de risque de pauvreté 2008	RMG Brut 2009	RMG Net 2009	Allocations versées par la CNPF	Allocation de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 907,00	1 834,70	324,47	165,00	2 324,17
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	2 015,99	1 939,23	731,93	192,50	2 863,66
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	2 124,99	2 043,75	1 259,78	220,00	3 523,53
1 adulte, 1 enfant	2 009,80	1 307,66	1 259,94	324,47	137,50	1 721,91
1 adulte, 2 enfants	2 473,60	1 416,66	1 364,47	731,93	165,00	2 261,40
1 adulte, 3 enfants	2 937,40	1 525,65	1 468,99	1 259,78	192,50	2 921,27

En ce qui concerne les ménages qui ont des enfants, le montant total alloué au ménage dépend fortement de la configuration de ce dernier et du nombre d'enfants dépendants. L'âge des enfants joue également un rôle dans le sens où plus les enfants sont âgés et plus les parents bénéficient de nouvelles allocations, comme par exemple une majoration selon l'âge ou une allocation de rentrée scolaire.

La situation de ces ménages avec enfants par rapport au seuil de risque de pauvreté, n'est pas plus enviable que pour ceux sans enfants, c'est-à-dire que quelle que soit la situation personnelle des individus, le revenu total net à la fin du mois est toujours inférieur au seuil de risque de pauvreté. Le graphique suivant représente les différences calculées en fonction de la configuration du ménage et l'âge des enfants présents dans le foyer familial.

Graphique 1 : Situation monétaire des ménages par rapport au seuil de risque de pauvreté – Bénéficiaires de l'allocation RMG seule



La situation la plus favorable de ce point de vue est celle d'un ménage composé d'un adulte et trois enfants de 12 ans et plus, puisque c'est ce type de configuration qui se rapproche le plus du seuil de risque de pauvreté (la ligne 0 dans le graphique) et il ne manque que quelques euros à ce ménage pour basculer dans la catégorie des ménages n'étant plus sous le seuil de pauvreté. Par contre, le type de ménage bénéficiaire de l'allocation complémentaire seule étant le plus éloigné de ce seuil fatidique des « non pauvres d'un point de vue monétaire » est sans conteste un ménage composé de deux adultes et d'un ou de deux enfants de moins de 6 ans puisque la différence calculée entre le seuil de risque de pauvreté et le revenu total net de ce type de ménage est de 520€. Ces parents devraient pouvoir bénéficier d'au moins cette somme pour sortir de ce risque de précarité.

Outre cette allocation complémentaire, l'allocation de vie chère et les différentes allocations familiales et autres prestations liées au fait d'avoir des enfants, les personnes relevant des dispositions de la loi RMG, ont également droit à la gratuité des transports en commun dans tout le pays, à 25 heures de chèques-service pour la garde d'enfant (ces 25 heures sont accordées pour chaque enfant du ménage) et le cas échéant à une allocation-loyer dont le montant maximum est égal à 123,95€.

3.3 Bénéficiaires d'une indemnité d'insertion et/ou d'allocation complémentaire

Selon la loi, les bénéficiaires de l'indemnité d'insertion sont les personnes qui souscrivent un contrat d'insertion avec le Service national d'action sociale (SNAS) et qui participent à des activités professionnelles d'insertion (sauf dispense). Ces dernières peuvent revêtir trois formes différentes :

1. préparation et recherche assistées d'une activité professionnelle rémunérée (la durée maximum de cette phase est de 3 mois) ;
2. affectation temporaire à des travaux d'utilité collective auprès de l'Etat, de communes, d'établissements publics, d'établissements d'utilité publique ou tout autre organisme ou association d'utilité publique poursuivant un but non lucratif (40 heures hebdomadaires) ;
3. stage en entreprise (40 heures hebdomadaires).

L'indemnité d'insertion octroyée dans le cas d'une participation à une activité professionnelle d'insertion correspond au taux horaire du salaire social minimum (ssm) pour un travailleur non qualifié, donc pour un temps plein, cela correspond à 1 682,76€ brut par mois (ou un taux horaire de 9,7269€). Cette indemnité est soumise aux charges sociales, c'est-à-dire aux assurances maladie, pension et dépendance. Les charges sociales patronales étant prises en compte par le Fonds National de Solidarité (FNS).

En termes de revenus du travail, les personnes en activités professionnelles d'insertion se trouvent exactement dans la même situation que les travailleurs salariés gagnant le salaire social minimum à temps plein et qui ne sont pas inscrits dans le cadre de la loi RMG.

Il se peut que selon la configuration du ménage, le salaire social minimum soit en-dessous des revenus minimaux fixés par la loi, il se met alors en place le mécanisme de l'allocation complémentaire. Cette allocation vient se greffer alors en complément du salaire. Le montant de cette allocation varie en fonction de la composition du ménage et des ressources de celui-ci et se calcule par rapport au revenu minimum garanti auquel peut prétendre la communauté domestique, en tenant compte d'une immunisation équivalente à 30% de ce même revenu. Grâce aux tableaux suivants, il va apparaître plus clairement ce que cela signifie selon les situations des personnes en termes de revenus mensuels nets.

Afin de calculer très précisément les différents montants, outre la configuration du ménage, il a été décidé que pour chaque salaire, le montant maximum de frais de déplacement a été pris en compte (> 30km). Voici donc les revenus nets totaux des personnes percevant le salaire social minimum au Luxembourg (cotisations sociales et impôts déduits).

3.3.1 Les ménages sans enfants

Les ménages sans enfants sont représentés dans cet article par une personne seule, isolée ou par deux adultes vivant en communauté.

Tableau 5: Ménages sans enfants (en €)

	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm non qualifié brut	ssm net	RMG brut 2009	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Revenu ménage net	Allocation de vie chère	Total net
1 personne seule	1 546,00	1 682,76	1 486,33	1 198,67	0,00	0,00	1 486,33	110,00	1 596,33
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 682,76	1 505,83	1 798,00	654,65	633,70	2 139,52	137,50	2 277,02

Pour ces deux types de ménage sans enfants, on voit que la personne seule qui touche le salaire social minimum, n'a pas droit à une allocation complémentaire versée par le FNS. Malgré l'immunisation des 30% qui est à considérer dans le calcul, une personne seule avec ces conditions de salaire se trouve au-dessus du revenu minimum auquel elle peut prétendre. On voit aussi que grâce à l'allocation de vie chère, son revenu net total passe à 1 596€, ce qui est juste au-dessus du seuil de risque de pauvreté établi pour 2008, à savoir 1 546€ pour un ménage composé d'une personne.

Par rapport à la situation d'une personne seule sans enfant et touchant l'allocation seule (cf. tableau 1), il y a apparemment un écart positif favorisant le retour à l'emploi qui est de 330€. Cependant cette différence s'amointrit si on prend en compte que dès lors que cette personne accepte un poste salarié avec une rémunération au salaire social minimum, elle ne tombe plus sous la loi RMG et ne peut donc plus bénéficier de la gratuité des transports en commun, ni de la possibilité de toucher une allocation-loyer¹⁰. Après la prise en compte des ces derniers éléments, la différence purement monétaire entre les deux situations n'est plus que de 168,33€.

Cependant, l'incitant à aller travailler reste bien présent et les personnes seules trouvent une motivation pécuniaire à accepter un tel emploi avec ses conditions de salaire.

Concernant les ménages sans enfants et composés de deux adultes, l'incitant à accepter un travail à temps plein et rémunéré au salaire social minimum est effectivement présent, et cela grâce à l'allocation complémentaire qui est allouée à ces deux adultes. En comparant les revenus totaux nets en cas d'allocation seule avec ceux disponibles lorsqu'une des deux personnes du ménage trouve un emploi rémunéré au ssm, on calcule une différence monétaire de 409,35€, avec dans les deux cas les avantages liés à la loi RMG.

10 Sauf pour les personnes qui suivent une activité professionnelle dans le cadre de la loi RMG, ces dernières bénéficiant des avantages liés à la loi.

3.3.2 Les ménages avec enfants

Comme dans le point précédent, les trois tableaux représentent les catégories d'âge des enfants : moins de 6 ans, de 6 à 11 ans et 12 ans et plus.

Tableau 6 : Ménages avec enfants enfant(s) âgé(s) de moins de 6 ans (en €)

	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm non qualifié brut	ssm net	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Revenu ménage net	Allocations versées par la CNPF	Allocation de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	796,34	769,58	2 275,41	262,48	165,00	2 702,89
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	938,03	905,46	2 411,29	594,48	192,50	3 198,27
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	1 079,73	1 041,35	2 547,18	1 033,38	220,00	3 800,56
1 adulte, 1 enfant	2 009,80	1 682,76	1 568,33	17,21	16,74	1 585,07	262,48	137,50	1 985,05
1 adulte, 2 enfants	2 473,60	1 682,76	1 568,33	158,90	154,61	1 722,94	594,48	165,00	2 482,42
1 adulte, 3 enfants	2 937,40	1 682,76	1 568,33	300,59	292,48	1 860,80	1 033,38	192,50	3 086,68

Tableau 7 : Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 6 à 11 ans (en €)

	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm non qualifié brut	ssm net	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Revenu ménage net	Allocations versées par la CNPF	Allocation de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	796,34	769,58	2 275,41	288,08	165,00	2 728,49
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	938,03	905,46	2 411,29	659,16	192,50	3 262,95
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	1 079,73	1 041,35	2 547,18	1 150,60	220,00	3 917,77
1 adulte, 1 enfant	2 009,80	1 682,76	1 568,33	17,21	16,74	1 585,07	288,08	137,50	2 010,65
1 adulte, 2 enfants	2 473,60	1 682,76	1 568,33	158,90	154,61	1 722,94	659,16	165,00	2 547,09
1 adulte, 3 enfants	2 937,40	1 682,76	1 568,33	300,59	292,48	1 860,80	1 150,60	192,50	3 203,90

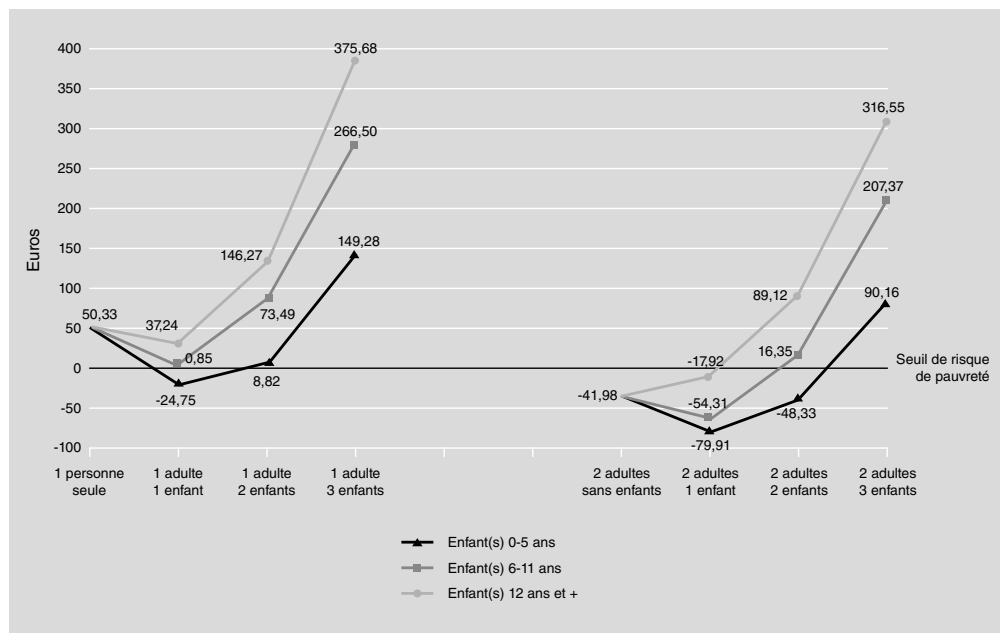
Tableau 8: Ménages avec enfant(s) âgé(s) de 12 ans et plus (en €)

	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm non qualifié brut	ssm net	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Revenu ménage net	Allocations versées par la CNPF	Allocation de vie chère	Total
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	796,34	769,58	2 275,41	324,47	165,00	2 764,88
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	938,03	905,46	2 411,29	731,93	192,50	3 335,72
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	1 079,73	1 041,35	2 547,18	1 259,78	220,00	4 026,95
1 adulte, 1 enfant	2 009,80	1 682,76	1 568,33	17,21	16,74	1 585,07	324,47	137,50	2 047,04
1 adulte, 2 enfants	2 473,60	1 682,76	1 568,33	158,90	154,61	1 722,94	731,93	165,00	2 619,87
1 adulte, 3 enfants	2 937,40	1 682,76	1 568,33	300,59	292,48	1 860,80	1 259,78	192,50	3 313,08

De manière générale, à la vue de ces trois tableaux, on peut dire que par rapport au fait de percevoir uniquement l'allocation RMG seule, il est toujours intéressant pour les différentes compositions de ménage d'accepter un poste rémunéré au salaire social minimum. Ce fait est dû essentiellement à la possibilité de rajouter au revenu salarial du ménage l'allocation complémentaire versée par le FNS. Celle-ci est effectivement attribuée quelque soit la configuration du ménage pour autant qu'il y ait au minimum un enfant à charge. L'âge des enfants présents dans le ménage, n'a pas d'incidence directe sur les différences calculées entre la situation des ménages qui toucheraient l'allocation RMG seule par rapport à leur situation en cas de salaire social minimum. Concrètement, cela revient par exemple à dire qu'un ménage composé de deux adultes et deux enfants voit sa situation financière s'améliorer de 472,1€ du fait d'obtenir un emploi salarié au ssm et ce, peu importe que les deux enfants aient 4, 8 ou 14 ans, l'avantage monétaire reste le même. Les avantages liés au RMG: gratuité des transports, allocation loyer et dans les cas de présence d'enfants dans le ménage, 25 heures de chèques-service par enfant et pour la garde de ces derniers restent d'application puisque l'allocation complémentaire est ici dans tous les cas acquise.

Si on compare toutes ces situations par rapport au seuil de pauvreté, on voit qu'il existe des différences selon la composition du ménage et également par rapport à l'âge des enfants dans le ménage. La représentation graphique des différentes situations est parlante.

Graphique 2: Situation monétaire des ménages par rapport au seuil de risque de pauvreté. Emploi au salaire social minimum et allocation complémentaire RMG



Sur ce graphique, on voit clairement que les ménages qui se situent au plus haut par rapport au seuil de pauvreté (représenté par la ligne 0 sur le graphique) sont ceux qui ont 3 enfants plus âgés. A l'autre extrémité, se trouvent les ménages en-dessous de leur seuil de pauvreté respectif, à savoir les ménages composés:

- d'un adulte et un enfant de moins de 6 ans ;
- de deux adultes et un enfant peu importe l'âge de celui-ci ;
- de deux adultes et deux enfants de moins de 6 ans.

Il est important de noter que la situation financière de chaque ménage est comparée au seuil de pauvreté déterminé par rapport à sa propre composition de ménage. Cela signifie que le ménage le plus au-dessus du seuil de pauvreté déterminé n'est pas forcément celui qui possède le plus haut revenu total net. Par exemple, le revenu total d'un adulte et trois enfants de moins de 6 ans est égal à 3 086,66€ et celui de deux adultes et deux enfants de moins de 6 ans égal à 3 198,27€. Bien que le revenu du premier type de ménage soit moins élevé, il se situe beaucoup mieux par rapport au seuil de pauvreté: le premier ménage se situe au-dessus (+150€), alors que celui formé par deux adultes et deux enfants de moins de 6 ans est en dessous du seuil de risque de pauvreté (-50€).

3.4 Conclusion

Pour terminer cette comparaison en termes de revenus nets entre les allocataires du RMG (allocation de base sans activité d'insertion) et les salariés rémunérés au salaire social minimum à temps plein, on peut conclure en affirmant qu'il est avantageux d'accepter un emploi salarié. La combinaison du salaire et, le cas échéant, de l'allocation complémentaire permet aux personnes concernées de trancher assez facilement vers le retour à l'emploi. La situation est légèrement moins avantageuse pour une personne isolée, car elle n'a pas droit à l'allocation complémentaire, mais son gain monétaire n'est pas démotivant pour accepter un emploi rémunéré au salaire social minimum.

Par rapport au seuil de risque de pauvreté, on a vu que le retour à l'emploi rémunéré au salaire social minimum peut s'avérer, dans certains cas, être une source suffisante de revenus pour passer de l'autre côté de ce seuil. Cependant, pour de nombreux ménages, le salaire social minimum et/ou l'allocation complémentaire ne suffiront pas à les mettre à l'abri de la précarité.

4. Trappe à l'inactivité : est-elle présente au Luxembourg ?

4.1 Introduction

La complexité du système des revenus minimum garantis et les effets de seuil qu'elle engendre contribuent-ils à enfermer les personnes qui en bénéficient dans leur situation de non-emploi et de précarité ? Peut-on mettre en lumière des phénomènes de « trappes à inactivité » au Luxembourg ? On parle de « trappe à l'inactivité » pour décrire une situation où la reprise d'un emploi faiblement rémunéré par un allocataire de minimum social conduit à une stagnation, voire une baisse du niveau de vie, de telle sorte que celui-ci pourrait « préférer » demeurer dans le dispositif d'assistance.

Pour répondre à cette question, comme dans la première partie, des simulations très précises ont été réalisées. Les graphiques suivants montrent qu'une certaine trappe à l'inactivité existe réellement. Afin d'y voir plus clair, il est indispensable de passer chaque graphique en revue.

Note technique pour la lecture des graphiques

Les graphiques représentent visuellement les simulations réalisées pour chaque catégorie de ménage. Dans l'ordre apparaîtront les ménages :

- sans enfants composés d'un ou de deux adultes ;
- monoparentaux avec un ou plusieurs enfants ;
- et les foyers avec deux adultes et un ou plusieurs enfants.

Pour chacune de ces unités familiales, ne seront présentées que les enfants âgés de moins de 6 ans, les tendances étant similaires quelque soit l'âge de ceux-ci. Les courbes sont identiques même si les montants en euros sont plus élevés.

En ce qui concerne la construction des graphiques, on retrouve en abscisse le salaire mensuel brut d'une personne. Il est important de préciser que cette personne de référence est considérée comme chef de ménage et comme représentant la seule source de revenu salariale pour le ménage. Par rapport aux différents montants de salaires bruts, la base est le salaire social minimum :

- 421€ correspond à un quart-temps, soit 10h de travail hebdomadaire ;
- 841€ est une salaire brut pour un mi-temps ;
- 1 262€ est synonyme d'un emploi à 30h par semaine ;
- 1 682€ pour un temps plein ;
- 2 019€ correspond au salaire social minimum qualifié pour 40h par semaine ;
- 2 500€ et 3 000€ sont des choix arbitraires de salaire pour des temps pleins.

En ordonnée, on retrouve le revenu mensuel total net dont disposent les ménages par mois. Ces montants exprimés en euros correspondent aux salaires nets, le cas échéant greffés de l'allocation complémentaire versée par le FNS ; sont éventuellement ajoutées les prestations familiales (allocations de base, majorations d'âge et allocation de rentrée scolaire), le boni pour enfant et l'allocation de vie chère. Pour le calcul du salaire net, les charges sociales ont été déduites et le calcul de l'impôt dû a pu être établi grâce au calculateur du site internet¹¹ de l'Administration des Contributions Directes. Il a été considéré que la personne résidait à plus de 30km de son lieu de travail (déduction des frais de déplacement correspondant), le crédit d'impôt pour salarié a également été pris en compte et le cas échéant, le crédit monoparental.

Sur les graphiques, les trois courbes désignent :

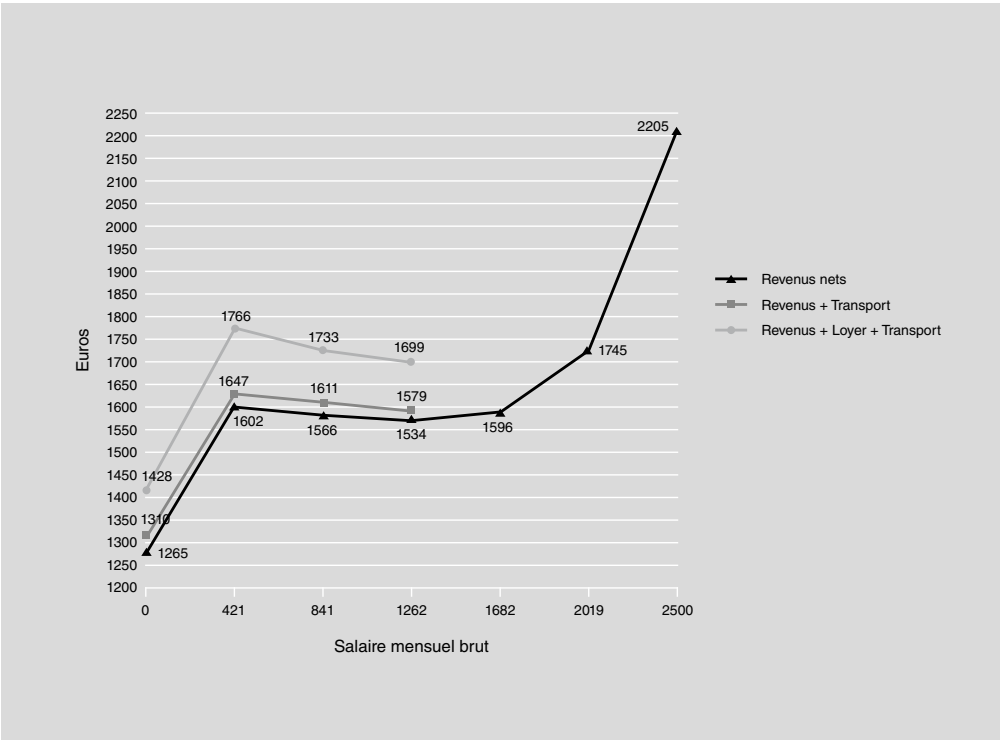
- les revenus nets tels que calculés dans les simulations ;
- les revenus additionnés des frais mensuels de transport, soit 45€ pour un abonnement train et bus longue distance ;
- les revenus nets et les frais de transport rehaussés de l'allocation-loyer de maximum 123€ à laquelle peuvent prétendre certains allocataires du RMG.

Les personnes qui bénéficient de l'allocation complémentaire du RMG ont droit à la gratuité des transports en commun sur tout le territoire, à une allocation-loyer et aux 25 heures de chèques-service par enfant à charge. Ce sont des avantages à valeur monétaire qu'il faut prendre en compte dans le revenu net disponible pour les ménages.

11 <https://saturn.etat.lu/cobar/baremePP.jsp>.

4.2 Situation des ménages composés d'un ou deux adultes sans enfants

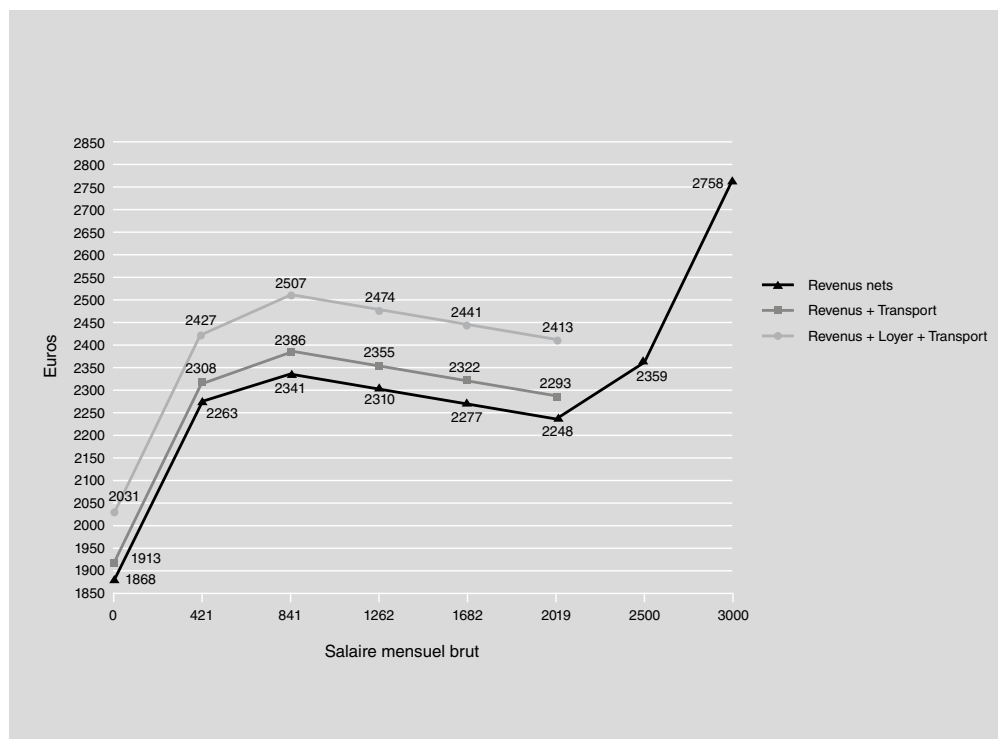
Graphique 3: Revenu mensuel total net pour un ménage composé d'un adulte sans enfants



Pour une personne isolée, on voit qu'il y a un véritable bond entre le fait de ne pas avoir de salaire et le fait de trouver un travail rémunéré à 421€. On voit également que d'un point de vue pécuniaire, les salaires liés au temps partiel sont toujours plus intéressants. D'ailleurs, à partir du moment où la personne se retrouve avec un salaire de 1 682€, elle n'a plus droit à une allocation complémentaire et elle perd de l'argent à ne pas rester à temps partiel (mi-temps ou quart-temps). Concrètement, une personne isolée qui travaille 20 heures par semaine aura net à sa disposition, titres de transport compris 1 611€ (1 733€ en cas d'allocation-loyer de 123,95€), alors que si elle accepte un salaire de 1 682,76€ (sous entendu un temps plein rémunéré au ssm), elle aura net pour le mois 1 596€ et devra encore s'organiser pour se rendre au travail et n'aura aucune aide pour se loger.

Cette « perte de revenu » qui semble aller de pair avec l'augmentation du salaire et des heures prestées (et ce jusqu'à un salaire de 1 682€) s'explique par le fait que l'allocation complémentaire est exonérée d'impôts et de charges sociales liées à la pension. Financièrement parlant, il est donc plus intéressant d'avoir une allocation complémentaire élevée qu'un salaire élevé.

Graphique 4: Revenu mensuel total net pour un ménage de 2 adultes sans enfants



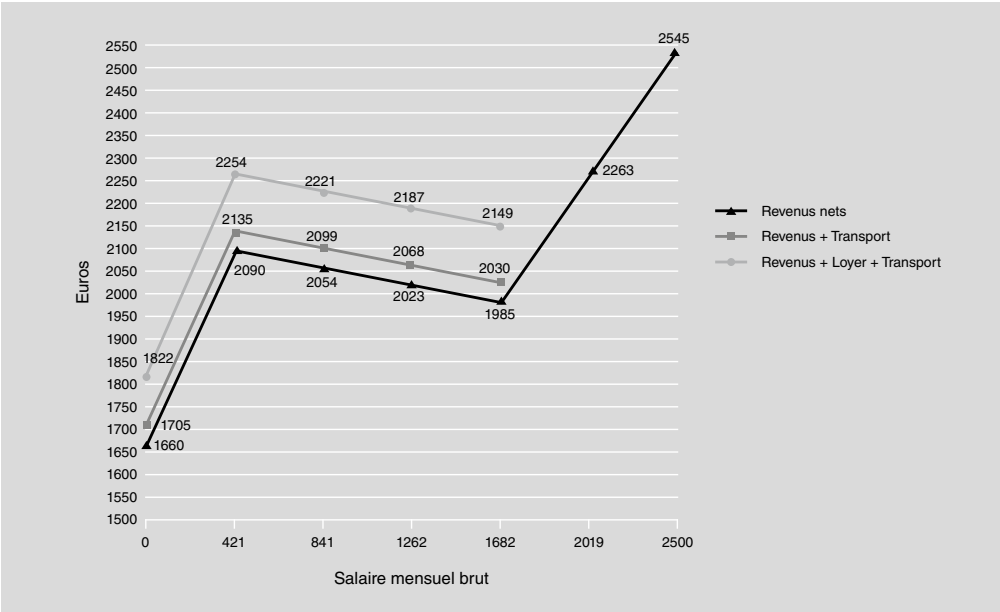
Lorsque le ménage est composé de deux adultes et sans enfants, on observe d'une part que l'allocation complémentaire est versée au chef de ménage jusqu'à hauteur de 2 019€, et d'autre part qu'il est également plus intéressant financièrement de percevoir un salaire moins élevé, voire de rester sur un temps partiel. Si on tient compte des avantages extra salariaux que sont les transports et l'allocation-loyer (à son maximum de 123,95€), il faut toucher un salaire brut de plus de 2 500€ pour atteindre un revenu net total comparable à celui atteint lorsqu'on a un salaire de 841€ brut (soit un mi-temps au salaire social minimum).

Outre qu'il est pour deux personnes sans enfants plus intéressant financièrement parlant de rester en temps partiel (et plus particulièrement à mi-temps), le chef de ménage n'a pas intérêt non plus, à temps plein, à accepter une augmentation de salaire qui n'équivaudrait pas au minimum à 2 500€.

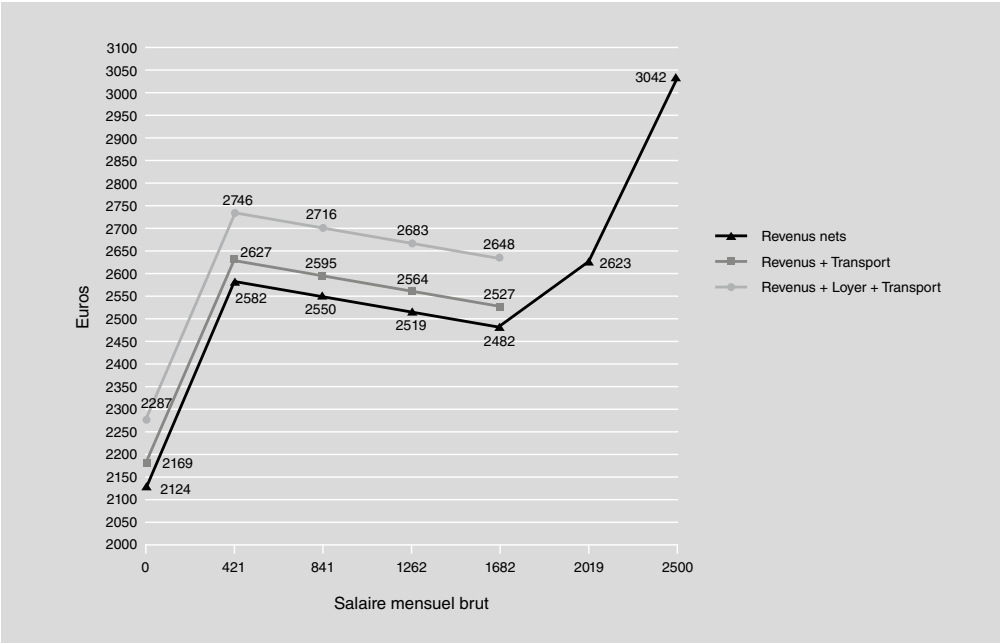
4.3 Situation des ménages monoparentaux avec un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans

Les trois graphiques qui suivent représentent d'affilés les situations des familles monoparentales qui ont un, deux ou trois enfants âgés de moins de 6 ans.

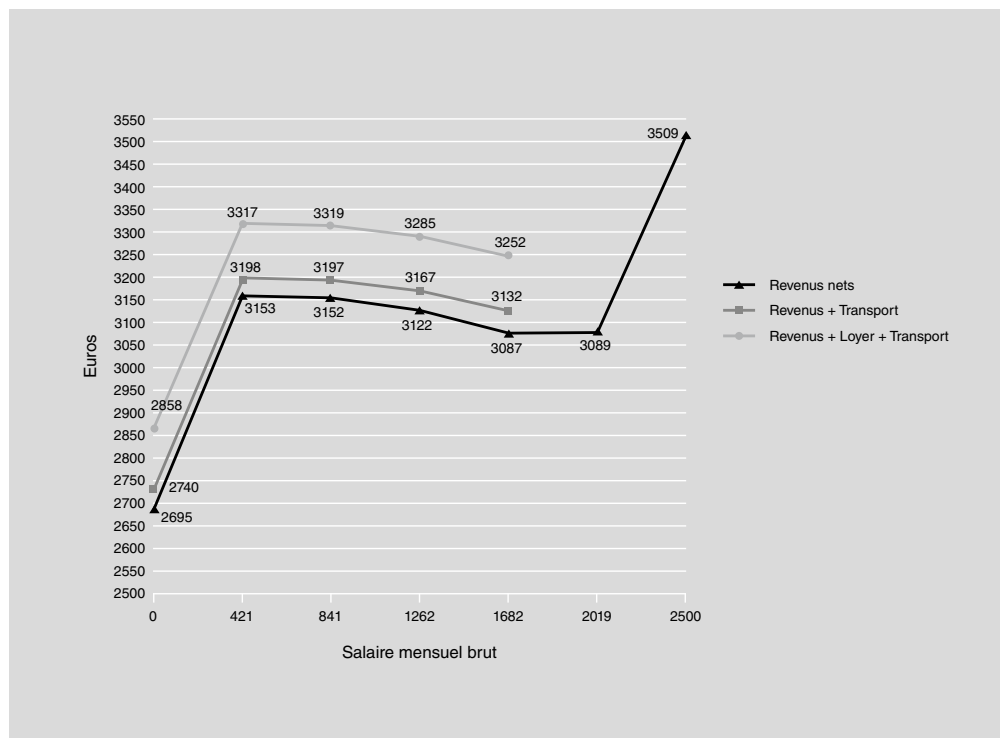
Graphique 5a: Revenu mensuel total net pour 1 adulte et 1 enfant < 6 ans



Graphique 5b: Revenu mensuel total net pour 1 adulte et 2 enfants < 6 ans



Graphique 5c: Revenu mensuel total net pour 1 adulte et 3 enfants < 6 ans



A la vue de ces 3 graphiques, on voit que pour les ménages monoparentaux, le droit à l'allocation complémentaire est d'application jusqu'à un salaire mensuel brut égal à 1 682€. Les avantages liés au RMG sont donc assurés pour le chef de ménage et son ou ses enfants tant que celui-ci occupe un emploi rémunéré au salaire social minimum. Un autre privilège lié au RMG est celui de 25 heures gratuites de garde accordées pour chacun des enfants présent dans le foyer. Cette possibilité est un atout très important pour les familles monoparentales, qui peuvent dès lors occuper un emploi.

Exemple à titre d'illustration :

Une femme seule avec son enfant de moins de 6 ans occupe un poste :

- à temps partiel de 20h par semaine avec un salaire de 841€ et dispose en net d'un revenu pour son ménage de 2 054€. Grâce à l'allocation complémentaire que lui verse le FNS, elle bénéficie des transports gratuits et également d'une allocation-loyer de 123,95€. Au total, cela revient à dire qu'elle dispose de 2 221€ par mois. Elle doit faire garder son enfant 25 heures par semaines pour assurer sa présence au travail. Grâce à la disposition légale prévue dans la loi RMG, la garde de son enfant ne lui coûtera rien puisque 25 chèques-service par semaine sont mis à sa disposition ;

- *à temps plein rémunéré à 1 682€*, elle disposera d'un revenu net de 2 149€ (transport et allocation loyer compris). Elle devra faire garder son enfant 50 heures par semaine pour assurer sa présence à son travail. Elle aura droit à 25 heures gratuites mais devra payer les 25 autres heures, soit 12,5€ par semaine, ce qui fait un total de 50€ par mois :
- *à temps plein rémunéré à 2 019€*, elle disposera d'un revenu net total de 2 263€. Etant donné qu'elle n'aura plus droit à l'allocation complémentaire versée par le FNS, elle devra s'organiser pour se rendre à son travail, ne pourra plus bénéficier d'une aide pour son loyer et devra payer 47 heures de garde d'enfant par semaine, soit 26€ (5 repas compris) par semaine, ce qui revient environ à 104€ par mois.

Voilà concrètement face à quels choix et possibilités se trouve cette mère élevant seule son enfant de moins de 6 ans.

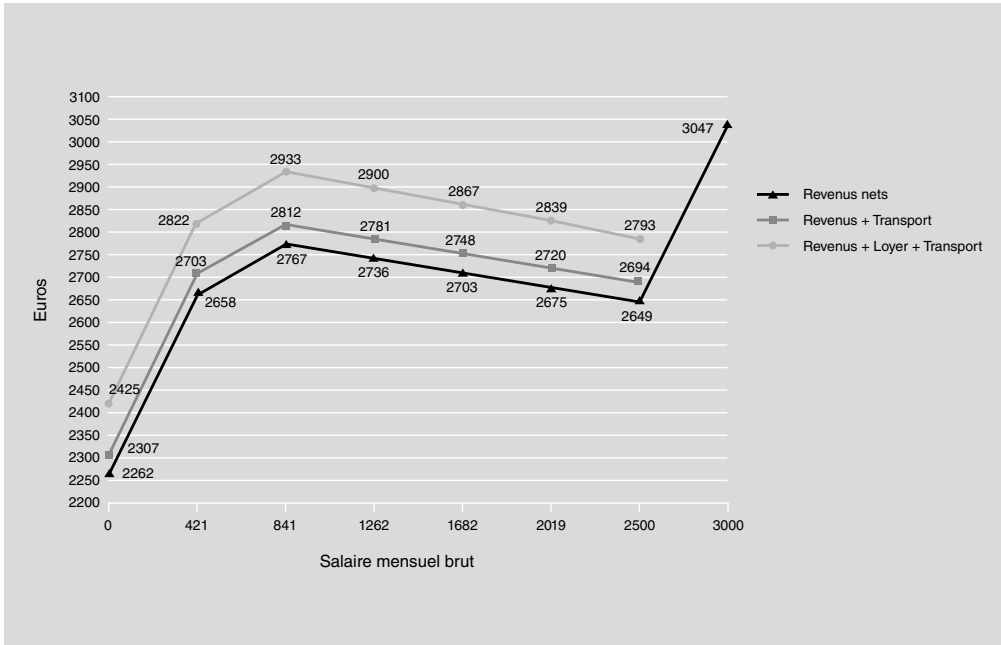
En fait, que le ménage monoparental soit composé d'un, deux ou trois enfants, il apparaît que l'intérêt pécuniaire du chef de ménage reste d'être en temps partiel, et plus précisément à quart-, voire à mi-temps. En tous les cas, l'intérêt pour ce dernier est de pouvoir toucher l'allocation complémentaire en plus d'un salaire. Ceci est d'autant plus vrai que le nombre d'enfants augmente. Si la question de passer d'un salaire brut de 1 682€ à 2 019€ peut encore se justifier pour le chef de ménage n'ayant qu'un seul enfant à charge, la question devient plus ambiguë lorsque deux enfants sont présents et quasiment injustifiée lorsque trois enfants composent le ménage monoparental ; dans ce cas il est nécessaire que le père ou la mère puisse prétendre à un salaire de 2 500€.

Par contre, par rapport à la possibilité pour les familles monoparentales de ne toucher que l'allocation seule sans être dans une mesure d'insertion (cf. 3.2), il est toujours dans l'intérêt des personnes seules élevant un ou plusieurs enfants de retrouver un emploi et d'être actives sur le marché de l'emploi.

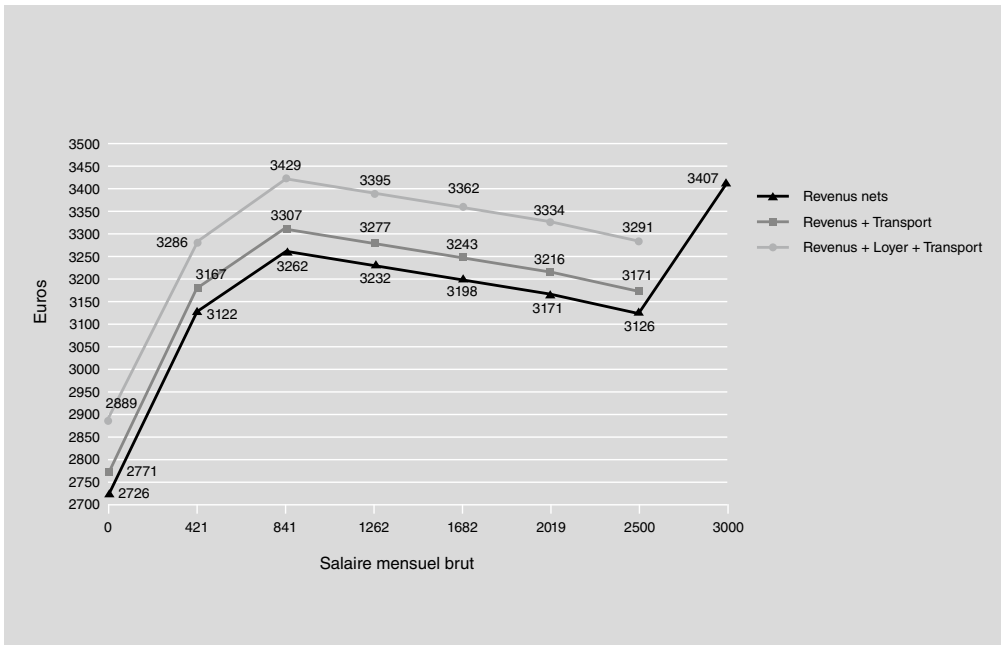
4.4 Situation des ménages composés de deux adultes et d'un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans

Qu'en est-il de la situation des ménages composés de deux adultes et de leur(s) enfants ? Le temps partiel est-il toujours plus favorable d'un point de vue financier ? Les trois graphiques suivants montrent les tendances pour les ménages composés respectivement d'un, deux ou trois enfants de moins de 6 ans.

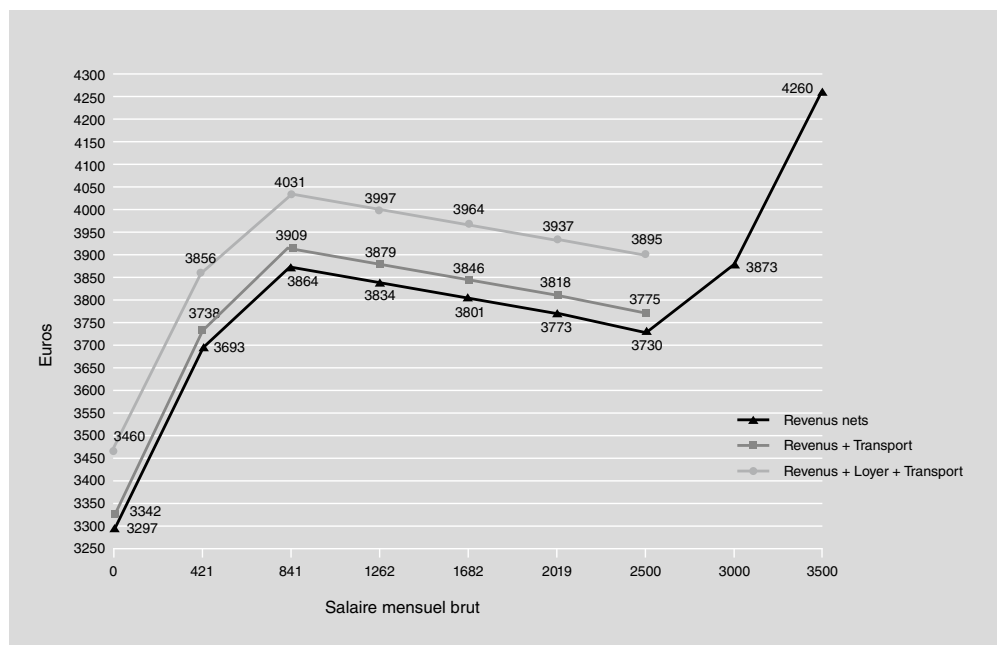
Graphique 6a: Revenu mensuel total net pour 2 adultes et 1 enfant < 6 ans



Graphique 6b: Revenu mensuel total net pour 2 adultes et 2 enfants < 6 ans



Graphique 6c: Revenu mensuel total net pour 2 adultes et 3 enfants < 6 ans



Ce que l'on perçoit en observant ces trois graphiques, c'est que peu importe le nombre d'enfants composant le ménage, l'allocation complémentaire est accordée jusqu'à un salaire mensuel brut de 2 500€. L'attrait uniquement financier dicterait au chef de ménage de se limiter à un salaire de 841€. Pour ce type de ménage aussi, l'aspect le plus important est de pouvoir jouir de l'allocation complémentaire et de tous ses avantages compensatoires (transport, allocation-loyer et chèques-service). Si pourvoir un poste au salaire mensuel brut de 3 000€ peut être une réelle opportunité d'ascension sociale pour une famille de 2 adultes et un enfant, cela devient déjà plus équivoque dans les foyers comptant 2 enfants, mais est totalement faux pour un ménage de 2 adultes et 3 enfants ; ici l'ascension sociale ne peut s'opérer qu'avec un salaire avoisinant les 3 500€.

4.5 Conclusion

En ce qui concerne l'existence d'une trappe à l'inactivité au Luxembourg, ce n'est pas tant le problème de l'inactivité mais plutôt un incitant au travail à temps partiel. En effet, à chaque configuration de ménage et dès lors qu'un seul salaire pour le ménage est en question, la situation la plus confortable d'un point de vue financier, est un salaire mensuel brut bas, voire très bas ne pouvant être lié qu'à du temps partiel équivalent un quart- ou un mi-temps tout au plus. Avec un tel niveau de salaire, il faut se poser la question des types d'emploi et des conditions d'emploi favorisés par le système.

5. Quid d'un deuxième salaire dans le ménage : est-il avantageux de travailler à deux ?

5.1 Introduction

Il va de soi que cette question se pose uniquement dans le cas où les deux personnes adultes du ménage occupent des emplois rémunérés au salaire social minimum. Il va sans dire que les gros salaires n'entrent pas en ligne pour cette réflexion. Pour répondre à cette question, il a fallu à nouveau recourir aux simulations en fonction de la composition des ménages et de l'âge des enfants.

5.2 Situation financière de deux salaires rémunérés au salaire social minimum

Tableau 9a: Simulations de ménages à deux salaires : deux temps pleins (en €)
(base de rémunération : salaire social minimum)

Enfants âgés de 0 à 5 ans										
	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm 1 brut	ssm 1 net	ssm 2 brut	ssm 2 net	Alloc. Compl.	Revenu ménage net	Alloca- tions ver- sées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	0,00	0,00	2 916,73
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	262,48	0,00	3 179,21
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	594,48	0,00	3 511,21
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	1 033,38	96(*)	4 046,11

* dans ce cas, il s'agit d'une allocation de vie chère réduite

Enfants âgés de 6 à 11 ans										
	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm 1 brut	ssm 1 net	ssm 2 brut	ssm 2 net	Alloc. Compl.	Revenu ménage net	Alloca- tions ver- sées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	0,00	0,00	2 916,73
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	288,08	0,00	3 204,81
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	659,16	0,00	3 575,89
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	1 150,60	0,00	4 067,33

Enfants âgés de 12 ans et plus										
	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm 1 brut	ssm 1 net	ssm 2 brut	ssm 2 net	Alloc. Compl.	Revenu ménage net	Alloca- tions ver- sées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	0,00	0,00	2 916,73
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	324,47	0,00	3 241,21
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	731,93	0,00	3 648,66
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	1 682,76	1 410,91	0,00	2 916,73	1259,78	0,00	4 176,51

Tableau 9b : Simulations de ménages à deux salaires : un à 40 heures et l'autre à 20 heures hebdomadaires (en €) (base de rémunération : salaire social minimum)

Enfants âgés de 0 à 5 ans										
	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm 1 brut	ssm 1 net	ssm 2 brut	ssm 2 net	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Alloca. versées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	0,00	0,00	0,00	137,50	2 403,73
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	0,00	0,00	262,48	165,00	2 693,71
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	96,66	94,05	594,48	192,50	3 147,26
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	238,35	231,91	1 033,38	220,00	3 751,52

Enfants âgés de 6 à 11 ans										
	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm 1 brut	ssm 1 net	ssm 2 brut	ssm 2 net	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Alloca. versées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	0,00	0,00	0,00	137,50	2 403,73
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	0,00	0,00	288,08	165,00	2 719,31
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	96,66	94,05	659,16	192,50	3 211,93
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	238,35	231,91	1 150,60	220,00	3 868,74

Enfants âgés de 12 ans et plus										
	Seuil de risque de pauvreté 2008	ssm 1 brut	ssm 1 net	ssm 2 brut	ssm 2 net	Alloc. compl. brute	Alloc. compl. nette	Alloca. versées par la CNPF	Alloc. de vie chère	Total
2 adultes sans enfants	2 319,00	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	0,00	0,00	0,00	137,50	2 403,73
2 adultes, 1 enfant	2 782,80	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	0,00	0,00	324,47	165,00	2 755,70
2 adultes, 2 enfants	3 246,60	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	96,66	94,05	731,93	192,50	3 284,71
2 adultes, 3 enfants	3 710,40	1 682,76	1 505,83	841,38	760,40	238,35	231,91	1259,78	220,00	3 977,92

En réalisant un tableau comparatif les simulations réalisées dans les deux tableaux ci-dessus concernant les ménages à deux revenus salariaux et les montants relatifs aux ménages ayant un seul revenu salarial (salaire social minimum), on obtient les résultats suivants :

Tableau 10: Comparatif entre les ménages ayant un seul salaire avec ceux disposant de deux rémunérations (en €)

Enfants âgés de 0 à 5 ans*			
Seuil de risque de pauvreté	1 salaire 40h semaine ssm	40h & 40h semaine ssm	40h & 20h semaine ssm
2 adultes sans enfants	2 277,02	2 916,73	2 403,73
2 adultes, 1 enfant	2 702,89	3 179,21	2 693,71
2 adultes, 2 enfants	3 198,27	3 511,21	3 147,26
2 adultes, 3 enfants	3 800,56	4 046,11	3 751,52

Enfants âgés de 6 à 11 ans*			
Seuil de risque de pauvreté	1 salaire 40h semaine ssm	40h & 40h semaine ssm	40h & 20h semaine ssm
2 adultes, 1 enfant	2 728,49	3 204,81	2 719,31
2 adultes, 2 enfants	3 262,95	3 575,89	3 211,93
2 adultes, 3 enfants	3 917,77	4 067,33	3 868,74

Enfants âgés de 12 ans et plus*			
Seuil de risque de pauvreté	1 salaire 40h semaine ssm	40h & 40h semaine ssm	40h & 20h semaine ssm
2 adultes, 1 enfant	2 764,88	3 241,21	2 755,70
2 adultes, 2 enfants	3 335,72	3 648,66	3 284,71
2 adultes, 3 enfants	4 026,95	4 176,51	3 977,92

*les cases claires représentent les cas où l'allocation complémentaire est versée en plus des deux salaires

Exemple illustratif :

Une famille composée de 2 enfants de 3 ans et 4 ans. Le père travaille 40h et son salaire est de 1 682€ (soit le salaire social minimum). La mère n'a aucun emploi rémunéré et s'occupe de sa famille. Grâce aux diverses allocations et à l'allocation complémentaire versée par le FNS, la famille dispose de 3 198€ net en fin de mois. La famille vit à 40 km du lieu de travail du père et loue un appartement à 800€. Selon les dispositions de la loi RMG, la famille peut bénéficier des transports publics gratuits (le père se rend en train au travail) et peut également prétendre à 123,95€ pour alléger son loyer mensuel.

Après quelques années passées à s'occuper de sa famille et pour bénéficier d'un revenu supplémentaire, la mère décide de chercher du travail, ce qu'elle parvient à concrétiser et commencera le mois suivant à mi-temps. A la fin du mois, la famille fait ses comptes. Avec le père à temps plein et la mère à mi-temps, voici le revenu total net dont dispose la famille : 3 147€, soit 51€ de moins que lorsque le père travaillait seul. Ils ont encore droit à l'allocation complémentaire et ont donc également droit aux transports gratuits (tous les

deux en profitent), ont toujours droit à leur allocation de loyer et peuvent aussi bénéficier de 25 chèques-service par enfant (ce qui suffit puisque la mère ne travaille que 20h).

Après quelques mois cette mère décide de passer à temps plein pour effectivement gagner plus. De combien disposera le ménage au final? Cette fois, le ménage ne peut plus prétendre à l'allocation complémentaire et dispose avec toutes les allocations familiales et le boni pour enfant de 3 511€ net. Apparemment, plus que lorsque le père travaillait seul, une différence positive de 313€. Il faudra par contre payer le train, soit 45€ par mois (ou 33€ si abonnement annuel). Il ne faudra plus compter sur l'allocation loyer et il faudra également payer la garde des deux enfants, soit 50 heures pour chacun des enfants, donc pour les deux enfants (repas compris) environ 138,4€ par semaine, ce qui revient au minimum à 550€ par mois (ou 350€, si le tarif plus bas est appliqué car avec deux fois le ssm, le ménage se trouve sur la limite et pourrait peut-être faire valoir un tarif préférentiel). De toute évidence, même avec les tarifs les plus bas appliqués, le gain de départ apporté par le deuxième salaire a disparu !

En tous les cas, dès qu'un ou plusieurs enfants sont présents dans le ménage, un deuxième salaire à 20 heures par semaine s'avère financièrement parlant toujours négatif pour l'ensemble du foyer. Quant à un deuxième salaire à temps plein, le gain apporté au départ par ce second apport est relativement minime et risque d'être engouffré par les frais connexes liés à un nouvel emploi.

5.3 Conclusion

En ce qui concerne l'avantage que constitue l'apport d'un deuxième salaire dans un ménage composé de deux adultes et un ou plusieurs enfants (indépendamment de leur âge), il y a manifestement un manque d'encouragement. Le deuxième adulte n'a pas d'intérêt financier à accepter un travail rémunéré au salaire social minimum, ni à temps partiel, ni à temps plein. La seule configuration de ménage qui pourrait trouver un avantage à travailler à deux (toujours aux conditions du salaire social minimum) est celle de deux adultes sans enfants.

6. Je travaille, tu travailles, nous travaillons ...ou pas ! Quelles possibilités sont offertes aux bénéficiaires du RMG ?

Toutes ces simulations et graphiques amènent à trois grandes observations :

1. Il y a manifestement une incitation à réintégrer le marché du travail lorsqu'on bénéficie uniquement de l'allocation complémentaire sans être dans une mesure d'insertion. Le bénéfice d'avoir un emploi se répercute immédiatement dans le revenu disponible total net des ménages et encourage réellement la reprise d'une activité salariale. Non seulement, la personne touche un salaire mais aussi, la plupart du temps, une allocation

versée pas le FNS qui complète le salaire si ce dernier n'atteint pas le revenu minimum garanti défini dans la loi.

2. En ce qui concerne les personnes qui sont chef de ménage et qui occupent un emploi rémunéré au salaire social minimum, leur intérêt financier est de pouvoir prétendre à l'allocation complémentaire afin de bénéficier également des avantages liés aux dispositions sociales prévues pour les allocataires du RMG. Par ailleurs, si on se tient strictement à l'avantage financier, en passant outre des bénéfices psychosociologiques d'avoir un travail, il est dans l'intérêt du chef de ménage d'opter pour un temps partiel (quart-, voire mi-temps). A ce niveau il s'agit plus d'une trappe au temps partiel, que d'une trappe à l'inactivité. Il est aussi important de signaler qu'une personne bénéficiant de l'allocation complémentaire ne peut de sa propre initiative diminuer ses heures hebdomadaires de travail, sous peine de ne plus pouvoir prétendre à cette allocation. Cependant cette dérive du mécanisme amène à la réflexion suivante : si les personnes sont maintenues de manière détournée dans des emplois à temps partiel, quelles sont leurs perspectives d'avenir ? Comment pourront-elles bénéficier d'un véritable ascenseur social ? En effet quels postes sont occupés à temps partiel et à bas salaires ? Il s'agit dans la grande majorité des cas, d'emplois précaires avec des conditions de travail parfois difficiles et pas toujours gratifiantes d'un point de vue du développement personnel. La personne qui voudra sortir de la logique de l'assistance devra faire preuve d'une grande motivation pour atteindre le seuil de revenu identique à celui qu'elle avait en étant allocataire du RMG. Il n'est pas sûr qu'en étant maintenues dans des emplois précaires avec des heures et des salaires limités, les personnes puissent trouver cette motivation nécessaire. Une autre réflexion à mener est celle de l'information. Les salariés résidant au Luxembourg et touchant le salaire social minimum (temps partiel ou non), soit environ 20 476¹² travailleurs, connaissent-ils cette opportunité de faire valoir un droit à une allocation complémentaire ? Combien ne connaissent pas leurs droits ? Combien ne veulent pas être dépendants d'une allocation sociale ? Combien font effectivement valoir leur droit ?
3. A la question de savoir s'il est intéressant au niveau pécuniaire pour un ménage composé de deux adultes et d'un ou plusieurs enfants d'être deux à travailler (dans les cas de bas salaires, soit salaire social minimum ou salaires avoisinants), la réponse est clairement non ! Que ce soit à temps plein ou à mi-temps, le deuxième adulte du ménage n'apporte aucun gain financier au ménage en acceptant un emploi. La seule situation où un deuxième salaire est un gain monétaire en soi, est le cas où les deux adultes vivent sans enfants à leur charge. Sinon il n'y a aucun encouragement financier à travailler à deux

12 STATEC (2008), p. 18.

au sein d'un ménage. Cette constatation pose de réelles questions : alors que toutes les politiques sociales européennes visent l'égalité des chances, est-ce vraiment une chance que de n'avoir le choix que de rester à la maison ? Que veut-on pour notre société ?

Pour clore cet article, citons l'extrait de la Déclaration gouvernementale du 4 juillet 1974, dans le chapitre « Travail et Sécurité sociale », dont ressort l'engagement suivant :

« Le salaire social minimum sera relevé. Le Conseil Economique et Social sera chargé de la juste définition du seuil minimum de revenu compatible avec les aspirations d'un Etat moderne épris de justice sociale.¹³ »

Bibliographie

CHAMBRE DE TRAVAIL (2008): Le Revenu Minimum garanti – RMG. Luxembourg.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1983): Avis: Le Revenu Social Minimum.

Luxembourg.

CONSEIL SUPERIEUR DE L'ACTION SOCIALE (2008): Rapport sur l'état des besoins en matière sociale. Cinquième rapport adressé à la Chambre des Députés, Luxembourg.

SCHABER, GASTON (sous la direction de, 1980): Eléments pour l'étude d'un revenu social minimum. Groupe d'Etude pour les problèmes de la pauvreté asbl, Walferdange.

SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION (2004): Revenu Minimum Garanti. Texte coordonné du 22 juin 2004 de la loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, telle qu'elle a été modifiée. Mémorial Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg A-N°103, Luxembourg.

STATEC (2008): Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique n°107, Luxembourg.

13 Conseil Economique et Social (1983), p. 1.

La recrudescence de la discrimination : mythe ou réalité ?

NATHALIE GEORGES & ANNICK JACOBS

1. La discrimination et ses multiples facettes

La discrimination désigne « le fait que, dans la société, certains groupes sont plus mal traités que d'autres¹ ».

Au sens large, les discriminations représentent des traitements défavorables appliqués à des personnes ou à des groupes en raison de caractéristiques, critères ou motifs arbitraires. Ces comportements dommageables interviennent dans la vie courante des individus, que ce soit dans le travail, l'éducation, le logement, l'accès aux loisirs,... Ils peuvent se traduire par des conséquences sérieuses pour les personnes qui en sont les victimes, notamment du point de vue de l'accès à des biens ou services et en termes de considération de soi ou de vécu subjectif des discriminations.

Elle consiste en une entrave aux droits de chacun, contraire à la loi et induisant une dévalorisation de l'individu.

Concrètement, il existe plusieurs types de discrimination, notamment la discrimination directe et la discrimination indirecte.

La *discrimination directe* consiste à « traiter moins favorablement une personne qu'une autre dans une situation comparable, et ce en raison de la race ou de son origine ethnique, de sa religion ou de ses convictions, de son handicap, de son âge ou de son orientation sexuelle² ».

La *discrimination indirecte*, plus cachée et plus équivoque, mais bien présente dans la réalité consiste à « mettre en place une disposition ou une pratique apparemment neutre mais qui dans les faits désavantage des personnes sur la base de leur race ou de leur origine ethnique, de leur religion ou de leurs convictions, de leur handicap, de leur âge ou de leur orientation sexuelle³ ».

1 Sciences Humaines (2008).

2 http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/rights/gloss_fr.htm.

3 Idem.

Parmi les discriminations les plus fréquentes, on peut citer celles liées au physique d'un individu (âge, nationalité, handicap...), à l'état de santé d'un individu (personnes atteintes de maladies graves, grabataires...), au comportement et au mode de vie (orientation sexuelle, gens du voyage...), au lieu d'habitation (quartiers chics ou banlieues...), aux opinions, aux classes sociales et aux professions (opinions religieuses, riches, pauvres, ouvriers, fonctionnaires...).

Les conséquences sociales pour les personnes victimes de discrimination sont désastreuses tant sur le plan de l'insertion sociale, que sur le plan de la construction identitaire. En effet, « l'expérience du rejet et de la dévalorisation vécue par certains groupes conduisent leurs membres à se forger progressivement une image désastreuse de leur groupe et par voie de conséquence une identité sociale négative. Celle-ci se reflète sur l'image qu'ont les individus, membres de ces groupes, altérant de ce fait leur bien-être. Qui plus est, ces identités sociales stigmatisantes pourraient également rendre compte d'une série de difficultés rencontrées par les membres de tel groupe tant dans leur vie sociale que professionnelle⁴ ».

Discrimination et droits sont irrémédiablement liés et pour lutter contre ce phénomène, les Etats mettent en place des mesures de sensibilisation mais aussi des mesures pénales. L'interdiction de discriminer existe désormais dans toute l'Union européenne.

