



caritas
L U X E M B O U R G

2013

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **SSIG – Services sociaux
d'intérêt général**

**L'annuaire Caritas sur la
situation sociale du Luxembourg**

2013

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **SSIG – Services sociaux
d'intérêt général**

2013

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **SSIG – Services sociaux
d'intérêt général**

Sozialalmanach 2013

Sous la direction de Danielle Schronen et Robert Urbé

Caritas Luxembourg
29, rue Michel Welter
L-2730 Luxembourg
Tél. +352 40 21 31 200
Fax +352 40 21 31 209
www.caritas.lu

Tous droits réservés.

© Caritas Luxembourg

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

Conception graphique et impression: saint-paul luxembourg

Photo : © Stëftung Hëllef Doheem

Imprimé sur papier 100% recyclé

Mars 2013

ISBN: 978-2-919974-14-6

Inhalt

Einleitung 9

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2012-2013

Robert Urbé..... 13

1. Die Rede zur Lage der Nation am 8. Mai 2012 15

2. Unde venimus? Rückblick auf das Sozialjahr 2012-2013 25

3. Luxembourg 2020 45

4. Die Lage der Nation am Vorabend des 10. April 2013 67

Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement 85

Nathalie Georges & Robert Urbé Le Budget de l'État :
trop de dépenses ou trop de recettes ? 87

Charles Berrang, Nathalie Georges & Robert Urbé Les transferts sociaux
en temps de rééquilibrages budgétaires 109

Danielle Schronen Pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen –
Einstieg in einen Entwicklungsprozess 117

René Kneip Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion
liée au logement. Quels objectifs à viser? 141

2. Teil

SSIG – Services sociaux d'intérêt général

beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven	159
<i>Marie-Josée Jacobs</i> Préface	161
<i>Robert Urbé</i> Services sociaux d'intérêt général: quels enjeux?	165
<i>Danielle Schronen</i> SSIG – le cadre juridique communautaire	171
<i>Stéphane Rodrigues</i> Les services sociaux d'intérêt général dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ...	183
<i>Michael Müller</i> Europäisches Beihilfenrecht – Wettbewerbsregeln für soziale Dienste	197
<i>Nathalie Moschetti</i> État des lieux des SSIG au Luxembourg	219
<i>Christopher Bangert</i> Der Fall „AWO-Sano“	249
<i>Raymond Hencks</i> L'accès universel aux services sociaux dans le droit communautaire	255
<i>Patrick de Bucquois</i> Social services of general interest at the crossroads: a point of view from non-profit service providers	265
<i>UNIOPPS</i> Manifeste européen: Pour une nouvelle approche de l'UE sur les services sociaux d'intérêt général	275

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen

<i>Marco Da Silva & Robert Urbé</i> Note Introductive	281
---	-----

I. Indicateurs de la stratégie Europe 2020

I.1.1	Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2011 – Total	286
I.1.2	Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2011 – Femmes	286
I.1.3	Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2011 – Hommes	287
I.2.1	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2011 – Total	287
I.2.2	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2011 – Secteur public	288
I.2.3	Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2011 – Secteur privé	288
I.3.1	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2011 – Total	289
I.3.2	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2011 – Femmes	289
I.3.3	Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2011 – Hommes	290

I.4.1	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2011 – Total	290
I.4.2	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2011 – Femmes ...	291
I.4.3	Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2011 – Hommes ...	291
I.5	Réduction constatée en 2010 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990	292
I.6	Part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie dans l'UE 27 en 2011	292
I.7	Économie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 27 en 2010 par rapport à 1990	293
I.8	Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion dans l'UE 27 en 2011	293
I.9	Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2011	294
I.10	Taux de personnes en situation de privation matérielle dans l'UE 27 en 2011	294
I.11	Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi dans l'UE 27 en 2011	295
I.12	Évolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE27 entre 2006 et 2011	295
II.	Autres indicateurs importants	
II.1	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2007 à 2011	296
II.2	Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 en 2011 – population totale – enfants de moins de 18 ans	296
II.3	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2007 à 2011	297
II.4	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2011	297
II.5	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2011	298
II.6	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2011	298
II.7	Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2011 – STATEC (Guillaume Osier)	299
II.8	Taux de risque de pauvreté monétaire des enfants selon la nationalité au Luxembourg en 2011 – STATEC (Guillaume Osier)	299

II.9	Écart médian relatif du taux de risque de pauvreté monétaire selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2011	300
II.10	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2011	300
II.11	Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2011	301
II.12	Évolution du coefficient de Gini dans l'UE 27 de 2007 à 2011	301
II.13	Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2011	302
II.14	Évolution du ratio interquintile dans l'UE 27 de 2007 à 2011	302
II.15	Taux de chômage dans l'UE 27 en 2011	303
II.16	Évolution du taux de chômage dans l'UE 27 de 2007 à 2011	303
II.17	Chômage de longue durée en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2011	304
II.18	Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2011	304
II.19	Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 15/25/27 entre 2001 et 2012	305
II.20	Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2011 ..	305
II.21	Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 27 au troisième trimestre 2012	306
II.22	Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2007 à 2011	306
 III. Indicateurs sur le budget de l'État		
III.1	Dépenses et recettes courantes et en capital de l'État et excédent de dépenses/recettes entre 1995 et 2013	307
III.2	Taux de variation du PIB au prix du marché, des dépenses et des recettes courantes et en capital de l'État entre 1990 et 2013	307
III.3	Total des dépenses de protection sociale en EUR par habitant et en pourcentage du PIB en 2010	308
III.4	Dépenses de santé pour les services de soins de longue durée en EUR par habitant et en pourcentage du PIB en 2009	308
III.5	Taux de personnes exprimant un besoin non satisfait d'examen ou de traitement médical en 2011	309
III.6	Nombre de lits d'hôpital par milliers d'habitants en 2010	309
III.7	Prestations de protection sociale par fonction en pourcentage du total des prestations en 2010	310
III.8	Enfants dans le système formel de garde d'enfants par tranche d'âge en pourcentage de la population de chaque tranche d'âge en 2010	310
III.9	Taux de logements sociaux dans le parc total d'habitations en 2008	311
Autorenverzeichnis		313

Einleitung

Caritas Luxemburg legt nunmehr die siebte Ausgabe des Sozialalmanachs vor. Immer noch ist die Rede des Premierministers zur Lage der Nation, dieses Jahr am 10. April, der Anlass der Herausgabe. In dieser Rede legt der Premierminister üblicherweise dar, wie die Regierungspolitik im kommenden Jahr aussehen soll.

Regieren ist in diesen Zeiten nicht einfach! War es jahrelang möglich, aufgrund des unaufhaltsamen Wachstums, mehr oder weniger alle Wünsche zu erfüllen, so haben sich die Zeiten geändert. Auch wenn einer OECD-Studie zufolge seit dem zweiten Weltkrieg in praktisch allen entwickelten Ländern die Ungleichheiten angewachsen sind, so hat doch der vermehrte Reichtum es möglich gemacht, dass alle (oder fast) ein bisschen mehr Wohlstand erleben konnten. Es ging also von dem, was mehr an Reichtum geschaffen wurde weiterhin der größere Anteil an die Kapitaleigner, aber auch die Arbeitnehmer bekamen ein, wenn auch kleineres Stück vom Kuchen ab und waren es zufrieden. Wo es nun aber keine solchen Zuwächse mehr gibt, geraten wir in längst vergessene Zeiten zurück: die Frage der Verteilung stellt sich nach langem mal wieder. Dabei möchte aber keine der beiden Seiten nachgeben, und damit stellt sich auch die Frage, wie sich die Politik in diesem Zusammenhang entscheidet.

Wir versuchen in diesem Sozialalmanach wieder einmal aus dem Blickwinkel derer die am unteren Ende der gesellschaftlichen Leiter stehen ein Licht auf die sozialpolitischen Fragestellungen der nächsten Zeit zu werfen.

Auch diese Ausgabe gliedert sich wieder in drei Teile, darunter der thematische Teil der jedes Jahr den Titel bestimmt. Dabei dienen die Statistiken des dritten Teils auch dazu, sowohl das Thema des zweiten Teils zu erhellen, als auch die Argumentationen des ersten Teils zu unterstützen.

Dieser erste Teil wirft aus der Caritas-Sicht ein Licht auf die sozialpolitische Entwicklung der Periode zwischen zwei Reden zur Lage der Nation. Deswegen wirft das erste Kapitel einen Blick zurück auf die Rede des letzten Jahres, und das zweite Kapitel nimmt sich einiger der letztjährigen Entwicklungen etwas detaillierter an. Das dritte Kapitel widmet

sich gar ganz einer besonderen Thematik: dem nationalen Reformprogramm im Rahmen der europäischen Strategie Europa 2020.

Das abschließende 4. Kapitel benennt sodann unsere Politik-Empfehlungen für die kommende Zeit und gibt einen Ausblick auf die Erklärung des Premierministers zur Lage der Nation am 10. April 2013.

Der erste Teil des Bandes schließt mit vier ausgewählten Studien aus der Abteilung „Caritas Recherche et Développement“. Nathalie Georges und Robert Urbé untersuchen Detailfragen zur Entwicklung der Beträge des Staatshaushalts. Danach werden die Resultate der Studie „Les transferts sociaux en temps de rééquilibres budgétaires“ vorgestellt. Danielle Schronen geht der Frage der Qualität in Kinderbetreuungsstrukturen nach, während René Kneip sich der kürzlich von Regierungsseite her verabschiedeten „Stratégie nationale contre le sans-abrisme“ zuwendet.

Der zweite Teil dieses Bandes, der das Schwerpunktthema „Services sociaux d'intérêt général“ (SSIG) behandelt, wird nach einem Vorwort der Familienministerin eingeleitet durch zwei Beiträge die den Rahmen abstecken. Während Robert Urbé versucht zu erklären, was auf dem Spiel steht, legt Danielle Schronen die grundlegenden Zusammenhänge anhand eines Seminarberichts dar. Stéphane Rodrigues erläutert sodann die Sichtweise des europäischen Gerichtshofes (EuGH). Danach geht Michael Müller auf den Anwendungsbereich des europäischen Beihilferechts und dessen Instrumente ein und zeigt mithilfe von Beispielen, was diese für die soziale Praxis bedeuten. Raymond Hencks plädiert für eine universelle Auslegung der Tragweite der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (SSIG) und fordert eine sektorielle Richtlinie. Nathalie Moschetti listet anhand der luxemburgischen Rechtsprechung ein Inventar der luxemburgischen SSIG auf, und geht der Frage nach, auf welche Gesetzgebung der Staat sich stützt, um die Qualität der SSIG zu sichern. Christopher Bangert beschreibt den Fall einer Beschwerde und empfiehlt einen Selbstvergewisserungsprozess dem sich die Träger unterziehen sollten. Patrick De Bucquois weist auf die unterschiedliche Organisation der sozialen Dienste in Europa und damit auf die ungleiche Ausgangslage bei der Definition eines sozialen Modells für Europa hin, liest aber in den Texten der europäischen Kommission eine indirekte Anerkennung der SSIG als besondere Gruppe von Dienstleistungen, was er als Fortschritt bewertet. Hinsichtlich der wichtigen Rolle, die SSIG in der europäischen Union einnehmen, fordern die UNIOPPS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux de France) und andere Organisationen in ihrem Manifest eine europäische Entwicklungspolitik für SSIG.

Im dritten Teil dieses Bandes präsentieren wir wie üblich Statistiken, in einer ersten Abteilung die Indikatoren, die zur Strategie Europa 2020 gehören. In einer zweiten Abteilung befinden sich 22 Statistiken, die darüber hinaus für die im Sozialalmanach behandelte

Thematik von Bedeutung sind. In der abschließenden dritten Abteilung sodann haben wir einige Statistiken zusammengetragen, die besonders zu den in diesem Band behandelten Themen passen, daher wechseln die Statistiken in dieser dritten Abteilung von Jahr zu Jahr.

Diejenigen die sich an der für Luxemburg dringend notwendigen Zukunftsdiskussion beteiligen wollen, sollten in der vorliegenden Ausgabe 2013 des Sozialalmanachs von Caritas Luxemburg einige Anregungen finden.

Danielle Schronen und Robert Urbé

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2012-2013

1. Die Rede zur Lage der Nation am 8. Mai 2012

1.1 Die Rede und die wichtigsten Maßnahmen

Der Premier ging in seiner Rede dieses Jahr von der Unsicherheit aus, die die Zeit beherrscht in der wir leben, aber auch der Zukunftsplanung anhaftet. Eine Zukunft, die man daher nur gemeinsam angehen könne, als Gemeinschaftswerk. Voraussetzung sei, der Wirklichkeit ins Gesicht zu schauen. Dazu gehöre die demographische und wirtschaftliche Verschiebung auf globaler Ebene: Europa werde kleiner und schwächer. Daher müsse Luxemburg weiter konsequent für ein integriertes und integrierendes, soziales Europa sein, man müsse sich öffnen und den Provinzialismus im Kopf besiegen. Auf diesem Wege sei nach wie vor der Euro für Luxemburg ein Segen, und daher zu stärken: die Hilfen für schwächere Staaten seien nötig im Sinne der Solidarität.

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sei genauso wichtig wie eine vernünftige Wachstumsstrategie. Das Ziel sei ein wirtschafts- und menschendienliches Gesamtergebnis als europäische und nationale Aufgabe. Daher sei Luxemburg gegen eine Kürzung des EU-Budgets, sondern für mehr finanzielle (Investitionsförder-)kraft für die EU. Daher setze man sich auch für Euro-Obligationen ein. Andererseits zweifelte der Premier erstmals, ob die Finanztransaktionssteuer ein richtiges Instrument sei. Er sei zwar prinzipiell nach wie vor dafür, müsse aber zur Kenntnis nehmen, dass sie weder auf Ebene der G20, noch der EU 27, noch der Eurozone durchsetzen lasse. Daher müsse man nach anderen Möglichkeiten suchen, die Finanzindustrie an der Krisenbekämpfung partizipieren zu lassen. In den nächsten Monaten gelte es einen Dreiklang durchzuführen: Finanzmarktregulierung fortführen, den europäischen Fiskalvertrag ratifizieren, Entwicklung einer europäischen Wachstumsstrategie.

Konsolidierung und Wachstum gelte es auch in Luxemburg landesspezifisch anzupassen, auch wenn es uns zum Teil deutlich besser gehe als anderen Euro-Ländern; aber es gelte, den falschen Entwicklungen vorzubeugen. Wenn auch das Gesamtergebnis akzeptabel sei, so sei doch jenes des Zentralstaates näher an der Katastrophe! Die Ausgaben wüchsen schneller als die Einnahmen, jedes Jahr fehle mehr als eine Milliarde. Um diesen Trend zu

bremsen, wolle man keine blinde Austeritätspolitik praktizieren, sondern Retuschierungen und Anpassungen vornehmen und eine wirtschaftlich und sozial verantwortbare „Rigueur“¹ anwenden.

Wie die Wachstumsanstrengungen müssten auch die Konsolidierungsmaßnahmen weitergehen. Dazu müssten weiterhin die Konsumkosten des Staates gesenkt werden, wofür der Premier eine Reihe von Sparmaßnahmen nennt. Der größte Teil bestehe aber aus Personalausgaben, wo 2013 insgesamt 96 Millionen eingespart würden: dafür gebühre der CGFP Dank. Andererseits würden bei nach wie vor hohen Investitionskosten einige Verschiebungen in der Zeit zu Einsparungen von 125 Millionen führen. Auch müssten Forschung und Entwicklung dazu beitragen, in Zukunft Kompetenznischen aufzubauen, die die schwindenden Souveränitätsnischen ersetzen können. Energie sparen und erneuerbare Energien einsetzen gehöre dabei genauso zur Wachstumsstrategie, wie die Förderung der Informations- und Kommunikationstechniken; auch die Tourismusbranche könne ihren Beitrag leisten, genauso wie die Kulturpolitik, bei der ebenso wenig gespart werde, wie bei der Entwicklungspolitik. Während erstere weiterhin mehr als 1% der Budgetmasse ausmache, bleibe letztere bei mehr als 1% der Wirtschaftsleistung, also dem Bruttoinlandsprodukt.

Sodann ging der Premier auf die Wohnungsproblematik ein. Er hob zuerst hervor, dass die Neubauleistung in den letzten Jahren über der Bedarfsprognose liege. Die Regierung setzte schnell und konsequent die Maßnahmen aus dem „Pak Logement“² um, die Zinssubventionen seien verbessert, die voriges Jahr angekündigte nationale Gesellschaft für Siedlungsentwicklung werde in der kommenden Woche vorgestellt, die Regierung habe gerade im „Plan sectoriel logement“ 552 Hektar ausgewiesen, wo weitere 18.000 Wohnungen für 44.000 Leute entstehen könnten. Zusammen mit den zusätzlichen Wohnungen, die sich aus dem „Pacte logement“³ ergeben, würden somit mehr als 70.000 neue Wohnungen gebaut. Es gäbe aber nach wie vor drei Problembereiche. Erstens stünden viel zu viele Wohnungen leer, wozu die Gemeinden diese mit einer Steuer belegen sollten, wozu noch vor Jahresende Wohnungsbau- und Innenminister ein Vademecum vorlegen würden. Zweitens seien die Grundstückspreise in Luxemburg einfach zu hoch, Luxemburger beuteten andere Luxemburger aus. Der Premier appellierte daran, im Sinne des Zusammenlebens darauf zu verzichten, die Ankäufer bis zum letzten Blutstropfen auszuquetschen. Da drittens jene Menschen, die unter dem Armutsrisiko leben im Mittel 35% ihres Einkommens zum Wohnen ausgeben, wolle die Regierung dies auf 30% zurückdrängen durch die baldige Einführung einer Mietsubvention.

1 „Rigueur“ übersetzt der Larousse mit Strenge, Härte, große Genauigkeit! Was von den dreien mag der Premier gemeint haben?

2 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2011).

3 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2008).

Sodann befasste sich der Premier mit der sozialen Sicherheit, stellte klar, dass man zu ihrer Fiskalisierung in dem Maße stehe, wo in Luxemburg der Staat 45% der Einnahmen bereit stelle, während dies in unseren Nachbarländern nur zwischen 32 und 35% seien. Dies gehe nämlich auch damit einher, dass in Luxemburg die Arbeitgeber nur 27% zur Finanzierung der sozialen Sicherheit zahlen müssen, während dies in den Nachbarländern zwischen 35 und 44% sind. Einsparungen in diesem Bereich seien also nicht über eine Verringerung des staatlichen Anteils zu erreichen. Sodann versprach er, die Rentenreform komme, und in ihrem Gefolge falle das Rentenajustement zum 1. Januar aus, der Mindestlohn hingegen werde erhöht, da man es schwer habe, mit dem Mindestlohn zu leben. Es störe ihn, dass Leute mit „monströsen“ Gehältern glaubten, Luxemburg ginge es besser, wenn der Mindestlohn gesenkt würde. Ein bisschen Scham würde manchem gut zu Gesicht stehen, wie es auch gut wäre, wenn das Patronat eine einheitliche Linie in Bezug auf die Préretraite-ajustement habe: während ihre Organisationen sie stoppen wollen, würden die Betriebe aber bei Problemen nach ihr verlangen, so auch Arcelor-Mittal die für die erhaltenen 55 Millionen EUR dem Staat Grundstücke zur Verfügung stellen sollte.

Mit der von manchen vorgeschlagenen Besteuerung des Kindergeldes, sowie dessen genereller Kürzung um 10% erteilte der Premier dann eine Absage, in dem einen Fall aus steuertechnischen Gründen, im anderen weil einkommensschwache Familien überproportional betroffen würden. Außerdem sei das Kindergeld durch die Desindexierung faktisch gekürzt, im Jahre 2012 erspare dies 136 Millionen EUR, die aber durch 172 Millionen EUR für die Kinderbetreuung mehr als ausbalanciert würden. Vielmehr wolle die Regierung 8 Millionen EUR bei den chèques-service sparen, durch Erhöhung der Elternbeiträge einerseits und durch das Absenken der finanziellen Beteiligung des Staates bei den kommerziellen Erziehungsstrukturen. Außerdem kündigte er an, dass einkommensschwache Eltern von Sekundarschülern (die ja nicht in den Genuss von chèques-service kommen) eine Unterstützung von 500,- EUR und einen Gutschein von 300,- EUR zum Einkauf von Büchern und Schulmaterial bekommen sollten. Das beträfe im September 2012 beim nächsten Schulanfang 5.000 Schüler.

Zur Steuerpolitik versicherte er, in dieser Legislaturperiode werde die Mehrwertsteuer nicht erhöht. Auch die Antikrisensteuer komme nicht wieder, stattdessen werde die Solidaritätssteuer erhöht, deren Einnahmen von bisher 139 um 112 auf 241 Millionen EUR steigen würden. Dadurch steige der Spitzensteuersatz faktisch auf 42,12% an.

Man spare sich nicht tot, sondern man wolle sich gesund sparen, nicht auf Kosten des Wachstums, sondern so dass die Wirtschaft weiter wachsen könne. Eine Hauptsorge sei die Jugendarbeitslosigkeit, die über 2.000 junge Leute betreffe. Deshalb sei der nationale Plan gegen Jugendarbeitslosigkeit geschaffen, eine Jugendgarantie sei einzuführen und die Frage

zu klären, in wieweit für Jugendliche, die aus der Arbeitslosigkeit in einen Betrieb wechseln eine staatliche Beteiligung am Lohn erforderlich respektive auszubauen sei.

Diesem Ziel dienten auch die verschiedenen Schulreformen für Grundschule, Berufsausbildung und Sekundarschule, die unter Beteiligung aller durchzuführen seien, respektive nach Evaluation gegebenenfalls zu ajustieren seien. Erfreulich sei, dass mittlerweile der Anteil derer, die die Schule ohne Abschluss verlassen, sich bei 9% eingependelt habe.

Zum einheitlichen Wasserpreis wolle die Regierung im Herbst ein Modell vorstellen.

In seiner Schlussfolgerung erwähnte der Premier dann die notwendige Diversifizierung der Wirtschaft. Er nannte die Logistik, die Informations- und Kommunikationstechnologien, die Biotechnologien, sowie Forschung und Innovation.

Wir müssten dort sparen, wo wir in der Vergangenheit übertrieben hätten. Das Wort „Reform“ müsse aufhören, ein obszönes Wort zu sein. Man brauche den Fortschritt und daher sowohl Renten- als auch Bildungsreform. Dabei müssten wir das Land der Solidarität bleiben, nach außen und nach innen: es seien größere Anstrengungen von denen zu verlangen, die diese leisten können, als von jenen, die die individuelle Kraft dazu nicht haben.

Arbeitslosigkeit bekämpfe man nicht dadurch, dass man die Arbeitslosen bekämpft, der Kampf gegen die Armut sei nicht gleichzusetzen mit dem Kampf gegen die Armen. Es müssten allerdings auch Anstrengungen seitens der Arbeitslosen verlangt werden, es ginge nicht an, dass eine wachsende Zahl von Arbeitslosen sich im Solidaritätssessel niederlasse und auf bessere Tage warte. Auch sei das Mindesteinkommen (RMG) nicht dazu da, auf Dauer in der Armut sitzen zu bleiben, weswegen man, auch wenn es schwerfällt, die RMG-Gesetzgebung kritisch überprüfen, genauso wie den Umgang mit jenen, denen man helfen solle, um aus der Armut herauszukommen.

Das Land brauche einen ökologischen Umschwung, der auf alternative Energien, Altbausanierung und ein systemisches Umdenken setze.

Dazu diene das Modell des permanenten Dialogs, und daher sollten Patronat und Gewerkschaften auch wieder miteinander und mit der Regierung sprechen. Gegenseitiger Respekt sei gefordert, auf einander zugehen statt künstliche Distanzen unter uns zu schaffen, die Spaltung zwischen öffentlichem Dienst und Privatsektor sei aufzuheben, wir sollten verstehen, dass wir alle zusammen gehören. Dann würden wir es fertig bringen, wieder das zu werden was wir sind.

1.2 Die vorgestellten Maßnahmen in der Kritik

Die vorgeschlagenen Maßnahmen gliederten sich in solche zum Einsparen und solche zur Verbesserung der Einnahmen, Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit, für den Finanzplatz,

für die Betriebe und vor allem zu Fragen der Kompetitivität. In der parlamentarischen Debatte kamen am Anfang die beiden Fraktionsvorsitzenden der Majoritätsparteien zu Wort. Beide widmeten den überwiegenden Teil ihrer Rede den öffentlichen Finanzen, dem Staatsbudget und seinem Defizit, den Staatsschulden, den Ersparnissen bei den Ausgaben und den Mehreinnahmen. Dabei brachten beide die Zustimmung ihrer Fraktionen zur Regierungspolitik insgesamt, und zu den anvisierten Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen im Einzelnen. Dabei gab der CSV-Vertreter sowohl der Familienpolitik als auch der Wohnungspolitik einen breiten Raum, derweil der LSAP-Vertreter neben seinen allgemeinen und grundsätzlichen Bemerkungen vor allem auf die Rentenreform und die Erziehung einzeln einging. Beide sollten ja dann Monate später im Rahmen der Budgeterstellung für 2013 in enger Abstimmung weitere Maßnahmen zur Reduzierung des Defizits verabreden, aber das ist eine andere Geschichte (siehe Kapitel 2.6).

Zwischen ihnen hatte der DP-Fraktionschef als erster Oppositionsredner das Wort. Er setzte die Situation Luxemburgs in den Zusammenhang der europäischen Krise(n) und wies darauf hin, dass die heute anstehenden Probleme dieselben wie schon 2006 seien. Eine Reihe von Sparmaßnahmen und Steuererhöhungen unter die Lupe nehmend vermisste er sodann eine kohärente Politik, eine Politik aus einem Guss. Er sprach auch die Steuerpolitik an, die sich nicht mehr allein auf Souveränitätsnischen basieren könnte. Er sprach sich für eine konzertierte Wachstumspolitik aus, es sei in einer Reihe von Fragen eine Auswahl zu treffen anstatt weiter zu machen mit einer Politik des „sowohl als auch“.

Der Fraktionschef der Grünen resümierte die Haltung seiner Partei zum Staatsbudget in sieben Punkten: die Entwicklung des Staatsdefizits ist gefährlich, die Ausgaben wachsen zu schnell, es müssen Prioritäten bei den Investitionen gesetzt werden, die Funktionskosten des Staates müssen gebremst werden, alle Sozialtransfers müssen auf ihren Wirkungsgrad und ihre Selektivität hinterfragt werden, neue Einnahmen sind nötig sowie ein sozial und ökologisch ausbalanciertes Steuersystem, notwendig ist auch eine nachhaltige Wirtschafts- und Wachstumsstrategie. Sodann warf er der CSV vor, den Staat massiv um Steuereinnahmen gebracht zu haben, statt anfangs der 2000er Jahre vorsichtiger zu sein. Dies sei im neoliberalen Mainstream geschehen, dass der Staat schlank sein soll und die Leute mit den Taschen voller Geld dann schon investieren werden. Dieser Traum sei aber nicht aufgegangen und gehe seit der Krise schon gar nicht mehr auf, da der Finanzsektor nun nicht mehr im gleichen Maße Steuern in die Staatskasse spüle. Er behandelte danach eine ganze Reihe von Einzelproblemen, von „Mammerent“ bis „Mobilité douce“ und „Réforme administrative“, um dann zur Energiefrage und zur Energiearmut zu kommen. Insgesamt bescheinigt der Oppositionspolitiker der Regierung eine Navigation auf Sicht statt eines sicheren finanziellen Weges, der Premier habe sich selber widersprochen, schiebe Probleme

auf die lange Bank und ergehe sich in primitivem Populismus statt Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Nach zwei weiteren Oppositionsvertretern war es sodann an der Erwiderung des Premiers. Er verwahrte sich dagegen, nichts Neues gesagt zu haben. Er gab auch zu, zu befürchten, dass die angekündigte Mietsubvention genauso in den falschen Taschen landen könnte, wie dies bei Steuererleichterungen geschehen sei. Er bekräftigte sodann noch einmal seine Aussagen zur Arbeitslosigkeit und zum RMG, verteidigte die Änderungen beim „chèque-service“ und betonte noch einmal, dass eine Besteuerung des Kindergeldes, so wünschenswert sie auch wäre, technisch nicht machbar sei. Zum Schluss der Debatte gab es dann tatsächlich Einigkeit in einem Punkte: die Mammerent sollte eigentlich nur jenen Müttern zustehen, die „sonst nichts haben“.

Mehrheitsvertreter einverstanden, Oppositionsredner dagegen: ein nicht unübliches Szenario! Bleibt wieder anzumerken, und dies gilt auch für den Premier selbst, dass alle weiter von „notwendigen strukturellen Reformen“ sprachen, ohne dass aber konkrete Vorschläge präsentiert wurden (mit der Ausnahme, dass der CSV-Vertreter von einer – demnächst – notwendigen Steuerreform sprach, wonach Steuervorteile nicht mehr daran zu binden seien, dass ein Paar verheiratet ist, sondern daran, dass es Kinder hat; sodann wurden auch jene Reformen genannt, die schon abgearbeitet wurden, oder doch kurz davor standen wie die Rentenreform, die Gesundheitsreform, die Reform der Arbeitsmarktverwaltung, der modulierte Index, die verschiedenen Reformen im Schulwesen und in der „Fonction publique“). Mehr, neue Beispiele an „strukturellen Reformen“ aber gab und gibt es leider immer noch nicht.

1.3 Was war gut, was war weniger gut, was fehlte?

Diese Rede zur Lage der Nation⁴ war bereits die siebte, die wir im Rahmen der Herausgabe des Caritas Sozialalmanachs seit 2007 kommentieren. Wir haben sie hier schon unterschiedlich kommentiert, aber noch nie wurde der Mangel an Vision und Gesamtkonzept so durch Kleinigkeiten und Details übertüncht wie dieses Mal. Es war kein klarer Kurs erkennbar: Antikrisensteuer für ein Jahr eingeführt, dann wieder abgeschafft; bei einem Budgetloch von mehr als einer Milliarde EUR wurden uns Veränderungen erklärt, die eine Einsparung von 8 Millionen EUR bringen; während es mal hieß, die Kinderbetreuung solle gratis werden, wurden nunmehr Eltern für die Kinderbetreuung stärker zur Kasse gebeten, und das in zwei Etappen. Stattdessen wurden uns lang und breit die Details von Einsparungen bei den Funktionskosten des Staates, über den Fuhrpark, den Einkauf von Energie, die Kosten für Expertisen und Gutachten sowie für Publizitäts- und Aufklärungskampagnen,

4 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2012).

Examenskosten und aller Einkäufe dargelegt. Genauso wurden Einzelheiten einer geplanten Mietsubvention vorgestellt, die dann aber neun Monate auf sich warten ließ, bis erstmal das Gesetzesprojekt deponiert wurde⁵. Dabei wurde in einem Nebensatz die Hoffnung erwähnt, diese Subvention möge nicht durch eine Erhöhung der Mieten aufgesogen werden. Aber es gab keinen Hinweis darauf, wie die Regierung dies garantieren will. Eine effektive Mietkontrolle wäre hier angebracht. Aber dazu konnte sich die Regierung genauso wenig aufraffen, wie zu einer effektiven Preiskontrolle bei den Baugrundstücken, wo der Premier es bei einem Appell an die besitzenden Luxemburger belässt, doch bitte schön die anderen Luxemburger nicht auszubeuten und die Ankäufer nicht bis auf den letzten Blutstropfen auszuquetschen. Ja wenn es je eine offenere Bankrotterklärung einer Politik gegeben hat....

Der Premier bemühte die demographische Revolution, um die zukünftig geringere Bedeutung Europas im globalen Zusammenhang zu erklären: kein Wort aber dazu, wie diese Entwicklung sich auf z.B. Renten und Arbeitsmarkt in Luxemburg auswirken wird.

Dass der Premier ein offeneres Land will und dafür der Provinzialismus im Kopf aufhören müsse, ist löblich. Auch hier blieb es aber beim Appell und es folgten keine politischen Ankündigungen in Bezug auf z.B. Ausländergesetze, Naturalisation und Wahlrecht.

Dass es sowohl einer fiskalischen Konsolidierung als auch der Wachstumsimpulse bedarf, als zwei Seiten ein und derselben Medaille, ist eine wohlfeile Erkenntnis, allein es fehlen in der Folge die entsprechenden Handlungen. Auch gegen das ausgegebene Ziel eines wirtschafts- und menschendienlichen Gesamtergebnisses ist nichts einzuwenden, auch hier wollen wir Taten sehen. Gegen eine blinde Austeritätspolitik sind wir auch, bei den Anpassungen, die vorzunehmen sind kommt es immer darauf an. Trotz einiger Ansätze bleibt der allgemeine Eindruck, dass die mit den breiteren Schultern doch zu sehr geschont werden. Es entzieht sich unserer Kenntnis, was den Premier dazu verleitet hat, in seinen Schlussfolgerungen unverblümt Stammtischparolen zum Besten zu geben, indem er Arbeitslose anklagte, sich im Solidaritätssessel auszuruhen, und RMG-Bezieher sein Bein zu machen⁶! In eine ähnliche Kerbe haute der Premierminister kürzlich auf dem CSV-Parteitag, als er meinte, Arbeit müsse sich lohnen und daher sei die Differenz zwischen RMG und Mindestlohn zu klein, siehe z.B. Luxemburger Wort (2013). Lieber Premierminister (und Wirtschaftsminister, und... alle, die es noch nicht verstanden haben): erstens bezieht

5 Siehe Chambre des Députés (2013).

6 So steht es im vorbereiteten Text der Rede: „...weswegen man diesen Leuten, wenn es nicht anders ginge, Bein machen müsse, auf dass sie sich weiter helfen lassen, um aus der Armut heraus zu kommen“, siehe Gouvernement luxembourgeois (2012), während im Kammerbericht folgendes zu lesen ist: „...musse mer déi ganz Gesetzgebung an de ganzen Ëmgang mat RMG a mat deene Leit, deene mer hëllef solle, aus der Armut erauszekommen, kritesch iwwerpréifen.“, siehe Chambre des Députés (2012).

jemand der arbeitet und den RMG als „allocation complémentaire“ bekommt immer 30% des RMG mehr, als wenn er nur den RMG bekäme⁷, zum zweiten arbeiten laut Fonds National de Solidarité 86% der RMG-Bezieher, die in der Lage sind zu arbeiten! Also hört bitte mit diesen unsinnigen Stammtischparolen auf! Diese dienen weder den Betroffenen, noch dem sozialen Zusammenhalt: sie bedienen existierende Vorurteile und treiben einen Keil zwischen verschiedene Bevölkerungsgruppen!

Dass in Zukunft auf Kompetenz- statt auf Souveränitätsnischen zu setzen sei, haben wir an dieser Stelle in Bezug auf den Finanzplatz angesichts der immer geringeren Überlebensfähigkeit des Bankengeheimnisses bereits in der Ausgabe 2010 erklärt⁸.

Zu den Fragen von Energiewende, ökologischer Umsteuerung, alternativen Energien und Altbausanierung gibt es gerade mal zwei Halbsätze, kein Wort von ökologischer Steuerreform. Unter der Aufzählung der zukunftsfähigen Wirtschaftszweige fehlt denn auch jeder Hinweis auf Umwelttechnologien.

Loben wir stattdessen die klar bekundete Absicht, in der Entwicklungspolitik keine finanziellen Abstriche zu machen.

Um auf die Wohnungspolitik zurückzukommen: von einer schnellen Umsetzung der Maßnahmen aus dem „Wunnenspak“ kann nun wirklich keine Rede sein. Die wenigsten davon sind umgesetzt, auch die in der Rede für „nächste Woche“ angekündigte Gesellschaft für Siedlungsentwicklung ist noch lange nicht in Sicht, das entsprechende Gesetzesprojekt wurde gerade mal am 5. Dezember 2012 deponiert⁹! Genauso ist der damals angeblich schon fertige „plan sectoriel logement“ noch immer nicht veröffentlicht.

Betreffend soziale Sicherheit ist zu begrüßen, dass die Regierung einfachen Stammtischlösungen kein Gehör schenkt. Gleichzeitig hat der Premier aber dazu aufgerufen, ihm „edle Ideen“ zur Einsparung mitzuteilen, und wenn man in die entsprechenden online-Medien hineingeschaut hat, kamen gerade solche Stammtischparolen zum Ausdruck, was er auch hätte erwarten können.

Auf die ungenügende Rentenreform werden wir an anderer Stelle noch eingehen, die Anhebung des Mindestlohnes aber ist zu begrüßen, ebenso die Anmerkungen bezüglich der Spitzenverdiener, die sich besser nicht an den Mindestlohnempfängern vergehen sollten. Auch die Nicht-Erhöhung der TVA ist zu begrüßen. Während der Umbau bei den chèques-service unsere Missbilligung findet, ist dem nicht so bei der Subvention zum Schulanfang für Sekundarschüler.

7 Siehe zur Erläuterung und Berechnung in Kapitel 4, Abschnitt 4.6.

8 Siehe Urbé (2010).

9 Siehe Chambre des Députés (2012b).

Aber insgesamt fehlt es in der Steuerpolitik an Konsequenz. Wenn auch die Erhöhung der Solidaritätssteuer in die richtige Richtung geht, so wäre eine Anhebung des Spitzensteuersatzes vorzuziehen gewesen.

Auch in punkto Jugendarbeitslosigkeit ist das Angebot an Maßnahmen zur Gegensteuerung eher gering, eine massive Personalerhöhung bei der Adem, sodass individuelle Begleitung möglich wird, fehlt nach wie vor, auch wenn einiges in die richtige Richtung zeigt.

Generell lässt sich sagen, dass positive Ansätze oft zu unentschlossen angepackt werden und grundsätzliche Probleme überhaupt nicht. Eine Anleitung für die Zukunftsplanung war diese Rede nicht!

Literaturverzeichnis

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012A): Compte rendu des séances publiques N°9, session ordinaire 2011-2012, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012B): Projet de loi portant 1) autorisation de constitution de la Société Nationale de Développement Urbain S.A. et de la société anonyme Fonds du Logement S.A. Nationale, 2) modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 et 3) modification de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013): Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011): Conférence de presse du 8 avril 2011 de Monsieur le Ministre du Logement, Marco SCHANK, concernant le « Paquet logement »: http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/04/conf_presse_paquet/index.html.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2012): Discours sur l'état de la nation, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008): Loi du 22 octobre 2008 portant 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, Luxembourg.

LUXEMBURGER WORT (2013): Selbstbewusste Volkspartei, Ausgabe vom 1. März 2013, Seite 1, sowie 2 und 3, Luxemburg.

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

2. Unde venimus?

Rückblick auf das Sozialjahr 2012-2013

ROBERT URBÉ

2.1 „Unde venimus?“ statt „Quo vadis“

Während gerne solche Artikel mit „Quo vadis?“ überschrieben werden, scheint es uns angebrachter vor dem „Wohin geht es?“ zu fragen „Woher kommen wir?“. Dieses Kapitel versucht daher zu resümieren, was das sozialpolitische Jahr in Luxemburg zwischen der letzten Rede des Premiers zur Lage der Nation und dem Vorfeld der diesjährigen Rede geprägt hat. Im dritten Kapitel wollen wir sodann einen Prozess, nämlich jenen um den Plan „Luxembourg 2020“ etwas genauer unter die Lupe nehmen, als es dieses doch eher summarische Kapitel erlaubt. Erst danach wird im 4. Kapitel ein Blick in die Zukunft geworfen, welches damit den Titel „Quo vadis?“ tragen könnte.

Was brachte uns denn nun das Sozialjahr 2012-2013? Zum einen erlebten wir die Umsetzung der Gesundheitsreform, mit u.a. dem Hin und Her bezüglich der persönlichen Beteiligung von 2,50 EUR pro Klinikbesuch, der Einführung des Referenzarztes und der elektronischen Gesundheitsaustauschakte (Patientendossier), sowie der Einführung des „Tiers payant social“¹ zum 1. Januar 2013. Es schloss sich dann ziemlich nahtlos die Diskussion um die Rentenreform an (siehe Abschnitt 2.4). Eine neue Gesetzgebung zur Überschuldung² brachte nach langen Jahren des Wartens endlich die Möglichkeit eines Neuanfangs für die Betroffenen mit der Einführung des persönlichen Konkurses, gleichzeitig aber auch eine Politik der Einschränkung der Konsumkredite sowie eine Stärkung der präventiven Maßnahmen. Eine endlose Geschichte ist auch die Diskussion um den kostendeckenden Wasserpreis. Während es eigentlich jedem seit langem klar sein müsste, dass eine gerechte Lösung in unserem kleinen Land nur ein landesweit einheitlicher Wasserpreis sein kann, hat das Innenministerium immer noch keine Vorschläge hierzu erarbeitet. In eine andere langjährige Problematik hingegen scheint Bewegung gekommen

1 Unter „Tiers payant social“ versteht man, dass ein Dritter, hier die Gesundheitskasse, sogleich die Bezahlung der Gesundheitsdienstleistungen übernimmt, ohne dass der Patient diese vorfinanzieren muss. Dies ist nunmehr der Fall für einen begrenzten Personenkreis, dessen soziale Bedürftigkeit durch die „Offices sociaux“ festgestellt werden muss.

2 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2013).

zu sein: seit dem Gesetz zum „pacte logement“³ haben die Gemeinden die Möglichkeit, ungenutzten Wohnraum zu besteuern. Im Laufe des letzten Jahres haben sich nun einige Gemeinden (Beckerich und Esch/Alzette) entschlossen, tätig zu werden, während andere sich mit dem Gedanken tragen aber noch abwarten (Stadt Luxemburg, Diekirch,...). Auch hier soll der Innenminister, zusammen mit dem Wohnungsbauminister, einen Vorschlag vorlegen, sodass nicht jede Gemeinde eine eigene Lösung ausarbeiten muss. Neben der Vereinheitlichung birgt dies auch weniger Gefahr für falsche oder fehlerhafte Beschlüsse, daher wäre es zu wünschen, wenn besagter Vorschlag bald das Licht der Welt erblicken würde.

Fast das gesamte Jahr über begleiteten uns dann selbstverständlich die Auseinandersetzungen um die richtige Antikrisenpolitik, die öffentlichen Finanzen, die Wettbewerbsfähigkeit sowie um „strukturelle Reformen“ und „soziale Selektivität“, mit den Debatten um den Staatshaushalt zum Jahresabschluss. Einige Details zu den großen Themenfeldern folgen in den nächsten Abschnitten.

2.2 Der „neue“ Index

Wie in der letztjährigen Ausgabe des Sozialalmanachs dargelegt⁴, wurde am 26. Januar 2012 die neue Index-Gesetzgebung beschlossen⁵. Die zum 1. März anstehende Indextranche wurde dadurch auf Oktober verschoben, für die Jahre 2012, 2013 und 2014 sind die Indexerhöhungen allesamt auf frühestens Oktober verschoben.

Außerdem waren noch Begleitmaßnahmen diskutiert worden, die aber nicht in demselben Gesetz unterkommen konnten, da für dieses wegen des drohenden Erfalls einer Indextranche ein Eilverfahren nötig war: zwischen Vorlage im Parlament und Verabschiedung vergingen gerade mal 5 Wochen. Während noch bei Verabschiedung des Gesetzes eine anstehende Warenkorbdiskussion ausgemacht schien, erwies sich diese in der Folge wegen der Weigerung der Gewerkschaften als unmöglich und wurde folglich fallen gelassen⁶. Eine andere angekündigte Begleitmaßnahme betrifft die zum Schulanfang in Aussicht gestellte Unterstützung von bedürftigen Familien, die für ihre Kinder über 12 Jahre keine chèques-service in Anspruch nehmen können. Sie sollten neben der bisherigen Geldleistung auch eine Sachleistung geboten bekommen. Nachdem es lange so aussah, als würde wieder einmal die Kompensation auf die lange Bank geschoben, während die

3 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2008).

4 Siehe Urbé (2012a), Abschnitt 2.3.

5 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2012a).

6 Siehe Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012).

Kürzungsmaßnahme schnell über die Bühne gegangen war, wurde dann doch kurzfristig die Aushändigung eines Schecks von 300,- EUR zum Bücherkauf beschlossen.

Caritas Luxemburg hatte in einem Gutachten im September 2011 verschiedene Überlegungen zur Index-Frage vorgelegt⁷. Wir haben die Bedeutung des Index-Mechanismus für die Erhaltung der Kaufkraft hervorgehoben, und davon ausgehend verschiedene Reformideen untersucht. Demnach könnte, bei entsprechender Ausgestaltung, sowohl ein nachhaltiger⁸ als auch ein gedeckelter⁹ Index eine annehmbare Lösung darstellen, aber auch die (eben nicht ersatzlose) Abschaffung des Index-Mechanismus kann ein Weg in die Zukunft sein, dies unter der Bedingung regelmäßiger Anpassungen des Mindestlohnes an die allgemeine Lohnentwicklung, sowie der Einführung einer Kollektivvertragspflicht in allen Sektoren ab z.B. drei Beschäftigten. Nicht zuletzt hängt die Wahrung der Kaufkraft natürlich an erster Stelle mit der Inflation zusammen: deshalb ist die Eindämmung der Preiserhöhungen wichtiger als die Frage, welche Reform für den Index. Denn egal welche Lösung man hierfür vorsieht, wenn sie nicht in besonderer Weise sozial ausgestaltet wird, ist jede der bisher vorgeschlagenen Varianten ungeeignet. An einer nächsten, aus den Wahlen im Juni 2014 hervorgehenden Regierung wird es dann sein, sich des dornigen Themas für die Zukunft, grundsätzlicher anzunehmen.

2.3 Sozialtransfers in Zeiten der Wiederherstellung eines budgetären Gleichgewichts

Am 19. November 2012 wurde eine Studie¹⁰ des Caritas-Service „Recherche et Développement“ im Auftrag von Caritas und „Gréng Stéftung“¹¹ veröffentlicht. Dabei wurden 13 verschiedene Sozialtransfers (im weitesten Sinn) daraufhin untersucht, in wieweit

⁷ Siehe Caritas Luxemburg (2011a).

⁸ Diese Variante hatte der Premierminister 2010 während den gescheiterten Tripartiteverhandlungen ins Spiel gebracht: dabei würden Alkohol und Tabakwaren, vor allem aber die Erdölprodukte aus dem Warenkorb entfernt, als Gegenstück sollte der Personenverkehr im Inland kostenlos werden. Siehe Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2010). Wir hatten dabei auf zwei Probleme hingewiesen: einerseits müsste der öffentliche Personenverkehr dann überall und besser verfügbar sein und zum anderen wäre das Problem des Heizöls (z.B. über die Teuerungsprämie) zu lösen, siehe Caritas Luxemburg (2011a).

⁹ In derselben Rede zur Lage der Nation in 2010 hatte der Premier auch seinen Vorschlag kommentiert, die Index-Anpassungen der Löhne auf maximal 2x den Mindestlohn zu begrenzen, siehe ebenso Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2010). Jüngst machte er auf dem CSV-Kongress am 9. März einen Vorstoß in die gleiche Richtung, siehe z.B. Luxemburger Wort (2013). Für uns ist dabei sowohl die Einziehung des Deckels (Höhe, Behandlung von Doppelverdienern, Berücksichtigung der Familienzusammensetzung...) eine offene Frage, als auch für die regelmäßige Anpassung des Mindestlohns eine neue Lösung zu finden ist, weil diese sich momentan an der Entwicklung des Durchschnittslohns orientiert, siehe Caritas Luxemburg (2011a).

¹⁰ Siehe Caritas Luxemburg (2012a).

¹¹ Und unterstützt von der „Green European Foundation“.

eine Kürzung im Sinne einer sozialen Selektivität möglich sei, und was sie an Konsequenzen mit sich brächte. Weiter hinten in dieser Ausgabe¹² wird ausführlicher hierauf eingegangen. An dieser Stelle daher nur eine ganz generelle Zusammenfassung.

Allgemein ist zu sagen, dass die Sozialtransfers überwiegend so selektiv ausgestaltet sind, dass kaum Manövrierfähigkeit übrig bleibt. In den allermeisten Fällen bewegen sich die möglichen Einsparungen unterhalb des Millionenbetrages. Es wurde ein einziger Fall gefunden, indem eine gewisse Selektivität zu nennenswerten Einsparungen führen würde.

Es handelt sich hierbei um die Familienzulagen, respektive um das Kindergeld, wo eine Begrenzung der Auszahlung auf jene Familien, die weniger als das fünffache des Mindestlohnes an Einkommen haben, eine Einsparung von 175 Millionen EUR respektive von 139 Millionen EUR bringen würde. Nun muss man dem aber gegenüber stellen, dass diese Kinderzulagen den Kindern zustehen und nicht den Eltern. Außerdem gibt es ein Sprichwort, dass „Politik für Arme arme Politik“ ist! Entscheidend aber ist folgende Überlegung: wenn man der Auffassung ist, dass Haushalte mit einem Einkommen oberhalb des fünffachen des Mindestlohnes soviel Geld haben, dass sie das Kindergeld nicht benötigen – und es gibt gute Gründe für eine solche Auffassung – dann sollte dieses zuviel an Geld durch Steuern abgeschöpft werden, statt das Kindergeld nicht mehr auszubezahlen. Das Resultat für den entsprechenden Haushalt bleibt dabei das Gleiche, der Unterschied besteht darin, dass bei einer Sperrung des Kindergeldes nur die Familien mit Kindern betroffen sind, im Falle einer entsprechenden Besteuerung aber haben alle Haushalte ihren Beitrag zu leisten, auch jene die keine Kinder haben. Das ist entschieden gerechter!

Übrigens schlussfolgert selbst eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF)¹³, dass die Ungleichheiten weniger verschärft werden, wenn ein budgetäres Defizit durch Steuern ausgeglichen wird, als wenn dies über Einsparungen geschieht. Eigentlich hätte es dieser Studie nicht bedurft, denn diese Erkenntnis liegt auf der Hand und das obige Beispiel verdeutlicht es. Gut aber, dass der IWF mal darüber gesprochen hat!

2.4 Rentenreform 2.0

Mit der Vorlage des Gesetzesprojekts 6387 im Parlament am 31. Januar 2012 hat die Regierung die Rentenreform eingeleitet; das entsprechende Gesetz wurde am 5. Dezember 2012 im Parlament verabschiedet¹⁴ und trat zum 1. Januar 2013 in Kraft.

12 Anschließend unter „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“.

13 Siehe International Monetary Fund (2012).

14 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2012b).

Die Rentenanpassung (ajustement) zum 1. Januar 2013 zu streichen (und in kommenden Jahren ebenfalls, sollten die Ausgaben die Einnahmen übersteigen, um es vereinfachend auszudrücken), kann einerseits als eine probate Maßnahme erscheinen, sie sollte allerdings so ausgestaltet sein, dass die Streichung nicht die niedrigsten Renten betrifft. Ein dementsprechender Sockel sollte bei dem 1,5 fachen des Mindestlohnes liegen. Damit wäre diese Maßnahme nicht nur sozial selektiv, sondern sie würde auch dazu beitragen, den Abstand zwischen Mindest- und Höchstrente zu verringern.

Im September 2011 hatte Caritas Luxemburg bereits eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf veröffentlicht.¹⁵ Diese Rentenreform hätte demzufolge zumindest um folgende Elemente erweitert werden müssen:

- Abschaffung des Beitragsdeckels¹⁶, der dazu führt, dass derjenige dessen Einkommen 10x den Mindestlohn beträgt, prozentual gerade mal halb soviel in die Rentenkasse einzahlt wie der Mindestlohnempfänger;
- Gleichzeitig müsste die Höchstrente drastisch gekürzt werden. Diese beträgt augenblicklich 7.692,49 EUR (!!!), ein Betrag, den es in dieser Höhe bei weitem in keinem anderen öffentlichen Rentensystem gibt. Die Höchstrente könnte man ebenfalls bei dem 1,5 fachen des Mindestlohnes festlegen, was augenblicklich 2.811,29 EUR entspräche. Dies sollte als Grundsicherung aus dem öffentlichen System reichen, wer einen zukünftig höheren Lebensstandard sichern will, kann¹⁷ dazu eine zweite (siehe anschließend) und dritte Säule (in Form einer privaten Lebensversicherung) der Zukunftssicherung benutzen; eine solche Verringerung der Höchstrente kann man selbstverständlich über einige Jahre hinweg stufenweise vollziehen;
- Eben eine solche zweite Säule (nicht in Form einer betriebsabhängigen Rente wie in anderen Ländern, sondern in Form einer freiwilligen öffentlichen kapitalgesicherten Rentenversicherung) hätte unbedingt mit eingerichtet werden müssen, statt dass wir hier auf unabsehbare Zeit getröstet worden sind;
- Sodann wäre eine maßvolle Erhöhung der Beiträge von Versicherten, Arbeitgebern und des Staates um jeweils einen Prozentpunkt sinnvoll gewesen, weil sie dazu beigetragen hätte, die jetzigen zu hohen Ansprüche mitzufinanzieren und somit die Reserven nicht so schnell anzugreifen;
- Dies hätte verbunden werden können mit einer Übernahme eines Teils der Arbeitgeberbeiträge aus Staatsmitteln, gegenfinanziert durch höhere Steuern auf Unternehmensgewinne. Somit hätte gleichzeitig ein Beitrag zur besseren

¹⁵ Siehe Caritas Luxemburg (2011b).

¹⁶ Der bei 5x dem sozialen Mindestlohn liegt.

¹⁷ Im Sinne von „es steht ihm frei“ aber auch im Sinne von „er hat die Möglichkeit“!

Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe geleistet werden können (durch niedrigere Sozialbeiträge), während auch die Beschäftigung von Arbeitnehmern weniger „bestraft“ würde, und Unternehmen mit erwirtschafteten Gewinnen auch entsprechend an der Finanzierung beteiligt würden: das Ganze wäre ein weiterer Schritt hin zu einer größeren Fiskalisierung¹⁸ des Rentensystems gewesen.

Praktisch alle diese Elemente werden in der einen oder anderen Form auch in den Kommentaren der Europäischen Kommission sowie der OECD erwähnt¹⁹.

2.5 Das Budget 2013

Die alljährliche Budgetprozedur erlebte 2012 eine Neuerung. Nach Vorlage am 2. Oktober 2012 des Regierungsentwurfs²⁰ zum Haushalt 2013, der ein Budgetdefizit von 1.293 Millionen EUR aufwies (nach voraussichtlich 1.648 Millionen EUR in 2012), und dies trotz Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von rund 700 Millionen EUR. Auf Betreiben der Majoritätsfraktionen im Parlament legte die Regierung²¹ dann am 6. November 2012 weitere Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von rund 250 Millionen EUR vor, wodurch das Defizit auf 1.041 Millionen EUR reduziert wurde, respektive jenes des Gesamtstaates von 685 auf 383 Millionen EUR. Während manche Beobachter hierin eine Desavouierung der Regierung sahen, betonte der Budgetberichterstatte, das Parlament habe seine ureigenste Aufgabe wieder entdeckt, nämlich die Budgethoheit²².

Ist die Höhe des Budgetdefizits denn nun besorgniserregend? Darauf gibt es verschiedene Antworten²³. Orientiert man sich am europäischen Ziel eines Budgetdefizits der öffentlichen Hand insgesamt unterhalb 3% des BIP, so liegt Luxemburg mit 0,8% darunter. Also alles in Butter? Drei Argumente suggerieren, dass dem nicht so ist. Zum einen wird bei diesem europäischen Ziel der Staatshaushalt, die Haushalte der Gemeinden und die Sozialversicherung zusammengezählt: nur dann ergibt sich das annehmbare Defizit des Gesamtstaates, das reine Haushaltsdefizit des Staates ist mit rund 5% viel größer. Zum zweiten liegt dieses Defizit in Relation zum Haushalt bei fast 10%, was schon eine erhebliche Größe darstellt. Außerdem ist im Luxemburger Fall die Bezugsgröße BIP problematisch, da wie wir ja wissen, dieses von mehr als einem Drittel von Arbeitnehmern aus der Großregion

18 Zahlung der Renten aus dem allgemeinen Steueraufkommen, statt aus speziellen Beiträgen, wie es z.B. in Skandinavien realisiert ist, siehe dazu auch Hartmann & Amétépé (2009), Hartmann (2009) und Hartmann (2010).

19 Siehe Europäische Kommission (2012) sowie OECD (2012).

20 Siehe Chambre des députés (2012a).

21 Siehe Chambre des députés (2012b).

22 Siehe Chambre des députés (2012g).

23 Siehe z.B. Chambre des députés (2012c), Chambre des députés (2012d) und Chambre des députés (2012f).

mit-erwirtschaftet wird. Wenn in internationalen Statistiken Luxemburg als das Land mit dem höchsten BIP pro Kopf dargestellt wird, sagen wir ja auch gerne, man müsste es eigentlich durch mehr Köpfe teilen als es die rein luxemburgische Wohnbevölkerung hergibt. So müssten wir auch für den Fall der Budgetnorm ein niedrigeres BIP ansetzen²⁴ und dann wäre unsere Performance weit weniger gut. Es gibt also tatsächlich Anlass, sich Sorgen zu machen, wenn im fünften Jahr hintereinander der Zentralstaat eine Milliarde und mehr als Fehlbetrag in seinem Haushalt hat, was zusammengenommen bereits die Hälfte eben dieses Haushalts ausmacht. Bleibt allerdings die Frage, wie man sich am besten dieser Sorge entledigt, oder auch woher dieser Fehlbetrag kommt.

Es wird manchmal der Staat mit einem familiären Haushalt verglichen und es wird dann vorwurfsvoll argumentiert, dass ein solcher Haushalt ja auch nicht mehr ausgeben könne, als er an Einnahmen hat. Diese Argumentation ist dabei so etwas von schief, dass es verquerrer gar nicht mehr geht. Denn erstens sind rund 80% der Luxemburger Haushalte Besitzer ihrer Wohnung, wozu die weitaus meisten einen Hypothekarkredit aufgenommen haben. Durch diesen sind sie im Vergleich zu ihrem „Produkt“, also ihrem Einkommen mit mehreren hundert Prozent überschuldet! Und sie tätigen solche horrenden Schulden nicht einmal nur für hehre Zukunftsinvestitionen wie den Kauf einer Wohnung, sondern sie tun dasselbe in erschreckendem Ausmaß (und auch noch steuerlich gefördert, wenn auch mittlerweile nur noch halb so großzügig) für schnöden Konsum: Autokauf, Möbeleinkauf, ja sogar schlichte Urlaubsaufenthalte werden über Kredite finanziert. Der Staatshaushalt unterscheidet sich also durch eine wesentlich niedrigere Verschuldung, die außerdem nur Zukunftsinvestitionen betrifft (wenngleich diese manchmal weniger pompös und damit preiswerter ausfallen könnten). Darüber (über die Kreditfrage) hinaus aber stimmt auch die unerschwellige Behauptung nicht, ein familiärer Haushalt strecke sich nach der Decke und gebe nicht mehr aus, als er habe. Jede Familie, die sich vor der Notwendigkeit sieht, mehr ausgeben zu müssen/wollen, als ihr zur Verfügung steht, unternimmt Anstrengungen, eben dieses Einkommen zu vergrößern: es wird der Arbeitgeber um eine Gehaltserhöhung angegangen, der Arbeitsplatz wird gewechselt, es wird ein Nebenjob angenommen, die bisher nicht oder nur zeitweise beschäftigte Ehefrau übernimmt einen Job oder erhöht die Arbeitszeit, kurz: das Einkommen wird erhöht. Wenn man also schon solche Vergleiche bemühen will, wäre die Schlussfolgerung nicht diejenige, dass der Staat nicht mehr Geld ausgeben darf, als er hat. Sondern die richtige Schlussfolgerung wäre, dass zuerst definiert werden muss, wie viel Geld der Staat zur (guten) Erledigung seiner Aufgaben braucht, und dann entschieden wird, auf welchem Wege dieses Geld in die Kassen kommt. Dabei ist selbstverständlich auf eine sparsame Budgetführung zu achten, Verschwendung zu

24 Gleiches gilt im Übrigen für die Staatsschuld.

verhindern, und auch die festzulegenden Notwendigkeiten sind nach strengen Kriterien zu definieren und nicht nach der Profilierungssucht (oder dem Wunsch wieder gewählt zu werden) eines oder mehrerer Politiker!

Während landläufig gejammert wird, der Staat gebe zuviel aus, belegt eine eingehende Analyse der Zahlen, dass der Staat eher zu wenig einnimmt²⁵. Das ergibt sich auch aus Tabelle VI in der Anlage²⁶ zu den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission zum Nationalen Reformprogramm und zum Stabilitätsprogramm, dass das Verhältnis von Steuereinnahmen zum Bruttoinlandprodukt (BIP) zwischen 2001 und 2008 von 39,8 auf 35,5% gefallen war, um bis 2010 wieder auf 37,1% anzusteigen (wohl infolge des gesunkenen BIP?); neuere Zahlen liegen leider nicht vor. Ein weiterer Hinweis auf zu geringe Steuereinnahmen ergibt sich in demselben Dokument auf Seite 13, nämlich dass das Verhältnis von Steuern zu BIP EU-weit im Durchschnitt, aber in Relation zu den Nachbarstaaten geringer sei, und dass die Besteuerung sowohl des Kapitals als auch der Arbeit in Luxemburg eine der niedrigsten in der EU sei. Es wird sodann empfohlen, die Integration der Umwelt in das Steuersystem zu verbessern sowie die Besteuerung des Grundbesitzes zu erhöhen. In letzterem Fall herrscht Einigkeit mit dem Standpunkt der Luxemburger Zentralbank²⁷, während diese ansonsten nur bei der Mehrwertsteuer noch Spielraum sieht und die Besteuerung von Kapital und Arbeit dafür als ausgereizt darstellt.

Es stellt sich dann auch die Frage, wie weit der Staat tatsächlich die ihm zustehenden Mittel zeitnah und effektiv eintreibt. Hier verschleiert die veraltete Art und Weise der Führung des Staatsbudgets wesentliche Zusammenhänge. Würde der Staat wie ein Unternehmen bilanzieren, so müsste er alle ihm geschuldeten Gelder in der entsprechenden Periode auf der Einnahmenseite vermerken und der Kreditorenbetrag würde die Außenstände anzeigen, die Abschreibungen darauf die uneinbringlichen Forderungen. So aber werden nur die effektiven Einnahmen aufgeführt. Laut Finanzministerium hat sich im Bereich der direkten Steuern die Eintreibungsquote in den letzten Jahren stark verbessert²⁸, aber es bleibt noch Luft nach oben und ein mehr an Transparenz wäre auch willkommen²⁹.

25 Siehe dazu den Beitrag von Georges & Urbé weiter hinten unter „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“.

26 Siehe Europäische Kommission (2012).

27 Siehe Chambre des Députés (2012d).

28 Siehe z.B. das „Exposé introductif“, Chambre des Députés (2012a).

29 Siehe auch das Gutachten des Staatsrates zum Budgetentwurf, Chambre des députés (2012e).

Andererseits gibt es wohl Hinweise, dass dem Staat mehr als eine Milliarde EUR an TVA-Einnahmen vorenthalten worden sind, wovon wahrscheinlich die Hälfte uneinbringlich bleibt, weil die betreffenden Firmen mittlerweile in Konkurs gegangen sind³⁰.

Dem Staat die Mittel zugestehen, die er für die Erledigung seiner Aufgaben braucht, nachdem diese demokratisch festgelegt wurden: das muss die Aufgabe der Budgetpolitik sein. Davon sind wir noch weit entfernt, gerade nach der Aufstellung des Etatentwurfs 2013 und den Entwicklungen bis zu seiner Verabschiedung am 6. Dezember 2012 im Parlament.

2.6 Die neue Mietsubvention

Nur wenige der 21 Maßnahmen aus dem Wohnungspaket³¹ der Regierung von April 2011 wurden bisher konkretisiert, umso mehr lohnt es sich hervorzuheben, dass nach einem ersten zu kurz greifenden und vom Staatsrat abgelehnten Entwurf³² mit der neuen Mietsubvention der Gesetzgeber nun endlich in einem Bereich tätig wird, wo Caritas Luxemburg seit langem einen Bedarf festgestellt hat.

Am 12. Februar 2013 legte der Wohnungsbauminister das Gesetzesprojekt 6542 zur Einführung einer Mietsubvention im Parlament vor. Wir dokumentieren hier die Stellungnahme von Caritas Luxemburg zu diesem Vorschlag:

30 Der Beantwortung einer parlamentarischen Frage (N° 2535 vom 4 Februar 2013) durch den Sozialminister entnehmen wir, dass die Arbeitgeber auch gegenüber der Sozialversicherung mit rund 190 Millionen EUR (Stichtag Ende Januar) im Rückstand waren.

31 Siehe Schank (2011).

32 Siehe Chambre des Députés (2011a), sowie Chambre des Députés (2011b).

Pour améliorer l'accès aux logements locatifs : Avis concernant une subvention de loyer

1. L'introduction d'une subvention de loyer comme prévue par le projet de loi N° 6542 déposé le 22.2.2013 à la Chambre des Députés nécessite quelques observations du point de vue de ceux qui ont des difficultés à trouver un logement à prix abordable, en raison de la cherté sur le marché luxembourgeois, en raison aussi du peu de logements dits sociaux (à prix subventionné) qui ne représentent que 2 % du parc total de logements et 8 % dans le parc locatif, contre 77, 43, 24 et 11 % respectivement aux Pays-Bas, en France, en Belgique ou en Allemagne³³.
2. L'introduction d'une subvention de loyer ne peut dès lors qu'être saluée de la part de Caritas, d'autant plus qu'elle en est une de ses revendications les plus anciennes³⁴ en la matière.
3. Le bien fondé d'une telle subvention de loyer étant dès lors acquis³⁵, nous nous devons cependant de mener certaines réflexions quant à la forme précise et donc d'émettre quelques recommandations.
4. Regardons d'abord la notion de **taux d'effort**. Le projet prévoit de diminuer les charges occasionnées par le loyer (sans charges locatives) à 33 % du revenu net disponible. Notons que le Premier ministre avait annoncé dans sa déclaration sur l'état de la Nation du 8 mai 2012 un taux de 30 %³⁶. Nonobstant cette différence, il faut reconnaître qu'un tel taux d'effort est généralement admis dans la littérature comme maximum à accepter³⁷. Il figure d'ailleurs aussi dans la législation luxembourgeoise quant à l'aide étatique au financement de garanties locatives³⁸. Cependant il ressort d'études réalisées³⁹ que les ménages qui ont un revenu inférieur à 1.250,- EUR dépensent 45 % de leur revenu pour les frais de logement (charges incluses), tandis que ce pourcentage est ramené jusqu'à 39 % chez ceux dont le revenu se situe entre 1.250,- et 1.850,- EUR et à 33 % en cas de revenu entre 1.850,- et 2.500,- EUR. Ceci nous amène à demander à inclure les charges dans les frais à

33 Voir Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013a), exposé des motifs.

34 Voir Caritas Luxembourg (2004) ou encore Urbé (2007).

35 Voir également OECD (2012).

36 Voir Chambre des Députés (2012h), p.330.

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

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

39 Voir par exemple STATEC (2011).

prendre en compte ou bien encore de baisser le taux maximum de prise en charge au moins à 30 %, sinon même en-dessous⁴⁰. De toute façon pour une majorité des concernés le présent projet ne va pas réduire le taux d'effort en dessous de 33 %. En effet d'une part l'introduction d'un **plafond maximum** pour la subvention de loyer empêche, et de loin, d'arriver à cette fin⁴¹. D'autre part la prise en compte d'un **loyer de référence** (voir sous 7) signifie pour la moitié de la population que leur loyer effectif est supérieur à ce loyer de référence et que donc la subvention ne comble pas le fossé entre leur loyer et le seuil de 33 % du revenu.

5. Venons-en à la notion de **revenu faible**, un des trois critères pour pouvoir toucher une subvention de loyer. D'abord la définition de revenu net disponible ne prend pas en compte d'éventuels revenus des enfants, mais elle englobe les allocations familiales (sans allocation de rentrée scolaire). Outre la question si « sans allocation de rentrée scolaire » inclut les instruments nouvellement créés pour la rentrée scolaire 2012, à savoir une subvention de 500,- EUR et un bon d'achat de 300,- EUR pour les enfants âgés de plus de 12 ans et ne profitant pas des chèques-service, la question se pose pourquoi les allocations familiales qui d'après la loi reviennent aux enfants et non aux parents sont inclus, tandis que d'autres revenus des enfants sont exclus. Ceci d'autant plus que dans le calcul du revenu maximum permettant l'accès aux logements subventionnés ces revenus sont inclus, alors que le règlement sous examen préconise dans son commentaire des articles qu'il utilise la même manière de calcul, sauf les revenus éventuels des enfants. Ce qui plus est, les revenus des ascendants ne sont pas non plus pris en considération, alors que le fait éventuel qu'un grand-parent partage le logement avec les parents et leurs enfants peut changer complètement la donne. Voyons enfin ce qu'on entend par « revenu faible ». Les auteurs du projet de loi indiquent dans l'exposé des motifs ne pas prendre en compte le seuil de risque de pauvreté, indicateur pourtant bien établi dans les statistiques européennes, à cause de sa conception de pauvreté relative et parce qu'il ne peut être mesuré qu'avec un décalage d'au moins un an. Les auteurs optent plutôt pour un autre indicateur, à savoir la moyenne arithmétique entre le salaire social minimum non-qualifié net et le salaire social minimum qualifié net (ceci pour un adulte seul, le calcul pour d'autres compositions de ménage se faisant

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

41 Il suffit de comparer les 3 tableaux annexés au projet de règlement grand-ducal, ainsi que de voir les exemples indiqués dans le commentaire des articles dudit règlement qui indiquent des différences entre seuil de 33 % du revenu disponible et loyer de référence de respectivement 126,-, 277,- et 336,- EUR, tandis que seulement 70,-, 120,- et 141,- EUR sont accordés comme subvention de loyer à cause des plafonds respectifs, voir Gouvernement luxembourgeois (2013b).

en appliquant une adaptation de l'échelle modifiée de l'OCDE⁴² pour les unités de consommation. Nonobstant qu'une telle définition de revenu faible s'oppose à toutes comparaisons internationales, sa fixation est totalement arbitraire, reflétant uniquement le choix du gouvernement de limiter la population ayant droit à cette subvention. Enfin, la question se pose aussi, pourquoi on utilise une adaptation de l'échelle modifiée de l'OCDE, à savoir accorder aux enfants de tous âges le coefficient de 0,3 alors que l'échelle modifiée de l'OCDE accorde un coefficient de 0,5 aux enfants âgés de plus de 14 ans.