2. La législation en matière de discrimination

2.1 Les grandes références législatives

Cette partie ne se veut pas exhaustive, mais elle a pour but de donner un aperçu de quelques textes législatifs qui nous semblent fondamentaux en matière d'égalité et de non-discrimination⁵.

L'article 1 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* proclame que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Ce texte renvoie à plusieurs reprises aux principes de l'égalité et de non-discrimination comme par exemple dans son article 2 qui stipule que « chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.... ». La Déclaration des droits de l'homme « proclame en effet l'ensemble des principes qu'elle

4 CERISIS (2010) : <http://www.uclouvain.be/40490.html>.

5 Pour avoir des informations plus détaillées en la matière, nous renvoyons vers la publication récente de F. Moysse « Echec à la discrimination ».

contient comme un idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations⁶ », mais il faut savoir qu'elle n'a « pas de valeur normative contraignante⁷ » pour les Etats signataires.

Un autre texte à relever est la *Convention européenne des droits de l'homme* du 4 novembre 1950. Cette Convention revêt une signification particulière dans le droit européen. Les droits et libertés qui y sont énoncés peuvent être considérés comme les « principes/valeurs généraux de fonctionnement » de l'Union. C'est à la Cour Européenne des Droits de l'Homme que revient la charge de veiller au respect des droits et libertés fondamentales énoncés dans cette dernière. Cette Convention a été approuvée au Luxembourg par une loi en 1953. Contrairement à la Déclaration universelle des droits de l'homme, « cette Convention bénéficie devant toutes les juridictions luxembourgeoises de la primauté par rapport au lois nationales... Cette primauté s'impose encore plus aux Etats qui, comme le Luxembourg, ont ratifié le Protocole n°12 à la Convention européenne...⁸ ». Ce protocole a été élaboré et ouvert à signature en 2000. Dans son article premier ce protocole interdit toute discrimination « fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ». Ce protocole étend donc l'interdiction de discriminer à tous droits légaux à condition qu'ils se retrouvent dans les lois nationales. Malheureusement, le taux de ratification de ce protocole reste faible. A ce jour, seulement 17 Etats membres du Conseil de l'Europe⁹ ont ratifié ce protocole dont le Luxembourg¹⁰.

En matière d'égalité et de non-discrimination, une étape cruciale fut la signature du *traité d'Amsterdam* en 1997, traité qui a modifié le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes.¹¹ Dans son article 13, il est précisé que « le Conseil (...) peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle... ». Cet article étant complémentaire à l'article 12 qui prohibe toute discrimination basée sur le critère de la nationalité.

Peu après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, deux directives européennes ont été adoptées par le Conseil des Ministres européens :

6 Moyse (2009), p. 52.

7 Moyse (2009), p. 52.

8 Moyse (2009), p. 32.

9 20 autres pays ont signé le protocole mais ils ne l'ont pas encore ratifié.

10 Signature : 4/11/2000 ratification : 21/3/2006 entrée en vigueur : 1/7/2006.

11 Journal officiel n° C 340 du 10 Novembre 1997.

- celle du 29 juin 2000 : la *directive 2000/43/CE (RACE)*, relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Elle prohibe toute discrimination fondée sur l'origine ethnique ou la race dans plusieurs domaines dont l'emploi, l'accès aux biens et services, la santé,...;
- celle du 27 novembre 2000 : la *directive 2000/78/CE (EMPLOI)*, relative à la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Toute discrimination fondée sur les religions/convictions, l'handicap, l'âge, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle et exercée dans le domaine du travail et de l'emploi est interdite.

Beaucoup de pays membres de l'Union européenne ont accusé des retards, quelque fois notables, dans la transposition de ces deux directives. Ceci étant entre autre le cas pour le Luxembourg, qui a transposé les deux directives dans une loi le 28 novembre 2006, c'est-à-dire avec plus de trois ans de retard. Il faut néanmoins relever que lors de la transposition de ces deux directives, le Luxembourg ainsi qu'un certain nombre d'autres pays européens sont allés plus loin que les deux directives l'ont exigé. Au Luxembourg, la loi sur l'égalité de traitement du 28 novembre 2006 interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la religion ou les convictions, l'handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'appartenance ou non appartenance, vraie ou supposée, à une race ou ethnique et ce dans plusieurs sphères de la vie et non dans un domaine précis.

Par la transposition des directives 2004/113/CE et 76/207/CEE dans la législation luxembourgeoise, les discriminations liées au sexe/genre sont prohibées dans les mêmes domaines que pour les 5 autres critères prohibés par la loi du 28 novembre 2006.

Le législateur luxembourgeois dispose d'un autre outil important dans la lutte contre les discriminations. La loi du 19 juillet 1997 « complétant le code pénal en l'incrimination du racisme et en portant incrimination du révisionnisme et d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales ». Cette loi définit dans son article 454 la discrimination comme « toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs moeurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnique, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales, les groupes ou communautés de personnes, à raison de l'origine, de la couleur de peau, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la situation de famille, de l'état de santé, du handicap, des moeurs, des opinions politiques ou philosophiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnique, une nation, une race, ou une religion déterminée, des membres ou de certains membres de ces personnes morales, groupes ou communautés ».

Depuis le 26 juin 2006, la *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne* doit être considérée par le législateur européen comme une norme de référence.¹² Cette charte dans son chapitre 3 intitulée « Egalité » comprend 7 articles relatifs (articles 20 à 26) aux principes de l'égalité et de non-discrimination. Dans son article 21 paragraphe 1 toute discrimination « fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » est prohibée. Le paragraphe 2 de ce même article stipule que « dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite ».

Vu le cadre juridique incomplet au niveau européen, le Conseil a proposé et la Commission a présenté le 2 juillet 2008 une *nouvelle directive* relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle en dehors du marché de l'emploi. La transposition de cette directive dans la législation de tous les pays européens devrait instaurer un niveau commun de protection minimale contre les discriminations et laisser aux pays qui le souhaitent le choix d'aller plus loin dans l'interdiction des discriminations.

A l'heure actuelle, nous disposons au Grand-Duché d'une protection juridique plus ou moins étendue. Nombreux sont les critères retenues dans les lois, que ce soit la loi du 19 juillet 1997 ou encore la loi sur « l'égalité de traitement » de 2008. Néanmoins, on peut regretter que la liste des critères de discrimination prohibés ne contienne pas le critère de l'origine sociale. S'il est vrai que « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits », la société est ainsi faite qu'ils naissent en réalité fort inégaux, tant sont inégalement distribués les atouts qui, dès le départ, marquent durablement les destinées : héritage économique, références culturelles, capital de relations, résidence dans les quartiers huppés, accès à la bonne école, bon niveau d'information sur le système de santé, considération, etc¹³ ».

2.2 Les Européens et leurs connaissances des lois anti-discrimination

D'après le dernier Eurobaromètre¹⁴, seulement 33% des Européens connaissent leurs droits en cas de discrimination ou de harcèlement. Les campagnes de sensibilisation ne semblent donc pas avoir portées leurs fruits comme le pourcentage d'Européens qui connaissent leurs droits en la manière n'a quasiment pas évolué depuis le premier sondage

¹² Moyse (2009), p. 64.

¹³ COMEDD (2010), p. 7.

¹⁴ Commission européenne (2009), p. 38.

en 2006¹⁵. Pour le Luxembourg, ces chiffres sont sensiblement plus positifs. Le pourcentage de personnes qui y connaissent leurs droits est passé de 28% en 2006 à 32% en 2009.

Pour que la lutte contre les discriminations soit efficace, il faut donc continuer à sensibiliser les gens, mais il faut également avoir recours à des sanctions qui sont d'ailleurs prévues dans les différentes lois. Louis Schweitzer, le président de la HALDE¹⁶ compare la lutte contre les discriminations à la sécurité routière. « *Il est bien entendu nécessaire d'apprendre le code de la route et faire des campagnes de prévention. Mais pour que le nombre d'accidents diminue, il a fallu mettre des radars et des gendarmes sur les routes et mettre des contraventions*¹⁷ ».

3. L'évolution de la perception des discriminations

En temps de crise, il est évident que certains groupes de population sont plus touchés par la crise (comme par exemple les travailleurs intérimaires) que d'autres. Il serait également intéressant et nécessaire de savoir si la crise n'aurait pas tendance à amplifier les discriminations. Peu ou pas de données existent qui permettent d'analyser l'impact de la crise sur les critères de discriminations prohibés par la loi.

Depuis 2006, trois Eurobaromètres se sont intéressés aux discriminations dans les pays de l'Union européenne. Il semble donc intéressant d'analyser ces trois rapports et d'essayer d'en tirer quelques conclusions.

La première étude était réalisée en 2006 et publiée en 2007 lors de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous. Le deuxième Eurobaromètre sur les discriminations a été rendu public un an plus tard, en juillet 2008 et la dernière étude était effectuée en 2009. En nous référant à ces trois sondages, nous allons découvrir comment les perceptions et les opinions des Européens ont évolué au cours des 4 dernières années en matière de discriminations.

En 2009, une proportion plus importante d'Européens considère que pour 4 des 6¹⁸ critères interdits par les directives européennes¹⁹, les discriminations sont plus répandues²⁰ que rares. Néanmoins, les perceptions des discriminations sont très variables dans les 27 pays de l'Union européenne.

15 En 2006, 32% des Européens déclarent connaître leurs droits.

16 Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

17 La Tribune (2009).

18 Les 6 critères prohibés : origine ethnique ; âge ; handicap ; orientation sexuelle ; sexe ; religion.

19 2000/43/CE ; 2000/78/CE ; 2004/113/CE.

20 Répandu = beaucoup plus répandu + un peu plus répandu / Rare = un peu moins répandu + beaucoup moins répandu.

Les Français par exemple pensent que toutes les formes de discrimination sont plus répandues que rares tandis que les Luxembourgeois de leur côté sont les seuls à considérer que tous les types de discrimination sont plus rares que répandues. En France et en Italie, les perceptions sont supérieures à la moyenne européenne pour tous les critères et lors des trois sondages.²¹ Par contre, les chiffres du Luxembourg, de l'Irlande et de l'Estonie sont pour tous les critères et lors des trois sondages inférieurs à la moyenne européenne.

Dans l'opinion des Européens, les discriminations fondées sur l'origine ethnique restent comme dans les deux sondages précédents les plus répandues alors que les discriminations en raison de la religion sont jugées les moins fréquentes en 2009. Par rapport à 2008, les discriminations sur base d'un handicap, du sexe et de l'âge sont perçues comme plus fréquentes en 2009 avec une hausse significative (16%) pour le critère âge. Les discriminations sur base des autres 3 critères (religion, origine ethnique et orientation sexuelle) sont selon l'opinion des Européens moins répandue par rapport à 2006.

L'augmentation significative des discriminations liées à l'âge peut être mise en relation avec la crise économique et financière. En temps de crise, ce n'est pas toute la population qui est frappée de la même manière; certains groupes sont plus exposés à la crise que d'autres. Déjà en temps normal, les jeunes et les personnes plus âgées sont un des groupes les plus vulnérables sur le marché de l'emploi.

L'emploi étant une préoccupation importante des gens, plusieurs questions en relation avec la crise ont été posées aux Européens dans le dernier Eurobaromètre.

4. L'impact de la crise économique et financière

La première question²² posée dans l'Eurobaromètre était relative à l'influence de la crise sur le financement et l'importance accordées aux politiques encourageant l'égalité et la diversité. 49% des personnes interrogées sont persuadées que les financements pour ces politiques vont diminuer en temps de crise, 36% des répondants sont d'un avis contraire et 17% ne le savent pas.

En analysant les résultats par pays, on constate d'importantes variations. Les Suédois, les Danois et les Néerlandais sont les plus pessimistes avec respectivement 68%, 67% et 66%. A contrario, seulement 3,1 Maltais sur dix, 3,5 Espagnols sur dix et 3,9 Italiens sur dix pensent que la crise aura un effet négatif sur les financements de politiques encourageant l'égalité et la diversité. Au Luxembourg presque la moitié (47%) des répondants sont d'avis

21 Sauf en 2006 où les valeurs sont égales à la moyenne européenne pour le critère âge.

22 Pensez vous que, en raison de la crise économique, les politiques encourageant l'égalité et la diversité en (NOTRE PAYS) vont être considérées comme moins importantes et donc recevoir moins de fonds ? Oui.

que la crise aura un impact négatif sur les financements des politiques favorisant l'égalité des chances.

La deuxième question²³ concerne l'impact de la crise sur l'ampleur des discriminations sur le marché de l'emploi.

Selon la perception des Européens, l'âge est le motif en temps de crise le plus sujet aux discriminations sur le marché de l'emploi. 64% des personnes interrogées pensent que la crise va augmenter les discriminations en raison de l'âge. Plus de la moitié des répondants sont d'avis que la crise aura également un effet sur l'augmentation des discriminations sur le marché de l'emploi pour des raisons de d'origine ethnique et de handicap. Plus de la moitié des personnes ne pensent pas que la crise aura un impact sur les discriminations fondées sur le sexe et l'orientation sexuelle.

Selon l'opinion des répondants du Luxembourg la crise va contribuer à l'augmentation des discriminations, quelque soit le critère. Pour 4 des 6 critères, les Luxembourgeois sont plus nombreux que la moyenne des Européens à craindre une augmentation des discriminations sur le marché de l'emploi en temps de crise.

La crise économique et financière a certes un impact sur la perception des discriminations. Un lien entre crise et perception plus forte des discriminations dans le domaine de l'emploi ressort clairement dans le sondage. Il serait d'ailleurs intéressant d'avoir des informations sur l'impact de la crise sur les autres domaines visés par la loi comme par exemple l'accès aux bien et services, le logement,....

Il faut donc veiller à ce que les droits accordés en matière d'égalité et de non-discrimination à toutes les personnes soient garantis et ne passent pas au second plan.

5. La construction d'une discrimination

Comment arrive-t-on à discriminer ? Quel est le mécanisme à la base de ce phénomène ? Pour rappel, la discrimination, c'est isoler et traiter différemment des personnes ou des groupes de personnes en raison de leur origine, de leur âge, de leur sexe ou de leurs opinions, réelles ou supposées. Mais pourquoi un traitement différent, qu'est-ce qui induit cet isolement ?

A la base de chaque discrimination, on trouve un préjugé qui découle d'un stéréotype. Il ne peut y avoir de discrimination sans préjugé et de préjugé sans stéréotype. Les trois éléments sont sur la même chaîne logique, qui va de la perception au jugement social.

23 Pensez-vous que la crise économique va contribuer à l'augmentation de la discrimination sur base ... (chaque motif énoncé). Sur le marché de l'emploi ?

Le préjugé est une attitude comportant une dimension évaluative à l'égard d'un groupe social donné. Il s'agit d'un jugement de valeur, c'est juger avant de connaître. Un préjugé se fait à partir d'un jugement négatif sans fondement essentiellement basé sur une méconnaissance du sujet ou de la personne concernée. La notion de préjugé suppose une croyance fausse et mal informée.²⁴

Les préjugés procurent une vision simple d'un monde complexe et rendent sélectives la perception, la pensée, le sentiment. Il existe des préjugés à tout niveau : ethnique, genre, classes sociale, apparence physique, âge, style de vie, etc.

Les stéréotypes sont les images figées que l'on applique à un groupe humain (« Les Américains sont individualistes », « les Français sont râleurs »...). C'est un mécanisme général de la pensée collective. Le stéréotype est une construction sociale et permet à un groupe de se définir par rapport à un autre²⁵.

La construction d'un stéréotype se fait en quatre temps :

« 1. *la surgénéralisation*; les sujets ont tendance à généraliser un trait perçu chez un membre du groupe à tous les membres constituant le groupe en question.

2. *les biais négatifs* dans le souvenir et la distorsion de la réalité; on aura tendance à retenir les traits négatifs.

3. *les jugements polarisés*; ne sont retenus que les traits très marqués et rarement nuancés (les traits neutres disparaissent)

4. *la corrélation illusoire* : les traits qui restent semblent former un ensemble cohérent ²⁶ ».

Autrement dit, les stéréotypes sont des informations associées à un groupe de personnes ; il s'agit en somme d'une généralisation de caractéristiques. Ces informations peuvent prendre la forme de caractéristiques physiques (« les Suédois sont blonds »), de traits de personnalités (« les femmes sont sensibles ») ou encore de pratiques sociales (« les Anglais mangent mal »).

C'est donc à partir de ces deux éléments que se construit la discrimination : un préjugé associé à un stéréotype. Par exemple, ne pas louer un appartement à un couple homosexuel (acte discriminatoire) repose sur le préjugé que les homosexuels sont des voisins nuisibles (préjugé), idée qui repose sur le stéréotype selon lequel un homosexuel est forcément une personne exubérante, extravertie et festive²⁷.

Les stéréotypes et les préjugés font partie intégrante de notre héritage culturel, au même titre que les normes, les habitudes et façons de faire que l'on partage avec les autres. Tout au long de sa vie, l'individu fait l'apprentissage de normes et de valeurs qui caractérisent le

24 Sciences humaines (2008).

25 Sciences humaines (2008).

26 Psychoweb (2007).

27 Caritas (2008).

groupe auquel il appartient. Cela fait partie du processus de socialisation de la personne : les stéréotypes et préjugés sont transmis de façon directe (famille, école, environnement professionnel,...) et de façon indirecte à travers les médias.

Si les discriminations se fondent avant tout sur des préjugés et des stéréotypes qui infériorisent et stigmatisent, ceux-ci ne proviennent pas toujours d'un procédé conscient. Bien souvent, ceux qui participent à des actes discriminatoires ne se considèrent pas comme sexistes, racistes, homophobes ou hostiles à une religion. Et pourtant, ils peuvent prendre part à des processus qui auront des conséquences discriminatoires. Les discriminations résultent du fonctionnement d'un système par rapport aux règles et conventions en apparence neutres, mais dont les modalités d'action aboutissent à défavoriser de manière significative des personnes en raison de leur appartenance, réelle ou supposée, à des groupes stigmatisés. Ceci ne justifiant aucunement une conduite discriminante, mais révèle que la lutte contre les discriminations passe obligatoirement par la destruction des préjugés ; tâche ardue qui demande l'engagement réel des décideurs politiques. Casser les préjugés suppose la mise en place de politiques éducatives coûteuses dans lesquelles un Etat se doit d'investir pour le bien-être de ses citoyens. À ce propos, Albert Einstein disait : « Il est plus difficile de détruire un préjugé qu'un atome²⁸ ».

6. La crise financière: un préjudice supplémentaire dans la lutte contre les discriminations

On le voit, la discrimination provient toujours de la relation de soi par rapport à un autre que l'on considère comme différent. Aussi en temps de crise financière, temps des restrictions budgétaires pour les politiques sociales et l'emploi, le risque est élevé de rencontrer une recrudescence de comportements discriminants. « À mesure que de plus en plus d'économies entrent en récession et que les pays tentent de se serrer la ceinture (...) Tout ceci sera un terrain fertile à une recherche de coupables de ces problèmes économiques (...) Nous risquons donc de connaître une recrudescence des idéologies xénophobes, antisémites et extrémistes, mais aussi une grande exclusion, voire même à des discriminations directe de personnes handicapées ou âgées, ou de femmes qui se retrouvent souvent dans des situations professionnelles très précaires²⁹ ».

On le pressent, la crise risque d'accentuer les comportements discriminants envers diverses catégories de personnes, et particulièrement dans le domaine de l'emploi, ayant ensuite des répercussions dans d'autres domaines. La crise ne sera pas seulement financière,

28 <http://www.citations.com>.

29 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2008).

mais aura des répercussions au niveau social. En effet, il est à craindre que ce soit les plus pauvres, les plus marginalisés, les plus vulnérables qui en subissent les plus graves conséquences. Dans un entretien accordé au journal « La Tribune » Louis Schweitzer, affirme sans équivoque que la crise amplifie les discriminations. « En temps de crise, en règle générale, les premières victimes sont les plus faibles, qui, souvent, sont aussi des personnes discriminées, pas seulement en raison de leur origine. Dans n'importe quelle entreprise, on lâche en premier les salariés en CDD, en intérim, groupes dans lesquels les femmes sont sur-représentées. Du côté des employeurs, l'urgence du moment n'est pas la lutte contre les discriminations car peu la considèrent comme vitale pour l'avenir de leur entreprise. Or, dans une grande ou une moyenne entreprise en tout cas, la lutte contre les discriminations n'est efficace qu'à trois conditions. Premièrement, il faut une vraie volonté du chef d'entreprise. Deuxièmement, il faut une série de processus et de mécanismes. Troisièmement, il faut que quelqu'un ne fasse que cela. En temps de crise, cela risque de passer au second plan³⁰ ».

Par cette réponse, non seulement, le Président de la HALDE confirme une recrudescence directe des discriminations en temps de crise, mais il met également en exergue le risque que les mesures pour lutter contre les discriminations passent au second plan et subissent en plus des restrictions budgétaires, avec des conséquences directes sur le long terme, bien au-delà de la période de crise. Ce danger est également mis en avant par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne au travers de l'article « Les droits de l'Homme – un luxe en temps de crise ? ». Cet article fait référence aux droits fondamentaux tout en étant un véritable plaidoyer en faveur du maintien à l'avant plan des Droits de l'Homme, et par conséquence des politiques de lutte contre les discriminations. Pour terminer notre réflexion sur la crise et les discriminations, voici une locution extraite de l'article cité ci-dessus et ne laissant aucun doute quant à la place des politiques sociales en temps de récession.

« Car en fin de compte, les droits de l'Homme concernent la dignité – la dignité de chacun qui doit avant tout être préservée, surtout en temps de crise. Il s'agit là d'une obligation et pas d'un choix ».³¹

Bibliographie

COMEDD (2010) : Inégalités et discriminations : Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique.

COMMISSION EUROPEENNE (2007) : La discrimination dans l'Union européenne. Eurobaromètre Spécial 263, TNS opinion & social.

30 La Tribune (2009).

31 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2008).

COMMISSION EUROPEENNE (2008) : La discrimination dans l'Union européenne : Perceptions, expériences et attitudes. Eurobaromètre Spécial 296, TNS opinion & social.

COMMISSION EUROPEENNE (2009) : La discrimination dans l'Union européenne en 2009. Eurobaromètre Spécial 317, TNS opinion & social.

DESBROSSES, STEPHANE (20-12-2007) : Stéréotypes : formation et effets des stéréotypes. URL : <http://www.psychoweb.fr/articles/psychologie-sociale/124-stereotypes-formation-et-effets-des-stereo.html>.

DORTIER, JEAN-FRANCOIS (sous la direction de, 2008) : Le dictionnaire des sciences humaines. Sciences Humaines Editions, Auxerre.

GEORGES, NATHALIE & JACOBS, ANNICK (2008) : Lutter contre les discriminations : la gestion de la diversité, une solution envisageable ? Confédération Caritas Luxembourg asbl, Luxembourg.

KJAERUM, MORTEN (2008) : Les droits de l'Homme – un luxe en temps de crise ? Agence des droits fondamentaux des l'Union Européenne, Vienne.

KUPFERMAN PIERRE & MOREAU ISABELLE (2009) : En temps de crise, la lutte contre les discriminations risque de passer au second plan (entretien avec Louis Schweitzer). La Tribune.fr, Paris.

MOYSE, FRANCOIS (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.

Arme Kinder in Luxemburg?

Kinderarmutsquote, Lebenslagen von Kindern und sozialpolitische Auswege

GEORGES ROTINK

1. Einleitung

„Jedes fünfte Kind ist gefährdet“ (Tageblatt, 11. März 2010)

„In Luxemburg gibt es immer mehr arme Kinder“ (Journal, 11. März 2010)

„Arme Kinder – arme Eltern“ (Luxemburger Wort, 11. März 2010)

So lauteten kürzlich die Schlagzeilen in den hiesigen Zeitungen nachdem die Regierung sich mit einer Interpellation zum Thema Jugendarmut in Luxemburg auseinandergesetzt hat.

Wie sieht Kinderarmut jedoch in einem Land aus, dessen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf bei 65.700 Euro¹ liegt, dessen verfügbares Haushaltsnettoeinkommen pro Kopf stattliche 4.915 Euro beträgt oder dessen Medianhaushaltsnettoeinkommen bei 4.172 Euro liegt?² Welche Schicksale und Geschichten verbergen sich hinter der Gruppe von armutsgefährdeten Kindern in einem Land, das über ein ausgeprägtes soziales Sicherungssystem verfügt, bestehend aus diversen Sozialversicherungen, Sozialleistungen, Sachleistungen, Mindestlohn und garantiertem Mindesteinkommen?

Armut bei Kindern, da besteht Einigkeit in der öffentlichen Wahrnehmung, ist ein nicht hinnehmbarer Sachverhalt, da Kinder ihre ärmliche Lage nicht selbst verschuldet haben. Die ‚armen‘ Kinder, im Gegensatz zu den ‚armen‘ Erwachsenen, können ja nicht für ihre Situation verantwortlich gemacht werden. Kinder können sich nicht selbst vor ihrem Umfeld schützen und sind diesem hilflos ausgeliefert. Den Kindern wird demnach eine Opferrolle zugewiesen.

Gerade deswegen ist es schwierig und gleichzeitig auch brisant über das Phänomen Kinderarmut auf sozialpolitischer Ebene zu diskutieren. Es ist angenehmer, Partei für die Opfer zu ergreifen, da man mit Sicherheit die Emotionslage der Bevölkerung trifft. Eine sachliche Auseinandersetzung mit diesem ernststen Thema wird erschwert. Zudem werden auch nicht die negativen Folgen einer Stigmatisierung der ‚armen‘ Kinder als Opfer bedacht.

1 Vgl. http://europa.eu/abc/keyfigures/qualityoflife/wealthy/index_de.htm (18.03.2010).

2 Vgl. Statec 2009, S. 5.

Wie sieht denn Kinderarmut im ‚reichen‘ Luxemburg aus? Dieser Beitrag greift das Thema auf, obwohl klar ist, dass diese Frage nicht annähernd beantwortet werden kann. Es fehlen schlicht und ergreifend die benötigten quantitativen und qualitativen Daten für das Großherzogtum. Die Kinderarmutsdebatte wird als Anlass für diesen Beitrag genutzt, um auf einzelne, ausgewählte Aspekte dieser Debatte einzugehen und näher zu beleuchten. Der erste Teil widmet sich der (Kinder-)Armutsquote. Die dort angestellten Überlegungen zeigen, dass die Verringerung von Kinderarmut nicht ohne eine Gerechtigkeitsdebatte erfolgen kann. Anschließend wird im zweiten Teil die Bedeutung einer kindzentrierten Erfassung von Kinderarmut beschrieben, da nur so die Auswirkungen von Armut auf die Lebenslage der Kinder anschaulich werden. Darauf aufbauend werden im dritten Teil einige Pisten zur Kinderarmutsbekämpfung aufgezeigt und die sich daraus ergebenden Aufgaben für die Soziale Arbeit beschrieben. Die Chancen und Möglichkeiten des 2009 in Kraft getretenen „Aide à l'enfance et à la famille“-Gesetzes bilden hier den Schwerpunkt.

2. Armutsrisiko Kind

In nahezu allen Fällen wird zur Beschreibung der Kinderarmut in Luxemburg auf das Kinderarmutsrisiko verwiesen. Die zitierten aktuellen Schlagzeilen hiesiger Zeitungen (siehe Einleitung) verdeutlichen diesen Sachverhalt nochmals.

Wie Robert Urbé in seinem Beitrag „Armut und soziale Gerechtigkeit“³ verdeutlicht, ermöglicht der Indikator Armutsrisiko keine Aussage zur Qualität von Armut. Mit einem Indikator wird lediglich ein empirischer Sachverhalt beleuchtet von dem man annimmt, dass er stellvertretend Auskunft über ein Phänomen geben kann. Das Armutsrisiko wird auf der Grundlage des Nettoäquivalenzeinkommens berechnet. Hierbei wird das Haushaltsnettoeinkommen in Bezug zu den national durchschnittlichen Nettoeinkommen aller Haushalte gesetzt. Als armutsgefährdet gilt ein Haushalt, wenn er über weniger als 60% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens verfügt. Die Festlegung einer „Armutsschwelle“ ist eine normative Festlegung.

Auch wenn die Armutsquote kaum etwas über die Lebenslage auszusagen vermag, so darf der Erkenntnisgewinn und die Bedeutung dieses Indikators nicht in Frage gestellt werden. Erstens wird durch den Indikator ermöglicht, das Ausmaß des Phänomens Armut über eine Zeit hinweg nach vergleichbaren Kriterien zu beobachten. Es kann also abgebildet werden, ob z.B. eine Gruppe von Personen mit einem niedrigen Einkommen über einen längeren Zeitraum wächst oder abnimmt. Zweitens lassen sich mit Hilfe eines Indikators gezielt Personengruppen identifizieren, die stärker oder geringer von einem Sachverhalt betroffen

3 Vgl. Beitrag „Armut und Gerechtigkeit“ in diesem Band.

sind. Es kann demnach erfasst werden, welche Personen, mit welchen Eigenschaften, im Segment der niedrigen Einkommen z.B. über- oder unterrepräsentiert sind. Ebenso lassen sich hier in einer Langzeitperspektive wiederum Veränderungen erfassen.

Für Luxemburg ergeben sich unter anderem folgende Feststellungen aus der Armutsrisikoquote:

- Die Gruppe der Kinder ist mit 19,8% deutlich stärker als der nationale Durchschnitt dem Armutsrisiko ausgesetzt⁴.
- Besonders Haushalte mit Kindern unterliegen dem Armutsrisiko am stärksten. Die Gruppe der Alleinerziehenden mit einem oder mehreren Kindern (44%) oder kinderreiche Familien (Paar mit drei oder mehreren Kindern) (25%) trifft es dabei am stärksten⁵.

Diese Zahlen belegen, dass im Allgemeinen „Kinder haben“ einhergeht mit einem steigenden Armutsrisiko des Haushalts. Da wie anfangs beschrieben mit der Armutsrisikoquote keine konkreten Angaben zur Lebenslage der Kinder gemacht werden können, müsste die Schlagzeile in den Medien im Grunde besser „Armutsrisiko Kinder!“ lauten.

Die finanziellen Mehrbelastungen durch Kinder sowie die evt. entstehenden Einbußen beim Haushaltsnettoeinkommen⁶ führen dazu, dass Haushalte mit Kindern stärker der Gefahr ausgesetzt sind, unter die Armutsschwelle zu rutschen als Haushalte ohne Kinder. Viele Haushalte, die sich vorher über der Armutsschwelle befanden, fallen nun durch die Kinder unter diese Grenze.

Es ist davon auszugehen, dass die Kinder von ausländischen Bürgern oder von Niedrigqualifizierten am stärksten betroffen sind. Die folgenden Zahlen sprechen dafür:

- Das Armutsrisiko von Kindern mit portugiesischer oder italienischer Nationalität in Luxemburg beträgt 41,6% bzw. 31,8%. Im Vergleich dazu liegt dieses Risiko bei luxemburgischen Kindern bei 8,7%.⁷
- Das Armutsrisiko der Ausländer in Luxemburger liegt mit 20,4% deutlich über dem nationalen Durchschnitt von 13,4%.⁸
- Zudem korreliert das Armutsrisiko mit dem Ausbildungsniveau. Mit 20,2% liegt die Gruppe der Niedrigqualifizierten deutlich über dem nationalen Durchschnitt⁹.
- 48,2% der portugiesischen sowie 29,3% der italienischen Bevölkerung Luxemburgs verfügen über weniger als 1.800 Euro monatlich. 56,6% der Gruppe der Nicht-EU-Ausländer muss ebenso mit weniger als 1.800 Euro auskommen. Im Vergleich dazu

4 Vgl. STATEC (2009), S. 9.

5 Vgl. STATEC (2009), S. 16.

6 Z.B. Ausfall oder Reduzierung des Gehalts bei Alleinerziehenden.

7 Siehe Statistischer Teil in diesem Band, N° 9, S. 296.

8 Vgl. STATEC (2009), S. 15.

9 Vgl. STATEC (2009), S. 15.

beträgt dieser Anteil bei den Luxemburgern oder bei der belgischen, deutschen oder französischen Bevölkerung in Luxemburg zwischen 10% und 14%¹⁰. Besonders die Kinder und Jugendlichen aus Migrantenfamilien aus Portugal, Italien und dem Nicht-EU-Ausland sind von einem geringen Einkommen der Eltern betroffen.

Die überdurchschnittlichen Armutsquoten von Niedrigqualifizierten und ausländischen Bürgern, sowie die Überrepräsentation der ausländischen Bürger bei den Geringverdienern lassen erahnen, dass besonders die Kinder dieser Gruppen von Kinderarmut in Luxemburg betroffen sind.

Somit wird deutlich, dass die Debatte zur Reduzierung der Kinderarmut nicht dadurch gelöst wird, indem man die Schuld und die gesamte finanzielle Bürde den kinderlosen Singles oder Paaren zuschiebt. Denn nicht die kinderlosen Singles und Paare verursachen die Kinderarmut, sondern eine ungerechte Einkommens- und Vermögensverteilung¹¹. Die Diskussion um Kinderarmut geht zwingend mit der Debatte zur Verteilungsgerechtigkeit einher.¹² Sozialpolitik müsste demzufolge auf zwei Ebenen agieren:

- Erstens hat sie dafür zu sorgen, dass die Einkommens- und Vermögensverteilung zu einer Reduzierung von Armut insgesamt führt. D.h., es gilt primär zu verhindern, dass Haushalte durch Kinder unter die Armutsschwelle gelangen. Deswegen ist es nach wie vor wichtig, Haushalte mit Kindern zu entlasten.
- Zweitens, und unabhängig von der ersten Forderung, müssen spezifische Maßnahmen gegen die Kinderarmut entwickelt werden. D.h., „statt jene Menschen materiell besser zu stellen, die *Kinder* haben, sind jene Kinder besser zu stellen, die keine gut situierten Eltern haben oder von ihnen vernachlässigt werden. Es muss darum gehen, *Kinder* direkt und unabhängig von der jeweiligen Familienform wie von der Erwerbsbiographie ihrer Eltern zu unterstützen“¹³. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut müssen auf das Kind fokussieren und das Ziel verfolgen, dass alle Kinder die gleichen Lebens- und Entwicklungschancen erhalten¹⁴.

Dass dies noch nicht erreicht ist, wird am Beispiel der vertikalen Mobilität ersichtlich. Darunter werden die Chancen der Kinder verstanden, einen höheren Status als ihre Eltern zu erreichen. Oder anders formuliert: Welchen Einfluss hat der Status der Eltern auf den Werdegang der Kinder. Nach wie vor reproduziert sich die Arbeiterklasse aus ihrem eigenen Umfeld. Ca. 50% der Arbeiterinnen und Arbeiter hatten einen Arbeiter als

10 STATEC (2009), S. 23.

11 Vgl. Butterwegge & Klundt (2010).

12 Vgl. den Beitrag von S. Allegrezza im zweiten Teil des Bandes.

13 Vgl. Butterwegge & Klundt (2010).

14 Die Schule oder andere öffentliche Einrichtungen müssten auf diesen Sachverhalt eingehen und gezielt geeignete Maßnahmen zur Förderung der Kinder entwickeln.

Vater¹⁵. Bedenklich ist jedoch die Entwicklung, dass diesbezüglich sich im Laufe der letzten Jahrzehnte nichts geändert hat bzw. die Verhältnisse für die Klasse der Arbeiter sich sogar verfestigt hat. Die Chance, dass eine Person keinen sozialen Aufstieg erreicht und in die gleiche Arbeiterklasse wie die des Vaters kommt, liegt bei Personen, die zwischen 1969 und 1978 geboren sind, höher als bei Personen, die vor 1858 geboren wurden¹⁶. Der berufliche Status der Eltern ist für die Kinder von Geringqualifizierten nach wie vor mitentscheidend für die spätere berufliche Karriere der Kinder.

3. Kinderarmut

Kindzentrierte Armutsbekämpfung muss auf eine Verbesserung der Lebenslage der Kinder ausgerichtet sein. Deswegen muss man wissen wie Kinderarmut aussieht, welche Formen sie annimmt und welche Folgen sie für die Kinder haben.

Das zu Verfügung stehende Einkommen ist fraglos ein entscheidender Gesichtspunkt für die Entstehung von Armut und entscheidend für die Lebenslage einer Person. Wohl wissend, dass der Indikator Armutsrisikoquote einem Armutskonzept des Lebenslagenansatzes entspricht und sich auf die Beschreibung der relativen Armut konzentriert, erlaubt das Äquivalenzeinkommen keinen Rückschluss auf die tatsächliche Lebenslage einer Person zu ziehen. Die Qualität einer Lebenslage kann nur mittels der Erfassung der Verfügbarkeit von Essen, Wohnung, Kleidung bis hin zu den gesellschaftlichen Teilhabechancen, Möglichkeiten der Selbstbestimmung oder Verwirklichungschancen bestimmt werden.

Beim Kinderarmutsrisiko ist die Aussagekraft zur Lebenslage eines Kindes ähnlich, wenn nicht sogar noch schwieriger. Die Kinderarmutsquote erlaubt, wie bei der Armutsquote insgesamt dargelegt, keine Aussage zur Lebenslage der Kinder selbst. Erschwerend kommt bei der Kinderarmutsquote hinzu, dass das Kind nicht über das Einkommen verfügt bzw. das seiner Erziehungsberechtigten. Kinderarmut kann somit nicht allein auf ökonomische Armut (seiner Eltern) reduziert werden. Sie ist mit einem Mangel an Entwicklungs- und Teilhabechancen gleichzusetzen. Die Fokussierung auf die so genannte „ökonomischen Lage von Familien ist eine Engführung, weil für eine gesunde kindliche Entwicklung weit mehr erforderlich ist als die ökonomische Absicherung. Kinderarmut resultiert aus der Armut von Familien und Eltern. Soziale Probleme haben ihre Ursachen in Armutslagen (Arbeitslosigkeit, fehlende soziale Kontakte, Krankheit, Bildungsferne), die sich häufig selbst reproduzieren und sozial vererben“¹⁷.

15 Vgl. STATEC (2009), S. 34.

16 Vgl. STATEC (2009), S. 35.

17 Tripp (2009), S. 18.

Ein Kind wird in eine Lebenslage hineingeboren und kann sie selbst nur bedingt verändern. Möchte man Kinderarmut qualifizieren und quantifizieren, so muss man die Lebenslage des Kindes in den Fokus rücken. Die Beschreibung der Kinderarmut muss aus der Perspektive der Kinder erfolgen. „Es ist ein mehrdimensionales, nicht allein auf das (Familien-)Einkommen bezogenes Verständnis von Armut notwendig. Ein rein materielles Armutsverständnis geht an der Lebenswelt der Kinder vorbei. Vielmehr müssen die betrachteten Dimensionen dazu geeignet sein, etwas über die Entwicklung, die Zukunfts- und die Teilhabechancen der Kinder auszusagen“¹⁸. Dieses Verständnis bedeutet nicht, dass die Problemlage Armut zu Gunsten allgemeiner benachteiligenden Lebenslagen aufgegeben werden soll. Aussagen über die Qualität der Kinderarmut können nur über eine Beschreibung der Zusammenhänge zwischen einer materiellen Unterversorgung eines Haushalts und die Konsequenzen für die Lebenslage eines Kindes erfolgen.

Gerda Holz hat ein entsprechendes „kindgerechtes“ Armutskonzept¹⁹ mit folgenden Dimensionen definiert:

- „Zusätzlich zur materiellen Lage des Gesamthaushalts bzw. der Familie wird ermittelt, ob beim Kind selbst materielle Armut vorliegt, das heißt, ob eine ausreichende materielle Grundversorgung beim Kind – wie beispielsweise adäquate Bekleidung und Ernährung – vorhanden ist.
- Neben der materiellen Dimension werden die kulturelle und die soziale Dimension von Armut miteinbezogen. Diese umfassen u.a. sprachliche Kompetenzen, das Spielverhalten, soziale Kontakte, Sozialverhalten und der Umgang mit Konflikten.
- Eine weitere Dimension ist der Gesundheitszustand. Zugrunde liegt der WHO-Gesundheitsbegriff, demzufolge Gesundheit (vollständiges) körperliches, geistiges und soziales Wohlbefinden und nicht nur das Freisein von Krankheit und Gebrechen bedeutet. [...] So werden z.B. auch die motorische und die körperliche Entwicklung miteinbezogen“²⁰.

Um zu überprüfen wie aussagekräftig die Armutsquote hinsichtlich des Ausmaßes und der Folgen von Armut ist, wäre eine Vergleichsstudie interessant, die die Lebenslagen von Kindern vergleicht, die unter einer 40/50/60%igen Armutsschwelle liegen mit Kindern aus einkommensstarken Haushalten. Dieser Forschungsansatz wurde vom ISS-Frankfurt gewählt und hat in seinen Untersuchungen die Auswirkungen von Armut auf Kinder erfasst, indem Vergleiche zwischen nicht-armen und armen Kindern systematisch durchgeführt wurden. Die Studie von 2005 kommt zu dem Ergebnis, dass es erhebliche Unterschiede

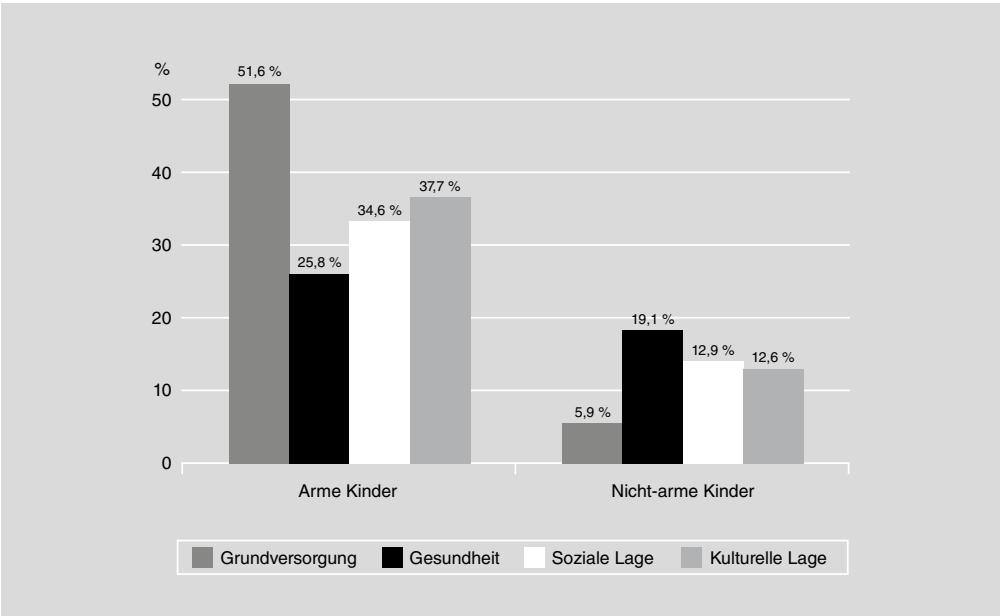
18 Holz (2005a), S. 96.

19 Caritas Schweiz hat für Erwachsene Dimensionen der Armut definiert, die auf die Erfassung der Lebenslage ausgerichtet sind (vgl. Caritas Europa (2010)).

20 Holz (2005a), S. 97f.

zwischen den Lebenslagen der armen und nicht-armen Kinder gibt. Ohne im Detail die Ergebnisse zu kommentieren, verschafft die folgende Darstellung eine erste Übersicht²¹:

Zehnjährige mit Defiziten in den Lebensdimensionen – 2003/04



Die Autoren der Studien haben aus den Items der vier Dimensionen des Lebenslagenkonzeptes, drei unterschiedliche Lebenslagentypen festgelegt, mit dem die Lebenslage des Kindes beschrieben werden kann: Ein Leben in a) *Wohlergehen*, b) *Benachteiligung*, c) *multiple Deprivation*. Bei a sind keine Auffälligkeiten in den Lebenslagendimensionen zu beobachten, bei b in einigen wenigen Dimensionen und bei c in mehreren zentralen Dimensionen. Die Ergebnisse dieser Studien zeigten, dass familiäre Armut nicht zwangsläufig zu Beeinträchtigungen oder Auffälligkeiten führt. Es lebten jedoch prozentual doppelt soviel nicht-arme Kinder im Wohlergehen wie arme Kinder. Demgegenüber wiesen dreimal so viel arme wie nicht-arme Kinder multiple Deprivationerscheinungen auf²².

Eine vorige Erhebung der Studie zeigte auch, „dass die aktive Ausübung elterlicher Pflichten (einschließlich ihrer sozialen und kulturellen Ressourcen) und die elterliche Fähigkeit, für das Wohl der Kinder zu sorgen, große Wirkung auf die kindliche Situation hat. Das bedeutet: Neben der Säule „familiäre Einkommenssituation“ muss das „Familienleben

21 Holz u.a. (2005b), S. 4.

22 Vgl. Holz (2000b).

(Klima, kindzentrierte Alltagsgestaltung, Erziehungsverhalten usw.) als zweite große Säule der Gefährdung oder Förderung kindlicher Entwicklung im frühen Kindesalter betrachtet werden“²³. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch eine Studie des deutschen Caritasverbandes: „Wenn die sozialen Netze tragen, Kinder mit ihren Familien integriert sind und die Erwachsenen materiellen Mangel emotional ausgleichen können, haben die Kinder gute Chancen. Löst die schlechte ökonomische Lage jedoch eine permanente Krise in der Familie aus, schwinden die Entwicklungs- und Teilhabemöglichkeiten der Kinder“²⁴.

4. Armutsprävention und Office National de l'Enfance (ONE)

In den vorigen beiden Kapiteln wurde dargelegt, dass die Maßnahmen zur Verringerung der Kinderarmut direkt an den Kindern unabhängig von ihrer Familienform anzusetzen haben, die Einkommensarmut Auswirkungen auf die Lebenslage der Kinder hat und dass der Grad des Zusammenhangs zwischen der Lebenslage des Kindes und dem Einkommen der Eltern stark abhängig ist vom Familienleben.

Die Verringerung der Kinderarmut muss deswegen an zwei Ebenen ansetzen. Zum einen geht es darum die Einkommensarmut der Haushalte mit Kindern zu bekämpfen (siehe oben). Zweitens sind gezielt Maßnahmen zu entwickeln, die beim Kind ansetzen und von den Lebenslagen armer Kinder ausgehen. Der Teufelskreis der Armut kann nur unterbrochen werden, wenn die Einkommensarmut bekämpft wird und die Armutsprävention früh ansetzt. Nur so können den Folgen der Einkommensarmut auf die Lebenslage der Kinder entgegengewirkt werden²⁵.

Auf die monetären Hilfen – hierzu zählen Kindergeld, Kinderboni und weitere Familienzulagen (allocation de rentrée scolaire, allocation de naissance, ...) – soll an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden. Diese kommen allen Kindern zu Gute, egal ob sie arm oder reich sind. Somit dienen diese Maßnahmen nicht dazu gezielt gegen Kinderarmut vorzugehen²⁶. Zu den spezifischen Maßnahmen gegen Kinderarmut gehören

23 Vgl. Holz (2000a), S. 103.

24 Tripp (2009).

25 Auf die Verortung der Armutsbekämpfung und Armutsprävention geht die Publikation „zero poverty“ von Caritas Europa ein (vgl. Caritas Europa 2010).

26 Was nicht heißen soll, dass das Kindergeld selektiv nach der Höhe des Einkommens der Eltern gestaffelt oder gar ganz abgeschafft werden soll. Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass es nicht die Eltern, sondern das Kind ist, das Anspruch auf das Kindergeld hat. Das Recht des Kindes auf Kindergeld kann nicht eingeschränkt werden, weil das Kind aus wohlhabendem Hause stammt.

der Kinderzuschlag²⁷ beim garantierten Mindesteinkommen (RMG) sowie die gestaffelten Sozialtarife der „chèques-service“²⁸.

Der Schwerpunkt der nun folgenden Überlegungen betrifft die zweite Ebene, nämlich die Umsetzung einer kindzentrierten Armutsprävention. Diese müsste, wie oben erläutert, an der Lebenslage des Kindes ansetzen. Zudem wurde gezeigt, dass die Erziehungsberechtigten ein Schutzfaktor für die Kinder sein können und es daher sinnvoll ist diese Ebene in die Armutsprävention zu integrieren.

Hier drängt sich die Frage auf, ob dies nicht gerade eine der Aufgaben des ONE sein müsste? Das neue Gesetz „Loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille“²⁹ (AEF) vom 16. Dezember 2008 schafft einen neuen juristischen Rahmen für die Hilfen im Hinblick auf die Zielgruppe Kinder und deren Familien in Notsituationen („situations de détresse“). Das Gesetz legt seinen Schwerpunkt auf eine präventive Ausrichtung³⁰ und begreift die betroffenen Personen, demnach Kind und Eltern, als aktive bzw. partizipierende Subjekte.

Wenn „Kinder in Notsituationen“ Zielgruppe des neuen Gesetzes sind, so gehören die von Armut betroffenen Kinder mit ihrer spezifischen Lebenslage sicherlich dazu. Dies steht in keiner Weise im Widerspruch zum neuen Gesetz. Denn die zentrale Voraussetzung für die Anwendung des Gesetzes betrifft gerade die Lebenssituation der Minderjährigen selbst. Ob ein Gesuch vom ONE angenommen wird, hängt von der vorliegenden Notsituation des jungen Menschen ab („situation d'enfant en détresse“). Im Artikel 3 erfolgt eine Präzisierung was darunter zu verstehen ist: Kinder und Jugendliche, die in ihrer physischen, kognitiven, psychischen oder sozialen Entwicklung bedroht sind, die einer moralischen oder physischen Gefahr ausgesetzt sind, oder die dem Risiko sozialer Exklusion unterliegen³¹. Besonders die erst genannten Merkmale treffen auf die Lebenslage von Kindern in Armut zu.

Mit diesem neuen Gesetz wird erreicht, dass Hilfen für Kinder in Notsituationen nicht mehr ausschließlich im Kontext der Gerichtsbarkeit bearbeitet werden und nicht mehr

27 Dieser beträgt 109 Euro (www.gouvernement.lu/dossiers/social_emploi/securitesociale/index.html).

28 Die Staffellung der Dienstleistungsschecks steht hier als ein Beispiel für eine spezifische Maßnahme gegen Kinderarmut. Nichtsdestotrotz ist es sinnvoll die Ganztagesbetreuung flächendeckend zu einem kostenlosen Regelangebot auszuweiten.

29 Dieses Gesetz ist das Pendant zum Jugendschutzgesetz (Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse): „ce cadre juridique complétera, du moins en ce qui concerne le volet de l'aide à l'enfance, celui mis en place par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse...“ (Chambre des députés (2008), S. 3).

30 Vgl. Projet de loi No 5754, S. 3ff.

31 Art 3: „Par personnes «en détresse», des enfants ou des jeunes adultes des deux sexes qui soit sont menacés dans leur développement physique, mental, psychique ou social, soit courent un danger physique ou moral, soit risquent l'exclusion sociale et professionnelle.“

unbedingt dem Tatbestand der akuten Kindeswohlgefährdung Rechnung tragen müssen³². Diese Öffnung ergibt neue Möglichkeiten für Hilfen: Die Prävention kann nun in den Mittelpunkt der Hilfen rücken³³. Zweitens wird die Lebenslage des Kindes zum zentralen Gegenstand der Hilfen und bestimmt somit deren Ausrichtung.

Somit können nun alle Kinder und junge Erwachsene in Not, die sich in Luxemburg befinden³⁴, einen Antrag stellen. Die Eltern bzw. die Erziehungsberechtigten, sowie das urteilsfähige Kind bekommen im 4. Artikel das Recht zugesprochen, einen Beistand/Assistenz beim ONE zu beantragen³⁵, sofern das Kind sich in einer Lebenslage befindet, die sich durch Not kennzeichnet (Art. 4). Das AEF-Gesetz spricht den Eltern oder dem Kind keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Hilfe zu. Die Kinder, Eltern oder Erziehungsberechtigten bekommen lediglich das Recht, einen Beistand/Assistenz vom ONE anzufragen³⁶. Die Aufgabe des Beistands/der Assistenz wird vom ONE durch die Gestaltung des Hilfeplans bzw. beziehungsweise durch die Koordinierung der Hilfen für die Kinder und Jugendliche umgesetzt³⁷.

Wesentlich wird sein, inwieweit das Verständnis dieses Dienstes sich nicht auf die Verhinderung oder Prävention von Vernachlässigung oder im schlimmsten Falle sogar Missbrauch von Kindern reduziert. Das ONE bringt seinen Klienten und der luxemburgischen Praxis Sozialer Arbeit nur dann einen Nutzen, wenn es gerade nicht gedacht wird als Institution, die dem Jugendschutz und somit dem Jugendgericht vorgeschaltet wird, sondern als eine neue Instanz konzipiert ist, die sich als Koordinator und Ansprechpartner für Fragen der Erziehung und des Aufwachsens sieht und für Kinder, Jugendliche und deren Familien Unterstützungsleistungen organisiert und koordiniert.

Dies führt dazu, dass unterschieden werden muss, zwischen einerseits Fällen bei denen eine akute Gefährdung des Kinderwohls vorliegt und Gefahr in Vollzug ist. Hier kann man von den Kindern als Opfer sprechen und diese bedürfen in erster Linie des Schutzes. Andererseits gibt es die Fälle, bei denen Kinder, Jugendliche und Eltern Hilfe und Unterstützung benötigen, damit sie ihre Entwicklungs-, Erziehungs-, Bildungs- und Sozialisationsaufgaben

32 Bis zur Einführung des Gesetzes „Aide à l'enfance et à la famille“ gab es ausschließlich das Jugendschutzgesetz. Dies führte dazu, dass nur Fälle bearbeitet wurden, die ein ausgeprägtes abweichendes Verhalten aufwiesen. D.h. die Symptome liegen vor und eine Gefährdung des Kindeswohls ist bereits eingetreten.

33 Und somit die bereits bestehenden Hilfen, die im Rahmen des Jugendschutzes aufgebaut sind, ergänzen.

34 Art. 1er: „La présente loi s'applique à tout enfant se trouvant sur le territoire du Grand-Duché et à tout jeune adulte en détresse qui en fait la demande.“

35 Die Gruppe der jungen Erwachsenen „jeunes adultes“ wird im Artikel 4 nicht genannt.

36 Im Gegensatz dazu verleiht z.B. das deutsche Kinder- und Jugendhilfegesetz im §1 dem jungen Menschen ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung und beauftragt die Jugendhilfe mit der Verwirklichung dieser Rechte.

37 Art. 5: „...l'ONE a la mission de veiller la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et des jeunes en détresse“.

erfolgreich meistern können. Zur Verdeutlichung dieses Unterschieds eignet sich die zu Beginn des Beitrags beanstandete Stigmatisierung der ‚armen‘ Kinder als Opfer. Es stellt sich die Frage, wer denn eigentlich der Täter bei der Kinderarmut ist? Diese Frage ist kaum, oder sogar überhaupt nicht, zu beantworten! Den Kindern, deren Lebenslage sich durch Armut kennzeichnet, die Opferrolle zuzuweisen macht keinen Sinn. Zur Verbesserung ihrer Lebenslage bedarf es in erster Linie der Förderung und konkreter Unterstützungsangebote. Im Gegensatz dazu ist es bei Fällen der akuten Kindeswohlgefährdung klar, wer Opfer und wer Täter ist. Diese wesentliche Differenz macht eine grundlegende unterschiedliche Ausrichtung der sozialpädagogischen Arbeit sowie der Aufgabenbereiche notwendig: Einerseits Hilfe und Unterstützung des Kindes und seines Umfeldes als Aufgabenbereich des ONE, andererseits Schutz des Kindes vor seinem Umfeld als Gegenstandsbereich des Jugendgerichts.

Das ONE würde in diesem Fall eine Anlaufstelle sein, um Kinder, Jugendliche sowie deren Erziehungsberechtigte dabei zu unterstützen, ihre jeweiligen Aufgaben zu meistern. Die Verwirklichung der individuellen Rechte und Belange der Kinder und der Jugendliche liegen somit dann zwingender Weise im Brennpunkt des ONE. Nur so kann die dem AEF-Gesetz zugrunde liegende Idee der Prävention³⁸ auch Wirklichkeit werden. Setzt hingegen das ONE seinen Schwerpunkt ausschließlich auf die ‚Behandlung‘ gezeigter ‚Symptome‘, z.B. abweichendes Verhalten oder Entwicklungsverzögerungen, so agiert man einen Schritt zu spät indem ‚nur‘ versucht wird, die Folgen zu korrigieren. Die Ursachen und somit der Kern eines Problems bleibt demnach weiterhin bestehen. Investiert das ONE jedoch seine Bemühungen zielgerichtet dahin, dass die Kinder ihr Recht auf Gesundheit und Bildung unabhängig ihrer Lebenslage einlösen können, kann Prävention seine Wirkung entfalten.

Da, wie im dritten Kapitel aufgezeigt, gerade Armut negative Auswirkungen auf die Lebenslage und somit auf die Teilhabechancen von Kindern hat, ist es von Bedeutung dem Sachverhalt der Armut besonders Rechnung zu tragen und Armutsprävention als eine explizite (jedoch nicht einzige) Aufgabe des ONE zu benennen.

Armutsprävention bei Kindern als Aufgabe des ONE würde bedeuten, die Unterstützung und Förderung von Kindern und deren Familienangehörige aus einkommensarmen Haushalten gezielt in Angriff zu nehmen. Das ONE müsste die Lebenslage des Kindes in das Zentrum seiner Bemühungen setzen. Dabei muss stets geprüft werden, ob nicht die finanzielle Armut der Eltern zu Benachteiligungen oder Defiziten hinsichtlich der sozialen, kulturellen, gesundheitlichen und materiellen Situation des Kindes führt. Wie oben gezeigt wurde, sind es gerade diese Kinder die im Hinblick auf Bildung und Gesundheit am stärksten benachteiligt sind.

38 Vgl. Chambre des Députés (2008): Exposé des motifs, S. 3ff.

Das ONE könnte im Sinne der Armutsprävention dafür Sorge tragen, dass Armutsprävention ein integraler Bestandteil neuer Konzepte und Ansätze wird. Neue präventive Hilfen könnten auf die Bedürfnisse der Kinder aus benachteiligten armen Familien ausgerichtet sein und gezielt die Teilhabechancen der Kinder verbessern sowie die Benachteiligungen hinsichtlich Bildung und Gesundheit vermindern³⁹. Somit wäre ein aktiver Beitrag zur Gewährleistung der Kinderrechte geleistet.

Es gilt zudem den Kontakt zu Kindern aus Haushalten herzustellen, die unter der Armutsschwelle leben und von den Folgen der Armut stärker betroffen sind. Dies erfordert jedoch eine pro-aktive Haltung der Akteure aus dem sozialen Sektor⁴⁰. Damit Kinder zu ihren Rechten kommen und durch Prävention das Auftreten von Benachteiligungen verhindert wird, kann man nicht auf die Anfrage des Kindes oder seines Erziehungsberechtigten warten. Die Koppelung des ‚Zwanges‘ der halbjährlichen Kontrollbesuche als Bedingung für die Rückerstattung der Zahnarztkosten zeigt den Grad der Bereitschaft des Klienten ein präventives Verhalten an den Tag zu legen⁴¹. Dass Kinder oder deren Erziehungsberechtigte von sich aus, die ihnen widerfahrene Benachteiligung oder gefährdete Lebenslage erst selbst erkennen und im Anschluss bei einer Behörde einen Antrag auf Hilfe einreichen, scheint daher wenig Erfolg versprechend. Soll präventiv gearbeitet werden, kann man nicht warten bis das Kind auffällig wird und von einer dritten Person der Behörde „gemeldet“ wird. Für präventive Arbeit ist es zu diesem Zeitpunkt bereits zu spät. Das ONE oder auch andere Dienste des sozialen Sektors müssten niedrigschwellig und aufsuchend arbeiten, ohne dabei die Rechte, Privatsphäre und Würde der Familie zu verletzen. So könnten den Eltern Hilfestellungen angeboten bekommen, deren Zustandekommen jedoch immer einer Einwilligung der Kinder oder der Erziehungsberechtigten bedarf. Dies könnte z.B. bereits mit einer ersten Kontaktaufnahme vor der Geburt eines Kindes erfolgen. Erste Kontakte werden hergestellt, die Berührungängste der Erziehungsberechtigten werden abgebaut und eine gute Basis für eine gelingende Kooperation wäre gelegt.

In 2009 hat die Kinderrechtskonvention sein 20jähriges Bestehen gefeiert. Viel wurde mit den Kindern und über die Kinderrechte gesprochen. Die Umsetzung der Kinderrechte gilt es besonders für Kinder und Jugendliche aus einkommensarmen Haushalten voranzutreiben.

39 Der Artikel 13 des AEF-Gesetzes könnte festschreiben, dass die Träger der Dienstleistungen verpflichtet werden den Aspekt der Armutsprävention bei den Dienstleistungen zu berücksichtigen. Die Bereiche Gewalt-, Sucht- und Suizidprävention wurden z.B. in diesem Artikel explizit genannt.

40 Damit sind gleichermaßen die Akteure aus Bildung, Erziehung, Soziales und Gesundheit gemeint. Dies wird umso wichtiger nach der Reform des „office social“; durch die Auflösung des „service de proximité“ geht eine allgemeine Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger verloren, die für alle Nöte und Probleme zuständig war.

41 Ähnlich ist es bei der „allocation de naissance“. Die Auszahlung der Geldbeträge verpflichtet das Neugeborene an einer bestimmten Anzahl an Untersuchungsterminen teilzunehmen.

Denn es sind gerade diese Personen, die die meisten Benachteiligungen erfahren und deren Rechte am meisten eingeschränkt werden. Das ONE könnte hier eine Schlüsselfunktion übernehmen und den Teufelskreis der Armut unterbrechen!