6. Considérant un autre critère de recevabilité, à savoir ne pas être « **bénéficiaire du revenu minimum garanti** » (RMG), il faut constater que cette définition n'est pas très claire. D'après la loi il n'existe pas de « bénéficiaire RMG », mais il s'agit de bénéficiaires d'« allocations d'insertion » ou bien d'« allocations complémentaires »⁴³. Puisqu'ils peuvent le cas échéant tous bénéficier dans ce cadre d'une bonification de loyer et que le projet sous rubrique veut éviter le cumul des deux aides, est-ce que cela veut dire que celui qui en relation avec la taille de son ménage touche un salaire en dessous du RMG et qui a donc droit à l'allocation complémentaire et le cas échéant à la bonification de loyer est de toute façon exclu du droit à la subvention de loyer? Ou bien dans le cas où il ne touche pas de bonification de loyer (ou bien qu'il y renonce) a-t-il néanmoins droit à la subvention de loyer? Non seulement ceci devrait être formulé de manière plus claire, mais en plus se pose la question pourquoi exclure les bénéficiaires du RMG. Tout au plus pourrait-on mettre en compte le cas échéant la bonification de loyer touchée. Au cas où la réforme du RMG actuellement en préparation préverrait une prise en compte du loyer effectivement payé au lieu de la bonification de loyer actuelle, comme préconisé par Caritas et avisé favorablement par le groupe de travail mis en place auprès du Ministère de la Famille et de l'Intégration, cette même question se poserait encore sous un autre angle de vue.
7. Plutôt que de prendre en considération le loyer payé pour le calcul de la subvention de loyer les auteurs du projet de loi ont choisi de construire un **loyer de référence** théorique. Un des motifs en est que cela « devrait limiter le risque de hausse des loyers ». Si cela est vrai pour autant qu'une hausse du loyer individuel n'entraînera pas d'augmentation automatique de la subvention de loyer, il n'est pourtant pas à exclure que des propriétaires adaptent en général le loyer vers le haut, dans l'optique que de toute façon ceux qui ne peuvent se payer un tel loyer recevront une aide

42 Voir Insee (2013).

43 Voir Grand-Duché de Luxembourg (1986).

étatique. Voilà pourquoi nous restons d'avis que la construction d'un loyer de référence n'empêche pas la nécessité de réformer et d'étendre le contrôle des loyers. Un tel loyer de référence qui s'oriente à la moyenne des loyers payés effectivement⁴⁴ mène évidemment à des injustices dans ce sens que les loyers effectivement payés sont parfois moins, parfois plus élevés que ce loyer de référence. Arithmétiquement et en moyenne cela va se compenser, mais les ménages aux loyers plus élevés en seront aussi ravis que celui qui se trouve avec ses pieds dans le four et sa tête dans le frigidaire : il a une température moyenne normale, mais sa santé est en danger aigu ! Ce qui plus est : Si le loyer effectivement payé est inférieur au loyer de référence, la formule choisie pour le calcul de l'aide mènera à un taux d'effort nettement en dessous des 33 %. Voilà pourquoi aussi il est incompréhensible qu'on ait fixé un seul barème pour tout le pays, en s'appuyant sur les loyers de la zone urbaine à densité moyenne, alors qu'on dispose aussi de loyers moyens pour les trois autres zones et qu'on aurait donc parfaitement pu établir des barèmes régionalisés, eux plus proches de la réalité que ne puisse l'être un barème national. Aussi faut-il revenir sur le tableau du barème⁴⁵ qui indique les loyers de référence pour diverses compositions du ménage. Deux points sautent à l'œil. Premièrement le loyer de référence change certes avec le nombre d'enfants, mais mis à part celui calculé pour une personne seule, le nombre d'adultes n'y a aucune incidence. Pour un ménage avec x enfants, le même loyer de référence est attribué, qu'il y a un, deux ou plusieurs adultes dans le ménage. Cependant pour ne citer qu'une des possibilités, c'est-à-dire la présence d'un grand-parent dans le ménage (comme d'ailleurs déjà évoqué au N° 5) va nécessiter la présence d'une pièce de plus dans le logement et donc un loyer plus élevé. On pourrait avoir l'impression que les auteurs du projet n'ont eu devant leurs yeux que des ménages « classiques » avec un ou deux parents et des enfants ou non. Car le deuxième point pourrait mener au même constat : bien que l'article 1 du projet de règlement grand-ducal définit le ménage comme « une personne seule ou un groupe de personnes habitant respectivement ayant l'intention d'habiter ensemble dans un logement locatif privé y compris le demandeur », ceci n'est respecté nulle part dans le sens que le « ménage » pourrait se composer par exemple de quatre célibataires voulant partager un logement.

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

45 Voir annexe du projet de règlement grand-ducal, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2013b).

8. Alors que le texte du projet de règlement grand-ducal définit «**logement**» comme étant un «logement locatif du marché privé dont le loyer est soumis aux dispositions des articles 3 à 5 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil», le commentaire des articles explique que sont donc exclus «les logements locatifs d'un des promoteurs publics, c'est-à-dire du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (communément appelé «Fonds du logement»), de la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) ou des communes». A notre avis il faudrait ajouter ici tous les autres promoteurs qui jusqu'ici ont pu profiter d'aides d'État pour construire des logements subventionnés (asbl's etc.), et si le Ministère prévoyait, comme il l'a laissé entendre, de faire profiter de telles possibilités aussi les promoteurs privés, les logements de ces derniers devraient alors aussi être exclus.
9. Venons-en à un des problèmes majeurs que contient le texte du projet de loi sous rubrique, à savoir que le nouvel article 14sexies confère aux gestionnaires de dossier du Ministère du Logement le **droit d'accès direct aux fichiers** du Centre commun de la Sécurité sociale relatif aux affiliation des salariés, des indépendants et des employeurs, de l'Administration des contributions directes relatif à l'évaluation immobilière ainsi que du Fonds national de solidarité relatif aux bénéficiaires du RMG. Un tel droit soulève des questions de protection de données et en plus n'est même pas nécessaire. Si une simplification administrative est voulue, alors les autres administrations pourraient être habilitées à communiquer au Ministère du Logement les données nécessaires pour l'évaluation des demandes, et ceci alors non seulement lors des réexamens de dossiers, mais déjà pour la demande initiale. D'autre part les fichiers énumérés dans le projet de loi ne sont même pas suffisants, puisque par exemple ils ne renseignent pas sur tous les revenus du ménage en question.
10. Si l'article 7 du projet de règlement grand-ducal prévoit que les bénéficiaires de l'aide doivent **informer dans les plus brefs délais** le Ministre quant aux changements intervenus susceptibles à influencer l'aide accordée, et si le commentaire des articles précise que c'est à la Commission⁴⁶ «de décider si l'information est parvenue dans

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

un délai acceptable/raisonnable ou non», cela ouvre toutes les voies à l'arbitraire, d'autant plus que les sanctions y afférentes auront un effet rétroactif.

11. Un point de moindre envergure à la fin : l'article 8 du projet de règlement grand-ducal prévoit qu'en **cas de non-remboursement** de l'aide indûment touchée toute autre nouvelle demande en obtention de l'aide sera de plein droit rejetée. Ceci pourrait laisser entrevoir qu'il n'y aurait pas de recouvrement de sommes indûment touchées. Si néanmoins un tel recouvrement était prévu, une sanction comme celle citée en début de cet alinéa serait superflue.
12. Rappelons enfin que la mesure examinée ici, à savoir une subvention de loyer, n'est qu'un petit maillon dans **une longue chaîne de mesures** à prendre pour rendre le logement plus accessible, plus abordable et plus juste et renvoyons à cet effet à notre Almanach social 2012⁴⁷ et plus spécialement aux trois premiers articles⁴⁸ de la partie « Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement ».

47 Voir Schronen & Urbé (2012).

48 Voir Georges & Urbé (2012), Urbé (2012b) et Hoffmann (2012).

Literaturverzeichnis

CARITAS LUXEMBOURG (2004): Défis sociétaux 2004, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2011A): Gedanken des Luxemburger Caritas-Verbandes zur Index-Frage, am 19. September 2011 vom Verwaltungsrat angenommen, unveröffentlicht, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2011B): Für eine gerechte Rentenreform in einer inklusiven Gesellschaft, Anmerkungen zur geplanten Rentenreform, Stellungnahme des Caritasverbandes, am 19. September 2011 vom Verwaltungsrat angenommen, unveröffentlicht, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2012A): Etude de Caritas Luxembourg: Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2012B): Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garantie, Luxembourg 2011, mise à jour juin 2012.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011A): Projet de loi N° 6252 introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant le logement, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011B): Projet de loi N° 62525 introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant le logement, Avis du Conseil d'État, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012A): Projet de loi N° 6500 concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2013, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012B): Document parlementaire N° 65002 relatif au Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2013: Amendements gouvernementaux, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012C): Document parlementaire N° 65001B relatif au Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2013: Avis de la Chambre de Commerce, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012D): Document parlementaire N° 65001F relatif au Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2013: Avis de la Banque centrale du Luxembourg, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012E): Document parlementaire N° 65004 relatif au Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2013: Avis du Conseil d'État, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012F): Document parlementaire N° 65001G relatif au Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2013: Rapport de la Commission des Finances et du Budget, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012G): Document parlementaire N° 65005 relatif au Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice 2013: Amendements gouvernementaux, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012H): Compte rendu des séances publiques N° 9, session ordinaire 2011-2012, Luxembourg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 Update, Bruxelles.

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

GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2012): Subventions au logement, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2010): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/État-nation/2010/index.html>.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012): http://www.gouvernement.lu/salle_presse/interviews/2012/02-fevrier/01-schneider-tageblatt/index.html.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2013A): Projet de loi 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2013B): Projet de Règlement grand-ducal concernant le projet de loi N° 6542, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1979): Loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg. Voir aussi: KRIER, JÉRÔME (2010): Texte coordonné du 08 février 2010 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement: http://www.ml.public.lu/pictures/fichiers/loi_aide_au_logement.pdf, Luxembourg.

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

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008): Loi du 22 octobre 2008 portant 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et 3. modifiant un certain nombre de législations précédentes, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2011): Règlement grand-ducal modifié du 5 mai 2011 fixant les mesures d'exécution relatives aux aides individuelles au logement promouvant l'accès à la propriété et prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012A): Loi du 31 janvier 2012 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements et modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012B): Loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale; 2. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois; 3. le Code du Travail, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012C): Loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2013, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2013): Loi du 8 janvier 2013 concernant le surendettement et portant modification 1. de l'article 2016 du Code civil; 2. de l'article 536 du Code de commerce et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 8 décembre 2000 sur le surendettement; 2. de l'article 41 de la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2002; 3. de l'article 4.6° du Nouveau Code de procédure civile, Luxembourg.

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

HARTMANN, CLAUDIA (2009): Luxemburgs korporatistisches Wohlfahrtssystem mit universalistischen Strukturen, in Bulletin luxembourgeois des questions sociales, ALOSS, vol. 26, Luxembourg.

HARTMANN, CLAUDIA (2010): The State of the Luxembourg's Welfare State: the Effects of the Crisis on a Corporatist Model Shifting to a Universalistic Model, in: CEPS/INSTEAD Working Papers, N° 2010-44, Differdange.

HÄUSSERMANN, HARTMUT & SIEBEL, WALTER (1996): Soziologie des Wohnens, Weinheim und München.

HOFFMANN, MARCO (2012): Sortir de l'échec. La politique du logement au Luxembourg, dans: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

INSEE (2013): Institut national de la statistique et des études économiques: Niveau de vie, Définition, Paris. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/niveau-de-vie.htm>.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012): Fiscal Monitor. Taking Stock – A Progress Report on Fiscal Adjustment, World Economic and Financial Surveys, Washington.

JENKINS, HELMUT W. (2001): Kompendium der Wohnungswirtschaft, München.

JURIS (2013): Wohngeldgesetz, Berlin. <http://www.gesetze-im-internet.de/wogg/>

LUXEMBURGER WORT (2013): Selbst bewusste Volkspartei, Ausgabe vom 11. März 2013, Seite 1, sowie 2 und 3, Luxemburg.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, OECD (2012): OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012, Paris.

SCHANK, MARCO (2011): Conférence de presse de Monsieur le Ministre du Logement, Marco Schank, concernant le «Paquet logement», http://www.ml.public.lu/fr/actualites/2011/04/conf_presse_paquet/index.html

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

STATEC (2011): Bulletin du Statec N° 6/2011, Enquête permanente sur le Budget des ménages, Luxembourg.

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

URBÉ, ROBERT (2012): Quo vadis Luxemburg? in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2012): Eigentum verpflichtet: Spekulation bekämpfen, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

3. Luxembourg 2020

3.1 Le contexte européen : la stratégie Europe 2020

Déjà la stratégie de Lisbonne, remaniée en 2005 pour donner plus de poids aux politiques d'emploi et de croissance, avait demandé dès lors l'établissement d'un Plan National de Réforme (PNR) par chaque gouvernement. Le premier cycle entamé en 2005 s'était clôturé en 2008 et un nouveau cycle 2008-2010 avait suivi. Le PNR se composait alors de mesures macroéconomiques, de mesures microéconomiques ainsi que de mesures pour l'emploi.

La nouvelle stratégie Europe 2020 elle est construite sur 10 lignes directrices arrêtées le 16 juin 2010 et restées inchangées : 5 lignes sur la politique macroéconomique, 4 lignes sur l'emploi et une, la dixième, sur l'inclusion sociale¹. Europe 2020 a pour but, comme le prédécesseur d'ailleurs, la croissance, celle-ci étant déclinée en :

- croissance intelligente,
- croissance verte et
- croissance inclusive².

Son appréciation annuelle se fait cependant par un rapport sur la croissance (tout court!) et dans la première édition de 2011 la croissance inclusive a été oubliée³, alors que la deuxième édition mentionne au moins les conséquences sociales de la crise, mais ne préconise pas non plus une croissance inclusive⁴. Alors que la nouvelle stratégie contient une ligne directrice, un objectif chiffré et une initiative phare en relation avec la pauvreté et l'inclusion sociale, reçu par le monde des ONG comme élément positif, nous devons constater que Bruxelles continue à ne miser que sur la croissance économique, et ceci en termes de PIB⁵.

1 Voir Commission Européenne (2010a).

2 Voir aussi Samuel (2011).

3 Voir Commission Européenne (2011).

4 Voir Commission Européenne (2012), voir aussi sous 3.4 dans ce chapitre.

5 Comparer Hoffmann (2011) sur l'utilité de mesurer la croissance à l'aide du PIB.

Europe 2020 poursuit 5 objectifs chiffrés⁶:

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

et introduit pour sa réalisation 7 initiatives phares:

- une «Union pour l'innovation» vise à améliorer les conditions-cadres et l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation afin de garantir que les idées innovantes puissent être transformées en produits et services créateurs de croissance et d'emplois;
- «Jeunesse en mouvement» vise à renforcer la performance des systèmes éducatifs et à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail;
- «Une stratégie numérique pour l'Europe» vise à accélérer le déploiement de l'Internet à haut débit afin que les entreprises et les ménages tirent parti des avantages d'un marché numérique unique;
- «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» vise à découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources, à favoriser le passage vers une économie à faible émission de carbone, à accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelable, à moderniser notre secteur des transports et à promouvoir l'efficacité énergétique;
- «Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation» vise à améliorer l'environnement des entreprises, notamment des PME, et à soutenir le développement d'une base industrielle forte et durable, à même d'affronter la concurrence mondiale;
- «Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois» vise à moderniser les marchés du travail et à permettre aux personnes de développer leurs compétences tout au long de leur vie afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois, y compris en favorisant la mobilité professionnelle;
- «Une plateforme européenne contre la pauvreté» vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société.

6 Voir pour plus de détails Samuel (2011).

Une première ébauche⁷ de cette plateforme fût publiée par la Commission Européenne le 16 décembre 2010. Contrairement à son intitulé qui pourrait ainsi conduire en erreur, elle ne représente pas d'espace de rencontre des parties prenantes, mais plutôt un cadre de référence, cumulant 5 lignes d'action :

- des actions en relation avec des thèmes de la politique sociale: inclusion active, pauvreté des enfants, éducation, migration, anti-discrimination, sans-abrisme...,
- les fonds structurels comme support à l'inclusion sociale,
- la promotion de l'innovation sociale,
- travailler en partenariat et déployer le potentiel de l'économie sociale,
- coordonner mieux les politiques des États membres à travers une MOC⁸ revue et un comité de protection sociale réformé (en 2011 après le premier semestre européen⁹).

Cependant, depuis 2011 l'ancienne « Table ronde sur l'inclusion sociale » qui réunissait annuellement autour du 17 octobre, journée mondiale du refus de la misère, les parties prenantes (employeurs, syndicats, société civile) et les gouvernements ensemble avec les services de la Commission, a été convertie en « Réunion annuelle de la Plateforme Européenne contre la Pauvreté » et se tient depuis 2012 début décembre.

A côté des activités au niveau européen, l'essentiel de la stratégie Europe 2020 se passe dans les États membres. Comme pour la stratégie de Lisbonne, ceux-ci formulent des plans nationaux de réforme (PNR) pour mettre en œuvre la stratégie au niveau national et pour contribuer aux objectifs chiffrés européens à l'aide d'objectifs chiffrés nationaux. Le reste de ce chapitre va donc essentiellement s'occuper du PNR luxembourgeois¹⁰ et de sa réception au niveau européen et national.

7 Voir Commission Européenne (2010c).

8 La méthode ouverte de coordination a été proposée par le Premier Ministre Jean-Claude Juncker lors du sommet pour l'emploi extraordinaire à Luxembourg 1997 (d'où méthode de Luxembourg). Elle permet une collaboration au niveau européen dans des domaines comme l'emploi et les affaires sociales, où la compétence est du côté des États membres et non de l'Union Européenne. Elle consiste à établir des objectifs communs, ainsi que des indicateurs communs pour le mesurage; chaque pays formule alors un plan d'action pour atteindre ces objectifs, ces plans sont alors analysés et commentés au niveau européen ce qui mène à un rapport conjoint de la Commission et du Conseil Européen. Font partie de cette méthode aussi un programme d'actions (PROGRESS) et e.a. des « peer reviews » où certains pays se rencontrent pour présenter et analyser leurs succès et échecs dans un certain domaine, pour apprendre l'un de l'autre.

9 Le « semestre européen » désigne le premier semestre de l'année au cours duquel un Avis annuel sur la croissance de la Commission Européenne lance les travaux, suivi de lignes directrices pour l'élaboration des plans de réforme nationaux, la délivrance de ces plans auprès de la Commission qui les analyse et formule des recommandations spécifiques par pays qui sont en fin de compte adoptés par le Conseil et qui entament le semestre national pendant lequel tout cela est mis en musique (mesures, budget de l'année prochaine etc.).

10 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b).

Avant de nous y mettre, rappelons encore que depuis beaucoup plus longtemps que les PNR, à savoir depuis 2001 existaient les Plans d'actions nationaux pour l'inclusion sociale (PANincl), devenus Rapports de stratégie nationaux sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale (RSNpsis), comprenant l'ancien PANincl ainsi qu'un rapport sur les pensions et un autre sur les soins de santé, surtout les soins de longue durée¹¹. Un premier cycle 2006-2008 (abrégé sur deux ans pour avoir le même terme que le PNR 2005-2008) a ainsi vu le jour, suivi par un cycle 2008-2010 (de nouveau sur deux ans, encore pour s'aligner avec le PNR, mais aussi pour avoir son terme au moment même où la stratégie de Lisbonne venait à son achèvement). Dans le passé existaient donc deux processus distincts l'un à côté de l'autre, qui se composaient chacun de rapports nationaux, commentés dans des rapports de la Commission Européenne respectivement des rapports conjoints de la Commission et du Conseil. La grande avancée est donc celle que le créneau «inclusion sociale» fait maintenant partie du processus principal, celui de la stratégie européenne. Tandis qu'auparavant était prévu une technique de «Feeding in – feeding out» entre les deux processus (qui n'a jamais fonctionné!), la grande avancée risque maintenant d'être anéantie par le fait que la partie sur l'inclusion sociale ne devienne maintenant l'enfant pauvre du PNR ce qui se voit e.a. aussi dans le PNR luxembourgeois. Pour y remédier le Comité de Protection sociale a demandé aux États membres de rédiger à partir de 2012 aussi des «Rapports Sociaux Nationaux» (RSN). Comme ceux-ci n'ont jamais reçu le soutien de la Commission, les États membres ont aussi été réticents à les délivrer. A la date prévue, seulement huit rapports avaient été présentés, alors qu'en fin de compte 21 pays en avaient déposé un. L'exemplaire luxembourgeois¹² cependant ne donne ici pas lieu à des commentaires exhaustifs, vu qu'il ne représente guère plus qu'une version plus détaillée du PNR respectivement une énumération de mesures prévues de longue date. Là où le RSN, élaboré par le Ministère de la Famille et de l'Intégration, devance le PNR, c'est l'implication de la société civile. Bien que cette consultation n'ait commencé qu'après l'élaboration, les commentaires émis par la société civile sont du moins mentionnés dans le rapport, et ce qui plus est, la mise en place de plusieurs groupes de travail a été envisagée pour concevoir des mesures supplémentaires. Un de ces groupes a clos ses travaux et proposé une stratégie nationale contre le sans-abrisme, stratégie qui a par la suite été arrêtée par le gouvernement¹³ le 18 janvier 2013. Un autre groupe s'est penché sur une réforme du dispositif du RMG (revenu minimum garanti), réforme qui est actuellement concrétisée au niveau des fonctionnaires du Ministère.

11 Voir Urbé (2009).

12 Gouvernement luxembourgeois (2012c).

13 Voir Gouvernement luxembourgeois (2013).

3.2 Le PNR 2012 luxembourgeois

Comme la version provisoire 2011 du PNR¹⁴ a été commentée en long et en large dans l'édition 2011 du Sozialalmanach¹⁵, et comme les différences entre la version 2011 et 2012 ne sont pas grandissimes, nous nous bornons ici à un résumé.

Après le chapitre 1 « Introduction » les chapitres 2 et 3 nommés « Scénario macro-économique 2012-2015 » et « surveillance macro-économique » traitent de la croissance du Produit intérieur brut (PIB), du vieillissement, de la balance courante excédentaire, de la dette du secteur privé et du coût salarial unitaire. Il nous semble que ce sont très peu de variables pour observer ce qui se passe au niveau macro-économique, au moins aurait on pu inclure des éléments qui ont trait aux différents objectifs de la stratégie Europe 2020 : emploi, recherche, environnement, éducation ainsi que pauvreté, inégalités et exclusion sociale.

Le chapitre 4 « Mise en œuvre des engagements » reprend les réponses du gouvernement aux recommandations du Conseil de 2011. Concernant l'effort budgétaire, la réforme du système de pensions, la réforme de la formation des salaires et la réduction du chômage des jeunes le gouvernement explique les mesures mises en place et prévues. Sont aussi exposées les engagements pris dans le cadre du Pacte pour l'euro plus.

Le chapitre 5 « Coordination thématique » reprend un par un les objectifs chiffrés de la stratégie Europe 2020 et leur traduction en des objectifs nationaux ainsi que les mesures prises pour atteindre les objectifs nationaux.

Tandis que l'objectif européen en termes d'emploi est de porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans¹⁶ le Gouvernement luxembourgeois fixe l'objet national pour le taux d'emploi¹⁷ à atteindre en 2020 à 73 % (71,5 % en 2015), sachant qu'il était de 70,4 % en 2010 et de 69,8 % en 2011. On peut donc avancer qu'il ne s'agit pas d'un objectif très ambitieux et qui dès lors a de grandes chances à être atteint.

Les mesures proposées pour atteindre cet objectif sont :

- la mise en œuvre de la réforme du service public de l'emploi rebaptisé « Agence pour le développement de l'emploi » (Adem) ;
- la continuation des travaux de l'Observatoire du marché de l'emploi ;
- la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie ;
- la coordination entre les politiques de l'emploi et de la réduction de la pauvreté ;
- la promotion du dialogue social ;

14 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

15 Voir Urbé (2011).

16 Voir Commission Européenne (2010a), page 5.

17 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b), pages 16 et 20.

- la généralisation du concept «fit4job» qui améliore l’orientation des demandeurs d’emploi vers des secteurs ou métiers précis;
- la continuation des projets mis en œuvre, et le développement de nouvelles mesures pour renforcer l’employabilité des jeunes, notamment à travers la formation et l’orientation (en font partie la «garantie jeunes» et la «Maison de l’Orientation»);
- l’insertion des femmes dans l’emploi e.a. par la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale ainsi que la création d’entreprises par des femmes;
- l’augmentation du taux d’emploi des seniors tout en assurant le bien-être, la sécurité et la santé au travail des salariés âgés;
- la prise en charge des personnes à besoins spécifiques et leur reclassement sur le marché du travail;
- la gestion de la pyramide d’âge dans la fonction publique.

Face à un objectif européen de porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans la Recherche et le Développement¹⁸, l’objectif national pour le Luxembourg est fixé par la gouvernement à un intervalle de 2,3 % à 2,6 % du PIB (avec un intervalle de 1,5 % à 1,9 % pour le secteur privé et de 0,7 % à 0,8 % pour le secteur public), le niveau étant de 1,63 % du PIB en 2010¹⁹.

L’objectif européen en matière de changement climatique et d’énergie est d’atteindre les objectifs 20/20/20 en matière de climat et d’énergie, y compris le fait de porter à 30 % la réduction d’émissions si les conditions adéquates sont remplies²⁰. Par «objectifs 20/20/20» on entend l’intention de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990, de faire passer à 20 % la part des sources d’énergie renouvelable dans la consommation finale d’énergie et d’augmenter l’efficacité énergétique de 20 %.

Le Gouvernement luxembourgeois²¹ lui fixe l’objectif national de réduction d’émissions à 20 % par rapport à 2005 pour les secteurs non couverts par le système d’échange de quotas d’émissions de gaz à effet de serre, l’objectif national pour la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d’énergie est fixé par directive européenne²² à 11 %, accompagné d’un objectif de 10 % de carburants renouvelables dans la consommation du secteur des transports. Notons que pour ce qui est de l’objectif national d’augmentation de l’efficacité énergétique, il existe déjà un processus européen en la matière²³ depuis 2006. Dans ce cadre le Gouvernement luxembourgeois a entre-temps adapté son objectif d’augmenter l’efficacité

18 Voir Commission Européenne (2010a), page 5.

19 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b), pages 16 et 25.

20 Voir Commission Européenne (2010a), page 5.

21 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b), pages 16, 30, 32 et 34.

22 Voir Commission Européenne (2009).

23 Voir Commission Européenne (2006).

énergétique jusqu'en 2016 de 14,06%. Nous constatons que dans ce chapitre la notion de collaboration entre les politiques climatiques et énergétiques et celles de l'emploi fait défaut; pourtant bon nombre d'emplois pourraient être créés ou au moins sécurisés dans ces secteurs, et par là un certain impact sur la pauvreté serait aussi possible.

Le double objectif européen de réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10% ainsi que de porter à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur est traduit de manière 1:1 au niveau luxembourgeois. Toutefois comme l'objectif des 40% de diplômés se rapporte aux résidents et non aux personnes employées²⁴, comme le fait la mesure d'EUROSTAT²⁵ de l'objectif en question, l'objectif luxembourgeois est porté à 66%²⁶.

Tandis que l'objectif européen d'inclusion sociale est de faire sortir au moins (!) 20 millions de personnes de la pauvreté, l'objectif du PNR luxembourgeois est de réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale de 6.000 personnes à l'horizon 2020²⁷.

Les mesures que le gouvernement a choisi pour atteindre l'objectif fixé:

1. Continuation de la politique de l'offre de structures d'accueil socio-éducatif pour enfants.
2. Sensibilisation des parents bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG) en vue de l'utilisation du «chèque-service accueil».
3. Augmentation du taux d'activation dans le cadre du dispositif du revenu minimum garanti (RMG).
4. Promotion de mesures de nature à favoriser la transition des jeunes de la vie scolaire à la vie professionnelle et de nature à les motiver de renouer avec l'école.
5. Utilisation pleine des instruments mis en place dans le cadre de la loi sur l'aide sociale.
6. Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.
7. Le mécanisme de pension minimum.

Le chapitre 6 «Questions horizontales et méthodologiques» est celui qui rend le lecteur le plus triste. Le premier paragraphe traite de la «Coordination de la distribution des ressources de l'espace» pour laquelle on présente les plans sectoriels comme instruments: évidemment sans mentionner que la plupart attendent leur élaboration depuis 1994! Le deuxième

24 Voir Dondelinger (2011).

25 EUROSTAT = l'office statistique de l'Union Européenne.

26 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b), pages 16, 37 et 39

27 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b), pages 16 et 41.

paragraphe intitulé « Appropriation nationale » énumère les occasions où le PNR a été présenté ou discuté avec des parties prenantes : Chambre des députés, Conseil économique et social, partenaires sociaux et acteurs locaux. Hormis le fait qu'une consultation de la société civile n'y figure pas, et pour cause, l'énumération cache aussi le fait que les parties prenantes ont tout juste eu une réunion de concert avec les représentants du gouvernement dans le processus d'élaboration du PNR. Aucune implication pendant la mise en œuvre, le monitoring et l'évaluation ! Le prochain paragraphe « Évaluation, surveillance et suivi » dévoile donc que ce sont le réseau interministériel Europe 2020 et l'Observatoire de la compétitivité qui sont impliqués dans ces étapes. Le dernier paragraphe « Coordination avec les fonds structurels » explique que 21 des 70 millions EUR du Fonds européen pour le développement régional (FEDER) sont utilisés pour financer 47 projets dans le domaine de la recherche et 8 projets dans le domaine des énergies renouvelables. Aucun mot au sujet du Fonds social européen (FSE) qui pourtant pourrait très bien cofinancer des projets sociaux²⁸ susceptibles de contribuer à atteindre les objectifs de l'emploi, de l'éducation et de la pauvreté.

Résumé très, très court : peut faire mieux !

3.3 Recommandations par pays

Le PNR luxembourgeois, comme tous les autres, a été évalué par la Commission Européenne entre mai et juin 2012 qui ensuite a élaboré un document de travail²⁹ qui est annexé à la recommandation du Conseil³⁰ sur le PNR luxembourgeois.

Les recommandations proprement dites sont au nombre de 5, à savoir :

- renforcer et mettre en œuvre la stratégie budgétaire, assurer la viabilité à long terme des finances publiques ;
- renforcer la réforme prévue du système de pensions pour le rendre viable à long terme, prendre des mesures pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés ;
- entreprendre des démarches supplémentaires pour réformer le système de négociation et d'indexation des salaires pour préserver la compétitivité ;
- continuer les efforts pour réduire le chômage des jeunes en renforçant les mesures de formation et d'entraînement, surtout pour ceux qui disposent d'un niveau de qualification inférieur ;
- assurer que les objectifs pour la réduction des gaz à effet de serre (GES) soient atteints, en particulier en augmentant les taxes sur les produits énergétiques.

28 En page 21 du PNR 2012 est même décrit que la création et le fonctionnement de l'Observatoire du marché de l'emploi a été cofinancé par le FSE ! Voir Gouvernement luxembourgeois (2012a).

29 Voir Commission Européenne (2012a).

30 Voir Conseil Européen (2012).

Il sera intéressant de voir suite à la publication du PNR luxembourgeois qui interviendra hélas après la publication de cet ouvrage, comment le Gouvernement luxembourgeois aura réagi face à ces recommandations. Quand on peut présumer les réponses aux recommandations relatives à la stratégie budgétaire et au chômage des jeunes, à savoir une énumération des mesures entreprises³¹, les trois autres réponses semblent moins claires, même si hormis la cinquième recommandation les quatre autres sont sensiblement les mêmes qu'en 2011. Quant à la recommandation sur le système de pensions, elle rejoint les commentaires de certaines parties prenantes, sans que la réforme votée le 5 décembre 2012 eût été amendée, l'idée de supprimer la préretraite-solidarité ayant été avancée beaucoup plus tard en 2013 ; et l'on attend toujours des mesures plus concrètes pour permettre justement aux travailleurs plus âgés de rester dans l'emploi. Quant à la réduction des GES, il est à gager que le gouvernement va avancer la présentation en mai 2011 du « paquet climat » incluant le document de synthèse résumant les travaux du Partenariat pour l'Environnement et le Climat (PEC) et un catalogue de 35 mesures prioritaires, la conclusion du « pacte climat » avec les communes ainsi que l'élaboration du 2^e plan d'action national de réduction des émissions de CO₂, accompagné du plan national d'adaptation au changement climatique (attendus pour la mi-2012 !). Non obstant le fait que déjà toutes ces mesures ont été jugées insuffisantes non seulement par les ONGs membres du PEC, mais par le gouvernement lui-même³², il reste néanmoins que le nombre de mesures mises en œuvre reste minime jusqu'aujourd'hui. C'est pourquoi le Luxembourg, qui a déjà raté ses engagements dans le cadre de l'accord de Kyoto va encore rater ses objectifs en vue de la stratégie Europe 2020 (réduire de 20% les GES jusqu'en 2020) et « a et aura à recourir aux mécanismes flexibles prévus dans le cadre de ce protocole »³³. Quant à la recommandation sur la formation des salaires, le gouvernement a répondu dans le PNR 2012 à la recommandation pratiquement identique de 2011 qu'il aurait pris fin 2010 et en décembre 2011 « diverses décisions en matière d'évolution des coûts de la main d'œuvre et des cotisations sociales », dont la modulation de l'index pour les années 2011-2014. Sa position d'il y a un an que « A partir de 2015, il est prévu de revenir au système normal » va dans une direction toute autre que la Commission Européenne qui prône de continuer dans un premier pas de réduire le nombre de tranches indiciaires à une par année au-delà de 2014 et de réduire l'impact des produits énergétiques et d'autres postes volatils dans l'index. Pour ce qui est de notre point de vue en relation avec l'indexation des salaires, nous renvoyons au paragraphe 2.2 de cette partie de l'ouvrage.

31 Bien que selon notre avis elles ne suffiront pas et qu'il faudra surtout aller dans la direction du Paquet Investissement social présenté au paragraphe 3.5.

32 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b), paragraphe 5.3.1.1, pages 30 et 31.

33 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b), paragraphe 5.3.1.1, page 30.

Le document de travail³⁴ de la Commission Européenne annexé aux recommandations du Conseil, dont nous allons tirer quelques leçons ci-après, constate que le « ratio fiscalité-PIB au Luxembourg est globalement dans la moyenne de l'UE et plus faible que celui des pays voisins » et que la « taxation tant du capital que du travail est l'une des plus faibles de l'UE ». Ici s'ouvre donc une possibilité non seulement pour la consolidation budgétaire, mais surtout aussi pour dégager les montants supplémentaires que l'investissement social³⁵ rendra nécessaire pour sortir de la crise. Encore faudra-t-il que cette fiscalité plus élevée soit façonnée de manière à éviter un fardeau supplémentaire pour les couches moins nanties.

Le même document annexé aux recommandations du Conseil dénonce aussi que « le Luxembourg dépense relativement peu pour la formation professionnelle (seulement 9 % contre 43 % dans l'ensemble de l'UE) » : voilà donc un champ de prédilection pour un investissement social !

Tandis que le document commente avec bienveillance que l'objectif en ce qui concerne le taux de décrochage scolaire a été atteint avec 7,1 %, nous notons que ce taux qui a été de plus de 10 % avant 2008 et jusqu'à 18 % au début des années 2000³⁶ et qui a encore été de 13,4 % en 2008 a soudainement chuté en 2009³⁷ pour n'atteindre plus que 7,7 %, sans que pour autant des mesures incisives auraient été prises : informations prises auprès du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation professionnelle il s'agit simplement d'un changement de méthodologie !

L'objectif national d'un taux de réussite dans l'enseignement supérieur de 40 % a lui aussi été atteint, voire largement dépassé avec 46,1 %. Cependant pour la seule population résidente il est actuellement de 30 % seulement³⁸, et donc un autre terrain d'intervention pour le gouvernement est clairement indiqué.

Si dans les recommandations du Conseil, la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'a pas eu de place, comme d'ailleurs pour la plupart des pays membres ce qui laisse à douter de l'équivalence de cet objectif avec les objectifs dits « macroéconomiques »³⁹, ledit document annexé dédie au moins presque une demi page à cette issue⁴⁰. Les auteurs se félicitent d'abord du fait que le Luxembourg a enfin défini un objectif national, à savoir réduire le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale de 6.000

34 Voir Commission Européenne (2012a).

35 Voir paragraphe 3.5.

36 Voir Eurostat (2013).

37 Voir Commission Européenne (2012a), tableau VIII, page 35.

38 Voir Commission Européenne (2012a), page 17.

39 Dits « macroéconomiques » parce que jusqu'à preuve du contraire nous considérons que la pauvreté et l'exclusion sociale sont autant des données macroéconomiques !