Literaturverzeichnis

ALLEGREZZA, SERGE (2010): Croissance économique et cohésion sociale: un choix éminemment politique. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

BUTTERWEGGE, CHRISTOPHE & KLUNDT, MICHAEL (2010): Kinderarmut und Generationengerechtigkeit. In: <http://familienhandbuch.de/cms/Kindheitsforschung-Kinderarmut.pdf>.

CARITAS EUROPA (2010): Zero Poverty: Une approche analytique. Bruxelles.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2008): Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance. No 5754.

HOLZ, GERDA (2005a): Frühe Armutserfahrungen und ihre Folgen. In: ZANGER, M. (2005): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. Wiesbaden, S. 88-109.

HOLZ, GERDA u.a. (2005b): Zukunftschancen für Kinder !? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Zusammenfassung des Endberichts der 3. Phase der AWO-ISS-Studie. Frankfurt.

STATEC (2009): Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique, N° 109. Luxembourg.

TRIPP, WOLFGANG (2009): Die Armut hinter den Zahlen bekommt Gesicht und Stimme. In: Neue Caritas 19/2009.

2. Teil

Aus der Krise in die Armut?
beleuchtet aus nationalen
und internationalen Perspektiven

Conjecturing welfare regime change in the wake of the first crisis of 21st century global capitalism¹

ANTON HEMERIJCK

1. Anticipating aftershocks

One year after the Great Crash of September 2008, policymakers everywhere are anxiously awaiting signals of whether or not we have passed the nadir of the global downturn. Is the economy finally gaining traction after the worst economic crisis since the Great Depression? While financial conditions may have started to ease, the jury is still out on whether 2010 will indeed bring a ‘V-shaped’ upturn, with its much hoped-for swift return to pre-crisis levels of growth. But given the severity of the crisis, we could just as well be heading for the beginning of a longer, more drawn out, slow and weak ‘L-shaped’ recovery, akin to the experience of Japan’s ‘lost decade’ of the 1990s. Worse still is the horrific scenario of a ‘W-shaped’ economic nightmare, whereby an apparently swift recovery, paid for by ballooning budget deficits, sets the stage for another bubble, triggering runaway inflation which, in turn, can only be reined in with an aggressive hike in interest rates by central banks, setting the stage for a second deep recession in the aftermath of the present crisis. With such uncertainty, is talk of ‘green shoots’ not premature?

There is every reason to remain cautious about forecasting economic improvement. In the years ahead, various social and political aftershocks, caused by the momentous economic contraction of the global downturn, will have to be reckoned with. First, there is the aftershock of the looming crisis of unemployment. Unemployment usually lags behind general economic activity by roughly a two- to three-quarter delay, so labour market conditions in the advanced industrial world are expected to worsen in the coming years, even as stock markets improve across the globe. US unemployment is currently just below 10%, while in Europe unemployment has already reached double digits in many countries. Most worrisome is the surge in youth employment: in Latvia, Italy, Greece, Sweden, Estonia, Hungary, Lithuania, France, Ireland, and Belgium, youth unemployment has crossed the 20% threshold, and in Spain it is over 30%. Increasing unemployment may also result in

1 This contribution spotlights the forthcoming publication “In Search of a New Welfare State” (Oxford University Press).

mortgage defaults and rising insolvencies, which will have an adverse feedback effect on the already weakened banking system, triggering another contraction in the financial sector.

Second, there is the aftershock of a pension crisis. The sharp fall in equity markets has severely affected the value of pension fund assets, jeopardising pensioners' incomes in countries with large private pension provisions. In many western economies – especially the US and the UK – public pensions have already been retrenched over the past two decades. Instead, people have been given incentives to choose their own private pension arrangements. Many have used real estate as investment for old age savings, feeding into the growth of the financial industry, which now has collapsed, bringing their savings down with it. For Europe, the dual challenges of the economic crisis, combined with the expenditure pressures of the ageing population, mark a real stress test for public and private pension funds.

Third, there is the aftershock of a fiscal crisis of the state. Costly bank bailouts, tax cuts, and other stimulus measures have drained the public purse. In Europe, the automatic stabilisers of comprehensive social insurance could engender a double bind of rising social benefit expenditures combined with declining government revenues. Ageing population has already resulted in a shrinking work force, which significantly reduces tax revenues, even independently of the crisis. Under these conditions, an emerging economic recovery is not likely to lead to budget relief.

Fourth, many experts believe we have to reckon with a protracted period of low growth. Neither indebted firms and consumers nor the public sector, and not to speak of the financial sector, are well placed to restore consumer demand and economic growth. The economic crisis of the late nineteenth century was left behind because of growth generated by electrification and industrialisation. Following the Second World War, a new middle class emerged, and growth was driven by durable consumer goods. The fallout from the crisis in the 1970s and 1980s was cushioned by growth generated by the ICT revolution. But where will the growth drivers come from? Once the recession subsides, elevated public debt-to-GDP ratios will make fiscal consolidation imperative. This will require tight fiscal control and painful cuts in national welfare programs. Most likely, taxes will have to be raised in the final stage of fiscal consolidation in order to pay down public debt even though this could negatively affect growth prospects and leave little room for addressing newly emerging social needs.

Because of the likely aftershocks in the labour market, banking system, pension system, public finance, and production regimes, there is a real danger of the crisis persisting for more than just a few bad years. Japan's "lost decade" following the crisis in the early 1990s provides a worrisome antecedent². Nevertheless, according the OECD, we should count our

2 Koo (2008).

blessings: A complete collapse of the world economy has been prevented. It appears that we are through the deepest waters of the economic contraction, and a nascent recovery is under way. However, caution is warranted: a self-sustaining recovery in the real economy will only begin when private economic actors are again ready and willing to take over.

2. The Politics of Economics

The full political implications of the economic crisis are difficult to discern at present. Yet there has been one obvious shift: public authorities – especially governments and central banks – have taken an unprecedented hyperactive role in response to the credit freeze panic. Suddenly, in mid-2007, the state (re-)emerged as a key strategic economic actor. Faced with an exceptionally deep crisis, most advanced economy governments showed little inhibition in pursuing bold strategies of crisis management, on a scale truly unthinkable only a few years ago. This happened despite the standing hegemony of neo-liberal doctrine, which proclaimed unequivocally that government was the problem and markets the solution. It is perhaps no exaggeration to claim that the state – or rather the taxpayer – has thus far saved modern capitalism from meltdown.

This powerful and unexpected resurgence of state intervention has reinforced the truism that without the state, modern market economies are not able to thrive. This is what the economic anthropologist Karl Polányi has called the ‘embeddedness’ of economics. Effective market allocation depends, first and foremost, on the political protection of property rights and contract laws. In his *Great Transformation*, Polányi³ shows that public intervention and regulation have historically played a decisive role in the institutional separation of society into an economic and political sphere by providing a supportive framework in which markets can prosper. Embedding markets is essentially a political activity of institution-building. Institutions are enduring rules for making important (economic) decisions. Property rights are assigned, restricted, qualified, and regulated by political decisions. Modern capitalism not only requires regulatory systems at the micro level, but also effective macro institutions, both monetary and fiscal. Although redistributive institutions such as unemployment benefits, public pensions, education, and healthcare are provided for through non-market arrangements, they are nevertheless intimately connected to the private market economy, through which they are financed and for which they perform stabilising and productive functions. Thus, social protection, despite not being market-generated, does serve to embed mature capitalist economies. All the above institutional features of advanced market economies have a significant impact on production, resource allocation,

3 Polányi (1944; 1985).

regulation, economic growth, levels of productivity and employment, and the distribution of goods, services, incomes, and wealth⁴. As politics defines and qualifies property rights, it demarcates boundaries between the political and the economic realms of society. For advanced capitalism, it is imperative that the state allows the market to function relatively autonomously. Today, that very requirement commits the state to more rather than less activism, forcing it into expensive and radical measures of crisis management.

In times of crisis, politics and economics are inseparably linked, and the precipitous return of the state to economic affairs is surely not the result of an emerging widely shared and unchallenged political consensus. Severe economic turmoil always polarises political debate and economic analysis. Deep crises easily trigger the overthrow of ruling parties. The recent government turnovers in Iceland, Latvia, Hungary, and the Czech Republic are the first political repercussions of the crisis. The 2008 election of Barack Obama as President of the United States of America can also partially be attributed to the crisis. Similarly, the significant gains of the far right, populist, anti-EU, nationalist parties in Denmark, Austria, Hungary, the Netherlands, and the UK in the June 2009 elections for the European parliament reveal how the crisis and fears of unemployment can fuel xenophobia and protectionist sentiments. The landslide victories of the centre-left in Japan and Greece in September 2009 are among the most recent examples of punctuated political change.

Mass unemployment, rising poverty and inequality, cuts in public sector pay and services, and reduced pensions and social benefits bring enormous pressure to bear on elected politicians. When bankers, enjoying government support, continue to rallying against intrusive financial regulation, while continuing to pay out huge bonuses to traders, such behaviour confronts elected leaders with the daunting political challenge of communicating these ‘pro-business’ interventions (which arguably do avert further economic distress) to citizens in the real economy whose jobs, savings, and pensions are at risk. Communicating and explaining policy measures, as well as finding effective and fair solutions of crisis management that citizens consider legitimate, is a key political precondition for a sustainable economic recovery.

The political management of expectations under the prospect of low growth is surely a tall order. This is perhaps most daunting in mature European welfare states. While those at the top always used to welcome these developments as win-win situations, large sections of the middle class feel more and more uncomfortable about the prospect of worldwide competition, outsourcing the pressures on wages, and, in the case of Western Europe, on the welfare systems. In this regard, the financial crisis may also be considered a wake-up call for everyone: the seat of economic vitality is shifting from west to east and everyone

4 Granovetter (1985); Swedberg (1987); Maier (1987).

will have to deal with it in one way or the other. Politically, it is therefore unrealistic to count on rebalancing the budget solely through reductions in expenditures. Governments need operational authority and power to address the social consequences of the crisis.

3. From ‘Embedded Liberalism’ to the ‘Washington Consensus’

Deep economic crises expose both the strengths and weaknesses of existing policy repertoires and institutional structures. As a consequence, they encourage fresh thinking about the institutional arrangements embedding contemporary market economies. In the aftermath of both the Great Depression of the 1930s as well as the crisis of stagflation (low growth and high inflation) in the 1970s, economic and social policy regimes were transformed in quite fundamental ways.

The Great Depression and the Second World War have had a profound impact on the institutional architecture of North America and Western Europe after 1945. The experience of the deflation in the 1930s as well as the foolish adherence to the gold standard, led post-war policymakers to embrace Keynesian economic management⁵. The extent of market regulation and social protection differed from one country to the next, but governments in all advanced democracies took an active and strategic role in the stabilisation of the economy and the distribution of post-war prosperity. The lessons of mass unemployment and debt deflation from the Great Depression were taken to heart. Social protection came to be firmly anchored in an explicit normative commitment to granting social rights to citizens, protected by the nation-state. An impressive set of welfare programs was developed: an expanded education system improved the equality of opportunity; a comprehensive health insurance system spread the benefits of healthcare to the population as a whole; and a full range of income transfer programs – unemployment insurance, workers’ compensation, disability benefits, old age pensions, survivors’ benefits, children’s allowances, and social assistance – were introduced to protect citizens from the economic risks associated with modern industrialism. The mixed social and market economy was based on the axial principle of full employment for male breadwinners, and promoted a growth-oriented industrial policy to achieve this end. The dominant consensus among policymakers was that governments, collective bargaining, and the welfare state had key roles in ‘taming’ the capitalist economy through Keynesian demand management and market regulation. In trying to understand what went wrong in the Great Depression, Keynes introduced a completely new brand of economics focusing on the study of the behaviour of the economic system as whole, rather than the behaviour of individual actors. If the Great

5 Temin (1989).

Depression gave rise to Keynesian economics, the 1950s and 1960s vindicated Keynesian demand management as a standard tool of economic policy. Keynesian macroeconomists in academia and public office proclaimed that enduring recessions would be a thing of the past.

The objectives of full employment and welfare protection were supported at the level of the international political economy by what John Ruggie later described as a regime of ‘embedded liberalism’. On the one hand, governments encouraged the liberalisation of the economy through successive rounds of GATT negotiations that slowly broke down the regulatory regimes and trade barriers put in place during the Depression and the Second World War. On the other hand, the expansion of social programs compensated for the risks inherent in economic liberalisation. Western governments embraced the change and dislocation that comes with liberalisation in exchange for containing and socialising the costs of adjustment⁶. As a consequence, the constraints imposed on national economic policies by the classical gold standard were relaxed, and the pursuit of ‘free trade’ was replaced by the goal of non-discrimination. Against the backdrop of the Cold War, the goal of price stability was sacrificed when this was deemed necessary to maintain an open international economy⁷. The Bretton Woods monetary system of stable exchange rates laid the groundwork for the regime of embedded liberalism, allowing national policymakers freedom to pursue relatively independent social and employment policies without undermining international economic stability. It should be emphasised that the compromise of embedded liberalism was tailored to a world in which international competition remained limited and foreign investment was conspicuously based on a regime of capital controls.

The era of embedded liberalism was an era of institution building. The post-war domestic and international communities were resolved to contain the economic and political instabilities of the 1930s and 1940s. At the international level, the United Nations, the World Bank, the International Monetary Fund (IMF), and the European Community were established. Together, the Bretton Woods institutions, the national welfare state, and the European Community were all launched with an eye to avoiding the crises of the early 20th century. During the Golden Age of economic growth between 1945 and the early 1970s, each of the advanced industrial societies developed their own country-specific brands of mixed economy and welfare capitalism. What came out of the post-war era was therefore an international system of national capitalisms, not a global economic system⁸.

Despite the historically unprecedented achievements of the post-war mixed economies in promoting civil liberty, economic prosperity, social solidarity, and public well-being, there

6 Ruggie (1982).

7 Maier (2009).

8 Berger & Dore (1996); Berger (2005); Rodrik (2007).

is, of course, no such thing as an institutional regime for all seasons. In the late 1960s, the post-war celebration of unprecedented growth and social solidarity through democratic politics was already giving way to doubts. Rising inflation as a result of wage explosion and the resurgence of worker militancy and social protest confronted the sober and consensual political economies of the post-war era with a new political context, reflecting the new levels of economic prosperity and social expectations. The era of embedded liberalism came to end in the mid-1970s as the two oil shocks of the 1970s revealed contradictions in the mixed economy and welfare-friendly regime of embedded liberalism; specifically, its inability to contain inflation under conditions of near-full employment. Furthermore, increasing international competition and de-industrialisation came to undermine the effectiveness of domestic Keynesian demand management. This led to a massive surge in unemployment, not seen since the 1930s. As Keynesian economists continued to analyse macroeconomic performance in terms of a trade-off between employment and inflation, they lost their intellectual edge. After the second oil shock in 1979 led to tightened fiscal and monetary policies in the early 1980s, the world economy entered its most severe slump since the 1930s. High inflation, mass unemployment, and sluggish growth provided an opportunity for an intellectual and political break with 'embedded liberalism'.

The crisis of stagflation thus set the stage for a political return to more unfettered market economies, away from public ownership, excessive regulation, and generous levels of social protection. The election of Margaret Thatcher and Ronald Reagan, in 1979 and 1980 respectively, brought the belief in the primacy of self-regulating markets and a minimal state back into the limelight. The state was identified as the source of the problem of stagflation, as it was believed to distort the natural workings of the market. Beginning in the 1980s and gathering momentum in the 1990s, neoliberal doctrines of fiscal discipline, low inflation, financial liberalisation, labour market deregulation, privatisation, and the marketisation of welfare provision from regulatory constraints, gained precedence in the management of advanced market economies. However, it should be remembered that neo-liberalism did not spell the waning of state activism, but instead the redeployment of government initiatives to the new mission of liberalisation, deregulation and privatisation. State authorities shifted from a market-steering orientation to a market-supporting orientation.

Neo-liberalism lasted until the onslaught of the current crisis. What neo-liberalism stands for exactly is far from unanimously accepted. This is because neo-liberalism, unlike the academic concept of 'embedded liberalism', is most often used to denote an ideological political position. At a very general level, I associate neo-liberalism⁹ with the secular expansion of market relations inside and across the borders of national political

9 Based on the ideas of Wolfgang Streeck and Kathy Thelen (2005).

economies. The key goal of neo-liberalism was to free up markets, institutions, rules and regulations, which under the post-war settlement of embedded liberalism were reserved for collective political decision-making. With due caution, it would therefore seem justified to characterise neo-liberalism as a broadly based process of ‘institutional liberalisation’ of the fairly organised forms of capitalism that emerged out of the era of embedded liberalism. If the era of embedded liberalism was a time of institution building, then the era of neo-liberalism is best understood as a time of institutional disembedding. Important qualifications notwithstanding, the neo-liberal transformation in the 1980s and 1990s made modern capitalism more market-driven and market-accommodationist, releasing ever more economic transactions from public-political control, and turning them over to private actors and contracts. Throughout the advanced world, price stability rather than full employment became the principle objective of macroeconomic policy.

If Keynesian economics was the intellectual product of the 1930s, the 1970s crisis of stagflation brought Keynesian paradigmatic hegemony¹⁰ to an end. In its wake anti-Keynesian monetarism gained respectability by being better able to explain the predicament of stagflation as the result of stop-and-go fiscal demand stimulus measures by governments and, following the ‘new classical’ macroeconomics of rational expectations, wage hikes adapted to inflationary expectation. In rational expectation models of macroeconomics, it is the combination of exogenous shocks and slow transmission that creates cyclical movements in the economy. In this vein, Blanchard and Summers¹¹ suggested a reason why wages did not fall when unemployment was high in Europe in the 1980s. They argued that ‘hysteresis’ in wage setting can prevent the real wage from falling enough to restore full employment, if wages are set to preserve the jobs of those people already employed, rather than to move others out of unemployment. In these mainstream models there is no place for endogenously generated business cycles. Likewise, the preoccupation of business-cycle macroeconomists had been to prevent inflation by keeping interest rates up, just below the level that would risk precipitating a recession. Modern macroeconomics, especially within central banks, became excessively fixated on taming inflation and much too benign about housing price and asset bubbles.

As the global economy started to pick up in the second half of the 1980s, European economies were behind the curve compared to the stronger rebound in countries like the US and Japan. The European Commission, under Jacques Delors, rose to the occasion by introducing the concept of the Single Market, promoting privatisation and deregulation in an attempt to open up national markets. The Single European Market Act of 1986 was

10 Hall (1989).

11 Blanchard & Summers (1987).

negotiated at a time when neo-liberalism was riding high. Neo-liberalism's view of the welfare state system was well summarised in the OECD Jobs Strategy, published in 1994, which launched a critical attack on the 'dark side' of double-digit unemployment of many of its European OECD members¹². Unemployment rates in France, Germany, and Italy were twice as high as in the US, and the 'prospect for survival' of the mixed economies of Western Europe was recognised as poor. The OECD economists singled out the accumulation of perverse labour-market rigidities that impeded flexible adjustment, blocked technological innovation, and hampered employment and economic growth. Downward wage rigidity was once more seen as the principle obstacle to full employment. Moreover, strong 'insider-outsider' cleavages with unfavourable employment chances for young people, women, the elderly, and the unskilled prevented the rigid European labour markets from replicating the higher employment rates of the US, the UK, or New Zealand. The fundamental European dilemma was conceived of in terms of a trade-off between economic efficiency and equality, growth and redistribution, competitiveness and solidarity. The policy recommendations that followed this analysis included retrenchment, deregulation, decentralisation, and privatisation. To its credit, in strengthening competition, neo-liberalism did help to lower prices and sober up public finances. It permitted higher rates of non-inflationary growth, and thus promoted prosperity in the US and the EU.

4. Neoliberalism and the European Welfare State

In the final analysis, however, neo-liberalism did not completely undermine the institutions of embedded liberalism. Government ownership has been reduced through privatisation, and domestic and international market expansion has been encouraged through deregulation. However, neo-liberal politicians of various colours have been far less successful in retrenching the welfare state, especially in Europe. Notwithstanding the 'irresistible forces' urging for reform, the welfare state turned out to be a politically 'unmovable object'¹³. The distributive aspects of the welfare state have remained popular. In this respect, the neo-liberal program of institutional liberalisation and destruction was incomplete, more so in Europe than in the US.

From the early 1990s to 2003, total social spending as a proportion of GDP has generally hovered between 27 and 28 percent¹⁴. This does not mean, however, that welfare policies have not profoundly changed over the last few decades. We believe the conjecture of a 'frozen welfare status quo' is pretty shaky. In substantive ways, the majority of Member States of

12 OECD (1994).

13 Pierson (1998; 2001).

14 Begg et al. (2008); Castles (2004); see also OECD (2008).

the European Union (EU) have undertaken comprehensive welfare reform in the years since the 1990s in particular¹⁵. Taken together these reforms add up to a momentum of system change that goes far beyond the popular concepts of failed neo-liberal ‘retrenchment’ and the ‘new’ politics of the welfare state as the politics of the ‘status quo’. Moreover, cleavage conflicts over issues like childcare and leave arrangements, employment protection legislation and active aging, are being fought out within mainstream social democratic and Christian democratic parties, rather than between left and right¹⁶. If we interpret the welfare state more broadly than aggregate social spending, a finer grained qualitative analysis of long term policy evolution reveals a process of profound yet gradual transformation across several related policy areas¹⁷. Limiting ourselves to the more critical reform measures, in a wide array of countries, at least seven key reform trends can be identified – each briefly introduced here.

In *macroeconomic policy*, up until the late 1970s, Keynesian priorities, geared toward full employment as a principal goal of economic management, prevailed. In the face of stagflation the Keynesian order gave way to a stricter macroeconomic policy framework centred on economic stability, hard currencies, low inflation, sound budgets, and debt reduction, culminating in the introduction of the European Monetary Union (EMU). Building on two decades of monetary integration, EMU has transferred monetary policy, a core function of the modern welfare state, to an independent central bank (ECB) and it has significantly constrained member states’ fiscal policy discretion¹⁸. Also countries that have decided to stay out of EMU have moved towards hard currency regimes with increasingly independent central banks, modelled after the ECB.

In the field of *wage policy*, a reorientation took place in the 1980s in favour of market-based wage restraint in order to facilitate competitiveness, profitability, and employment under conditions of growing economic internationalization. Strategies of wage moderation have been pursued in many countries through a new generation of social pacts in Europe, linked with wider packages of negotiated reform, making taxation, social protection, pension and labour market regulation more ‘employment friendly’. The rediscovery of a jobs-intensive growth path in Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands, by way of a first generation of new social pacts, has also allowed the social partners to strike deals over productivity, training, and job opportunities for less productive workers. In the 1990s, the

15 Boeri et al. (2001); Boeri et al. (2005); Ferrera & Hemerijck (2003); Brandt et al. (2005).

16 Stiller (2007); Korthouwer (2010).

17 Hemerijck & Schludi (2000); see also Brandt et al. (2005).

18 Featherstone & Dyson (1999); Martin & Ross (2004).

EMU entrance exam has played a critical role for a second generation of national social pacts in the so-called hard-currency latecomer countries, like Greece, Italy and Portugal¹⁹.

In the area of *labour market policy*, in the 1990s, the new objective became maximising employment rather than inducing labour market exit. The main policy trend here is a shift from passive financial transfers for those participating in the labour market towards activating measures in order to reduce dependency rates and increase the tax base. In the process, we witness notable increases in spending on active labour market policies, mobilizing women, youth, older workers, less productive workers, based on early intervention, case management and conditional benefits²⁰. Public employment services (PES) in many countries, from the United Kingdom to Italy, and from Spain to Denmark, have been de-monopolized and turned into “modern service providers”, capable of effectively and efficiently delivering specialized services to an ever-growing clientele in outward-looking fashion.

With respect to *labour market regulation*, several European countries have moved towards greater acceptance of flexible labour markets on the condition of strong matching social guarantees. Partial employment deregulation has been accompanied with steps toward labour market “flexicurity”, based on relaxed job protection but offering strong standards of social protection. Together with active labour market policies for the unemployed, flexicurity is intended to help bridge the gap between insiders and outsiders in mature welfare states and permit more flexible family models and individual life courses, with a view to preventing long-term dependency on income support²¹. In the 1990s, both the Danes and the Dutch critically deregulated their labour markets and strengthened job seeking with a series of active labour market policy measures. Classical measures of job security for labour insiders have been reformed only at the margin.

Within the sphere of *social insurance*, we can observe how benefits generosity has been curtailed: eligibility has become more conditional and increasingly targeted at lower income groups in the majority of European welfare states²². A third general trend – which cuts across various social protection programs – has been greater “targeting” or “selectivity” of resources towards those most in need. At the same time, most countries have been strengthening a basic non-contributory safety net, such as the French RMI. In the course of the 1990s the “job first” principle has gradually made its way throughout European (un)employment protection systems²³. Different strategies, based on national preferences, have experimented with constraints and opportunities, such as traditional means-testing,

19 Levy (1999); Visser & Hemerijck (1997); Hemerijck & Visser (2003).

20 Clasen (2005).

21 Schmidt (2008).

22 Ferrera & Hemerijck (2003); Van Gerven (2008).

23 Clasen (2005).

linking the amount of benefits received to income or means-testing from the top²⁴, taking back transfer payments from those less in need via the tax system, and so on. Alongside these strategies of “vertical” targeting based on economic resources a trend is also observable towards “horizontal” targeting based on social risk: reducing the generosity of some core transfer programs (old age, disability and survivor pensions, for example) while increasing family benefits; introducing new subsidies for caregivers or categories with special needs, or expanding programs against social exclusion. Despite the above-mentioned “crowding-out effect” of established programs, some policy adaptations to the new structure of risks and needs have indeed taken place in a number of countries²⁵. Great Britain, where income guarantees and unemployment benefits are modest, has, over the past decades, shifted to work conditional tax credits to support low-wage workers and their families. In Continental Europe, the main problem is that heavy social contributions price less productive workers out of the market. In the face of the relative weakening of traditional male breadwinner social insurance programs, policy makers in these countries have turned towards strengthening minimum income protection functions of the welfare state, coupled with strong activation and reintegration measures. This is also captured by the shift from out-of-work benefits to in-work benefits in many European countries. Access to benefits has been generally made more restrictive and conditional, but at the same time new networks of public and private employment services have been set up in order to promote and facilitate the labour market re-integration of workers without jobs. The 2005 Hartz IV reforms in Germany stand out as a case in point, involving a drastic shortening duration of benefits, tighter requirements to accept suitable jobs, simplification of insurance regulations, wage insurance for elderly unemployed, and the merger of unemployment assistance and social assistance.

In the area of *old-age pensions*, the most important trend is the development of multi-pillar systems, combining PAYGO and fully funded methods with a tight actuarial link between pension benefits and contributions. The common thread is the shift toward defined contributions and changes in the assessment of pension accruals, together with postponing the retirement age. Sweden and Italy have fundamentally altered the architecture of their system, promoting “paradigmatic” change. Most countries though have kept within the boundaries of “parametric” reform, moving within the logic of existing systems and taking steps in one or more of these directions: increasing the age of retirement, tightening qualifying conditions, restricting indexation rules or strengthening the link between contributions and benefits. Another important common trend in this area has been the growth of occupational and private pensions, giving rise to “multi-pillar” systems combining

24 Kuhnle (2000).

25 Armington & Bonoli (2006); Taylor-Gooby (2004).

PAYGO and funding as methods of financing. Virtually all other European countries have also introduced fiscal incentives to encourage people to take up supplementary private pension insurance, fairly successfully in Austria and Spain. In the 1990s, a number of countries, notably Belgium, France, Ireland, the Netherlands and Portugal, have started to build up reserve funds in order to maintain adequate pension provision when the baby-boom generation retires. Also changes in indexation rules have helped to reduce future pension reliabilities. In Austria, Germany, Italy and Spain restrictions have gone hand in hand with attempts to upgrade minimum retirement guarantees. Measures to combine work and retirement via partial pension benefits have been introduced in Austria, Belgium, Denmark and Germany. In Western Europe, one of the most profound reforms was enacted by Sweden in the mid-1990s, which introduced a small mandatory funded element and transferred an important part of the risk associated with aging to retirees. The latter was done by indexing future benefits to the life expectancy of the retiring cohort and by linking future benefits to net wages. Benefits will be lower if life expectancy continues to increase and net wages continue to grow slow, but the reform also continued to ensure a universal guaranteed pension for low-income pensioners²⁶. The Swedish legislation has also heavily influenced reforms in other countries, like Italy, Latvia and Poland²⁷. And while Germany and the United Kingdom are about to raise the retirement age, Finland has developed policy approaches to improve occupational health, work ability and well-being of aging workers, in order to keep older workers in the workforce as long as possible²⁸.

Social services have experienced a comeback lately. Spending on childcare, education, health, and elderly care, alongside training and employment services, has increased practically everywhere in Western Europe over the past decade. Almost a fifth of all jobs created in the EU between 1995 and 2001 occurred in the health and social services sector as aging and longevity make demands on professional care that working families can no longer meet. Social services and family policies have also witnessed some innovation in both substantive and organizational terms, with a view to responding to the rising needs of the elderly population, the changing gender division of labour and new forms of poverty and exclusion²⁹.

All welfare states have indisputably been weakening their traditional male breadwinner bias. In Scandinavia the expansion of services to families began in the 1970s in tandem with the rise in female labour supply. It was in large part this policy of socializing caring responsibilities that catalysed the dual-earner norm. In most other European countries,

26 Palme (2005).

27 Ferrera & Gualmini (2000); Fultz & Ruck (2001).

28 Clark & Whiteside (2003); Immergut et al. (2007).

29 Hemerijck (forthcoming).

female employment growth came much later³⁰. In Southern Europe it is only during the past decade that we have seen a sharp rise. Throughout the EU, leave arrangements for working parents have also been expanded, both in terms of time and in the scope of coverage, to include care for the frail elderly and sick children. Last but not least, since the early 1990s childcare has been expanded in countries with a strong breadwinner/caregiver tradition like Austria, Germany, Great Britain and the Netherlands. Here, governments have pushed for increased spending and more flexible opening hours in order to spur the number of available and affordable childcare places³¹.

A final reform trend involves financing welfare provision. We have already mentioned the promotion of funding as opposed to PAYGO in the area of pensions, with a double purpose: making income security at retirement less vulnerable to demographic imbalances and shifting some of the responsibility for its provision from the state to individual workers or the social partners. Another important development on the financing front has been the attempt at reducing charges on business and labour, particularly those in the form of non-wage labour. This development has been primarily motivated by competitiveness preoccupations, but also by the wish to neutralise the vicious circles generated by “contribution-heavy” Continental social insurance systems. More generally, most countries have reviewed the incentives of their tax/benefit systems in order to make them more “employment-friendly”. In several countries these reviews have also offered the opportunity for putting in place a more transparent and rational “division of labour” between social security contributions on the one hand and general taxation on the other in the overall financing of the welfare state.

Over the past two decades, as the above inventory of reform shows, many European welfare states have – with varying success, but also failure – pushed through adjustments in macroeconomic policy, industrial relations, social security, labour market policy, employment protection legislation, pensions and social services. In the process, these policy areas have been brought into a new relationship with each other. The character of the relationship changed from loosely coupled policy responsibilities in the shadow of Keynesian macroeconomic policy, to one of tightly coupled interdependencies between employment and social policy repertoires under more austere macroeconomic conditions. In terms of performance, it became evident that active service-oriented welfare states were in a stronger position than passive, transfer-oriented systems to achieve employment growth. In the process towards activation, the avoidance of early retirement, the promotion of part-time work, lifelong learning, gender mainstreaming, balancing flexibility with security and reconciling work and family life, practically all European welfare states are

30 Daly (2000).

31 Orloff (2006).

moving away from the breadwinner/caregiver model to a dual-earner norm. Moreover, most welfare reform endeavours have remained deeply embedded in normative notions of equity and solidarity, shared cognitive understandings of the efficiency-enhancing effects of well-designed social and labour market policies. And while many reforms were unpopular, it is important to highlight that a fair amount occurred with the consent of parties in opposition, trade unions and employer organizations.

5. Conjecturing Regime Change under Low Growth Prospects

In democratic systems, it is ultimately politics that decides over matters of social and economic governance. Once again, the current economic crisis is fundamentally redrawing the boundaries between states and markets, calling into question many issues of economic policy, ranging from central banking, fiscal policy, financial regulation, global trade, welfare provision, economic governance and assumptions about human behaviour and rationality. Many observers, experts, and policymakers are seeking new answers, and looking for solutions to the new questions posed by the crisis.

Thus far, intellectual and policy attention has focused on immediate crisis management, especially with respect to financial sector risk management. Little systematic thinking has been devoted to the question of whether and to what extent the crisis creates momentum for more fundamental welfare regime change. To be sure, it is still too soon to draw conclusions about the future economic, social, cultural, and political consequences of this momentous economic shock. On the other hand, these questions are among the most politically and intellectually pressing of our times.

Any tentative exploration of these questions has to start with a diagnosis of the crisis. Does the current credit crunch bear any similarity to the Great Depression or is it more similar to the 1980s crisis of stagflation? The current downturn was triggered by a financial crisis, not by a 'real' economy crisis, and in this regard, it is more similar to the Great Depression than to the 1970s crisis of stagflation. Barry Eichengreen and Kevin H. O'Rourke³² have concluded that today's crisis is surely as bad as the Great Depression. In 2008, industrial production, trade, and stock markets plummeted even faster than in 1929-30. However, whereas after the 1929 crash, the world economy continued to shrink for three successive years, in the wake of the 2007 crisis, policy responses were much better, and led to a swift upswing in trade and stock markets in the first half of 2009. This suggests that the biggest difference between this crisis and the one in the 1930s was timely, effective and coordinated crisis management to arrest economic collapse. Monetary expansion

32 Eichengreen & O'Rourke (2009).

has been more rapid, and the willingness to run deficits is considerably greater. In short, policymakers today have been able to avoid the deflationary, protectionist, and nationalistic policy responses that aggravated the decline in the 1930s. This can in part be attributed to the fact that policymakers in developed countries learned from the mistakes of the 1930s, and are now firmly committed to open economies. A second related factor, perhaps is that international economic interdependence has progressed so far (especially in the EU) that protectionism is simply no longer a viable option. The crisis indeed revealed how much the world economy has fundamentally transformed over the past three decades, and this makes the crisis circumstantially different from any historical precedent. The swift global fallout after the US sub-prime mortgage crisis demonstrates the stark reality of 21st century global economic interdependence – hardly any country in the world has remained unaffected. The fast response of public authorities, national governments and central banks in concert attests to effective crisis management, which was so sorely lacking in the 1930s. Of course, earlier crises may offer interesting analogies but the present circumstances are radically different to previous crisis situations.

In his inaugural speech, Barack Obama³³ claimed that the economic crisis was ‘a consequence of greed and irresponsibility’. But conspicuous consumption and greed are not new. As such, they cannot explain the speed or the depth of the global crisis after 2007. What then are the deeper, more structural and systemic causes of the crisis? Why did academic economists fail to anticipate the coming crisis? In retrospect, three factors can be identified that began to merge in the early years of the 21st century, and eventually created an unforeseen but lethal combination: (1) loose monetary policy; (2) the global trade imbalance between the US and China; and (3) lax financial regulation as a result of the liberalisation of capital markets in the 1980. In addition to these, a fourth contributing factor was the theoretical bias that developed in the academic profession towards the economics of market efficiency and human rationality.

Loose monetary policy

The origins of the crisis date back to the aftermath of the ‘dotcom’ bubble in 2000. When the Fed realised that US aggregate demand was falling sharply and had the potential to throw the entire economy into a full-blown recession, it responded by radically lowering interest rates to one percent. Initially, as the US housing sector remained stable, there were no signs of overheating. However, after another interest rate cut by the Fed, a housing bubble began to expand. With lower interest rates, people could afford much larger home mortgages. Greenspan’s loose monetary policy worked well in the beginning: The US

33 Obama (2009).

economy remained strong – although this was largely thanks to the housing bubble – and companies diligently repaired their balance sheets. This cheap money created a very competitive environment for financial institutions, which could only get high returns if they made ever-riskier investments.

Global imbalances

Macro imbalance in trade has accelerated dramatically over the past ten to fifteen years, partly as a result of loose US monetary policy. Asian emerging economies and the oil-exporting countries accumulated large current account surpluses, and these were matched by large current account deficits in the US, as well as the UK, Ireland, and Spain. A key driver of these imbalances was the high savings rates in countries like China. The run-up to the crisis should actually be traced back to the 1997 Asian financial market crash. Following this disaster, Asian governments (and citizens) felt increasingly insecure and ramped up their reserves – primarily in US dollars – in order to avoid becoming vulnerable to such a scenario in the future. This exacerbated the US debt burden, further perpetuating the trade imbalance.

Lax financial regulation

Loose monetary policy and the international trade imbalance were compounded by a third factor: the deregulation of the financial sector. With the liberalisation of capital markets, finance became global, but regulation remained national. In addition, throughout the neo-liberal epoch, even domestic financial markets were systematically deregulated, allowing financial innovations to evolve unchecked. As the financial sector grew and became truly global, insufficient latitude was reserved for domestic government regulation and international supervision³⁴. Financial sector deregulation allowed the macro-imbalances in savings rates to stimulate a massive wave of financial innovation, focused on the origination, packaging, trading and distribution of derivatives, credit default swaps, and other securitised credit instruments. Since the mid-1990s there has been huge growth in the value of credit securities, an explosion in the complexity of the securities sold, and a related explosion of the volume of credit derivatives, enabling investors and traders to hedge underlying credit exposures. As securitisation grew in importance from the 1980s on, this development was lauded as a means to reducing banking system risks and to cutting the total cost of credit intermediation. The politics of international deregulation, together with computer-based finance mathematics, finally extricated the capacity to produce money by credit from public control – which to some extent at least had tied it to production and consumption

³⁴ Posner (2009).

capacities of the real economy. The financial industry thus acquired the capacity and the licence to make money out of money, generate claims to resources at a rate so rapid that the real economy cannot possibly follow. It could even be argued, that money ceased to be a public institution directing economic activities into productive endeavours. Instead, it was reduced to being a commercial commodity itself, decoupled from its previous function for the real economy, no longer bounded by any national base or interest or regulation, or by any other direct or indirect requirement to commit itself to any other productive function beyond itself³⁵.

Academic failure

Judged by Milton Friedman's method of positive economics, which holds that economists should be judged by the predictive powers of their theories and not by the validity of the assumptions they make in the construction of their economic models, the failure to anticipate the first major economic crisis of 21st century global capitalism should be viewed as an utter failure³⁶. Why were so many economists so blind? To be sure, a small minority of eminent members of the economics profession, notably Robert Shiller, Raghuram Rajan and Nuriel Roubini³⁷, did point to the great risks of an unchecked housing bubble. Dani Rodrik and Barry Eichengreen warned against the negative fallout potential of the global imbalances³⁸. Yet the majority of mainstream economists failed to recognise what was going on. Or, rather, what Chuck Prince of Citi Group, said of the financial industry, "... as long as the Music is playing, you've got to get up and dance", also applied to the academic economists' profession.

Intellectual inertia and mathematic sophistication has adversely affected both academia and economic institutions, as this led to significant blind spots for deeper structural economic problems in the run-up to the crisis. If nothing else, economists will be going through a long period of sobering up. The theory of efficient markets operated by rational actors was the dominant intellectual economic paradigm from the early nineteen eighties onward. It led to a refinement of macro-economic models and gave economics the aura and authority of an exact science. It yielded a spectacular series of Nobel Prize winners who performed pioneering work in the mathematization of economic behaviour. The crisis has disposed of this dogma. Human behaviour, informational inconsistencies, and irrationality must be reintroduced to economic

35 Streeck (2009).

36 Friedman (1962).

37 Shiller (2003; 2008); Rajan (2005); Roubini (2006).

38 Rodrik (2007); Eichengreen (2007).

thinking. The discipline of economics will have to shed its 'hard science' pretensions, and accept its role in the 'social sciences'. It will have to become more modest too. But this is easier said than done – an entire generation has been brought up to believe in the concept of the efficient market. Institutions will continue to cling to this concept, and a paradigm shift will be more difficult than recent revelations would justify, especially since alternative constructs are not readily available.

Paul de Grauwe intimates that perhaps the root cause of this academic oversight was the error of modern mainstream economics in believing that the economy is simply the sum of microeconomic decisions of rational agents. The profession of economics was so caught up in this rational actor and market efficiency paradigm that it completely forgot some of the most elementary dynamics of economic crises: animal spirits. Fundamental to Keynesian economics is the idea that instead of rational actors, much economic activity is governed by animal spirits, best understood as waves of optimism and pessimism³⁹. Left to their own devices, capitalist economies will experience manias, followed by panics. It is the function of the modern state to sail into the wind of these excesses: when the population over-spends, they should over-save, and vice versa. In the evolution of the paradigm shift from Keynesianism to monetarism and rational expectation macroeconomics, the study of animal spirits has almost completely disappeared from mainstream macroeconomics, and the economics of finance. When expectations are assumed to be rational, intellectual models little room for waves of pessimism and optimism to exert an independent influence on economic activity. As time went on, more and more professional economists were drawn onto the bandwagon of passive acceptance of the dominant intellectual paradigm. Most academic economists shied away from probing the underlying vulnerabilities of loose macroeconomics, financial deregulation, mortgage and pension markets, and distorted incentives and bonus schemes in the big financial institutions that exacerbated economic instabilities. Moreover, the high level of sub-disciplinary specialisation in the field of economics made it difficult for any single academic to put together all the pieces. This intellectual inertia and sub-specialisation blinded academic economists to the underlying causes of the crisis. In this respect, the current crisis is a wakeup call, re-introducing the concepts of animal spirits, imperfect information, cognitive limitation, and heterogeneity in the use of information, back into macroeconomic and financial market modelling and analysis.

39 Grauwe, De (2008); see also Akerlof & Shiller (2009).

The above three features of loose monetary policy, the savings and trade imbalance, and lax regulation ultimately exacerbated the pro-cyclical and self-reinforcing nature of the downturn. For the past two decades, increase in US debt came from the financial innovation, rather than the real economy. Once, a home owner took out a mortgage, and household debt increased. But since the late 1990s, mortgages could be used to secure mortgage-backed securities, and those securities could in turn be used to secure a collateralised debt obligation. The end result was more borrowing, but no more real economy activity. Moreover, when assets, driven by cheap money, came to be bought not because of the rate of return on investment but in anticipation that such assets and securities can be sold at a higher price, the stage was set for an asset bubble of overvalued stocks in relation to real economy fundamentals. The history of the current crisis is therefore perhaps less a tale of greed or improvident borrowing than it is a tale of profligate lending. Examining the *supply* of credit provides a far more telling analysis than looking at its *demand* by ordinary consumers. Maier⁴⁰ claims that while governments adopted the imperatives of balanced budgets, inflation targeting, deregulation, and privatisation (thus constraining the money supply), the private financial sector was allowed to use financial innovation to create as much money as it saw fit. This led to massive – though fictitious – wealth creation throughout the 1990s. It was thus not greed, but rather the necessity and availability of credit that led to the overwhelming indebtedness of American citizens. In retrospect, it can be argued that the compression of incomes in the US throughout the neo-liberal period was compensated by a reduction in household savings and mounting private indebtedness, which allowed spending patterns to be kept virtually unchanged. At the same time, limited social safety nets forced the government to pursue active macroeconomic policies to fight unemployment, which increased government indebtedness as well. Thus, growth was maintained at the price of increasing public and private indebtedness, adding to the already existing macro imbalance.

Privatized money production on a hitherto unknown scale can be understood as a response to the general stagnation of growth and profitability after the 1970s. The inevitable result was a rapidly growing debt pyramid vastly in excess of the real economy's ability to pay. In the era of neo-liberalism, structural inequalities were allowed to persist and widen further, both within and between countries. Indeed, Tony Atkinson⁴¹ finds that while many developed countries saw their GDP increase by up to 25% over the past fifteen years, median incomes barely rose at all (and in some countries even declined), revealing a highly skewed distribution of growth. In macroeconomic parlance, increased inequality implies weak domestic demand: the skewed wealth distribution and high unemployment

40 Maier (2009).

41 Atkinson et al. (2002).

rates were bad for consumer demand and therefore for the economy as a whole. In addition, global demand contracted even further in the wake of Asian financial crisis, when Asian emerging economies started to hoard reserves so as not to become dependent on IMF loans in hard economic times.

Fitoussi⁴² argues that the crisis is rooted in the problem of reverse income distribution, both in the United States and Europe, fatally depressing global demand. Looking beyond the aftermath of the crisis, he proposes new indicators of social and economic progress and prosperity, considerably expanding the narrow focus on GDP as the foremost figure of economic vitality.

6. The Contours of Embedded Globalization

The core lesson that has emerged from the crisis is that economic markets are not self-creating, self-regulating, self-stabilising, and self-legitimising. While this important lesson is certainly not new, in the past decades of neo-liberalism policymakers do seem to have forgotten the fundamental truth that the benefits of global economic interdependence rely heavily on robust domestic and supranational, social and political institutions, reminiscent of the era of embedded liberalism. Domestic and supranational institutions must be able to bind, bond, and bridge advanced polities, economies, and societies. Unfortunately, however, once the genie is out of the bottle, it is far more difficult to re-regulate an economy than to deregulate it. And as deregulation brought concentrated wealth to sectors that benefited from even further deregulation, accumulated wealth was efficiently translated into a strong financial lobby in London, New York, and Washington. The financial sector effectively bought political power. Therefore, the failure of politics lies in part in its inability to resist being hijacked by financial interests.

The excesses of deregulation have hit society hard. Public institutions and authorities matter, in fact, they have proven to be indispensable. Nobody expects the demise of the free market system, but we do witness the passing of the neo-liberal ideology that went along with it – at least insofar as that ideology can be defined as a system of beliefs that steers towards a desired credible outcome. This ideology elevated the free market to the status of an ultimate goal and an enlightened ideal, rather than one of many possible *means* by which society can increase its prosperity and well-being. The crisis seems to have debunked this ideology: the free market is now seen as a means rather than an end. Re-establishing the rules of the game and the relationship between the market and the public authorities has

42 Fitoussi (2009).

returned to the top of the political agenda. Even free market zealots have been forced to concede that if not government than at least governance has a role to play in the economy.

The neo-liberal era may have come to an end, but whether the crisis indeed marks the ascendance of a new regime is an open question. Some of the rules of economic regulation and policymaking will be rewritten. The economic crisis has brought the world to a new policy crossroads, but it also needs to be acknowledged that the room for manoeuvre and institutional innovation may be fairly restricted, not only because of the likelihood of low economic growth, but also because of domestic and international political constraints. For one, the process of globalisation is too far advanced to be able to go back to national economic management of the era of 'embedded liberalism'. As a consequence, some policy recipes that were successful before (including currency devaluations and trade protectionism) are no longer available to national policymakers, in part due to European and WTO economic integration. In this respect, concerted coordinated action at the international level is essential to effectively governing the global economy.

The question of institutional choice and regime change, for present purposes, encompasses two key dimensions. Internationally, the task will be to devise a stable and sustainable system for international cooperation and regulation, which addresses the diverse needs of advanced, developing, and the least-developed economies. At the domestic level, institutional change requires recalibrating the role of the state in shaping a stable economy by combining economic dynamism with a more equitable distribution of life chances. Walking the fine line between protectionism and protecting domestic policy space will be difficult under the likelihood of low growth.

Discussion is ongoing when and how to withdraw anti-recession spending programs that are expected to increase the EU public debt by 20 percentage points in the three years from 2008 and 2010. But the biggest problem consists of rising long-term pension costs and other age-related expenditure. Though the debt and deficit increases are by themselves quite impressive, the projected impact on public finances of ageing populations is anticipated to dwarf the effect of the crisis many times over. The fiscal cost of the crisis and of projected demographic development compound each other and make fiscal sustainability an acute challenge. In principle, this adjustment could take place via both an increase in revenues and cuts in expenditures.

Effective solutions to the current global crisis require international cooperation, but no government is able to go ahead with an internationally coordinated plan without taking into account issues of domestic legitimacy. Central to the era of 'embedded liberalism' was that individual countries were granted the rights to protect their own social arrangements and institutions. Today the objective of international economic arrangements must be to attain the maximum 'thickness' in economic transactions (in trade and investment flows) that is consistent with maintaining space for diversity in national and regional institutional

arrangements. Any solution to the crisis has to be both effective and legitimate at level of supranational economic institutions as well as at the level of the nation-state. There should be a 'goodness of fit' between international economic governance and national social and economic policy space. Most markets must remain primarily embedded at the level of the nation-state, as long as democratic governance and political identities remain nationally embedded. Economic relations between states should be structured with the aim of opening up trade and investment flows subject to the proviso of maintaining heterogeneous national arrangements. Where national models conflict, 'traffic rules' must be designed to manage the interface between domestic arrangements. Protected policy space would allow rich countries to provide social insurance, address concerns about labour, environmental, health, and safety consequences of trade, and also shorten the 'chain' of delegation. Meanwhile, poor nations should be enabled to position themselves to benefit from globalisation through economic restructuring. All nations must be given the space to create financial systems and regulatory structures attuned to their own conditions and needs. To this effect, substantive policy concerns would be brought to the table of international economic negotiations. Surely, this goes beyond the neo-liberal zeal to establish 'level playing fields'.

The global crisis has laid bare important changes in the global distribution of wealth and power. The power of the US is on the wane, and emerging economies such as India and China have meanwhile become key global economic players. However, their economic prowess is not yet reflected by their share in international bodies. At the same time, the EU is faced with a plethora of internal problems in the wake of Eastern enlargement. Quite surprisingly, the international community is already adjusting to this new multilateral reality. Whereas existing institutions usually continue to reflect the international distribution of power of the status quo ex ante, the IMF and the World Bank have recently allowed for far more domestic heterodoxy than ever before. The crisis has changed these institutions practically overnight. In terms of substance, the Washington Consensus rules no longer govern, and Dominique Strauss-Kahn, director of the IMF, realised that without change, China and other emerging economies would not stay engaged and therefore demonstrated flexibility in reform.

Since the economic crisis, the supranational Bretton Woods organisations that converted to the Washington Consensus, such as the IMF, the World Bank, and the WTO, have faced a crisis of legitimacy. In order for these global organisations to recover, they must reform by, firstly, fully integrating the emerging countries, and secondly, promoting equitable and sustainable models of globalisation. By 2009, in institutional terms, the elite club of rich industrial nations, known as the G7 – Britain, Canada, France, Germany, Italy, Japan and the United States, has been permanently replaced by the group of 20, including China, Brazil, India and other fast growing developing countries, as a global forum for economic policy. The rise of the G20 marks an instance of profound institutional change. However,

despite its successes, the G20 has problems. It is not clear why these 20 specific countries were appointed to represent the world. From a social justice perspective as well, G20 insufficiently represents the poorest countries. One way of rationalising these arrangements would be by moving to a Group of 24, based on representation in the International Monetary and Financial Committee of the IMF. Of the twenty-four representatives in this committee, five represent individual countries, whereas the others represent groups of countries. All this makes it a far more effective structure to supersede the G20. Another shortcoming of the organisation is Europe's inability to speak with one voice. The EU should come to recognise that two seats – one for the euro area and one for the rest of the EU – is sufficient. This would streamline decision-making, both within the G20 and the IMF, while freeing up seats at the table for currently underrepresented developing economies and regions.

A final geopolitical international challenge is that this economic crisis coincides with a major environmental crisis, whose solution requires a complete transformation of our modes of production and ways of living. Regardless of the institutional changes following the crisis, the imperative to act on issues such as climate change, energy insecurity, and water scarcity will remain paramount⁴³. Climate change policies can play an important role in revitalising economic growth. Averting climate change should be an important policy goal when prioritising stimulus spending. Investments should go towards clean energy and the adaptation of green technologies should be given prominence. Thanks to the crisis, substantive global issues, such as climate control, water management, renewable energy, and other long-term concerns of sustainable development are now high on the world political agenda. This is a welcome correction.

The crisis has affected different economies differently, as a result of their relative vulnerability to endogenous and external economic shocks and also because of the differing institutional capacities they were able to mobilise to address the economic duress. The smaller economies of Western Europe, which have been unable or unwilling to muster fiscal stimulus packages on par with those of Germany and France – for example Belgium, the Netherlands, and Sweden – are behind the curve of recovery. Ballooning budget deficits in Ireland, Greece, and Spain raise severe doubts about recovery. In August 2009, the Bank of England surprised everybody with another round of quantitative easing of 50 billion British pounds, admitting that the recession appears to have been deeper than previously thought. Many of the new member states of Eastern and Central Europe have been disproportionately damaged by the crisis. Wade Jacoby⁴⁴ argued that former communist countries made the transition to the market economy at the height of the neo-liberal era,

43 Giddens (2009).

44 Jacoby (2002).

and were sold the most radical version of the market model, particularly by the IMF and World Bank. Now they are suffering more than other countries, as a result of this irrational exuberance. Hungary, Romania, and Latvia are surviving primarily on emergency aid from the IMF. The Baltic states, which predicted GDP declines between 13 and 17 per cent in 2009, have already been forced to introduce tough retrenchment programs in public finances. Other countries, like the Czech Republic, Slovenia, Slovakia and Poland, are doing relatively well.

Emerging economies, specifically Brazil and India, are expected to do much better in the post-crisis period. According to Nancy Birdsall⁴⁵, this is partly due to the extent to which they were able to decouple themselves from financial globalisation. By contrast, lower-income developing countries, which traditionally have relied heavily on trade, will suffer severely from the crisis. Sub-Saharan countries surely and sorely lack the economic resources and institutional capacities to implement counter-cyclical fiscal policies. The temptation to focus on the incipient recovery of the more advanced OECD countries, as well as on the so-called emerging BRIC – Brazil, Russia, India, China – runs the risk of glossing over the far more devastating effects the crisis has had on developing countries, which cannot muster the resources for a counter-cyclical fiscal stimulus. Even gas- and resource-rich Russia is likely to suffer a steep fall in GDP.

The ‘Varieties of Capitalism’ approach to analyzing the different domestic strengths and weaknesses of the advanced political economies can help us in understanding how different economies and economic regions adapt to the post-crisis environment⁴⁶. Compared to the US, European countries were slow in recognising the severity of the crisis. As a consequence, monetary easing and fiscal stimulus measures were implemented less aggressively than in the US. One reason why fiscal stimulus programs were less expansive in Europe is due to the fact that the EU is made up of many small open economies. This creates free-rider problems, with the benefits of fiscal stimulus spilling over into neighbouring economies. While the US is more indebted, it has the advantage of being an immigrant economy with flexible labour markets, which will make it relatively easier to mobilise labour and other resources than in the ageing European and Japanese economies. Under conditions of low growth, China as well as European export-oriented economies will no longer be able to rely primarily on industrial exports to drive their economies.

As much as we can anticipate the policy debate about competing models to reach new levels of intensity in the near future, it is our contention that it is useless to couch policy responses to the current crisis in terms of a battle between warring alternatives. Triggering

45 Birdsall (2008).

46 Hall & Soskice (2001).

ideological strife and polarising advocacy coalitions does nothing to move the policy discussion towards better understanding or more effective policy solutions and economic governance. Moreover, models come and go. There is no 'one best way': institutional designs that underpin market economies will differ according to domestic and regional preferences and needs.

7. Europe at a Crossroads

Political factors play a key independent role in the selection of policy responses and domestic institutional adjustments. Previous crisis episodes have revealed how hard times exacerbate existing tensions, invariably decreasing satisfaction with existing governments. If the crisis results in an extended period of high unemployment, the voting public may grow disenchanted with the prevailing policy regime, which they identify with economic liberalisation. Facing the likelihood of relatively low growth, the key challenge that political leaders will face is therefore not so much how to manage growth, but how to manage expectations. Even before the economic crisis there was no evidence that citizens were shifting allegiances away from the nation-state. In Europe, the 2005 referenda on ratification of the European constitution demonstrated the strength of nationalism. Various public opinion polls overwhelmingly reaffirmed that citizens held their national governments accountable for their security and wellbeing, and felt betrayed by the globalising ambitions of the EU. The economic crisis intensified these sentiments, thus bringing the centrality of the role of the nation-state back into the limelight. The European welfare state, following this line of reasoning, was introduced as a way of re-establishing this legitimacy and rebuilding the capacities of the state. Whereas in good times the hand of the state may have been hidden, in hard times it re-emerged visibly and powerfully.

A new welfare edifice custom-tailored to the realities of economic internationalization, post-industrial social change, post-crisis austerity, and intensified European integration is needed. Is the new social policy agenda – the social investment paradigm – the best safeguard for social progress, delivering on the promise of equality of opportunity, in combination with a strong commitment to basic social citizenship? Will the strong emphasis on social promotion in the recent literature produce a satisfactory response to the current global economic downturn? Or, should traditional social protection come back into the equation?

The need for resilient employment and social policy is greater than ever today. Now is the time to modernize social services, safeguard pensions, and narrow the gap between rich and poor, while simultaneously consolidating state revenue. This precarious juncture, as we teeter on the verge of recession, creates a number of policy temptations. There is the obvious temptation of completely abandoning fiscal discipline to save jobs and maintain, as much as possible, the welfare status quo. Strengthening the social dimension of domestic

political economies can take the form of increased public spending on health, education, and public infrastructure and a shift in the tax burden towards the rich in order to reduce taxes on the middle class. Then there is the short-sighted seduction of retrenching current welfare commitments to foster financial and budgetary stability. Equally ineffective is the alluring strategy to fight unemployment by reducing labour supply through early retirement schemes, which many European governments fell for in the 1980s and 1990s. Worse still is the nationalist and protectionist temptation that proved so disastrous in the 1930s, which could be revived today if governments pay direct subsidies to failing domestic industries. There is a real danger of adopting incoherent policy combinations that may actually deepen the economic downturn, worsening job losses, reducing state revenue, eroding pensions, and widening the gap between rich and poor. Historical mistakes, like deflationary contraction in the 1930s, and labour supply reduction in the 1980s and 1990s, should not be repeated. In these uncertain times, we must not lose sight of the overall aim of creating employment-friendly, fair and efficient, welfare systems. Short- to medium-term macroeconomic measures are necessary to respond to immediate needs, but such measures should be consistent with the ongoing recalibration efforts to prepare domestic welfare states and EU social policy for the 21st century challenges that lie ahead.

Here are our prescriptions for the major policy priorities at stake:

Let automatic stabilizers work

To prevent a global economic abyss, it is necessary to let automatic stabilizers work, to protect citizens from the harshest effects of rising unemployment, while at the same time serving to safeguard economic demand. In the longer run, confidence in the economy relies on sound public finances. Today we can observe, in sharp contrast to the Great Depression, how a fierce anti-deflationary macroeconomic policy response has rapidly come to fruition in the OECD area. There is a clear policy consensus that a Keynesian crisis should be met by an expansionary policy of anti-cyclical macroeconomic management across Europe. This kind of European policy coherence was surely lacking in the 1970s and 80s era of stagflation. The global nature of the crisis triggered a co-operative, albeit timid, response from the 15 countries of the eurozone plus the UK, in the fall of 2008. Subsequently, 27 EU leaders agreed on an economic stimulus package of about 200 billion euros, or 1.5 per cent of EU gross domestic product, to help mitigate the initial credit crunch. The ECB is cutting interest rates. And the stability of the euro should not be underestimated, in that a common currency forestalls any policy of competitive devaluation. The internal market, enhanced in scope and strength by the addition to the EU of ten new member states from Central and

Eastern Europe, surely puts a break on competitive protectionism. Last but not least, in the current financial crisis, it should not be forgotten that with social protection outlays averaging 28% of GDP in the EU, European social policies already act as important anti-cyclical automatic stabilizers. The switch to public spending in order to re-inflate the economy is likely to generate additional fiscal pressures in the foreseeable future, which should not be forgotten. Somewhat problematically, rules and regulations in public finances, like the Stability and Growth Pact, define all government expenditures as consumption – even though many of the policy proposals listed below concern social investments with a reasonable rate of long-term return for economy and society. We have to find a way to prioritize social investments without undermining the principles of sound public financing. Taking social investments out of SGP rules could be a step in the right direction.

Strengthen long-term attachment to the labour market

The overriding policy lesson in our advanced economies is that in the face of demographic aging and a declining work force, nobody can be left inactive for long. The present economic crisis is likely to incur new forms of labour market segmentation to the detriment of more vulnerable workers, such temporary agency workers, fixed term employees and the unemployed, while labour market insiders have less to fear. Hence, risks and capabilities to adapt are distributed unequally across the work force. Impending layoffs should be mitigated by temporary and short-term unemployment benefits, combined with additional training measures. Any kind of job, be it short term, part-time or subsidized, is better than no job at all at forestalling unemployment hysteresis and deskilling. With demographic aging, labour markets will be tight in the long run. Relaxed hiring and firing legislation is best combined with generous social protection, active training and labour market policies to maximize employment. The ability to balance careers and family-life is also crucial for removing gender biases in the labour market.

Write a new gender contract

The revolution in women's role remains incomplete and faces inadequate welfare provisions to facilitate a comfortable work-life balance. Constricted female labour market participation widens the gender gap, hampers economic growth, and reduces fertility. Policy makers tasked with writing a new gender contract should look to generous parental leave, employment security, and above all else, high quality childcare. These provisions can positively affect long term productivity by boosting female earnings,

raising tax revenue, increasing fertility, and strengthening life chances for offspring, thus significantly mitigating the adverse effects of population aging.

Invest in children

As income inequalities widen, parents' ability to invest in their children's future is also becoming more unequal. Since life chances are so strongly determined by what happens in childhood, a comprehensive child investment strategy is imperative. Inaccessible childcare provokes low fertility, while low quality care is harmful to children, and low female employment raises child poverty. Increasing opportunities for women to be gainfully employed is a key step. But the concept of early childhood development needs to go beyond the idea that childcare simply allows parents to reconcile work and family life. Rather, we must adopt the position that early childhood development is the best way to ensure that children will be lifelong learners and meaningful contributors to their societies.

Invest in human capital

In the new, knowledge-based economies, there is an urgent need to invest in human capital throughout the life of the individual. Youth with poor skills or inadequate schooling today will become tomorrow's precarious workers. Considering the looming demographic imbalances in Europe, we cannot afford large skill deficits and elevated school dropout rates. Education systems design makes a difference. Inequality and extreme educational differentiation reinforce cognitive poverty, early stratification, and social segregation. When social and employment policies promote skills and develop the quality of human resources, they act as 'productive factors' in our economies.

Delay retirement and increase its flexibility

As life expectancy increases and health indices improve, it will be necessary to keep older workers in the labour market for longer. Sustainable pensions will be difficult to achieve unless we increase employment rates of older workers and raise the retirement age to at least 67 years. Delaying retirement is both efficient and equitable. It is efficient because it implies more revenue intake and less spending at the same time. It is also intergenerationally fair because retirees and workers both sacrifice in equal proportions. In the future, older workers will be much better positioned to adapt to new labour market conditions, with the aid of retraining, lifelong learning, quality jobs, and flexible retirement.

Integrate migrants through participation

Priority should be given to problems of participation and integration of migrant groups, whose rates of unemployment in the EU are, on average, twice that of nationals. In Europe's ethnically and culturally diverse societies, the welfare state faces a major challenge in ensuring that immigrants and their children do not fall behind. Economic exclusion and physical concentration (ghettoization) reinforce educational under-performance, excessive segregation and self-destructive spirals of marginalization.

Maintain minimum income support

We cannot assume that the measures described above will remedy current and future welfare deficiencies. Hence, it is impossible to avoid some form of passive minimum income support. An unchecked rise in income inequality would worsen citizens' opportunities, resulting in lost productivity and burgeoning passive income support costs. It is, therefore, necessary to have an even more tightly woven net below the welfare net for the truly needy to meet minimum standards of self-reliance. The key lesson of the Great Depression of the 1930s eventually ushered in Keynesian demand-side policies and, after a devastating World War, firmly established the need for some sort of safety net in every major industrial democracy. This lesson to match social promotion with social protection continues to stand tall.

Reach a globalization compromise

We should take an activist approach to social policy beyond the borders of the member states of the European Union, not just for the coordination of a timely global fiscal stimulus and an agreement on financial markets regulation, but also to establish some minimum levels of protection (without protectionism) for vulnerable citizens everywhere. In the interests of fairness and political sustainability, we need a new sort of embedded globalization compromise at the supranational level, something analogous to the embedded liberalism compromise of the post-war era, with the EU acting as a unified player. The new embedded globalization compromise should not only account for issues of fair trade, work and welfare, but also include substantive agreements on sustainable development, climate change, energy, food and biodiversity.

8. Regime Change without the Punctuated Pendulum Swing

People make history by constructing and transforming institutions that both constrain and constitute their social action. New institutions are hardly ever designed from a *tabula rasa*. Just as institutions shape the conduct of human actions, human conduct, in turn, reshapes institutions. Crisis management today may be critically informed by previous crisis experiences. Just as neo-liberalism did not lead to a return to the roaring Twenties of unfettered capitalism, the current crisis is equally unlikely to bring about a restoration of the post-war regime of the embedded liberalism of national political economies.

Just as the current crisis is unlikely to trigger a swift pendulum swing of institutional design, it should be noted that neo-liberalism also did not attain institutional hegemony overnight. While the elections of Margaret Thatcher and Ronald Reagan may retrospectively have marked the beginning of the neo-liberal era, it was only with the fall of the Berlin Wall that this doctrine achieved global influence. The neo-liberal rise to dominance was largely evolutionary; it emerged gradually through a series of institutional transformations and policy changes over a long period of time. In contrast to the traditional belief that institutional changes are always marked by rapid changes at critical junctures, it can be expected that future institutional shifts are likely to follow the logic of incremental transformative change through institutional evolution. By comparison, the rise of embedded liberalism indeed represented a far more punctuated process of institution building.

With this in mind, it is interesting to speculate about how the observed policy changes in the wake of the crisis will contribute to such a scenario of gradual institutional evolution. Specifically, five key policy changes warrant such an examination: (1) changes in central banks' mandates and modes of operation, (2) the resurgence of international policy coordination, (3) the reappraisal of welfare policies, (4) taking climate change seriously, and (5) the search for new economic indicators that go beyond traditional measures of GDP.

The crisis has pushed central banks into a broad range of new interventions, aimed at safeguarding financial stability. One intellectual lesson that has emerged from this crisis is that economists have to redefine what global and domestic financial macroeconomic stability means. Macroeconomic and financial stability is a much wider concept than price stability, and sometimes the two even conflict. Stephen Roach⁴⁷ advocates a new mandate for the Federal Reserve; it should lean against the winds of financial excess and asset bubbles. Similarly, Willem Buiter, Paul De Grauwe, and Barry Eichengreen⁴⁸ all argue that the ECB will in the near future be required to perform a variety of new functions, including undertaking liquidity and credit enhancing measures, becoming a lender of last resort, and

47 Roach (2009).

48 Buiter (2008); Grauwe, De (2008); Eichengreen (2009).

maintaining general financial stability. However, in order to achieve financial stability, the ECB must be allowed to deploy new instruments, such as counter-cyclical adjustment of capital ratios for banks and minimum reserve requirements, which should be used to limit excessive credit creation by banks. However, if the ECB is to play a significant financial stability role, it cannot retain the degree of operational independence it was granted in the Treaty over monetary policy in the pursuit of price stability. Changing this will be difficult, because the ECB is based on the European Treaty, which is extraordinarily tough to amend (all twenty-seven member countries must agree to any changes). As the crisis lengthens and deepens, the absence of close cooperation between the European fiscal authorities on the one hand, and the ECB bankers on the other, will make both groups progressively less effective. This comes in addition to the problems the ECB encounters as a result of the absence of even a minimal 'fiscal Europe'.

The ultimate litmus test of effective macroeconomic regime change lies in the establishment of a new systemic risk regulator. Banking should be subject to a capital regime entailing more and higher capital requirements, more capital against trading book risk-taking, and a counter-cyclical framework with capital buffers built up in periods of strong economic growth that would be available in downturns. Ultimately, Europe must establish a powerful EU-level authority to which national supervisors report and whose instructions they carry out, in a manner analogous to the relations between the ECB and national euro area central banks⁴⁹. Nonetheless, at the Pittsburgh summit of the G20 on September 25, some agreement was reached on timetable for regulatory reform, serving to reign in executive compensation, to raise capital requirements and leverage ratios for financial institutions, and to reduce the imbalances between consuming countries like the US and export-dependent China, Germany and Japan. Moreover, the G20 came together on new IMF voting rules with more power and authority of the developing economies.

In many advanced economies, welfare policies are being re-assessed and re-calibrated. In Europe, the crisis has been, in many ways, a stress test for the welfare state. Although the crisis may put a strain on many redistributive institutions, this can also have positive consequences, as Tony Atkinson⁵⁰ acknowledges. For one, social policy has resurfaced at the centre of the political debate. The crisis has reminded many Europeans of the importance of social programs to support the unemployed, the disabled, and the others most negatively affected by the crisis. In this respect, the economic crisis may reinforce, rather than undermine, the legitimacy of the welfare state. In China, the government has recently realised that internal consumption could be a new driver of growth, but they have yet to

49 Buiter (2008).

50 Atkinson et al. (2002).

make the necessary investments in healthcare and welfare to support such a development. In the US, on the other hand, the social debate since the onset of the crisis has focused almost exclusively on healthcare reform. There are significant political hurdles to achieving such reform, as the bitter and even violent debates on the issue in the US demonstrate. Obama is cautious about taxes, but according to Nancy Birdsall⁵¹, a shift towards a more European social model and a retreat from the ‘cowboy’ model of capitalism seems inevitable, in spite of the American emphasis on low taxes and low government expenditures.

Future productivity growth is likely to come from sources like green energy and low carbon path investments. However, the challenge, writes Nancy Birdsall, will be to find funding, from either the market or the government, to finance the R&D that forms the backbone of these new sectors of the low-carbon economy.

Going beyond welfare state recalibration and sustainable development as separate phenomena, Jacques Delors, Tony Atkinson, and Jean-Paul Fitoussi⁵² underscore the need for different set of indicators of social and economic progress exceeding the traditional measure of GDP growth. In fact, the crisis is partially the result of the exclusive focus on economic growth. The formulation of a new portfolio of social and economic indicators (including, for example, various dimensions of adult numeracy and literacy, access to public services, poverty, and environmental health and climate control) is especially politically opportune in the face of a period of lethargic and drawn-out recovery. GDP growth may no longer be an adequate proxy for ‘doing well’. To address this issue, in early 2008, Nicolas Sarkozy put together a committee of leading economists, chaired by Joseph Stiglitz, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi, to rethink GDP as an indicator of economic performance and to consider alternative indicators of social progress. The unifying theme of the report that came out in September 2009 is that the time is ripe for shifting measurement from indicators of economic production to people’s income and consumption, jointly with wealth, with an emphasis households perspective. In other words, the Commission renders more prominence to the distribution of income, consumption and wealth, in correspondence with sustainability indicators⁵³. What is interesting to note here is that economic progress and international coordination, in the views presented by Delors, Fitoussi, Atkinson, Birdsall and Rodrik⁵⁴, are made contingent upon substantive policy choices, such as poverty reduction and climate management, in much the same way as the regime of ‘embedded liberalism’ hinged on (male) full employment and adequate

51 Birdsall (2008).

52 Delors (2006); Atkinson et al. (2002); Fitoussi (2009).

53 Stiglitz et al. (2009).

54 Delors (2006); Fitoussi (2009); Atkinson et al. (2002); Birdsall (2008); Rodrik (2007).

social protection. What these observers thus seem to advocate is perhaps best described as a form of 'embedded globalization'.

Periods of unsettled beliefs can thus inspire new politics. This we have learnt from the experience of the Great Depression in the 1930s, as well as the crisis of stagflation in the 1970s and 1980s. After two decades of neo-liberalism, a critical re-imagining of economy and society, including the role of public authority and political sovereignty, is underway. In addition, there is a fundamental need to offer a better understanding of the international constraints and possibilities for substantive concerted action, in a new world order of 'embedded globalization' where national governments remain in charge for regulating a global economy. Even in the realm of international coordination, any sustainable solution to the global crisis continues to rely heavily on domestic legitimacy. Nowhere is this political challenge more apparent than in Europe.

Bibliography

AKERLOF, GEORGE A. & SHILLER, ROBERT J. (2009): *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy and Why It Matters for Global Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.

ARMINGEON, KLAUS & BONOLI, GIULIANO (2006): *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*. Routledge, London.

ATKINSON, TONY & MARLIER, ERIC & CANTILLON, BEA (2002): *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford University Press, Oxford.

BEGG, IAIN & DRAXLER, JURAJ & MORTENSEN, JØRGEN (2008): *Is Social Europe Fit for Globalisation? A study of the social impact of globalisation in the European Union*. Centre for European Policy Studies (CEPS), European Commission, Brussels. <http://www.ceps.be/book/social-europe-fit-globalisation-study-social-impact-globalisation-european-union>.

BERGER, SUZANNE (2005): *How We Compete: What Companies Around the World Are Doing to Make It in Today's Global Economy*.

BERGER, SUZANNE & DORE, RONALD (1996): *National Diversity and Global Capitalism*. Cornell University Press, Ithaca, New York.

BIRDSALL, NANCY (2008): *The Development Agenda as a Global Social Contract; or, We Are All in This Development Boat Together*. WRR Lecture, Saving Globalisation from its Cheerleaders.

BLANCHARD, OLIVIER J. & SUMMERS, LAWRENCE H. (1987): *Hysteresis in Unemployment*. *European Economic Review*, Vol. 31, No. 1/2, pp. 288-295.

BOERI, TITO & BÖRSCH-SUPAN, AXEL & TABELLINI, GUIDO (2001): Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens. *Economic Policy* 32, April 2001, pp. 9-50.

BOERI, TITO & CASTANHEIRA, MICAEL & FAINI, RICCARDO & GALASSO, VINCENZO (2005): *Structural Reforms without Prejudices*. Oxford University Press, Oxford.

BRANDT, NICOLA & BURNIAUX, JEAN-MARC & DUVAL, ROMAIN (2005): *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*. OECD Economics Department Working Paper No. 429. <http://www.oecd.org/dataoecd/22/20/34876523.pdf>.

BUITER, WILLEM H. (2008): *Lessons from the global crisis for social democrats*. Background paper for the Dr. J.M. Den Uyllezing, 22 December 2008. <http://www.nber.org/~wbuiter/uyl.pdf>.

CASTLES, FRANCIS GEOFFREY (2004): *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford University Press, Oxford.

CLASEN, JOCHEN (2005): *Reforming European Welfare States: Germany and the United Kingdom Compared*. Oxford University Press, Oxford.

CLARK, GORDON. L. & WHITESIDE, NOEL (eds., 2003): *Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate*. Oxford University Press, Oxford.

DALY, MARY (2000): *A Fine Balance: Women's Labor Market Participation in International Comparison*. In: SCHARPF, FRITZ W. & SCHMIDT, VIVIEN A. (eds): *Welfare and Work in the Open Economy, Volume II. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford University Press, Oxford.

DELORS, JACQUES (2006): *L'Europe tragique et magnifique. Les grands enjeux européens*. Éditions Saint-Simon, Paris.

EICHENGREEN, BARRY (2007): *The Breakup of the Euro Area*. NBER Working Paper No. 13393.

EICHENGREEN, BARRY (2009): *Viewpoint: Stress Test for the Euro*. Finance and Development, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2009/06/eichengr.htm>.

EICHENGREEN, BARRY & O'ROURKE, KEVIN H. (2009): *A Tale of Two Depressions*. www.voxeu.org/index.php?q=node/3421 (last visited: 10 September 2009).

EICHHORST, W. & HEMERIJCK, A. (2008): *Welfare and Employment: A European Dilemma*. IZA Discussion Paper 3870.

FEATHERSTONE, KEVIN & DYSON, KENNETH (1999): *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford University Press, Oxford.

FERRERA, M. & GUALMINI, ELISABETTA (2000): *Italy: Rescue from Without?* In: SCHARPF, F.W. & SCHMIDT, V.A. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy, Volume II. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford University Press, Oxford.

FERRARA, MAURIZIO & HEMERIJCK, ANTON (2003): Recalibrating Europe's Welfare Regimes. In: ZEITLIN, JONATHAN & TRUBEK, DAVID (eds.): *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*. Oxford University Press, Oxford.

FITOUSSI, JEAN-PAUL (2009): The Problem of Social Deflation. In: HEMERIJCK, ANTON & KNAPEN, BEN & VAN DOORNE, ELLEN (eds.): *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 74-81.

FRIEDMAN, MILTON (1962): *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, Chicago.

FULTZ, ELAINE & RUCK, MARKUS (2001): Pension reform in central and eastern Europe: Emerging issues and patterns. *International Labour Review*, Volume 140, No. 1, pp. 23-48.

GIDDENS, ANTHONY (2009): *The Politics of Climate Change*. Polity Press Cambridge.

GRANOVETTER, MARK (1985): Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, Volume 91 Number 3, pp. 481-510.

GRAUWE, PAUL DE (2008): *Animal Spirits and Monetary Policy*. CESifo Working Paper No. 2418. Category 6: Monetary Policy and International Finance. CESifo, Center for Economic Studies & Institute for Economic Research.

HALL, PETER A. (ed., 1989): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

HALL, PETER A. & SOSKICE, DAVID (eds., 2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press Inc., New York.

HEMERIJCK, ANTON (2009): The Institutional Legacy of the Crisis of Global Capitalism. in: (eds.), *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 13-52.

HEMERIJCK, ANTON (forthcoming): *In Search of A New Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

HEMERIJCK, ANTON C. & SCHLUDI, MARTIN (2000): Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses. In: SCHARPF, FRITZ W. & SCHMIDT, VIVIEN A. (eds), *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. November 2000, pp. 125-229. Oxford University Press, Oxford.

HEMERIJCK, ANTON & VISSER, JELLE (2003): *Policy Learning in European Welfare States*, manuscript, University of Amsterdam.

IMMERGUT, ELLEN M. & ANDERSON, KAREN M. & SCHULZE, ISABELLE (eds., 2007): *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press, Oxford.

JACOBY, WADE (2002): Talking the Talk and Walking the Walk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models. In: BÖNKER, FRANK & MÜLLER, KLAUS & PICKEL, ANDREAS (eds), *Postcommunist Transformation and the Social Sciences: Cross-Disciplinary Approaches*. Boulder: Rowman & Littlefield.

KOO, RICHARD C. (2008): *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession*. John Wiley & Sons Inc.

KORTHOUWER, GERBEN (2010): *Party Politics as We knew It? Electoral failure, intraparty dynamics and welfare reforms in continental Europe*. Dissertation. University of Amsterdam.

KUCZYNSKI GODARD, PEDRO-PABLO & WILLIAMSON, JOHN (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Peterson Institute.

KUHNLE, STEIN (2000): *Survival of the European Welfare State*. Routledge, London.

KRUGMAN, PAUL (2008): *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*.

LEVY, JONAH D. (1999): Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe. *Politics & Society*, Volume 27, No. 2, pp. 239-273.

LEVY, JONAH D. (2006): *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalisation*. Harvard University Press, Boston.

MAIER, CHARLES S. (1987): *In Search of Stability: Explorations in Historical Political Economy*. Cambridge University Press, New York.

MAIER, CHARLES S. (2009): The World Economy and the Cold War in the Middle of the Twentieth Century. In: LEFFLER, MELVYN P. & WESTAD, ODD ARNE (eds., 2009): *The Cambridge History of the Cold War, Vol.1*. Cambridge University Press, 44-66.

MARTIN, ANDREW & ROSS, GEORGE (2004): *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge University Press, Cambridge.

OBAMA, BARACK (2009): Inaugural Address, 21 January 2009. www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/ (last visited: 10 September 2009).

OECD (1994): *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris.

OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris.

OECD (2009): *What is the Economic Outlook for OECD Countries? An Interim Assessment*. www.oecd.org/dataoecd/10/32/43615812.pdf.

ORLOFF, ANN SHOLA (2006): Farewell to Maternalism? In: LEVY, JONAH D. (ed.): *The State After Statism*. Harvard University Press, Cambridge.

PALME, JOAKIM (2005): Features of the Swedish pension reform. *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Volume 4, Issue 1, pp. 42-53.

PIERSON, PAUL (1998): Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. In: *Journal of European Public Policy*, Volume 5, Issue 4, December 1998, pp. 539-560.

PIERSON, PAUL (ed., 2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford.

POLÁNYI, KARL (1944; 1985): *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston, Massachusetts.

POSNER, RICHARD A. (2009): *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*. Harvard University Press, Cambridge.

RAJAN, RAGHURAM G. (2005): *Has Financial Development Made the World Riskier?* NBER Working Paper, No. W11728.

ROACH, STEPHEN (2009): Leadership Imperative for a Post-Crisis World. In: HEMERIJCK, ANTON & KNAPEN, BEN & VANDOORNE, ELLEN (eds.): *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 110-121.

RODRIK, DANI (2007): *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

ROUBINI, NOURIEL (2006): Why Central Banks Should Burst Bubbles. *International Finance*, Volume 9, Issue 1, pp. 87-107.

RUGGIE, JOHN GERARD (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organisation*, Volume 36, Issue 2, International Regimes (Spring 1982), 379-415.

SCHMIDT, HELMUT (2008): *Außer Dienst: Eine Bilanz*. Siedler Verlag, München.

SHILLER, ROBERT J. (2003): *The New Financial Order: Risk in the 21st Century*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

SHILLER, ROBERT J. (2008): *The Subprime Solution: How Today's Financial Crisis Happened, and What to Do about It*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

STIGLITZ, JOSEPH & SEN, AMARTYA & FITOUSSI, JEAN-PAUL (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Paris.

STILLER, SABINA JOHANNA (2007): *Innovative Agents versus Immovable Objects: The Role of Ideational Leadership in German Welfare State Reforms*. Dissertation. Radboud Universiteit Nijmegen. http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/2066/30233/1/30233_innoag-vei.pdf.

STREECK, WOLFGANG (2009): Four books on capitalism: review essay. *Socio-Economic Review*, Volume 7, No. 4, pp. 741-754.

STREECK, WOLFGANG & THELEN, KAHTY (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press, Oxford and New York.

SWEDBERG, RICHARD (1987): *Principles of Economic Sociology*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

TAYLOR-GOUBY, PETER (ed., 2004): *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press, Oxford and New York.

TEMIN, PETER (1989): *Lessons from the Great Depression*. MIT (Massachusetts Institute of Technology) Press, Cambridge (1991).

VAN GERVEN, MINNA (2008): *Reforming Social Security Rights in Europe. A Study of Path-Dependent but not Predetermined Change*. Social Insurance Institution of Finland, Helsinki.

VISSER, JELLE & HEMERIJCK, ANTON (1997): *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Croissance économique et cohésion sociale : un choix éminemment politique

SERGE ALLEGREZZA

Le succès du « modèle luxembourgeois » repose sur un consensus : un cercle vertueux entre paix sociale, attractivité du site pour les investisseurs permettant une forte croissance et redistribution de la manne publique. Ce sont les clés du succès, jadis, encensées dans tous les discours politiques et repris par les médias du compromis social luxembourgeois au point de faire partie d'une légende. Une croissance économique forte qui va de pair avec une cohésion sociale forte : la pauvreté et l'inégalité des revenus, comme mesure imparfaite de la cohésion sociale, sont restées stables malgré les tendances à la polarisation de la société : la mondialisation, d'une part, et le développement des services à haute valeur ajoutée, d'autre part.

Le système est en train de se fragiliser : les élites culturelles et intellectuelles ne croient plus à la vertu du modèle social, les partenaires sociaux – syndicats et patronat – de moins en moins représentatifs dans une économie servicielle mondialisée, ont du mal à encadrer et à canaliser leurs membres.

Dans ce papier, nous allons argumenter qu'il y a une indétermination entre le taux de pauvreté, dont la définition doit être précisée, la croissance économique et donc du revenu moyen, qui a augmenté grâce à la croissance économique et l'inégalité des revenus dans la société luxembourgeoise. Le niveau du taux de pauvreté, quelle que soit la définition retenue de cette dernière, suppose que l'on accepte de contenir l'inégalité des revenus.

Or cette inégalité ne peut être contenue à un niveau acceptable que s'il y a une redistribution conséquente par la fiscalité et les transferts sociaux ex post et par l'égalité des opportunités tout au long de la vie. Remettre l'équité, sous toutes ses formes, au centre du débat n'est pas une figure de style.

Dans cet article, nous nous limiterons par simplicité, à une définition de la cohésion sociale réduite à l'inégalité des revenus et à la pauvreté relative en termes monétaires. La cohésion sociale est un concept bateau qui englobe des phénomènes très disparates.

Le 5^e Rapport Travail et Cohésion sociale du STATEC¹ offre une revue fouillée de littérature sur les conceptions de la cohésion sociale et de sa mesure.

Le risque de pauvreté, une convention arbitraire

Le malaise que continuent de provoquer les statistiques sur la pauvreté a nourri une série de réflexions sur la définition statistique de la pauvreté. Ces tentatives tendent à réduire la pauvreté à une portion congrue, composée de « véritables » défavorisés. Le discours du Premier ministre sur l'état de la Nation, prononcé à la Chambre est très parlant à cet égard.

Chacune de ces notions, pour être opérationnelle, nécessite une définition précise qui peut prêter le flanc à la controverse. C'est le cas de l'indicateur de « risque de pauvreté » critiqué vertement par le Premier ministre dans son discours sur l'état de la Nation en mai 2008 : *« Au Luxembourg, 14% de la population vivraient dans la pauvreté ou en seraient menacés. Ce pourcentage, calculé sur la base d'une méthode européenne d'évaluation de la pauvreté et du risque de pauvreté, représente ce que je qualifie de pauvreté statistique. Elle se situe, avec 14%, à un niveau très élevé parce que la méthode de calcul européenne a inévitablement pour effet qu'un pays à revenu moyen élevé connaît également une pauvreté relativement élevée. C'est ainsi qu'un couple avec un enfant et un revenu mensuel de 2.761 euros est considéré comme pauvre au Luxembourg. Or nous savons qu'un tel couple n'est pas considéré comme pauvre à Trèves, à Thionville ou à Arlon. Je n'ai pas envie de discuter de chiffres ou de méthodes de calcul européennes. La seule chose que je veux dire est ceci : ne perdons pas de temps avec la lutte contre la pauvreté statistique, parce qu'elle ne mènera à rien... »*

L'indicateur retenu par le Conseil européen de Laeken est arbitraire – comme tous les indicateurs du genre – car il fixe le seuil de pauvreté à 60% du revenu disponible équivalent adulte médian. Ceux des individus et des ménages situés en deçà de cette frontière tracée par les chefs d'Etat et de Gouvernement sont considérés comme courant le risque de devenir « pauvres ». Mais rien n'empêche les décideurs politiques de fixer un autre seuil, différent du seuil communautaire, éventuellement plus adapté à l'environnement luxembourgeois. Le rapport du STATEC offre quelques solutions dans lesquelles les hommes et les femmes politiques pourraient piocher, à condition qu'ils arrivent à se mettre d'accord sur une définition... !

On peut approcher le risque de pauvreté comme étant une privation de certains biens et services jugés indispensables. On peut aussi garder la définition communautaire mais adopter d'autres seuils de pauvreté. Par exemple, un seuil correspondant à 50% du revenu disponible équivalent médian réduit le taux de pauvreté officiel de moitié, soit à 7,4%. Pourquoi ne

1 STATEC (2009).

pas fixer le seuil de pauvreté à 40% du revenu équivalent médian, ce qui ramènerait le taux de risque de pauvreté à 2,3%? Une autre solution consiste à partir des minima que les individus fixent eux-mêmes en considérant le revenu qu'ils estiment nécessaire pour vivre.

S'il faut combattre l'exclusion et la pauvreté, il est tout de même important de s'entendre sur une *définition quantitative (statistique) de la pauvreté* et sur une méthode de mesure, sinon il n'est guère possible d'évaluer l'impact des politiques conduites, ni d'explorer les causes de la pauvreté. Sans effort de repérage, il n'est guère possible de définir des programmes d'aide à ces personnes défavorisées par rapport à la classe moyenne (définie comme étant juste au-dessus du seuil). C'est d'ailleurs ce que propose la nouvelle stratégie économique de la Commission européenne, baptisée Europe 2020, qui va succéder à la fameuse Stratégie de Lisbonne. Remettre en question la mesure quantitative de la pauvreté (quelle qu'elle soit), c'est tout simplement se refuser à affronter la question épineuse de l'inégalité des revenus et du patrimoine des citoyens.

Les politiques éprouvent une gêne : le terme de pauvreté évoque les clochards et les sans-abri (qui ne sont pas répertoriés par les enquêtes statistiques officielles), les enfants en guenilles et les mendiants, iconographies qui font désordre dans l'image d'une société d'affluence. En fait la pauvreté, comme nous le montrons plus loin, est une autre manière de parler d'inégalité des ressources.

Précisons que l'inégalité des revenus concerne le revenu disponible des ménages (revenus du travail - impôts directs + transferts sociaux) par équivalent adulte pour tenir compte de la composition du ménage. Elle ne prend pas en compte le patrimoine mobilier et immobilier et sa distribution, car celui-ci est pratiquement inconnu.

Selon l'enquête Eurobarometer no 321², 55% des personnes interrogées au Luxembourg pensent que la pauvreté est très répandue et plus de 80% pensent qu'elle a fortement augmenté au cours des trois dernières années. Il y a donc une forte dissonance entre l'histoire que racontent les statistiques officielles et la perception du grand public. Il ne suffit donc pas de changer la définition pour faire disparaître la pauvreté considérée comme trop criante, mais d'engager un vrai débat public sur les éléments d'une définition et une politique communément acceptée.

Parmi les causes de la pauvreté les personnes interrogées au Luxembourg citent, plus souvent que la moyenne communautaire, la recherche du profit, la globalisation, plutôt que la faible croissance économique, les politiques publiques inadéquates, l'immigration ou la protection sociale.

2 Commission européenne (2010).

Augmentation des revenus, inégalité et pauvreté

Le lien entre croissance économique – et donc des revenus – et pauvreté a fait l'objet de nombreuses études. L'économiste Simon Kuznets a postulé, dès les années 50, une courbe en U inversé entre développement et inégalité de revenu³. En effet, selon cet auteur, dans les premiers stades de développement l'investissement dans les infrastructures intensives en capital nécessitent la concentration des moyens financiers dans peu de mains ; les inégalités encouragent la croissance en partageant les ressources en faveur de ceux qui épargnent et investissent le plus. A l'inverse, dans les économies plus avancées, l'accroissement du capital humain prend la place de l'accroissement du capital physique comme source de la croissance. Les inégalités ralentissent dès lors la croissance économique en limitant le niveau général de l'éducation, parce que les moins favorisés ne pourraient financer leur formation.

Ainsi l'inégalité a augmenté pendant la période d'industrialisation et diminué dans les pays occidentaux après la deuxième Guerre Mondiale avec le développement de l'Etat-providence, mais l'inégalité semble repartir dans de nombreux pays avancés. Les recherches ultérieures ont dépassé les relations stylisées et simplistes entre inégalités et croissance, ajoutant une couche additionnelle de complexité⁴. La redistribution peut favoriser la croissance, mais la croissance qui s'en suit affecte à son tour la distribution des revenus. La question qui se pose est de savoir s'il peut y avoir un cercle vertueux diminuant l'inégalité et stimulant la croissance et vice versa, ou bien les inégalités qui s'accumulent vont-elles surtout provoquer une demande accrue pour la redistribution de revenus. Les études empiriques citées par Aghion et al.⁵ trouvent que plus d'inégalité réduit la croissance économique. Mais la discussion n'est guère close car les arguments en faveur de l'inégalité ou de la concentration des revenus pèsent de tout leur poids. Il est raisonnable de supposer que la recherche empirique devra essayer de départager les arguments de ce dilemme dans les années à venir. François Bourguignon⁶ insiste sur le fait que la relation sur laquelle il faut se focaliser, l'enjeu principal, c'est l'inégalité et non pas la pauvreté (« l'exclusion »). La croissance économique, donc le revenu moyen, réduit la pauvreté monétaire si l'inégalité ne s'accroît pas. Au Luxembourg, comme partout ailleurs, la pensée unique a imposé le concept d'inclusion. Ces réflexions ne font qu'émerger.

3 Kuznets (1955).

4 Aghion et al. (1999).

5 Aghion et al. (1999).

6 Bourguignon (2004).

Lien entre taux de pauvreté, revenu moyen et inégalité des revenus

La variation de la pauvreté, du revenu moyen et de l'inégalité des revenus peut s'écrire de la manière suivante en suivant Kakwani et Pernia⁷ :

$$\frac{\delta\theta}{\theta} = \eta_{\alpha} \frac{\delta\mu}{\mu} + \varepsilon_{\alpha} \frac{\delta G}{G}$$

μ = revenu moyen, G = inégalité, $\delta\theta$ = variation d'un indice de pauvreté présentant les propriétés désirables préconisées (Foster, Greer, Thorbecke, noté FGT), η = élasticité de revenu par rapport à l'indice de pauvreté (négative) et ε = élasticité de l'inégalité sur le taux de pauvreté (positive).

Le taux de pauvreté va donc diminuer lorsque le revenu moyen augmente à inégalité de revenu constante ; elle va diminuer en fonction de l'indice d'inégalité, à revenu moyen constant. L'effet net total dépend de l'importance des élasticités. Pour un niveau de pauvreté donné, on peut aussi calculer un indicateur traduisant le dilemme entre croissance et inégalité (IGTI, inequality-growth-tradeoff-index) qui se calcule comme le rapport entre l'élasticité d'inégalité et l'élasticité de croissance du revenu au dénominateur. Si cet indice est supérieur à un, cela signifie que l'effet « inégalité » est plus fort que l'effet « croissance ».

Le calcul des élasticités est aisé en se basant sur les résultats établis par Kakwani et Pernia. En effet, il montre que l'on peut utiliser les propriétés de la famille des indicateurs de pauvreté FGT pour estimer l'équation ci-dessus. Dans le cas présent, les estimations sont obtenues grâce aux données de la Luxembourg Income Study (LIS) et l'enquête EU-SILC du STATEC, réalisée par le CEPS/Instead.

Le Rapport travail et cohésion sociale du STATEC de 2007⁸ consacre un chapitre au lien entre croissance des revenus et de l'inégalité sur le taux de pauvreté. L'encadré ci-dessus rappelle brièvement la nature de la relation entre les trois grandeurs. Les applications pour le Luxembourg sont consignées dans Allegrezza et al.⁹.

Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, pour 2006, l'effet inégalité prime sur l'effet croissance du revenu (IGTI=1,47). Pour contrer les effets de l'inégalité des revenus de mettons 1%, il faut une augmentation de 1,47% du revenu moyen pour contrebalancer les

7 Kakwani & Pernia (2000).

8 STATEC (2007).

9 Allegrezza et al. (2004).

effets d'une augmentation de 1% de l'inégalité sur l'écart de pauvreté. Ainsi une valeur unitaire de l'indice IGTI indique que les effets adverses de la croissance du revenu sur la croissance de l'inégalité sont maîtrisés et que les politiques visant à un renforcement de la croissance économique sont alors de bons instruments de réduction de la pauvreté. Avec un IGTI plus élevé, l'effet d'inégalité l'emporte sur les bénéfices de la croissance, et par conséquent, la réduction de la pauvreté ne pourra se faire que par le biais de la redistribution des revenus à destination des pauvres. L'examen des effets des élasticités sur l'écart de pauvreté en 2006 montre le rôle prépondérant de l'inégalité par rapport à celui de la croissance économique et donc du revenu moyen des ménages.

Tableau 1 :
Effets de la croissance, de l'inégalité et l'arbitrage inégalité/croissance¹⁰

	Pauvreté						Inégalité
	Ecart de pauvreté			Sévérité de la pauvreté			Gini
	Effet croissance	Effet inégalité	IGTI	Effet croissance	Effet inégalité	IGTI	
LU85	-3,83	4,20	1,10	-3,38	4,57	1,35	0,244
LU91	-5,25	5,31	1,01	-6,07	6,57	1,08	0,249
LU94	-4,77	4,88	1,02	-4,78	5,56	1,16	0,244
LU03	-3,70	5,44	1,47	-3,05	5,77	1,89	0,273
LU04	-2,96	4,49	1,52	-1,42	4,02	2,83	0,261
LU05	-3,45	4,88	1,42	-2,41	4,84	2,01	0,262
LU06	-3,38	4,96	1,47	-3,09	5,59	1,81	0,280

Sources:

LU85 ; LU91 ; LU94 : base de données de la LIS (Heinrich 2003) (seuil de pauvreté 66,67%)

LU03 à LU06 : Statec, Enquête sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) (seuil de pauvreté 60%)

Le danger de la décroissance

L'aversion vis-à-vis de l'argent, est un facteur qui rentre dans cette catégorie, on retrouve ici la réprobation de la chrématistique d'Aristote, reprise par les pères de l'église chrétienne, qui semble aussi faire partie de la culture luxembourgeoise.

Troisième élément : l'aversion au progrès économique et social traditionnel. L'idéologie stagnationniste de la décroissance sous les oripeaux de la durabilité s'est installée dans les mentalités. Les différentes écoles du développement durable ont fini par jeter l'opprobre

¹⁰ STATEC (2007).

sur la croissance économique « quantitative » ou « monétaire ». Hormis la version soft, dite néoclassique du développement durable, qui postule le maintien du bien-être individuel et la substitution entre capital créé par les hommes et capital naturel, la version hard, celles des « objecteurs de croissance » qui prônent la frugalité et le renoncement à la société de consommation, pensent que le monde sera plus sain si la croissance économique et la création d'emploi, l'expansion des villes et l'occupation des sols, ralentissent voire stagnent. Pourtant, les chiffres sont implacables et contestés par personne : la soutenabilité du modèle social luxembourgeois, les dépenses liées au vieillissement (santé, retraite), ne pourront être financées ou la qualité des prestations maintenues au niveau actuel que grâce à une forte croissance (cf rapport de la CSL¹¹). Sans croissance économique, il n'y a pas de croissance du revenu moyen : il ne peut donc y avoir de réduction de la pauvreté.

L'effritement du modèle luxembourgeois

La croissance potentielle du Luxembourg sera plus faible après la crise, comparée à la croissance moyenne des deux dernières décennies, elle risque d'être coupée en deux : 2-3% est une progression plutôt faible pour une économie habituée à croître à un taux de 4-5% par an. Le stock de capital va croître moins rapidement et la main d'œuvre qualifiée sera difficilement mobilisable, la progression de la productivité totale des facteurs se commande difficilement, car elle est déterminée par l'innovation, la créativité et la compétence ainsi que par la main d'œuvre disponible.

Le modèle social luxembourgeois, institution de coordination de la politique économique et de la politique d'entreprise, grâce à des accords tripartite nationaux et les organes de dialogue au sein des entreprises font émerger un consensus sur les mesures à prendre préservant la cohésion sociale et la compétitivité, en bref, contenir la pauvreté et s'approcher du plein emploi. Le modèle luxembourgeois : une paix sociale permettant de définir un cadre attirant des capitaux investis avec une bonne rentabilité créant de l'emploi et remplissant les caisses du trésor public. Le modèle social et économique luxembourgeois est en passe de s'effriter. Il est devenu plus difficile d'attirer des capitaux étrangers en temps de crise surtout dans le secteur phare qu'est la place financière. Ensuite, la filialisation rampante des sociétés établies au Luxembourg, éloignées des véritables centres de décision des maisons mères, réduit le champ de manœuvre, laissant peu de chances aux solutions typiquement luxembourgeoises des problèmes.

11 Chambre des salariés (2010).

La redistribution se traduisant par des prélèvements obligatoires, est mal supportée par les couches aisées et les classes moyennes. Paul Krugman¹², dans son enquête fouillée sur les causes de l'inégalité des revenus aux USA conclut que c'est l'érosion des institutions, des normes, de l'environnement politique, la montée de l'idéologie conservatrice qui expliquent in fine la montée de l'inégalité et non pas le déchaînement des forces impersonnelles du marché ou le changement technologique, ce dernier ayant joué un rôle bien moindre. L'inégalité n'est donc pas un phénomène naturel, mais un fait politique délibéré que le Prix Nobel américain attribue à la coalition de la droite américaine. Combattre l'inégalité n'est plus une priorité politiquement correcte, elle a été remplacée par la lutte contre l'exclusion, concept plus large mais opérant sur les franges de la société.

Il y a également des facteurs structurels qui jouent. La tertiarisation de l'économie et la diminution de la taille des entreprises jouent contre les structures traditionnelles du syndicalisme qui a du mal à prendre pied dans les entreprises du tertiaire et dans les milieux à col blanc comme l'attestent les statistiques sur les conventions collectives, fer de lance des syndicats luxembourgeois¹³. Le mal touche également les employeurs dont les grandes entreprises se transforment en filiales de grands groupes multinationaux disposant d'une autonomie très limitée localement. Comment négocier dans ces conditions un pacte social « tripartite » en temps de déficit budgétaire, de chômage et de croissance molle ?

On peut y ajouter la célébration, l'exaltation de l'individu hypermoderne, s'accompagnant du repli sur soi. Cette tendance à l'individualisation résulte de l'effritement des corps intermédiaires qui défendent et protègent l'individu, mais aussi d'éléments a priori positifs comme la valorisation de l'autonomie et de l'authenticité. Cette lame de fond favorise cependant la fragilité et la vulnérabilité de l'individu en détricotant la cohésion sociale¹⁴.

Une politique volontariste est-elle encore possible ?

François Biltgen et Marc Glesener¹⁵ dans un récent pamphlet ont soulevé certaines questions intéressantes sur le lien entre croissance et pauvreté. Même si leurs affirmations ne sont pas corroborées par les résultats des Rapports travail et cohésion sociale du STATEC, leurs réflexions sont symptomatiques des schémas de pensée de la majorité de la classe politique et médiatique. Les deux auteurs, acteurs politiques et médiatiques, ne sont pas convaincus de l'efficacité des moyens dont dispose l'Etat pour lutter contre la pauvreté monétaire. Les transferts sociaux sont pervers car ils risquent d'augmenter le revenu médian

12 Krugman (2009).

13 STATEC (2010).

14 Castel (2009).

15 Biltgen & Glesener (2007).

et donc le taux de pauvreté et ils sont limités parce que l'argent ne peut résoudre que les problèmes matériels et non les causes profondes de la pauvreté. En plus, une politique trop généreuse provoquerait du tourisme social et pourrait piéger les pauvres dans une trappe à l'inactivité. Les auteurs s'expriment pour un ciblage des transferts sociaux, mesures qualifiées de piste intéressante, tout en se gardant d'avancer sur ce terrain semé d'embûches. Biltgen et Glesener souscrivent également au préjugé qui veut que les couches moyennes aient été pénalisées en matière de pouvoir d'achat. A supposer que l'on s'accorde sur une définition de la classe moyenne et qu'elles se rebifferaient à un effort supplémentaire en faveur des personnes issues des classes inférieures. La perte de pouvoir d'achat ne peut être démontrée statistiquement, comme l'illustre le Rapport Travail et Cohésion sociale du STATEC de 2009¹⁶. Il faut reconnaître au Conseil économique et social (CES)¹⁷ une certaine clairvoyance et un certain courage puisqu'il a exploré et chiffré quelques mesures à titre illustratif. Pour ce faire, le CES s'est basé sur une « simulation » rudimentaire consistant à expérimenter les résultats de transferts sur un échantillon d'individus de l'enquête EU-SILC (voir page suivante).

« Le CES constate que, mis à part le scénario 3, le scénario 1ter arrive mieux que les autres à baisser le taux de risque de pauvreté (de 14,02% à 10,84%), mais il est de loin le plus coûteux avec 469 mio. EUR ou encore 1,6% du PIB. De même, le coefficient de Gini est plus fortement réduit avec ce scénario que dans tous les autres cas de figure, scénario 3 compris. ...Il est évident qu'un versement unique, c'est-à-dire effectué sur une seule année, ne saurait remédier définitivement au problème du risque de pauvreté. D'autre part, il est difficile dans la pratique de cibler les ménages exposés à un risque de pauvreté d'après des critères tenant exclusivement à leur composition. Il est en effet impossible d'augmenter uniquement les revenus des ménages nécessiteux sans faire de discrimination envers d'autres ménages présentant les mêmes caractéristiques mais non exposés au risque de pauvreté ».

Le CES propose également d'aligner les minima sociaux (RMG) sur une définition statistique de la pauvreté, ce qui nous ramène à la case de départ : la définition politique de la pauvreté et la prise en compte de l'inégalité. Une politique volontariste reste possible. Il est malheureux que ces propositions n'aient pas été prises en considération par le monde politique

16 STATEC (2009).

17 CES (2008).

Tableau 2 : Simulations des politiques de lutte contre la pauvreté

Résultat des scénarios		Revenu disponible équivalent médian	Taux de risque de pauvreté	Coefficient de Gini ¹⁸	Coût total annuel (mio. EUR)	Coût en % du PIB
	Situation EU-SILC 2006	29.676	14,02%	0,2804		
1	Augmentation de 10% du revenu disponible de tous les ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu équivalent médian	30.996	11,64%	0,2576	313	1,1%
1bis	Augmentation de 5% du revenu disponible de tous les ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu équivalent médian	30.357	12,56%	0,2679	156	0,5%
1ter	Augmentation de 15% du revenu disponible de tous les ménages dont les revenus sont inférieurs au revenu équivalent médian	31.637	10,84%	0,2478	469	1,6%
2	Augmentation de 10% du revenu disponible de tous les ménages avec enfants	30.490	12,67%	0,2766	320	1,1%
2bis	Augmentation forfaitaire de 100 EUR par mois et par enfant à charge du revenu de tous les ménages avec enfants	30.002	12,95%	0,2746	96	0,3%
2ter	Augmentation forfaitaire de 200 EUR par mois et par enfant à charge du revenu de tous les ménages avec enfants	30.302	12,26%	0,2708	191	0,7%
3	Versement à tous les ménages en-dessous du seuil de pauvreté de la somme manquante pour atteindre celui-ci	29.676	0%	0,2588	242	0,8%

Source: CES, avis annuel 2008 ; calculs : STATEC (aux erreurs d'arrondi près)

18 Le coefficient de Gini rend compte de l'égalité ou de l'inégalité d'un phénomène, la valeur 1 constituant le seuil d'inégalité le plus élevé, alors que la valeur 0 signifie l'égalité parfaite.

Conclusion générale

Dans ce papier nous avons voulu attirer l'attention sur le lien entre pauvreté, croissance économique et inégalité. La politique sociale considère la pauvreté, tout comme l'exclusion – concept plus large – de manière isolée comme un phénomène localisé, frappant certains groupes sociaux, aux marges de la société. Or le problème central est bien celui de l'inégalité et de la croissance économique ainsi que de l'évolution du revenu des ménages. Si la pauvreté, tout comme l'inégalité, participent de la cohésion sociale, cette dernière risque d'être remise en cause par deux facteurs : premièrement, par la crise économique et financière qui réduit le potentiel de croissance des trois dernières décennies ; deuxièmement par le changement idéologique « stagnationniste-individualiste » qui s'oppose au fondement du modèle social luxembourgeois, en clair à l'alliance entre recherche de la croissance maximale et d'une redistribution fiscal-social-généreuse.

L'absence de définition politique, démocratiquement débattue et acceptée d'un seuil de pauvreté et de minimaux sociaux correspondants, révèle la résistance de la classe politique à affronter ces problèmes de front et d'en tirer les conséquences en termes de politiques publiques. Gageons que les bateleurs d'estrade ne se priveront pas de nous abreuver de sermons grandiloquents au cours de cette année consacrée à la lutte contre la pauvreté.

Bibliographie

AGHION, PHILIPPE & CAROLI, EVE & GARCIA-PENALOSA, CECILIA (1999) : Inequality and Economic Growth: the Perspective of the New Growth Theories. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4, December 1999, pp. 1615-1660.

ALLEGREZZA, SERGE & JESUIT, DAVID & HEINRICH, GEORGES (2004) : Poverty and Income Inequality in Luxembourg and the Grande Région in Comparative Perspective. *Socio-Economic Review*, pp. 263-284.

BILTGEN, FRANÇOIS & GLESENER, MARC (2007) : En quête de cohésion. Éditions Saint Paul, Luxembourg.

BOURGUIGNON, FRANÇOIS (2004) : The Poverty-growth-inequality Triangle. Paper presented at the Indian Council for Research on International Economic Relations. New Delhi, February 4, 2004. <http://www.icrier.org/pdf/wp125.pdf>.

CASTEL, ROBERT (2009) : La montée des incertitudes : Travail, protections, statut de l'individu. Éditions du Seuil.

CES - CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2008) : Evolution économique, sociale et financière de pays 2008. <http://www.ces.public.lu/fr/avis/avis-annuels/2008-avis-annuel.pdf>.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2010) : Viabilité à long terme du système de pension : éléments de réflexion. Février 2010.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010) : Poverty and Social Exclusion. Eurobarometer 321. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_en.pdf.

HEINRICH, GEORGES (2003) : More is not Necessarily Better: An Empirical Analysis of the Inequality-Growth Tradeoff Using the Luxembourg Income Study. Luxembourg Income Study (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Syracuse, New-York, 13244-1020.LIS) Working Paper N° 344, March 2003. <http://www.lisproject.org/publications/liswps/344.pdf>.

KAKWANI, NANAK & PERNIA, ERNESTO M. (2000) : What is Pro-poor Growth? Asian Development Review, vol. 18, no. 1, pp. 1-16. http://www.adb.org/documents/periodicals/adr/adr_vol_18_1.pdf.

KRUGMAN, PAUL (2007) : The Conscience of a Liberal. W.W. Norton & Company, Inc., New York.

KUZNETS, SIMON (1955) : Economic Growth and Income Inequality. The American Economic Review, Vol. 45, No. 1, pp. 1-28, March 1955. American Economic Association, Detroit, Michigan. <http://www.jstor.org/pss/1811581>.

STATEC (2007) : Rapport Travail et Cohésion sociale. Cahier économique N° 106. STATEC, Luxembourg. http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiersEconomiques/2007/106_cohesion_sociale/106_cohesion_sociale.pdf.

STATEC (2009) : Rapport Travail et Cohésion sociale. Cahier économique N° 109. STATEC, Luxembourg. http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/cahiersEconomiques/2009/109_cohesion_sociale/109_cohesion_sociale.pdf.

STATEC (2010) : Conventions collectives et salaires. Economie et Statistiques, Working Papers du STATEC N° 36, février 2010. http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/Economie_et_statistiques/2010/36_2010/36_2010.pdf.

Die Staatsfinanzen nach 2010

LUCIEN THIEL

Bei oberflächlicher Betrachtungsweise könnte man durchaus zu dem Schluss gelangen, dass die weltweite Wirtschaftskrise das kleine Luxemburg irgendwie verschont oder zumindest weniger hart getroffen hätte als die ganze übrige Welt. Aber, sind wir wirklich mit dem sprichwörtlichen blauen Auge davongekommen, wie es den Anschein hat, oder haben wir es bloß mit einer zeitlichen Verzögerung zu tun, die bewirkt, dass das dicke Ende erst noch kommt?

Einiges deutet auf die letztere Möglichkeit hin, die dann zu der verwirrenden Situation führen könnte, dass die Krise erst mitten im nächsten Aufschwung der internationalen Konjunktur, der sich ja bereits abzeichnet, bei uns zuschlägt. Das wäre dann so, als ob diesseits der Mosel der Regen niederprasselt, während zur gleichen Zeit am andern Ufer die Sonne scheint.

Abwegig ist der Gedanke freilich nicht, dass Luxemburg erst in die finanzielle Bredouille gerät, wenn ringsum die Wirtschaft längst wieder boomt. Dafür gibt es gleich drei Gründe: erstens hat die eingeschlagene antizyklische Politik zu einer künstlichen Verlängerung der fetten Jahre und einer Verschiebung der Realität geführt, zweitens wird ein Teil der ausstehenden Steuern bei uns mit ein paar Jahren Verspätung eingetrieben, was das Bild natürlich verfälscht, und drittens versteckt sich hinter der weltweiten Krise noch eine nationale Strukturkrise, die unsern Politikern – und nicht nur ihnen – in den kommenden Jahren noch zu schaffen machen dürfte.

Die Krise und ihre Auswirkungen in Luxemburg

So ganz spurlos ist die Krise ohnehin nicht am Großherzogtum vorbeigegangen. Einige Bereiche der Industrie wie beispielsweise die Automobilzulieferer, von denen es gut zwei Dutzend hierzulande gibt, mussten Auftragseinbrüche bis zu 40% hinnehmen und die noch verbliebenen Luxemburger Hüttenwerke fuhren nur noch mit halber Auslastung. Überhaupt sind alle auf den Export ausgerichteten Unternehmen in den Krisenstrudel geraten einschließlich unserer Frachtfluggesellschaft, der es zwar nicht an Aufträgen für ihre 16 Jumbos fehlte, die jedoch unter einem dramatischen Preiseinbruch zu leiden hatte.

Weniger hart als die Exportunternehmen traf es die übrigen, vornehmlich auf den Inlandsmarkt ausgerichteten Betriebe. Insgesamt verzeichnete das Baugewerbe einen den Umständen entsprechend eher bescheidenen Rückgang, allerdings mit Nuancen: während der Wohnungsmarkt nur leicht um 5% einknickte, brach bei den Bürogebäuden, die bis dahin wie Pilze aus dem Luxemburger Boden geschossen waren, ein gutes Drittel weg, was sich natürlich auf den Gesamtauftragsbestand der Bauwirtschaft auswirkte.

Im Handel war dagegen kaum etwas von der Krise zu spüren, denn die Umsätze hielten sich auf dem gewohnten Niveau; lediglich bei den Gewerbekunden war ein Rückgang zu verzeichnen, der zweifellos auf die Sparmaßnahmen in den Betrieben zurückzuführen war. Weniger gut sah es in der Autobranche aus, was wiederum im wesentlichen durch die Zurückhaltung der gewerblichen Leasing- und Flottenkunden zu erklären sein dürfte. Weil dort der Absatz deutlich einknickte, ging die Zahl der Neuzulassungen insgesamt im Jahr 2009 um gut 10% zurück, ein Vorgang den es seit Menschengedenken nicht im autofreudigen Luxemburg gegeben hatte.

Am rätselhaftesten war zweifellos der Geschäftsverlauf im Finanzbereich, der für über ein Viertel der Wertschöpfung im Lande sorgt. Die offizielle Lesart lautet, dass das Bankgeschäft im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig um 1% schrumpfte, was umso verwunderlicher ist, als die Krise ihren Ursprung gerade in der Bankenwelt hatte, und rund um den Globus – einschließlich in Luxemburg – Geldinstitute mit Milliardensummen vor dem Untergang gerettet werden mussten.

Dazu muss man allerdings wissen, dass es sich um ein vorläufiges Gesamtergebnis der 150 Banken am Platz handelt und das endgültige Resultat erst nach den üblichen Rückstellungen vorliegt, die infolge der vielen faulen Wertpapiere in den Banktresoren – wie schon 2008 – happig zu werden versprechen. Erst, wenn diese Risikovorsorge getroffen ist, steht das Nettoergebnis fest, das allein ausschlaggebend für die Steuerberechnung ist. Zumindest lässt das unter den gegebenen Umständen eher erstaunliche Resultat des Finanzsektors darauf schließen, dass der Platz sich insgesamt besser geschlagen hat als die meisten seiner Konkurrenten, was nicht zuletzt den seit Mitte der 90er Jahre erfolgten Diversifizierungsbemühungen zu verdanken sein dürfte.

Alles in allem bot die Luxemburger Wirtschaft am Ende des Krisenjahres 2009 also ein eher durchwachsenes Bild. Die unterschiedlichen Entwicklungsdaten tragen dazu bei, dass das Bild eher diffus und vielleicht eine Spur zu optimistisch ausfällt. Sieht man sich nämlich die Entwicklung des Arbeitsmarktes an, schaut das Ganze schon wesentlich düsterer aus. Im Laufe des Jahres war die Zahl der Arbeitsuchenden um 29% auf fast 15.000 und die Arbeitslosenrate von 5 auf 6,3% gestiegen. Wenn man dann noch bedenkt, dass diese Statistik lediglich die im Lande wohnenden Arbeitskräfte berücksichtigt, nicht aber die mittlerweile fast 150.000 Grenzgänger, bei denen vielleicht zuerst der Rationalisierungshobel angesetzt wird, dann lässt sich das ganze Ausmaß des Beschäftigungsrückgangs ahnen.

Dass da der Luxemburger Staat sich mittlerweile verpflichtet hat, den Heimatstaaten einen Teil des Arbeitslosengelds zurückzuerstatten, mit dem die entlassenen Grenzgänger daheim unterstützt werden, sollte weniger als großzügige Geste denn als geschuldete Lastenbeteiligung gewertet werden.

Die zwei Seiten der keynesianischen Medaille

Als die durch zu billige Hypothekarkredite in den USA und durch das gierige Gebaren der Finanzakteure ausgelöste Krise ausbrach und sich ihre globale Ausdehnung abzeichnete, reagierte die Politik, die dem exzessiven Treiben der Geldjongleure bis dahin eher untätig zugeschaut hatte, rasch und richtig. Weil man aus der anderen großen Krise, jener der 30er Jahre des vergangenen Jahrhunderts gelernt hatte, wiederholte man diesmal nicht den Fehler von damals, der darin bestanden hatte, dass man es mit einer Vollbremsung versuchte und damit den Wirtschaftsmotor vollends abwürgte, was dann zur größten Rezession aller Zeiten mit unerfreulichen politischen Kollateralschäden führte. Diesmal folgte man dem Rat des Wirtschaftspapstes John M. Keynes, der damals bereits seine Lehre vom *deficit spending* predigte, derzufolge in schlechten Zeiten der Staat mit einer antizyklischen Politik die Wirtschaft in Schwung zu halten habe, um derart die Krise abzufedern.

Diesseits und jenseits des Atlantiks war man sich schnell einig über diese Art der Antikrisenpolitik geworden. So wurden nicht nur die ins Trudeln geratenen sogenannten systemischen Banken hüben und drüben mit Milliarden spritzen aus den Steuerschatullen vor dem Konkurs gerettet, sondern auch die übrige Wirtschaft mit massiven Konjunkturprogrammen am Laufen gehalten. In Luxemburg, das bei dieser weltweit durchgezogenen Rettungsaktion nicht abseits stehen wollte und konnte, war diese Politik darauf ausgelegt, einerseits die Kaufkraft der Haushalte nach Möglichkeit zu erhalten, etwa durch steuerliche und andere Stützungsmaßnahmen, und andererseits die Auftragsbücher der am Binnenmarkt tätigen Unternehmen dadurch zu füllen, dass der Staat sich verstärkt als Auftraggeber einschaltete und eine Reihe von Infrastruktur- und Instandsetzungsarbeiten zeitlich vorzog.

Abgestützt auf der einen Seite durch das Eingreifen des Staates und auf der andern Seite durch den Umstand, dass dank der Kurzarbeit der Arbeitsplatz – und damit auch der Einkommensverlust in Grenzen gehalten werden konnte, wurde eine Art künstliche Konjunktur sowohl in Übersee als auch in Europa geschaffen, die die Volkswirtschaften vor dem Absinken in die Rezession bewahrte – eben so wie Keynes es einst geraten hatte.

Die keynesianische *deficit spending*-Medaille hat freilich auch ihre Kehrseite. Die zeigt sich in der rasch anschwellenden öffentlichen Verschuldung, verursacht einerseits durch die aufgrund der Wirtschaftsverlangsamung spärlicher fließenden Einnahmen und andererseits durch die von den Stützungsmaßnahmen verursachten Mehrausgaben. Dass sich damit die Haushaltsschere immer weiter öffnet und der Staat in den Sog der Verschuldung

gerät, liegt auf der Hand. Wenn, wie es der 2010er Haushalt in Luxemburg vorsieht, die Ausgaben in einem Jahr um 6% steigen während auf der anderen Seite die Einnahmen um 9% zurückgehen, dann dürfte klar sein, wohin dies führt – nämlich geradewegs ins Schuldenloch.

Konnte sich der Finanzminister in einer ersten Phase noch an den in den guten Jahren angesammelten Reserven schadlos halten, so waren diese bald aufgebraucht, so dass er den Weg in die Verschuldung antreten musste. Die erste Anleihe musste 2009 aufgenommen werden, weil der Sparstrumpf nicht ausreichte, um die Rettung der beiden in Schieflage geratenen Traditionsbanken zu finanzieren. Es handelt sich hierbei freilich nicht um ein Verlustgeschäft, da ein Teil der Milliarden in Form einer Garantie für die eine Bank bereitgestellt wurde, um deren Vertrauenswürdigkeit wieder herzustellen, während der andere Teil in eine Kapitalbeteiligung bei der anderen Bank umgewandelt wurde, die, wenn deren Kurswert wieder steigt, mindestens zum Einstandspreis, womöglich auch noch mit Gewinn abgestoßen werden kann.

Das Problem liegt also nicht bei dieser Rettungsaktion, die fälschlicherweise immer wieder als Unterstützung misswirtschaftender Bankmanager dargestellt wird, in Wirklichkeit aber dafür sorgte, dass die zahlreichen Kunden dieser Banken nicht ihrer Ersparnisse und die Unternehmen nicht ihrer Umlaufmittel verlustig gingen. Anlass zur Besorgnis gibt vielmehr das unaufhaltsame Budgetdefizit mit seiner schleichenden Verarmung, dieser Teufelskreis aus Verschuldung, Tilgung und Zinsen, der sich weitaus dramatischer für einen Kleinstaat mit beschränkten Ressourcen auszuwirken droht als für große Länder. Daher auch der seinerzeit von der parlamentarischen Krisenkommission Anfang 2009 erwogene, damals aber nicht zurückbehaltene, wenngleich inzwischen von der Regierung stillschweigend übernommene Vorsatz, die Verschuldung bei 30% des Bruttosozialprodukts statt bei den 60% zu deckeln, wie es die ansonsten strengen Maastricht-Regeln vorschreiben.

Der Ausstieg ist vorprogrammiert

Es war für alle Beteiligten von Anfang an klar, dass die *deficit spending*-Phase zeitlich zu begrenzen sei, weil die keynesianische Regel nicht über einen längeren Zeitraum durchzuhalten ist. Anfänglich gingen die Meinungen über den richtigen Zeitpunkt noch auseinander, und sogar heute noch drückt sich der eine oder andere Staat vor dem Stichjahr 2011, das jetzt mehr oder weniger als für den Ausstieg ausgemacht gilt. Vor allem die USA, als noch immer größte Wirtschaftsmacht, möchten den Termin möglichst lange hinausschieben, offiziell, weil sie die wieder anziehende Konjunktur nicht im Keim ersticken wollen, in Wirklichkeit aber wohl auch, weil sie sich offensichtlich keine allzu großen Sorgen wegen ihrer gigantischen Verschuldung machen. Schließlich ist es ihnen in der Vergangenheit immer wieder gelungen, über den Wechselkurs ihrer Währung die Schulden auf andere

abzuwälzen. Fraglich ist allerdings, ob dies auch diesmal wieder gelingt, denn zum einen ist der Dollar auch nicht mehr, was er einmal war, und zum andern sollte man den derzeitigen Hauptgläubiger der USA, nämlich China, beileibe nicht unterschätzen.