40 Voir Commission Européenne (2012a), page 18.

d'ici 2020. Ensuite ils énumèrent les mesures avancées dans le PNR 2012 du Luxembourg et acquiescent l'installation de groupes de travail chargés de concevoir des mesures supplémentaires. Ils préconisent de prendre en compte la « situation de certains groupes à risque, comme les immigrants et les familles monoparentales », et de s'attaquer spécialement à la cherté du logement.

3.4 Avis annuel sur la croissance

En novembre 2012 la Commission Européenne a publié son Avis annuel sur la croissance (AAC)⁴¹ et de la sorte sonné le début du semestre européen. Comme annexes à l'AAC la Commission a publié un rapport sur les progrès enregistrés quant à la stratégie Europe 2020, un rapport macroéconomique, le projet du rapport commun sur l'emploi, un rapport sur la promotion de politiques d'impôts propices à la croissance, un rapport sur l'état d'intégration du marché unique, ainsi que deux règlements pour le renforcement de la surveillance économique et budgétaire dans la zone Euro et un livre vert sur les obligations de stabilité (= Eurobonds).

L'AAC brosse le tableau quant à la situation de l'UE et des pays membres, des initiatives déjà prises et de celles restant à prendre (comme p.ex. l'union bancaire) et établit les priorités économiques et sociales pour l'UE en 2013, qui sont les mêmes qu'en 2012, à savoir :

- poursuivre une consolidation différenciée et propice à la croissance ;
- restaurer un système normal de prêts à l'économie ;
- promouvoir la croissance et la compétitivité pour aujourd'hui et demain ;
- attaquer le chômage et les conséquences sociales de la crise ;
- moderniser l'administration publique.

De notre point de vue les éléments positifs dans cet AAC sont les suivantes :

- une des cinq priorités traite des questions sociales ;
- des investissements dans l'éducation, la recherche, l'innovation et l'énergie sont priorités ;
- selon la situation des pays, des augmentations d'impôts sont nécessaires, mais elles doivent être bien élaborées ;
- l'économie verte ainsi que le secteur social peuvent produire de l'emploi ;
- développer des systèmes de garantie jeunes ;
- promouvoir l'inclusion sociale et prévenir la pauvreté en renforçant les filets de sécurité essentiels ;
- renforcer les stratégies d'inclusion active.

41 Voir Commission Européenne (2012b).

Mais, d'un autre côté, il reste aussi des lacunes :

- pour ce qui est de l'inclusion active, le pilier d'un revenu minimum manque ;
- la protection sociale est vue comme un amortisseur, mais on ne parle pas de prestations adéquates ou universelles ;
- la pauvreté est en premier lieu vue comme une entrave à la croissance parce qu'il faut maintenir le niveau de consommation ;
- la création d'emplois ne mentionne pas qu'il doit s'agir d'emplois de bonne qualité et pour tous ;
- au sujet des impôts il manque un élément sur des impôts plus justes ;
- on ne parle pas de participation des parties prenantes ;
- il n'y a pas d'indications, comment utiliser les fonds structurels pour aider à réduire la pauvreté ;
- bien qu'il soit évident que l'objectif « pauvreté » de la stratégie Europe 2020 ne va pas être atteint, il n'y a pas d'éléments comment améliorer l'approche.

Néanmoins il convient de souligner les points positifs et de contrebalancer les points négatifs dans l'application des prescriptions de cet AAC. La guidance émise dans cet AAC sera discutée lors du Conseil Européen de printemps et formera, ensemble avec la note de guidance les prescriptions pour les États membres dans l'élaboration de leurs plans nationaux de réforme.

3.5 Le Paquet Investissement Social

En février 2013 la Commission Européenne a publié son Paquet Investissement Social (Social Investment Package, SIP)⁴², composé d'une communication, d'une recommandation « Investir dans les enfants » ainsi que de plusieurs documents de travail portant sur le développement démographique, l'inclusion active, les services sociaux d'intérêt général, les soins de longue durée, le sans-abrisme, la santé et le Fonds Social Européen (FSE).

Par ce paquet de documents, la Commission appelle les pays à renforcer les investissements sociaux, les investissements aptes à renforcer les capacités des citoyens et à soutenir leur pleine participation, ce qui mènerait à plus de prospérité et à une sortie de crise en force, avec plus de cohésion et en étant plus compétitifs. Il s'agirait d'utiliser les moyens d'une manière plus efficace et plus ciblée, d'investir dans les capacités et les qualifications des citoyens et de veiller à ce que les systèmes de protection sociale répondent aux besoins des citoyens à des moments critiques de leur vie. Les domaines d'investissement seraient

42 Voir Commission Européenne (2013b).

notamment l'éducation, l'accueil des enfants, les soins de santé, la formation, l'aide à la recherche d'emploi et la réinsertion. Investir à un stade précoce éviterait l'apparition ultérieure de difficultés et mènerait à des économies ultérieures : voilà pourquoi il serait primordial d'investir dans les enfants et les jeunes. L'Union Européenne soutiendrait les pays dans la mise en œuvre par les moyens du FSE, les gouvernements étant appelés à une mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Sans que cela soit articulé expressément, il va de soi qu'il faudra chercher les points communs entre ce SIP et les PNR que les gouvernements sont en train d'élaborer, voire que ces PNR sont les rapports appropriés des gouvernements pour présenter la mise en œuvre du SIP et leurs activités prévues. A cet égard il est à déplorer que ce SIP ne soit publié que le 20 février 2013, bien qu'il était déjà annoncé en novembre 2012. Ce retard minimise certes les possibilités des gouvernements d'en tenir vraiment compte dans l'élaboration de leur PNR, mais d'autre part, mieux vaut tard que jamais car nombreux sont ceux qui attendaient un signe de la Commission qui confirme que les mesures de consolidation budgétaire doivent être accompagnées d'impulsions pour la croissance.

3.6 Vers le PNR luxembourgeois 2013

Nous documentons à cet effet ici la contribution que Caritas Luxembourg a adressée fin février 2013 au Ministre de l'Économie et du Commerce extérieur, responsable pour l'élaboration du PNR luxembourgeois.

Pour un plan national « Luxembourg 2020 » qui offre un avenir prospère pour tous les citoyens:

Avis concernant le Programme national de réforme 2013

1. La nouvelle stratégie Europe 2020 a pour but – comme le prédécesseur d'ailleurs – la croissance, celle-ci étant déclinée en : croissance intelligente, croissance verte et croissance inclusive⁴³. La participation des États membres se traduit par l'élaboration d'un plan national de réformes (PNR) à remettre chaque année à la mi-avril. Suite à l'appréciation annuelle du progrès que la Commission Européenne émet dans un rapport nommé « analyse annuelle de la croissance » (AAC) qui définit aussi les priorités du semestre européen suivant, une note de guidance de la Commission en janvier explique aux États membres, comment établir leurs plans nationaux de réformes, suivi d'un débat lors du Conseil Européen en mars qui évalue les progrès

43 Voir Commission Européenne (2010a).

globaux et arrête les priorités que la Commission a proposé dans son AAC. En analysant et en comparant la situation socio-économique du Luxembourg, le plan national de réformes présenté en 2012 par le Gouvernement luxembourgeois⁴⁴, la recommandation du Conseil Européen concernant le PNR luxembourgeois⁴⁵ (accompagné d'un document de travail des services de la Commission⁴⁶), l'analyse annuelle de la croissance 2013⁴⁷ et la note de guidance de 2013⁴⁸, nous essayons ici de formuler quelques attentes au plan national de réformes 2013 du Grand-Duché de Luxembourg.

2. Commençons par une note sur la gouvernance. L'implication de la société civile nous a toujours tenue à cœur. Dans le N° 14 du préambule des lignes directrices⁴⁹ il est d'ailleurs clairement statué que l'implication de la société civile est à organiser lors de l'élaboration, de la mise en œuvre, de la surveillance et du suivi ainsi que de l'évaluation. La note de guidance⁵⁰ demande dans son introduction que les PRN soient assemblées suite à un processus qui assure un large « ownership » au niveau national. L'annexe 1 préconise que la partie 2.2 « Impact macroéconomique des réformes structurelles » contienne aussi les « autres impacts sociaux » et que la partie 6 « Questions institutionnelles et implication des parties prenantes » devrait expliquer e.a. l'implication de la société civile, et que leurs commentaires seraient à inclure en résumé ou à annexer. Une telle implication de la société civile n'a pas eu lieu chaque année⁵¹, et dans le cas positif elle se limitait à une consultation précédant le processus d'élaboration, une implication dans les autres étapes n'a jamais eue lieu. Une implication continue serait donc à installer pour suivre les prescriptions des documents cités plus haut. Une telle implication continue qui serait une vraie implication pourrait aussi augmenter l'intérêt de larges parts de la société civile à une telle participation.
3. En deuxième lieu la partie macroéconomique, le chapitre 2 selon la note de guidance, devrait comme celle-ci le demande aussi inclure les autres impacts sociaux. Les impacts en termes de pauvreté, d'exclusion sociale et d'inégalité comme conséquences de certaines réformes structurelles devraient aussi être mis

44 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012b).

45 Voir Conseil Européen (2012).

46 Voir Commission Européenne (2012a).

47 Voir Commission Européenne (2012b).

48 Voir Commission Européenne (2013a).

49 Voir Commission Européenne (2010b).

50 Voir Commission Européenne (2013a).

51 À l'exception du groupe « inclusion » rassemblé par le Ministère de la Famille et de l'Intégration.

en évidence, et des mesures aptes à les contrebalancer ou au moins modérer devraient être avancées. Une réforme du système d'impôts doit aussi être entamée, de manière à imposer plus les revenus sur capitaux et la pollution mais moins le travail. Une augmentation des impôts sur les revenus, le retour à des taux d'impôts plus importants est aussi nécessaire à condition de ne pas toucher les couches inférieures.

4. Troisième remarque : le PNR luxembourgeois des années 2011 et 2012 dans sa partie thématique se présente plutôt comme une juxtaposition de politiques isolées, au lieu d'une approche stratégique intégrée. Il n'y a guère considération des effets transversaux, comme c'est le cas pour les effets des politiques de l'emploi sur la pauvreté. Mais d'autres comme ceux de la recherche et des mesures pour le climat et l'énergie sur la politique de l'emploi etc. ne sont pas du tout valorisés. Pour y remédier il serait opportun de créer un tableau lequel renseignerait pour chaque mesure individuellement l'effet chiffré sur tous les objectifs nationaux. Cela montrerait en même temps si les mesures proposées sont suffisantes pour atteindre l'objectif respectif.
5. Ensuite, il faut se livrer à l'évidence que dans les deux domaines du logement et de la réduction du chômage tous les plans, programmes, activités, mesures aussi bien législatives que réglementaires n'ont pas donné les résultats escomptés. En termes généraux nous sommes d'avis que si dans des domaines aussi cruciaux les mesures prises restent dans impact, il faut changer de paradigme et en venir à des mesures plus décisives. Nous sommes également d'avis que si dans des domaines si cruciaux toutes les actions conformes aux devises du marché ne fonctionnent pas, qu'il faut accepter que les lois du marché ne suffisent plus, voire que les marchés en tant que tels ne fonctionnent plus de manière à ce que des mesures conformes seraient couronnées de succès ; que donc vu l'inefficacité des marchés il s'impose d'en venir à des mesures incisives, des mesures qui corrigent les lacunes des marchés défectueux.
6. Ainsi, comme nous l'avons décrit dans l'édition 2012 du Sozialalmanach⁵², dans le domaine du logement s'imposent la construction accrue de logements sociaux, la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme, l'introduction d'une subvention de loyer, le développement et le soutien de coopératives d'habitation, le développement de l'agence immobilière sociale, la lutte contre les logements inutilisés et un programme intégré de rénovation énergétique tout en évitant la

52 Voir Hoffmann (2012).

précarité énergétique. Mais au-delà des actions correctives et contraignantes sur un marché déficient sont nécessaires : contrôle des loyers, impositions en cas de terrains non bâtis et de logements inutilisés, imposition des revenus excessifs grâce à la spéculation, contrôle des hausses de prix des terrains.

7. Pour ce qui est des activités pour contrer le chômage, activités innombrables depuis des années, incluant le plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes⁵³, il se montre aussi que nonobstant toutes ces initiatives le chômage, et particulièrement celui des jeunes (assorti d'un taux d'emploi des seniors qui est un des plus bas dans l'UE) ne cesse d'accroître. A notre avis parmi les mesures à mettre en œuvre pourraient figurer les suivantes :

- mise en œuvre rapide et minutieuse de la garantie jeunes, à savoir d'offrir à tout jeune une possibilité au plus tard (!) quatre mois après s'être inscrit à l'Adem ;
- la planification au niveau national de toutes les mesures de formation continue ;
- l'obligation globale pour le patronat d'offrir à chaque jeune qui le désire une place de formation professionnelle, en publiant les performances des patrons en la matière (selon la méthode «blame and shame») et le cas échéant en introduisant des sanctions pour les employeurs qui se montrent réticents (comme il y a aussi sanctions pour ceux des chômeurs qui ne remplissent pas leur part de lutte contre le chômage) ;
- augmentation des capacités de formation professionnelle de l'administration publique ;
- l'introduction de quota avec obligation pour les employeurs avec plus de 20 salariés d'employer au moins 5% de jeunes ;
- l'approfondissement de la réforme de l'Adem, avec surtout l'amélioration en nombre et en formation des agents pour les mettre en position de pouvoir accompagner les personnes les plus éloignées du marché du travail d'une manière très proche et très individuelle ; le cas échéant subventionner des initiatives privées du même genre ;
- la création d'emplois pour personnes à qualification réduite, en utilisant aussi les missions de prospection économique à n'attirer pas seulement des entreprises offrant des emplois à haute qualification ;
- ainsi que l'application pleine des possibilités de la loi du 3 mars 2009⁵⁴ .

53 Voir Gouvernement luxembourgeois (2012a).

54 Voir Grand-Duché de Luxembourg (2009).

8. Telles seraient selon nous les réformes structurelles primordiales. S'y ajouteraient selon notre avis un approfondissement de la réforme des pensions (élimination du plafond maximum cotisable, diminution de la pension maximum à 2 fois le salaire social minimum (SSM), installation d'un deuxième pilier national, augmentation limitée des cotisations avec reprise d'une partie des cotisations des employeurs par l'état à contrefinancer par des impôts plus élevés sur les bénéfices des entreprises en vue d'une plus grande fiscalisation) ainsi qu'une réforme de l'indexation des salaires (alternativement limiter l'indexation aux salaires inférieurs à 1,5 fois le SSM, une élimination des produits pétroliers du panier des produits et services avec introduction des transports publics gratuits ou encore abolition du système de l'indexation contre l'obligation de conclure des conventions collectives).
9. Pour ce qui est du chapitre «Coordination thématique» selon le PNR 2012 ou «Progrès envers les objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020» selon la note de guidance nous proposons ici à la fin quelques réflexions:
 - quant à l'objectif emploi: voir sous 7;
 - quant à l'objectif «recherche et développement»: orienter aussi les domaines de la recherche de manière à ce que les résultats peuvent être utilisés par l'économie luxembourgeoise ; mettre un accent sur les technologies dites vertes ;
 - quant à l'objectif «changement climatique et énergie»: renoncer aux bio-carburants ; promouvoir l'économie dite verte ; en matière d'énergies nouvelles miser plus sur des efforts nationaux que de recourir à l'aide internationale et ses mécanismes flexibles ; fortifier la rénovation énergétique des immeubles ;
 - quant à l'objectif «éducation»: offrir aux élèves des stages en entreprises ; inviter des praticiens de l'économie pour donner des cours à l'école ; introduire dans la formation des instituteurs des semestres obligatoires de travail dans le secteur privé ;
 - quant à l'objectif «inclusion sociale»: analyser toutes les mesures quant à leur impact pour les plus pauvres («poverty impact assessment») et assurer une sélectivité sociale en ce sens que les plus pauvres profitent toujours plus respectivement sont moins touchés par les mesures prises ; améliorer la réconciliation entre vie familiale et professionnelle non seulement par l'offre de places dans les crèches et maisons relais, mais encore par leur qualité et leur prix (avec comme but final la gratuité) ; augmenter les places d'accompagnateurs pour jeunes pour assurer la transition entre école et vie professionnelle ; mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme, réforme de la loi sur le RMG⁵⁵ ; mise en œuvre de la loi sur

55 Voir pour des détails l'étude proposée par Caritas Luxembourg (2012).

l'intégration des étrangers ; introduction de la subvention de loyer ; développement de l'agence immobilière sociale ; développement de l'économie solidaire et sociale ; mobilisation et motivation de bénévoles pour l'intégration de jeunes.

10. Investir dans l'avenir doit être la devise, même si l'une ou l'autre des mesures mènera à court terme à des dépenses publiques plus élevées. Nonobstant les gains plus élevés à l'avenir, un équilibre à court terme pourrait aussi être assuré par des dépenses moins élevées (réduction des subventions, abrogation de certaines déductions du revenu imposable) et par l'augmentation des recettes (financement de certaines mesures en partie par les fonds structurels, augmentation de certains impôts comme sur les revenus élevés, sur les revenus provenant de capitaux mobiliers et immobiliers ainsi que sur la propriété foncière)⁵⁶. Dans cette optique les éléments contenus dans le « Social Investment Package » que la Commission Européenne a publié le 20 février 2013 sont à prendre en considération dans l'élaboration du PNR⁵⁷.

56 Quelques-unes de ces mesures sont aussi préconisées par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, voir OECD (2012).

57 Voir Commission Européenne (2013b), y inclus les documents de travail SWD(2013) 38-44.

Bibliographie

CARITAS LUXEMBOURG (2012): Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006): Directive 2006/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité dans les utilisations finales et aux services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE du Conseil, Journal Officiel de l'Union européenne du 27 avril 2006, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2009): Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, Journal Officiel de l'Union européenne du 5 juin 2009, Bruxelles.

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

COMMISSION EUROPÉENNE (2010b): Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions: Décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, Partie II des lignes directrices intégrées «Europe 2020», COM(2010) 193 final, Bruxelles.

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

COMMISSION EUROPÉENNE (2011): Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions: Examen annuel de la croissance – Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise. COM(2011) 11 final/2, Bruxelles.

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

COMMISSION EUROPÉENNE (2012b): Communication from the Commission. Annual Growth Survey. COM(2012) 750 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2013a): Guidance on the content and format of the National Reform Programmes, Ref. Ares(2013)38899 - 14/01/2013, Bruxelles.

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

CONSEIL EUROPÉEN (2012): Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Luxembourg and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Luxembourg 2012-2015, 11263/12, Bruxelles.

DONDELINGER, GERMAIN (2011): L'enseignement supérieur luxembourgeois, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2011): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020. Confédération Caritas Luxembourg.

EUROSTAT (2013): Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/?tab=table&init=1&plugin=0&language=fr&pcode=t2020_40&tableSel

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011): Luxembourg 2020, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, Semestre européen – avril 2011, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2012a): Plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2012b): Luxembourg 2020, Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2012c): Rapport Social National 2012, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013): Conseil de gouvernement, Résumé des travaux du 18 janvier 2013, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2013/01-janvier/18-conseil/index.html, Luxembourg.

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

HOFFMANN, MARCO (2011): Mesures du bien-être actuel et futur: Le projet PIBien-être au Luxembourg, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2011): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020. Confédération Caritas Luxembourg.

HOFFMANN, MARCO (2012): Sortir de l'échec. La politique du logement au Luxembourg, dans: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012): OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012, Paris.

SAMUEL, LENIA (2011): Will Europe 2020 contribute to reinforcing the social dimension of the European Union, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2011): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020. Confédération Caritas Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2009): De Lisbonne à Madrid, avant-dernière étape, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2009): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. Confédération Caritas Luxembourg.

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

4. Die Lage der Nation am Vorabend des 10. April 2013

4.1 Ziel erfasst?

Nach wie vor gilt dieselbe Feststellung wie vor einem Jahr¹, viele reden von „sozialer Selektivität“ und „notwendigen strukturellen Reformen“, gar von „Mentalitätswandel“, aber keiner sagt deutlich was er meint. Ein jüngstes Beispiel ist wieder der Blog von Carlo Thelen, dem Chef-Ökonomen der Handelskammer². Auch er bleibt bei Allgemeinplätzen wie „le Luxembourg doit se réinventer et adapter sa gouvernance, son mode de fonctionnement et ses structures socio-économiques“. Zwischen den Zeilen ist bei all diesen Patronatsvertretern zu lesen, dass die „compétitivité-coût et prix“ das Problem sei, sprich Mindestlöhne runter und Index abschaffen! Auch die selbsternannte Zukunftshoffnung namens „Et as 5 vir 12“ stößt in das gleiche Horn: „wir brauchen einen Mentalitätswandel“³. Den brauchen wir in der Tat, aber bei diesen ewig gestrigen Patronatsvertretern! Wie viele Arbeitsplätze haben denn die Mitglieder von „5 vir 12“ neu geschaffen, wie viele Jugendliche haben sie in letzter Zeit eingestellt? Wieweit sind sie wegen des Allgemeinwohls bereit, auf persönliche Privilegien und überflüssigen Reichtum zu verzichten? Wenn in Zeiten der Krise das Direktorium von Arcelor-Mittal sich 17,2 Millionen EUR Bonus für das Jahr 2011 genehmigt, zusätzlich zu ihren 16,2 Millionen EUR an Gehalt⁴, dann ist es wohlfeil, an die Jugendlichen und Arbeitslosen zu appellieren, sie sollten umdenken. Wer kann von sich behaupten, seine Arbeitsleistung verdiene einen Bonus von 2 Millionen EUR⁵? Niemand ist so viel Geld wert, niemand verdient soviel, niemand braucht soviel: daher muss ein gerechtes Steuersystem so ausgelegt sein, dass dieses Zuviel an Geld abgeschöpft wird!

1 Siehe Urbé (2012).

2 Siehe Thelen (2013).

3 Siehe Bintz (2012).

4 Und das sind 138% mehr als im Jahr davor (2010), obschon die Aktie in derselben Zeit um rund 50% an Wert verloren hat und Tausende Arbeiter in der Großregion ihren Arbeitsplatz verloren, siehe Raulot (2012).

5 Es waren tatsächlich 2012 „nur“ noch 10,5 Millionen Bonus für das Direktorium und 1,941 Millionen EUR für den Präsidenten, siehe Raulot (2013).

Und da wir gerade bei zu hohen Einkommen sind: auch dasjenige so mancher Staatsdiener (nicht aller!) ist zu hoch, um es von der Allgemeinheit bezahlen zu lassen; gleiches gilt für die Pensionen der ehemaligen Staatsbeamten: während 2010 alle 141.000 Rentner aus dem allgemeinen Regime 2.820 Mio EUR kosteten, wurden in dem Spezialregime für pensionierte Staatsbeamte u. ä. 1.007 Mio EUR ausgegeben⁶! Aber auch in diesem allgemeinen Regime liegen die ausbezahlten Höchstrenten augenblicklich bei 7.692,49 EUR! Kein öffentliches Regime kann es sich leisten, solch horrend hohe Renten auszubezahlen (siehe dazu weiter vorne unter 2.4).

Wenn Egoismus und Geiz keine Prinzipien der katholischen Soziallehre⁷ sind, sollen sie dann unser Zusammenleben regieren? Welche Regierung traut sich hier an die heiligen Kühe?

4.2 Soziale Selektivität

Ins Konzert derjenigen, die mehr soziale Selektivität fordern, gehört auch die OECD⁸, die in ihrer wirtschaftlichen Analyse Luxemburgs⁹, die Ende 2012 erschienen ist, auch zum Teil konkretere Vorschläge macht.

So wird z.B. auf Seite 45 behauptet, dass ein hoher Mindestlohn einen negativen Impakt auf Beschäftigung und Wachstum habe, und da der Mindestlohn im Verhältnis zum Durchschnittslohn in Luxemburg relativ hoch sei, biete dies Raum um mittels eines langsameren Wachstums des Mindestlohns die Teilnahme am Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Auf Seite 47 heißt es, Luxemburg gebe mit 15,2% des Bruttonationaleinkommens 3,9 Prozentpunkte mehr als der OECD-Durchschnitt für Sozialtransfers aus und diese seien wenig zielgerichtet. Das System des garantierten Mindesteinkommens (RMG) hingegen wird als derart selektiv beschrieben, dass es die Anreize eine Arbeit aufzunehmen reduziere; dabei wird auf Seite 49 eine Grafik gezeigt, die völlig falsch ist!

Auf Seite 50 dann wird suggeriert, das Kindergeld für jene zu kürzen, die es nicht brauchen, um es dagegen für Alleinerziehende zu erhöhen. Dass wir dies als die völlig falsche Politik ansehen, haben wir in dem Artikel in der Abteilung „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“ dargelegt, der die Studie „Les transferts sociaux en temps de rééquilibres budgétaires“ resümiert.

Auf den Seiten 55 und 56 werden dann sowohl die Höhe der Arbeitslosenentschädigung als auch die Tatsache, dass Jugendliche nach einer Wartezeit von 26 Wochen Arbeitslosengeld

6 Siehe IGSS (2011).

7 Siehe Gillen (2012).

8 Organisation for Economic Co-operation and Development.

9 Siehe OECD (2012).

beziehen können als Grund dafür genannt, dass es zu wenig Anreize zur Arbeitsaufnahme gibt.

Außerdem wird auch eine Lockerung bestimmter Regelungen gefordert: die Zahl der betroffenen Arbeitnehmer heraufsetzen, die bei kollektiven Entlassungen greift; im Falle eines Sozialplans die Kündigungsfrist reduzieren und das Arbeitslosengeld herabsetzen; die Probezeiten bei regulären Arbeitsverträgen verlängern. Auch hier werden die alten neoliberalen Küchenrezepte bemüht, zu denen es keine gesicherte Erkenntnis gibt, wie positiv sie sich auf den Arbeitsmarkt auswirken, zu denen es aber gesicherte Erkenntnisse gibt, wie sie die Situation der betroffenen Arbeitnehmer verschlechtern! Hier bedarf es der politischen Entscheidung, ob der Weg in eine neoliberal geprägte Zukunft mit niedrigen Löhnen und prekären Verhältnissen führen soll, bei gleichzeitig überproportional hohen Ergebnissen für die Unternehmer, oder ob der Weg in eine Wohlfahrtsgesellschaft nach skandinavischem Vorbild führen soll, in der alle Teilnehmer entsprechend ihren Möglichkeiten dazu beitragen, dass dem Staat die Mittel zur Verfügung stehen, Wohlstand für alle zu organisieren¹⁰.

Während die Empfehlung, besser Mietsubventionen an ärmere Mieter zu zahlen als Neubauten zu subventionieren unsere Zustimmung findet¹¹, sind wir genauso entschieden konträrer Meinung was die Empfehlung anbelangt, die Subventionierung von Kinderbetreuungsstrukturen vor allem für Kinder aus ärmeren und ausländischen Familien zu reservieren.

Einverstanden sind wir wiederum mit der Empfehlung, Subsidien für Hochschulstudien an das Familieneinkommen zu koppeln¹².

Weiter unten in dem Artikel in der Abteilung „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“, der die Studie „Les transferts sociaux en temps de rééquilibres budgétaires“ resümiert, skizzieren wir generell, dass die weitaus meisten Sozialtransfers in Luxemburg schon so selektiv gestaltet sind, dass es nur wenige Fälle gibt, wo noch an einigen Schrauben zu drehen wäre. Diese bringen aber in der Regel kaum etwas ein, mit der Ausnahme der Familienzulagen. Hier ist aber ein Ausgleich über die Steuern sinnvoller als eine Kürzung der Familienzulagen¹³.

Während eines Podiumsgesprächs am 21. Februar in Brüssel anlässlich der Vorstellung des Schattenberichts von Caritas Europa¹⁴ zu den Nationalen Reformplänen 2012,

¹⁰ Siehe Esping-Andersen (2008).

¹¹ Siehe Georges & Urbé (2012).

¹² Siehe Georges & Urbé (2011).

¹³ Siehe Caritas Luxembourg (2012b).

¹⁴ Siehe Caritas Europa (2012).

erklärte Egbert Holthuis¹⁵, glücklicherweise sei das Kindergeld ja in fast allen Staaten eine universelle Zuwendung. Dort wo es wie in England nur Bedürftigen zugestanden würde, würde es meistens immer weiter verkürzt, bis davon nichts mehr übrig bliebe. Dies entspreche dem Spruch „Politics for poor are poor policies!“ Es sei daher gefährlich, aus Ersparnisgründen ein universelles System abzuschaffen, man werde es nachher, wenn es wieder besser geht, nicht wieder einführen können. Ungleichheiten verbessere man besser durch das Steuersystem¹⁶. Außerdem habe sich gezeigt, dass die Länder, die mehr in ihre Sozialsysteme investiert haben, die Krise besser überstanden haben. Soziale Investitionen zu fördern sei daher Aufgabe der Mitgliedsstaaten, wie es das am Vortage erschienene „Social Investment Package“¹⁷ darlege. Dem ist nichts mehr hinzuzufügen.

4.3 Kinderarmut bekämpfen

Eine Publikation von Eurostat¹⁸, laut der in Luxemburg mehr als jedes fünfte Kind von Armut und sozialer Exklusion bedroht ist, hat die Medien auf den Plan gerufen, die dies schon vergessen hatten. Und siehe da, nach kurzem Rauschen im Blätterwald hat sich auch schon niemand mehr darum geschert, wie immer. Jedes Jahr, wenn der STATEC seinen „Rapport travail et cohésion sociale“¹⁹ veröffentlicht, dann ist darin seit 2005 zu lesen, dass die Kinderarmut²⁰ sich auf diesem Niveau bewegt (mehr als 20% gegenüber „nur“ knapp 15% für die Bevölkerung als Ganzes). Da diese Art der Kinderarmut sich in Luxemburg auf einem relativ hohen Einkommensniveau bewegt, wenn man das Ausland zum Vergleich heranzieht, wird gerne darauf verwiesen, dass das nur eine statistische Größe sei, ohne realen Wert. Dass dabei vergessen wird, dass es sich eben genau um eine relative Betrachtung handelt, und dass die Aussage also die ist, dass mehr als ein Fünftel der Kinder bei uns in einer Familie leben, die nicht mehr mitkommt, die abgehängt wird²¹. Das Phänomen ist also nicht neu, aber was kann getan werden?

15 Chef der Einheit D1 „Social policies, Innovation and Governance“ aus der Direktion „Europe 2020: Social Policies“ in der Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Integration“ der europäischen Kommission.

16 Zu dieser Erkenntnis kommt auch der internationale Währungsfonds in einer Studie, siehe IMF (2012).

17 Siehe in Kapitel 3 den Abschnitt 3.5, siehe auch Europäische Kommission (2013).

18 Siehe Eurostat (2013), hier wird der Europa 2020 Indikator „Risiko, von Armut und sozialer Exklusion bedroht zu sein“ verwendet, der eine Kombination aus Armutsrisiko (siehe weiter unten), materieller Armut und „in einem Haushalt leben, dessen Mitglieder ihre Arbeitskraft zu weniger als 20% nutzen“, siehe zur Erläuterung STATEC (2011).

19 Siehe z.B. STATEC (2012).

20 Im Sinne von „armutsbedroht“, d.h. in einem Haushalt lebend, wo das Äquivalenzeinkommen unter 60% des medianen Äquivalenzeinkommens nach Sozialtransfers liegt, siehe zur Erläuterung z.B. Urbé (2009).

21 Siehe dazu z.B. Urbé (2010).

Auch dazu ist nicht viel Neues zu sagen, fassen wir unsere diversen Vorschläge nur einmal zusammen:

- Alle Familienleistungen sollten wieder an den Index angepasst werden (so er denn weiter existieren sollte, ansonsten müssten sie periodisch angepasst werden) Da sowohl Kindergeld und Steuerbonus, als auch z.B. Geburtszulagen oder Elternurlaubsentschädigungen zur Begleichung der Lebenshaltungskosten dienen, letztere sogar Lohnersatzleistungen darstellen, führt ihre Desindexierung nicht nur zu einem sich unaufhaltsam summierenden Kaufkraftverlust, sondern schafft auch falsche Anreize!
- Sollte aber die Desindexierung ein erster Schritt gewesen sein, in Zukunft eher in die Kinderbetreuung zu investieren, statt Bargeld auszuzahlen²², so gibt es sicherlich viele gute Argumente dafür. Dann aber sollte dieser Weg klar und eindeutig mittels einer deutlichen Senkung des Kindergeldes (und nicht der anderen Familienzulagen) gegangen werden. Als Kompensation für diese Kindergeldsenkung wäre dann flächendeckend die gratis Kinderbetreuung einzuführen²³. Eine Senkung des Kindergeldes um beispielsweise 100,- EUR je Kind und Monat würde mehr als 200 Millionen EUR an Einsparungen bringen, die dann für die Kinderbetreuung zu verwenden wären. Weisen wir an dieser Stelle darauf hin, dass es keinen Zusammenhang gibt zwischen Geburtenrate und Höhe des Kindergeldes²⁴, wohl aber zwischen Geburtenrate und Möglichkeiten der Kinderbetreuung (Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Zugänglichkeit, Dauer, Kosten,...)²⁵. Eine Überlegung wert wäre es dann auch, wenn Kindergeld und Steuerbonus zu einer Leistung zusammengelegt würden.
- Für jene rund 10.000 Haushalte, die RMG²⁶ beziehen, und in denen ca. 5.700 Kinder leben²⁷ könnte eine Reform des RMG eine Besserstellung bringen, wenn dabei die Kinder im Haushalt besser berücksichtigt würden²⁸.
- Für Alleinerziehende sollte der Freibetrag bei der Steuerbemessung drastisch erhöht werden.

22 Siehe dazu Caritas Luxembourg (2012b), fiche N° 9.

23 Man könnte aus der Sicht des Finanzministers auch argumentieren, die Senkung des Kindergeldes sei eine Kompensation für die Erhöhung der Ausgaben für die Kinderbetreuung.

24 Siehe OECD (2012).

25 Siehe z.B. Esping-Andersen (2008).

26 Revenu minimum garanti.

27 Zahlen vom 31.12.2011, siehe SNAS (2012).

28 Siehe für Details weiter unten den Abschnitt 4.6.

- Da die Situation von Kindern und ihren Familien, die zu den unteren Schichten gehören, nicht nur von materiellen Zuwendungen abhängig ist, sollten auch die Dienste zur Unterstützung der Familien verstärkt und ausgebaut werden.
- Schulische, peri-schulische und außerschulische Angebote müssen so auf einander abgestimmt werden, dass insbesondere Kinder aus Familien, die den unteren Schichten angehören, besonders gefördert werden.

Einige Maßnahmen in diesem Sinn sind durchaus in den letzten Jahren auf den Weg gebracht worden, wie Einführung der „chèques-service“, Initiativen zur Qualitätssicherung in den „Maisons relais pour enfants“, die Vorhaben „Aide à l'enfance“ und „Office national de l'enfance“, „Plans d'encadrement périscolaire“,.... Es bleiben aber Einzelmaßnahmen und es fehlt die klare Marschroute, eine „roadmap“ wie man heute sagt, und so kommt es auch zu Entscheidungen, die genau in die entgegengesetzte Richtung gehen, wie z.B. die Verteuerung der „chèques-service“ im Rahmen der Budgeterstellung für 2013²⁹.