Zumindest in Europa ist man sich darüber einig, dass der Ausstieg aus der Antikrisenpolitik und der Umstieg auf die Austerität im Jahr 2011 zu erfolgen hat. Wie das allerdings geschehen soll, ist noch nicht ganz klar. Vor allzu tiefen Einschnitten schreckt man derzeit noch zurück, dies wohl auch deshalb, weil insgeheim gehofft wird, die Konjunktur würde es letztlich schon richten und schnell wieder volle Fahrt aufnehmen, womit sich das Problem irgendwie von alleine lösen würde. Allerdings wäre es unklug, sich auf das bloße Konjunkturglück zu verlassen, denn es besteht durchaus die Gefahr, dass man allzu tief in den Schuldensumpf einsinkt und am Ende auch ein Wirtschaftsboom nicht mehr ausreicht, um sich daraus herauszuarbeiten. Schließlich sollte man nicht vergessen, dass das Ausmaß der Schuldenlast mit ausschlaggebend für die Kreditwürdigkeit eines Staates ist und dessen Bonitätseinstufung über die Höhe der zu entrichtenden Zinsen entscheidet. Gottlob gehört diesbezüglich der Luxemburger Staat zu den Bessergestellten, weil er so lange kein Haushaltsdefizit kannte und damit immer noch in der höchsten Bonitätsstufe – den Experten als AAA (*triple A*) geläufig –, rangiert, was die Tilgungslast entsprechend lindert.

Dieses Privileg werden wir auch gut gebrauchen können, denn inzwischen wissen wir mehr oder weniger wohin die Reise geht. In ihrem Stabilitätsprogramm, das die Regierung jedes Jahr in Brüssel vorlegen muss und das auch diesmal termingerecht zum 1. Februar abgeschickt wurde, ist der Weg ins Schuldental vorgezeichnet. Mit dem Ziel vor Augen, bis zum Ende der Legislatur, also bis 2014, wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zurückzukehren, hat Finanzminister Frieden einen Fahrplan aufgestellt, der in der Tat zurück zum früher gewohnten Gleichgewicht führen soll. Nur, dass mit dieser Budget-Balance nicht auch schon der Ausstieg aus dem Schuldenloch an sich besiegelt wäre. Dieses dürfte sich vielmehr vorerst gehörig auswachsen, mit allem, was dies für die kommenden Jahre an Tilgungs- und Zinsaufwand bedeutet.

Den Berechnungen zufolge, die die Experten des Finanzministeriums anhand der Wirtschaftsprognosen angestellt haben, würde der Gesamtstaat – Regierungsverwaltung, Gemeinden und Sozialversicherungen – in den kommenden fünf Jahren bei einem Jahresdefizit zwischen 3 und 5% des Bruttosozialprodukts landen, wenn die Politik nichts unternehmen würde, so dass bis 2014 mit einer Verschuldung von 18 Milliarden Euro oder 37% des BSP zu rechnen wäre. Um dies zu verhindern, sieht der Mehrjahresplan der Regierung ab 2011 resolute Schnitte bei den Haushaltsausgaben vor, die sich progressiv von 300 Millionen Euro im Jahr 2011 bis auf 500 Millionen 2014 steigern sollen, macht also insgesamt 1,5 Milliarden Einsparungen in diesem Zeitraum. Mit dieser Roskur denkt der Finanzminister die Gesamtschuldenlast bis zum Ende der Legislatur auf

13 Milliarden zu begrenzen, womit auch das selbstgesteckte Ziel, unter dem 30%-Limit zu bleiben, erreicht wäre.

Diese Rechnung versucht der tatsächlichen, wenn auch noch von vielen verdrängten Lage gerecht zu werden und macht demnach durchaus Sinn. Nur fragt sich, ob dieser Fahrplan auch einzuhalten sein wird. Vor allem die vorgesehenen Einsparungen werfen haufenweise Fragen auf, auf die es im Augenblick noch keine schlüssigen Antworten gibt, geht es doch darum, zu wissen, wo man denn jetzt einzusparen gedenkt.

Vier Wege aus dem Defizit

Es war daher auch kaum verwunderlich, dass dem Budgetberichterstatte immer wieder dieselbe Frage gestellt wurde, nämlich die, wo denn jetzt die vielen Millionen zu holen wären, die man einsparen will. Ein Grund dafür, dass es darauf vorerst keine Antwort gab, war natürlich der, dass niemand sich an diesem heißen Eisen die Finger verbrennen wollte. Lediglich die Lobbygalerie hielt sich nicht zurück, was auch eher verständlich war, ging es doch darum, beizeiten Position zu beziehen, und zwar möglichst extrem, um am Ende genügend Spielraum fürs Feilschen mit der Gegenseite und mit der Politik zu haben.

So war es denn auch nicht verwunderlich, dass die Patronatsseite schnell beihand mit einem Sparkatalog war, der ausschließlich Einsparungen beim Staat und im Sozialbereich vorsah. Die Antwort der Gegenseite kam natürlich postwendend: dort sieht man erstens keinen Grund zur Austerität, weil das Krisengejammer der Arbeitgeber als arg übertrieben empfunden wird, und zweitens ist man der Ansicht, dass, wenn denn schon gehobelt werden müsse, der Hobel am dicken Holz, sprich bei den Unternehmen und den Bessergestellten anzusetzen sei und nicht bei den kleinen Leuten. Damit waren die Fronten schon festgefahren, bevor es überhaupt zur unumgänglichen Dreier-Auseinandersetzung in der Tripartite kam, was letztere um ein bis zwei Monate aufschob, weil der Premier erst einmal die Streithähne individuell – „im Beichtstuhl“ hieß es – besänftigen und zähmen musste, wollte er einen fatalen Eklat am Dreiertisch vermeiden.

Die Leitlinien für das große Sparen waren freilich eh vorgezeichnet. Im Umfeld des Haushalts, vornehmlich im Bericht des Haushaltsausschusses der Abgeordnetenversammlung, ging bereits von vier Wegen die Rede, über die aus der Defizitklemme herauszukommen sei. Dort hieß es:

- Zuerst sollte der Staat seine gesamten Ausgaben unter die Lupe nehmen und auf mögliche Auswüchse abklopfen. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass in den fetten Jahren gewisse kostenträchtige Gepflogenheiten im Staatsapparat eingerissen sind, die nunmehr weggehobelt werden können, ohne dass dafür das Funktionieren des Staates beeinträchtigt wird. Dass es funktioniert, zeigte im Sommer 2009 die Stadt Luxemburg, die ihren gesamten Apparat auf mögliche Auswüchse durchleuchtete und

damit Einsparungen in Höhe von 8% ihrer laufenden Ausgaben erreichte, dies in vollem Einvernehmen mit ihren Bediensteten.

- Als zweites kommen die Infrastrukturausgaben an die Reihe, die erfahrungsgemäß gehörig ins Geld schlagen und die daher durchaus ein gewisses Maß an Sparpotential aufweisen. Natürlich dreht es sich jetzt nicht darum, Großprojekte, wie etwa den Bau der zu einem guten Teil bereits fertig gestellten Nordautobahn, zu stoppen oder den Bau dringend notwendiger Schulen zu stornieren, denn die Infrastruktur muss auch noch morgen den Bedürfnissen eines modernen Staates angepasst sein. Aber daneben gibt es im Mehrjahresplan auch Vorhaben, die nicht so dringlich sind und die sich ohne weiteres auf später verschieben lassen. Alles was wünschenswert, *nice to have*, ist, gehört für bessere Zeiten aufgehoben.
- An dritter Stelle kommt das gewichtigste aber auch das empfindlichste der Ausgabenpakete, das für sich allein 45% des Haushalts darstellt und dessen bloße Erwähnung allein reicht, um die Gemüter hochfahren zu lassen. Gemeint sind die Sozialausgaben, die schon allein deshalb bei uns schnell zum Politikum werden, weil der Staat sich weitaus tiefer darin engagiert hat als dies anderswo der Fall ist – zum Beispiel bei der Altersversorgung, wo der Staat neben Arbeitgeber und Arbeitnehmer als dritter Partner und Beitragszahler fungiert. Andererseits hat derselbe Staat während der fetten Jahre mitunter großzügig in die Unterstützungskiste gegriffen und mit sozialen Wohltaten nicht geknausert. Wohlgemerkt, hier geht es beileibe nicht um eine Beschneidung solcher Sozialmaßnahmen, sondern vielmehr um die Feststellung, dass in der Vergangenheit allzu oft nach dem Gießkannenprinzip verfahren wurde, statt dass man sich der vielzitierten aber selten praktizierten sozialen Selektivität befleißigte, die zuerst dort austeilt, wo es am notwendigsten ist.
- Als letztes bietet sich das Steuerarsenal mit seinen vielseitigen Belastungen und Einnahmemöglichkeiten an. Allerdings sollte man mit äußerster Vorsicht an die Steuerschrauben herangehen, denn das ganze Gefüge kann sehr schnell aus dem Gleichgewicht gebracht und gekippt werden. Natürlich könnte man die Mehrwertsteuer anheben, allerdings mit dem Risiko, dass man voreilig einen Standortvorteil aufgeben würde, der derzeit vornehmlich von E-Commerce-Anbietern genutzt wird (und die brachten im letzten Jahr dem Fiskus immerhin 370 Millionen Euro allein an Mehrwertsteuer ein). Oder man könnte die Unternehmensteuer wieder hochfahren, was allerdings den Nachteil hätte, dass die Attraktivität des Landes für ausländische Investoren geschmälert und es dazu zum unsicheren Kantonisten gebrandmarkt würde, weil ein solches Auf-und-ab unsere legendäre Rechtsstabilität nachhaltig beeinträchtigen würde. Natürlich könnte man auch den Spitzensteuersatz anheben und so eine Art Reichensteuer einführen, die allerdings unter Umständen die anvisierten gutbetuchten Zuwanderer abschrecken

könnte ohne dem Staat sonderlich mehr Einnahmen zu bescheren. Oder man könnte den fiskalischen Subventionswald durchforsten beziehungsweise die untere Steuergrenze etwas tiefer ansetzen, die so gezogen ist, dass rund 40% der Haushalte hierzulande keine Einkommenssteuer (außer der Lohnsteuer) abführen, womit man freilich die gerade für diese Haushalte eingeführte Negativsteuer in Form von Kinderboni und Ähnlichem unterlaufen würde. So hat jede vermeintlich gute Steueridee ihr Pro und Contra, was denn auch die Entscheidungsfindung nicht gerade leicht macht, wenn es darum geht, sich über die Fiskalschiene zusätzliche Mittel in die Staatskasse zu holen.

Hier kommt also ganz klar ein Haufen Arbeit auf die Teilnehmer der Tripartite zu, die es nicht leicht haben werden, um aus diesem Wust an möglichen Sparmaßnahmen diejenigen auszuwählen, die für eine gerechte und ausgewogene Lastenverteilung sorgen ohne dafür die Anziehungskraft und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes aufs Spiel zu setzen.

Die Krise hinter der Krise

Sogar wenn man sich auf ein vernünftiges und den Umständen angemessenes Sparprogramm einigt damit der Fahrplan eingehalten werden kann, den die Regierung für die Fahrt aus der Haushaltskrise vorgegeben hat, wird damit nur ein Teil der Probleme gelöst sein, mit denen das Land konfrontiert ist. Denn hinter dieser internationalen Krise, die wir zwar nicht verschuldet haben, aber gegen die wir ankämpfen und die wir, ganz allein auf uns gestellt, überwinden müssen, versteckt sich eine andere möglicherweise weitaus gravierendere Krise, die hausgemacht ist und die einen eindeutig strukturellen Charakter hat.

Erst die weltweite Rezession mit ihren vielfältigen Auswirkungen auch und besonders in Europa hat uns offenbart, dass wir als Volkswirtschaft nicht so gut aufgestellt sind wie wir dies bisher vermutet haben. Unter der glitzernden Oberfläche dieses Landes, das sich so gerne im Ruf sonnt, zu den reichsten der Welt zu gehören, haben sich mit der Zeit Mängel angehäuft, die nicht sichtbar wurden, solange unsere Wirtschaft boomte. Und das ist, mit kurzen Unterbrechungen, seit Ende des 2. Weltkriegs der Fall gewesen – Zeit genug für Schwachstellen, sich auszudehnen und auf den ganzen Organismus überzugreifen.

Dieses Land hatte das große Glück, erst durch seine Stahlindustrie, dann durch seinen Finanzplatz zu außergewöhnlichem Wohlstand zu gelangen. Heute steht es an der Schwelle zu einem neuen Zeitalter, von dem man noch nicht weiß, unter welchem Zeichen es stehen wird und ob es sich genug innere Kraft bewahrt hat, um sich auch in rauheren Zeiten behaupten zu können.

Dass der Finanzplatz, der eine herausragende, um nicht zu sagen tragende Rolle in unserer Volkswirtschaft spielt, morgen vielleicht, oder gar wahrscheinlich, nicht mehr

imstande sein wird, die gewohnte Rolle weiter zu spielen, kann nicht ausgeschlossen werden. Wenn man bedenkt, dass die Banken, die einst nach Luxemburg kamen, um von hier aus den internationalen Kreditmarkt aufzurollen und die anschließend immer tiefer ins Privatkundengeschäft vorgestoßen sind, ihr Glück größtenteils im Offshoregeschäft fanden, das heute am Aussterben ist, dann dämmert es einem, dass das Geldgeschäft hierzulande sein goldenes Zeitalter vorerst hinter sich hat. Und wenn man dazu den wachsenden Druck verspürt, der von den durch die Krise klamm gewordenen Nachbarn auf diesen Finanzplatz ausgeübt wird, weil, entgegen allen Euro-Beteuerungen die Renationalisierung des europäischen Marktes im vollen Gange ist, dann kann man sich leicht ausmalen, dass die nähere Zukunft für unseren Finanzplatz unter einem weniger guten Stern als dem bisherigen stehen wird.

Gewissbewegen wir uns nicht auf eine dramatische Dürreperiode zu und werden wir morgen nicht allesamt am Hungertuch nagen. Aber die geschrumpften Zukunftsaussichten unseres Finanzsektors, der immerhin direkt und indirekt für fast die Hälfte des Steueraufkommens sorgt, lassen nichts Gutes ahnen und halten die politischen Verantwortlichen zu größter Wachsamkeit, mehr noch zu einer entschlossenen Innovationsoffensive an, die nicht mehr allzu lange auf sich warten lassen darf. Gottlob gibt es noch Ideen, wie man den Finanzplatz trotz aller Widrigkeiten konsolidieren kann und es fehlt auch nicht an Visionen, um unsere Wirtschaft insgesamt auf die Zukunft vorzubereiten. Nur hapert es offensichtlich noch an der Entschlossenheit, sie auch umzusetzen.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich unsere Wirtschaft in zukunftssträchtige Bahnen lenken lässt, ist ja schon, wenn auch mit etlicher Verspätung, erfüllt worden, als Luxemburg sich eine eigene Universität mit Schwerpunkt Forschung zulegte. Andererseits verfügt das Land über eine durchaus moderne, auf seine Verhältnisse zugeschnittene Industrie, die von wendigen Klein- und Mittelbetrieben getragen wird, und dazu über einige zukunftssträchtige Nischen, die noch durchaus ausbaufähig sind, etwa der Logistikbereich im Dunstkreis unserer Frachtflieger oder der Kommunikationsbereich, der sich auf den bedeutendsten europäischen Radio- und Fernsehkonzern und den weltgrößten Satellitenbetreiber hierzulande stützen kann.

Allerdings setzt eine konsequente Nutzung des durchaus vorhandenen Entwicklungspotentials ein angemessenes Umfeld voraus, das nicht zuletzt durch eine politische, wirtschaftliche und soziale Stabilität sowie durch den Willen geprägt sein muss, weiterhin obenauf zu schwimmen, dies trotz einer Gegenströmung die immer stärker wird. Dazu gehört ebenfalls eine dynamische Jugend, die möglichst motiviert und gut ausgebildet sein muss, um dereinst das Steuer übernehmen und das Land durch eine wohl etwas rauhere See steuern zu können.

Wie viel Motivation aber kann man von einer heranwachsenden Generation erwarten, die sich gleich vom Start weg, mit dem Schuldenhaufen ihrer Vorgänger konfrontiert

sieht? Da wären zum einen die Schulden, die wir im Begriff sind, anzuhäufen und die im günstigsten Fall in der nächsten Zukunft auf 13 Milliarden Euro anwachsen werden – Schulden, die natürlich eines Tages mit Zins und Zinseszins zurückzuzahlen sind und womöglich nicht mehr von jenen, die sie verursacht haben. Zum andern ist da die noch weitaus bedrohlichere Last, die wir mit unserem derzeitigen, auf dem Umlageverfahren beruhenden Rentensystem auf die nachfolgenden Generationen abwälzen werden und die mit der zunehmenden Lebenserwartung zu einer schier erdrückenden Bürde für die zahlende Generation zu werden droht.

Es wäre unverantwortlich, wenn wir den kommenden Generationen eine mit der Zeit unerträgliche Belastung aufladen würden, nur weil wir uns weigerten, uns der Decke nach zu strecken und die Verschuldung selber wieder abzubauen, die wir durch allzu leichtfertiges Umgehen mit den Erträgen in der goldenen Zeit verursacht haben. Und es wäre noch unverantwortlicher, wenn wir uns nicht um die Zukunft der Rentenfinanzierung scheren und den nachfolgenden Generationen die ganze Last aufhalsen würden.

Es muss das Ziel dieser Generation sein, ihren Nachkommen ein Erbe zu hinterlassen, das es diesen erlaubt, trotz vielleicht widriger Umstände ein Leben zu führen, wie es ihren Vorfahren gegönnt war. Soviel Fairness und Verantwortungsbewusstsein muss sie, unsere Wohlstands- und Spaßgeneration, schon aufbringen.

The financial system's contribution to overcome the crisis?

GILBERT McNEILL

Foreword

In a nutshell, we shall not overcome the crisis without the contribution of the financial system. The financial system is at the core of all economic activities. It deals in money, as opposed to other activities that deal in commodities, be they goods or services.

The financial system is the conduit by which savers (providers of money) and investors (users of money) are brought together. It is the conduit by which physical exchanges of commodities can take place between buyers and sellers. In other words, the financial sector, by dealing in money, allows all economic transactions to happen, be it at the local, national or international level. Remove the availability of money through the financial system and economies collapse.

The financial system is a global system composed of a multiple set of specialized markets serving as financial intermediaries. Banks and other financial services providers operate across countries (or “national jurisdictions”) in the financial centers that are located in them. The financial centers constitute an interconnected network through which funds, and unfortunately financial shocks, are transmitted from one country to the next.

The global financial crisis originated in the United States in its New York financial center. The collapse of the value of the physical assets underpinning the value of money held in financial assets by banks (initially the value of real estate held in the form of mortgages that were converted into sophisticated debt products like Credit Default Swaps) triggered the financial crisis by making the large banks insolvent. From New York, bank insolvency spread throughout the United States and around the world through the “toxic assets” that had been placed there.

Banks literally ran out of money and the ability to extend credit or make money available to households and non-financial businesses. In fact banks, when shored up with huge amounts of cash injections by governments, kept essentially the money themselves to improve their balance sheets. Governments had and have no legal recourse to force banks to extend credit.

The so called “credit crunch” that had thus materialized reduced therefore the ability of most economies worldwide to finance their activities. With lack of access to bank credit, businesses were unable to purchase commodities, maintain their inventories and provide in turn credit to their customers. This all led to cascading falls in business activity, which in turn led to workers being laid off and joining the ranks of the unemployed.

Governments worldwide had responded vigorously to the mounting crisis by injecting huge amounts of money into their respective financial sectors and economies. But their actions at best have stopped the fall in economic activity and stabilized its level around the globe. The world has indeed avoided a depression of the magnitude of the Great Depression of the 1930’s, but the world remains in a fragile economic state in which uncertainty predominates.

The present levels of government fiscal deficits and debt, the consequence of the struggle against economic depression, are unsustainable. Restoring public finances will indubitably involve more taxes and reduced public spending. At best, the world outlook is one of a slow economic recovery in which historically high levels of unemployment will prevail for a long time to come.

High unemployment implies much social and economic suffering. It implies increased poverty and social and economic stress that may well test the very fabric of society.

The failure of the unfettered free-market economy paradigm

As previously noted, the financial crisis originated in the United States. The collapse in American banking is intimately linked to the “American way of doing business”.

American culture promotes the values of individual freedom of action with limited government or state intervention in private affairs. At the extreme, in the “perfect world”, there would be no government, nor state interference of any kind! Such an extreme is obviously not feasible. At the very least, government must exist to assure the rule of law, security and the fundamental rights of its citizens.

There remains however, particularly in America, a continued conflict between individual freedom and state intervention. Laws are required to assure some level of civil society. Confronted with such laws, business then resorts to basic compliance with the law and its related regulation per se on the premise that what is not forbidden is allowed, whatever the unintended consequences are.

Milton Friedman, in his 1970 article entitled “The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits”¹, expresses well the underpinning American philosophy of its

1 Friedman (1970).

free-enterprise and private property system. The role of the corporate executive is that of an employee of the owners of the business and to conduct the business in accordance with their desires. Their desires will be generally to make as much money as possible while conforming to the basic rules of society, as embodied in law and ethical custom. In this line of thought, the pursuit of goals pertaining to social responsibility is contrary to the role of the corporate executive unless he or she is the owner of the business in question.

Capitalism in its unfettered form is thus reduced to the sole pursuit of profit. The measure of personal success within such a culture is measured in personal financial gain and the accumulation of personal wealth. In essence, that is the “American Dream” in which individual interests take precedence and duty is strictly limited to compliance with the law and its related regulation. Otherwise, every thing goes!

Under the Clinton and especially the Bush administrations, financial rules and regulations were either discontinued or poorly or not enforced. Banks and other financial services providers were given increasingly free rein to do what they pleased and how they pleased to do it. Rating agencies, free to act as they pleased too and in their own pursuit of profit and financial gain, willingly cooperated with banks and other financials services providers in providing low-risk ratings of financial instruments that increasingly misled investors to believe that high financial returns could be sustained without apparent risk.

Now, add to that the “Madoff affair”. The financial sector is not immune to fraudulent activities. But the extent and duration of the Ponzi scheme made by Madoff is unheard of and is no less the epitome of the failure of the American regulatory and oversight authorities.

It personifies incompetence and lack of will to enforce oversight within the financial sector. The oversight authority concerned, the Securities and Exchange Commission (the SEC), ignored warnings received from financial professionals for a decade and undertook “token” examinations of Madoff’s business operations that could only lead to giving Madoff a clean bill of health.

While a certain number of banks and other financial services providers questioned and refused to place Madoff products with their investors, others held no such reservations. They were in particular attracted by the generous “retrocessions” (kickbacks of money made by Madoff to those fund distributors willing to place his product offerings). To the toxic assets of structured financial products held by banks and investors alike, came to be added valueless assets.

In the mind frame of bankers and other financial services providers, Madoff excepting, nothing illegal has occurred. In fact, no banker or other financial executive has been accused of malfeasance in these activities and is being pursued in justice for criminal actions. At best, a bank or other, and even one or the other regulator or oversight body, is being investigated or some times pursued in justice by investors in the hope of recovering funds lost.

What governments are reduced to simply recognizing is that the financial system failed. Blame is placed on unfettered financial behavior driven by excessive risk-taking in the pursuit of corporate and personal financial gain. The financial behavior in turn has been exacerbated by grossly inadequate regulation and oversight. With “banks too big to fail”, the whole process has led to systemic risk being fully realized. Banks were on the brink of collapse and the ensuing financial crisis caused in turn the widespread economic crisis.

What politicians and the public at large retained were banking greed and incompetence. Trust in the financial sector has withered and the reputation of banks and other financial services providers alike is now at its lowest ebb ever. With citizens as taxpayers footing the bill of a few individuals perceived as irresponsible if not corrupt, small investors seeing their life savings destroyed and workers seeing their jobs lost, there is much outrage, anger and anxiety throughout society worldwide. While it must be recognized that all financial professionals are not at fault and culprits, “guilt by association” plays into the state of affairs. The whole financial sector is indeed profoundly tainted in the eyes of most all.

Business no longer as usual

For the financial system to contribute, as it must, to overcoming the crisis, there is need for profound changes in financial behavior as embodied in business practices. Government response is based on the notion that the banker and other financial services providers cannot be left to themselves to reform their behavior. Government must therefore increase regulation and oversight of the financial sector.

In America, the need for profound reform is epitomized by the unwillingness of some of the large banks particularly to recognize that business can no longer be as usual. Diehards, like Goldman Sachs, maintain business as usual by keeping huge bonus package incentives and falling back on the well-ironed business justification that the activities they do are legal, whatever their unintended social and economic consequences are. The rationale given by Goldman Sachs and others that it is OK to help the Greek government to fudge its public debt exposure through structured products as “it is not illegal” says much on the culture and attitudes still prevailing in certain banking circles. Duty is here fully reduced to compliance only with the law.

What more is, governments recognize that they must work together through enhanced cooperation in order to deal more effectively with the global nature of financial operations. The concerns here pertain to the avoidance of unfair competition amongst nations in promoting their own individual financial centers and the closure of loopholes that provide banks and other financial services providers with the ability to undertake operations, or to shift operations between national jurisdictions and their financial centers, so as to avoid regulation and oversight.

In short, governments are in principle seeking to establish a “level playing field” for all. The worry is real that national governments will ultimately fall back to no small degree on the protection of their own national interests and the search for competitive advantages of their own financial centers.

It is usually recognized that banks and other financial services providers have supported and promoted much past economic growth that ultimately benefits all. Innovation, excellence and flexibility in adjusting to rapidly changing circumstances have all played critical roles in the financial system’s performance.

There is now however real concern that the structural reforms of the financial system, involving ever heavier regulation and oversight, will stymie the financial sector’s dynamism and reduce its ability to provide appropriate funds and impetus to non-financial activities worldwide. In other words, the emerging financial system, straddled by increased regulation and oversight under the aegis of pronounced international cooperation, will cause further drag to worldwide economic recovery.

The duties of banks and other financial services providers

The financial system has so far operated on the basis of assuming its legal duty without concern for the unintended consequences of its actions. The notion of ethical duty and its underpinning principles of integrity have so far held no sway in financial behavior. In fact, governments, investors, civil society bodies and the media have had much to say about the lack of fairness, transparency, responsibility and accountability in the undertakings of the financial system. Fairness, transparency, responsibility and accountability are in effect the core principles of integrity.

The global financial sector must restore trust if it is to fully contribute to overcoming the crisis. Imposing “proper” financial behavior through law and regulation does nothing to restore banking reputation and the standing of the banks and other financial services providers. On the contrary, such rules, regulation and oversight simply highlight and emphasize the perceived willingness of both banks and other financial services providers to pursue corporate and personal gain at the expense of investors and all those other stakeholders directly or indirectly affected, if not afflicted, by the goings on of the financial system.

For trust and reputation to be restored, there is need for a profound change in financial behavior. Business practices can no longer be driven just by legal duties. It requires banks and other financial services providers to embrace ethical duties based fully on the principles of integrity. In other words, the financial sector must shift to a mode of operation that involves the pursuit of social responsibility as captured in the ESG (environmental, social and governance) principles and promoted in particular in sustainable and responsible investments.

Corporate financial governance, with its key functions of audit and internal control, compliance and risk management, is at the heart of the shift in financial behavior and business practices. To no small degree, it is a top-down change in behavior and practices, starting with the board of directors. It profoundly involves a shift in duty from the purely legal and fiduciary to one encompassing the ethical and its principles of integrity.

Otherwise, banking will remain in disrepute and disrepair. It will be further smothered in more and more regulation and oversight. This state of affair can only lead to stymied innovation and the financial system contributing poorly in overcoming the crisis and much less to the pursuit of economic recovery and growth.

And where does that leave the financial system's contribution to overcome the crisis?

It does not augur well. Banks must rebuild their own capital in order to be able to weather future shocks to the financial system. And there will be future shocks due to the inevitable bubbles in overpriced assets and the nature of the business cycle.

In the pursuit of the alleviation of systemic risk that leads to profound economic crises, there will be profound government-induced structural reforms to deal with the matter of “too big to fail” and its related issue of moral hazard. The scope and extent of such reforms are so far unknown, as are those of the regulatory and oversight reforms contemplated. We only know for sure that the reforms will ultimately be extensive and will otherwise require overcoming government obstacles due to the unavoidable conflicts in national interests.

All that leaves the financial system, comprised of its banks and other financial services providers, facing great uncertainty as to the new rules of the game and its ability to maintain its competitiveness. While investment bank operations can expect to continue to reap, when the opportunities present themselves, huge profits in specific specialized markets, we can otherwise expect at best caution and prudence to generally prevail throughout the financial system. In other words, the financial system will behave on the whole with risk-aversion and forego initiatives that could otherwise add impetus to overcoming the crisis.

Yes, the financial system will contribute to overcoming the crisis. It cannot do otherwise in its role of financial intermediary. The issue is that credit provided will not be willingly brought forward. In effect, the financial system can be expected to play essentially a passive role, responding to business needs in short and long term capital only when its banks and other financial services providers are fully assured that they will recover the moneys made available to support economic recovery and growth.

At best, we can therefore hope for a slow, prolonged economic recovery at least in the developed world. It will be accompanied by historically high levels of unemployment for the foreseeable future. The emergent economies will no doubt fare better.

References

FRIEDMAN, MILTON (1970): The Social Responsibility Of Business Is to Increase Its Profits. The New York Times Magazine, September 13, 1970.

Comment enrayer la pauvreté en temps de crise ?

PIERRE BLEY

La pauvreté est une notion complexe. Elle peut revêtir une forme immatérielle et constituer une appréciation subjective d'une certaine forme de détresse. Ce type de pauvreté frappe toutes les couches sociales de la population et concerne des personnes présentant des caractéristiques spécifiques, tel l'âge, la maladie, la solitude, etc.

La pauvreté peut aussi être appréhendée par une approche matérielle ou monétaire. Ce type de pauvreté est soit de nature subjective, identifiable sur la base d'appréciations subjectives des personnes concernées, soit de nature objective, reposant sur des critères quantifiables permettant des comparaisons par rapport à la pauvreté de même type que subissent d'autres personnes prises individuellement ou de façon collective. C'est ce type de pauvreté qui fait l'objet de la présente contribution alors que c'est davantage la pauvreté monétaire qui se trouve en relation causale avec l'évolution économique et qui risque d'être amplifiée encore par la crise que nous traversons actuellement.

La pauvreté monétaire peut être une notion absolue, en l'occurrence si elle est définie en partant d'un minimum nécessaire à la subsistance. Elle peut aussi être relative, en pareille circonstance elle est attribuée à des personnes dont le revenu se situe en-dessous d'un seuil donné. Pour l'Union européenne, ce seuil est fixé à 60% du revenu médian, grandeur qui sépare la population en deux parties de même importance numérique situées de part et d'autre de cette valeur repère.

Sur la base de cette définition, le taux de risque de pauvreté établi par le STATEC¹ a augmenté progressivement depuis 2003 pour s'établir à 13,4% pour l'exercice 2008. En d'autres mots, chaque septième personne est frappée du risque de pauvreté dans notre pays. En comparaison internationale, il échet de constater que le Luxembourg se situe en-dessous de la moyenne des pays de l'Europe à 15 Etats membres, dont la valeur correspondante s'élève à 16%. Précisons toutefois que le risque de pauvreté monétaire, telle que définie par l'Union européenne, existe dans toute société ; même dans une société de millionnaires le risque de pauvreté monétaire relative peut exister.

1 STATEC (2009).

Il coule de source que l'ampleur de l'incidence de la crise sur la pauvreté dépend des répercussions de la récession sur les faits générateurs de la pauvreté. Il s'agit dès lors d'identifier les causes de la pauvreté et de proposer des remèdes dans le but d'enrayer ce phénomène, voire de l'atténuer.

1. Les causes de la pauvreté

En vertu des mêmes données statistiques citées ci-avant, il échet de constater que la situation familiale est un élément déterminant du risque de pauvreté, de même que le fait de disposer ou non d'un emploi stable ou de son propre logement. Ainsi, seulement 10,2% des personnes disposant d'un revenu stable basé sur une activité professionnelle permanente sont exposés au risque de pauvreté, alors que ce taux est 18,4% parmi ceux qui n'ont qu'un emploi intermittent et qui n'ont ainsi qu'un faible niveau d'activité ou se trouvent en situation de chômage. De même le niveau d'éducation influe beaucoup sur le risque de pauvreté. Seulement 5,4% des personnes disposant d'un niveau d'éducation poussé sont exposés au risque de pauvreté, alors que 17,6% de ceux qui disposent d'un niveau d'éducation peu élevé en sont frappés.

Il résulte d'une étude du CEPS² du mois d'avril 2007 que les revenus du travail représentent 74% des revenus disponibles des travailleurs pauvres, les 26% restants résultent essentiellement de transferts sociaux. Il s'ensuit que ces deux composantes méritent d'être analysées plus en détail au regard de leur impact sur la pauvreté.

A. Les raisons qui tiennent à la politique économique

Si le fait d'exercer une activité professionnelle ne prémunit pas de façon absolue contre le risque de pauvreté, il n'en reste pas moins que l'exposition au risque de pauvreté est toutefois tributaire de la situation professionnelle des personnes. Ainsi, toujours d'après le STATEC, les ménages qui disposent de deux revenus provenant de deux activités professionnelles à temps plein ne connaissent qu'un taux de risque de 6% s'ils n'ont pas d'enfants à charge, de 10% s'ils ont des enfants à charge. Il coule de source que les circonstances économiques difficiles que nous vivons actuellement, en ce qu'elles impactent l'emploi de façon négative, sont de nature à accroître le risque de pauvreté. Il s'agit dès lors de mettre en œuvre des politiques tendant à minorer les effets de la crise sur l'emploi.

Aussi convient-il de saluer dès lors les efforts du Gouvernement tendant à éviter une situation de chômage complet à bon nombre de salariés, dont les entreprises ne disposent plus d'un niveau d'activité justifiant le maintien de leurs effectifs. Il en est de même du

2 Berger (2007).

comportement responsable de nombreuses entreprises qui optent pour le chômage partiel et ce en dépit d'un coût résiduel plus élevé leur incombant ainsi. En effet, le fait de permettre le recours au chômage partiel pendant une période transitoire étendue dans l'espoir de voir la conjoncture économique se redresser évite une situation très préjudiciable à tous les salariés concernés, mais surtout aux plus vulnérables qui, une fois leur emploi perdu, auraient eu des difficultés accrues à réintégrer le marché de l'emploi. Ceci est vrai même en cas de reprise du niveau d'activité en raison des spécificités de notre marché de travail et notamment de son exposition au sein de la Grande région.

Comme la durée de l'exposition à la pauvreté n'est pas sans incidence sur la gravité dudit phénomène, il s'agit surtout d'éviter que des personnes se retrouvent en situation de chômage prolongé ou répété.

En analysant les raisons qui mènent à des périodes d'inactivité professionnelle étendues on s'aperçoit que ce sont surtout les demandeurs d'emploi qui ne disposent pas d'une solide formation qui sont les plus exposés au chômage. En effet, selon les chiffres de l'Administration de l'Emploi (ADEM)³ se rapportant au mois de novembre 2009, 47,3% des demandeurs d'emploi ont un niveau de formation inférieur. Le taux de demandeurs disposant d'un niveau de formation supérieur n'a été que de 15,4% et celui des demandeurs à niveau de formation moyen de 34,9%. Il s'agit dès lors d'agencer notre système éducatif de façon à relever le niveau général de la formation.

La tertiairisation de notre économie ainsi que le degré de sophistication croissant des biens et services requiert des procédures et des méthodes de travail de plus en plus élaborées. Ce phénomène rend évidemment les personnes à faible qualification encore plus vulnérables et augmente ainsi le nombre de laissés pour compte. Il tend par ailleurs à creuser l'écart des revenus entre ceux qui font partie prenante de cette économie et les exclus, et ce en raison des salaires élevés reflétant la haute valeur ajoutée générée par les actifs.

Dans ce contexte, il importe de porter une attention particulière à la composition future de notre économie nationale et au fait qu'il importe de maintenir des activités offrant également des emplois à des personnes à faible qualification et de ne pas les abandonner tout simplement aux économies émergentes ou à coûts salariaux plus faibles. L'aboutissement de cette approche est évidemment tributaire du niveau de compétitivité de notre économie.

S'il existe pourtant une corrélation forte, voire une relation de cause à effet entre le niveau de formation des membres d'une société, le niveau d'activité de son économie et le phénomène de la pauvreté, il n'en reste pas moins que l'ampleur de ce phénomène ne tient pas exclusivement aux décisions politiques et au développement économique. Les statistiques démontrent en effet que des raisons sociologiques sont au même titre à son origine.

3 ADEM (2009).

B. Les causes de la pauvreté liées à des évolutions sociologiques

S'il est vrai que la pauvreté et ses composantes ont seulement fait l'objet d'analyses plus ou moins récentes, il est néanmoins permis de penser que le modèle de société, axé davantage sur la famille ou l'entraide de personnes au sein d'un groupe donné, exposait moins ses membres au risque de pauvreté. En effet, bon nombre d'institutions de l'Etat social, en l'occurrence les différentes branches d'assurances de la sécurité sociale, les allocations familiales, etc. ont été conçues et mises en œuvre en vertu de ce modèle de société. Bien que des adaptations ponctuelles aient été portées plus récemment aux institutions en question, leur prémisses reposent toujours essentiellement sur ce modèle de société.

Les évolutions sociologiques se traduisent notamment par une nouvelle composition des unités mentionnées ci-dessus. En effet, le nombre des personnes vivant seules ainsi que celui des ménages monoparentaux a beaucoup augmenté au fil des années. Le nombre élevé de divorces y est certainement pour quelque chose bien que le phénomène observé dépasse largement cet aspect.

Afin de tenir compte de la composition hétérogène des ménages, le STATEC utilise le concept de « revenu disponible équivalent » pour les différentes « unités de consommation » qui les composent dans le but aussi de permettre de comparer le revenu disponible de personnes issues de ménages à composition différente. Le seuil de la pauvreté relative telle que définie ci-dessus varie ainsi par rapport à la composition des ménages. Un premier adulte compte pour une unité de consommation. Un enfant de moins de quatorze ans compte pour 0,3 unités de consommation, un deuxième adulte de plus de 14 ans compte pour 0,5 unités. Ainsi il a été calculé pour 2008 par le STATEC que le seuil du risque de pauvreté se situait à 1.546 EUR pour une personne adulte. Il atteint en l'occurrence 2.010 EUR pour un ménage composé d'un adulte et d'un enfant de moins de 14 ans et 2.474 EUR pour un ménage monoparental à deux enfants, 3.247 EUR pour un couple à deux enfants et ainsi de suite.

Notons au passage, qu'en termes de « standards de pouvoir d'achat », notion conçue pour permettre des comparaisons internationales en la matière, ces valeurs monétaires dépassent de loin celles établies pour nos pays voisins. Le seuil de pauvreté pour un ménage à deux adultes et à deux enfants est presque deux fois plus élevé au Luxembourg que celui calculé pour la France et dépasse ceux de la Belgique et de l'Allemagne de quelque 80%.

Les statistiques nous renseignent que ce sont les personnes vivant seules et les ménages monoparentaux qui sont les plus exposés au risque de pauvreté. Ainsi il résulte des données du STATEC que le risque le plus élevé de pauvreté en 2008 est encouru par les ménages monoparentaux, en l'occurrence 44%, alors que le chiffre correspondant pour les ménages composés de deux adultes avec charges d'enfants est seulement de 17%, variant

respectivement de 10% pour les ménages à un enfant, 14% pour deux enfants et 25% pour les ménages ayant 3 enfants à charge.

Il s'y ajoute le fait qu'un ménage composé d'un nombre réduit de personnes encourt des coûts relativement plus importants qu'un ménage classique composé d'un nombre de personnes plus élevé. Les frais relatifs à la location ou à l'achat d'un logement en sont un exemple parlant.

2. Les remèdes à mettre en place

Les solutions à mettre en oeuvre doivent être multiples dans la mesure où elles doivent répondre à la complexité du phénomène de la pauvreté décrit ci-avant. Les remèdes ne peuvent pas faire abstraction non plus de la situation économique difficile que nous traversons actuellement. Au-delà, les réformes structurelles auxquelles le Luxembourg n'échappera pas doivent tenir compte du risque de pauvreté et ne pas avoir pour effet de laisser pour compte les couches de la population les plus exposées à la pauvreté.

A. Le réagencement des politiques économique et sociale

Les considérations en la matière ne peuvent faire l'économie, à ce stade, d'une réflexion portant tant sur le modèle de développement économique que sur l'organisation de nos systèmes sociaux.

Créer davantage de richesse

Nous venons de constater que la redistribution des richesses par le biais des transferts sociaux ainsi que les prestations de la sécurité sociale, même si elles ne parviennent pas à éliminer la pauvreté, en diminuent pourtant de beaucoup le risque.

Comme toute redistribution nécessite au préalable la création de richesse, il importe de revigorer la croissance économique, seule capable de générer de l'emploi et des revenus qui à leur tour sont à l'origine de recettes fiscales et de cotisations sociales. S'il est vrai que la croissance économique n'est pas une fin en soi, il n'en reste pas moins que le maintien de nos systèmes sociaux, le progrès social et partant la cohésion sociale en dépendent. Il s'agit dès lors justement en ces périodes de crise, de mettre en place des politiques qui créent un environnement favorable à l'activité économique et à l'emploi. L'accroissement de la compétitivité du site économique luxembourgeois dans le but de pérenniser les activités économiques, voire d'en attirer de nouvelles porteuses de croissance économique et partant de richesses, en constitue une condition nécessaire.

Proposer des mesures concrètes visant le rétablissement de l'activité économique pour arriver aux fins voulues dépasserait sans aucun doute le cadre de cette réflexion. Aussi nous limiterons-nous à attirer l'attention de tous les acteurs sur le fait que les réformes à

mettre en place dans un avenir rapproché sont appelées à s'inscrire prioritairement sinon exclusivement dans une finalité de maintien de nos systèmes sociaux, de la cohésion sociale et ainsi dans une logique de réduction, voire d'élimination de la pauvreté.

Organiser mieux la redistribution

Les transferts sociaux comportent un important effet protecteur par rapport au risque de pauvreté. A défaut de ces transferts, le pourcentage de personnes frappées par la pauvreté relative serait beaucoup plus élevé. Si au vu des revenus primaires, y compris les pensions, le taux de personnes pauvres se serait élevé à quelque 23% au cours des années 2003 à 2006, il a été ramené de quelque 10% en raison de ces transferts. En d'autres mots, environ dix pour cent de la population échappent à ce titre au risque de pauvreté.

La question qui se pose est de savoir si, en raison des importants moyens mis à la disposition des budgets des transferts sociaux, la redistribution ne pourrait pas être organisée de façon plus efficace encore, afin de réduire le nombre des personnes considérées comme frappées du risque de pauvreté relative en fonction des critères mentionnés ci-dessus.

Il est établi que plusieurs branches de la sécurité sociale, dont l'assurance pension, subiront dans un avenir plus ou moins proche des adaptations profondes de leur système de prestations notamment, et ce dans le but de les pérenniser au profit des générations futures d'assurés et de pensionnés. Dans ce contexte, les bénéficiaires de pensions modestes ne doivent pas une fois de plus faire les frais d'une politique qui vise le salut du plus grand nombre à l'instar des conclusions majoritaires de la table ronde des pensions de 2001, le soi-disant « Rentendösch ». En effet, les parties majoritaires à cette table, tout en ajoutant largement à la précarité du système par un relèvement général des prestations, ont ignoré sciemment le phénomène des pensions les plus basses, en l'occurrence des soi-disant « Hungerrenten ». La table ronde a continué la politique de l'arrosoir, bénéfique pour de larges franges de la population, sans se soucier autrement du sort des ménages les plus vulnérables.

Cette tendance générale d'une redistribution très large est certainement responsable pour la persistance d'un taux élevé de la pauvreté relative. Cet état des choses est d'autant plus déplorable en présence des moyens exceptionnels réservés aux transferts sociaux et d'une façon générale des sommes importantes que l'Etat et le système de sécurité sociale dédient à la redistribution.

Au vu de ce qui précède il convient de conclure que l'Etat social, pourtant omniprésent dans notre société, doit être revu de fond en comble en ce qu'il n'est pas efficace alors que son action n'est pas à la hauteur des moyens mis en œuvre.

En présence de la multitude des canaux de redistribution et des transferts sociaux, il importe aussi d'analyser l'interaction existant entre ceux-ci, et ce afin d'éviter que les transferts ne se neutralisent, le cas échéant, alors que les philosophies à la base des différentes

institutions de redistribution sont contradictoires. Les responsables politiques ne doivent pas hésiter non plus à réorienter, voire à abroger les prestations ainsi identifiées. Citons à titre d'exemple de pareilles institutions difficilement conciliables entre elles, les allocations d'éducation et les prestations générées par les soi-disant « baby years ».

Mais, il s'agit surtout d'augmenter le caractère sélectif des transferts sociaux. Si un certain nombre de réformes récentes s'inscrivent dans cette logique, il importe de renforcer encore davantage cette approche notamment en matière d'allocations familiales qui doivent revenir en première ligne aux enfants relevant de ménages à faibles revenus.

Cette sélectivité pourrait aussi bénéficier aux personnes touchant une faible pension ou rente. Comme il s'agit très souvent de personnes ne bénéficiant pas de carrières d'assurance complètes en raison de l'abandon de leur activité professionnelle, notamment pour se consacrer exclusivement à leur famille, le forfait d'éducation (« Mammerent ») revenant aux personnes ayant élevé des enfants pourrait utilement servir, du moins en partie, à atténuer – par le biais d'un ciblage poussé des bénéficiaires et par un relèvement des allocations – le phénomène des soi-disant « Hongerrenten » mentionnées ci-avant et dont sont allocataires une large majorité de femmes.

Mais, cet effort de cibler davantage les bénéficiaires des transferts sociaux ne doit pas se limiter à ces deux institutions qui ne sont citées ici qu'à titre exemplatif. L'intégralité des prestations doit être revue sous cet angle, alors que c'est justement par cette approche qu'il est possible de ramener de façon sensible la pauvreté monétaire.

Adapter les transferts et les aides en fonction des nouvelles donnees societales

Il est vrai que l'organisation des transferts découle forcément des vues que porte une majorité politique sur une société, alors que ces aides sont également conçues en vue de favoriser un comportement donné. Il n'en reste pas moins qu'à partir du moment où une partie significative de cette population quitte les schémas traditionnels, une société doit se préoccuper du sort de ces personnes dans la mesure où il s'agit de personnes fragilisées et ce afin d'éviter qu'elles n'en soient exclues.

Ceci est d'autant plus indiqué au vu du profil des ménages pauvres identifiés par les statistiques et études en la matière. Les personnes vivant seules et les ménages monoparentaux ainsi que les familles nombreuses méritent une attention particulière dans ce contexte alors que leur risque de pauvreté est nettement plus élevé que celui des ménages composés de deux adultes (voir infra).

Il s'agit dès lors d'adapter encore davantage les systèmes sociaux, en fonction de ces nouvelles donnees societales. Le bien-fondé de toutes les prestations en numéraire, aides et revenus de remplacement versés par l'Etat et par les systèmes sociaux, notamment le régime des droits dérivés de différentes branches de la sécurité sociale, doivent être analysés sous cet angle de vue.

Il convient de saluer dans ce contexte l'introduction de chèques service, la modification des classes d'impôt et l'accentuation des prestations en nature.

B. La prévention de l'exclusion par des politiques plus ciblées

Alors que la pauvreté monétaire est souvent une résultante de situations spécifiques fragilisant les budgets des ménages, il importe de mettre en œuvre des actions plus ciblées permettant de prévenir cette précarité. Celles-ci peuvent se greffer utilement sur les mesures à caractère plus général évoquées ci-avant ou compléter celles-ci.

Faire accéder davantage de personnes à des logements abordables

Le coût du logement est devenu exorbitant au Luxembourg. Il n'est donc pas surprenant que ce coût range dans toutes les statistiques comme un facteur qui est responsable pour une grande partie des problèmes financiers que rencontrent les ménages. Ce coût élevé fait également qu'en dépit des salaires élevés et des prestations généreuses de nos systèmes sociaux, bon nombre de ménages au Luxembourg se retrouvent dans une situation financière précaire ou encore sont menacés de l'exclusion car privés d'habitat décent.

Pour d'autres ménages, en raison de la survenance d'un cas fortuit, telle une maladie prolongée, une situation de chômage, un divorce, etc., le poids du propre logement dans le budget du ménage devient une véritable tare les entraînant souvent dans le surendettement, voire vers l'abandon de leur logement.

Toujours est-il que le taux des personnes qui sont propriétaires de leur logement excède de loin ceux de la France et l'Allemagne. Ainsi, deux ménages sur trois sont propriétaires de leur logement au Luxembourg⁴. Ceci tient à des régimes d'aides étatiques favorables et à des taux d'intérêts débiteurs des prêts hypothécaires relativement peu élevés pratiqués par les établissements de crédit dans le passé en comparaison internationale.

Il convient néanmoins d'observer que ces aides étatiques et autres ne profitent guère aux ménages à revenus modestes alors que l'acquisition d'un logement n'est souvent pas à leur portée. Ici encore, les transferts et aides devraient être plus ciblés et revenir justement à ces couches de la population. Ainsi l'effort étatique devrait porter davantage vers la construction de logements locatifs sociaux permettant d'héberger à un loyer raisonnable les nombreux ménages, qui à l'heure actuelle sont forcés de prendre recours à des logements de fortune et ce à des prix exorbitants. Le cas échéant, il faudrait réserver davantage d'incitatifs à l'initiative privée pour combler ce besoin croissant.

4 EUROSTAT (2005).

Par ailleurs, les concepts de la location-vente et de l'emphytéose doivent être développés et répandus plus largement pour rendre le logement abordable à des couches de société moins aisées.

Aussi les initiatives visant à loger les ménages les plus démunis par le biais de garanties que les organisations non gouvernementales promouvant l'accès au logement de personnes défavorisées peuvent offrir aux bailleurs doivent-elles être fortement saluées dans ce contexte. Il en est de même de celles par lesquelles des organisations offrent pour une période transitoire des logements à coût modéré à des ménages dont l'accès à un logement décent serait autrement fermé pour les raisons mentionnées ci-avant ou à des ménages démunis en raison d'une immigration récente, d'un abandon forcé de l'ancien logement, etc.

Préparer au mieux les personnes à la vie professionnelle et à la vie en société

Bien que le fait de disposer d'une situation professionnelle stable et partant d'un revenu constant ne prémunit pas dans tous les cas contre le risque de pauvreté, il constitue néanmoins la meilleure parade contre ce risque. Il s'agit donc de porter une attention particulière au taux d'emploi dans notre société dans le but de le relever sensiblement.

Par ailleurs, en vertu des données statistiques fournies par l'ADEM, au cours des années 2007 à 2009 environ la moitié des personnes sans emploi inscrites à cette administration ne disposaient pas d'une formation accomplie ou n'avaient fréquenté qu'une formation de niveau inférieur, en l'occurrence la scolarité obligatoire de 9 années d'études. Il coule de source que ces personnes sont les premières à faire les frais d'un simple revers conjoncturel et que leur employabilité sur le marché du travail est encore plus faible en cas de crise manifeste.

Il s'y ajoute que la durée d'inscription au chômage, influant directement sur le risque de pauvreté et sur son caractère pérenne dans le chef d'une personne isolée ou d'un ménage, est beaucoup plus longue chez ces personnes. En effet, toujours d'après l'ADEM, 60% des demandeurs d'emploi de longue durée, inscrits depuis plus de 6 mois en octobre 2009, étaient des personnes ne disposant que d'un niveau de formation inférieur.

Il s'agit dès lors de rendre notre système éducatif plus performant dans le but de préparer au mieux les jeunes à la vie en société et à la vie professionnelle. Mais il s'agit surtout de combattre le phénomène trop important des départs prématurés des cursus scolaires de jeunes sans diplômes, alors que leur avenir professionnel s'en trouve fortement hypothéqué. Ce phénomène est plus important au Luxembourg que dans les autres pays de l'Union européenne. En effet, selon une étude de l'OCDE « Education at a glance 2009 », 34% des jeunes qui sortent de l'école luxembourgeoise ne disposent que d'un niveau de formation inférieur au deuxième cycle du secondaire. Le chiffre correspondant de la moyenne européenne est de 29% seulement. Ces jeunes risquent en effet de ne plus sortir du cadre d'assisté, de rester des marginaux tout au long de leur vie. La formation initiale doit partant être organisée de façon à éviter ces échecs et ce d'autant plus qu'il est

constant que les personnes ne disposant pas d'une solide formation initiale, ne prennent pas avantage par la suite de l'offre de formation continue et diminuent ainsi encore davantage leur employabilité sur le marché du travail. Ensuite, les politiques en matière d'éducation doivent davantage cibler le relèvement général du niveau de formation en dispensant une formation solide à un nombre toujours croissant de jeunes. Au-delà, la formation continue doit poursuivre les mêmes objectifs alors qu'il répond aux transformations des méthodes de travail et de l'environnement général de notre économie. Enfin, il s'agit d'éliminer des voies de garage que constituent certaines filières de formation qui mènent directement au chômage. Les récentes réformes annoncées dans l'enseignement secondaire doivent être saluées en ce qu'elles poursuivent justement ces finalités.

Les mesures de mise à l'emploi ont un rôle important à jouer pour les jeunes qui ne sont pas outillés pour accéder au premier marché de travail. Ici encore il convient d'identifier, à l'instar de l'étude menée par le CEPS en 2006⁵ et actualisée en avril 2009, celles qui sont les plus performantes et d'y orienter prioritairement les jeunes. Notons que sur la base des enseignements tirés de cette étude, les contrats d'initiation à l'emploi (anciennement dénommés stages d'insertion et de réinsertion) ont été promus à bon escient alors que ce véhicule avait montré qu'il était capable de placer presque deux tiers de ses bénéficiaires sur le marché du travail.

Nous ne voudrions finalement pas manquer de saluer dans ce contexte l'effort consenti par bon nombre d'organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine philanthropique et qui, grâce à l'engagement de leurs responsables et à des méthodes pédagogiques innovantes, réussissent à former des jeunes défavorisés qui souffrent d'une inaptitude ou d'un handicap, à les préparer à la vie professionnelle et à les intégrer sur le premier marché du travail.

Notre système éducatif, et d'une façon générale le système de promotion sociale, doivent s'inscrire dans une logique d'égalité des chances. L'« ascenseur social » doit être au centre des préoccupations de ces politiques, ceci d'autant plus qu'en raison de la composition hétérogène de notre société, il importe d'éviter que les enfants des pauvres d'aujourd'hui ne soient les pauvres adultes de demain. Cette préoccupation nous est dictée aussi en raison du fait que notre pays est un lieu d'accueil pour bon nombre d'immigrés, plus particulièrement exposés à ce risque. Cette finalité nous oblige surtout alors que son accomplissement constitue un préalable à l'avènement d'une société harmonieuse et ouverte, permettant à chacun de se réaliser et reposant sur des valeurs humanitaires, telles la justice et la cohésion sociales.

5 CEPS (2006).

Retenons en guise de conclusion que l'enrayement de la pauvreté en temps de crise ne peut se faire sans une revigoration de l'activité économique, créatrice de richesses, dont il convient d'améliorer l'organisation de la redistribution. Celle-ci passe nécessairement par une accentuation accrue de la sélectivité sociale et par une prise en compte des nouvelles données sociétales. Au-delà, la prévention de l'exclusion doit reposer sur des politiques ciblées devant relever le niveau général d'éducation et de formation, permettre l'accès au logement à des coûts abordables et promouvoir l'égalité des chances à tous les niveaux.

Bibliographie

ADEM (2009) : Bulletin Luxembourgeois de l'Emploi. N°11, novembre 2009.

BERGER, Frédéric (2007) : Le travail ne suffit pas toujours à préserver de la pauvreté. Vivre au Luxembourg, N°33, avril 2007.

CEPS (2006) : Evolution de l'efficacité des mesures pour l'emploi. 23.11.2006.

EUROSTAT – GISCO – INSEE (2005).

STATEC (2009) : Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique N°109.

Crise en W ?

MARCO WAGENER

Quelles stratégies faut-il engager pour sortir de la plus grande crise économique et financière que notre pays a connue depuis 1975 ? Tel est le grand défi à relever par les responsables politiques, sociaux et économiques à l'heure actuelle. Afin d'éviter en effet que cette crise, qui a été générée avant tout par la réduction du pouvoir d'achat frappant les classes moyennes aux Etats-Unis et aussi dans d'autres pays du monde, n'aboutisse à une longue période de stagnation économique et de mouvements sociaux, il s'agit de mettre en œuvre les stratégies de sortie adaptées. Or, malheureusement, l'on doit constater que les gouvernements du monde occidental sont loin de mettre en œuvre des politiques nouvelles renforçant l'Etat-providence, ou même l'Etat tout court, tel qu'il a été revendiqué de tous côtés il y a un an et demi. On a plutôt l'impression qu'ils sont amenés par les mêmes experts et agences de notation, qui ont pourtant une lourde responsabilité dans la crise financière, à instaurer des politiques visant une réduction supplémentaire de l'Etat-providence, fertilisant ainsi le terreau de la prochaine crise. Au lieu de chercher à appliquer les vieilles recettes de réduction des dépenses budgétaires, les gouvernements auront-ils le courage de préparer le monde de demain en trouvant la bonne voie pour sortir de la crise dans laquelle se trouvent nos sociétés et qui dépasse de loin le seul cadre budgétaire ?

Bref rappel du déroulement de la crise

Généralement, l'on situe le début de la crise financière au moment du dégonflement de la bulle immobilière qui a commencé aux Etats-Unis en février 2007, avec la multiplication des défauts de paiements sur les crédits « *subprime* » (des crédits hypothécaires consentis à des emprunteurs peu solides) qui ont provoqué la faillite d'établissements bancaires spécialisés. Suite au sauvetage de Bear Stearns par J.P. Morgan et la Federal Reserve, de nouveaux signes de craquements étaient apparus au mois de septembre 2008. Les deux plus gros organismes de refinancement hypothécaire américains, Freddie Mac et Fannie Mae, étaient mis sous tutelle début septembre. Un sauvetage d'une ampleur inégalée pour deux sociétés en partie publiques.

Mais, l'événement le plus marquant de l'année boursière fut la faillite, le 15 septembre 2008, de la banque d'investissement Lehman Brothers. Le monde de la finance était sous le choc pendant que l'Etat américain décidait de ne pas intervenir. Du coup, le marché interbancaire se grippa, plus personne ne voulait prêter à quiconque du fait des risques devenus complètement imprévisibles, et le marché vint à manquer cruellement de liquidités¹.

L'Europe et le Luxembourg étaient rapidement rattrapés par les événements, même si ceux-ci avaient leur origine loin de leurs frontières. L'on ne pouvait encourir le risque de laisser le marché financier tenter de régler seul ses propres problèmes : des faillites en cascade auraient été programmées et une spirale se serait formée, dans laquelle la crise du crédit et celle de l'économie se seraient nourries mutuellement.

L'annonce de sérieux problèmes de liquidités de la part de deux établissements financiers de tradition au Grand-Duché, Fortis et Dexia, a poussé l'Etat luxembourgeois à intervenir.

A côté de Fortis, qui fut sauvé par la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, et de Dexia, pour laquelle les Etats belge, français et luxembourgeois se portaient garants, notre pays a aussi dû assister à la faillite de la banque islandaise Kaupthing et des tribulations de Glitnir Bank, rachetée à 75% par l'Etat islandais.

Ces mesures d'aide au secteur bancaire ont fait que la dette publique du Luxembourg, qui a été particulièrement faible pendant de longues années, a doublé entre 2007 et 2008, pour passer de 6,6% du PIB à 13,5% du PIB.

Dans de nombreux pays, des banques ont été nationalisées et les Etats ont garanti l'épargne populaire pour éviter la répétition d'un scénario à la 1929. L'idéologie de la main invisible et de l'autorégulation du capitalisme a semblé voler en éclats au profit d'un nouveau credo : l'*Intervention de l'Etat*. Non sans conséquences. L'opinion publique, et, sous sa pression les gouvernements, commencent à demander des comptes. Devant les pertes astronomiques des banques et les interventions des Etats non moins impressionnantes en moyens financiers, le public veut savoir comment il put être possible d'en arriver là, et surtout : à qui la faute ? La faute aux dirigeants financiers, à une mauvaise régulation, à un mauvais contrôle ou à un mauvais système tout court ?

Des plans « anti-crise » ont été mis en place aux Etats-Unis et dans les pays européens dans le but de stabiliser le secteur bancaire, mais aussi de relancer l'économie qui souffre d'une diminution notable de la demande.

1 Conseil économique et social (2009).

Des inégalités et la perte du pouvoir d'achat à l'origine de la crise

En effet, derrière la bulle immobilière aux Etats-Unis se cachait une autre crise, celle de la perte du pouvoir d'achat des ménages américains, notamment ceux appartenant à la classe moyenne. Le surendettement des ménages et la crise des « *subprimes* » aux Etats-Unis ont également été la conséquence d'une politique outrancière de modération salariale au cours des dernières décennies ayant entraîné une stagnation des revenus des ménages dans les tranches inférieures de revenus. Cette stagnation des revenus, assortie de la volonté desdits ménages de participer tout de même à la société de consommation, n'a pas seulement conduit à un surendettement en matière de crédits hypothécaires ; les prêts à la consommation et les dettes des cartes de crédit représentent également le risque d'une nouvelle vague de la crise financière.

L'explosion des inégalités aux États-Unis dans la distribution des revenus est donc en quelque sorte sous-jacente à la crise actuelle. Ceci devrait constituer un signal d'alarme pour les hommes politiques européens, étant donné que, sur notre continent, et aussi au Luxembourg, les inégalités entre facteurs de production sont en augmentation et que la propension à vouloir copier le modèle économique néoclassique est grande au sein de l'élite européenne. Une répartition plus équilibrée des fruits de la croissance entre capital et travail, entre hauts et bas revenus, voire entre riches et pauvres, s'impose également pour éviter des crises économiques futures d'une telle ampleur.