4.4 Steuergerechtigkeit

Anknüpfend an das oben in 4.1 Gesagte muss ein gerechtes Steuersystem so ausgelegt sein, dass es „von den Reichen nimmt und den Armen gibt“, es muss also die Einkommensunterschiede verringern. Heutzutage fügt man gerne noch hinzu, es müsse auch die Arbeit weniger belasten, dafür umso mehr den Umweltverbrauch, um auf diesem Wege auch eine lenkende Funktion auszuüben.

„Aber ich bleibe fundamental der Meinung, dass die Steuerlast zwischen Arbeit und Kapital unsauber aufgeteilt ist.“³⁰ Diese rezente Aussage unseres Premiers wird von den Ergebnissen zweier OECD-Studien komplett gestützt: seit dem 2. Weltkrieg haben sich unaufhörlich die Anteile der Kapitaleseite am geschaffenen Reichtum erhöht³¹ und die Steuern haben dies nicht verändern können. Auch wenn die verschiedenen Ungleichheitsindikatoren für Luxemburg unter dem OECD-Durchschnitt liegen, so sind sie doch seit der Mitte der 80er Jahre gestiegen und zwischen 1986 und 2008 ist die Differenz zwischen hohen und niedrigen Einkommen um jährlich durchschnittlich rund 1,5% angewachsen (also insgesamt um mehr als 20%!), während der OECD-Durchschnitt bei etwa 0,2% lag (dabei lag der Zuwachs in Deutschland etwa gleich hoch, während die Differenz sich in Frankreich und Belgien um rund 0,5% verringerte)³².

29 Siehe Caritas Luxembourg (2012b), fiche N° 10.

30 Siehe Jean-Claude Juncker (2013).

31 Siehe OECD (2011).

32 Siehe OECD (2012).

Machen wir uns nichts vor. Es geht hier um die Verteilungsfrage, die lange Jahre dadurch verdeckt war, dass der Wohlstand insgesamt stieg und also die Arbeitnehmer sich stetig besser gestellt sahen. Dass sie aber immer weiter den kleineren Teil vom Kuchen erhielten, haben sie im aufblühenden Wohlstand nicht gemerkt. Jetzt wo Krise ist, wo wir seit 5 Jahren kein Wachstum mehr haben, aus dem etwas zu verteilen wäre, bedeuten Zuwächse in Arbeitnehmerhand Mindereinnahmen auf der Kapitaleignerseite. Dass diese trotz weiter, wenn auch langsamer, steigender Anteile auch in diesen Krisenzeiten lauthals nach Beschneidung der Arbeitnehmereinkommen ruft, ist umso bezeichnender. Die Regierung jedenfalls wäre gut beraten, weiterhin diesen Unkenrufen die kalte Schulter zu zeigen. Gerade Krisenzeiten böten sich an, eine Umverteilung von oben nach unten zu forcieren. Während gerne argumentiert wird, höhere Steuern würden die Kaufkraft schwächen, stimmt dies nur, wenn diese höheren Steuern die kleinen und unteren mittleren Einkommen³³ betreffen, denn dieser Anteil der Bevölkerung gibt sein ganzes Einkommen mehr oder weniger auch wieder aus. Belegt man aber die höheren Einkommen mit höheren Steuern, so belastet das den Konsum überhaupt nicht, da dieses zusätzliche Geld gar nicht in den Konsum fließen würde, vielmehr würde es die Unsummen an Spekulationsgeldern auf den Finanzmärkten weiter erhöhen.

Die OECD hat in ihrer wirtschaftlichen Analyse Luxemburgs³⁴ darauf hingewiesen, dass das Steuersystem an einigen Stellen den Reichen stärker nützt, sodass für die Top 10% der Einkommen die effektive Steuerlast wesentlich geringer ist als der marginale Steuersatz, während für das Dezil darunter die Steuerlast eher viel näher am marginalen Steuersatz liegt. Dies liegt daran, dass eine Reihe von Steuererleichterungen eher den Reichen entgegen kommen, wie die Abzugsfähigkeit von Kreditzinsen für Hypothekarkredite und die Subventionierung von Wohnraum über Freibeträge, da mit steigendem Wohlstand nicht nur die Wahrscheinlichkeit wächst, Wohneigentum zu besitzen, sondern auch die Kosten dieses Eigentums steigen. Ähnliches gilt für die Absetzbarkeit von Lebensversicherungsbeiträgen und die niedrige Steuerrate auf langfristige Kapitalgewinne.

Zumindest bei der Besteuerung von Wohneigentum liegt auch die Luxemburger Zentralbank auf der gleichen Linie und fordert eine Erhöhung der Grundsteuer³⁵. Generell ist sie für eine Ausweitung der Steuerbasis statt eine Erhöhung der Steuersätze. Ansonsten

33 Es wäre allerdings auch notwendig, zu akzeptieren, dass die mittleren Einkommen in Luxemburg in diesem Sinne nicht bei 8.000,- oder 10.000,- EUR liegen, sondern weit darunter: da das Medianeinkommen 2011 bei 4.446,- EUR liegt, müsste man die mittleren Einkommen in etwa zwischen 3.110,- und 6.670,- EUR einordnen. „Einkommen“ ist hier zu verstehen als Äquivalenzeinkommen, d.h. es entspricht dem Einkommen eines Ein-Personen-Haushalts. Siehe dazu auch die Abhandlung über die Mittelschicht in STATEC (2009).

34 Siehe OECD (2012).

35 Siehe Chambre des Députés (2012).

ist sie aber der Meinung, dass bei den direkten Steuern kaum noch Luft ist, spricht sich aber für Mehrwertsteuererhöhungen aus. Diese sieht die OECD genauso als notwendig an, aber spezifisch dort, wo niedrige TVA-Sätze unerwünschte Nebenwirkungen in Form eines höheren Konsums haben: die Erdölprodukte und Strom müssten von Steuervorteilen befreit werden, Mautgebühren zur Vermeidung von Verkehrsstaus und höhere Parkgebühren seien nötig.

Im Gegensatz zur Luxemburger Zentralbank macht die Europäische Kommission auch noch Spielraum bei den direkten Steuern aus, zählen doch nicht nur die Steuern sowohl auf Kapital als auch auf Arbeit zu den niedrigsten in Europa, und die Steuerquote, die auch im Verhältnis zu den Nachbarländern relativ niedrig liegt, ist in den letzten zehn Jahren noch gesunken³⁶.

Als Fazit aus diesen Betrachtungen lässt sich festhalten: Steuergerechtigkeit herstellen würde gleichzeitig dem Staat die nötigen Mittel an die Hand geben, seinen Etat ausgeglichener zu gestalten.

4.5 Arbeitslosigkeit bekämpfen

Seit dem Ausbruch der Krise und trotz einer Reihe von Maßnahmen in den vergangenen Jahren steigt die Arbeitslosigkeit unaufhörlich, wobei anders als in den Nachbarländern nicht das Fehlen der Arbeitsplätze an sich das Problem ist, da trotz Krise weiterhin die Zahl der Arbeitsplätze steigt³⁷. Das Problem liegt eher in der mangelnden Adäquatheit der Arbeitsplätze in Bezug auf die Arbeitssuchenden, da die Arbeitslosen in der Mehrheit unqualifiziert sind, während auf dem Arbeitsmarkt vorwiegend qualifizierte Arbeitsplätze angeboten werden³⁸. Daher ist zum einen sicherlich Qualifikation gefragt, und zwar sowohl was die Grundausbildung anbelangt, wo also die Schule in die Pflicht zu nehmen ist, als auch was die Fortbildung anbelangt, für die in Luxemburg nur 9% der gesamten Kosten für Beschäftigungspolitik ausgegeben werden, statt 43% im EU-Durchschnitt³⁹. Damit die Fortbildungsmaßnahmen den Bedürfnissen entsprechen und keine Verzettelung zwischen den verschiedenen Anbietern passiert, ist endlich eine nationale Planung und Koordinierung aller Fortbildungsangebote notwendig.

Zum anderen aber wird auch bei der besten Schule und bei den höchsten Ausgaben für Fortbildung immer ein gewisser Anteil an Unqualifizierten übrig bleiben. Daher ist es notwendig, auch wieder Arbeitsplätze für Unqualifizierte anzubieten. Sollten unter dem

36 Siehe Europäische Kommission (2012).

37 Siehe Adem (2012) und Adem (2013).

38 Ebenda.

39 Siehe Europäische Kommission (2012).

Label „Soziale Verantwortung der Unternehmen“ nicht genügend Unternehmer dazu bereit sein, so bleiben zwei verschiedene Möglichkeiten: entweder werden Quoten eingefügt, laut denen ähnlich wie bei Behinderten ein Minimum an Arbeitsplätzen zu reservieren ist, oder es werden finanzielle Anreize geschaffen, mittels derer die fehlende Produktivität in Relation zum Lohn, entweder zum Mindestlohn oder zum kollektivvertraglich garantierten Lohn, ausgeglichen wird. Im Prinzip gibt das Gesetz vom 3. März 2009 diese Möglichkeit her⁴⁰, aber es wird nicht in diesem Sinne angewandt, sondern es dient allein zur Finanzierung der von den Gewerkschaften ins Leben gerufenen Beschäftigungsinitiativen. In diesem Zusammenhang ist natürlich auch darauf hinzuweisen, dass in der speziellen Situation in Luxemburg die Ablehnung eines angebotenen Arbeitsplatzes nicht akzeptiert werden kann, insbesondere wenn der einzige Grund der ist, dass der neue Arbeitsplatz ein paar Kilometer weiter entfernt ist. Bei den wenigen Kilometern, die unser Land lang und breit ist, grenzt eine solche Argumentation schon ans Lächerliche.

Einige der in jüngster Zeit angegangenen Maßnahmen müssen sodann beherzt fortgesetzt werden, nach dem Motto „Nicht kleckern, sondern klotzen!“. So muss die angefangene Reform der Arbeitsmarktverwaltung (Adem) vollendet werden: sowohl die Zahl, als auch die Ausbildung der Mitarbeiter und deren Hilfsmittel müssen verbessert werden. Wenn für die schwierigeren Fälle, so wie international angeraten⁴¹, individuelle Entwicklungspfade unter intensiver Begleitung zu beschreiten sind, so bedarf dies vieler neuer Mitarbeiter⁴² sowie einer entsprechenden Ausbildung.

Auch von dem jüngst ins Rennen geschickten „Observatoire du marché de l’emploi“ werden mittelfristig Erkenntnisse und Orientierungen erwartet.

Die im Frühjahr 2012 bereits angekündigte, im Frühjahr 2013 EU-weit beschlossene Jugendgarantie⁴³ soll dann im Frühjahr 2014 in Kraft treten: dann muss jedem Jugendlichen spätestens 4 Monate nach seiner Einschreibung eine Arbeits- oder Ausbildungsmöglichkeit angeboten werden. Die für die Umsetzung dieser Jugendgarantie notwendigen Mittel sind auf jeden Fall gut eingesetzte Mittel und daher sollte weder an ihrer Quantität noch an der Dringlichkeit ihres Einsatzes gezweifelt werden.

In diese Überlegungen gehört auch die Sorge um die so genannten NEETS (Not in Education, Employment or Training), Jugendliche die Gefahr laufen, zu einer verlorenen Generation zu gehören. Sie müssen zuerst einmal erfasst werden, und zwar möglichst bald, denn jeder bei Nichtstun verbrachte Monat erhöht die Schwierigkeiten einer Reintegration.

40 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2009).

41 Siehe z.B. Wilthagen (2008).

42 Siehe Cour des Comptes (2010) und OCDE (2007).

43 Siehe Conseil de l’Union Européenne (2013).

Die vom „Service National de la Jeunesse“ begonnenen Maßnahmen in dieser Richtung sind voranzutreiben und zu intensivieren, damit es nicht zum Äußersten kommt.

Alle diese Überlegungen sind im Grunde konform mit den Erkenntnissen, die die Europäische Kommission im so genannten „Social Investment Package“⁴⁴ niedergelegt hat. Hier wird nicht nur dafür geworben, neben der Budgetkonsolidierung auch in die Zukunft zu investieren, statt generell in der Austeritätspolitik unterzugehen. Sondern es wird auch noch einmal darauf hingewiesen, dass Investitionen jetzt die Ausgabe riesiger Summen in Zukunft verhindern können. Um ein oben genanntes Beispiel heranzuziehen: Ausgaben zur Verwirklichung der Jugendgarantie jetzt bewahren vor zukünftigen Ausgaben zur Resozialisierung der Jugendlichen, zur Bekämpfung der Kriminalität und außerdem kosten (wieder) integrierte Jugendliche kein Geld mehr, sondern sie bringen in Form von Steuern und Sozialbeiträgen Geld in die öffentlichen Haushalte.

Da Arbeitslosigkeit öffentliche Gelder kostet, Beschäftigung aber Geld einbringt, ist die beste Maßnahme zur Gesundung öffentlicher Haushalte die Reduzierung von Arbeitslosigkeit. Dies sollte daher Priorität Nummer eins der Regierung sein.

4.6 RMG reformieren

Nachdem schon der Premier in der letztjährigen Rede zur Lage der Nation eine Attacke gegen die RMG-Empfänger geritten hat, hat sich während der Economy Days⁴⁵ auch der Wirtschaftsminister dazu hinreißen lassen, von einer zu niedrigen Differenz zwischen sozialem Mindestlohn (SSM) und garantiertem Mindesteinkommen (RMG) zu sprechen, und der Premier tat noch einmal desgleichen auf dem letzten CSV-Kongress⁴⁶. Möglicherweise fühlte er sich dazu verpflichtet, nachzubeten, was die Experten der OECD in ihrem wirtschaftlichen Gutachten⁴⁷ festgestellt hatten, dass nämlich die Ausgestaltung des RMG derart sei, dass sie eine Arbeitsaufnahme verhindere, da bei einer solchen 100% des zusätzlich erzielten Einkommens wieder verloren gingen.

44 Siehe Europäische Kommission (2013).

45 Von Wirtschaftsministerium, Handelskammer, Industriellenföderation und PricewaterhouseCoopers am 6. und 7. Februar 2013 in der Handelskammer organisiert.

46 Siehe Luxemburger Wort (2013).

47 Siehe OECD (2012).

Dies ist im Allgemeinen grober Unfug, um es noch gelinde auszudrücken. Grundsätzlich kann man eher sagen, dass von der Konstruktion her Arbeit knapp 30% des RMG mehr einbringt als das alleinige RMG⁴⁸.

Das RMG für eine allein stehende Person liegt augenblicklich bei 1.315,31 EUR. Davon bleiben netto 1.266,53 EUR übrig, zählt man andere Vergünstigungen wie „allocation de vie chère“, Gratistransport und Mietbonifikation dazu kommt man auf maximal 1.550,47 EUR. Der Mindestlohn für Unqualifizierte aber liegt bei 1.874,19 EUR, was inclusive „allocation de vie chère“ netto 1.706,70 EUR entspricht, also rund 10% mehr. Noch deutlicher wird der Unterschied bei Familien, z.B. mit zwei Kindern. Hier liegt der netto RMG einschließlich Kindergeld, Kinderbonus und „allocation de vie chère“ bei 3.131,14 EUR. Verdient der Familienvater jedoch den Mindestlohn (SSM), von dem netto 1.672,40 EUR übrig bleiben, so ergibt sich inklusive Kindergeld, Kinderbonus und „allocation de vie chère“ sowie „allocation complémentaire“ (da das Familieneinkommen niedriger als das garantierte Mindesteinkommen ist) ein verfügbares Einkommen von 3.684,86 EUR, also rund 18% mehr. Dies widerlegt doch schon alleine die falsche Behauptung von der zu geringen Differenz. Der Grund hierfür ist, dass wenn jemand aufgrund seines niedrigen Einkommens in Bezug auf seine Familiensituation ein geringeres Einkommen als das RMG hat, so hat er ein Anrecht auf eine „allocation complémentaire“. Diese wird so berechnet, dass er den Unterschied zwischen seinem modifizierten Gehalt und dem RMG ausgezahlt bekommt. „modifiziertes Gehalt“ bedeutet dabei, dass dieses um einen Betrag verringert wird, der 30% des RMG beträgt (Immunsierung). Das heißt also, dass er 30% des RMG mehr zur Verfügung hat, als derjenige, der alleine das RMG bekommt. Dass dieser Unterschied in unserem Beispiel auf +10 bzw. 18% gedrückt wird liegt an den sonstigen Bestandteilen des Nettoeinkommens wie Kindergeld, Kinderbonus, Teuerungszulage etc. Sollte man aber der Meinung sein, dass 10%, respektive 18% als Differenz zwischen Mindestlohn und RMG nicht genug seien, so bringt es dem Mindestlohnempfänger nichts, den RMG zu kürzen, da dann auch seine „allocation complémentaire“ gekürzt würde, es sei denn er ist Jungeselle ohne Kinder. In diesem Falle müsste man hingegen den Betrag heraufsetzen, der bei der Berechnung der „allocation complémentaire“ immunsisiert wird, das sind zurzeit 30% des RMG.

Zum zweiten aber ist es laut Aussage des „Fonds National de Solidarité“ so, dass 86% der RMG-Empfänger arbeiten, also entweder einen „normalen“ Job haben und eine

48 Richtig ist nur, dass unter Umständen bei Teilzeitarbeit zusätzlich geleistetes Arbeitsvolumen keine Erhöhung des Einkommens bewirkt, ein Phänomen das aber nichts mit der Differenz zwischen SSM und RMG zu tun hat; dies wird in einer Caritas-Studie näher erörtert, siehe Caritas Luxembourg (2012a). Anzumerken ist, dass Teilzeitarbeit in Luxemburg weit weniger verbreitet ist als in anderen Ländern, siehe http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/main_tables.

„allocation complémentaire“ beziehen, so wie eben beschrieben, oder aber sie arbeiten in einer Eingliederungsmaßnahme, wo sie einem Mindestlohnempfänger gleichgestellt sind. Das alleinige RMG bekommen nur jene, die von der Arbeit freigestellt sind: Kinder, Rentner, jene die sich um eine abhängige Person kümmern müssen, selbst krank sind oder aber dispensiert sind, weil schon jemand im Haushalt in einer Eingliederungsmaßnahme ist. Unterstellen wir einmal, dass nur diejenigen krankgeschrieben werden, die es auch wirklich sind, so bleibt also nur diese letztere Kategorie übrig, wenn man von den nicht-arbeitenden RMG-Empfängern spricht eine verschwindende Minderheit. Außerdem wird dieses Problem in der gerade anstehenden RMG-Reform auf den Leisten genommen. An dieser Reform arbeitet zurzeit das Familienministerium, wo in einer Arbeitsgruppe vorbereitende Überlegungen angestellt wurden, zu der auch Vertreter der Zivilgesellschaft eingeladen waren. Caritas Luxemburg hatte im Vorfeld eine Studie erstellt⁴⁹ und insgesamt folgende Maßnahmen für die Reform vorgeschlagen:

- Individualisierung der Rechte, sodass die oben beschriebene Situation, dass eine Person keine Eingliederungsmaßnahme bewilligt bekommt, weil aus demselben Haushalt bereits jemand in einer solchen Maßnahme ist, und die meistens die Frauen trifft, aufgehoben wird;
- Anhebung des Betrages, der im RMG für Kinder vorgesehen ist auf in etwa das dreifache, was der modifizierten OECD-Äquivalenzskala⁵⁰ entsprechen würde; alternativ Berechnung eines eigenen bedarfsgerechten Betrages für Kinder;
- Beseitigung einiger Inaktivitätsfallen, wie sie bei unregelmäßiger und/oder Teilzeitarbeit, sowie beim Übergang von einer RMG (-gestützten) in eine reguläre Arbeit entstehen können durch Erhöhung der Immunisierung von Einkommen (augenblicklich 30%) sowie eine Gewährung bestimmter zusätzlicher Hilfeleistungen (Gratistransport, Mietbeihilfe, Kinderbetreuung) auch ohne originäre RMG-Leistung (in abnehmender Weise, so genanntes fade-out);
- Dreiteilung des Betrages statt ein einheitlicher Betrag für alle: ein Teil für die Miete in Abhängigkeit von der tatsächlich gezahlten Miete (bei Anwendung von Höchstsätzen), ein Teil für den täglichen Lebensunterhalt und ein Teil für individuell festzustellende besondere Bedürfnisse, etwa bei chronischer Krankheit;
- Ermittlung der Summe, die für den täglichen Bedarf bestimmt ist anhand tatsächlicher Bedarfe („Reference Budget“), ähnlich einer vom STATEC bereits durchgeführten Studie;

49 Siehe Caritas Luxemburg (2012a).

50 Siehe z.B. Trésor français (2011).

- Verbesserung der Situation des RMG-Beziehers (meistens der Frau) im Falle seitens des Ehepartners geschuldeter aber nicht bezahlter Alimente;
- Erweiterung der Ausnahmen von der Regel, dass kein RMG unter 25 Jahren ausbezahlt wird, z.B. im Falle eines eigenen Hausstandes und bei einem geregelten Einkommen, das unterhalb des RMG liegt;
- Überarbeitung der Residenzklausel, z.B. für Obdachlose;
- Immunisierung der Einkommen der Kinder.

Zusätzlich sollte eine bessere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen betroffenen Verwaltungen angestrebt werden: Service national d'action sociale (SNAS), Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (MENFP), Service National de la Jeunesse (SNJ).

4.7 Ausblick: wer wählt, bestimmt!

Anlässlich der Economy Days⁵¹ hielt am 7. Februar 2013 Hans-Werner Sinn, Präsident des weltbekannten Ifo-Instituts und Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, einen viel beachteten Vortrag zur Zukunft des Euro. Seine Schlussfolgerung ist, dass Griechenland nicht im Euroland zu halten ist, dazu müssten sie das Preis- und Lohnniveau um rund 50% absenken. Es sei also besser, die Griechen aus dem Eurosystem zu entlassen, sodass sie sich erholen können – insbesondere durch eine Abwertung ihrer Währung – und sie dann nach Gesundung gegebenenfalls wieder aufzunehmen. Sinn hat dabei zwei Dinge nicht erwähnt: Erstens war es ein Geburtsfehler des Euro keinen Finanzausgleich unter starken und schwachen Ländern vorzusehen (wie er z.B. unter den Bundesländern in Deutschland existiert) oder aber ein starkes europäisches Budget vorzusehen, das solche Schwierigkeiten, die eigentlich absehbar waren, zu lösen (wie es in den USA der Fall ist, wo die seinerzeitige Zahlungsunfähigkeit Kaliforniens vom Bundeshaushalt aufgefangen wurde). Beides nicht zu wollen konnte nicht lange gut gehen. Zweitens hat Herr Sinn nicht erwähnt, dass seine Position natürlich darauf hinaus läuft, dass Deutschland nicht für die Probleme Griechenlands aufkommen muss, obwohl es daran gut verdient hat. Nach Sinns eigenen Worten lief der Geldkreislauf vereinfacht ausgedrückt folgendermaßen ab: Deutschland hat Kredite an Frankreich vergeben, diese wurden von dort weiter nach Griechenland gereicht und die Griechen haben damit deutsche Autos (nicht nur) gekauft. Das Erfolgsmodell Deutschlands ist bei einer schwachen Binnennachfrage auf einen starken Export ausgerichtet. Nur dazu bedarf es auch jener, die importieren.

⁵¹ Siehe oben.

Wenn also alle Deutschland imitieren würden, was so manche naiven deutschen Politiker forderten, wäre niemand mehr da, der die deutschen Exporte nachfragen würde. In einer großen Wirtschaft mit gemeinsamer Währung muss man halt mehr gemeinsam haben als nur diese Währung. Und das bedingt eben auch Solidarität der Starken mit den Schwächeren, zum Wohle nicht nur der Schwächeren, sondern des Ganzen. Übrigens liegt ein Beweis dafür, dass Sinn falsch liegt darin, dass „die Märkte“, von denen es ja heißt, dass sie genau aufpassen und ein feines Gespür für die Entwicklungen haben weil dort zukünftige Gewinne durch aktuelles Handeln abgesichert werden müssen, nicht ihm sondern dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank Mario Draghi geglaubt haben. Hätten sie nämlich Sinn geglaubt, würde weiter großer Druck auf den Euro ausgeübt. Das Gegenteil aber ist der Fall: seit der Ankündigung Draghis, Staatsanleihen ohne Begrenzung aufzukaufen, haben sich die ach so weisen Märkte beruhigt. Und gegenüber dem Dollar steht der Euro nach wie vor fest (sogar zu gut für die Exportwirtschaft im Euroland), was das Vertrauen in ihn als Reservewährung bestätigt. Rückblickend auf 2012, und damit lernend für die Zukunft kann festgestellt werden, dass ein klares „Ja“ zum Euro die richtige Strategie war; Turbulenzen waren zuvor nur aufgekommen, weil dieses klare „Ja“ fehlte, respektive von unverantwortlichen Politikern und selbsternannten Wirtschaftspäpsten à la Sinn vom Gegenteil fabuliert wurde.

Warum dieser Exkurs? Nicht nur weil Luxemburgs öffentliche Finanzen auch durch die Hilfe an Griechenland und andere via ESM⁵² beansprucht werden, auch nicht nur weil Ruhe an der Eurofront die Basis für eine zukünftige ruhige Wirtschaftsentwicklung ist, sondern weil dies auch als Parabel dienen kann, mittels derer Erkenntnisse für Luxemburg zu gewinnen sind.

Auch in Luxemburg gilt, dass die Starken mit den Schwächeren solidarisch sein müssen, nicht nur zu deren sondern zu unser aller Wohl. Wollen wir weiter vorankommen, kann es nicht sein, dass wir immer mehr in eine Situation hineinsteuern, wo die Gesellschaft auseinander fällt. Wenn Solidarität keinen Wert mehr hat, wenn jene die zum wohlhabenderen Teil der Gesellschaft gehören, nicht einsehen, dass sie von diesem Wohlstand auch etwas für jene abgeben müssen, denen es nicht so gut geht, wenn sie weiterhin behaupten, ihnen würden an Steuern und Sozialbeiträgen schon zuviel von ihrem Einkommen genommen, und Kinder seien Privatsache und sollten nicht zu Kindergeldzahlungen seitens des Staates führen, wenn sie weiterhin die Absenkung von Mindestlöhnen, Mindesteinkommen, Arbeitslosenentschädigung usw. fordern, dann hört unsere Gesellschaft auf, eine einige Gesellschaft zu sein.

52 Europäischer Stabilitätsmechanismus.

Politiker haben daher die Verantwortung, einen solchen gesellschaftlichen Zusammenhalt herzustellen, zu organisieren und zu erhalten. Das fällt ihnen allerdings in Luxemburg mehr als anderswo schwer, weil die Starken in unserer Gesellschaft Wähler sind, während die Schwächeren zu einem großen Teil nicht zum Wahlvolk gehören. Mehr als 380.000 Beschäftigten stehen knapp 220.000 Wähler gegenüber. Von diesen sind 110.000 nicht beschäftigt (Studenten, Rentner,...), während weitere 20.000 Beamte sind. Während das Armutsrisiko für die Gesamtbevölkerung 2011 bei 13,6% lag, betrug es für Luxemburger 6,5% und für Ausländer 19,6%⁵³. Ein weiteres Indiz ergab eine STATEC-Umfrage im Jahre 2007⁵⁴. Gefragt, wie viel man denn zum täglichen Leben brauche, gaben jene deren Monatseinkommen unter 2.500,- EUR lag an, man bräuchte in etwa diese 2.500,- EUR. Personen mit höherem Einkommen meinten dann, ein höheres Einkommen sei nötig, in der Regel etwas weniger als das, über das sie verfügten. Aber jenseits von 6.500,- EUR monatlichem Einkommen gaben die Befragten an, man könne schon mit erheblich weniger auskommen (teilweise wurden weniger als 2.000,- EUR genannt)!

Seit Mitte der siebziger Jahre wurde gerne über die Zweidrittelgesellschaft philosophiert, eine Gesellschaft, in der ein Drittel nicht mehr mitkäme, abgehängt würde. Wir waren wahrscheinlich noch nie so nahe an ihrer Verwirklichung wie heute. Die Entwicklungen der nächsten Monate, auch die Entscheidungen der Politik, werden uns zeigen, wo die Reise hingehen wird.

Quo vadis Luxemburg?

⁵³ Siehe STATEC (2012).

⁵⁴ Siehe STATEC (2007).

Literaturverzeichnis

AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (ADEM) (2012): Les activités de l'administration de l'emploi en 2011, Rapport annuel, Luxembourg.

AGENCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (ADEM) (2013): Bulletin luxembourgeois de l'emploi, N° 01 - Janvier 2013, Luxembourg.

BINTZ, JEAN-CLAUDE (2012): Et ass 5 vir 12. Et si les musées, faute de places et de structures adéquates, devenaient des foyers pour les sans-abri? Contribution dans Paperjam online du 2 avril 2012, Luxembourg.

CARITAS EUROPA (2012): Europe 2020 Shadow Report - Missing the train for inclusive growth, Brüssel.

CARITAS LUXEMBOURG (2012A): Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2012B): Etude de Caritas Luxembourg: Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Document parlementaire N° 65001F relatif au Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013 : Avis de la Banque centrale du Luxembourg, Luxembourg.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2013): Communiqué de presse de la 3226e session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs du 28 février 2013, 6794/13, PR CO 12, Bruxelles.

COUR DES COMPTES (2010): Rapport spécial portant sur certaines mesures prises dans le cadre de la lutte contre le chômage, Luxembourg.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (2008): Herkunft und Lebenschancen – Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen, in: SCHRÖNER, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2008, Hrsg.) : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung, Confédération Caritas Luxembourg.

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

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

EUROSTAT (2013): Im Jahr 2011 waren 27% der Kinder unter 18 von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht, Pressemitteilung 23. Februar 2013, STAT/13/28, Brüssel.

GEORGES, NATHALIE & URBE, ROBERT (2011): Modification de la loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures: la crise et ses conséquences, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Luxembourg.

GEORGES, NATHALIE & URBE, ROBERT (2012): Subventions au logement, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Luxembourg.

GILLEN, ERNY (2012): Gemeinwohl hört nicht an der Mosel auf, Interview mit dem Generalvikar, Erny Gillen, in Elo! Magazin für Mitglieder der CSV, Ausgabe 1, November 2012, Luxembourg.

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

IGSS, INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2011): Rapport général sur la sécurité sociale 2010, Luxembourg.

IMF, INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012): Fiscal Monitor. Taking Stock – A Progress Report on Fiscal Adjustment, World Economic and Financial Surveys, Washington.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2013): Ich bin kein Putschist!, Interview mit dem Premierminister, Jean-Claude Juncker, in: forum Nr.326, Februar 2013, Luxembourg.

LUXEMBURGER WORT (2013): Selbst bewusste Volkspartei, Ausgabe vom 11. März 2013, Seite 1, sowie 2 und 3, Luxembourg.

OCDE - ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (2007): Audit du service public de l'Emploi au Luxembourg, Document de travail de l'OCDE: Questions Sociales, Emploi et Migration N° 59, Paris.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2011): Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising. Paris.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012): OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012, Paris.

RAULOT, NICOLAS (2012): Des citoyens comme les autres, billet dans Paperjam online du 14 mars 2012, Luxembourg.

RAULOT, NICOLAS (2013): ArcelorMittal: la rémunération des dirigeants, billet dans Paperjam online du 7 mars 2013, Luxembourg.

SNAS, SERVICE NATIONAL D'ACTION SOCIALE (2012) : Rapport d'activités 2011, Luxembourg : <http://www.snas.etat.lu/>.

STATEC (2007): Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 106, Luxembourg

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

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

STATEC (2012): Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 114, Luxembourg

THELEN, CARLO (2013) : Encore beaucoup de brouillard, quelques signes positifs et un ambitieux projet d'avenir qui démarrera en mars 2013, blog du 23 janvier 2013: <http://www.carlothelenblog.lu/2013/01/>.

TRÉSOR FRANÇAIS (2011) : Architecture des aides aux familles, Annexe 3 : Simulations réalisées par la DG Trésor : http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/ANNEXE_3___Tresor.pdf.

URBE, ROBERT (2009) : Auch im reichen Luxemburg gibt es Armut, in Saint-Paul Luxembourg (éditeur): Marienkalender 2009, Seiten 136 bis 140, Luxembourg

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

URBÉ, ROBERT (2012): Die Lage der Nation am Vorabend des 8. Mai 2012, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.) : Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Confédération Caritas Luxembourg.

WILTHAGEN, TON (2008): „Flexicurity“: Grundsätze, Umsetzung, Weiterentwicklung: Vorlage zum Thematischen Seminar der Europäischen Beschäftigungsstrategie am 24. September 2008, Brüssel.

Etudes sélectionnées du service
Caritas Recherche et Développement

Le Budget de l'État : trop de dépenses ou trop de recettes ?

NATHALIE GEORGES & ROBERT URBÉ

I. Budget État¹ : quelques notions de base

Chaque année, le Gouvernement doit évaluer ses recettes et programmer ses dépenses en fonction de la politique à mener. Ces prévisions sont consignées dans un document unique, le Budget de l'État qui est soumis au vote à la Chambre des Députés. La loi budgétaire alors votée permet au Gouvernement de toucher des recettes, d'effectuer des dépenses et de mener la politique budgétaire souhaitée.

Le budget de l'État est structuré en deux : le budget des recettes et celui des dépenses. Chacune de ces deux grandes parties est subdivisée en deux catégories : la balance des recettes courantes et en capital, respectivement des dépenses courantes et en capital.

Le chapitre 1^{er} de la loi budgétaire couvre les recettes courantes. Celles-ci se composent des recettes d'imposition (impôts directs et indirects) et d'autres recettes provenant d'intérêts de fonds publics déposés auprès des banques, de redevances, de revenus provenant des sociétés à participation publique et de l'exploitation d'entreprises publiques, de taxes sur le produit des jeux...

Le deuxième chapitre concerne les recettes en capital. Ces dernières sont assez marginales au Luxembourg et comprennent notamment les revenus provenant de vente de terrains ou d'immeubles appartenant à l'État, ainsi que les produits des emprunts...

Le troisième chapitre présente les dépenses courantes. Chaque Ministère établit et présente son cahier des dépenses courantes. Celles-ci peuvent être généralement classées en 3 catégories : les dépenses de fonctionnement (les traitements, salaires, pensions des fonctionnaires, les frais d'entretien, loyers...), les dépenses de transferts (subventions aux entreprises, transferts sociaux aux ménages, transferts au reste du monde, contribution au déficit de la Sécurité sociale) et les intérêts de la dette publique.

¹ Il s'agit dans ce cadre exclusivement de l'étude de la prévision des recettes et dépenses de l'État et non de l'analyse du budget de l'Administration publique, respectivement de l'Administration centrale dans laquelle y sont inclus notamment les recettes et dépenses de l'État.

Le chapitre 4 reprend quant à lui l'état des dépenses en capital des différents ministères. Ces types de dépenses regroupent essentiellement les dépenses d'investissement qui servent à accroître le patrimoine public ainsi que le remboursement de la dette publique.

La différence entre les recettes totales et les dépenses totales constitue le solde budgétaire. Selon que le résultat de l'opération soit égal, supérieur ou inférieur à zéro, l'État doit faire face à un solde budgétaire en équilibre, excédentaire ou déficitaire. En fonction de la situation, le Gouvernement devra adopter une politique adaptée :

- face à un excédent budgétaire, le gouvernement peut par exemple décider d'alimenter une réserve ou de rembourser anticipativement les emprunts publics ;
- face à un déficit budgétaire, l'État devra combler celui-ci par exemple en allant puiser dans les réserves ou en ayant recours à l'endettement public à court ou long terme ou encore en liquidant des actifs.

II. Budget de l'État: évolution 1990 à 2013

En examinant l'évolution des recettes et dépenses totales depuis le début des années 90, on s'aperçoit que celles-ci ont augmentées de manière assez linéaires et quasi proportionnelles.

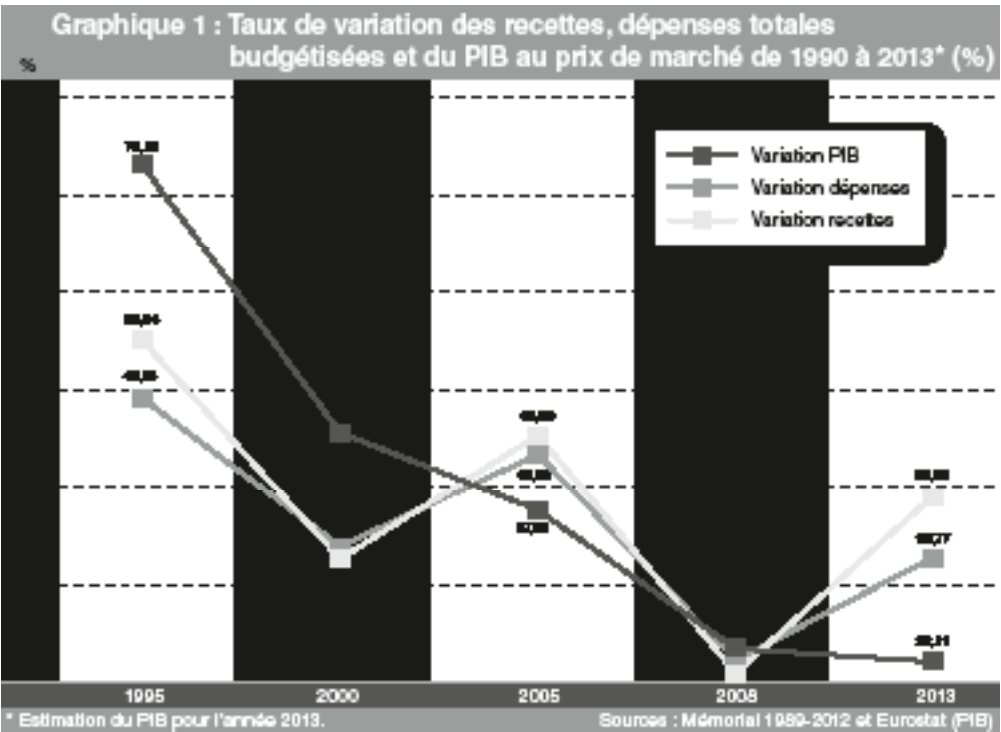
Tableau 1 : Évolution des recettes, dépenses totales budgétisées et PIB au prix du marché² de 1990 à 2013*

	Total recettes	Variation recettes	Total Dépenses	Variation dépenses	Solde budgétaire	Solde en %	PIB au prix du marché	Variation PIB
1990	2.411.900.500		2.340.663.760		71.236.741	3,0	8.728.200.000	
1995	3.597.379.964	49,15	3.629.075.729	55,04	-31.695.765	-0,9	15.108.100.000	73,10
2000	4.814.950.186	33,85	4.811.784.833	32,59	3.165.352	0,1	21.998.400.000	45,61
2005	6.902.466.730	43,35	6.991.479.312	45,30	-89.012.582	-1,3	30.269.500.000	37,60
2008	8.437.954.473	22,25	8.458.522.239	20,98	-20.567.766	-0,2	37.371.500.000	23,46
2013	11.203.431.171	32,77	11.761.842.900	39,05	-558.411.729	-5,0	45.636.200.000	22,11
* Estimation du PIB pour l'année 2013 Source: Mémorial 1989-2012, Eurostat (PIB)								

Si l'on observe l'évolution à des intervalles de 5 ans (sauf entre 2005 et 2008), on peut avancer que recettes et dépenses ont connu une évolution plus ou moins similaire et relativement proportionnelle. Ce sont les deux périodes entre 1990-1995 et 2000-2005 qui

2 PIB au prix du marché: Il reflète la valeur totale de tous les biens et services produits, diminuée de la valeur des biens et services utilisés dans la consommation intermédiaire pour leur production. (Eurostat : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/table/description.jsp>)

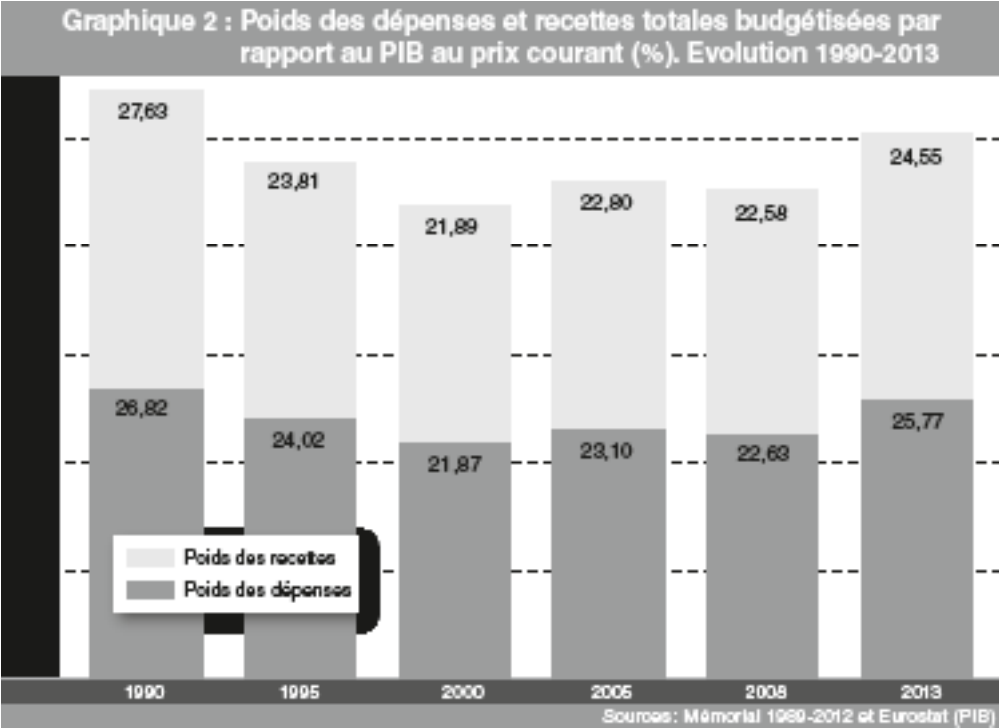
sont marquées par une plus forte augmentation des dépenses (et des recettes en parallèle). Sur la période observée, les recettes et les dépenses budgétisées ont été soumises respectivement à un quotient multiplicateur de 4,65 et de 5,03. Quant au PIB au prix du marché, on observe qu’entre 1990 et 2013, il a été multiplié par 5,22 et a donc proportionnellement plus augmenté que les dépenses et *a fortiori* que les recettes, qui sont celles ayant le moins progressé depuis 1990.



Si on observe le taux de variation du PIB au prix du marché, des dépenses et recettes courantes budgétisées par intervalles de 3 ou 5 ans, on s’aperçoit que le PIB connaît moins de variation que les dépenses et recettes qui ont tendance à évoluer plus en dents de scie. Il faut cependant noter que lorsque ce sont les comptes généraux de l’État³ qui sont considérés et que l’intervalle de temps observé est annuel, on voit que le PIB au prix du marché a tendance à varier selon les mêmes taux de variation que les dépenses et recettes⁴.

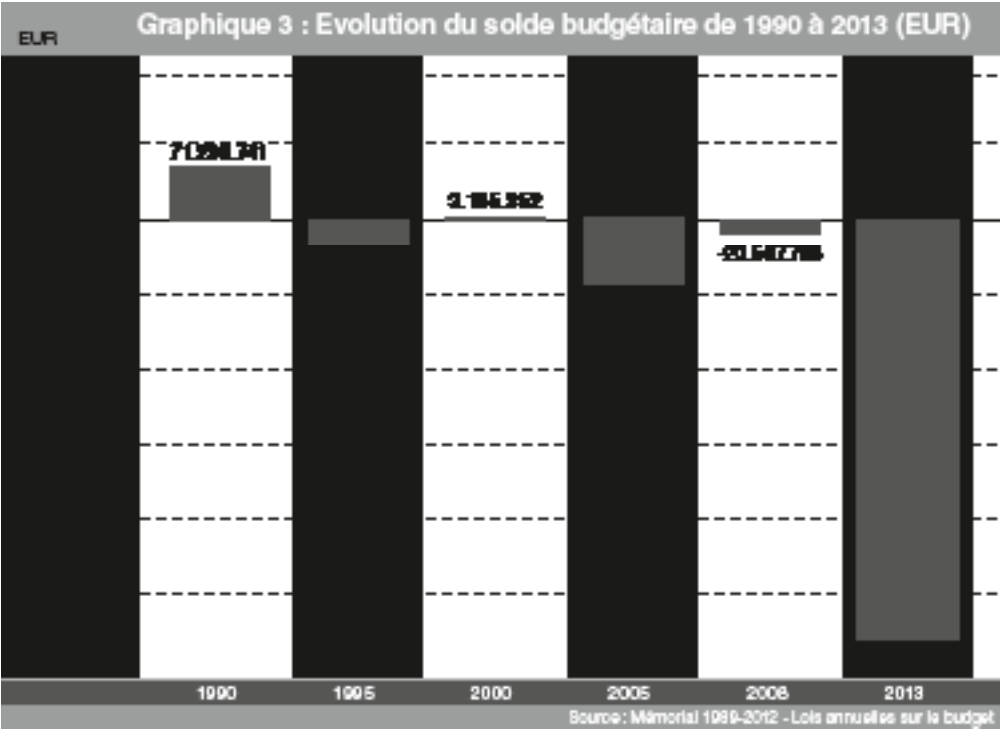
3 C’est-à-dire le bilan des dépenses et recettes effectivement réalisées par rapport au budget initial voté.
4 Voir partie 3 de l’Almanach, graphique III.2.

Les résultats semblables se dégagent lorsque les taux de croissance des dépenses et recettes des administrations publiques et du PIB en valeur (ou au prix du marché) sont corrélés⁵.



Quant aux poids des dépenses et recettes totales par rapport au PIB, celles-ci représentaient pour 1990 respectivement 26,8% et 27,6% du PIB au prix du marché, alors que les dépenses et recettes totales en 2013 affichaient un pourcentage de 25,8% et 25,6% du PIB en valeur. Leur poids dans le PIB a donc diminué par rapport à 1990, et *a fortiori* celui des recettes qui a perdu plus de 3 points entre 1990 et 2013.

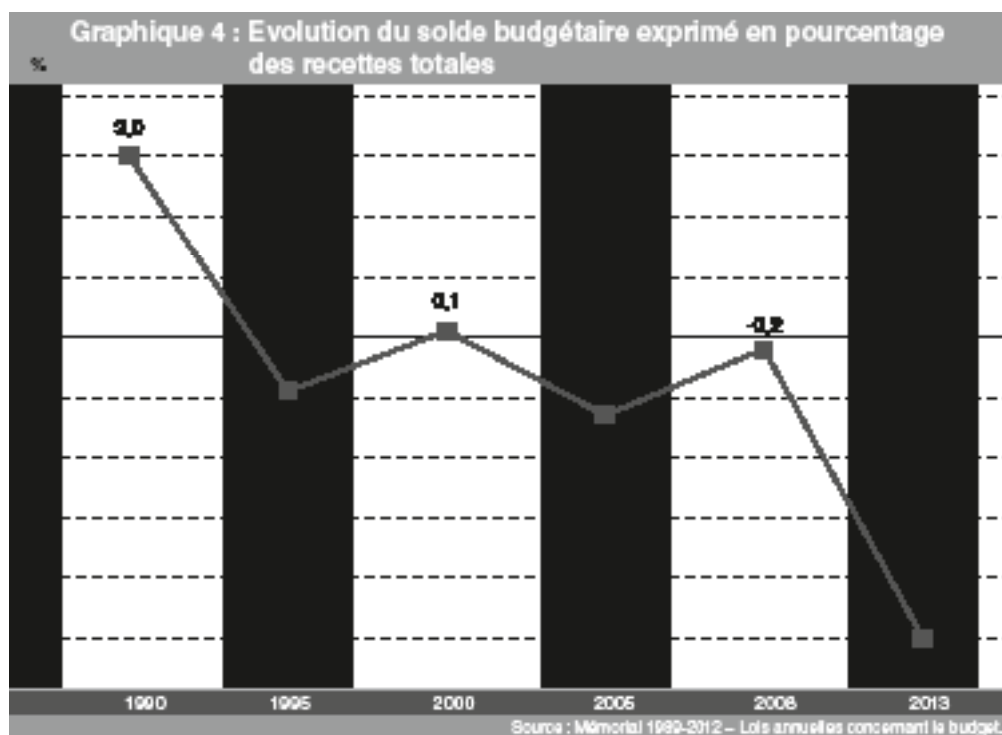
5 Chambre des Salariés (2012), p.10.



Par rapport aux soldes budgétaires des exercices observés, on s’aperçoit qu’il n’a plus été positif depuis 1990⁶. Si durant toute cette période étudiée, le déficit pouvait paraître assez maîtrisé ou pas trop élevé, le constat pour l’année 2013 est sans appel, c’est plus d’un demi-milliard que le Gouvernement devra combler et donc financer.

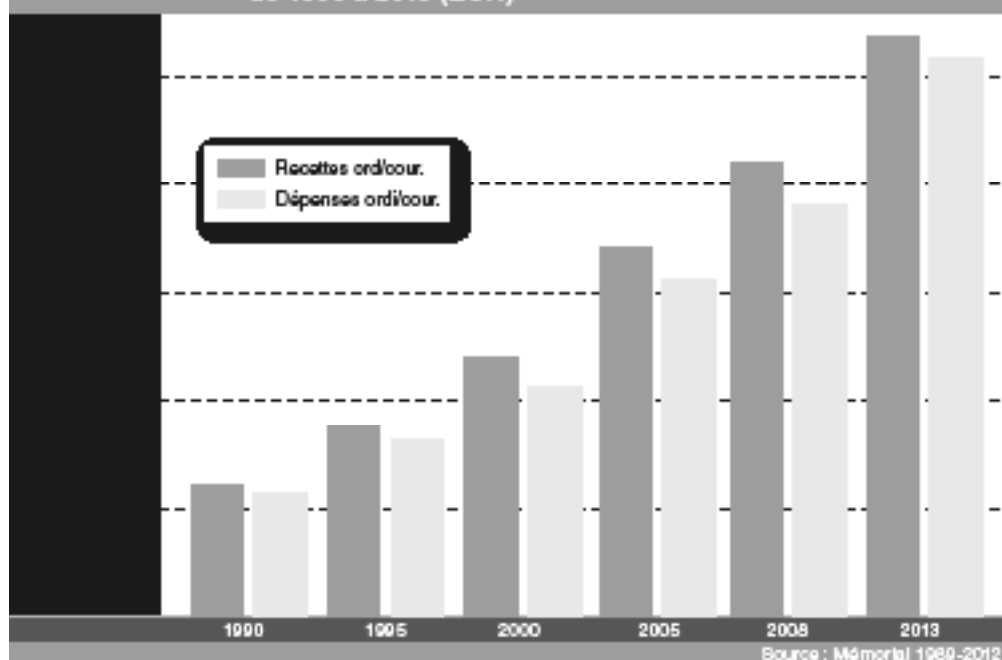
En termes de solde budgétaire proportionnellement aux recettes totales des exercices observés, l’année 2013 va connaître un déficit de 5%.

6 Exception faite pour l’exercice budgétaire de 2000 et sans préjuger des années intermédiaires non abordées dans cette analyse.



Afin d'y voir plus clair, il est important de se focaliser plus précisément sur les recettes et les dépenses en distinguant celles qui sont de natures courantes de celles en capital. Quels seront les soldes budgétaires courants et en capital ?

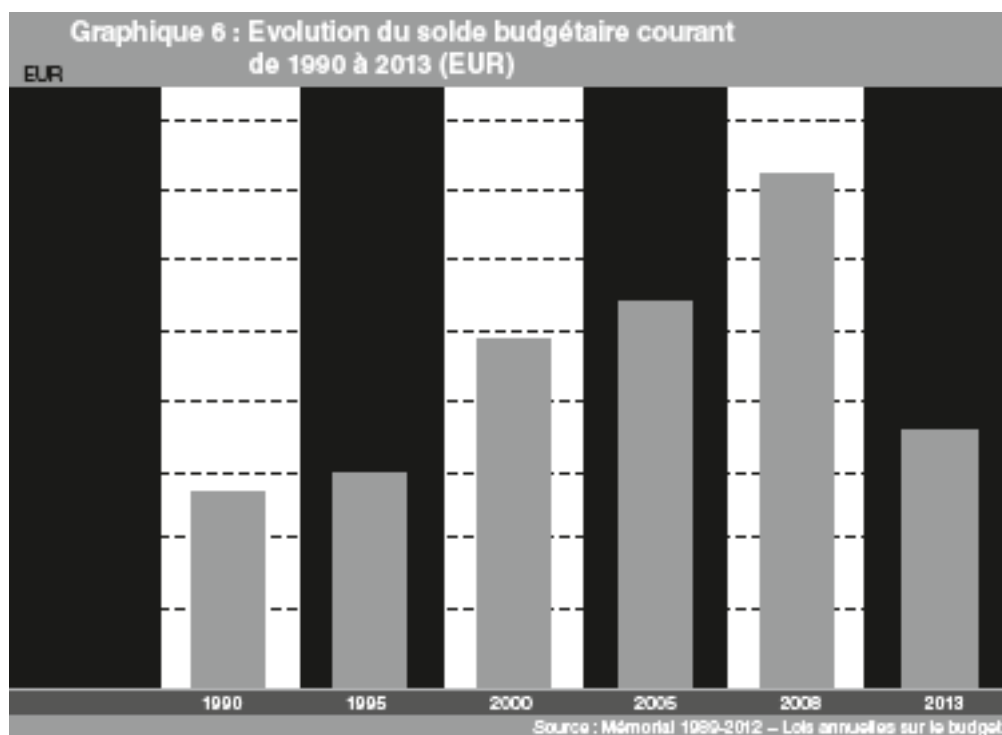
Graphique 5 : Evolution des recettes et dépenses courantes budgétisées de 1990 à 2013 (EUR)



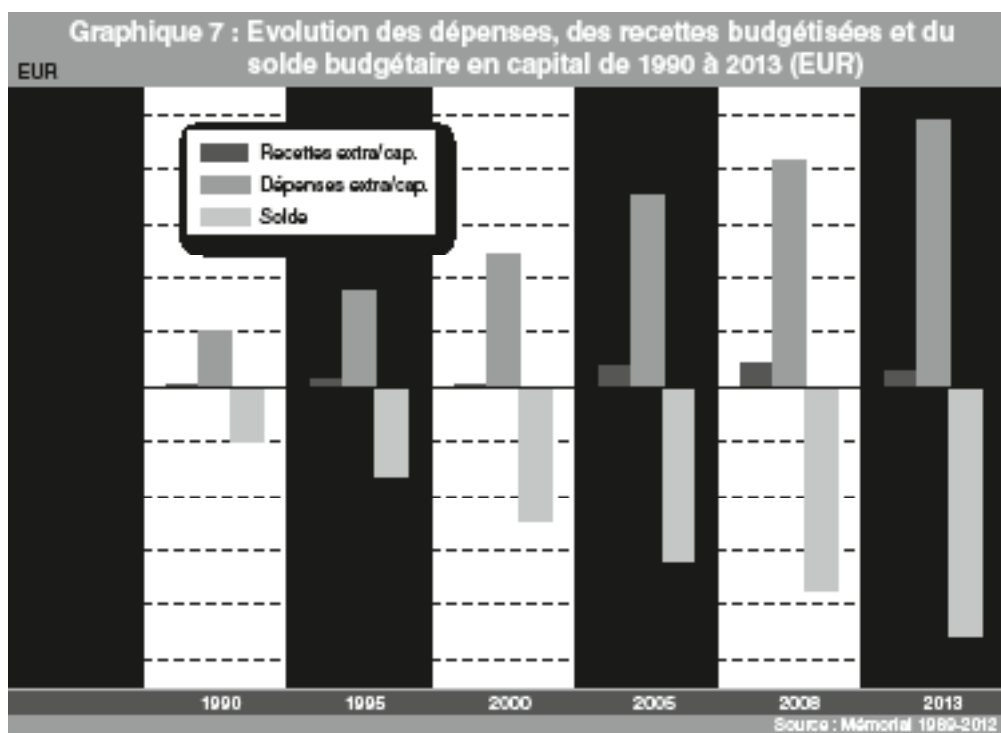
On observe sur le graphique que les recettes courantes couvrent chaque année les dépenses courantes. Le solde courant est positif. Cependant, il faut souligner que ce constat est logique, étant donné qu'« *il est interdit de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses de fonctionnement courantes, ce qui implique que le budget des recettes et des dépenses courantes doit être en équilibre, sinon excédentaire* »⁷.

Néanmoins, il faut noter que pour l'année 2013, cet excédent semble à priori moins important.

⁷ Institut National d'Administration Publique (2008), p.13.



Étant donné que le budget courant a depuis 1990 toujours été excédentaire alors que le solde budgétaire total plutôt déficitaire, il faut chercher l'explication du côté des recettes et dépenses en capital. Dans les premières lignes de cet article, on mentionnait déjà le fait qu'au Luxembourg, les recettes en capital étaient traditionnellement plutôt minimes, d'où le déficit dans le budget en capital.



Ce graphique montre bien que ce sont les dépenses en capital qui ne sont pas couvertes par des recettes en capital et qui font pencher la balance globale du budget total de l'État vers le négatif.

L'évolution déficitaire est linéaire et s'aggrave au fil des ans. Pourtant la part des dépenses en capital dans le total des dépenses budgétisées reste plus ou moins constante et varie de 8,76% pour l'année 1990 à 8,29% en 2013, avec un pic en l'an 2000⁸ de 10,29%. Pour rappel, les dépenses en capital couvrent essentiellement les «*dépenses d'investissement directs, les transferts en capital tant à l'intérieur du secteur public qu'à destination du secteur privé, le remboursement du principal de la dette publique ainsi que l'octroi de crédits et la prise de participation dans les entreprises et institutions financières*»⁹.

⁸ Sans tenir compte des années intermédiaires.

⁹ Institut National d'Administration Publique (2008), p.18.

III. Les principales recettes et les dépenses par ministère

3.1. Les principales recettes

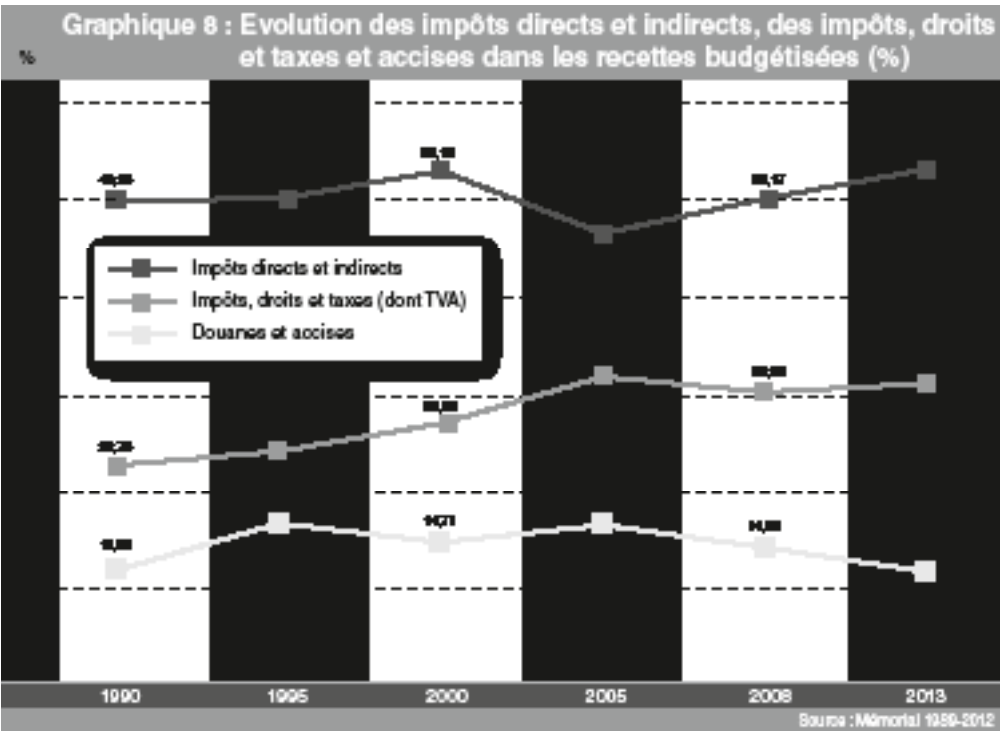
Comme déjà indiqué précédemment, les principales sources des recettes sont les impôts directs et les taxes diverses. Les recettes en capital étant marginales, elles seront traitées comme des autres recettes en capital et ne feront pas l'objet d'une analyse particulière. Voyons dès lors comment a évolué la structure de ces recettes durant le laps de temps étudié.

Tableau 2 : Évolution des recettes totales durant la période 1990 à 2013 (EUR)

Recettes totales en EUR	1990	1995	2000	2005	2008	2013
Impôts directs	1.182.776.854	1.802.168.573	2.548.010.778	3.205.720.000	4.213.900.000	5.933.933.148
Impôts indirects	21.819.588	6.093.223	8.924.167	14.020.000	19.550.000	21.200.000
Recettes d'exploitation, taxes et redevances	8.389.237	9.214.525	10.243.208	357.300	327.800	333.600
Recettes de participations ou d'avances de l'État	84.632.213	119.858.874	155.565.904	2.280.200	2.350.200	2.400.000
Remboursements de dépenses	63.512.155	83.451.595	17.841.641	440.300	1.765.100	1.420.100
Douanes et accises	286.460.477	599.027.266	708.380.536	1.136.988.000	1.206.405.000	1.321.755.000
Impôts, droits et taxes (dont TVA)	548.864.276	870.913.909	1.299.578.209	2.199.659.558	2.553.686.300	3.484.859.000
Recettes domaniales	17.483.980	25.445.477	26.978.376	49.129.350	59.440.100	62.504.788
Recettes d'exploitation et autres	34.006.480	41.973.480	26.698.579	19.083.100	28.781.400	29.497.400
Remboursements	5.864.120	8.245.484	9.009.641	1.495.300	1.335.300	1.880.200
Postes et télécommunication	154.457.497	-	-	-	-	-
Recettes versées par les communes et syndicats de communes	-	-	-	10.515.000	11.291.860	8.452.500
Recettes versées par établissements de sécurité sociale	-	-	-	11.505.500	4.632.200	376.100
Recettes et bénéfices versés par établissements publics	-	-	-	27.307.300	66.906.200	61.480.300
Recettes et remboursements versés par le secteur des sociétés et quasi-sociétés, financières et non-financières.	-	-	-	586.800	1.036.995	1.236.750
Recettes versées par les comptaibles extraordinaires	-	-	-	17.415.240	26.346.300	24.192.359
Participation de l'État dans les sociétés de droit privé	-	-	-	26.753.040	79.837.026	140.004.746
Recettes d'exploitation	-	-	-	75.103.500	70.106.000	37.003.600
Autres	-	-	-	21.602.600	3.523.200	10.521.100
Autres recettes en capital	3.633.623	30.987.558	3.719.147	73.788.700	82.553.100	57.393.800
TOTAL RECETTES	2.411.900.500	3.597.379.964	4.814.950.186	6.902.466.730	8.437.954.473	11.203.431.191
PIB au prix du marché	8.728.200.000	15.108.100.000	21.998.400.000	30.269.500.000	37.371.500.000	45.636.200.000
Variation PIB (%)		73,10	45,61	37,60	23,46	22,11

Source : Mémorial 1989-2012 – Eurostat (PIB)

Il apparaît clairement à la lecture de ce tableau que ce sont effectivement les impôts directs et indirects, les taxes et accises qui constituent l’essentiel des recettes de l’État. Pour 2013 l’ensemble de ces 3 postes représente 96,06% des recettes reprises dans le budget. Quant à l’évolution de ces principales ressources, le graphique 6 indique comment ces ratios ont évolués dans le temps.



Au vu des années étudiées¹⁰, la part des impôts dans les recettes n’a jamais été aussi élevée que pour l’année 2013 et arrive au niveau atteint en 2000. Au début des années 2000, ce même ratio a diminué pour atteindre son niveau le plus bas observé dans cette analyse, à savoir en 2005. Ceci étant une répercussion directe de la réforme fiscale menée en 2001 et 2002 et qui consistait à diminuer le taux d’imposition des ménages et des entreprises. Le pourcentage des impôts, droits et taxes (dont la TVA), n’a cessé d’augmenter dans les recettes entre 1990 et 2013 (respectivement 22,76% et 31,11%), contrairement, à la part des recettes provenant des droits de douanes et accises qui diminue depuis 1995.

10 Sans tenir compte des années intermédiaires.

3.2. Les dépenses par Ministère

La présentation des dépenses de l'État diffère de celle des recettes, l'évaluation des dépenses se fait par Ministère, dans un premier temps pour les dépenses courantes et dans une deuxième étape pour les dépenses en capital. Dans ce point de l'article nous allons considérer les dépenses dans leur globalité sans distinction entre les dépenses courantes et en capital.

Tableau 3: Évolution des dépenses totales des Ministères durant la période 1990 à 2013 (EUR)

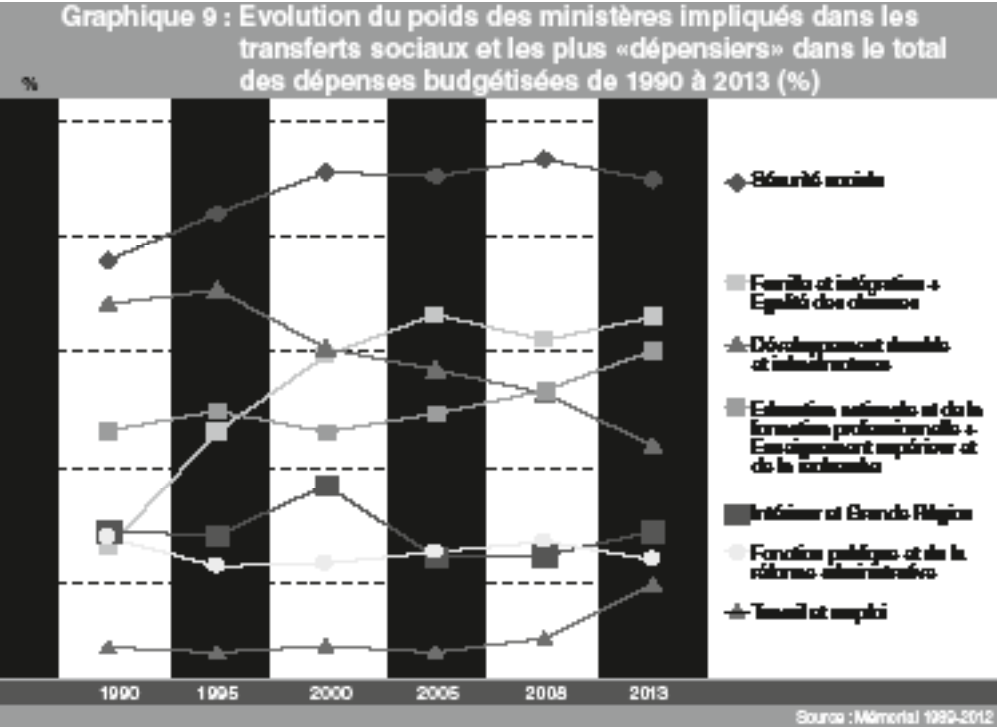
Ministères	1990	1995	2000	2005	2008	2013	Multiplicateur 2013/1990
État	61.480.073	101.299.954	76.833.854	105.069.342	115.959.595	167.245.751	1,02
Communication	102.118.622	14.299.837	-*	-	-	-	-
Affaires étrangères	24.005.637	69.443.256	158.303.243	336.891.728	416.420.678	489.713.872	20,4
Culture	16.273.764	21.883.123	58.436.065	89.820.576	110.555.002	121.758.556	7,5
Finances	138.360.953	123.989.574	180.955.134	230.276.350	242.267.119	554.197.041	4,0
Économie et du commerce extérieur	42.879.457	64.476.238	72.688.975	72.982.239	74.568.263	126.111.123	2,42
Énergie	9.265.591	11.378.883	-	-	-	-	-
Classes moyennes et du tourisme	10.896.854	16.115.211	100.562.148	111.291.776	153.430.607	31.893.719	2,93
Logement	38.119.505	70.310.288	-	-	-	120.050.441	3,15
Sécurité sociale	442.696.016	761.048.292	1.094.861.812	1.579.246.420	1.970.707.571	2.635.205.816	5,95
Justice	23.118.030	33.509.429	51.363.266	220.131.536	263.270.687	129.747.746	5,61
Fonction publique et de la réforme administrative	163.323.880	208.082.990	282.945.372	445.292.463	576.277.527	711.103.643	4,35
Force publique	66.835.193	91.541.823	-	-	-	-	-
Intérieur et Grande Région	170.002.082	256.568.137	443.967.015	430.393.506	522.014.339	852.164.180	3,60
Développement durable et infrastructures	-	-	-	-	-	1.289.301.043	3,24
Environnement	19.587.133	39.507.560	22.545.594	90.094.298	85.886.504	-	-
Transports	216.985.590	336.137.992	403.506.380	565.764.097	629.800.380	-	-
Aménagement du territoire	-	913.488	-	-	-	-	-
Travaux publics	161.924.199	264.270.809	302.618.301	336.582.960	401.597.415	-	-
Éducation nationale et de la formation professionnelle	265.635.785	439.873.500	517.001.083	752.877.819	933.350.876	1.392.904.394	6,51
Enseignement supérieur et de la recherche	-	-	40.101.215	109.853.113	196.017.781	376.736.083	-
Éducation physique et des sports	6.139.480	11.803.103	-	-	-	-	-

Ministères	1990	1995	2000	2005	2008	2013	Multiplicateur 2013/1990
Famille et intégration	151.487.584	415.735.389	708.702.302	1.151.889.895	1.300.682.253	1.924.845.690	12,68
Jeunesse	1.381.511	2.955.808	-	-	-	-	-
Égalité des chances	-	-	5.182.041	8.376.304	9.549.046	13.151.558	-
Santé	103.890.788	127.188.689	92.524.994	117.742.269	118.723.146	126.847.312	1,22
Travail et emploi	53.308.635	74.205.266	110.926.378	144.589.573	225.396.916	584.060.836	10,96
Agriculture viticulture et développement rural	50.947.399	72.537.091	87.759.662	95.313.048	112.046.534	114.804.096	2,25
TOTAL DÉPENSES	2.340.663.760	3.629.075.729	4.811.784.833	6.994.479.312	8.458.522.239	11.761.842.900	5,03

*- : signifie que le Ministère n'existait pas en tant que tel cette année-là.
Source : Mémorial 1989-2012

Outre, que les montants des dépenses ne cessent d’augmenter depuis 1990, on peut voir que les Ministères les plus «dépensiers» sont :

- le Ministère de la Sécurité Sociale;
- le Ministère de la Famille et de l’Intégration;
- le Ministère de l’Éducation nationale et de la formation professionnelle;
- à partir de 2009, le Ministère du Développement durable et des infrastructures.



Par ailleurs le poids des Ministères de la Fonction publique et de la réforme administrative et celui de l'Intérieur et de la Grande Région prend une certaine ampleur non négligeable dans les dépenses de l'État puisqu'il représente pour l'année 2013, respectivement 6,05% et 7,25% du total des dépenses. Aussi faut-il noter que le Ministère du Travail et de l'Emploi occupe une place dans ce cadre moins importante tout du moins au regard de l'évolution dans le temps. Notons tout de même que pour 2013, son poids tend à être plus important que ces dernières années passant de 2,28% du total des dépenses en 1990 à 4,97% en 2013.