Le modèle économique mis en place aux Etats-Unis à partir de 1980 s'est de plus en plus basé sur la dette et l'inflation des prix des actifs au détriment d'une augmentation des salaires pour générer de la demande².

La deuxième faille du paradigme économique américain était l'interconnexion des Etats-Unis avec l'économie mondiale sous la forme d'une triple hémorragie caractérisée par le développement des importations, la perte des emplois manufacturiers et l'externalisation des investissements.

La dérégulation et les excès de la finance étaient des aspects importants de ce modèle, ils ont significativement contribué à la création de la bulle immobilière, puisque leur fonction était d'entretenir la croissance de la demande en rendant des montants de crédit de plus en plus importants facilement accessibles.

Pendant que ce modèle s'est de plus en plus démonté lui-même en sapant l'augmentation des revenus et en accumulant des dettes, l'économie a eu besoin de bulles de plus en plus importantes afin de croître.

2 Palley (2009).

Le modèle défectueux des relations avec l'économie mondiale a accéléré le processus de démontage et a créé le besoin d'une bulle énorme que seul le secteur immobilier pouvait offrir. Toutefois, lorsque cette bulle éclata, elle entraîna avec elle l'économie entière à cause de sa dépendance massive de l'endettement des ménages.

Ainsi, alors que le modèle de croissance des Trente Glorieuses basé sur une augmentation continue des revenus des classes moyennes avait été démonté, le nouveau modèle de croissance « néolibéral » a implosé. Les Etats-Unis ont besoin d'un nouveau paradigme économique et d'un nouveau modèle de croissance. Mais ce besoin se fait sentir de plus en plus au niveau européen aussi. La stratégie de Lisbonne, basée principalement sur la compétitivité en ignorant totalement la nécessité d'une augmentation des revenus des travailleurs et d'un renforcement de leur bien-être, n'est pas la bonne voie pour le nouveau modèle qui doit renouer avec un partage plus équilibré des richesses, si nous voulons échapper à une longue période de stagnation économique.

Cette crise sociale, une crise du pouvoir d'achat, causée par la baisse relative continue des salaires et de la hausse des prix de l'immobilier, des taux d'intérêt, des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, pouvait également être observée en Europe, bien avant l'automne de 2008. Par exemple, cette évolution néfaste peut entre autres être documentée par le nombre croissant de personnes qui ont recours à la vieille méthode du prêt sur gage.

Ainsi, le Crédit Municipal de Paris (Mont-de-Piété) connaît une activité record depuis 2008. Chaque jour, plus de 500 personnes poussent la porte de l'institution. En deux ans, le nombre de mises au clou a progressé de 26%. Il est intéressant de noter que la résurgence des dépôts a commencé en mars 2008, donc quelques mois déjà avant le début de la crise financière³.

De même, dans d'autres pays européens, de plus en plus de prêteurs sur gage sont en train de s'établir, offrant leurs services à des personnes dont les moyens financiers ne suffisent plus pour faire face aux dépenses.

La réponse politique à la crise

La politique semblait reprendre le dessus et une nouvelle régulation internationale a semblé voir le jour, notamment par la réunion du G20. Or, les seules mesures immédiates, décidées lors du sommet réunissant les chefs d'Etat et de gouvernement du groupe des 20 à Londres le 2 avril 2009, concernaient l'établissement d'une liste noire des paradis fiscaux et des pays fiscalement non coopératifs. L'OCDE dut publier la liste de ces Etats qui n'étaient pas en conformité avec les règles mondiales d'échange d'informations fiscales.

3 Les matins de France Culture, 19 février 2010.

Or, l'OCDE publia non seulement une liste noire, mais également une liste grise, sur laquelle figurait le Luxembourg. Suite à cette inscription sur la liste grise, le Luxembourg s'est efforcé d'en être rayé. Pour être « blanchi », il a signé une vingtaine d'accords fiscaux bilatéraux avant la fin de l'année 2009.

Sur le plan luxembourgeois, un certain nombre de mécanismes furent mis en place pour lutter contre l'augmentation du chômage. Ainsi, de plus en plus d'entreprises furent autorisées à avoir recours au chômage partiel et de nouveaux types de contrats ont été créés pour lutter contre l'augmentation du chômage des jeunes.

La réponse du monde du travail à la crise

Le 11 décembre 2008 fut instituée à la Chambre des Députés une Commission spéciale « Crise économique et financière ». Cette commission reçut tous les acteurs socio-économiques du Luxembourg, dont également la Chambre des salariés qui présenta une série de propositions pour préparer l'après-crise.

Au mois de mai 2009 eurent lieu des manifestations syndicales importantes dans plusieurs grandes villes européennes à l'initiative de la Confédération européenne des syndicats. Des dizaines de milliers de personnes à travers l'Europe ont manifesté sous le mot d'ordre « Nous ne payons pas pour votre crise ».

Au Luxembourg, le samedi 16 mai 2009 a eu lieu une grande manifestation organisée à l'initiative de l'OGB-L, auquel se sont joints officiellement l'ALEBA, la CGFP, la FGFC, le FNCTTFEL, le LCGB, et le Syprolux (ces organisations ont figuré comme signataires de l'appel à manifester).

A côté de ces syndicats, des organisations syndicales comme le NGL-SNEP ou le NVGL, de même que l'association étudiante UNEL ou le Foyer de la femme, ont participé à la manifestation.⁴

Les appels à participer à la manifestation signés par les syndicats organisateurs étaient focalisés quant à eux sur les mots d'ordre suivants : « Pour nos emplois. Pour notre pouvoir d'achat. Pour notre sécurité sociale. Ensemble contre tout démantèlement social ! »

La manifestation a été un succès numérique de l'avis de l'ensemble des commentateurs, même si les estimations du nombre de participants ont varié entre 15.000 (*Luxemburger Wort*) et 30.000 (*Tageblatt*) manifestants.

4 Thill & Thomas (2009).

Dangereuses propositions de sortie

Toutefois, ces mois où une majorité de citoyens et d'hommes politiques réclamaient un nouveau paradigme économique semblent loin, très loin. A l'heure actuelle, nous sommes plutôt retournés aux temps d'avant la crise, où les employeurs et la majorité des hommes politiques réclament des réformes structurelles qui vont à l'encontre des occupations fondamentales des travailleurs et de leurs familles et que l'on ne peut qualifier que de dangereuses propositions de sortie.

Les mesures de sauvetage des établissements bancaires et les dépenses consacrées à la relance de l'activité économique générale, ont conduit à une augmentation considérable des déficits budgétaires des Etats européens, et aussi à un gonflement de la dette. Toutefois, en présence de l'affaissement de la conjoncture dans une mesure jamais connue depuis 1945, il conviendrait plus que jamais de prendre en compte l'esprit sous-jacent au pacte de stabilité et de croissance qui permet de réagir à des phases de faible conjoncture économique. Si le pacte a pour objectif de voir les pays de la zone euro atteindre l'équilibre budgétaire, il les autorise à dépasser les 3% de déficit public en cas de grave récession économique.

Mais, à l'heure où les acteurs économiques ne peuvent absolument pas dire dans quelle direction va s'orienter l'économie de nos pays dans les années 2010 et 2011, dès novembre 2009, la Commission européenne a déjà demandé aux Etats membres de pratiquer une politique d'assainissement budgétaire dès 2011, les prévisions de croissance étant nettement supérieures à la croissance potentielle de la zone euro.

On pourrait répliquer dans un premier temps que, pour ce qui est de la croissance potentielle du Luxembourg, le STATEC l'a évalué il y a un an et demi⁵, à 4% au Luxembourg. Avec des taux de croissance prévus de 2,5% pour 2010 et 3% pour 2011, l'on serait au-dessous de la croissance potentielle⁶ et en raison de cet écart de production, il faudrait continuer la politique expansionniste et, en tout cas, éviter de freiner les dépenses publiques.

Ensuite, le concept de croissance potentielle est lui-même sujet à controverse, puisqu'il s'agit du niveau de production qui peut être réalisé de manière soutenable, c'est-à-dire sans générer des déséquilibres sur les marchés des biens et du travail. Généralement, c'est le niveau de la production qui peut être atteint sans créer des tensions inflationnistes. L'on voit déjà qu'un tel niveau peut bien s'accommoder d'un certain taux de chômage que l'on peut d'ailleurs lier au NAIRU (*non accelerating inflation rate of unemployment*), notion fort

5 STATEC (2008).

6 La 11^e actualisation du programme de stabilité a réduit en février 2010 la croissance potentielle à respectivement 2,2% et 2,1% pour 2010 et 2011, en argumentant que les crises financières réduiraient la croissance potentielle, ce qui n'est cependant pas vrai de manière absolue, voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

critiquée puisqu'elle accorde la priorité absolue à la lutte contre l'inflation en négligeant l'existence du chômage, voire en l'acceptant.

Les citoyens risquent de payer deux fois

On a donc l'impression qu'un nombre important d'institutions et d'experts se refusent à tirer toutes les leçons de la crise. Au lieu de s'interroger sur la responsabilité des politiques antérieures dans l'émergence de la crise, ils réclament le retour à ces politiques comme si rien ne s'était passé⁷ !

Deux théories peuvent être à la base de ces stratégies de sortie des déséquilibres budgétaires. La première, la plus honorable, est que le gonflement des déficits et des dettes amène certains gouvernements à prendre peur et à pratiquer trop rapidement des politiques restrictives, qui pèseraient toutefois lourdement sur la reprise.

La deuxième est que les difficultés des finances publiques servent de prétexte pour réduire les dépenses publiques (en particulier les dépenses sociales). C'est ce que Paul Krugman appelle « *starving the beast* » (affamer la bête ou dégraisser le mammouth). D'après lui, il s'agirait d'une stratégie bien réfléchie et appliquée par les hommes politiques. Ceux-ci n'ont en effet pas le courage de s'attaquer d'emblée à la sécurité sociale, qui jouit généralement d'une très bonne réputation dans la population entière. C'est pourquoi ils engagent d'abord des réductions fiscales, qui sont bien accueillies par les électeurs. Plus tard, l'Etat ne dispose plus des moyens budgétaires nécessaires au financement de l'Etat-providence et, confronté à une crise économique et au vieillissement de la population, il est forcé de pratiquer des coupes dans ses dépenses sociales⁸.

Or, nous ne devons pas oublier que ce ne sont pas des hausses excessives des dépenses sociales qui sont responsables des déficits actuels. Selon le Fonds monétaire international (FMI), les pays du G20 ont consacré en moyenne 17,6% de leur PIB au soutien direct du système bancaire et seulement, toujours en moyenne, 0,5% du PIB en 2008, 1,5% en 2009, et 1% en 2010 en mesures budgétaires discrétionnaires. Et il convient de noter que, sur les trois années considérées, la somme des plans de relance des pays membres de la zone euro fut seulement de 1,6% de son PIB, comparée à 5,6% pour les Etats-Unis⁹.

Des politiques visant à réduire le système de protection sociale sont cependant socialement et économiquement dangereuses. Elles auront pour effet d'obliger les ménages à épargner davantage afin de mettre de côté les sommes nécessaires au financement de leurs dépenses de santé et de leurs retraites. Ne devrait-on pas d'abord augmenter les recettes

7 Mathieu & Sterdyniak (2009).

8 Krugman (2010).

9 Fitoussi (2010).

fiscales en procédant à une augmentation de la taxation des profits financiers et une lutte plus intense contre l'évasion fiscale ?

De telles propositions ne sont pourtant pas toujours les bienvenues dans certains cercles, où l'on trouve confort dans les vieilles recettes qui nous ont conduits vers la situation dans laquelle nous nous trouvons à l'heure actuelle.

Le retour des experts...

Au Luxembourg, ces recettes reposent notamment sur l'essai du Professeur Fontagné¹⁰, qui, lors d'une soirée organisée par un business club, à laquelle les représentants des travailleurs ont été admis en dernière minute, a proposé les mesures suivantes :

- une baisse des contributions sociales,
- une baisse des allocations de chômage,
- l'augmentation de la concurrence sur le marché des biens.

En s'appuyant sur un modèle théorique de l'économie du Luxembourg (LSM – Luxembourg Structural Model), M. Fontagné estime que des réformes structurelles sont indispensables en présence d'une crise dépassant le simple point bas d'un cycle économique. Les conditions du crédit, la demande externe provenant du reste de la zone euro, la productivité globale des facteurs sont, d'après lui, probablement durablement affectés. La crise aurait des conséquences de long terme, elle réduirait la croissance potentielle. Un processus de réforme partageant le fardeau de l'ajustement entre les finances publiques, les entreprises et les salariés serait de nature à remettre le Luxembourg sur sa trajectoire de prospérité.

Le modèle LSM fait ressortir des répercussions positives de ces trois mesures, augmentant la croissance potentielle à plus long terme. Indépendamment du fait que le concept de croissance potentielle peut également être analysé de manière fort critique (il s'agit en gros de la croissance qui peut être réalisée sans provoquer des tensions inflationnistes), le modèle repose sur des hypothèses classiques du point de vue de la théorie économique. Ainsi, la baisse des contributions sociales provoquerait une augmentation du revenu disponible des ménages ayant un impact positif sur la demande, une baisse des indemnités de chômage rendrait le travail plus attrayant et une augmentation de la concurrence ferait pression sur les prix, ce qui augmenterait également le pouvoir d'achat des ménages. De tels résultats ne sont d'ailleurs pas surprenants, étant donné que le modèle est basé sur des hypothèses de marchés parfaits. D'autre part, même si le modèle prend en compte certaines spécificités du Luxembourg (travail transfrontalier), les variables qu'il utilise ne reposent pas sur des données de l'économie luxembourgeoise. Nos femmes et hommes politiques devraient donc

10 Fontagné (2009).

réfléchir plus de deux fois avant d'utiliser ce modèle comme base sur laquelle ils désirent engager des réformes.

De plus en plus d'économistes estiment que le moment choisi est beaucoup trop précoce pour mettre en œuvre des politiques de rigueur budgétaire. Paul Krugman¹¹ écrit que « l'hystérie des déficits » peut pousser nos économies vers une nouvelle récession alors que l'on ne commence qu'à sortir de la dernière. D'après Paul de Grauwe¹², professeur de sciences économiques à l'université catholique de Louvain, les marchés poussent les Etats à mettre prématurément en place des politiques de rigueur avant que l'économie ne soit suffisamment rétablie pour les supporter.

Or, après les années 2008 et 2009, pendant lesquelles les plus grands dangers pour l'économie mondiale ont été conjurés par les Etats, ceux-ci se voient accusés d'avoir trop augmenté leurs dépenses.

...et des agences de notation

A ce jeu participent aussi les agences de notation, celles qui portent une lourde responsabilité pour la crise financière dans la mesure où elles ont fortement sous-évalué les risques inhérents à la détention des titres « *subprimes* ». Le fait que ces agences se mettent à redoubler leur surveillance sur la dette des Etats et que les marchés, qui en furent les victimes, leur accordent à nouveau la plus grande attention, est qualifié de comble du cynisme par Jean-Paul Fitoussi¹³.

Aujourd'hui, on passe complètement sous silence les sommes considérables consacrées au sauvetage des établissements financiers et l'on se focalise sur les moyens, somme toute assez faibles mis en œuvre pour atténuer les souffrances sociales des populations touchées par la crise économique.

En voulant réduire maintenant les dépenses publiques, surtout sociales, les gouvernements feront payer leurs contribuables deux fois, une fois pour le sauvetage des banques et une deuxième fois, pour revenir rapidement à l'équilibre, puisque la dette publique est considérée comme mauvaise.

Les responsables politiques ne tirent aucune leçon de la crise, mais retournent carrément aux politiques d'avant la crise.

11 Krugman (2010).

12 De Grauwe (2010).

13 Fitoussi (2010).

Utiliser la crise comme une chance

Au lieu d'être obsédés par les déficits et les dettes publics, les pays européens devraient plutôt adopter des objectifs en termes de lutte contre la pauvreté et le chômage. Ceci signifie qu'ils doivent s'abstenir de mettre en œuvre des politiques budgétaires restrictives tant que le chômage ne diminue pas à un rythme satisfaisant vers un niveau de plein emploi.

La crise économique risque d'exclure un nombre croissant de personnes vulnérables de la participation à la vie sociale. Or, la Stratégie de Lisbonne devait conduire à l'éradication de la pauvreté en Europe à l'horizon 2010. Force est de constater que la pauvreté et l'exclusion sociale restent un mal ancré dans l'Union européenne. C'est pourquoi une mobilisation forte et un engagement déterminé sont plus que jamais nécessaires pour combattre la pauvreté. Cette mobilisation doit être menée simultanément sur deux fronts : la protection sociale et l'emploi.

Pauvreté de l'Etat, richesse du secteur privé

Lutter contre la pauvreté, ce n'est pas seulement fournir des remèdes, mais c'est soigner en amont en confortant et en améliorant les systèmes de protection sociale. C'est aussi assurer à tous des revenus décents, quelle que soit la situation sociale, professionnelle et personnelle. C'est encore, développer des services sociaux et de santé de qualité, accessibles à tous et abordables financièrement.

Des inégalités croissantes auraient en effet des conséquences graves pour l'équilibre sociétal. Si les différences entre riches et pauvres sont perçues comme insurmontables par une partie prépondérante de la société, l'acceptation de la société démocratique et de l'ordre économique risquent d'être mis en question.

Ce danger est d'autant plus grand qu'une partie importante de la population ne bénéficie pas des augmentations de revenu de l'économie. Des évolutions qui auront pour résultat un clivage, voire une opposition entre groupes riches et pauvres de la société ne sont pas seulement inacceptables d'un point de vue social, mais constituent une faille sociale et sociétale et représentent un danger pour l'ordre sociétal.

Le discours sur la pauvreté et son éradication ne peut donc pas être mené sans demander des efforts aux groupes aisés de notre société. C'est à bon escient que le plan d'action contre la pauvreté allemand s'appelle « *Armuts- und Reichtumsbericht* » (rapport sur la pauvreté et la richesse). Comment en effet parler de la pauvreté si l'on ne met pas également l'accent sur la responsabilité de ceux qui ont des conditions de revenus et de vie beaucoup plus agréables ?

La prospérité des ménages aisés les oblige à assumer leur responsabilité sociale. Un isolement des groupes aisés de nos sociétés romprait le consensus social qui est à la base de notre Etat social. Une compartimentation accrue de nos sociétés serait un frein à la

cohésion sociale et au développement économique. C'est pourquoi la redistribution par la politique sociale est indispensable. En particulier, les tranches de la population les plus aisées doivent fournir leur contribution. Elles doivent participer à la lutte contre la pauvreté surtout des familles nombreuses et des familles monoparentales et la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté, notamment par le maintien de leur contribution au financement de la protection sociale.

Une politique fiscale, au lieu d'être un seul facteur de compétitivité économique, doit davantage être axée sur la responsabilité sociale et les possibilités matérielles de la partie la plus aisée de la population, de sorte à associer celle-ci selon sa capacité contributive au financement des biens et services collectifs. Concrètement, il s'agit de mieux prendre en compte les revenus plus élevés et la fortune, surtout les successions. Les personnes appartenant aux tranches de la population les plus pauvres ont également un droit à la participation au sein de notre société. Elles ne doivent pas être considérées comme des perdants de notre système économique. La mobilité sociale ascendante doit être améliorée de façon décisive. La prospérité n'est pas mesurée individuellement, mais doit être vue sous l'angle du bien-être et de la sécurité sociale de tous les citoyens.

En présence de revenus et de fortunes privés considérables dans une partie de la société, l'Etat-providence doit garantir des droits sociaux fondamentaux pour tous et mettre à disposition les infrastructures publiques nécessaires au développement social. Des citoyens aisés ou riches jouent un rôle important en matière de sécurisation de l'Etat-providence. Au-delà de leur contribution financière, ils peuvent participer à mettre en place le cadre de l'engagement bénévole et citoyen en vue du renforcement de la solidarité au sein de notre société.

Il s'agit d'éviter l'émergence de ce que l'économiste américain John Kenneth Galbraith¹⁴ appelait le contraste entre la richesse du secteur privé et la pauvreté du secteur public (*private opulence and public squalor*).

Un nouveau partage du temps de travail

Si la récession semble terminée, les conséquences sociales de la crise commencent à peine à émerger. L'on peut craindre qu'une fois la mer retirée, le paysage social n'apparaisse encore plus désolé. Si le chômage a augmenté de manière considérable, le sous-emploi s'est aussi fortement développé. Pour la première fois depuis de longues années, le Luxembourg ne connaît presque plus de croissance de l'emploi. Le chômage partiel a augmenté dans une mesure encore jamais vue au Luxembourg.

14 Galbraith (1998).

L'impact de la récession est particulièrement fort sur les jeunes dont une bonne partie, notamment les moins qualifiés, risquent d'être écartés du marché du travail pour longtemps. Et pour ceux qui ont la chance d'accéder au marché du travail, les effets de précarisation peuvent être durables. Des travaux statistiques montrent en effet que chaque génération occupe finalement moins d'emplois stables que la précédente. Les jeunes ont d'ailleurs une conscience forte de cette précarisation. Ils l'ont exprimé clairement lors des manifestations contre le projet de loi 5611, en novembre 2006.

D'autre part, en sortie de crise, la recherche de rentabilité accélère la précarité de ceux qui ont un emploi. Le stress au travail et le mal-être dans les entreprises augmentent partout, les absences pour causes de maladie diminuent, étant donné que les travailleurs malades ont peur de perdre leur emploi. Cette diminution des absences n'est pas un phénomène positif dans la mesure où elle n'est pas la conséquence d'une amélioration des conditions de travail, mais résulte de la pression expresse ou latente de l'employeur et des collègues de travail.

Dans la récession, bien des dispositifs qui ont permis d'amortir le choc sur l'emploi s'apparentent à une réduction du temps de travail de fait : chômage partiel, baisse des heures supplémentaires, modifications des contrats de travail par une réduction de la durée du travail. Dans la période de sortie de crise, les entreprises vont chercher à rétablir leur rentabilité en ajustant à la baisse les effectifs ou en multipliant les contrats précaires.

Cette sortie de crise n'offre-t-elle pas la chance idéale pour réfléchir à un meilleur partage du temps de travail et de la valeur ajoutée ? La question que l'on devrait poser à nouveau est celle de la répartition du volume global de travail : après tout, le chômage est une forme-limite de réduction du temps de travail¹⁵. Pour viser à nouveau le plein-emploi, ne faudrait-il pas modifier radicalement le mode de partage du travail (durée du travail réduite, plus d'emplois) et de la répartition des revenus (moins de dividendes, plus de salaires) ?

Si cette modification n'est pas amorcée, on va vers un bricolage social qui va durcir toutes les tendances déjà à l'œuvre, que l'on peut résumer par un fractionnement du salariat avec une multiplication des statuts précaires, sous la double pression de la quête de rentabilité des entreprises et du rééquilibrage des finances publiques.

Nous voyons bien que cette précarisation est déjà à l'œuvre dans les pays voisins par les lois dites Hartz en Allemagne et à travers le Revenu de solidarité active (RSA) en France. Ces dispositifs encouragent encore davantage qu'auparavant les salariés à accepter des emplois à temps partiel faiblement rémunérés. En France, les premiers bilans, certes partiels, tirés de l'expérimentation du RSA confirmeraient que ce risque existe bel et bien. Dans les zones tests où était expérimenté le RSA, les emplois retrouvés se concentrent davantage sur les temps partiels et ils sont moins rémunérateurs que les emplois retrouvés dans les

15 IRES (2009).

zones témoins (où le RSA n'était pas expérimenté). Dans ces conditions, le risque existe que le RSA, comme les dispositifs analogues de soutien aux bas salaires du type de la Prime pour l'emploi, ne soit pas une solution à la précarité mais, au contraire, un des éléments qui contribuent, sinon à son développement, du moins à son maintien.

De même, au Luxembourg, au cours des années, nous avons mis en place des dispositifs, qui, bien qu'ils favorisent l'emploi de catégories de travailleurs défavorisées, peuvent également être apparentés à un subventionnement des entreprises. Le risque qui en résulte est la mise à disposition de celles-ci d'une main-d'œuvre employée de manière ciblée en vue d'une maximisation de la rentabilité. Le coût qui en résulte est à supporter par la collectivité.

Conclusion

Au moment de la rédaction de cet article, les indices boursiers majeurs continuent de monter de sorte que les pertes (boursières) subies seront bientôt épongées. Parallèlement, nous assistons à des spéculations intenses contre la monnaie européenne et à une augmentation des conflits de travail partout en Europe. Au Luxembourg, tout le monde est en attente des réunions de la tripartite, qui doit discuter de compétitivité, de finances publiques et d'emploi.

Or, une sortie immédiate de la crise n'est pas assurée si l'on choisit les faux remèdes. Au contraire, une crise en W ou une « récession à double creux » pourrait sévir si les gouvernements n'acceptent pas la hausse des déficits publics, réduisent les dépenses et augmentent la fiscalité trop tôt. Loin de favoriser la reprise économique, de telles politiques pourraient entraîner l'économie dans une longue stagnation. Aurons-nous le courage d'explorer de nouvelles pistes en profitant de la crise pour commencer à renforcer notre Etat-providence dans l'intérêt de tous ?

Bibliographie

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2009) : Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays. <http://www.ces.public.lu/fr/avis/avis-annuels/2009-avis-annuel.pdf>, 3 avril 2009.

DE GRAUWE, PAUL (2010) : The Greek Crisis and the future of the Eurozone. www.eurointelligence.com, 11 mars 2010.

FITOUSSI, JEAN-PAUL (2010) : Après la crise, un conte parfaitement immoral. Le Monde, 4 janvier 2010. http://www.lemonde.fr/opinions/article/2010/01/04/apres-la-crise-un-conte-parfaitement-immoral-par-jean-paul-fitoussi_1287172_3232.html.

FONTAGNÉ, LIONEL (2009) : Compétitivité du Luxembourg : après la bulle. http://www.paperjam.lu/archives/2010/02/2901_Interview_Fontagne/Essai_Fontagne_2009.pdf.

GALBRAITH, JOHN KENNETH (1998) : *The Affluent Society*. 40th Anniversary Edition, p. 191, 18 November 1998. Houghton Mifflin, Boston.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): 11^e Actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014. Ministère des Finances, janvier 2010. http://www.mf.public.lu/publications/programme/11e_progr_stabilite_croissance.pdf.

IRES (2009) : *La France du Travail : Données, analyses, débats*. Ouvrage collectif de l'IRES. Éditions de l'Atelier, 17 septembre 2009.

KRUGMAN, PAUL (2010) : *The Bankruptcy Boys*. *The New York Times*, 21 février 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/22/opinion/22krugman.html>.

KRUGMAN, PAUL (2010) : *Fiscal Scare Tactics*, *The New York Times*, 5 février 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/05/opinion/05krugman.html>.

MATHIEU, CATHERINE & STERDYNIK, HENRI (2009) : *Quelles stratégies budgétaires de sortie de crise ?* Lettre de l'OFCE N° 315, 2 décembre 2009, Centre de recherche en économie de Sciences Po, Paris. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/315.pdf>.

PALLEY, THOMAS I. (2009) : *America's Exhausted Paradigm : Macroeconomic Causes of the Financial Crisis and Great Recession*. Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin. http://www.newamerica.net/files/nafmigration/Thomas_Palley_Americas_Exhausted_Paradigm.pdf.

STATEC (2008) : *La situation économique au Luxembourg. Évolution récente et perspectives*. Note de Conjoncture N° 2-2008, p. 89, 25 novembre 2008, Luxembourg. http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/noteConjoncture/2008/note_conjonct_02_08/note_conjonct_02_08.pdf.

THILL, PATRICK & THOMAS, ADRIEN (2009) : *Le « modèle social luxembourgeois » au défi de la crise*. *Gouvernance & Emploi* N° 12, décembre 2009, CEPS/INSTEAD, Luxembourg. <http://www.ceps.lu/pdf/10/art1493.pdf?CFID=911732&CFTOKEN=42407645&jsessionid=8430e2ea6b752e51092d2880655471b5b487>.

Die Chance des Neuanfangs

MIKE MATHIAS

Die Krise ist mittlerweile auch in Luxemburg angekommen. Wir nehmen sie vor allem als Wirtschaftskrise wahr: Kurzarbeit reduziert die Löhne, Arbeitsplätze werden abgebaut, Betriebe werden geschlossen, Menschen verlieren ihren Job und damit ihr Einkommen und ihre Stellung in der Gesellschaft. Ist unser „Wohlstand“ in Gefahr?

Vor knapp drei Jahren wurde weltweit von einer Nahrungsmittelkrise gesprochen, als infolge von Finanzspekulation die Nahrungsmittel- und Energiepreise auf Rekordhöhe stiegen. Millionen Menschen hatten plötzlich nicht mehr genug Geld, um sich satt zu essen. Anstatt der ehemals 850 Millionen leiden heute eine Milliarde Menschen täglich Hunger.

Gleichzeitig warnen die Wissenschaftler des UN-Klimarates vor den sich verschärfenden Anzeichen des globalen Temperaturanstieges mit erschütternden Konsequenzen für die Menschen, nicht nur in Entwicklungsländern. Sich verschlechternde Ernten, sich schneller verbreitende Krankheiten, mangelndes Trinkwasser, der steigende Meeresspiegel bedrohen die politische Stabilität zahlreicher Staaten der Erde. Etwa die Hälfte der Menschheit ist direkt betroffen.

Lassen sich die Ursachen der diversen Nahrungsmittel-, Energie-, Finanz-, Wirtschafts-, Biodiversitäts- und Klimakrisen sauberlich trennen? Handelt es sich um einen historischen Zufall, dass just als das marode Kreditgeschäft in den USA platzt, die Spekulation mit landwirtschaftlichen Rohstoffen derart vehement die Nahrungsmittelpreise hochschnellen lässt? Wird der Biokraftstoffboom die Energiekrise lösen können, ohne dass wir über das rasante Wachstum der globalen Mittelschichten und ihres Ressourcen-Konsums nachdenken? Auf wessen Kosten werden wir den Kampf gegen die entsetzliche Armut führen, oder lässt sich globale Ungerechtigkeit etwa erträglich gestalten?

Eine doppelte Schieflage

Wenn in dieser Krise neben allem Elend auch die Chance zu einer nachhaltigeren und damit gerechteren Entwicklung unseres Landes in einer globalisierten Welt liegen soll, dann müssen wir überlegen in welche Richtung der Zug weiterfahren soll, bevor wir die Weichen stellen. Hierzu einige Anregungen.

Allenthalben werden derzeit Konjunkturprogramme aufgelegt, damit die Wirtschaft wieder wachsen kann. Ökonomisch ist es zwar unbegründet, politisch gilt jedoch noch immer das Credo, dass es ohne Wachstum keine Arbeitsplätze geben kann und dass das Wachstum des Bruttoinlandproduktes – und nur dieses – die notwendigen Mittel bereit stellen kann, um soziale Ausgleichs-Maßnahmen zu finanzieren und Umweltprobleme zu beheben.

Aber kann eine Ressourcenkrise durch einen steigenden Verbrauch von Ressourcen behoben werden? Kann mehr soziale Gerechtigkeit entstehen, wenn zwar die Schulden der „Systembanken“ abgesichert werden, aber nicht die Einkommen der Menschen? Wird eine Kreditkrise durch mehr und billigere Kredite behoben werden?

Können wir diese Systemkrise überwinden, wenn wir nicht das Wachstum der Ökonomie an der *Begrenztheit der natürlichen Ressourcen* ausrichten und uns offen und ehrlich mit der *Notwendigkeit der sozialen Gerechtigkeit* auseinander setzen, wohl wissend dass die allermeisten von uns in Luxemburg derzeit zu den Gewinnern der Globalisierung gehören? An diesen beiden Herausforderungen müssen sich die Krisenprogramme messen lassen.

Der Überkonsum von Ressourcen

Derzeit verbraucht die Menschheit 30% mehr nachwachsende Ressourcen, als die Erde uns zur Verfügung stellt. Dies ist unser ökologischer Fußabdruck, er misst wie viel natürliche Ressourcen wir für Nahrungsmittel, Wohnen, Verkehr, Freizeit usw. verbrauchen. Dem wird die Biokapazität unserer Erde gegenübergestellt, das heißt die Mengen an nachwachsenden Rohstoffen, die Ackerflächen, Wiesen, Wälder, Flüsse, Seen und Meere uns zur Verfügung stellen, sowie jene Biokapazität, die die Natur braucht, um die Abfälle zu bewältigen, die wir ihr aufhalsen.

Wie können wir 30% mehr Ressourcen benutzen als die Natur uns zur Verfügung stellt?

Nun, wir verschulden uns: wir verbrauchen das Kapital der Natur, welches uns nicht einmal gehört, denn wir haben die Erde ja nur von unseren Kindern geliehen. Deutlich wird dies am Klimawandel: wir nutzen die Atmosphäre als Abfalleimer unserer CO₂-Gase, der Eimer aber läuft über und das Klima verändert sich dramatisch. Aber auch die schwindenden Fischgründe der Ozeane, das immer schnellere Abholzen der Primärwälder, der Verlust der Biodiversität geben Zeugnis davon, dass wir die Erde von der wir leben ruinieren, wenn wir so weiter machen wie bisher. Im Laufe der nächsten zwei Generationen, werden die Auswirkungen des Klimawandels alltäglich und deutlich fühlbar. Bis zum Jahr 2050, wird der industrielle Fischfang eingestellt sein, wegen Mangel an Fischen. Diese Liste lässt sich weiterführen, dieser Konsumstil nicht.

Dies ist nicht nur eine Katastrophe für die natürliche Umwelt, es ist vor allem auch eine Katastrophe für uns Menschen. Der Meeresspiegel steigt, Nahrungsmittel werden knapp, Menschen werden sich auf die Suche nach besseren Lebensbedingungen machen, Staaten werden fragil, Kriege werden um Rohstoffe gefochten. Hiervon werden mehrere Milliarden Menschen direkt betroffen sein. Dadurch wird sich auch das Leben in Luxemburg grundlegend verändern.

Wir können darauf reagieren indem wir versuchen die so genannten externen Kosten, die die Betriebe nicht bezahlen müssen (Umweltverbrauch) durch Steuern und Akzisen auf den Endpreis der Produkte aufzuschlagen. Was sagen wir dann den Menschen die dadurch von der modernen Warenwelt und unserer Gesellschaft ausgeschlossen werden? Darf die Lösung der ökologischen Frage auf Kosten der sozialen Gerechtigkeit erfolgen? Sicherlich nicht!

Trotzdem müssen wir den überhöhten Ressourcenverbrauch drosseln, wir dürfen diese Herausforderung nicht weiter vor uns herschieben.

Der Mangel an Gerechtigkeit

Die zweite grundlegende Ursache der derzeitigen Krisen ist der Mangel an Gerechtigkeit in der Verteilung des Reichtums und der Macht. Die konzerngetriebenen Konsumenten im Norden wie im Süden haben durch ihre Kaufkraft die Macht, die Ressourcenflüsse nach ihren Wünschen zu dirigieren und so zum Beispiel afrikanische Fische zu Schweinefilets zu verarbeiten und brasilianischen Regenwald in Biosprit umzuwandeln. Die daraus folgenden höheren Lebensmittelpreise treffen aber vor allem jene Bevölkerungsschichten mit weniger Kaufkraft, egal wo diese leben.

Die Suche nach größerer Gerechtigkeit ist eine Frage von Zugang und Gebrauch der sozialen und politischen Macht also von Teilnahme am gesellschaftlichen Leben im weiten Sinne: das beinhaltet die materiellen und finanziellen Voraussetzungen, aber auch das Recht auf Bildung, kulturelle Kompetenzen, soziale Netze. Wenn Gerechtigkeit heute aber eine Chance haben soll, dann müssen die Mächtigen den Machtlosen neben dem politischen auch ökologischen Raum überlassen.

Denn der Ressourcenverbrauch und der daraus gewonnene Reichtum sind zwischen den großen Weltregionen einerseits und andererseits innerhalb der einzelnen Länder sehr ungleich verteilt. Die knappe Milliarde Menschen, die in den Industrienationen leben, haben einen Fußabdruck, der ihren gerechten Anteil am Lebensraum der Erde um das Dreifache übersteigt. Die Milliarde Inder nutzen noch nicht mal die Hälfte von dem was ihnen zustände, würden wir die Ressourcen gerecht verteilen.

Die damit einhergehende ungerechte Verteilung von Einkommen, Gesundheit, Bildung, Lebenszeit und Lebensfreude ist unerträglich – nicht weil immer einige reicher sind als andere, sondern weil ein Drittel der Menschheit ihre Grundbedürfnisse nicht befriedigen

kann, heute weniger denn je. Die gesellschaftlichen Macht- und Verteilungsmechanismen, die zu diesen Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Gesellschaften führen sind nicht nur die gleichen, sondern sie verstärken sich auch noch gegenseitig.

Auch wenn es schwierig zu sein scheint einen Unterschied zu machen zwischen Grundbedürfnissen, die jedem erfüllt werden sollen, und den darüber hinaus gehenden Wünschen, müssen wir erkennen, dass derzeit die Wünsche der reichen Nationen und der reichen Menschen die Linderung der Nöte der Ärmern behindern und sogar verdrängen. In einer Welt mit einer solchen Fülle an menschlichen Nöten, muss deren Beseitigung aber Vorrang haben vor der Erfüllung der Wünsche einer Minderheit.

Darf sich unsere ökonomische Kompassnadel also weiterhin am Gewinn einiger orientieren, oder müssen wir ganz einfach und radikal dem Recht auf ein menschenwürdiges Leben aller Menschen mit gleichwertigem Zugang zu Ressourcen und Macht den Vorrang geben?

Warum kann die ungerechte Verteilung das Überleben unserer Zivilisation in Frage stellen?

Derzeit wächst jedes zweite Kind in Armut auf, auch im reichen Westeuropa ist es jedes sechste. Damit fehlen ihnen wichtige Voraussetzungen für ein gesundes Leben, für eine ausreichende Bildung und damit die Möglichkeit für ihr eigenes Fortkommen zu sorgen. Das bedeutet aber auch, dass auf absehbare Zeit die Hälfte der Menschheit vom jeweiligen gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen wird. Dies ist selbstverständlich nicht im Sinne der „universellen Werte“ der Menschenrechte, wird im Laufe der Zeit jedoch zu gewalttätigen politischen Umbrüchen führen.

Altes Denken überwinden und neue Wege suchen

Klimawandel und Nahrungsmittelkrise leuchten ein und viele Menschen sind bereit etwas zu tun, aber wie tief dürfen diese Veränderungen in unseren Lebensstil eingreifen?

In Luxemburg beruht unser ökonomisches Selbstverständnis jedoch auf der angeblichen Notwendigkeit eines Wachstums von 4% pro Jahr. Unser Sozialsystem ließe sich nur auf diese Weise finanzieren und die öffentlichen Haushalte blieben nur dann im Gleichgewicht, wenn unsere Wirtschaft jährlich um 4% wächst. Außerdem heißt es, dass nur dieses Wachstum uns das nötige Einkommen beschert, um soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen und die zahlreichen Schäden an der Umwelt zu reparieren. Denn mit unserer Wirtschaft wächst das nationale Einkommen, genau wie die Einwohnerzahl, die Zahl der Grenzgänger und unser gesamter Ressourcenverbrauch.

Was bedeutet ein Wachstum von 4%?

Dies würde bedeuten, dass unser nationales Einkommen sich in 19 Jahren verdoppeln würde, in 30 Jahren verdreifachen, in 36 Jahren vervierfachen und in 50 Jahren versechsfachen.

Es gibt jedoch keinen ökonomisch-wissenschaftlichen Beleg für die Notwendigkeit eines permanenten Wachstums. Es handelt sich eher um einen politisch konstruierten Sachzwang, der sich erst in der industriellen Revolution des 18ten Jahrhunderts durchgesetzt hat. Dürfen wir den in Frage stellen, können wir ihn überwinden?

Vor allem aber müssen wir uns fragen, ob dieses Wachstum uns noch etwas nutzt denn nur wenn das Wachstum höher ist als die Summe der Kosten die es verursacht, steigt unser materieller und vielleicht auch unser immaterieller Wohlstand. Andernfalls würden wir ärmer. Also könnte es durchaus sinnvoll sein, unsere Wirtschaft nicht wachsen zu lassen sondern als Ganzes zu stabilisieren, dies umso mehr, wenn die Bedürfnisse der Menschen erfüllt werden können.

Wissen was gut ist

Wann kostet uns Wachstum mehr als es uns nützt? Auf diese Frage gibt uns das Bruttoinlandsprodukt (BIP) leider keine Antwort, denn es misst unbesehen alle Ausgaben und alle Einnahmen, die im Land getätigt werden. Dabei ist es egal ob wir für einen feinen Kuchen zahlen oder die Zahnbehandlung danach, für einen Solarkollektor oder für die Reinigung eines ölverseuchten Feuchtgebietes, für den Strafvollzug eines Kleinkriminellen oder für moderne Jugendarbeit auf lokaler Ebene. Es ist diese Blindheit des BIPs, die seine Aussagekraft in Bezug auf den wirklichen Zustand einer Gesellschaft schwächt (er ist dafür ja auch nicht ersonnen worden). Wir beobachten in fast allen westlichen Ländern seit Mitte der 80er Jahre das seltsame Phänomen, dass obwohl das BIP weiter steigt, die allgemeine Lebenszufriedenheit der Menschen stagniert, manchmal gar fällt. Das Wirtschaftswachstum ist dann nicht mehr mit der Lebensqualität gekoppelt aber noch immer mit dem Ressourcenverbrauch.

1. Alle Kosten und Nutzen messen

Wir sollten also genauer hinschauen und bewerten, welche Werte das BIP misst und welche nicht. Welche Ausgaben nutzen uns tatsächlich und welche gehören eher zur Kategorie der Reparaturen an unserer Gesellschaft, die aufgrund schlechter politischer Entscheidungen notwendig geworden sind.

- Die Wissenschaftler des „Genuine Progress Indicator“ haben zu diesem Zweck eine detaillierte Bewertung einzelner Ausgaben ausgearbeitet und schaffen es auf diese Weise einen reelleren Wert des BIP zu berechnen. Dies sollten wir auch für Luxemburg durchführen.

Was misst der „Genuine Progress Indicator“?

Der GPI ist ein Beispiel eines alternativen Indikators für den Entwicklungsfortschritt, der von der NGO „Redefining Progress“ erarbeitet worden ist. Dieser Wertschöpfungsindikator basiert zwar zunächst auch auf dem Bruttonationalprodukt, wird jedoch um einige wesentliche Dimensionen ergänzt.

- *Hausarbeit und Ehrenamt*: Arbeit im Haushalt, die im BIP nicht berücksichtigt wird, da kein Geld fließt, wird im GPI so angerechnet, als ob man jemanden von außen dafür anstellen würde. So wird z.B. geschätzt, dass das deutsche Bruttonationalprodukt um 40 bis 50 Prozent höher liegen würde, wenn man diese Tätigkeiten als Wertschöpfung mit einrechnen würde.
- *Einkommensverteilung*: Die Einkommensverteilung ist im BIP nicht erkennbar. Der GPI steigt, wenn der Anteil der Armen am nationalen Einkommen steigt und sinkt wenn der Anteil der Armen sich verkleinert.
- *Ressourcenverbrauch*: Die Ausbeutung natürlicher Ressourcen wird vom BIP als laufende Einnahme, vom GPI hingegen als laufende Ausgabe ausgewiesen.
- *Umweltbelastung*: Während Umweltverschmutzung sich im BIP auf zweierlei Hinsicht positiv auswirkt, zuerst bei der Entstehung, dann bei der Bereinigung, werden die Kosten der Auswirkung der Verschmutzung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt im GPI abgezogen.
- *Langfristige Umweltschäden*: Klimaveränderung, Atommüll und Ozonlöcher werden in die „Wohlbilanz“ einbezogen. Der GPI berechnet den Verbrauch gewisser Energieformen und die Ozonschichtschädlichkeit der Chemikalien als Kosten ein.
- *Freizeitbudget*: Wenn das durchschnittliche Freizeitbudget steigt, steigt auch der GPI. Im BIP taucht Freizeitbudget nicht als Wert auf.
- *Defensive Ausgaben*: Ausgaben, die „Störungen“ vermeiden oder reparieren sollen, wie etwa Arztrechnungen nach Autounfällen, werden im BIP als Umsatz und damit Einnahmen und im GPI als Ausgaben gezählt.
- *Haltbarkeit von Produkten und öffentliche Infrastruktur*: Der GPI unterscheidet zwischen dem Betrag, den man für Konsumgüter bezahlt und deren wahrem Nutzen. So kann der Verlust an Lebensqualität, den die niedrige Haltbarkeit eines Produkts auslöst, einberechnet werden. Die Ausgaben für Konsumgüter werden jährlich vom GPI abgezogen, während ihr wahrer Nutzen addiert wird. Dies bezieht sich sowohl auf private als auch auf öffentliche Ausgaben, wie etwa den Bau von Autobahnen.
- *Abhängigkeit von ausländischen Kapitalgebern*: Geld aus dem Ausland wird nur dann zum GPI addiert, wenn es für weitere Investitionen genutzt wird. Es wird abgezogen, wenn es in Verbrauch investiert wird.¹

1 Quelle: Bundeszentrale für Politische Bildung.

2. Unseren ökologischen Fußabdruck reduzieren

Wir müssen uns aber auch Klarheit darüber verschaffen, wie hoch unser Ressourcenverbrauch tatsächlich ist und ihn dann auf ein für die Natur (und damit uns Menschen) erträgliches Maß reduzieren, egal ob mit oder ohne wirtschaftliches Wachstum.

Für Luxemburg bedeutet dies:

- Der ökologische Fußabdruck gehört ab sofort in die Reihe der nationalen Indikatoren für Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit aufgenommen.

Er kann uns auch die nötige Orientierung geben, wenn es denn darum geht unseren Naturverbrauch gezielt zu reduzieren:

- Wie hoch ist der mit unserem Fleisch-, Milch und Eierverbrauch verbundene Flächenverbrauch (nicht nur in Luxemburg)? Ließe sich mit einer veränderten Ernährung verbunden mit mehr körperlicher Bewegung beispielsweise auf dem Weg zur Arbeit unser Ressourcenverbrauch reduzieren? Welche positiven Auswirkungen wären dadurch auf die Volksgesundheit zu erwarten?
- Luxemburg hat das Potential, seine Klimagas-Emissionen bis zum Jahr 2020 mit nationalen Maßnahmen um mindestens 50% zu verringern. Dazu gehört beispielsweise die gezielte Verringerung des motorisierten Individualverkehrs zugunsten der sanften Mobilität. Dazu gehören auch ein leistungsfähiges modernes öffentliches Nahverkehrssystem und ein problemloser Umstieg von teurem Privat-Pkw auf Zug, Bus und Tram oder Fahrrad.
- Aber auch der Tanktourismus ist nicht nur einerseits ein Kyoto-Problem, welches andererseits unsere Staatskassen derzeit noch füllt. Wir vermitteln damit der Industrie und den Verbrauchern in Europa das falsche Bild einer billigen Energiequelle und fördern somit Verschwendung und den Klimawandel. Dies ist ein politisches und finanzielles Problem, welches wir jetzt lösen müssen.

Aber wir müssen den Konsum nicht nur begrenzen, weil wir die Grenzen des Verfügbaren überschritten haben, sondern auch damit alle an den Früchten der Gesellschaft teilhaben können.

Die ganze Arbeit für alle

Ein weiterer großer Schwachpunkt des BIP ist, dass es nur die Aktivitäten der Geldwirtschaft misst. Dies entspricht zwar in vieler Hinsicht dem dominierenden Selbstverständnis, dass nur das zählt, was Geld einbringt, sich also gegen Geld tauschen lässt. Wie steht es aber mit der privaten Haushaltsführung, der Erziehungsarbeit an unseren Kindern, der Pflege unserer Eltern oder dem freiwilligen Dienst, den viele in Vereinen und Bürgerinitiativen leisten? Die Werte, die hier geschaffen werden, sind überlebenswichtig für unsere Gesellschaft. Müssten wir hierfür zahlen, würde sich das BIP wahrscheinlich mit einem Schlag mehr als verdoppeln. Sie fördern also mindestens in gleichem Masse die Lebenszufriedenheit

der Menschen wie unsere Aktivitäten in der Geld-Wirtschaft, können jedoch nicht in Geldmengen ausgedrückt werden. Werden sie deshalb auch nicht geschätzt?² Gehören sie deshalb etwa nicht zur Wirtschaft? Sind es etwa keine Dienstleistungen und Güter, die produziert, getauscht und verteilt werden? Und sofern sie denn doch bezahlt werden, sind dies die typischen „Frauenberufe“, die mehr schlecht als recht entlohnt werden.

Wir müssen unsere Sicht für diese beiden verschiedenen Formen der Ökonomie schärfen, einerseits für die Geld-Wirtschaft, die uns so geläufig ist und andererseits für die Lebenswelt-Wirtschaft, die uns so wichtig ist. In der Lebenswelt-Wirtschaft, die uns mit der Familie, den Nachbarn, der Gemeinde und vielen anderen Menschen verbindet, beruht der Austausch nicht auf einem Geldstandard, sondern auf Vertrauen und dem Sinn für Solidarität und Gegenseitigkeit. Trotzdem hängen beide Bereiche voneinander ab wie zwei Seiten einer Medaille.

Eine lebendige Lebenswelt-Ökonomie, mit gesunden Kindern, funktionierenden Familien und Nachbarschaften, lebensfähigen Gemeinschaften und einer starken Zivilgesellschaft ermöglicht es der Geld-Wirtschaft über die nötige Arbeitskraft zu verfügen. In der Geld-Wirtschaft wiederum werden viele Güter in Arbeitsteilung produziert, die uns das Leben vereinfachen: Nahrungsmittel, Wohnungen, Kleider...

Leider funktioniert diese Beziehung nicht wie sie soll, meistens zum Schaden der Lebenswelt-Ökonomie. Wenn Erwerbsarbeit immer wichtiger wird, fehlt uns einfach die Zeit in der Lebenswelt-Ökonomie tätig zu sein. Dies ist dann der Fall, wenn Eltern sich nicht mehr genügend um ihre Kinder (oder ihre eigenen Eltern) kümmern, geschweige denn sich in der Nachbarschaft einbringen können.

Die einseitige Anerkennung der Geld-Wirtschaft führt aber auch dazu, dass vor allem Menschen mit Fähigkeiten „die sich zu Geld machen lassen“ es einfacher haben sich durchzuschlagen. Andererseits werden jene ausgeschlossen, die sich den Bedürfnissen des (Erwerbsarbeits-)Marktes nicht oder nur schlecht anpassen können. Dies gilt für Bauern der Berg- und anderen, weniger bemittelten Regionen ebenso wie für die Immigrantenkinder, die nicht den kulturellen Hintergrund besitzen der es ihnen erlaubt sich in der Mehrheitsgesellschaft einzubringen. Auf diese Weise werden Gemeinschaften systematisch von Wohlstand, Fortschritt und dem politischen Leben ausgeschlossen, eine untragbare Verschwendung menschlicher Fähigkeiten.

Drei wichtige Bereiche in dem Maßnahmen ergriffen werden müssten, wären die Erwerbsarbeitszeiten, die Förderung der Solidarwirtschaft und die Entwicklung alternativer Tauschformen für die Früchte der Arbeit der Lebenswelt-Ökonomie.

2 Erstaunlich ist, dass alle diese Tätigkeiten, die uns so wichtig sind, sofern sie denn doch bezahlt werden, dies mit eher geringen Löhnen geschieht.

3. Arbeit teilen

Vollbeschäftigung ist seit Jahrzehnten ein Trugbild zu dem wir Alternativen entwickeln müssen. Wenn wir wollen, dass alle am Wohlstand unserer Gesellschaft teilhaben können, müssen wir bereit sein, auch die Erwerbs-Arbeit so aufzuteilen, dass alle für diesen Wohlstand arbeiten können. Wenn es möglich ist mit weniger Arbeitszeit dieselbe Menge an Gütern zu produzieren, sollte dies doch eigentlich unser Leben vereinfachen, anstatt es durch Arbeitslosigkeit zu zerstören oder?

- Wir müssen also Arbeitszeitmodelle entwickeln mit weniger Lebenserwerbsarbeitszeit. Dies kann bedeuten, dass die Wochen-Arbeitszeiten kürzer werden oder, dass während verschiedener Lebensabschnitte die Menschen unterschiedliche Wochen-Arbeitszeiten wählen können. Eine allgemeine 35 Stunden-Woche scheint derzeit zum Schimpfwort geworden zu sein. Aber solche Modelle wären ein erster Schritt in Richtung Vollbeschäftigung bei niedrigerer Arbeitszeit, die nicht zu unmenschlichen Flexibilisierungsmaßnahmen in den Betrieben führen muss.

4. Talente tauschen

Nur der geringere Teil der gesamten Arbeit, die die Menschen leisten, ist Erwerbsarbeit. Der größere Teil ist die unbezahlte Arbeit der Lebenswelt-Ökonomie. Der Tausch der Früchte der Erwerbsarbeit wird durch die Existenz des Geldes ermöglicht. Für die Arbeit der Lebenswelt-Ökonomie fehlt ein solches Tauschmittel, denn hierfür bräuchten wir andere Formen des Tausches.

- Wir müssen also Tauschmöglichkeiten schaffen, die es den Menschen ermöglichen, ihre Talente in diese Gesellschaft einzubringen. Hierzu braucht es Orte und Mittel den Tausch zu vereinfachen. In Europa sind auf diese Weise bereits zahlreiche Lokalwährungen entstanden. Eine Lokalwährung wäre leicht verfügbar, zinsfrei und auf den Markt der Großregion ausgerichtet. Es hätte zum Ziel, eine sozial und ökologisch nachhaltige Wirtschaft zu fördern ohne Zins und Wachstumszwang. Getauscht wird auf Internetbörsen oder auf einem wöchentlichen Stand am Markt.

Teilen will gelernt sein

Ein wichtiges Argument des Wachstumsglaubens besagt, dass nur mit Wachstum die sozialen und die ökologischen Probleme zu lösen wären. Aber wenn Wachstum mehr Kosten verursacht als Nutzen, wie kann dann noch mehr Wachstum zur Lösung beitragen?

Dies wird besonders augenfällig, wenn es darum geht, durch Wachstum den Reichtum gerechter zu verteilen. Anscheinend ließe sich wenigstens das Wachstum gerecht verteilen und dadurch könnten soziale Unterschiede auf lange Sicht abgebaut werden. Tatsächlich aber verhält es sich genau andersrum. Zwischen 1990 und 2001 erreichten nur 0,6% des Wachstums der globalen Wirtschaft jene Menschen, die täglich mit weniger als einem US-

Dollar auskommen müssen. Mit anderen Worten, für einen US-Dollar Armutsreduzierung bräuchten wir Produktion und Verbrauch im Werte von 166 US-Dollar.³ Der damit einhergehende Ressourcenverbrauch geht jedoch größtenteils zu Lasten eben jener Bevölkerung, die von ihm nicht profitiert, die Armen sind also doppelt geschädigt. Sie erhalten erstens nur einen verschwindend geringen Anteil vom Nutzen des Wachstums, müssen aber mit seinen negativen Folgen leben (Klimawandel, Ressourcenschwund, Wassermangel...). Dasselbe gilt übrigens auch für Luxemburg, auch hier wächst der Anteil der Ausgeschlossenen mit unserem wachsenden BIP.

So wird Wachstum zum Substitut für eine gerechte(re) Einkommensverteilung. Solange die Wirtschaft wächst, brauchen die Armen die Hoffnung nicht aufzugeben, dass sie nächstes Jahr – vielleicht – ein größeres Stück vom stets wachsenden Kuchen bekommen könnten. Also glauben wir an das Wirtschaftswachstum, weil wir unserem hohen Wohlstand und Reichtum derart verfallen sind und die Ärmern damit vertrösten können?

Wenn wir jedoch einen gerechteren Zugang zu Wohlstand nicht über Wirtschaftswachstum erreichen können und wenn wir eh den Ressourcenverbrauch reduzieren müssen, bleibt dann nicht nur der Weg, das bereits existierende Einkommen gerechter zu verteilen?

5. Konsum begrenzen und Einkommen umverteilen

Wenn wir für die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen plädieren, ist natürlich das Mindesteinkommen ein wichtiger und richtiger Schritt. Aber reicht dies? Wie lässt sich relative Armut abschaffen, wenn die Löhne nach unten gestützt werden, sich aber nach oben in Schwindel erregende Höhen schrauben? Wie können wir dem Drang nach unaufhaltsam steigendem Einkommen und Reichtum Einhalt gebieten und ein etwaiges Wachstum wirklich verteilen?

Wenn wir für die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen plädieren, müssen wir auch Obergrenzen für den Konsum und damit für das Einkommen akzeptieren. Anders können wir nicht glaubwürdig werden – und nicht effizient. Die Bedürfnisse der Menschen sind zwar begrenzt, ihre Wünsche jedoch nicht. Angesichts der Begrenztheit der Ressourcen und der extremen Schieflage in der Verteilung, müssen wir uns daher nicht nur fragen lassen, was wir mit unserem angehäuften Reichtum anstellen (ökologisch und sozial bewusst konsumieren), wir müssen uns auch die Frage gefallen lassen: „Wie um alles in der Welt kommen wir zu diesem Reichtum?“.

Für Luxemburg bedeutet dies:

- Wir können unsere Steueroase nicht weiter mit einer notwendigerweise großzügigen Entwicklungszusammenarbeit und der regen Beteiligung an internationalen

3 Woodward & Simms (2006).

Friedensmissionen freikaufen, genauso wenig wie wir mit Clean-Development Projekten unseren unverschämten hohen Treibhausgasausstoß weißwaschen dürfen. Die Gestaltung des Finanzplatzes Luxemburgs darf deshalb nicht auf die unlautere Praxis der Steuervermeidung aufbauen, da dies die öffentlichen Finanzen anderer Länder schädigt und zu einem gefährlichen Steuerwettbewerb zwischen den Nationen führt. Luxemburg hat bereits ein strenges Gesetz, um gegen die Nutzung des Finanzplatzes im Waffenhandel vorzugehen. Wir sollten solche Regelungen auch für andere Bereiche einführen, die mittel- oder langfristig in eine nicht-nachhaltige Richtung weisen (beispielsweise im Energiebereich) und auch fiskalische, ökologische sowie soziale Standards berücksichtigen.

- Eine Abgeltungssteuer, wie sie vor einigen Jahren auch in Luxemburg auf Zinserträge eingeführt wurde ist grundsätzlich ungerecht, da sie nicht der Beitragskapazität der Steuerzahler Rechnung trägt. Egal wie hoch mein Einkommen ist, auf meine Sparerträge brauche ich nur 25% Steuern zu zahlen. Viel richtiger wäre es, wenn wir unserer Informationspflicht gegenüber unserer eigenen Steuerbehörde und der unserer Nachbarländer nachkommen würden, damit die Erträge auf Spareinlagen in der allgemeinen Steuererklärung besteuert werden könnten.
- Die Einführung einer Obergrenze für Einkommen muss auch für die Einkommen im Land gelten. Luxemburg hat derzeit einen viel zu niedrigen Steuersatz für hohe Gehälter, er liegt bei 38% für jenen Teil des Jahreseinkommens das 36.570 Euro übersteigt. Hier wird der Grundsatz, dass die Stärkeren und Reicherer auch mehr beitragen sollten nicht gewahrt. Dieses ungenügende Besteuern der hohen und höchsten Einkommen ist im Übrigen einer der Bausteine, die zur Finanzkrise geführt haben. Die zusätzlich zu erwerbenden Steuereinnahmen müssten in die notwendigen Investitionen für den Umbau unserer Lebensweise und in aktive Umverteilung für mehr soziale Gerechtigkeit fließen. Sie könnten es uns ermöglichen, eine Gesellschaft zu schaffen, in der Menschen nicht durch die Löcher des sozialen Netzes fallen, sondern alle auf ihre Art und Weise am gesellschaftlichen Leben teilnehmen könnten.

6. Teilnahme ermöglichen

Die Verteilung der Reichtümer und die gerechte Teilhabe an der Gesellschaft ist vor allem eine Frage der Macht, der Teilnahme an der politischen und der ökonomischen Macht im Land. Luxemburg ist in dieser Hinsicht eine Kartoffelmonarchie, nur 30% der aktiven Bevölkerung besitzen das Recht an nationalen Wahlen teilzunehmen. Diese 30% überschneiden sich zu einem großen Teil mit den Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen, dies führt notwendigerweise zu Ungleichgewichten zu Ungunsten der Privatwirtschaft und der dort Beschäftigten. Auch von der in Luxemburg ansässigen Bevölkerung können nur 60% an den nationalen Wahlen teilnehmen.

Die monolithische Wirtschaftsstruktur des Landes und die außerparlamentarische Macht der Tripartite behindern die demokratische Entscheidungsfindung. Wo, von wem und wie werden Entscheidungen getroffen, die Millionen von Menschen betreffen, wie und zugunsten von wem werden Risiken eingegangen und wie werden die Folgen abgewälzt? Fühlen sich Politiker den Steuerzahlern verpflichtet oder den Wählerinnen und Wähler? In der Krise sind Regierungen gezwungen, so schnell zu entscheiden, dass eine demokratische Debatte überhaupt nicht mehr möglich zu sein scheint. Von daher ist eine starke Bindung an gesellschaftliche Werte wie Suffizienz und Verantwortung wichtig.