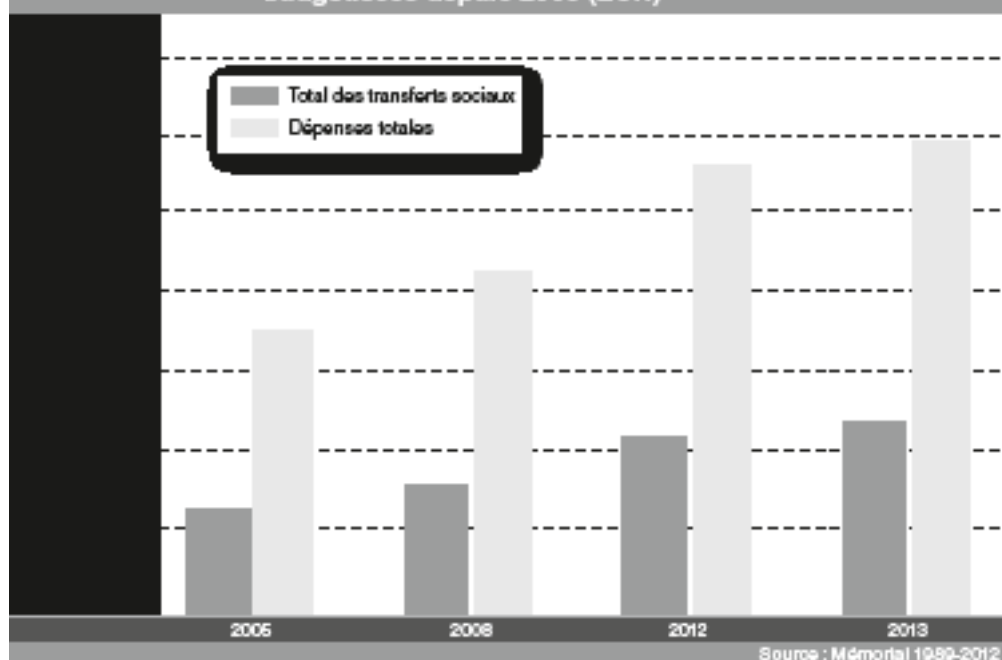
IV. Transferts sociaux : évolution des coûts pour les années 2013, 2012, 2008 et 2005

Une part importante du budget est nécessairement consacrée aux transferts sociaux. En effet de par sa mission tout gouvernement doit veiller à la juste répartition des revenus et doit dès lors ajuster ses dépenses en fonction. Au Luxembourg, on peut évaluer à environ 35-40% des dépenses consenties aux transferts sociaux.

Tableau 4 : Part des transferts sociaux dans le budget de l'État pour 2005, 2008, 2012 et 2013

	2005	2008	2012	2013
Part des Transferts sociaux dans les dépenses du budget (%)	36,26	37,07	39,34	40,08
Source : Mémorial 1989-2012				

Graphique 10 : Evolution des transferts sociaux et des dépenses totales budgétisées depuis 2005 (EUR)



Les transferts sociaux ne sont donc vraiment pas la source principale de l'augmentation des dépenses totales de l'État. Même si la tendance des transferts sociaux dans le budget est à la hausse, leur poids dans ce dernier reste plus ou moins constant.

Dans le même ordre d'idée à titre comparatif, pour l'année 2010, si le Luxembourg se situe en tête du peloton européen en ce qui concerne le total des dépenses en EUR de protection sociale par habitant (17.871 EUR), il se situe bien en-dessous de la moyenne européenne (29,37%) quant il s'agit de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB au prix de marché (22,70%)¹¹. Même si le PIB est « gonflé » de par la présence massive des frontaliers au Luxembourg, il n'en reste pas moins que les dépenses de protection sociales ne constituent pas le problème principal du portefeuille de l'État.

Les ministères principalement concernés par les transferts sociaux sont :

- le Ministère de la Sécurité sociale ;
- le Ministère de la Famille et de l'Intégration ;
- le Ministère du Travail et de l'Emploi ;
- le Ministère du Logement.

¹¹ Voir partie 3 de l'Almanach, graphique III.3.

Le tableau suivant détaille pour les 4 années étudiées ici, la répartition des transferts sociaux au sein de ces quatre ministères.

Tableau 5 : Répartition des dépenses en transferts sociaux

Ministères	2005	2008	2012	2013
BUDGET MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, dont :	1.579.246.420	1.970.707.571	2.484.322.490	2.635.205.816
Assurance pension contributive	836.658.680	1.071.943.254	1.303.014.657	1.343.113.470
Participation de l'État au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature	437.000.000	580.900.000	851.567.245	878.241.000
Participation de l'État au financement de l'assurance dépendance	111.910.000	140.000.000	175.000.000	222.301.272
Mutualité des employeurs			25.000.000	94.500.000
Assurance accidents	18.891.000	5.377.173	40.421.624	6.130.000
Somme des transferts sociaux	1.404.459.680	1.798.220.427	2.395.003.526	2.544.285.742
%	88,93	91,25	96,40	96,55
BUDGET MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION dont :	1.151.889.895	1.300.682.253	1.846.373.458	1.924.845.690
Service d'action socio-familiale. Enfants et adultes	121.939.934	152.616.252	286.707.003	358.880.906
Fonds national de solidarité	168.518.215	216.096.919	320.089.323	308.534.390
Participation de l'État au financement des allocations familiales: contribution de l'État	189.955.000	240.780.000	290.871.000	304.620.000
Versement par l'État des cotisations dues pour le financement des allocations familiales	144.135.000	181.664.000	219.589.000	227.333.000
Prise en charge par l'État du boni pour enfants.			212.276.000	215.866.000
Participation de l'État au financement des allocations familiales	230.016.000	189.566.000	105.976.000	87.864.000
Prise en charge par l'État de l'allocation d'éducation	73.771.000	71.302.000	67.782.000	68.856.000
Prise en charge par l'État des indemnités pour le congé parental	39.688.000	48.876.000	61.278.000	55.983.000
Somme des transferts sociaux	968.023.149	1.100.901.171	1.564.568.326	1.627.937.296
%	84,04	84,64	84,74	84,57
BUDGET MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI dont :	144.589.573	225.396.916	427.161.996	584.060.836
Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité	91.770.000	120.400.000	228.506.847	377.333.148
Dotations extraordinaires du fonds pour l'emploi.	10.000.000	50.000.000	120.000.000	125.000.000
Somme des transferts sociaux	101.770.000	170.400.000	348.506.847	502.333.148
%	70,39	75,60	81,59	86,01
BUDGET MINISTÈRE DU LOGEMENT dont :	84.853.213*	121.772.448*	126.699.238	120.050.441
Aide au logement : subventions d'intérêt	52.000.000	55.000.000	45.000.000	30.000.000
Aide au logement : primes de construction et d'acquisition)	10.000.000	11.000.000	9.500.000	9.500.000
Somme des transferts sociaux	62.000.000	66.000.000	54.500.000	39.500.000
%	73,07	54,20	43,02	32,90

Ministères	2005	2008	2012	2013
Somme des dépenses des 4 Ministères	2 960 579 101	3 618 559 188	4 884 557 182	5 264 162 783
Somme totale des transferts sociaux dans les 4 Ministères	2 536 252 829	3 135 521 598	4 362 578 699	4 714 056 186
% des transferts sociaux dans les dépenses des 4 Ministères	85,67	86,65	89,31	89,55
Dépenses totales du Budget	6 994 479 312	8 458 522 239	11 088 172 184	11 761 842 900
% des transferts sociaux dans les dépenses totales du Budget	36,26	37,07	39,34	40,08
En 2005 et 2008 le Logement faisait partie intégrante du Ministère des Classes moyenne et du tourisme, les deux sommes ont été recherchées dans la ligne budgétaire correspondant au logement au sein de ce Ministère.				
Source : Mémorial 1989-2012				

Le Ministère de la Sécurité sociale consacre en 2013, 96,55% de ses dépenses aux transferts sociaux. Ces dépenses se répartissent majoritairement entre l'assurance pension contributive et la participation de l'État au financement de l'assurance maladie.

Le Ministère de la Famille et de l'Intégration dépense en moyenne 84% pour les transferts sociaux. Les plus grosses dépenses se concentrent sur les services d'action socio-familiale enfants-adultes, la contribution au Fonds national de solidarité (dont le RMG), la contribution de l'État au financement des allocations familiales et au versement par l'État des cotisations dues à la Caisse Nationale des Prestations Familiales depuis 1994.

Le Ministère du Travail et de l'Emploi contribue quant à lui dans les transferts sociaux à la hauteur de 70,4% de son budget en 2005, de 75,6% en 2008, de 81,6% en 2012 pour atteindre les 86% en 2013. Ces dépenses de transferts se reflètent au travers des postes du versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité et de la dotation extraordinaire du fonds pour l'emploi.

Enfin le Ministère du Logement participe aux dépenses de transferts sociaux pour un pourcentage qui décroît au fil du temps, puisqu'en 2005, 73% des dépenses du Ministère étaient pour les transferts sociaux alors qu'en 2008, 2012 et 2013, ce ratio passait respectivement à 54,2%, 43,0% et 32,9%. Dans ce cas précis du Ministère du Logement, les investissements en capitaux sont devenus plus importants, tandis que proportionnellement les aides à la construction et à l'acquisition ont diminué par rapport à l'ensemble des dépenses.

V. Conclusions

Après cette analyse longitudinale des recettes, des dépenses, des soldes budgétaires, du financement des transferts sociaux...est-il possible de tirer des conclusions sur la bonne gestion du pays ?

Le premier constat doit se faire par rapport aux recettes, en effet celles-ci manquent fortement pour faire face au déficit budgétaire annoncé pour 2013. Elles restent toujours proportionnelles aux dépenses et ne parviennent pas à décoller et couvrir largement les

dépenses. Spécialement en ce qui concerne les recettes en capital, elles sont marginales et le solde budgétaire en capital reste négatif et s'aggrave depuis 1990. Les dépenses en capital quant à elles ne cessent de s'accroître. Très peu de dépenses sociales se retrouvent dans les dépenses en capital, sauf à considérer l'investissement dans la pierre destiné au secteur social, dont notamment l'aide au logement (primes des constructions et d'acquisition) qui a une légère tendance à se tasser.

Ensuite, un autre sujet est celui de l'impôt, la réforme fiscale de 2001 et 2002 a sans doute contribué au manque de rentrées au niveau des recettes. La part des impôts directs et indirects dans les recettes rejoint le niveau atteint en 2000 seulement en 2013. Cette réforme fiscale en faveur des ménages et des entreprises a créé un manque à gagner certain pour l'État.

Quant aux transferts sociaux, leur coût ne fait pas s'envoler le niveau des dépenses du pays. Ils sont indéniablement nécessaires pour le bon déroulement de la société et n'entament qu'une portion maîtrisée de la richesse du pays.

Pour conclure et compléter l'étude, il est important de dresser le bilan de l'Administration Centrale et de l'Administration publique au Luxembourg. En effet, les comptes de l'Administration publique comprennent ceux de l'Administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale. Les comptes de l'Administration centrale quant à eux incluent les recettes et les dépenses de l'État, des fonds spéciaux de l'État ainsi que de certains services et établissements publics couverts par l'autorité étatique. Ces deux préceptes d'Administration centrale et publique sont deux éléments clés pour l'Union européenne et l'encadrement budgétaire des États membres, à savoir le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC). Ce dernier vise donc à assurer le respect d'un objectif de finances «saines et équilibrées». Pour ce faire plusieurs critères doivent être respectés :

- le ratio déficit public en pourcentage du PIB doit être inférieur à 3%, ce déficit public étant celui de l'Administration publique au total ;
- le ratio dette publique par rapport au PIB doit être inférieur à 60%.

Les États membres demeurent dès lors responsables de leur politique budgétaire mais s'engagent à respecter les règles de discipline budgétaire qui figurent au Traité de Maastricht et au Programme de stabilité.

Au Luxembourg, pour l'année 2013, le déficit projeté de l'Administration publique est de l'ordre de 382,9 millions EUR, soit 0,8% du PIB¹². Par rapport au budget de 2012, le solde négatif de l'Administration publique s'est amélioré puisque celui-ci était estimé à 2% du PIB, mais il faut aussi souligner que ce même solde était positif en 2008 et représentait

12 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/11-novembre/06-frieden/budget_2013.pdf.

3 %¹³ du PIB. Donc, depuis 5 années, la situation s'est relativement dégradée puisque le Luxembourg est passé d'un solde financier excédentaire à un solde déficitaire. Quant au ratio de la dette publique du Luxembourg par rapport à son PIB, il était nettement inférieur à la limite des 60 % puisqu'il atteignait 20,9 % à la fin du troisième trimestre de 2012¹⁴.

Concernant les avis respectifs de la Chambre de Commerce¹⁵ et de la Chambre des Salariés¹⁶ relatifs au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2013, il s'avère qu'ils sont assez contradictoires. Les premiers criant à la dérive du pays et les seconds vantant une situation budgétaire saine. La Chambre de Commerce parle d'une «*économie ouverte, dépourvue d'un marché intérieur de taille critique l'abritant quelque peu des courants conjoncturels européens et mondiaux défavorables, le Luxembourg est actuellement fortement secoué par la crise. (...) De surcroît, le Luxembourg s'enfonce dans un déficit structurel. En effet, les réponses apportées et les mesures de consolidation mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas permis une inversion de la tendance à la hausse du déficit, qui continue de se creuser au lieu de se résorber*»¹⁷. De plus, la Chambre de Commerce condamne la hausse généralisée des charges fiscales et le peu d'effort réalisé dans le cadre de la diminution des dépenses, notamment en termes de dépenses sociales. Or, la Commission européenne dans son évaluation du programme national de réforme pour 2012 et du programme de stabilité pour le Luxembourg met en avant l'effort réalisé par une réduction des dépenses et recommande une augmentation des recettes passant par l'instauration d'une taxe et d'un impôt de solidarité. Par ailleurs, la Commission souligne le fait que le ratio fiscalité au Luxembourg est globalement dans la moyenne de l'UE et plus faible que celui des pays voisins. Qui plus est, la taxation tant du capital que du travail est l'une des plus faibles de l'UE¹⁸.

La Chambre des Salariés a un tout autre point de vue que la Chambre de Commerce et insiste sur la nécessité de «*prendre en considération non pas le PIB en volume¹⁹, mais le PIB en valeur²⁰, car les recettes fiscales dépendent de l'évolution de ce dernier. Ainsi, le PIB en valeur a affiché en 2010 une croissance de 10,8 %, la deuxième plus forte progression depuis l'an 2000*»²¹. En 2011, la croissance du PIB en valeur a été de 6,8 % soit, la sixième meilleure performance sur douze années. Toujours selon la Chambre des Salariés, le problème du

13 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2012/10-octobre/02-frieden/3-evolution04-13.pdf.

14 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23012013-AP/FR/2-23012013-AP-FR.PDF.

15 Chambre de Commerce (2012).

16 Chambre des Salariés (2012).

17 Chambre de Commerce (2012), p.2.

18 Commission européenne (2012).

19 PIB en volume tient compte des effets de l'inflation et est donc aussi appelé PIB à prix constant.

20 Est aussi appelé PIB au prix du marché.

21 Chambre des Salariés (2012), p.9.

budget du Luxembourg se situe du côté des recettes, qui ont, depuis la réforme fiscale de 2001 et 2002, diminuées sur une projection linéaire de 44 à 40% du PIB, alors que dans cette projection, les dépenses ont baissé de 40 à 39%. Mais *«pour 2013, il semblerait que, en valeur absolue, on connaisse le phénomène inverse pour l'Administration centrale. Si, à son niveau, l'hypothèse des recettes progressant en 2013 plus rapidement que les dépenses se vérifie, le déficit 2013 pourrait être moins élevé que celui de 2012»*²².

En résumé, pour la Chambre de Commerce le déficit budgétaire devrait être comblé par une meilleure gestion des dépenses et nullement par une augmentation des recettes (trop souvent réalisée par un accroissement des charges fiscales). Pour la Chambre des Salariés, c'est totalement l'inverse, le déficit devrait être comblé par une augmentation substantielle des recettes, et certainement pas par une diminution des dépenses qui serait contreproductive en période de crise internationale. Dans ce cadre, il convient de noter que dans le Fiscal Monitor datant d'octobre 2012 du Fonds Monétaire International (FMI), on trouve l'idée qu'en termes de justice sociale et pour améliorer la situation des finances publiques, il est préférable de relever les impôts que de baisser certaines prestations sociales²³.

Concluons que le résultat n'est ni blanc, ni noir : il est gris ! A côté des préoccupations qu'il faut avoir pour garder le Budget de l'État sur la bonne trajectoire et pour éviter un dérapage des dépenses à l'avenir, il faut aussi se rendre à l'évidence que la réforme des impôts du début des années 2000 a eu pour effet de priver l'État des recettes qui auraient été nécessaires dans le temps pour pouvoir alimenter un «fonds pour l'avenir» et qui seraient nécessaires pour un équilibre budgétaire maintenant et pour les années à venir. Si dépenses plus élevées il y avait, c'était à cause des dépenses volontaires pour contrer la ou les crises (en 2005 et 2009-2013 surtout). Certes faudra-t-il aussi jeter un regard critique sur les dépenses sociales, mais qui augmentent, du moins en partie, aussi parce qu'il y a crise. De toute façon une «guérison» des finances publiques ne peut se faire en privant des moyens nécessaires ceux qui vivent en bas de notre échelle de revenus, mais plutôt par une solidarité de ceux qui font partie des couches plus nanties de la population. Pour qu'une telle solidarité puisse être acceptée, il est important de parler franc et de ne pas succomber aux tentations des paroles populaires, qui apparemment expliquent si bien la réalité et ont comme conséquences que la solution se trouve chez autrui, mais jamais chez moi. Que dans les mois qui viennent, et surtout en attendant les élections de juin 2014, les politiciens prennent leur responsabilité.

22 Chambre des Salariés (2012), p.25.

23 FMI (2012).

BIBLIOGRAPHIE

CHAMBRE DE COMMERCE (2012): Budget de l'État 2013 - Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent! Avis relatif au Projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2013 (4036TCA/WMR). Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIES LUXEMBOURG (2012): Avis I/60/2012 relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2013. Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2012): Évaluation du programme national de réforme pour 2012 et du programme de stabilité du Luxembourg. Recommandation pour une recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2012-2015. Document de travail des services de la Commission. Bruxelles.

EUROSTAT (2013): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23012013-AP/FR/2-23012013-AP-FR.PDF

EUROSTAT (2013): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/table/description.jsp>

FONDS MONÉTAIRE EUROPEEN (2012): Taking Stock – A Progress Report on Fiscal Adjustment. Fiscal Monitor October 2012. Washington.

INSTITUT NATIONAL D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2008): Éléments de cours de finances publiques. Luxembourg.

Sources pour constituer les divers tableaux et graphiques:

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1989): Loi du 22 décembre 1989 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1990, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1994): Loi du 24 décembre 1994 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1995, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1999): Loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2000, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2004): Loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2005, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2007): Loi du 21 décembre 2007 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2008, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2011): Loi du 16 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2012, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2012): Loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2013, Luxembourg.

Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires.

CHARLES BERRANG, NATHALIE GEORGES, ROBERT URBÉ

En Novembre 2012 Caritas Luxembourg a présenté les résultats de l'étude sur les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires, réalisée par le service Recherche et Développement de Caritas Luxembourg, commanditée par la Gréng Stëftung et Caritas Luxembourg, et cofinancée par la Green European Foundation. Le STATEC¹ et surtout l'IGSS² nous avaient particulièrement soutenus dans ce travail. Nous publions ici un court aperçu de cette étude³.

Introduction

Depuis quelque temps et en relation manifeste avec la crise de plus en plus de voix se font entendre réclamant une sélectivité sociale plus grande concernant les transferts sociaux. «Sélectivité sociale» et «réformes structurelles» sont devenues des passe-partout dans le discours politique sans que l'auteur dans la majorité des cas ne fasse la moindre allusion à quoi il pense plus précisément. Mais, il est aisé de constater que les arrière-pensées ont clairement pour but des économies à réaliser pour le budget de l'État plutôt que de clamer une plus grande justice sociale. Cependant, rares sont les propositions concrètes où des économies en matière de transferts sociaux seraient possibles.

Et si l'on regarde de plus près les propositions faites par la population suite à la demande du Premier Ministre après la présentation du projet de loi pour le budget de l'État 2013, donc les «propositions nobles», l'on remarque tout de suite qu'elles sont ou bien impossibles à réaliser (couper l'octroi des allocations familiales aux frontaliers p.ex.) ou bien entachées d'un repli sur soi, d'un manque de solidarité voire de xénophobie (réduire l'aide au développement p.ex.).

1 Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg.

2 Inspection générale de la sécurité sociale.

3 Les détails peuvent être consultés en commandant l'étude auprès de Caritas Luxembourg ou en la téléchargeant sur <http://www.caritas.lu/Files/Publications/Etude%20transferts%20sociaux.pdf>.

L'objet de l'étude

Les transferts sociaux sont organisés en partie en tant qu'assurance et en partie en tant qu'acte de solidarité sociale. Parfois les deux dimensions s'entrecoupent et souvent le financement prévoit des cotisations en fonction du revenu. Le premier objectif des assurances sociales est celui d'instaurer des revenus de remplacement pour ceux qui ont à affronter un risque de vie (maladie, accident, invalidité, chômage, âge élevé,...). Ces revenus de remplacement se basent sur la solidarité de groupes ou nationale et s'orientent parfois moins, parfois plus aux rémunérations touchées avant l'incident en question. Par extension un autre objectif des transferts sociaux est celui de maintenir un degré certain d'équité sociale en instaurant des compléments pour soutenir les personnes disposant de revenus modestes.

Non seulement pour des raisons de légitimation politique il est dès lors évident que, les politiques sociales ne peuvent pas viser uniquement les personnes disposant des revenus les plus faibles. Et pourtant les transferts sociaux ne sont légitimés que pour autant qu'ils assurent, d'une part, les risques sociaux et que d'autre part, la redistribution des revenus opérée joue particulièrement en faveur des plus faibles.

L'analyse présentée ici a comme objectif de dresser un tableau complet (en dehors de l'assurance vieillesse) des mesures comprises communément dans les transferts sociaux et d'évaluer leur impact redistributif, particulièrement en faveur des ménages économiquement plus faibles. Dans un second temps, l'étude présente et discute des potentiels d'économies pour les différents types de transferts en précisant les préjudices sociaux que ces économies pourraient entraîner : impact sur d'autres transferts sociaux ou sur les impôts, mais surtout les conséquences pour la situation des différentes couches de la population ainsi que sur la cohésion sociale.

La présente recherche se situe clairement dans le court terme, à un moment où un maximum d'économies est recherché pour rééquilibrer le budget de l'État. Nous avons dès lors laissé délibérément de côté des pistes de réflexion qui nécessitent des réformes plus profondes du système des assurances sociales. C'est pour cette raison également que nous n'avions pas inclus dans le périmètre de la recherche l'assurance vieillesse, qui était en ce moment discutée dans le contexte d'un projet de réforme. Ceci se justifie d'autant plus que l'influence de ces changements sur le budget de l'État n'est qu'indirecte respectivement ne se montrera pas sur le court terme.⁴

4 Notons néanmoins que Caritas a émis en septembre 2011 un avis concernant la réforme du système des pensions, voir CCL (2011).

Les conclusions finales donnent des pistes à réfléchir et peuvent nourrir la discussion politique autour des finances publiques ô plus difficile en ces temps de crise.

Les diverses fiches reprenant 13 catégories de transferts sociaux analysés, montrent qu'il n'y a pratiquement pas de grandes potentialités pour réaliser des économies. Ou bien il s'agit de petits montants qui ne changeront guère la donne, ou bien lorsqu'il s'agit de montants significatifs, il faut se méfier des conséquences. Leurs implications négatives sur la solidarité, la cohésion sociale et l'ensemble du système social luxembourgeois sont telles qu'on devrait y renoncer, non sans apprécier le fait que des économies dans une catégorie de transferts sociaux (p.ex. l'indemnité de chômage) peuvent induire des augmentations dans une autre catégorie (p.ex. le Revenu Minimum Garanti, RMG).

Ceci vaut effectivement dans le domaine du **travail**, où les économies réalisables pour **l'assurance chômage** pèseront sur d'autres dépenses, notamment le RMG et leur effet général serait plus que restreint.

Pour **l'assurance accident** l'analyse a été difficile à cause des récents changements législatifs. Des économies substantielles n'ont pas pu être dégagées dans l'état actuel des choses et comme il a été dit dans l'introduction, une analyse comportant des réformes structurelles dans les différents domaines des assurances sociales dépasse le périmètre de notre étude.

Pour ce qui est des transferts sociaux dans le domaine de la **maladie** et de la **vieillesse** (hormis les pensions elles-mêmes comme expliqué dans le chapitre I. (Introduction : contexte et objectifs), la situation n'est pas substantiellement différente. Ainsi en matière d'**assurance maladie-maternité**, nous n'avons pas pu dégager de grands potentiels d'économie, sauf à toucher à la caractéristique de l'assurance même, c.-à-d. de refuser aux ménages disposant de revenus jugés suffisants le même degré de remboursements des frais de médecin ou de médicaments. Pourtant ceci enlèverait intégralement le caractère « assurance » au système et ne peut être justifié à l'heure actuelle pour des raisons de cohésion sociale. Des économies « essentielles » dans le domaine des coûts substantiels des soins hospitaliers dépassent largement le cadre de la présente étude. Il reste que la prolifération des laboratoires d'analyse privés constitue un coût supplémentaire pour l'assurance maladie non négligeable. L'IGSS y est attentif et a d'ores et déjà proposé des mesures utiles.

Pour **l'assurance dépendance** il est difficile d'imaginer des économies étant donné que les transferts concernent les « actes essentiels de la vie » en cas de dépendance des personnes. Pourtant, l'assurance dépendance figure également parmi les assurances qui ont recours à des ressources autres que les cotisations sur le travail rémunéré et ceci de façon emblématique. Il serait donc utile d'étudier l'extension du recours à des ressources d'autre type, respectivement de prévoir des prélèvements plus importants. Cette piste qui reste à creuser du côté du financement s'applique également à d'autres transferts sociaux.

Quant à l'**accueil gérontologique**, comme il s'agit justement d'une aide nécessaire pour des personnes fragilisées et en manque de ressources financières, une source d'économies n'y a pas pu être trouvée.

Concernant le **forfait d'éducation (Mammerent)** les économies possibles sont assez modestes (2,3 millions EUR par génération à partir de 2016 seulement) si elles ne s'appliquent pas aussi aux bénéficiaires déjà reconnus par le système. Si on allait retirer, même rétroactivement le droit au forfait d'éducation aux ménages disposant d'un revenu équivalent de moins de 1,5 SSM, les économies potentielles seraient de 33 millions EUR. Dans ce cas il faudrait néanmoins prévoir une certaine incompréhension de la part des concernées.

Pour ce qui est des transferts visant particulièrement les populations économiquement moins bien loties, l'analyse du dispositif **Revenu Minimum Garanti** n'a pas fourni d'indice pour des économies substantielles. Mais l'esquisse d'une réforme qui permettrait de différencier la hauteur du RMG selon les coûts de logement des ménages concernés tout en l'adaptant aux dépenses réelles à effectuer, pourrait mener à une plus grande justice sociale sans pour autant engendrer des coûts supplémentaires.

L'**allocation de vie chère**, s'adressant précisément aux plus pauvres, ne saurait pas donner place à des économies sans entraver justement la situation de ces couches les plus pauvres de la population.

La catégorie des prestations familiales, et surtout **les allocations familiales**, représentent plus ou moins la seule catégorie où des coupes sensibles dans le système social mèneraient selon l'exemple choisi à des économies significatives de l'ordre de 175 millions EUR. La mesure à cet effet priverait les ménages disposant d'un revenu d'au moins 5 fois le SSM du bénéfice des prestations familiales. Ceci représenterait non seulement une entrave au principe de l'universalité, pourtant invoqué par ailleurs de la part du gouvernement lors de la réforme des bourses pour étudiants en remplacement des allocations familiales pour enfants âgés de plus de 18 ans, mais mettra aussi en cause la cohésion sociale et l'esprit de solidarité. Si en effet les enfants de certaines couches de la population n'étaient plus bénéficiaires des allocations familiales (alors que ce sont précisément leurs parents qui contribuent le plus aux impôts encaissés, base sur laquelle seraient payées les allocations pour les autres), le sentiment de se devoir soustraire à cette solidarité faussée pourrait inciter non seulement à la fraude et à l'évasion fiscale, mais surtout à un cloisonnement entre différentes couches de la population. D'ailleurs, une telle politique ne ferait que creuser l'écart déjà existant entre familles avec et sans enfants et donc réduirait forcément la justice sociale, même si elle s'appliquerait seulement à des couches plus aisées pouvant supporter plus facilement des réductions de revenus correspondant aux allocations familiales. La réduction de revenu toucherait justement les familles avec enfants et laisserait indemnes celles sans enfants. Une

toute autre piste à suivre serait celle de remplacer une partie des allocations familiales par des prestations en nature, telle que cela a été le cas quand en 2006 l'argumentation a été avancée que l'augmentation des dépenses au niveau de l'État et des communes pour l'offre de places en services d'éducation et d'accueil et en assistance parentale (ainsi que plus tard l'introduction de chèques-service) balancerait la désindexation des prestations familiales. Dans le cas des allocations familiales on se retrouve finalement face à la même question que pour l'assurance dépendance : si justice doit donc être trouvée quant à la participation plus forte des couches plus nanties au financement public, ce but ne pourrait-il pas être atteint plus facilement à travers une imposition plus forte des revenus plus élevés ? Une pareille imposition ne toucherait non seulement tous les revenus (au-delà des revenus du travail), mais ferait participer à l'effort aussi les familles sans enfants⁵.

D'ailleurs, il s'agit ici d'un argument plus général qu'on retrouve également dans le dernier Fiscal Monitor du Fonds Monétaire International : en termes de justice sociale, il est préférable de relever les impôts que de baisser certaines prestations sociales, si des aménagements doivent être trouvés pour améliorer la situation des finances publiques⁶.

Concernant le système de **chèques-service accueil**, il reste à répéter que le dispositif était initialement prévu comme une étape transitoire vers la gratuité généralisée de la garde d'enfants. Pourtant, les augmentations de la participation des parents en vigueur depuis septembre 2012 et projetées dans le cadre du budget 2013 ne vont pas seulement dans l'autre direction, mais frappent encore une fois les familles avec enfants, déjà désavantagées vis-à-vis de leurs pairs sans enfants. Ceci est d'autant plus vrai que les seuils de revenu prévus actuellement ne tiennent pas compte de la composition des ménages, par exemple en ayant recours à des seuils exprimés en revenu équivalent adulte. Finalement, il faut noter que les économies réalisées ou réalisables de cette façon sont plutôt d'ordre symbolique, mais donnent un mauvais signal puisqu'ils renforcent les inégalités existantes entre ménages avec enfants et ménages sans enfants, sans alléger le déficit public de façon substantielle.

L'aide financière pour études supérieures cependant ouvrirait des voies à des économies en revenant à l'ancien système, tout en oubliant l'argument avancé de l'autonomie des étudiants envers leurs parents. Il n'est pas à nier cependant que les étudiants issus de ménages plus nantis profitent plus du nouveau système que ceux issus de couches moins aisées.

Dans le domaine **des aides au logement**, l'on s'aperçoit que l'application de seuils de revenus n'est pas généralisée. L'introduction de tels seuils au-dessus desquels des subventions

5 L'argument qu'une justice sociale au niveau des impôts supposerait que pour les frontaliers les revenus du ménage autres que le salaire perçu à Luxembourg devraient être connus ne joue pas particulièrement contre cette idée, parce qu'il vaut pour chaque changement proposé au niveau des allocations familiales.

6 Voir FMI (2012).

ne seraient plus octroyées pourrait mener à plus de justice sociale, et à quelques économies. D'autre part l'introduction imminente d'une subvention au loyer est à saluer, alors qu'il faut encore attendre d'en apprendre l'aménagement concret. Il reste que le marché du logement locatif pourrait gagner en équité sociale par un renforcement de la construction locative (surtout à coût modéré) accompagnée d'un meilleur contrôle de l'évolution des loyers.

Pour ce qui est **des primes à l'assainissement énergétique**, la même remarque que celle dans le domaine des aides au logement s'impose : ne plus octroyer des aides aux ménages plus nantis mènerait à certaines économies, mais non substantielles.

Une remarque est à faire à la fin de cette étude : tandis que la plupart des transferts sociaux ne s'adressent pas seulement aux résidents mais aussi aux frontaliers, ceci n'est pas le cas pour les mesures d'aide sociale, respectivement celles qui ne découlent pas du statut de salarié⁷. Les économies réalisées sur les transferts sociaux toucheraient évidemment résidents et frontaliers de la même manière, tandis que des changements plus systémiques peuvent aussi toucher plus les frontaliers que les résidents. Ceci est aussi un facteur de la cohésion sociale, parce qu'une discrimination vécue par les frontaliers n'améliore pas les relations de travail, c'est le moins qu'on puisse dire.

Enfin le message de cette étude se résume comme suit : des réductions dans le système des transferts sociaux sont ou bien négligeables dans leur ampleur, ou bien s'ils menaient à des économies significatives auraient d'autres conséquences négatives de sorte qu'elles seraient plutôt à éviter. Une participation des couches plus nanties devrait plutôt s'opérer par une adaptation de l'échelle des impôts et des assiettes de financement des transferts sociaux en général.

7 Voir Union Européenne (2004) et Union Européenne (2011).

Bibliographie

CCL (2011): Confédération Caritas Luxembourg: Für eine gerechte Rentenreform in einer inklusiven Gesellschaft, Anmerkungen zur geplanten Rentenreform, Stellungnahme des Caritasverbandes, voté par le Conseil d'administration le 19 septembre 2011, http://www.caritas.lu/Files/Avis_zur_Rentenreform.pdf.

FMI (2012): INTERNATIONAL MONETARY FUND, Fiscal Monitor. Taking Stock – A Progress report on fiscal adjustment, World Economic and Financial Surveys, Washington.

UNION EUROPÉENNE (2004): Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JOJEU L 314 du 7.6.2004), Luxembourg.

UNION EUROPÉENNE (2011): Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JOJEU L 414 du 27.5.2011), Luxembourg.

Pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen – Einstieg in einen Entwicklungsprozess

DANIELLE SCHRÖNEN

1. Nach der quantitativen die qualitative Offensive?

Die Luxemburger Kindertagesbetreuung hat sich seit 2005 – mit der großherzoglichen Verordnung betreffend die Maisons Relais¹ – stark entwickelt. Eine Kindertageseinrichtung für Kinder im Alter von 3-12 Jahren gibt es inzwischen in jeder Gemeinde (oder Gemeindesyndikat). Nach dieser quantitativen Offensive drängt sich umso stärker die Frage nach der pädagogischen Qualität auf. Die Universität Luxemburg forscht zum Thema², einzelne Trägerorganisationen bauen Weiterbildungsstrukturen³ auf, die „Association professionnelle des éducateurs gradués“ (APEG) bringt das Thema regelmäßig zur Sprache, Berichte einzelner sind in der Presse nachzulesen⁴. Das Ministerium für Familie und Integration hat sich der Frage auch angenommen und im vergangenen Jahr eine Reihe Änderungsvorschläge auf den Instanzenweg geschickt:

- Projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse⁵;
- Projet de règlement grand-ducal du (...) concernant l'assurance de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les services pour jeunes⁶;
- Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale⁷;

1 Cf. Gouvernement luxembourgeois (2005): Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants.

2 http://www.fr.uni.lu/sustainability/facilities/position_statement_on_child_care.