- Natürlich würde das Einbeziehen der gesamten ansässigen Bevölkerung bei den Wahlen nicht automatisch zu einer besseren, gerechteren Verteilung der Einkommen führen. Trotzdem gehört die Möglichkeit für Menschen mit Migrationserfahrung zur Teilnahme an der politischen und wirtschaftlichen Gestaltung des Landes zu jenen grundlegenden Veränderungen, die wir in den nächsten Jahren schaffen müssen. Wie sollen wir das Zusammenwachsen der Gesellschaft in unserem Vielvölkerstaat verwirklichen, wenn wir weiterhin die sozialen Kategorien zementieren anstatt sie aufzubrechen? Dies gilt für die Schule genauso wie für die Arbeitswelt und hier insbesondere im öffentlichen Dienst.
- Die doppelte Staatsangehörigkeit ist sicherlich ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung, aber andere wesentlich demokratischere müssen folgen. Warum sollen wir die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger des XXI. Jahrhunderts an ein Nationalitätenkonzept des 18ten Jahrhunderts knüpfen? Wieso werden hier lebende und arbeitende Menschen nicht genauso in die politische Pflicht genommen wie die Luxemburger Bürger? Wie lange hoffen wir auf diese Weise unsere Privilegien zu erhalten? Welche gesellschaftlichen Schmerzgrenzen hinterlassen wir so unseren Kindern?

Eine Politik der Verantwortung

7. Werte weisen den Weg

Nach welchen Werten richten sich politische Entscheidungsträger und an welchen Werten wollen wir, dass sie es tun? Mit welchen „Sachzwängen“ werden immer wieder die falschen Entscheidungen gerechtfertigt?

Gute Regierungsarbeit sollte sich durch Weitsicht und Verantwortungsbewusstsein auszeichnen.

8. Suffizienz erzielen

Wir brauchen eine Politik der Suffizienz. Mit dem Begriff der Suffizienz wird seit der Antike die Suche nach dem rechten Maß bezeichnet, nach dem was Menschen gut tut und gut bekommt, was Gesundheit, Zufriedenheit und Gemeinschaft ermöglicht. Wohlstand

wäre dementsprechend nicht gleichbedeutend mit „möglichst viel haben“, sondern mit „wenig brauchen“.

Bei der Suffizienz geht es um eine Kultur des Wohlstandes bei dem das Sein wichtiger ist als das Haben und damit um eine neue Beziehung zu Bedürfnissen und zu Gütern. Suffizienz ist ein Grundpfeiler der Nachhaltigkeit, neben der Effizienz und der Konsistenz. Sie wird aber zu Unrecht oft als Gefährdung des wirtschaftlichen Wohlstandes angesehen, besonders dann, wenn der dominierende Wirtschaftsdiskurs und seine politisch handelnden Akteure das quantitative Wachstum zum wichtigsten Kriterium der wirtschaftlichen Genesung machen. Dies ist derzeit leider der Fall, der Ausweg aus der Krise wird über den Weg eines Konjunkturprogramms gesucht, das wirtschaftliches Wachstum ankurbeln soll, womit allerdings die grundlegenden Krisen der Ressourcenknappheit und des Mangels an Gerechtigkeit verschärft werden.

Literaturverzeichnis

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2010). Der Genuine Progress Indicator (GPI). URL: [http://www.bpb.de/veranstaltungen/HHABNT,0,0,Z_B_der_Genuine_Progress_Indicator_\(GPI\).html](http://www.bpb.de/veranstaltungen/HHABNT,0,0,Z_B_der_Genuine_Progress_Indicator_(GPI).html). Bonn, März 2010.

WOODWARD, DAVID & SIMMS, ANDREW (2006): Growth isn't working: The unbalanced distribution of benefits and costs from economic growth. January 2006. New Economics Foundation (nef), ISBN 1 904882 06 4.

Prosperity without Growth

TIM JACKSON

This chapter is a summary of Prosperity without Growth – economics for a finite planet published by Earthscan in 2009¹. The book was a revised and expanded version of Tim Jackson's report for the Sustainable Development Commission, an advisory body to the UK governments.

Paradise Lost?

Every society clings to a myth by which it lives. Ours is the myth of economic growth. For the last five decades the pursuit of growth has been the single most important policy goal across the world. The global economy is almost 5 times the size it was half a century ago. If it continues to grow at the same rate that it has done, the economy will be 80 times that size by the year 2100.

This extraordinary ramping up of global economic activity is without historical precedent. It appears to be totally at odds with our scientific knowledge of the finite resource base and the fragile ecology on which we depend for survival. And it has already been accompanied by the degradation of an estimated 60% of the world's ecosystems.

For the most part, we tend to avoid the stark reality of these numbers. The conventional formula for achieving prosperity relies on the continued pursuit of economic growth: higher incomes will increase wellbeing and lead to prosperity for all, in this view.

The default assumption is that – financial crises aside – growth will continue indefinitely. Not just for the poorest countries, where a better quality of life is essential, but even for the richest nations. Even where the cornucopia of material wealth is beginning to threaten the foundations of our wellbeing.

The reasons for this collective blindness are easy enough to find. The modern economy is structurally reliant on economic growth for its stability. When growth falters – as it has done recently – politicians panic. Businesses struggle to survive. People lose their jobs and

1 See www.earthscan.co.uk/pwg for further details (NDÉ: La version française « Prosperité sans croissance » vient de paraître chez De Boeck).

sometimes their homes. A spiral of recession looms. Questioning growth is deemed to be the act of lunatics, idealists and revolutionaries.

But question it we must. The myth of growth has failed us. It has failed the 2 billion people who still live on less than \$2 a day. It has failed the fragile ecological systems on which we depend for survival. It has failed, spectacularly, in its own terms, to provide economic stability and secure people's livelihoods.

We find ourselves faced with the imminent end of the era of cheap oil, the prospect (beyond the recent bubble) of steadily rising commodity prices, the degradation of forests, lakes and soils, conflicts over land use, water quality, fishing rights and the momentous challenge of stabilising concentrations of carbon in the global atmosphere. And we face these tasks with an economy that is fundamentally broken, in desperate need of renewal.

In these circumstances, a return to business as usual is not an option. Prosperity for the few founded on ecological destruction and persistent social injustice is no foundation for a civilised society. Economic recovery is vital. Protecting people's jobs – and creating new ones – is absolutely essential. But we also stand in urgent need of a renewed sense of shared prosperity.

For at the end of the day, prosperity goes beyond material pleasures. It transcends material concerns. It resides in the quality of our lives and in the health and happiness of our families. It is present in the strength of our relationships and our trust in the community. It is evidenced by our satisfaction at work and our sense of shared meaning and purpose. It hangs on our potential to participate fully in the life of society. Prosperity consists in our ability to flourish as human beings – within the ecological limits of a finite planet.

The challenge for our society is to create the conditions under which this is possible. It is the most urgent task of our times.

The Age of Irresponsibility

The global recession of 2008-10 has thrown this question into sharp relief. The banking crisis led the world to the brink of financial disaster and shook the dominant economic model to its foundations. It redefined the boundaries between market and state and forced us to confront our inability to manage the financial sustainability – let alone the ecological sustainability – of the global economy.

This may seem an inopportune moment to question the relationship between prosperity and growth. But if anything it is even more essential that we address the financial and ecological irresponsibility of the age together. The two things are intimately related.

In particular, it suggests that the current turmoil is not the result of isolated malpractice or simple failures of vigilance. Continued expansion of credit was deliberately courted as an

essential mechanism to stimulate consumption growth, leading to high levels of consumer debt and burgeoning environmental impacts.

This model was always unstable ecologically. It has now proven itself unstable economically. Responses which aim to restore the status quo are therefore deeply misguided and doomed to failure.

Redefining Prosperity

A more appropriate response is to question the underlying assumptions of the existing economic model.

It is abundantly clear that rising prosperity isn't the same thing as economic growth. Prosperity does clearly have material dimensions. It is perverse to talk about things going well where there is inadequate food and shelter (as is the case for billions in the developing world). But the requirements of prosperity go beyond material sustenance.

Prosperity has vital social and psychological dimensions. To do well is in part about the ability to give and receive love, to enjoy the respect of your peers, to contribute useful work, and to have a sense of belonging and trust in the community. In short, an important component of prosperity is the ability to participate meaningfully in the life of society.

This view has much in common with Amartya Sen's concept of 'capabilities for flourishing'². But that vision needs to be interpreted carefully: not as a set of disembodied freedoms, but as a range of 'bounded capabilities' to live well – within the ecological limits of a finite planet.

The Dilemma of Growth

Having this vision to hand doesn't ensure that prosperity without growth is possible. A distinct possibility remains that continued economic growth is a *necessary condition* for a lasting prosperity and that, without growth, our ability to flourish diminishes substantially.

There is evidence in defence of economic growth. The first is that material opulence is necessary for flourishing. The second is that economic growth is closely correlated with certain basic entitlements – for health or education, perhaps – that are essential to prosperity. The third is that growth is functional in maintaining economic and social stability.

There is evidence in support of each of these propositions. Material possessions play an important symbolic role in our lives allowing us to participate in the life of society. There is some correlation between economic growth and key human development indicators.

2 Sen (1985).

And economic *resilience* really does matter. Basic capabilities tend to be threatened when economies collapse.

Growth has been (until now) the default mechanism for preventing collapse. Market economies place a high emphasis on labour productivity. Continuous improvements in technology mean that more output can be produced for any given input of labour. But crucially this also means that fewer people are needed to produce the same goods from one year to the next.

As long as the economy grows fast enough to offset this there isn't a problem. But if the economy doesn't grow, there is a downward pressure on employment. People lose their jobs. With less money in the economy, output falls further threatening a spiral of recession. Growth is necessary within this system just to prevent collapse.

This evidence leads to an uncomfortable and deep-seated dilemma: growth may be unsustainable, but 'de-growth'³ appears to be unstable. This looks at first like an impossibility theorem for a lasting prosperity. But it cannot be avoided and deserves to be taken seriously. The failure to do so is the single biggest threat to sustainability that we face.

The Myth of Decoupling

The conventional response to this dilemma is to call for 'decoupling': continued economic growth with reduced material throughput. Since efficiency is one of the things that modern capitalist economies are supposed to be good at, decoupling has a familiar logic and a clear appeal as a solution to the dilemma of growth.

There is some evidence for declining resource intensities ('relative decoupling'). For example the energy required to produce a unit of global economic output declined by a third in the last thirty years. But these efficiencies have been offset by increases in scale. Carbon emissions from energy use increased by 40% since 1990.

Reductions in resource throughput (absolute decoupling) are hard to find. Rising trends in a number of important resources can be identified – fossil energy, iron ore, bauxite, cement eg. In the case of structural materials, global resource productivity has been declining since 2000, as the emerging economies build up physical infrastructures, leading to *accelerating* resource throughput.

The scale of improvement required is daunting. In a world of 9 billion people, all aspiring to a level of income commensurate with 2% growth on the average EU income today, carbon intensities would have to fall on average by over 11% per year to stabilise

3 De-growth (*décroissance* in the French) is an emerging term for (planned) reductions in economic output.

the climate. By 2050, the global carbon intensity would need to be only 6 grams per dollar of output, 130 times lower than it is today.

Substantial economic investment will be needed to achieve sustainability. Sir Nicholas Stern⁴ has argued that stabilising atmospheric carbon at 500 ppm would mean investing 2% of GDP each year. Achieving 450 ppm would require even higher levels of investment. The macro-economic implications of this kind of elevated ecological investment are uncertain.

In this context, simplistic assumptions that capitalism's propensity for efficiency will allow us to stabilise the climate and protect against resource scarcity are nothing short of delusional. Those who promote decoupling as an escape route from the dilemma of growth need to take a closer look at the historical evidence – and at the basic arithmetic of growth.

The 'Iron Cage' of Consumerism

In the face of the evidence, it is fanciful to suppose that 'deep' resource and emission cuts can be achieved without confronting the structure of market economies. There are two inter-related features of economic life that together drive the growth dynamic: the production and consumption of novelty.

The profit motive stimulates a continual search by producers for newer, better or cheaper products and services. This process of 'creative destruction', according to the economist Joseph Schumpeter⁵, is what drives economic growth forwards.

For the individual firm, the ability to adapt and to innovate – to design, produce and market not just cheaper products but newer and more exciting ones – is vital. Firms who fail in this process risk their own survival.

But the continual production of novelty would be of little value to firms if there were no market for the consumption of novelty in households. Recognising the existence, and understanding the nature, of this demand is essential.

It is intimately linked to the symbolic role that material goods play in our lives. The 'language of goods' allows us to communicate with each other – most obviously about social status, but also about identity, social affiliation, and even – through giving and receiving gifts for example – about our feelings for each other.

Novelty plays an absolutely central role here for a variety of reasons. In particular, novelty has always carried important information about status. But it also allows us to explore our aspirations for ourselves and our family, and our dreams of the good life.

4 Stern (2007).

5 Schumpeter (1934).

Perhaps the most telling point of all is that there is an almost perfect fit between the continual consumption of novelty by households and the continuous production of novelty in firms. The restless desire of the consumer is the perfect complement for the restless innovation of the entrepreneur.

Despite this desire, or perhaps because of it, the relentless pursuit of novelty (along with our increasing indebtedness) creates an anxiety that can undermine social wellbeing. But the system remains economically viable as long as liquidity is preserved and consumption rises. It collapses when either of these stall.

Keynesianism and the Green New Deal

Policy responses to the economic crisis are more or less unanimous that recovery means re-invigorating consumer spending so as to kick-start economic growth. Differences of opinion are mainly confined to how this should be achieved. The predominant (Keynesian) response is to use a mixture of public spending and tax cuts to stimulate consumer demand.

An international consensus has emerged around a very simple idea. Economic recovery demands investment. Targeting that investment carefully towards energy security, low-carbon infrastructures and ecological protection offers multiple benefits. These benefits include:

- Freeing up resources for household spending and productive investment by reducing energy and material costs;
- Reducing our reliance on imports and our exposure to the fragile geo-politics of energy supply;
- Providing a much-needed boost to employment in the expanding ‘environmental industries’ sector;
- Making progress towards demanding global carbon reduction targets;
- Protecting valuable ecological assets and improving the quality of our living environment for generations to come.

In short, the concept of a ‘green stimulus’ has much to commend it. It offers jobs and economic recovery in the short term, energy security and technological innovation in the medium term, and a sustainable future for our children in the long term.

Nonetheless, the default assumption of Keynesian responses is to return the economy to a condition of consumption growth. Knowing that this condition is unsustainable, it is difficult to escape the conclusion that in the longer term, something more is needed. A different kind of macro-economic structure is going to be essential for an ecologically-constrained world.

Ecological Macroeconomics

There is something odd about the modern refusal to countenance anything but growth at all costs. Early economists such as John Stuart Mill (and indeed Keynes himself) foresaw a time in which growth would have to stop⁶.

Herman Daly's pioneering work⁷ defined the ecological conditions of a steady-state economy in terms of a constant stock of physical capital, capable of being maintained by a low rate of material throughput that lies within the regenerative and assimilative capacities of the ecosystem.

What we still miss from this is a viable macro-economic model in which these conditions can be combined with conditions of economic stability. This call – for a robust ecological macro-economics – is perhaps the single biggest message to emerge from the analysis in this study.

There are only a limited number of attempts to develop a macro-economics of sustainability. One of these suggests that it is possible, under certain assumptions, to stabilise economic output. Another discusses the macro-economic implications of a successful transition to a non-fossil economy.

Though limited in certain important ways, these exercises reveal that a new macro-economics for sustainability is not only essential, but possible. The starting point must be to relax our presumption that perpetual consumption growth as the only possible basis for stability and to identify clearly the conditions that define a sustainable economy.

These conditions will still include a strong requirement for economic stability as the basis for protecting people's jobs and livelihoods. But this condition will need to be supplemented by conditions that address distributional equity, sustainable levels of resource throughput, and the protection of critical natural capital.

In operational terms, this new macro-economy will need enhanced investment in public infrastructures, sustainable technologies and ecosystem maintenance. It is likely to demand a different balance between public and private goods. It will also require us to reframe our concepts of productivity and profitability.

Above all, a new macro-economics for sustainability will have to be ecologically and socially literate, ending the folly of separating economy from society and environment.

6 Mill (1848); Keynes (1930).

7 Daly (1972).

Flourishing – within Limits

Fixing the economy is only part of the problem. Addressing the social logic of consumerism is also vital. This task is far from simple – mainly because of the way in which material goods are so deeply implicated in the fabric of our lives.

But change is essential. And some mandate for that change already exists. A nascent disaffection with consumerism and rising concern over the ‘social recession’ have prompted a number of initiatives aimed at improving local wellbeing and pursuing an ‘alternative hedonism’.

Small scale ‘intentional’ communities and bigger social movements (such as the ‘transition town’ movement) are mobilising people around the idea of living more sustainably. These initiatives provide an invaluable learning ground for broader social change.

People are both happier and live more sustainably when they favour intrinsic goals that embed them in family and community. Flourishing within limits is a real possibility, according to this evidence.⁸

On the other hand, those at the forefront of social change are often haunted by the conflict of trying to live, quite literally, in opposition to the structures and values that dominate society. These structures act to constrain and curtail the possibilities for living sustainably.

For this reason, structural change must lie at the heart of any strategy to address the social logic of consumerism. And it must consist in two main avenues. The first is to dismantle the perverse incentives for unproductive status competition. The second must be to establish new structures that provide capabilities for people to flourish – and particularly to participate meaningfully in the life of society – in less materialistic ways.

The advantages in terms of prosperity are likely to be substantial. A less materialistic society will enhance life satisfaction. A more equal society will lower the importance of status goods. A less growth-driven economy will improve people’s work-life balance. Enhanced investment in public goods will provide lasting returns to the nation’s prosperity.

Governance for Prosperity

Achieving these goals inevitably raises the question of governance – in the broadest sense of the word. How is a shared prosperity to be achieved in a pluralistic society? How are the interests of the individual to be balanced against the common good? What are the mechanisms for achieving this balance?

8 Jackson (2008), Kasser (2002).

Particular questions arise about the role of Government itself. There is an almost undisputed role for government in maintaining macro-economic stability. But it is also clear that government ‘co-creates’ the culture of consumption and provides an essential ‘commitment device’ to help protect social goods and long-term goals⁹.

Evidence for a cultural drift towards materialistic individualism suggests an erosion of commitment and a clear risk to long-term prosperity. This cultural drift is not entirely uniform across all countries. For example, different ‘varieties of capitalism’ place more or less emphasis on de-regulation and competition. But each of them has a structural requirement for growth, and as such a structural requirement for individualistic consumerism.

Government itself is conflicted here. On the one hand, it has a role in ‘securing the future’; on the other, it holds a key responsibility for macro-economic stability. For as long as macro-economic stability depends on economic growth, Government will have a tendency to support social structures that reinforce materialistic, novelty-seeking individualism.

Conversely, freeing the macro-economy from a structural requirement for growth will simultaneously free Government to play its proper role in delivering social and environmental goods and protecting long-term interests. This role has for too long taken second place to the narrow pursuit of economic growth. To redress the balance, Government must now engage urgently with several inter-related needs:

- 1) to develop and apply a robust macro-economics for sustainability;
- 2) to redress the damaging and unsustainable social logic of consumerism;
- 3) to establish and impose meaningful resource and environmental limits on economic activity.

The Transition to a Sustainable Economy

The policy demands of this analysis are significant. But the financial crisis presents a unique opportunity to re-build our economies on a more resilient basis and to put sustainability at the heart of them.

First and foremost, there is a need for a concerted and committed effort on the part of government to establish a detailed set of viable and effective policies for a sustainable economy. This is a challenge that governments can no longer afford to ignore. Beyond that need, it is possible to identify a range of broad policy recommendations on which the transition to a sustainable economy could be built.

A series of steps that governments can take now to initiate the transition to a sustainable economy have been outlined. In the following paragraphs, these recommendations

9 Offer (2006); Jackson (2005).

are grouped into three main themes that flow directly from the analysis in this report. Specifically these themes are:

- Establishing the limits;
- Fixing the economic model;
- Changing the social logic.

Inevitably, there is some overlap between these groupings. Undoubtedly there are things missing from the range of policies suggested here. Not all of them can be achieved immediately. Not all of them can be achieved unilaterally. But taken together they offer the foundation from which to build meaningful and lasting change.

Establishing the Limits

The material profligacy of consumer society is depleting key natural resources and placing unsustainable burdens on the planet's ecosystems. Establishing clear resource and environmental limits and integrating these limits into both economic functioning and social functioning is essential. The following three policy suggestions contribute to that task:

1. Resource and emission caps – and reduction targets;
2. Fiscal Reform for Sustainability;
3. Support for ecological transition in developing countries.

Fixing the Economic Model

A macro-economy predicated on continual expansion of debt-driven materialistic consumption is unsustainable ecologically, problematic socially, and unstable economically. The time is now ripe to develop a new macro-economics for sustainability that does not rely for its stability on relentless growth and expanding material throughput. This theme includes four specific policy areas to help achieve this goal:

4. Developing an ecological macro-economics;
5. Investing in jobs, assets and infrastructures;
6. Increasing financial and fiscal prudence;
7. Revising the national accounts.

Changing the Social Logic

The social logic that locks people into materialistic consumerism as the basis for participating in the life of society is extremely powerful. But it is also detrimental ecologically and psychologically. An essential pre-requisite for a lasting prosperity is to free people from this damaging dynamic and provide opportunities for sustainable and fulfilling lives. We offer five policy areas to help achieve this task:

8. Working time policy;
9. Tackling systemic inequality;

10. Measuring capabilities and flourishing;
11. Strengthening social capital;
12. Dismantling the culture of consumerism.

In summary, these 12 steps offer the foundations for comprehensive policy programme to make the transition to a sustainable economy. There is a unique opportunity here for governments to demonstrate economic leadership and champion international action on sustainability. But it's also essential to develop financial and ecological prudence at home. And we must also begin to redress the perverse incentives and damaging social logic that lock us into unproductive status competition and materialistic consumerism.

Above all, there is an urgent need to develop new macroeconomics for sustainability. The clearest message from the financial crisis of 2008 is that our current model of economic success is fundamentally flawed. Prosperity without growth is no longer a utopian dream. It is a financial and ecological necessity.

A Lasting Prosperity

Society is faced with a profound dilemma. To resist growth is to risk economic and social collapse. To pursue it is to endanger the ecosystems on which we depend for long-term survival.

For the most part, this dilemma goes unrecognised in mainstream policy or in public debate. When reality begins to impinge on the collective consciousness, the best suggestion to hand is that we can somehow 'decouple' growth from its material impacts.

Never mind that decoupling isn't happening. Never mind that no such economy has ever existed. Never mind that all our institutions and incentive structures continually point in the opposite direction. The dilemma, once recognised, looms so dangerously over our future that we are desperate to believe in miracles. Technology will save us. Capitalism is good at technology. So let's just keep the show on the road and hope for the best.

This delusional strategy has reached its limits. We stand in urgent need of a clearer vision, more honest policy-making, something more robust in the way of a strategy with which to confront the dilemma of growth.

The starting place must be to confront the structures that keep us in damaging denial. The analysis in this study suggests that nature and structure conspire together here. The endless creativity of capitalism and our own relentless striving for social status have locked us into an iron cage of consumerism. Affluence itself has betrayed us.

Affluence breeds – and indeed relies on – the continual production and consumption of consumer novelty. But relentless novelty seeds social anxiety and weakens our ability to protect long-term social goals. In doing so it ends up undermining our own wellbeing

and that of others. And somewhere along the way, we lose the sense of shared prosperity that we sought in the first place.

Delivering these goals may seem an unfamiliar or even incongruous task to policy in the modern age. The role of government has been framed so narrowly by material aims, and hollowed out by a misguided vision of unbounded individual freedoms. The concept of governance itself stands in urgent need of renewal.

But the economic crisis presents a unique opportunity – and responsibility – to invest in change. To sweep away the short-term thinking that has plagued society for decades. To replace it with considered policy-making capable of addressing the enormous challenge of delivering a lasting prosperity.

Bibliography

DALY, HERMAN (1972): *The Steady State Economy*. W.H. Freeman and Co Ltd, London.

JACKSON, TIM (2008): *The Challenge of Sustainable Lifestyles*. Chapter 4 in *State of the World 2008 – Innovations for a Sustainable Economy*. Worldwatch Institute, Washington DC.

JACKSON, TIM (2005): *Motivating Sustainable Consumption*. Sustainable Development Research Network, London.

KASSER, TIM (2002): *The High Price of Materialism*. MIT Press, Cambridge / Mass.

KEYNES, JOHN MAYNARD (1930): *Economic Possibilities for our Grandchildren*. In: *Essays in Persuasion*. W.W. Norton & Co, New York.

MILL, JOHN STUART (1848): *Principles of Political Economy*. Reprinted 2004, Prometheus Books, New York.

OFFER, AVNER (2006): *The Challenge of Affluence*. Oxford University Press, Oxford.

SCHUMPETER, JOSEPH (1934): *The Theory of Economic Development*. Reprinted in 2008 by Transaction Publishers, London.

SEN, AMARTYA (1985): *Commodities and Capabilities*. Elsevier, Amsterdam.

STERN, NICHOLAS (2007): *The Economics of Climate Change*. The Stern Review, Cambridge University Press.

Krise und Ausweg

PAUL KREMER

Wenn ein Wirtschaftstheoretiker, ein Börsenfachmann, ein Historiker oder ein Moralist über die „Krise“ redet oder schreibt, ergeben sich jeweils von einem gemeinten Tatbestand verschiedene Bilder. Nicht nur Wissensstand, Perspektive oder Erklärungserwartung ändern mit der fachlichen Zugehörigkeit des Redners oder Schreibers, auch und vorzüglich: die Sprache und deren Funktion. Steht letztere etwa im Dienste der Tatsachenbeschreibung, wird sie anders formulieren und „formatieren“ als wenn sie perlokutiv angelegt und selbst zum mitwirkenden „Material“ wird. Wie also soll ein Philosoph reden/schreiben, der um die heimlichen Vernetzungen von Sprach-Spiel zu wissen vorgibt und sich überdies, Hegel folgend, davor hüten soll, erbaulich sein zu wollen? – In Kürze dazu ein paar Vorbemerkungen – auch als Warnungen zu lesen!

Gemeinhin unterscheiden wir Heutige, im Ex-Abendland, diesem Wurmfortsatz eines bedrohlichen Über-Asiens, zwei Typen von Sprache, die wir „zunächst und zumeist“ durcheinander – konfus also – handhaben, es sei denn, sie, die Sprachtypen, handhaben uns...

Die geläufige und übergreifende, selbst kaum letztgründlich hinterfragbare Sprache, ist die Alltags-Sprache, die als „Spezies“ in den sog. Nationalsprachen wirklich ist. Diese Sprache ist seit der berühmten Achsenzeit – grob gesprochen: für uns seit Sokrates/Platon und den jüdischen Propheten – in etwa stabil und nur unwesentlich abgeändert. Altgriechisch liest sich wie Deutsch, und umgekehrt.

Daneben – und: darüber hinweg? – gibt es die Sprache, den eigenen Idiom der Wissenschaft und des verwandten, technischen Eingriffs in die „Dinge“, in die Umwelt. Diese Sprache ist wohl letztlich auf erstere zurückführbar, doch andererseits so stark mit mathematischer Rede durchsetzt, dass sie auf eigens dafür präparierten, speziellen Wissens- und Arbeits-Eingreifens-Gebieten der alten Rede den Rang abgelaufen hat: der Arzt oder der Natur-„Schützer“ verordnet nicht bloß allgemein Medikamente oder Heil-Mittel, sondern zielgerecht quantifizierte Wirk-Dosen. – Der Laie, d.h. der jeweils nicht Eingeweihte, mag da(bei) nicht folgen, nicht „mitkommen“. –

Weshalb diese (kurze, allzu kurze) Digression gleich zu Anfang des Aufsatzes? Nun: weil der Philosoph kein Fachmann, weder für Ökonomie noch Ökologie ist, sondern

höchst altmodisch mit Platons, Kants oder des Hl. Augustinus oder des Hl. Thomas Zunge spricht...

Auf eine weitere Voraussetzung der philosophischen Rede sei hingewiesen: wie für antike Skeptiker oder gar Sophisten, so wie für Descartes und Pascal vor Erlangen ihrer jeweiligen Sicherheit, ist der jetztzeitliche, ehrliche Philosoph sich bewusst, dass er nichts (sicher) weiß. Salopp: wer über „die Krise“ philosophiert, weiß, dass sein (Vor)Wissen darüber ein Zeitungs-Wissen, ein Zweit-Hand-Wissen ist: Gelesenes, Angelesenes, Aufgelesenes – ja: dass es das Wissen (zur Krise) vielleicht gar nicht gibt...

Nach diesen einleitenden, vorsichtigen Worten sei nun eine? die? Geschichte der Krise aus einer? der? philosophischen Sicht erzählt – „sine ira et studio“.

Es war einmal der schöne Satz: „Eigener Herd ist Goldes wert“. Wer hätte früher schon den bösen Doppelsinn der Losung bemerkt? – „Kauft Euch ein Haus! Wir pumpen Euch das Geld!“ Philanthropen lockten Mittelständler zur Verschuldung an, zu einer Verschuldung, von der die Kredit-Anbieter wussten, dass sie rückzahlunfähigen, ahnungslosen oder unbekümmerten Menschen Überverschuldung zumuteten. Demnach versuchten die Philanthropen dann auch ihre Schuldscheine, quasi potenzielles Geld, schnell loszuwerden: als Sonderangebot, bei dem ein Käufer sehr wohl vermutete, da gehe es nicht mit rechten Dingen zu, dabei darauf setzte, er werde sich des miesen Zeuges zeitig entledigen, etwa so, dass er diese bösen Papiere mit anderen, offenbar vertrauenswürdigeren in einer (Mogel)Packung feil böte – was dann auch als Handels-System eine Zeit(lang) funktionierte, und als „faktischen“ Beweis dafür gewertet wurde, das schnelle Geld, nicht die mühselige Realwirtschaft, sei die sonnige Zukunft für goldige Knaben. Also: Mischung aus Gutgläubigkeit, Einfalt und falscher Cleverness, die ihre Geschäfte – man höre und staune! – mit dem „consentement éclairé“ (?) der Betroffenen abwickelte. Bewertungs-Agenturen florierten, die an der Mittel-Linie installiert waren, wo rechterseits die gefällige, boomende (soeben vergangene) Wirklichkeit sich bewahrheitete und linker Hand ungemütliche Ahnungen für böse Nachtmahr-Träume sorgten. Letztere verdrängte man zunächst unwirsch im Glauben, *selbst* bei Schiefgehen noch mal „gut“ wegzukommen. – Altväterliches Obrigkeitsdenken hätte eine solche Haltung als die eines zu verachtenden Hasardeurs bezeichnet.

Nun: dieser Ausdruck entspricht einer mürrischen, nicht jedoch sachgetreuen Einschätzung. Die goldigen Knaben, die sehr wohl als graumelierte Herren auftreten mögen, hatten vorgesorgt; für sich – versteht sich. Geldwesen, die, laut Kanzler(in)-Wort, zu groß sind, als dass man sie untergehen lassen könnte – wer ist dieser „man“? Der Staat, die Allgemeinheit, das große, schöne Wir-alle? – müsse beigestanden werden. Millionen, Milliarden, potenzielle/reelle? wurden in die Geld-Institute hineingepumpt. Auf Pump, denn: „Wer soll das bezahlen?“, wenn nicht „wir“, der (kleine) Steuerzahler?

Dies Ganze nennt man (der Mann von der Straße, nicht der in der Chef-Etage): Krise. „Krise“ ist griechisch – o je: die Griechen, jetzt, heute oder, der neue Sokrates, jetzt, heute (z.Z. in Portugal)! – „Krise“ heißt: Entscheidung. Entscheidung aber ist immer ein Scheiden und ist Abschied.

Thomas, der heilige, nicht der ungläubige, würde, hier angekommen, nach der „Ratio“ fragen „secundum qualem“, laut welcher dies sich so zutragen konnte, und welches seine Zu- und Verträglichkeit wäre.

Greifen wir vorläufig (definitiv) auf das dreifaltige Menschenbild zurück, dessen der Hl. Thomas sich immer wieder bedient, von Aristoteles geerbt, von Platon entworfen.

Der dreieinige Mensch ist Pflanze, Tier und schließlich Mensch. Er ist Pflanze: er wird geboren, wächst, ernährt sich, zeugt und stirbt. Er ist Tier: er vernimmt Sichtbares, Hörbares, Fühlbares, und regt und bewegt sich, kämpft. Er ist Mensch: er erkennt, er weiß um sich und er weiß für sich; schließlich wähnt er in sich die Spur Dessen zu entdecken, Der unser aller Herr ist. – Wo in diesem Menschen(Bild) soll nun die Ratio zu finden sein, die als Auslöser für die Krise stehen darf?

Von denen, die sich dazu geäußert haben, wurde die Krise ausgelöst durch, wie es hieß, „verantwortungslose“ Spekulation zwecks Einheimischen schnellen Geldes. Dies Benehmen wurde der schieren Gier zugeschrieben, dem platonischen Motor des niederen Ess-, Trink- und Zeugungsvermögens. Erinnern wir daran, dass der Hl. Thomas, 1800 Jahre nach dem Oberdenker, der Ratio, dem Logos die Aufgabe zuerteilt, die Gier zur Besonnenheit anzuhalten. Erinnern wir weiter daran, dass den (Philosophen)Königen die Aufgabe auf den Leib geschrieben wurde, den staatlichen Organismus vernünftig d.h. vernunftgerecht zu leiten. Wieso haben unsere Politiker dabei „versagt“ – wie ihnen häufig vorgeworfen wurde? – Weil sie den Durchblick, leider, nicht hatten. Weil sie der, vor zwei Jahren weit verbreiteten Mär – wer hat sie weit verbreitet? Etwa besoldete Schreiberlinge? Von wem besoldet? – aufgesessen seien, die Neue Ökonomie könne es auch anders als bieder buchhalterisch altväterlich! Nicht doch! – Sie, die Herren, wussten oder ahnten, was kommen würde. Bloß wollten sie bis dahin vom Boom profitieren. Wenn’s dereinst mit dem Krach krachen sollte, werde „man das auch noch hinkriegen“. So geschah es...

Soll hier eine These gewagt werden? – Sie heiße: die These der Allmacht des unteren Begehrens-Vermögens. Zumal heiße sie dessen Vormacht über die glatte Aggressivität, über den Thymos, also über das tierische Regen, Rennen, Hauen und Stoßen, und es heiße: Herrschaft über die Ratio (alias Logos), die zum bloßen Instrument wissenschaftlich-technischer Leistungen herabgestuft wird zwecks steter Vergrößerung der Einwirkungsmöglichkeiten auf die umfassende Umwelt, und das im Dienste einer zügellosen, vielgestaltigen Begierde, deren Zahlungsmittel Geld, bezahlte Mafioso-Gewalt und eine postmoderne „List der Vernunft“ sind, wobei letztere besser den veralteten Namen „Arglist“ trüge.

Für Platon/Aristoteles war der einzelne Mensch in den Staat eingebunden, den tunlichst ein besonnener Monarch oder eine aufgeklärte Aristokratie steuern sollten. Im Hochmittelalter waren Schöpfung, Staat und Einzelseele in einer rationalen Ordnung gebunden, über die der Herr Höchsts selbst wachte. Wir aber „rekonstruieren“ alles und jedes vom Individuum und seinen unentwegt neu „ausgemachten“ „Eigenrechten“ her, die besser seine Wünsche hießen. So ist etwa Geschlecht nicht mehr Sache von „nature“, auch nicht (mal) von „nurture“, sondern von individueller freier Wahl, die ein jeder zu achten habe, da Ausgrenzung böse sei und verwandt mit Rassismus, Antisemitismus und – o je – Nazismus.

Darf an der These weiter gesponnen werden? Wenn die „Epithymia“, die Gier, nicht (mehr) gezügelt in Grenzen verwiesen, sondern unendlich ziellos einher weht und wabert, wird Information (ehedem: Wissen) zu Infotainment, Heirat zu Lebens-Abschnitts-Partnerschaft, Wissen zur Steigerung von Markt- (und Macht-)Möglichkeit und Politik in westlichen Demokratien zur mehr oder minder gelungenen Show. – Die „global Player“ sind ein paar Groß-Banken und/oder Großstaaten und assimilierte. Wie oft in der Geschichte wetteifern politische d.h. letztlich militärische Macht mit finanzieller: Kaiser und/oder Fugger.

Man müsste weit ausholen, wollte man die Übermacht des „unteren“ Begehrens-Vermögens über den „höher gestellten“ Regungs-Trieb und schließlich die „krönende“ Vernunft eingehend(er) ausführen, zumal ein anderes Phänomen unübersehbar ist und Besprechung fordert:

Eine Krise kommt nicht nur selten allein; sie, die Krise, *kam* nicht allein. Zwei Gesellinnen begleiten den finanziellen Krach von 2008. Es sind – wer wüsste es nicht? – die Umwelt-Krise und die Krise der zur Neige gehenden, billig vorfindlichen Energieträger: beide letzteren Krisen sind wohlverstanden miteinander verwandt; sie alle drei sind es weitläufig.

Die Krise schwindender Ressourcen ist dabei die symptomatischste, zumal der Terminus „Ressource“ nicht nur auf fossile Energieträger eingeschränkt bleibt, ist doch für den marktfreien Menschen alles, er inklusive, zur Ressource geworden: Überfischen der Meere, Artenschwund, Leerpumpen der Erdölquellen oder aber eben die verharmlosende Rede von „human resources“ zeugen von dem zeitgenössischen respektlosen – *auch* im etymologischen Sinne! – zur-Disposition-Stellen der Schöpfung zwecks Verbrauch durch den Menschen. – Üppiger CO₂-Ausstoß und Klimawandel sind lediglich eine Folge davon und diese Folge lässt sich kaum beheben...

Für uns, Restwestler, gesellt sich zu dieser triplen Krise ein für uns bedrohliches Zurechtrücken der planetarischen Machtverhältnisse: die sog. BRIC-Staaten sind dabei, Alteuropa, wie bereits Paul Valéry fürchtete, in sein geografisches Verhältnis zu Asien, zurück zu stauchen: demografisch ohnehin, industriell und finanziell nicht minder, militärisch und/oder topwissenschaftlich demnächst...

Alteuropa ist alt geworden. Gezeichnet vom letzten Weltkrieg und dem darauffolgenden „kalten“, hat sich die westlichste Halbinsel Asiens irgendwann, vor etwa 30 Jahren, auf

die sog. Menschenrechte als selbsttragendes Evangelium geeinigt, zunächst mal als gemeinsamen ideologischen Nenner, der dazu gedacht war, der ruhmreichen UdSSR die Geister zu entfremden – mit einem gewissen Erfolg. Seither sind wir, wie bereits angedeutet, dabei, unser gesellschaftliches Verständnis auf der Grundlage des selbstherrlichen Einzel-Individuums zu (re)konstruieren: Nation, Familie, Tradition und Kreation sind dabei die Leidtragenden. – Gibt es einen Ausweg aus der Krise?

Zunächst dürfte einmal gelten, dass innerhalb der europäischen Rest-Staaten ein Minimal-Konsens zur Abfederung der unerwünschten, doch vielleicht System-immanenten Konsequenzen der Spekulations-Krise und ihrer Genossinnen ausgehandelt und schlecht oder recht implementiert werden soll, wobei selbstredend allerhand parasitäre Interessen das Gutgemeinte immer wieder zu unterhöhlen drohen, trotz allem Gejammer über die Lage der Ärmsten unter den Armen, denen außer ein paar NRO kaum jemand im Ernst unter die Arme greift.

Aus herkömmlicher politischer Sicht der Dinge, böten sich zwei Wege an, die Finanz-Krise anzugehen. Die weichere bestünde im Versuch, die Spekulation zu zügeln, durch neue Auflagen bzw. Regulierungen. Es darf, in den Augen eines „spectateur engagé“ an dem Erfolg eines solchen Verfahrens gezweifelt werden. – Der andere Weg, der unsere (Ur)Großväter und Väter vielleicht lockte, war der zu dem großen marxistischen Vorabend der Abschaffung aller Ausbeutung der Menschen durch den Menschen über straff geführte und kaltschnäuzig eingesetzte zielgerichtete Gewalt. Der ex-reell-existierende Kommunismus hat uns, falls nötig, gelehrt, diesen Weg als unbegehbaren Holzweg abzutun. –

Skepsis plagt den unvoreingenommenen Zeitgenossen. Glaubt er dem Neurologen mehr als dem Hl. Thomas, so verlaufen die Schaltstellen bei Nachdenken, Überlegen, Erwägen und Beschließen nicht ohne körperliche (Mit)Wirkung, sondern sie haben sehr wohl im Gehirn ihre entsprechenden vernetzten Verbindungen, auch wenn die Rede des Innenlebens – außer bei Hegel, doch um welchen Preis! – nicht geradezu in die der äußerlichen (wissenschaftlich) wahrnehmbaren Sinnes-Tätigkeit zurückzuführen ist. Glaubt der Betrachter also an die Neurologie, deren vorläufige Entsprechung in Innenperspektive „Psychologie“ heißt, dann ist ein Ausweg aus der Krise über Appelle, Dezisionen und moralischen Aktivismus so wenig zu bewerkstelligen wie bei anstehendem Drogenverzicht ein „simply say no“ nicht genügt... Nach krummen Wegen wäre Ausschau zu halten, und mühselige kleine Schritte müssten dann den Weltkindern zugemutet werden, die z.Z. egoistisch auf ihren „droits acquis“ wie auf einem unabänderlichen „Index“ beharren...

Nicht nur Skepsis plagt den unvoreingenommenen Genossen unserer Zeit. Schwärzester Verdacht kommt in ihm hoch, wenn er an Krise denkt, sei es an die, wo eine Handvoll Gauner ganze Staaten, mit deren stillem Einverständnis, zur Geisel ihrer Honorare nehmen, sei es die, wo brave Familienväter durch Bestehen auf unnützem Luxus reihenweise Arten sterben und das Klima kippen lassen.

„Ob der Mensch, in bösem Übermut „Krone der Schöpfung“ geheißen, nicht eher deren Krebsgeschwür ist, dessen Metastasen den Planeten durchsetzen?“ fragt sich der „spectateur engagé“. Es geschehe ihm recht, wenn die Erde, nach der er sich nicht umsah, demnächst ihn ausscheiden wird, beschleicht es den unbefangenen Betrachter.

Und wäre er befangen? Dächte er dann nicht daran, dass Gier wohl dem Menschen, so wie jedem Lebewesen, angeboren ist, doch, wie bei Gewächs und Getier wäre dieser Lebenstrieb durch die natürlichen Schranken in Grenzen gehalten. Moderne sprechen dabei von ökologischem Gleichgewicht. Störungsfaktor an dieser natürlichen Waage von Anspruch und Erfüllung wäre in der Besonderheit des Menschen zu suchen und zu finden, der in (vor)geschichtlicher Zeit damit begonnen habe, vom Baume der Erkenntnis zu naschen. Der Mensch merkte daraufhin, dass er nackt in die Existenz geworfen war und auf den eigenen Tod hin lebe – keine paradiesische Aussicht. Doch hat er darob seinem Wissensdrang, dieser teuflischen Eingabe, nicht widersagt, sondern in seinem Fehl perseveriert. Statt Hirt und Hüter von Schafen (und Sein) zu bleiben, hat er die kainitische Kultur und Agrikultur erfunden, bei Rodung des Ur-Waldes und Ausrottung des sog. Unkrautes, der Artenvielfalt. Er hat Städte und Staat gegründet. Später wagte er sich auf miteinander verzahnten Schiffsplanken aufs hohe Meer und brachte Goldkörner in Schafsfellen, nebst fremden Frauen, mit nach Haus; Hirten aber starben aus, wie Abel.

Der unaufhörliche Ausbau von Wissen, gepaart mit einsatzfreudiger Technik erlaubt Globalisierung bei Sektoralisierung der Produktion und freien Geldverkehr in realer Zeit rund um den Erdball. Seither wissen (und wollen?) wir, softe Nazis, dass *alles* zur Disposition steht: ungeborenes Leben am Anfang und lebensunwertes zum Schluss – so darf der befangene Beobachter meinen.

Der Ausweg in dieser Aporie kat'exochen menschlicher Existenz, bestünde darin, sich von der Geste Evas zu lösen, die als erste erkennen wollte. Der Ausweg bestünde darin, das total Unerkennbare demütig hinzunehmen, nämlich, dass nicht nur immer ein Rest unverfügbar, unangreifbar und unbegreiflich übrig bleibt, sondern dass das ganz Unerkennbare uns übersteigt, wahr ist und unseres Wissens und Wähnens spottet.

In religiöse Worte gefasst, kommt diese Haltung darauf hinaus, dass man, wider besseres Wissen daran festhält, die Indisponibilität selbst sei Fleisch geworden, habe eine Weile unter uns gewohnt, um uns beim Abschied nach der Weltkrise seinen heiligen Geist zu hinterlassen...

The crisis and poverty

Reflections on the global economic and financial crises

FRANK TURNER SJ

For this reflection I draw on two international reflection seminars among Jesuits and our colleagues, organised by the Jesuit European Office in Brussels, as well as certain external resources that were prominent in our minds as we met, such as Pope Benedict's encyclical *Caritas in Veritate*¹. I have no competence to discuss the specific situation of Luxembourg, and my remarks will be general. The attempt to reflect on the crisis in relation to poverty entails a clear approach and perspective, for example relating this crisis – however briefly – to that of climate change (which threatens first and foremost the world's poor) and to the ethical evaluation of the world economic order as such.

The Crisis triggered

What constitutes a crisis? I borrow a synthetic account offered to a recent Jesuit conference by the Spanish economist Gabriel Pérez Alcalá. The following elements seem central:

- the rate of growth of an economy is seriously below its expected level;
- there occur serious disequilibria in the main components of the system (unemployment, prices, public debt);
- there is stagnant and falling income of families and businesses: or (as in the USA in 2008) overwhelming family and business debt);
- there is a serious loss of confidence in future.

Pérez Alcalá was convinced that our present situation deserves this description. Virtually every major economy on the planet has experienced either a slowing of growth or an actual fall in Gross National Product (GNP). All developed economies are in recession. There has been major fall in the price levels of many basic goods. There is rising unemployment almost everywhere – and mass unemployment is an extraordinary social evil that can spawn even worse evils, and therefore turns the financial-economic crisis into a social crisis too.

1 Benedict XVI (2009).

A cliché of the present discussions is that the crisis (even artificially considered in isolation from other intersecting crises, of world poverty and climate change) has demonstrated that the international financial and economic system is too complex to be understood – still less governed – by anyone.

As is evident in retrospect, the crisis had been gestating for some time before 2008. It needed a ‘trigger’ to release the vulnerabilities that lay hidden under the confidence engendered by a consistently rise both in the stock market and in the level of corporate profits. That confidence even prompted the hope that the rise in prices for natural resources – as oil reached \$140 per barrel in mid-2008 – would deliver at least some heavily-indebted poor countries (HIPC) from their plight, even if the same rise menaced other poor populations to the extent of causing food riots.

The trigger itself seems *not* to have been especially complicated: the debacle of US ‘sub-prime mortgages’, the famous ‘toxic debt’. These many thousands of householders were presumed to be tragically rash (‘mortgage delinquents’) in treating their most important asset as an investment that would always rise in value, and could be used as security against rocketing consumer borrowing.

The exposure of the poor quality of these mortgage debts, instantly threatened the US institutions that largely financed the suddenly shaky housing boom: ‘Freddie Mac’ and ‘Fannie Mae’. The folksy charm of these names belies their stature. When they were rescued by the US Government in September 2008, they were said to have lent or underwritten about \$5.3 trillion of the total \$12 trillion outstanding mortgage debt in the United States, and to have amassed a combined \$14bn of losses over the previous year. A theme that would later recur many times was voiced. As the UK newspaper the *Guardian* reported, ‘Freddie and Fannie have long been considered as being too big to be allowed to fail.’² Meanwhile, of course, the families whose houses were repossessed were by no means ‘too big to fail’.

The bizarre mix of presumed but illusory prosperity and all-too-real precarity marked this first, US phase of the recession. What constituted the *international* crisis was that some of the world’s most expert economic actors (for example, major international banks), almost the lords of the market, also failed to understand. It was not only mortgage agencies that trembled, for tens of thousands of these unsafe mortgages, packaged together, were magically deemed safe and attractive investments.

Either the system was simply taken for granted (that is, it operated at a level beyond supposed experts’ practical understanding) or the exhilarating momentum of growth dulled all critical faculties. Put like this, it is not ‘complexity’ that is striking, but blindness.

2 The Guardian (2008).

Is it a crisis of morality?

Moral condemnations were swift to follow. In the early days of the crisis, bankers and business executives were fiercely criticised, in terms of ‘greed’ and ‘irresponsibility’. If the system had failed, it was held to be greed and irresponsibility that had built the system, beyond either the power or the will of governments to control. At the World Economic Forum in Davos, in January 2009, Chinese Premier Wen Jiabao blamed the banks for their ‘blind pursuit of profit’ and ‘lack of self-discipline’, but also spoke of ‘the failure of financial supervision and regulation’. Evidently he referred primarily to the USA, since China had an estimated \$1.95 trillion invested in dollar assets such as US Treasury Bonds.³

Wen Jiabao was not wrong. At the level of social morality and social psychology, it is hard to overlook the element of *greed* in the development of the crisis: that is, the search not only for reasonable profit as the legitimate reward of a company’s provision of goods and services, but for *maximum* profit. Old ‘common sense’ business maxims (e.g. that high profit margins are normally an indicator of high risk) were ignored in favour of a glorification of the rare skills of the fund managers who exploited the intricate possibilities of a system that only their ilk could identify. In the midst of this euphoria, to allow the financial sector’s profit margins to fall to ‘reasonable’ levels would count as entrepreneurial failure.⁴ The trap was plausible because this form of ‘greed’ is part of capitalist culture, the signifiers of worth being precisely profit and growth. It may be remembered that greed as one of the classic ‘seven deadly sins’ is *defined* precisely by excess. The question cannot be evaded: can liberal capitalism accept the concept of excess?

But *fear* (a demoralising form of consciousness that impedes both judgement and self-giving, oddly not counted among the traditional seven deadly sins) also played its part. If greed drives the growth phase of an economic bubble, fear drives the overreaction. Under pressure of fear, a cycle of excessive growth is not reversed gently, by restraint or even by moderate austerity. Instead, the bubble ‘bursts’ – instantly seems to have been an illusion. The mass selling of shares in some company drives the price down so rapidly that it does not restore necessary equilibrium, but endangers the very existence of what had admittedly been overvalued. Pessimism is as contagious, as irrational, as optimism: both irrationalities project some current trend indefinitely, as if the trend were irreversible and determined.

A variant on this kind of moral judgement is to say that the crisis has demonstrated a truth that we had hidden from ourselves for too long, because we have *wanted* to hide it. In other words, the moral failing is that of *blindness*, or what the theologian Bernard Lonergan calls ‘bias’: that block or distortion of intellect that derives from individual or group

3 BBC, 29th January, 2009.

4 On profit and the dangers of ‘short-termism’, cf. Benedikt XVI (2009), § 32.

egoism.⁵ The ‘real economy’ of goods and services links profit to success in meeting some public need or demand. The new financial world, of hedge funds, of ‘leveraged buyouts’, of risky ‘sub-prime’ mortgages bundled together and bought by respectable corporations as a speculative investment, uproots profit from any social function beyond itself.⁶ Money, traditionally ‘only’ a means of exchange, becomes itself a product. In terms of quantity, the ‘money economy’ far outweighs the ‘real economy’. Yet, as we have seen, the ‘money economy’ is so opaque that it traps its own most adept manipulators, without manifestly benefiting the ‘real economy’. Of course it *might* benefit it, since the ‘real economy’ cannot function without investment: but the financial economy and its vast rewards functions without reference to whether or not such benefit actually accrues.⁷

In richer countries, rapid growth promoted even greater inequalities of wealth and income – which were accepted as the cost of economic dynamism. Such inequalities have rapidly grown since the 1980s: between capital and labour; between ‘rentier’ capital – that which derives its profit not from work but from ownership of rents, dividends capital gains – and entrepreneurial capital, between skilled and unskilled labour and especially between the richest 1% of the population and the 20% poorest. In April 2004, the *Financial Times* reported that in 1980 the average director of a company in the top 500 of *Fortune*, made 40 times more than the average employee of the same company. By 2003 this had risen to 530 times.⁸

So rapid growth favours the richest and may exclude the poorest or, at best, ‘trickle down’ to them. As the US theologian Joe Holland once remarked, ‘the economy is doing fine. It’s just that the people are having a hard time’. Yet when growth shudders to a halt, it is the poor who suffer first and most.

5 Lonergan (1972), pp. 44, 231.

6 Cf. Pontifical Council for Justice and Peace (2008): ‘Undoubtedly, today’s financial emergency came after a long period in which, pressured by the immediate objective to pursue results in a short time, the dimensions of finance itself have been left to one side: its „true“ nature, in fact, consists in favoring the employment of the resources saved where they favor the real economy, well-being, the development of the whole of man and all men (Paul VI, „Populorum Progressio,“ 14)’.

7 For example, at the time of writing, there are allegations that reputed finance houses, by means of speculative instruments such as ‘credit-default swaps’, may gamble on the failure of, say, the Greek economy, thus profiting from any such failure.

8 Defraigne (2009).

The impact on poorer countries

Before considering further the nature of ‘the system’ I now trace the link between this phase of the crisis and poverty. The relationship between this crisis and the global south is a vital but somewhat different issue, so I cite two European examples: Hungary and Latvia.

In European terms, Hungary was a marginal economy well before 2009.⁹ According to the Swiss company UBS, prices in Budapest (excluding rent) were 78% of those in New York, whereas wages were just 25.5%. Then, in October 2008, Hungary borrowed through the mediation of the International Monetary Fund (IMF) \$25 billion from the international financial institutions, added to \$100 billion borrowed already. The response of the Hungarian Government was to propose a public sector wage cut of about 8%: allowing for inflation, 12%. There were deep job cuts, or sometimes a sharp increase in working hours attached to a job – this latter measure bit hard because many Hungarians had long survived only by holding two jobs. Pensions would be cut and the retirement age was raised.

Through 2008, the Forint sharply depreciated: those companies and individuals whose debt was calculated in foreign currencies (such as households with mortgages from the foreign-owned banks) were especially hard-hit. There had previously been a government subsidy for mortgages to support growth in the housing market: this was cut. The result – as in the USA – was a catastrophic rise in household debt.

By definition, enforced austerity measures are harsh in their impact. But what deserves mention is that the IMF support drawn down by the Government was largely directed to the stabilisation of the banking sector. In some cases this money was reinvested in public sector at an interest rate of 10%, then withdrawn after six months. This experience echoes the experience of the USA, where it became apparent – and was resented – that corporate profits are privatised but corporate losses are projected onto the public. The economic crisis thus focused and exaggerated a long-term trend in which corporate gains hardly reached workers, except the most senior executives. In Hungary, average wages in 2009 are, in real terms, about the same as in the 1970s. But the rate of increase in the profits of multinational companies – those therefore who largely repatriate their profits from Hungary – has averaged 20% per annum over the same period.

In the case of Latvia, a case history will illustrate the link between the devastation of the crisis and the relative invulnerability of the financial sector.¹⁰ The case is that of a formerly prosperous couple who were caught up in the short-lived boom after Latvia’s entry into the EU in 2004. The couple found a house to renovate and proposed to add two floors to it. In 2007 they borrowed €237,000. At the end of 2008, when the husband’s

9 I owe much of the information that follows to OCIEP colleagues in Budapest.

10 Reported in *Le Monde*, 27 December 2009.

business collapsed and the wife lost her job as an accountant, they could no longer pay the loan instalments. The house was sold in July 2009 for €50,000. They must continue to repay the huge sums borrowed for a house that is no longer theirs. The bank has the legal right to sell at its own convenience.

A Latvian association of borrowers, Lakra, estimates that 40,000 people find themselves in a similar situation, in a population of between 2 and 3 million. Lakra explains that the lending banks recover these houses at prices that have fallen by up to 70%: if and when the economy recovers they will be able to resell, making profits of about 300%. The banks gain in proportion to the people's losses. This is not some unique malevolence on the part of banks, but is how banking sometimes works.

Swedish banks control 90% of the Latvian banking sector. Of course these banks have no vested interest in seeing the Latvian economy collapse: on the contrary. The effects of their business model are unwanted. Nevertheless, the influx of capital into Latvia helped launch this precarious real estate boom, rather than financing (for example) industrial development, so that Latvia is now ill-equipped to recover from the slump. The banks helped stoke the crisis, and encouraged excessive personal loans. The political question (in part, a question between Latvia and Sweden) is whether they can now share the cost.

Meanwhile, it is reported that the accident and emergency units of Latvia's hospitals are so starved of public funds that they can function only every second day. In other words, the crisis is already disproportionately affecting the poor, and will continue to do so. Those sectors of the population, and those countries, which are already marginalised, will be pushed further into exclusion from the mainstream.

Is a deeper systemic cause identifiable?

We noted certain allegations of moral failure. On the other hand, is it more helpful to think of the crisis in terms of macro-economic systems, so that moral language becomes simply irrelevant? From this standpoint the core problem is that the global market lacks global regulation. That is a function of the intractable complexity, especially in the face of the constant invention of new macro-financial instruments by the corporate actors. It is also impeded by our continued adherence to the 'default' political concept of national sovereignty. This framework will not easily be rejected: no one expects the governments of China or the USA to submit to any external system of economic – or any other – governance. However, the crisis shows that 'sovereignty', in the sense of a nation's power to control events, is an illusion. Japan's economy, for example, has been struggling largely because *other* countries cannot absorb its export capacity.

The second problem is that our form of capitalism rests on the principle (or fetish) of constant growth. We take this for granted. The respected British journal *The Economist*

recently offered the following prescription for the faltering world economy. First it proposed raising the retirement age and means-testing social security benefits, so as to restrict state spending without hampering growth. Secondly, ‘the rich world’s economies must spur productivity, encourage investment and foster competition. That points to a renewed focus on freeing trade, cutting spending rather than raising taxes and agreeing new financial regulations’.¹¹ As an admirer of *The Economist’s* analyses, I am often bewildered by the amazing consistency of its conclusions: almost whatever the problem, the proposed solution is more free trade, lower taxes, faster growth.

Yet as the great economic historian Karl Polányi showed¹², market economics is so far from common sense that the hegemony of the market model rooted on growth is rather unique to the last 200 years. As Polányi argues, in earlier societies the human passions were mainly directed towards non-economic ends, and in many societies the accumulation of goods was (and still is) regarded as anti-social, a failure in reciprocity. (For example the goal of honour, or social status, was acquired by giving, not by accumulating.) Polányi agrees that all societies are limited by economic factors, by the material conditions of their existence. The achievement of survival and sufficiency is always and everywhere a central societal project. But from the nineteenth century onwards, our Western societies have been ‘economic’ in a new and distinctive sense, for they have chosen to base themselves on a motive only rarely acknowledged as valid in the history of human societies, and certainly never before raised to the level of a justification of action and everyday behaviour, namely, gain. This model is culturally specific and is not inevitable: which is not to say that it will be easy to abandon.

A contemporary version of Polányi’s fundamental critique was offered by the Archbishop of Canterbury, Rowan Williams, in November 2009. He recalls that the words ‘economy’ and ‘economics’ derive from the Greek word for ‘housekeeping’. Yet we are still haunted by the dogma that the economic world, ‘economic realities’, economic motivations and so on are abstracted from the sort of human decisions we usually make and from considerations of how we build a place to live. Dr Williams went on to question the notion of ‘growth’:

‘The ability to produce more and more consumer goods (not to mention financial products) is in itself an entirely mechanical measure of wealth. It sets up the vicious cycle in which it is necessary all the time to create new demand for goods and thus new demands on a limited material environment for energy sources and raw materials. By the hectic inflation of demand it creates personal anxiety and rivalry. By systematically depleting the resources of the planet,

11 ‘New dangers for the world economy’, *The Economist*, February 13th, 2010, p. 9.

12 Polányi (1944).

it systematically destroys the basis for long-term well-being. In a nutshell, it is investing in the wrong things.'¹³

What can be done? The Archbishop cites a report of the UK's Sustainable Development Commission, *Prosperity without growth?*¹⁴, which speaks of a new 'ecology of investment', in which the criterion of short-term returns is not the sole deciding factor, and we learn how to invest in infrastructure and public goods and new low-carbon technologies. Can we 'revisit the concepts of profitability and productivity and put them to better service in pursuit of long-term social goals'?

Certain kinds of growth will be acceptable, other kinds rejected. Is it possible to outline certain criteria for 'good growth'? I believe it is. I wish to argue the fundamental value which judges economic expansion is that of fully human life and development: the deeper human good.

This formulation about 'the deeper human good' is too vague to indicate what weight any given society ought to attach to economic criteria in general and economic expansion in particular. But it already indicates that as an instrumental good (or evil) expansion cannot be an absolute criterion of anything! That sounds bland: but it implies that where the goal of economic development becomes in, practice absolute, or where business ideology becomes socially and politically dominant ('What's good for General Motors is good for America') the human good is endangered.

If economic expansion is always one social goal among others, there are four reasonable implications:

- Much depends on which other goals are associated with it. The package 'economic expansion directed towards social justice' is different from the package 'economic expansion plus untrammelled individual liberty'. If a society seeks expansion in order to fund social protection systems better, policymakers will be alert to improve such systems as resources allow. Growth has a good chance of being inclusive. If the goal is expansion plus a minimal welfare apparatus (as under neo-liberalism), expansion will exacerbate poverty – for example as investment in technology displaces workers.
- Economic expansion will always produce a mixed crop of good and evil together – some people's good and others' evil. Selling arms to a dictatorship encourages violent oppression overseas even as it 'saves jobs' (and boosts executive salaries) at home. It is not a pure good.

13 Williams (2009).

14 Jackson (2009); Ed.: see also p. 257).

- The relative priority of economic expansion as a legitimate societal goal will depend in part on the starting-point. A poverty-stricken society urgently needs growth, since a certain freedom from want is indispensable for people to enjoy health and security, to have the opportunity to cultivate friendships and to participate in the wider life of their society. But *what ultimately counts* is this health, friendship, participation, rather than their arguably typical economic preconditions. Once a widely shared sufficiency is attained, however, a rational and mature society will emphasise aims other than growth. We do this without question in wartime, for instance, when individuals or companies who ‘profiteer’ are widely despised. Perhaps we need to retain the verb ‘profiteer’.
- As the historian Peter Calvocoressi has pointed out, in any democracy, there is an implicit conflict between economic growth and social justice. ‘When a choice has to be made, two opposing propositions will be advanced. The first will aver that if priority is given to justice growth will be inhibited, the second that if priority is given to growth justice will be delayed. This conflict between social and economic ends can be resolved only by political action.’¹⁵ Ironically, the neo-liberal insistence on market freedom deliberately obscures our human and political freedom with respect to the market.

I want to end by offering some very general guidelines for authentic response to the crisis, from a viewpoint formed by the Gospel and by recent Church teaching.

1. *Sustainability*: as I have noted, responses to the crisis tend to prescribe a return to economic growth: the Church, as well as the environmental movement, reacts to this tendency apprehensively. Some distinctions are crucial here. There is no ecological limit to economic growth, provided that this growth is in non-material goods. The *materials* of my laptop computer may cost €20: the rest of its market value lies in design, publicity, etc. But growth in the manufacture and distribution of manufactured goods, and in the extraction of minerals, has serious environmental costs. We need a sense of ‘the richness of sufficiency’ that embraces compassionate human concern and respect for environment sustainability – and also implies the refusal to over-consume. That in turn implies a reaction of the *ideology* of growth.
2. *Respect for the market as an instrument*: the market remains an essential clearing-house for goods and services. Countries that have recently developed successfully have done so mainly through markets, rather than through governmental aid. But many developing countries are blocked from exporting by the protectionism of richer countries. If sub-Saharan Africa could export freely to the West, European and US agriculture would be at grave risk, but Africa would have a way out of poverty. Our ‘free markets’ are far from free, and if we accept economic globalisation it should be reciprocal.

15 Calvocoressi (1978), p. 169.

3. *Ethical critique of the market*: respect for the market must nevertheless be critical. Free-market theory rests in a reductionist notion of freedom. The neo-liberal Friedrich von Hayek argued that whereas state action tends *inevitably* towards ‘serfdom’, the market is ‘neutral’ and ‘self-regulating’. Politics destroys freedom, business ‘somehow’ promotes it. He argued, indeed, that social justice is *nothing more* than freedom, and that the ‘free market’ is the core of human freedom.¹⁶ In Centesimus Annus, however, Pope John Paul II contrasts a ‘free-market economy’ with a ‘free economy’ (§ 15) precisely because justice and freedom are mutually dependent. Where an economic system is made absolute at the expense of other dimensions of human life, ‘economic freedom’ actually alienates and oppresses the human person (§ 39).¹⁷
4. *Shared but differentiated responsibility*: if ‘the economy’ is not reified but is seen to reflect human purposes, it becomes also the object of human responsibility. This claim has a range of implications, of which I note only one: in the face of a global crisis, negotiations must be truly global. As Pope Benedict wrote in March to the British Prime Minister, Gordon Brown, noting that the London G20 Summit was understandably restricted to states which represent 90% of the world’s population and 80% of world trade: ‘This situation must prompt a profound reflection among the Summit participants, since those whose voice has least force in the political scene are precisely the ones who suffer most from the harmful effects of a crisis for which they do not bear responsibility. Furthermore, in the long run, it is they who have the most potential to contribute to the progress of everyone.’¹⁸
5. *Solidarity*, which may be defined as ‘the fundamental moral imperative that flows from the communal character of human life’. No attempt to resolve the financial and economic crisis that continues to exclude the perspective of those in poverty (whether in Europe or elsewhere) is acceptable: nor is any rush for growth that fails to address the ecological crisis which affects first those poor communities who have scarcely shared in creating it.
6. *Gratuity*: to understand our life as gift (or ‘grace’), and to live in this spirit is the most profound existential rejection of any world-view that reduces human persons to the status of *homo economicus*. We live in a society with a market, but not a ‘market society’. This concept of gratuity is not intrinsically religious (in that explanations can be given in terms of anthropology and sociology). But Christian consciousness explicitly takes gratuity as its ground and its fulfilment.

16 Hayek (1960).

17 John Paul II (1991).

18 Benedikt XVI (2009).

References

- BENEDICT XVI (2009): *Caritas in Veritate*. Encyclical Letter of 29 June, 2009.
- BENEDICT XVI (2009): Letter from HH The Pope to the Prime Minister Gordon Brown, 28 March 2009.
- CALVOCORESSI, PETER (1978): *The British Experience 1945-75*. Penguin Books Ltd, Harmondsworth.
- DEFRAIGNE, PIERRE (2009): *Trois défis que seule l'Europe peut relever*. A supplement to *La Libre Belgique*, 28 May 2009.
- HAYEK, FRIEDRICH VON (1960): *Why I Am Not a Conservative*. The University of Chicago Press, Chicago.
- JACKSON, TIM (2009): *Prosperity without Growth?* Sustainable Development Commission. March 2009.
- JOHN PAUL II (1991): *Centesimus Annus*. Encyclical Letter of 1st May, 1991.
- LONERGAN, BERNARD (1972): *Method in Theology*. Herder and Herder, New York.
- POLÁNYI, KARL (1944): *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston, Massachusetts.
- PONTIFICAL COUNCIL OF JUSTICE AND PEACE (2008): *A New Pact to Re-establish the International Financial System*. 18 November, 2008.
- THE GUARDIAN, Sunday 7 September 2008. <http://www.guardian.co.uk/business/2008/sep/07/freddiemacfanniemaec>.
- WILLIAMS, ROWAN (2009): *Human Well-Being and Economic Decision-Making*. Address from the Archbishop to the Trades Union Congress of the UK, London, 16 November 2009.

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen

Note introductive

STÉPHANIE MERTZ

Dans cette dernière partie, nous proposons des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse : la pauvreté, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale ainsi que les dépenses de protection sociale. Les données présentées renvoient généralement à l'année 2008, mais elles font aussi parfois l'objet d'une comparaison avec les années antérieures.

Les chiffres sont étudiés à l'échelle du Luxembourg et à l'échelle européenne. Outre ces deux angles d'approche, une autre perspective de comparaison est proposée, à savoir le Luxembourg face à ses pays voisins, à la moyenne européenne et par rapport aux pays de l'Union européenne affichant les meilleurs et les moins bons résultats.

Pour illustrer la pauvreté au Grand-Duché, le taux de risque de pauvreté, qui mesure la proportion d'individus vivant dans des ménages disposant d'un revenu disponible équivalent¹ inférieur à 60% du revenu disponible équivalent médian, est décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le genre, l'activité, le type de ménage, le degré de formation, mais également, en ce qui concerne les enfants, selon la nationalité. Une comparaison à l'échelle des pays européens permet une mise en perspective intéressante des politiques sociales.

La situation sur le marché de l'emploi est notamment décrite à l'aide des indicateurs que sont le taux d'emploi, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

La cohésion sociale est illustrée à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

En ce qui concerne la situation des jeunes, le taux des jeunes ayant quitté prématurément l'école et le taux de chômage des moins de 25 ans sont étudiés. Une vision européenne est également proposée.

Concernant la protection sociale, on trouve l'indicateur sur la participation de l'Etat au financement des différents régimes de protection sociale.

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, le revenu disponible sera divisé par 2,1 (1+ 0,5 + 0,3 + 0,3).

Toutes les données illustrées dans cette dernière partie nous proviennent du STATEC, du Ministère de la Sécurité sociale, de l'Administration de l'Emploi, du CEPS/Instead (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques) et d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes).

La majorité des données sont issues de la base de données communautaire EU-SILC (European Union – Statistics on Income and Living Conditions), coordonnée au niveau européen par Eurostat. A l'échelle du Luxembourg, c'est le CEPS/Instead qui, sous l'égide du STATEC, est en charge de la base de données nationale.

La base EU-SILC a succédé au programme statistique européen ECHP (European Community Household Panel) qui fut lancé en 1994 pour une durée de 8 vagues et qui a pris fin en 2001. Elle a été développée dans le but de disposer de données statistiques adéquates, et surtout comparables d'un pays à l'autre au niveau européen (UE-27). Il s'agit d'une enquête annuelle dont l'année de lancement fut fixée en 2004 par le règlement cadre du Parlement Européen et du Conseil N°1177/2003. Certains pays comme l'Allemagne ou encore la Grande-Bretagne ont lancé EU-SILC seulement en 2005. Des données pertinentes et comparables sont donc à présent disponibles.

EU-SILC collecte et produit pour chacun des Etats membres deux types de données comparables. Premièrement, des données transversales qui informent sur un moment donné ou sur une certaine période. Ces données donnent des renseignements sur les conditions de vie comme par exemple des variables sur le revenu, la pauvreté ou encore l'exclusion sociale. Le deuxième type de données est de nature longitudinale ; il concerne des évolutions dans le temps.

Au Luxembourg, EU-SILC est alimentée par le PSELL-3 (Panel Socio-Economique *Liewen zu Lëtzebuerg*). En 2003, le CEPS/Instead en collaboration avec le STATEC a lancé le programme d'enquête PSELL-3. Ce dernier a la forme d'un panel : les mêmes individus sont interrogés durant plusieurs années consécutives dans le but de suivre l'évolution de leurs revenus et de leurs conditions de vie.

Les enquêtes du PSELL-3 sont réalisées auprès d'un échantillon représentatif de la population résidente d'environ 3 500 ménages. A l'exception des personnes qui vivent dans des institutions et les sans-abris, tous les ménages sont éligibles pour l'échantillon, qu'ils soient ou non affiliés à la Sécurité sociale luxembourgeoise.

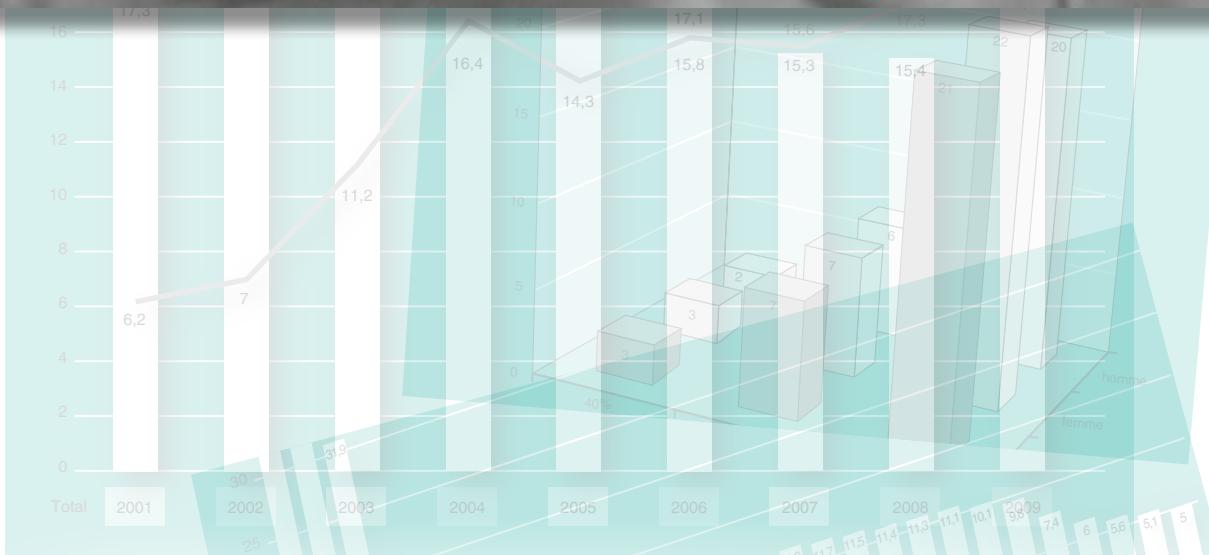
EU-SILC est devenue la base de référence de l'Union européenne pour la production des statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie. Avec cet instrument, les inégalités sociales, la précarité et la pauvreté peuvent être approchées statistiquement par différents indicateurs qui reflètent les disparités sociales. Grâce à cette base de données, l'Union européenne et les Etats membres disposent d'un outil performant qui devrait permettre l'analyse et une meilleure évaluation de l'étendue et des causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale au sein de l'Union européenne.

Nous tenons à remercier tout particulièrement le CEPS/Instead, grâce à qui nous avons ainsi pu disposer des dernières données actualisées, et ainsi, produire des indicateurs à jour et pertinents dans le contexte social.

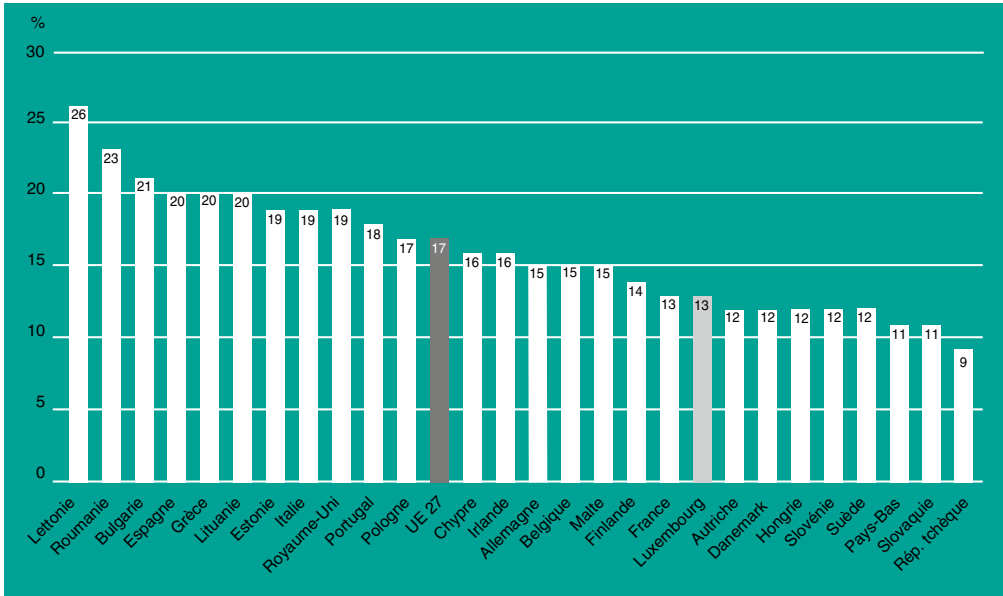
2010

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Aus der Krise in die Armut?**

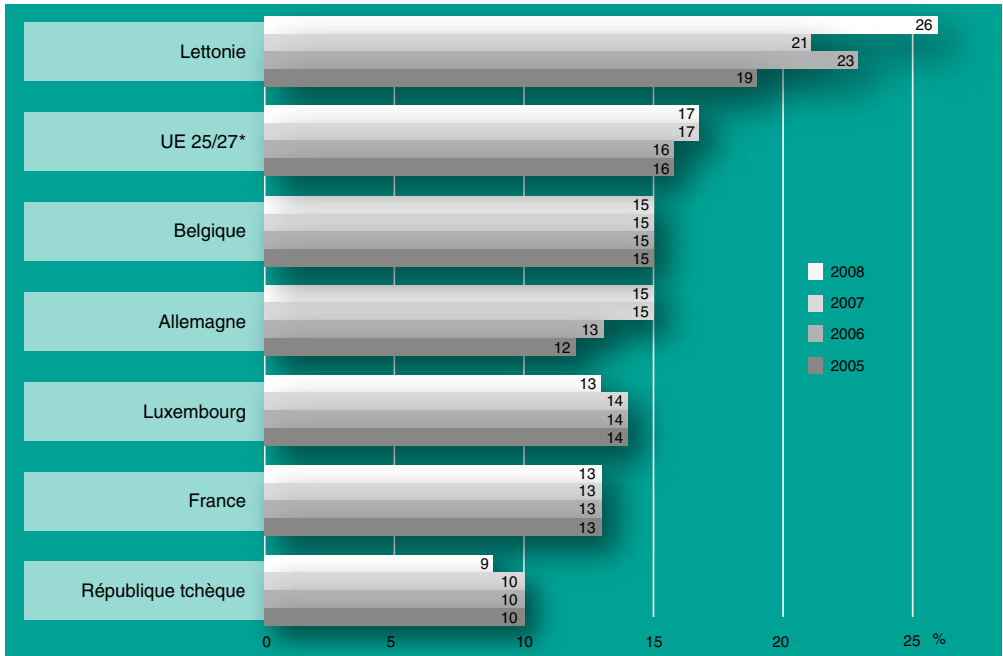


1) Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2008



Source: Eurostat, EU-SILC 2008

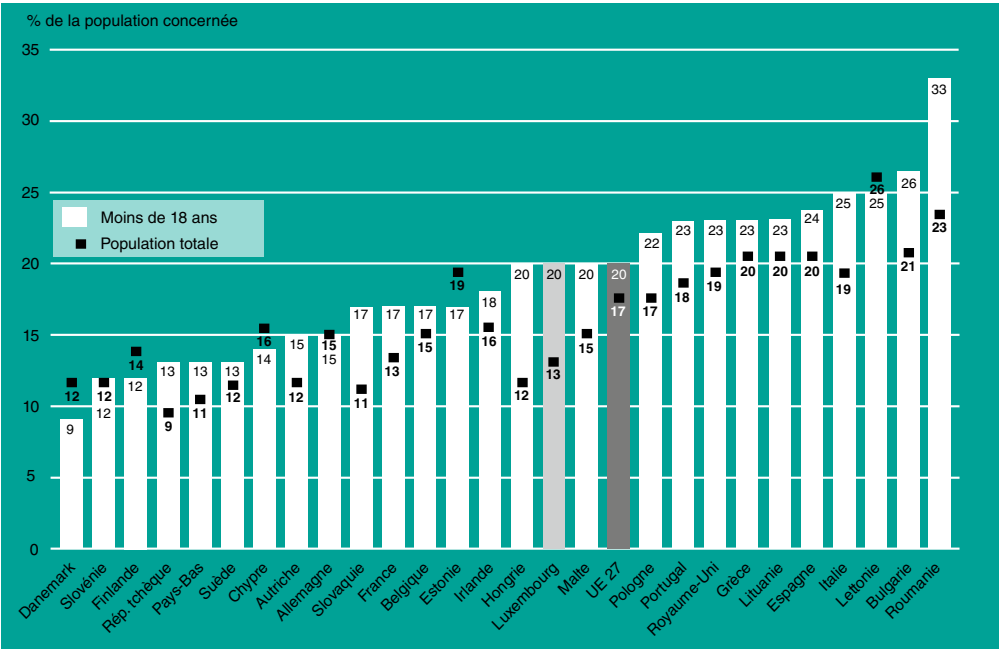
2) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2005 à 2008



* 2005 et 2006: moyenne UE 25
2007 et 2008: moyenne UE 27

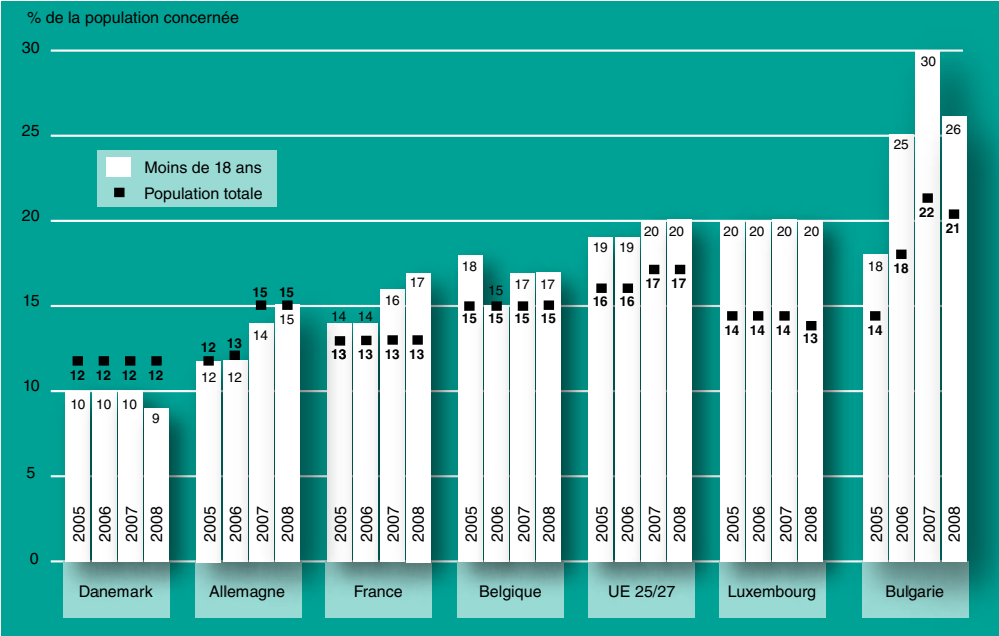
Source: Eurostat, EU-SILC 2008

3) Taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2008



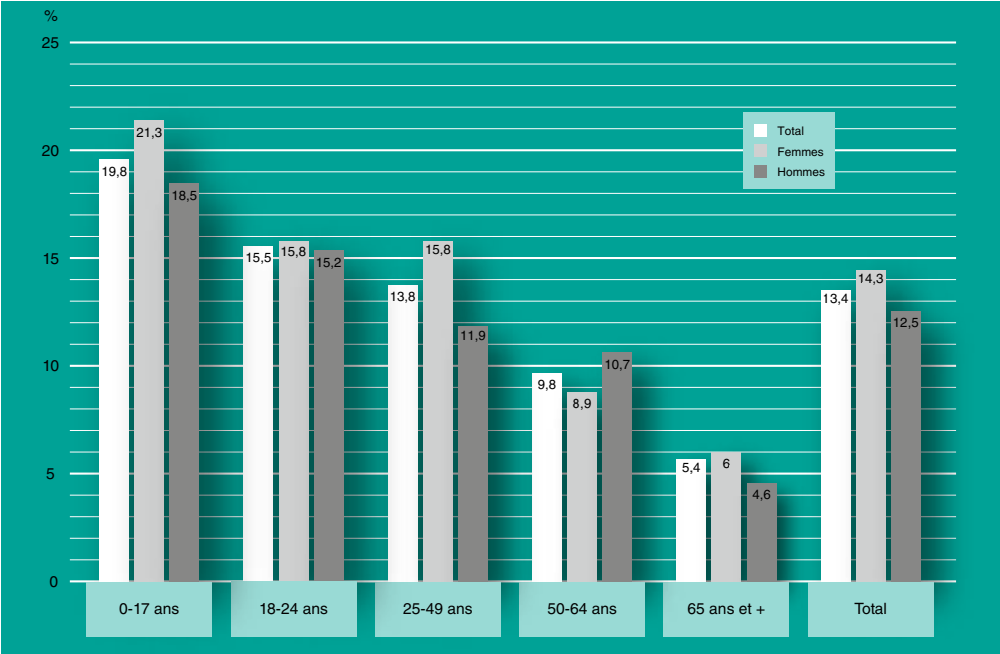
Source: Eurostat, EU-SILC 2008

4) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2005 à 2008



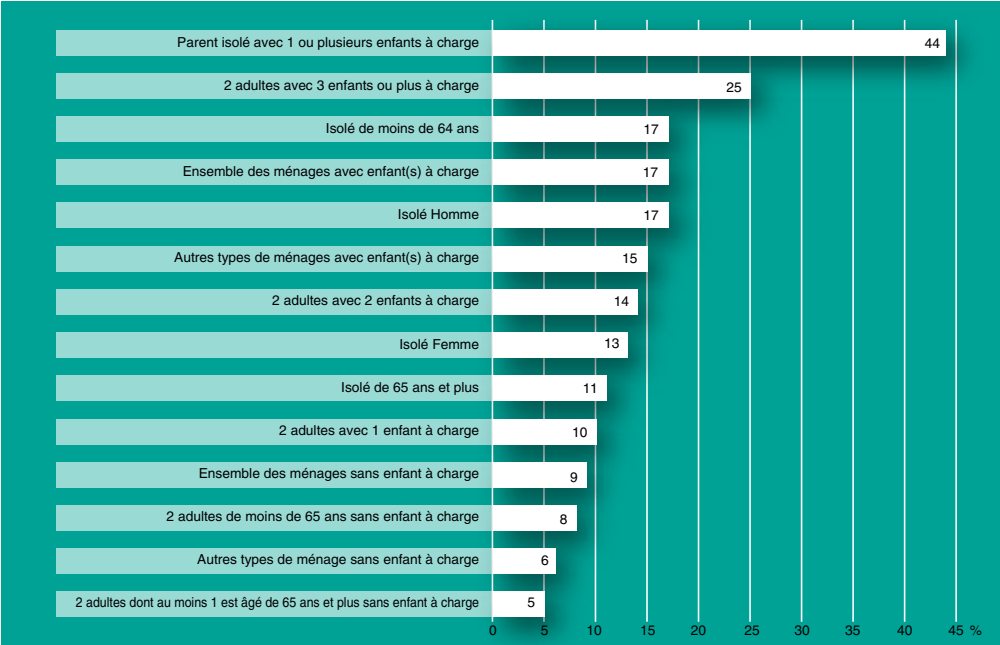
Source: Eurostat, EU-SILC 2008

5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2008



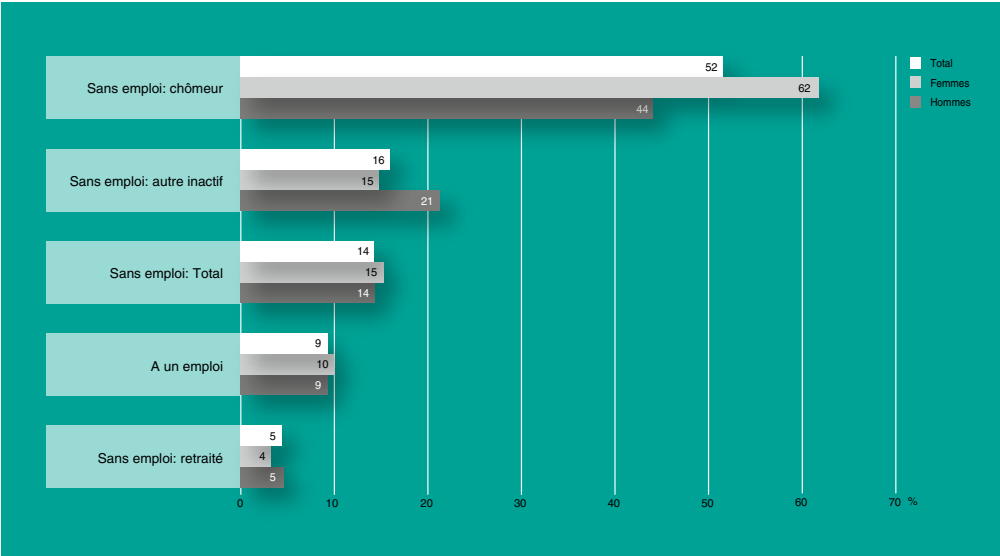
Source: STATEC

6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2008



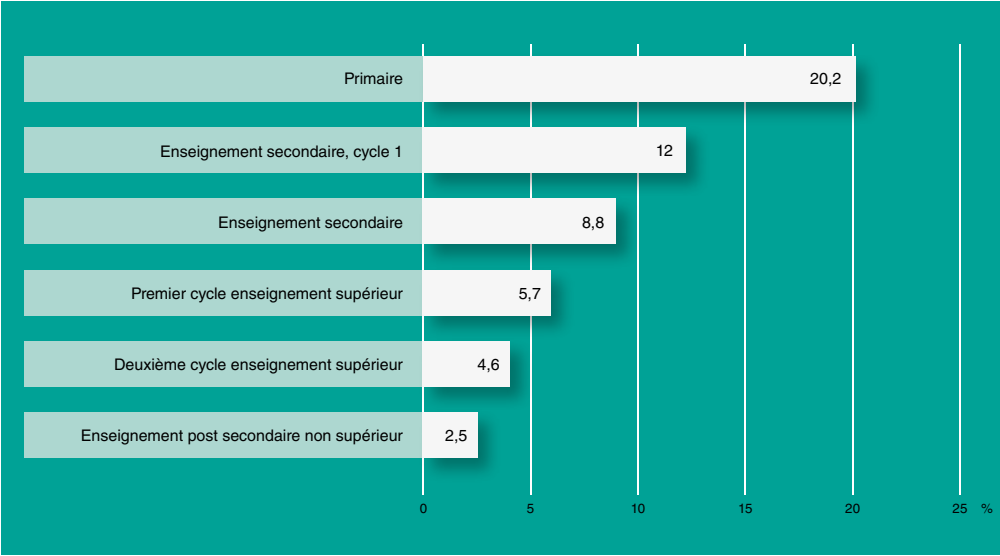
Source: STATEC

7) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2008



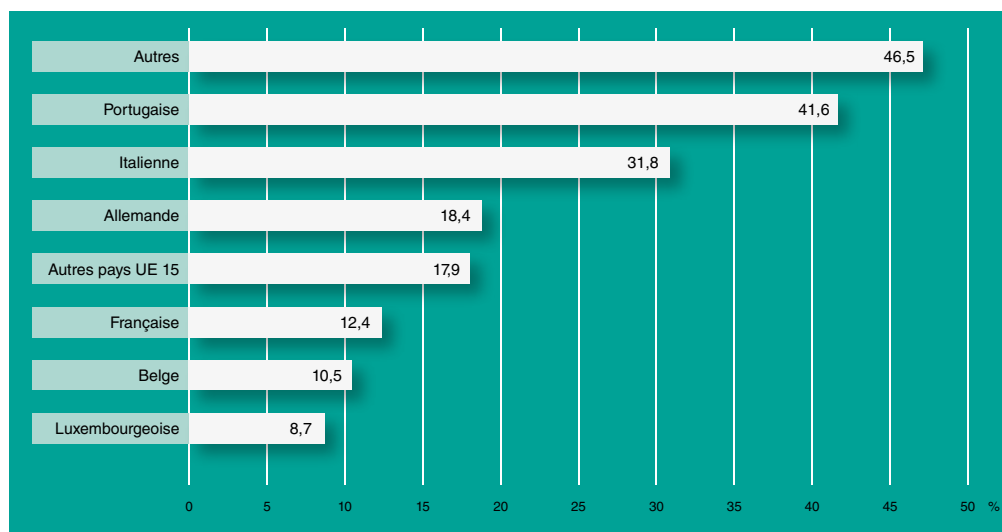
Source: Eurostat, EU-SILC 2008

8) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2008



Source: CEPS/Instead

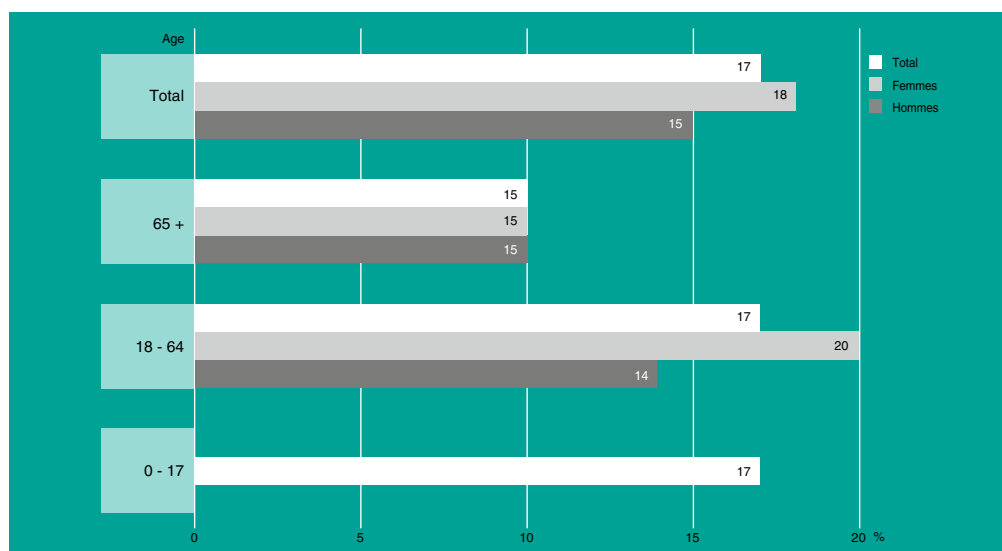
9) Taux de risque de pauvreté monétaire des enfants* selon la nationalité au Luxembourg en 2008



*Encore à charge des parents

Source: CEPS/Instead

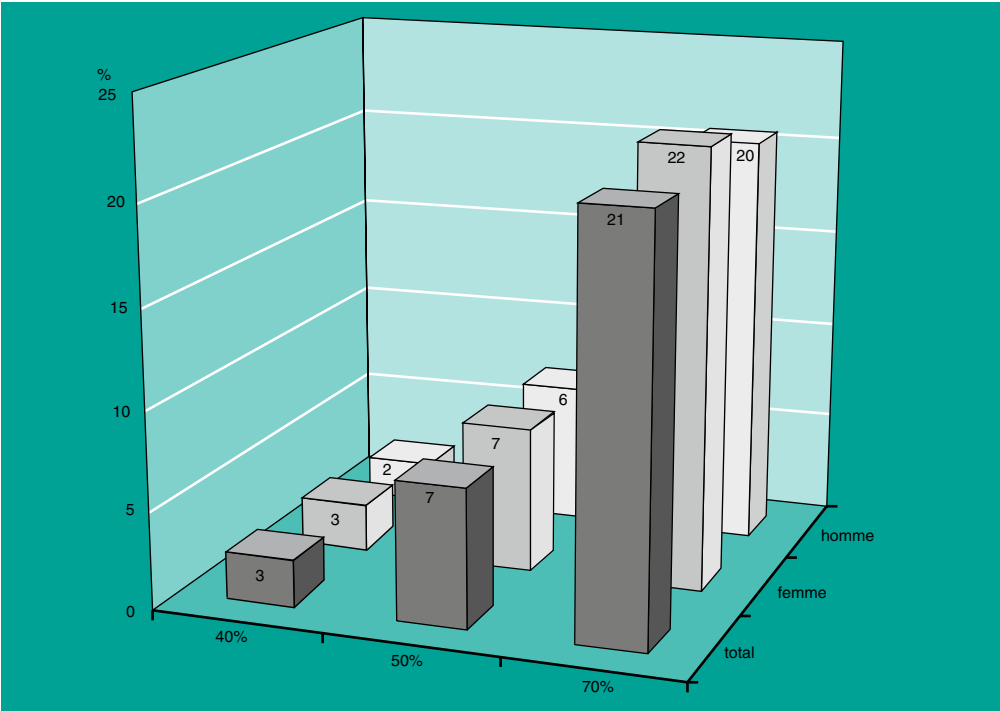
10) Écart médian relatif du taux de risque de pauvreté monétaire selon le genre au Luxembourg en 2008



Source: STATEC

L'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté mesure la gravité de la pauvreté (plus c'est proche de 100%, plus l'intensité de la pauvreté est forte). En 2008, l'écart est égal à 17%, ce qui signifie que la moitié des personnes exposées au risque de pauvreté dispose d'un niveau de vie compris entre 83% et 100% du seuil de pauvreté, soit entre 1.283 € et 1.546 € par mois.

11) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté monétaire
au Luxembourg en 2008



Source: Eurostat, EU-SILC 2008

Cet indicateur, qui est une autre façon de mesurer la gravité de la pauvreté, donne le pourcentage de personnes, réparties selon le genre, et dont le revenu équivalent disponible est inférieur aux seuils de 40%, 50% et 70% du revenu disponible équivalent médian (60% étant le seuil conventionnellement utilisé).

Pour 2008, cela revient à dire que 3% de l'ensemble de la population dispose d'un revenu équivalent inférieur à 12.367 € par an, 7% d'un revenu inférieur à 15.458 € par an et 21% d'un revenu inférieur à 21.642 € par an.

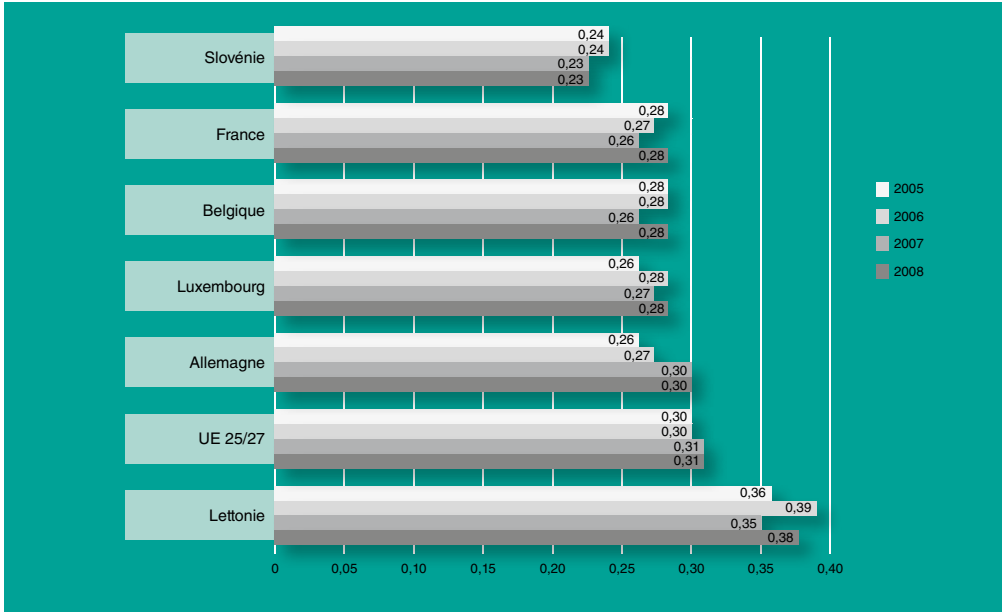
12) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2008



Source: Eurostat, EU-SILC 2008

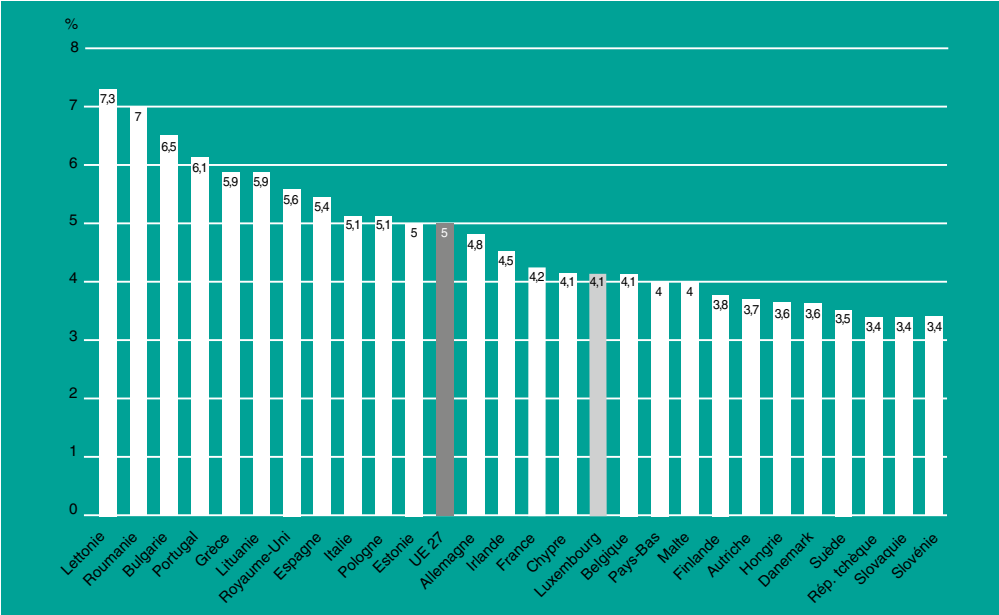
Le coefficient de Gini mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée. Il varie entre 0 et 1; 0 signifiant l'égalité parfaite et 1 l'inégalité totale.

13) Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 25/27 de 2005 à 2008



Source: Eurostat, EU-SILC 2008

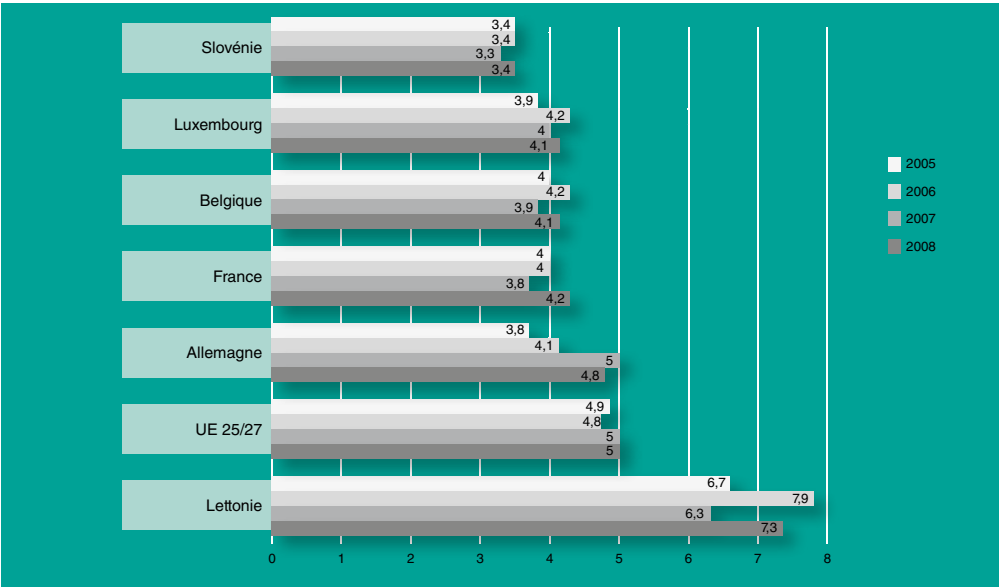
14) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2008



Source: Eurostat, EU-SILC 2008

Le ratio interquintile mesure le rapport entre le revenu des 20% de la population ayant le revenu le plus élevé et le revenu des 20% ayant le revenu le plus faible. Ce qui signifie pour le Luxembourg en 2008, que les 20% des personnes les plus riches ont un niveau de vie 4,1 fois plus élevé que les 20% des personnes les plus pauvres.

15) Évolution du ratio interquintile dans l'UE 25/27 de 2005 à 2008



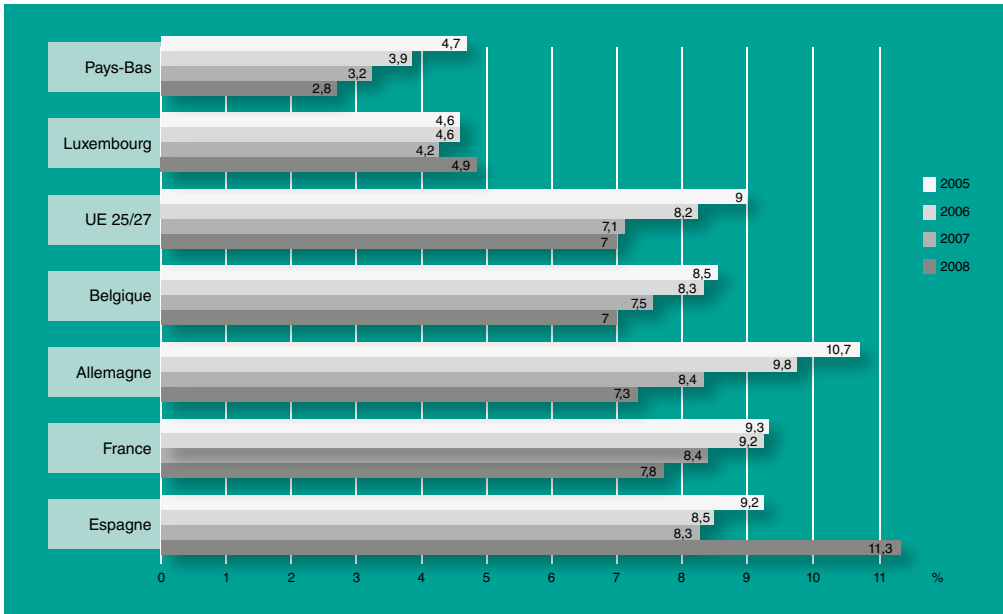
Source: Eurostat, EU-SILC 2008

16) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2008



Source: Eurostat, Labour Force Survey

17) Évolution du taux de chômage dans l'UE 25/27 de 2005 à 2008



Source: Eurostat, Labour Force Survey

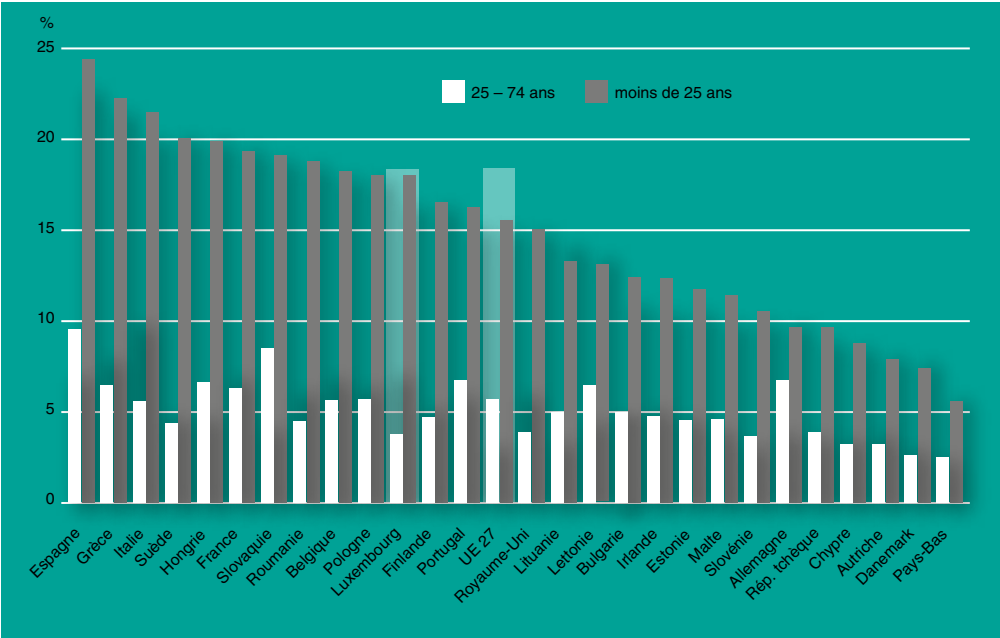
18) Chômage de longue durée* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2005 à 2008



* à la recherche d'un emploi depuis au moins 12 mois

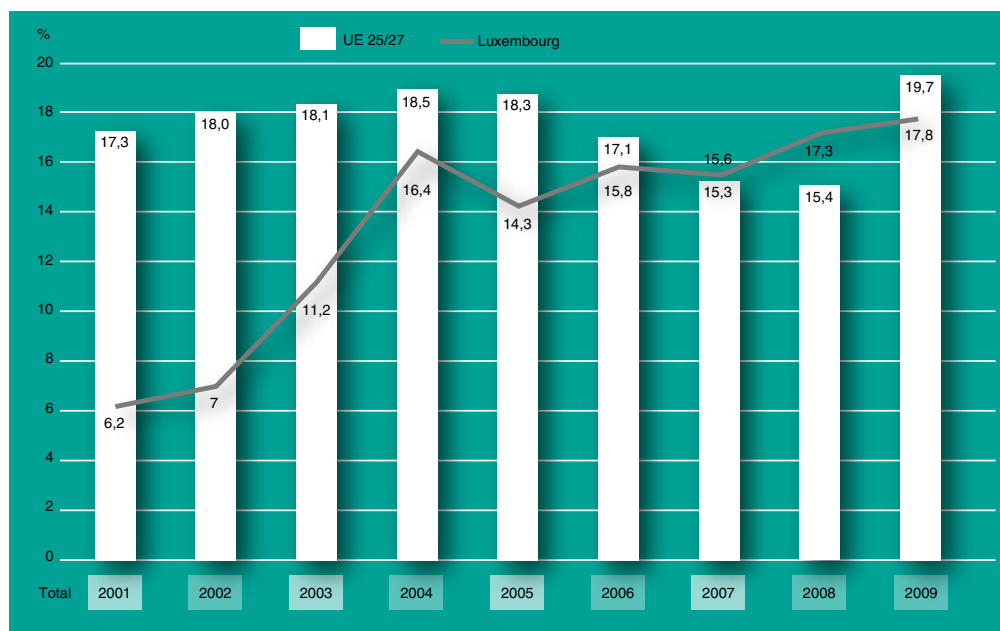
Source: Eurostat, Labour Force Survey

19) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2008



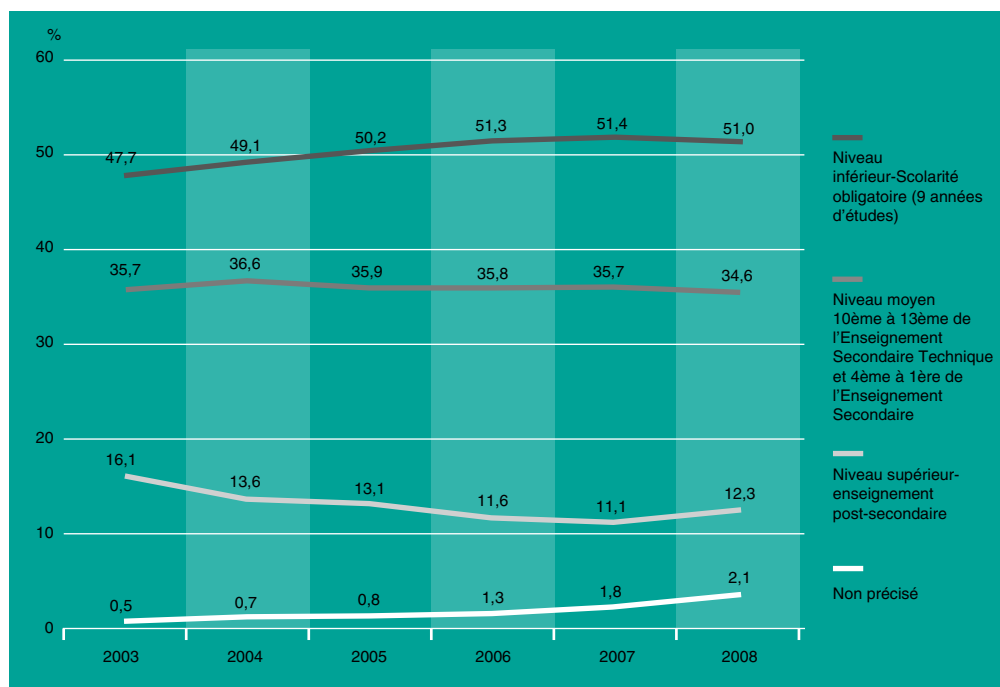
Source: Eurostat, Labour Force Survey

20) Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 25/27 entre 2001 et 2009



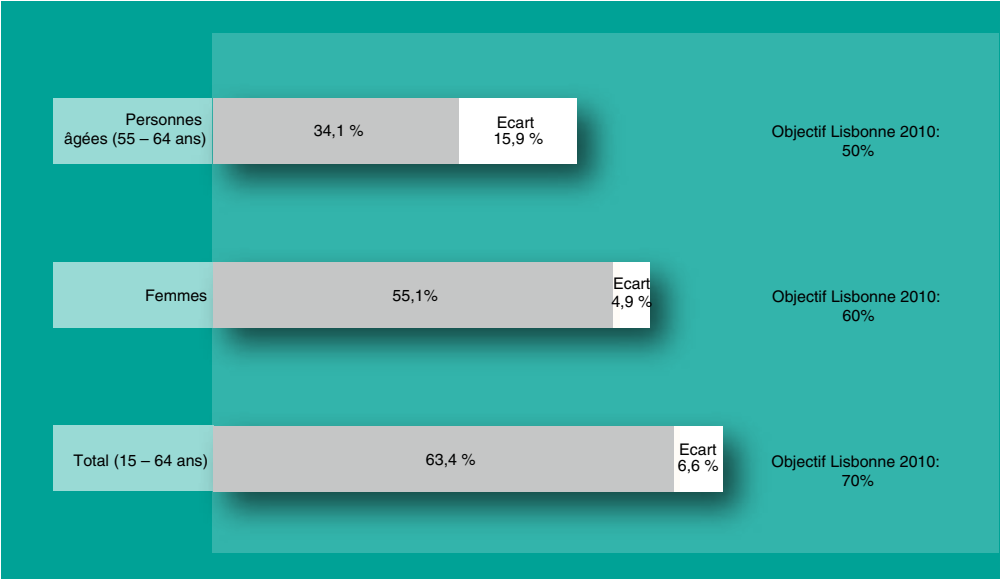
Source: Eurostat, Labour Force Survey

21) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2003 à 2008



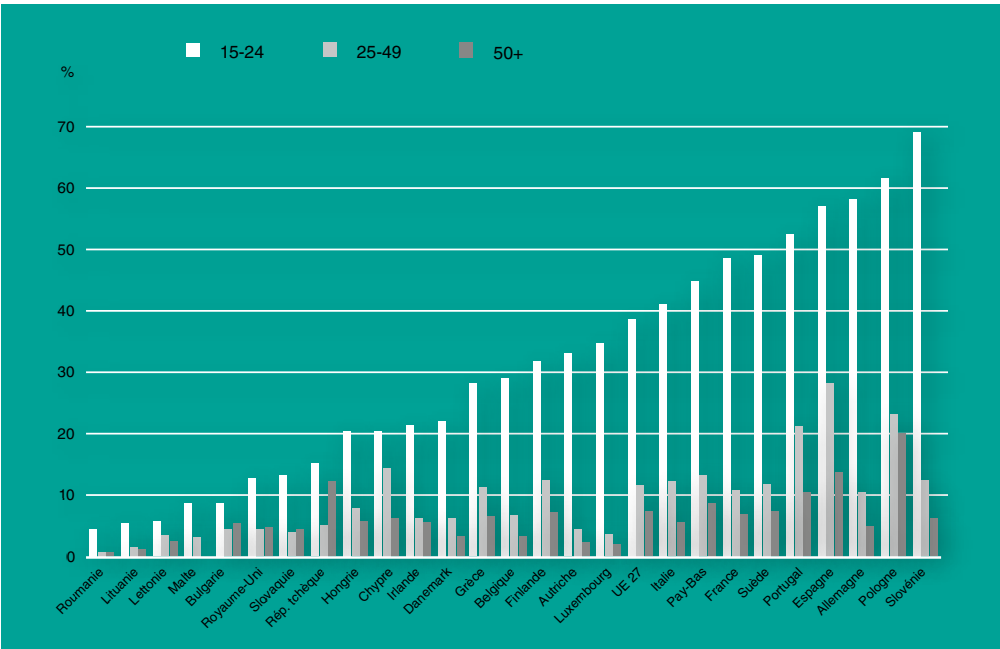
Source: ADEM

22) Taux d'emploi au Luxembourg en 2008



Source: Eurostat, Labour Force Survey

23) Pourcentage des salariés ayant un contrat à durée limitée dans l’UE 27* au dernier trimestre de 2008



* pas de données pour l'Estonie

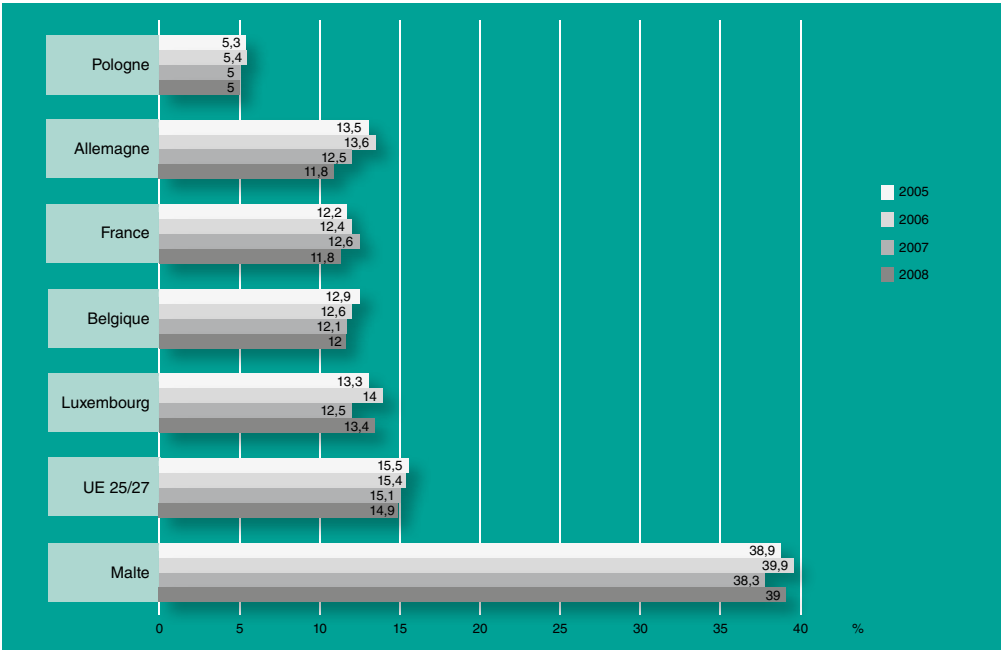
Source: Eurostat, Labour Force Survey

24) Jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2008



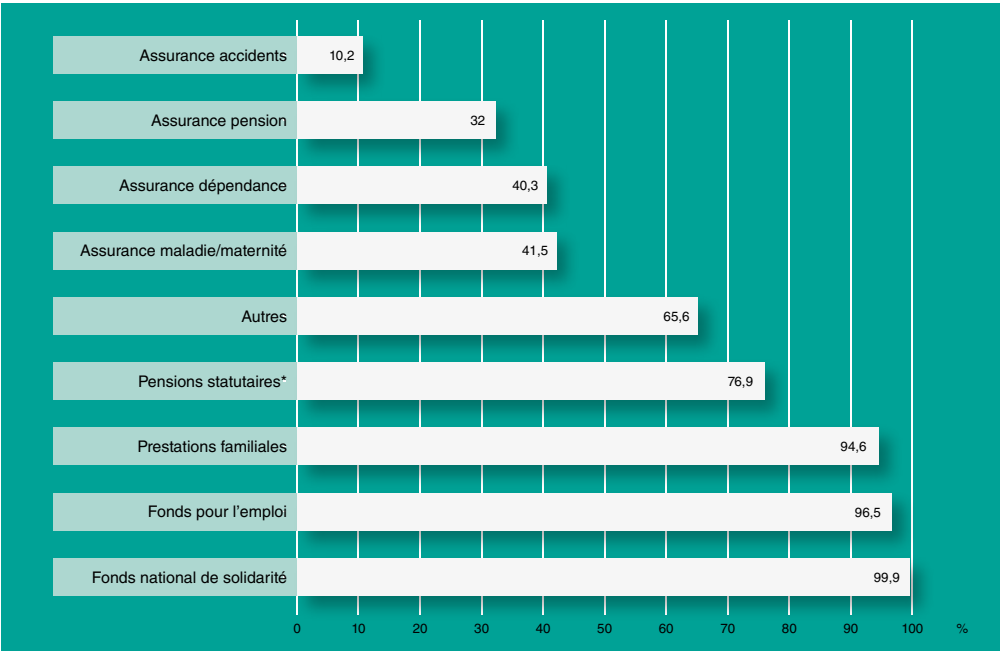
Source: Eurostat, Labour Force Survey

25) Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2005 à 2008



Source: Eurostat, Labour Force Survey

26) Participation de l'Etat au financement des différents régimes de protection sociale (valeurs moyennes sur la période 2005–2008)



* pensions des fonctionnaires de l'Etat (services publics inclus)

Sources: Ministère de la Sécurité Sociale - IGSS 2008

Autorenverzeichnis

SERGE ALLEGREZZA

Docteur en sciences économiques, Président du Conseil Economique et Social

PIERRE BLEY

Maître en droit, Secrétaire général de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises

NATHALIE GEORGES

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement,
Confédération Caritas Luxembourg asbl

ANTON HEMERIJCK

Prof. Dr., Dean of the Faculty of Social Sciences, Vrije Universiteit Amsterdam

TIM JACKSON

Professor of Sustainable Development at the University of Surrey; Director of the ESRC
Research Group on Lifestyles, Values and Environment (RESOLVE) and Economics
Commissioner on the UK Sustainable Development Commission

ANNICK JACOBS

Géographe, chargée de recherche, SeSoPI-Centre Intercommunautaire

PAUL KREMER

Dr. log., Paris-Sorbonne

MIKE MATHIAS

Diplômé en sciences économiques et sociales, Secrétaire du Cercle de Coopération des
ONG, membre du Conseil Supérieur pour un Développement Durable

GILBERT McNEILL

PhD in economic and social sciences at the University of Geneva, multiple consulting, teaching and research activities, President of the Executive Committee and Executive Director of the Luxembourg Institute for Global Financial Integrity

STÉPHANIE MERTZ

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

GEORGES ROTINK

Dipl. Sozialpädagoge, Koordinator, Confédération Caritas Luxembourg asbl

DANIELLE SCHRÖNEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

LUCIEN THIEL

Membre de la Chambre des Députés

FRANK TURNER SJ

Rev. Dr., General Director of OCIFE, a network of Jesuit offices in Brussels, Budapest and Warsaw that follow the affairs of the European Union

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, Koordinator, Confédération Caritas Luxembourg asbl, Präsident der Social Policy Commission von Caritas Europa, Brüssel

MARCO WAGENER

Maîtrise en sciences économiques de l'Université Louis Pasteur à Strasbourg, conseiller de direction à la Chambre des salariés, membre effectif du Conseil Economique et Social



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.

DANIELLE SCHRÖNEN, ROBERT URBÉ

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



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 außer-familiäre 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.



R&D

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.