3 Fortbildung und Weiterbildung werden gerne als Synonym gebraucht. Im Prinzip geht es bei Fortbildung um die Erweiterung von Kenntnisse und Fertigkeiten im Beruf. Weiterbildung hingegen dient der Qualifizierung. Da im Kindertagesbereich immer mehr Personal keine Ausbildung hat, ist es befremdend von „Fortbildung“ zu sprechen. Es gibt aber kaum Möglichkeiten zur Weiterbildung für nicht Qualifizierte, sprich berufsbegleitende Aus- und Weiterbildungen. In diesem Text wird „Welt-Atelier“ als Fortbildung bezeichnet, da sie sich an qualifiziertes Personal richtet und im zuvor genannten Sinn genutzt werden kann. Generell wird der Begriff „Weiterbildung“ gebraucht.

4 Z.B. Kunzmann (2013).

5 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012a).

6 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012b).

7 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012c).

- Projet de règlement grand-ducal du (...) concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants⁸;
- Projet de règlement grand-ducal régissant les modalités d'exécution du „chèque-service accueil“⁹;
- Projet de règlement grand-ducal du (...) concernant le plan communal de l'enfance et de la jeunesse¹⁰;
- Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 2009 sur la jeunesse¹¹.

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen

Lois (2)	<p>... la loi sur l'enfance et la jeunesse</p> <p>modifiant la loi du 04.07.2008 sur la jeunesse</p> <p><i>QUALITE – processus éducatif</i></p>	<p>Loi dite ASFT</p> <p><i>QUALITE – infrastructures</i></p>	<p>... loi sur l'Assistance Parentale</p> <p>modifiant la loi du 30.01.2007</p>
RGD Règlement Grand-Ducal (5)	<p>... concernant l'assurance de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les services pour jeunes</p> <ul style="list-style-type: none"> • cadre de référence « Education non-formelle des enfants et des jeunes » • concept d'action général • journal de bord, documentant la répartition des tâches et les activités des services • système de monitoring de la pratique éducative par des agents régionaux • coordination de la formation continue <p>... concernant le plan communal de l'enfance et de la jeunesse</p> <ul style="list-style-type: none"> • simplifier la procédure actuelle du plan communal jeunesse • création du plan communal enfance <p>... régissant les modalités d'exécution du chèque-service accueil (CSA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • nouvelle base légale (CSA) • mise en place d'un système d'assurance de la qualité pédagogique des services participant au CSA ou bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat <p>... modifiant le RGD modifié du 09/01/2009 sur la jeunesse</p> <ul style="list-style-type: none"> • missions du personnel, organisation interne SNJ 	<p>... concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants</p> <p>abroger et remplacer 2 RGDs à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • RGD du 20.12.2001 – gestionnaires de structures d'accueil sans hébergement pour enfants • RGD du 20.07.2005 gestionnaires de maison relais pour enfants <p>Mesures prioritaires:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sécurité • Qualifications du personnel • CIEs d'encadrement • Formation continue • Disponibilité concertations 	<p>Modifications garantissant une analogie avec les dispositions de la démarche qualité du</p> <ul style="list-style-type: none"> • processus éducatif et • des infrastructures <p>tout en tenant compte des spécificités de l'assistance parentale</p>

 ne sera pas modifié

Quelle: Meisch 2012

8 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012d).

9 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012e).

10 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012f).

11 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012g).

Zu erkennen ist auf den ersten Blick, dass die non-formale Bildung keinen einheitlichen Rahmen erhält, sondern dass die bestehenden Gesetzgebungen nachgebessert wurden. Was ist die Intention des Ministeriums? Diese hat Nico Meisch, Leiter der Division „Famille, Enfance & Jeunesse“, u.a. im Dezember 2012 vorgestellt¹².

Qualitätsfragen im Bereich non-formaler Bildung betreffen Kinder und Jugendliche und daher sollen beide Bereiche besser koordiniert werden¹³. Ein Bildungsrahmenplan für die non-formale Bildung ist in Ausarbeitung¹⁴. Jede Maison Relais muss in Zukunft ein pädagogisches Konzept aufzeigen können, das sich an diesem Rahmenplan orientiert. Die tägliche Arbeit muss dahingehend dokumentiert werden, dass ersichtlich wird, wie das Konzept umgesetzt wird (Journal de bord). Als Hilfestellung bei der Erarbeitung des Konzeptes und seiner Umsetzung sieht das Ministerium einerseits Fortbildungsangebote und andererseits ein Monitoring durch regionale SNJ-Agenten vor¹⁵. Zudem sollen Gemeinden zukünftig einen „plan communal enfance“ vorlegen¹⁶.

Infrastruktur- und Personalfragen werden bei der Erteilung des „Agrément“ geklärt¹⁷ – hierüber wacht die Division IV des Ministeriums: Famille, Enfance et Jeunesse.

Parallel zu den Kindertageseinrichtungen haben auch Tageseltern mit Änderungen im Bereich der Infrastrukturen und des pädagogischen Prozesses zu rechnen¹⁸. Man muss

12 Meisch (2012).

13 Cf. Projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

14 Erste Elemente wurden vom Ministerium für Familie und Integration und dem vom Ministerium beauftragten Charlotte Bühler Institut am 31. Januar 2013 präsentiert. <http://enfancejeunesse.lu/sites/enfancejeunesse.lu/files/documents/CBI%20P%C3%A4dagogische%20Orientierung.pdf>; siehe auch Charlotte Bühler Institut (2009).

15 Cf. Projet de règlement grand-ducal (...) concernant l'assurance de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les services pour jeunes. Der „Service National de la Jeunesse“ erhält zusätzliche Missionen im Rahmen der non-formalen Bildung. Hier werden laut Gesetzesprojekt auch die Agenten des Monitoring im Organigramm angesiedelt sein.

16 Zu erwähnen wäre in dem Kontext auch noch der „plan d'encadrement périscolaire“ (PEP). Dieser ist der Schulorganisation zugeordnet, aber von den Ministerinnen für Familie und für Bildung unterzeichnet. Der PEP taucht dementsprechend auch nicht in den vorgestellten Gesetzesvorlagen auf. Er hat aber Auswirkungen auf die Arbeiten, um die es hier geht. Beim Lesen könnte man zum Schluss kommen, dass die Maison Relais jetzt den Bildungszielen der Schule unterstellt ist und diese unterstützen muss. Dabei betonen derzeitige Publikationen des Ministère de la Famille et de l'Intégration gerade die Wichtigkeit und auch die Eigenständigkeit der non-formalen Bildung. Positiv zu bewerten ist, dass Schule und Maison Relais gefordert sind, an einem Strang zu ziehen, zum Wohl der Kinder. Die Überbrückung dieses interministeriellen, systemischen Abgrunds könnte auch ein Schritt in Richtung Ganztagschule sein. Cf. Règlement grand-ducal du 16 mars 2012 portant a) exécution de l'article 16 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, relatif à l'encadrement périscolaire, (...).

17 Cf. Projet de règlement grand-ducal (...) concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

18 Cf. Projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

kein Prophet sein, um vorauszusehen, dass es ein langer, steiniger Weg von der häuslichen Betreuung zur non-formalen Bildung mit Respekt des Bildungsrahmenplans sein wird. Mit diesen Änderungen verlässt Luxemburg das Modell der Hausfrau, die neben den eigenen Kindern noch 2-3 Kinder mitbetreut, und strebt eine Professionalisierung der Tageseltern an. Darauf kann hier aber nicht weiter eingegangen werden.

2. Was kann die Caritas-Abteilung Recherche et Développement aus ihrer Erfahrung dazu sagen?

Aus der Sicht des R&D ist ein Bildungsrahmenplan längst überfällig für eine gleichmäßige, trägerübergreifende nationale Entwicklung. Im Rahmen der von R&D geleisteten Entwicklungsarbeit wurde nach entsprechenden ausländischen Modellen Ausschau gehalten. Der Bildungsrahmenplan kann also nur begrüßt werden. Was die hieraus zu erfolgenden Konzepte betrifft ist dies auch eine positive Entwicklung. Aber, glücklicherweise waren so manche Einrichtungen hier bereits tätig und haben sich damit eine Grundlage zur täglichen Arbeit verschafft. In wieweit diese Konzepte jetzt angepasst werden müssen bleibt abzuwarten – der definitive Bildungsrahmenplan liegt ja noch nicht vor. Was hat Caritas Luxemburg in diesem Bereich entwickelt?

2.1 Entwicklung pädagogischer Qualität in Kindertageseinrichtungen des Luxemburger Caritasverbandes¹⁹

Von Anfang an hat der Luxemburger Caritasverband neben dem quantitativen Ausbau im Kindertagesbereich die qualitative Entwicklung gefördert. Dazu erging ein klarer Auftrag an die Abteilung Recherche et Développement und daraus erfolgten Studien, Projekte, Fortbildungen, Fachberatungen und Evaluationen.

So sind im nachfolgend dargestellten Konzept „Welt-Atelier“²⁰ Richtlinien für den pädagogischen Alltag in Maisons Relais beschrieben. Es ist das Ergebnis eines langjährigen Prozesses, der mit der Verfassung des Qualitätshandbuchs für Maisons Relais von Manfred Schenk 2006 begann²¹. Im weiteren Verlauf fand eine Zusammenarbeit von Caritas Luxemburg mit Vertretern der Universität Gent und der Universität Köln statt, eine

19 Die Entwicklung des hier vorgestellten pädagogischen Konzeptes durch die Abteilung Recherche & Développement wurde von den folgenden Trägerorganisationen von Kindertageseinrichtungen in Auftrag gegeben: Arcus asbl, Caritas Jeunes & Familles asbl sowie Anne asbl.

20 Der Name „Welt-Atelier“ wurde in Anlehnung an das von Professor Gerd E. Schäfer gegründete Fortbildungsinstitut „WeltWerkstatt“ gewählt. WeltWerkstatt wiederum stützt sich auf Konzepte, die die Selbsttätigkeit der Kinder konsequent in den Mittelpunkt der pädagogischen Praxis stellen: Reggiopädagogik, Offene Arbeit, Projektarbeit und Raumgestaltung (www.weltwerkstatt.de).

21 Schenk (2006).

intensive Beschäftigung mit der Reggiopädagogik, sowie ein stetiger Austausch mit den Akteuren der Maisons Relais vor Ort. All dieses Wissen, die Erfahrungen, Erkenntnisse und Rückmeldungen bilden die Grundlage für die Überlegungen, die in diesem Konzept beschrieben werden.

Entscheidend geprägt wird die Umsetzung des hier vorgestellten Konzeptes durch die Fortbildung „Welt-Atelier“, die seit 2010 von Angelika von der Beek (in Zusammenarbeit mit Hilke Eden) in Maisons Relais gehalten und von der Abteilung R&D der Caritas begleitet wird. Die Fortbildung „Welt-Atelier“ wurde in Zusammenarbeit mit der Abteilung R&D eigens auf die Besonderheiten in den Maisons Relais zugeschnitten.

1. Maison Relais: mit Kindern die Welt entdecken und gestalten²²

Familien haben seit 2005 die Möglichkeit, das Angebot einer Maison Relais in Anspruch zu nehmen. Schulkinder verbringen hier ihre Freizeit, während ihre Eltern arbeiten. Die UNESCO geht davon aus, dass sich Kinder und Jugendliche 80% ihres Wissens und Könnens außerhalb der Schule aneignen. Da immer mehr Kinder immer mehr Zeit in Kindertageseinrichtungen verbringen, kommt auf diese demnach eine große Verantwortung zu.

Maisons Relais sind Orte der Gemeinschaft, in der sich Kinder wohlfühlen, ein soziales Netz aufbauen und sich für Neues öffnen. Es sind Bildungsorte – anregungsreiche und herausfordernde Orte, wo Kinder ihren Ideen, Interessen und Fragen nachgehen und dadurch lernen. Es sind Orte, wo kreative und problemlösende Herangehensweisen an eigene Fragestellungen ermöglicht werden – Orte, wo sich Kinder und Erwachsene gemeinsam und täglich neu auf Lern- und Entdeckungsreisen begeben. Die Bereiche, in denen durch diese „Reisen“ Bildungsprozesse angeregt werden, werden in Kapitel 2.2 beschrieben.

Bildungsprozesse im außerschulischen Bereich (Freizeit) entstehen besonders durch freiwillige Aktivität, die Freude bereitet. Gelernt wird in Zusammenhängen, die das Umfeld (Familie, Freunde, Kindertageseinrichtung, Verein, Medien) bietet; informelle

²² Auszug aus dem pädagogischen Konzept „Welt-Atelier“, cf. Horn, Rotink & Schronen (2012).

Bildung findet statt²³. Es geht nicht in erster Linie um die Vermittlung von Wissen, sondern um den Aufbau von Lern- und Problemlösungskompetenz. Darüber hinaus sollen Kompetenzen erworben werden, die lebenswichtig in einer Wissensgesellschaft sind: Kommunikation und Kooperation, Autonomie, Initiativegeist und Verantwortung, Flexibilität, Kreativität und Kritikfähigkeit, sowie Selbstvertrauen und emotionale Stabilität. Diese informellen Bildungsprozesse stehen aber nicht im Gegensatz zu formalen, schulischen Bildungsprozessen, sondern ergänzen sie. Bildung ist auf individueller Ebene ein lebenslanger, offener Prozess. Bildung ist aber auch immer ein sozialer Prozess, der im Austausch mit anderen erfolgt. Daher zielen Prinzipien wie Diversität, Vernetzung oder Zusammenarbeit mit den Eltern nicht nur auf soziale Integration, sondern haben einen direkten Einfluss auf die Bildungsprozesse.

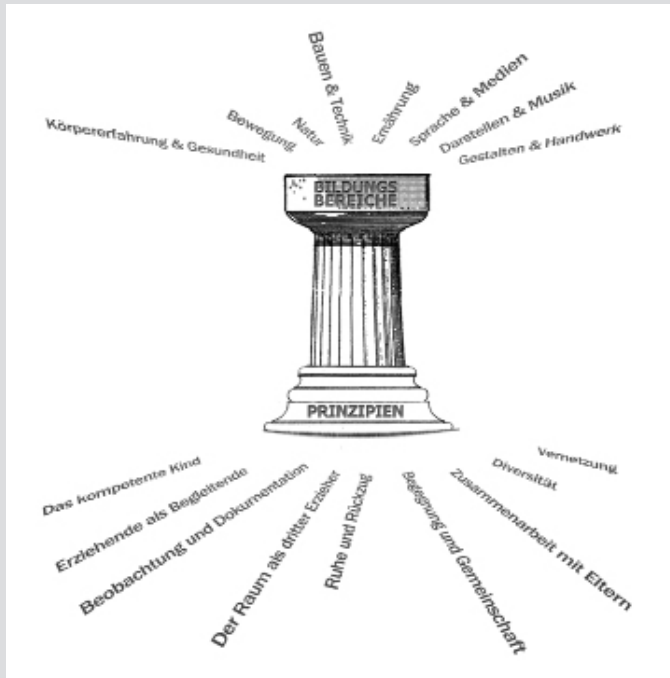
Non-formale Bildung und Kinderbetreuung bedürfen der Umsetzung von pädagogischen Haltungen und Prinzipien. Diese Prinzipien werden in Kapitel 2.1 dargestellt – sie bilden die Basis des pädagogischen Handelns in einer Maison Relais. Sie sind das feste Fundament – für die Maison Relais als Institution, wie auch für das pädagogische Team. Sie lassen Raum für informelle Bildungsprozesse.

Schließlich wird anhand eines Beispiels erläutert (Kapitel 3), wie beide Bereiche – Prinzipien und Bildungsbereiche – miteinander verwoben sind und wie der pädagogische Alltag dadurch gestaltet wird.

23 Diese informellen Prozesse finden heutzutage vermehrt in außerschulischen Einrichtungen statt, da Kinder hier immer mehr Zeit verbringen. Es besteht die Gefahr, dass immer mehr Aktivitäten der Kinder in außerschulischen Einrichtungen formalisiert werden und auch dann noch laut Ministère de la Famille et de l'Intégration unter „non-formaler Bildung“ anzusiedeln sind. Das Konzept „Welt-Atelier“ versteht den Bildungsauftrag aber weniger als resultatgebunden (wie z.B. Musikunterricht) sondern als Angebot das frei von den Kindern nach ihren Interessen genutzt werden kann und mit individuell verschiedenen Resultaten: eine Ko-Konstruktion von Wissen durch Kinder und Erwachsene findet statt. Die Formalisierung ganzer Tagesabläufe lässt weniger Zeit für informelles Lernen. Non-formale Bildung ist ohne eine gewisse Formalisierung kaum erreichbar, aber es sollte doch so wenig wie möglich sein. Cf. Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012h).

2. Prinzipien und Bildungsbereiche

Folgendes Schaubild zeigt Prinzipien und Bildungsbereiche, die in diesem Kapitel vorgestellt werden.



2.1. Prinzipien

Folgende Prinzipien liegen dem pädagogischen Handeln in der Maison Relais zugrunde.

Das kompetente Kind

Kinder werden selbst tätig: sie wählen aus, was sie machen möchten, mit welchem Material, mit wem und nach Möglichkeit wie lange sie tätig sein wollen. Immer steht die Freiwilligkeit und die Freude am Tun im Mittelpunkt.

Das Bild vom kompetenten Kind, das sich mit seiner Welt auseinandersetzt und dabei Fragen entwickelt, denen es eigenständig nachgehen möchte, ist einer der Kernpunkte des Welt-Atelier-Ansatzes. In der Reggiopädagogik wird das Kind daher mit einem eifrigen Forscher verglichen: durch forschendes Lernen eignen sich Kinder Wissen und Können an und bilden sich selbst. Kreativität wird unterstützt durch ein anregendes, autonom zu nutzendes Umfeld und durch Ermutigung von Seiten der Erwachsenen,

sich und seine Ideen auszuprobieren. So entsteht Neues, aus dem, was man kennt: Beziehungen, Ordnungen, Sinnstiftung, Problemlösungen.

Erziehende als Begleitende

Erwachsene begleiten und unterstützen forschendes Lernen der Kinder, lassen sich von deren Interessen leiten und begeben sich mit ihnen auf Entdeckungsreise. Sie schaffen eine „vorbereitete Umgebung“, in der Kinder ihren Fragen nachgehen und ihr Wissen über die Welt erweitern können. Sie beobachten die Kinder, dokumentieren deren Lernschritte und orientieren pädagogische Angebote daran. Es wird projektorientiert gearbeitet.

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bilden sich kontinuierlich fort – Fortbildungen zu einzelnen hier vorgestellten Prinzipien und Bildungsbereichen des Welt-Atelier-Ansatzes sind prioritär. Im pädagogischen Alltag übernehmen sie Aufgaben und Verantwortung für Bereiche, die ihren Interessen und Kompetenzen entsprechen. In regelmäßigen Teamversammlungen findet ein Austausch über den pädagogischen Alltag und über Herausforderungen bei der Umsetzung des pädagogischen Konzepts statt. Unterstützung erhält das Team durch regelmäßige Fachberatung. Supervision bietet die Möglichkeit, das eigene professionelle Handeln kritisch zu reflektieren.

Beobachtung und Dokumentation

Wahrnehmende Beobachtung und Dokumentation ist wesentlicher Bestandteil des Welt-Atelier-Ansatzes und eine Voraussetzung für eine individuelle Förderung der Kinder. Durch die intensive Beobachtung erfahren Erwachsene viel über die Persönlichkeit der Kinder und gewinnen Einblicke in die Art, wie Kinder denken und lernen. Lernprozesse der Kinder werden dokumentiert – das gemeinsame Betrachten dieser Dokumentation (Team, Kinder) und die Reaktionen der Kinder darauf bilden den Ausgangspunkt für die weitere pädagogische Arbeit. Die Dokumentationen werden außerdem für den Austausch und die Zusammenarbeit mit den Eltern verwendet.

Der Raum als dritter Erzieher

Die Raumgestaltung hat einen großen Einfluss auf die Qualität der pädagogischen Arbeit – in der Reggiopädagogik wird der Raum daher als „dritter Erzieher“ bezeichnet. Räume der Maisons Relais geben Geborgenheit, stellen Herausforderungen und regen die Sinne an. Materialien werden anregend präsentiert und sind für Kinder frei zugänglich – dadurch werden Fantasie und Aktivität angeregt. Die verschiedenen Bildungsbereiche werden durch die Einrichtung von Lernwerkstätten räumlich

verankert. Räume werden so gestaltet (vorbereitete Umgebung), dass Kinder selbst tätig werden können – alleine oder in kleinen Gruppen. So können intensive Erfahrungen und Bildungsprozesse ermöglicht werden. Der Innen- und Außenraum kann autonom von den Kindern genutzt werden.

Ruhe und Rückzug

Kinder brauchen Momente der Ruhe und des Rückzugs – in allen Räumen und im Außengelände der Maisons Relais gibt es daher Rückzugsmöglichkeiten. Diese Momente dienen der Erholung, der intensiven Wahrnehmung oder der stillen Beobachtung. Die Privatsphäre der Kinder wird respektiert und räumlich unterstützt. Einige kleine Kinder brauchen noch eine behagliche Schlafgelegenheit, die ihnen Geborgenheit signalisiert, autonom erreichbar und wieder zu verlassen ist. Wer nicht schlafen kann oder will findet ruhige Beschäftigungsmöglichkeiten. Ältere Kinder finden adäquate Angebote zur Entspannung vor: Energie auftanken oder Energie abgeben.

Begegnung und Gemeinschaft

Bei der Organisation des Alltags wird Wert gelegt auf Austausch und Kommunikation. Die Maison Relais schafft Platz für gemeinsame Erfahrungen und Werte und vermittelt Zugehörigkeit. Vertrauensvolle Beziehungen sind eine Voraussetzung für neugieriges Forschen und damit für Lernprozesse, aber auch für ein starkes Selbstwertgefühl. Konfliktlösungsstrategien werden erlernt. Maisons Relais sind daher Orte der Begegnung – für Kinder und Erwachsene. Viele Räume mit ihrer darauf abgestimmten Einrichtung dienen als Plattform für das soziale Leben, wie z.B. ein zentraler Platz, in Reggio „Piazza“ genannt.

Zusammenarbeit mit Eltern

Maisons Relais arbeiten auf vielfältige Weise mit den Müttern und Vätern der Kinder zusammen. Eltern werden informiert und in die pädagogische Arbeit eingebunden. Mütter und Väter werden unterstützt in ihrer erzieherischen Rolle: der Austausch von Erfahrungen in Sachen „Erziehung und Bildung“ mit anderen Eltern oder dem Team bietet eine wichtige praktische und emotionale Unterstützung und gibt Sicherheit. Eltern werden als unentbehrliche Partner angesehen und verfügen über Mitspracherecht. Diese Zusammenarbeit vereinfacht den Übergang vom Zuhause zur Kindertageseinrichtung für die Kinder.

Diversität

Die Länder, Kulturen und Wertesysteme, mit denen sich die Kinder und ihre Familien besonders verbunden fühlen, werden auf vielfältige Weise aufgegriffen. Vielfalt spiegelt sich in der Gestaltung der Einrichtung und den Materialien wieder, aber auch im Team: Frauen und Männer unterschiedlichen Alters, verschiedener Berufsgruppen, verschiedener Nationalitäten, mit unterschiedlichen Interessen und Kompetenzen, ergänzen und bereichern sich. Das Team vermittelt Kindern und Eltern ein Gefühl der Zugehörigkeit und jeder Besucher fühlt sich willkommen. Jeder kann stolz auf seine Identität(en) sein. In vertrauensvoller Atmosphäre können Überzeugungen, Werte und Glaubensrichtungen ausgedrückt und bei Konflikt verhandelt werden. Unterschiede und Gemeinsamkeiten werden positiv hervorgehoben. Kinder werden dabei unterstützt, sich kritisch mit stereotypischen Verhaltensweisen, Vorurteilen, Diskriminierung und sozialer Ungerechtigkeit auseinanderzusetzen. Demokratische Entscheidungsstrukturen ermöglichen die Partizipation von Team, Kindern und Eltern. Die Einrichtung sucht den Kontakt zu nicht oder unterrepräsentierten Gruppen und ermöglicht ihnen den Zugang zur Maison Relais. Die Einrichtung weist alle relevanten Akteure auf die ungleichen und sich wandelnden Bedürfnisse der Kinder und ihrer Familien hin.

Vernetzung

Die Maison Relais ist eingebettet in eine Gemeinschaft. Dazu ist sie mit vielen Akteuren des lokalen Lebens – Schule, Gemeinde, Vereine, öffentliche Einrichtungen, Vertreter des wirtschaftlichen Lebens, soziale Dienste – vernetzt. Diese Zusammenarbeit garantiert den Kindern einen Zugang zur Welt über die Einrichtung hinaus, lässt aber auch das Umfeld teilhaben an den Lernprozessen der Kinder. Eine regelmäßige, interinstitutionelle Kommunikation vereinfacht die Wege und ermöglicht vielfältige Perspektiven auf die Entwicklung eines Kindes sowie präventive Sozialarbeit.

2.2. Bildungsbereiche

Bildungsbereiche sind Themen, die in der Maison Relais räumlich und materiell verankert werden.

Gestalten & Handwerk

Gestalten und Handwerk fördert nicht nur die motorischen Fähigkeiten, sondern auch die sinnliche Wahrnehmung (Ästhetik), u.a. das Erkennen von Mustern. Durch das Schaffen eigener Werke strukturieren und verarbeiten Kinder ihre Eindrücke.

Kinder übertragen ihre Umwelt in Bilder: kognitive Leistungen wie Reduzierung der Komplexität oder symbolische Ausdrucksweise werden erbracht. Die Bildersprache als elementare Denkform wird verfestigt. Gestaltende Kunst als kultureller Ausdruck wird erfahrbare. Handwerkliche und gestaltende Tätigkeiten bringen Kindern verschiedene Kulturtechniken näher, insbesondere wird das Erlernen des Schreibens vorbereitet.

Maisons Relais bieten daher Kindern die Möglichkeit zum Malen, Zeichnen, plastischen Gestalten und Werken. Es gibt ein gut eingerichtetes Atelier, das für die Kinder jederzeit zugänglich ist und in dem eine Vielzahl von Materialien ansprechend präsentiert werden. Es wird prozessorientiert gearbeitet und somit wird nicht das Resultat, sondern das Lernen an sich in den Vordergrund gestellt. Kinder können ihre Kreativität zum Ausdruck bringen: das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten wird gestärkt.

Darstellen & Musik

Nachahmung ist eine elementare Lernform und schafft beim Kleinkind ein Gefühl der Verbundenheit. Diese Lernform kommt besonders beim Rollenspiel zum Einsatz und schöpft aus dem, was Erwachsene vorleben und auch zunehmend aus dem, was die Medien verbreiten. Rollenspiel fördert Kommunikation und Sprachentwicklung.

Maisons Relais geben Kindern die Möglichkeit, in eine andere Rolle zu schlüpfen. In Maisons Relais finden sie dazu multifunktionale Möbel, sowie Materialien aus dem Bereich Familie und Beruf („Zeug zum Spielen“), bei deren Auswahl auf Aspekte der Diversität geachtet wird. Sie bekommen die Möglichkeit, sich zu verkleiden, sich zu frisieren oder zu schminken und ihre Kreativität darstellend zum Ausdruck zu bringen – zum Beispiel im Schattentheater (Spiel mit dem eigenen Körper), im pantomimischen Ausdrucksspiel („jeux dramatiques“), im Puppenspiel oder im Schwarzlichttheater. Musik und damit verbunden Tanz und Gesang sind wichtige Ausdrucksformen – verbal und non-verbal. Angebote in diesem Teilbereich sind im Alltag integriert und bieten Kindern und Erwachsenen einen guten Zugang zu fremden Kulturen.

Sprache & Medien

Sprache ist eine wichtige Komponente der sozialen Integration, da sie die Grundlage für die Kommunikation von Ideen, Erlebtem und Emotionen bildet. Auf dieser Grundlage können Gemeinschaft und Partizipation erst aufgebaut werden. Die luxemburgische Sprache ist die Alltagssprache in den Maisons Relais. Die Familiensprachen der Kinder nehmen in den Maisons Relais einen wichtigen Platz ein, weil die Muttersprache eng mit der Identität der Kinder verflochten ist. Außerdem hat

die Weiterentwicklung der Muttersprache einen positiven Impact auf den Erwerb einer Zweitsprache. Sprachkompetenz ist unerlässlich für einen erfolgreichen Schulbesuch. In Maisons Relais werden daher viele Anlässe geschaffen, Sprache in Alltagssituationen zu pflegen und weiterzuentwickeln – Erwachsene sind in ihrem Sprachgebrauch ein wichtiges Vorbild. Altersgerechte Bücher sind hilfreich in der Vorbereitung auf das spätere Lesen- und Schreibenlernen. „Schreibwerkstätten“ ermöglichen Kindern einen neuen Zugang zur Kulturtechnik „Schreiben“. Kinder lernen traditionelle und neue Medien (Radio, Fernsehen, Internet) sowie den verantwortlichen, aktiven Umgang damit kennen.

Ernährung

Ernährung und Ernährungsbildung in Maisons Relais sind kindgerecht, gesundheitsfördernd und nachhaltig. Lebensmittel werden regional eingekauft, stammen wenigstens zum Teil aus biologischem Anbau oder sind fair gehandelt. Hauseigene Küchen, in denen diplomierte Köchinnen und Köche täglich frisch kochen, haben einen sichtbaren Platz in der Einrichtung und lassen den Entstehungsprozess der Mahlzeiten nachvollziehbar werden. Das Küchenpersonal orientiert sich an aktuellen Ernährungskonzepten und Zubereitungsweisen – qualitativ hochwertige Mahlzeiten fördern den Genuss. Ernährung in der Maison Relais besitzt Vorbildcharakter und das Team lebt gesundheitsförderndes Essverhalten vor. Kinder erfahren, wo das Essen herkommt. Sie bekommen die Möglichkeit, Gemüse und Obst anzubauen, zu kochen und zu backen, und durch vielfältige Erfahrungen ihren Geschmackssinn weiterzuentwickeln. Die freie Wahl des Essens, der Menge, der Uhrzeit und der Dauer des Essens sowie der Tischnachbarn (verwirklicht z.B. im Buffet) wird ermöglicht. Durch das Einrichten von Restaurants werden andere Räume weitestgehend von Tischen und Stühlen befreit. Das Restaurant bietet eine warme Atmosphäre, die das Essen angenehm macht; die Tischeindeckung sowie die organisatorischen Abläufe rund ums Essen ebnen den Weg für Tischkultur. Es besteht die Möglichkeit, dass Kinder ohne Erwachsene essen können – die Einrichtung des Restaurants bietet dafür die notwendigen „privaten Ecken“ (akustische und visuelle Diskretion), wo Kinder mit Freunden in Ruhe über persönliche Angelegenheiten sprechen können.

Bauen & Technik

Der Drang der Kinder zum Bauen lässt sie erste Schritte in Richtung Mathematik tun: durch Ordnen, Wiegen oder Zählen des Materials. Durch das Vorhandensein von gleichem Material in großen Mengen werden statische und geometrische Gesetzmäßigkeiten unmittelbar erfahrbar; Regeln, Formen und Größen werden sinnlich

erfahren, wiedererkannt, zugeordnet und in Beziehung gesetzt. Die Orientierung in Raum und Zeit wird erlernt.

Maisons Relais bieten daher geeignete Materialien für die entsprechenden Altersgruppen im Innen- wie im Außenraum. Großteiliges Bauen erfordert Bewegung, ganzen Körpereinsatz sowie Zusammenarbeit. Dieses Bauen richtet sich vor allem an jüngere Kinder, während ältere Kinder mit kleinen, vielfältigen Bauteilen technische Möglichkeiten ausloten. Durch Experimente mit Magnetismus, Licht, Strom, Wasser u.v.a. können Kinder Geheimnisse der Technik lüften. Technik wird als spannende Beschäftigung erlebt und der Umgang mit den Techniken der Wissensgesellschaft wird vorbereitet.

Natur

Die Natur bietet ein komplexes, multisensorisches Lernumfeld, in dem Kinder allen Alters eine Vielzahl von Erfahrungsmöglichkeiten haben: Neugier und die Lust am Fragen werden unterstützt. Die Auseinandersetzung mit Phänomenen der belebten (z.B. Pflanzen, Tiere, Jahreszeiten) und der unbelebten Natur (z.B. Steine, Sterne) regt Lernprozesse an. Kinder haben die Möglichkeit, diese Phänomene durch eigenes Ausprobieren und Erkunden zu begreifen und damit eine wichtige Grundlage für ihr Wissen und Können zu schaffen. Sie erstellen Theorien zu Erlebtem und überprüfen diese – damit wird eine wichtige Grundlage u.a. für wissenschaftliche Arbeit gelegt. Ökologische und naturwissenschaftliche Zusammenhänge werden erfahrbar. Umweltbewusstsein wird erworben, Erziehung zur nachhaltigen Entwicklung findet statt. Die Maisons Relais ermöglichen einen vielfältigen Kontakt mit der Natur: ein naturnah angelegtes Außengelände, ein Garten, sowie zahlreiche Ausflüge in die Natur stellen den Rahmen dar, gekoppelt mit einer in-house Forschungsstation für Naturwissenschaften. Expeditionsmaterial steht zur Verfügung. Die Erfahrungen in der Natur bieten eine Fülle von Material und Eindrücken, die in der Maison Relais auf vielfältige Weise reflektiert und aufgearbeitet werden können.

Bewegung

Bewegung ist die erste Handlung, die es Kindern erlaubt, die Welt zu begreifen. Kinder lernen ihren Körper wahrzunehmen – insbesondere ihr Gleichgewicht, ihre Orientierung im Raum, den Krafteinsatz ihrer Muskeln. Räumliches Denken wird gefördert. Körperliche Aktivität ermöglicht Kindern, die Geschicklichkeit zu entwickeln, die sie für diverse Kulturtechniken brauchen. Kinder lernen aber auch etwas über die prinzipiellen Dinge des Lebens: Herausforderungen annehmen und Ziele erreichen,

Risiken einschätzen, physikalische Gesetzmäßigkeiten erleben (und intuitiv verstehen), Persönlichkeitsentwicklung durch körperliche Nähe und Auseinandersetzung, soziales Verhalten durch gemeinsame Aktivitäten. In den Maisons Relais können Kinder ihrem Bedürfnis nach Bewegung jederzeit nachgehen, sowohl drinnen als auch draußen. Das Angebot erlaubt differenzierte Bewegungserfahrungen (klettern, springen, schaukeln, balancieren) und vielfältige Kombinationsmöglichkeiten beim Bau eigener Bewegungsanlässe. Das Planen und Ausarbeiten dieser Bewegungsanlässe in Zusammenarbeit mit anderen Kindern auf der Bewegungsbaustelle ist ein wichtiger Bildungsbereich für jüngere Kinder und ein gutes Beispiel dafür, wie das Kind seine Lernumwelt aktiv mitgestalten kann. Für ältere Kinder sind zum Beispiel Mannschaftssportarten Quelle sozialer Kompetenz.

Körpererfahrung & Gesundheit

In den Maisons Relais können Kinder auf vielfältige Art den eigenen Körper fühlen und ausprobieren. In der Anregung der Sinne gründen elementare Lernerfahrungen. Sinneseindrücke bieten Orientierungspunkte für die Wahrnehmung der Welt. Das Vertrauen in die wachsenden Fähigkeiten des eigenen Körpers unterstützt die Kinder, ein positives Gefühl zu ihrem Körper aufzubauen und ein gutes Selbstbewusstsein zu entwickeln. Positive Erlebnisse in Bezug auf die Körperpflege prägen die Beziehung zum eigenen Körper bereits im Kleinkindalter. Die physische und psychische Gesundheit ist eine Voraussetzung für eine optimale Entwicklung der Kinder. Damit Kinder sich wohl in ihrer Haut fühlen, erlernen sie einen verantwortungsvollen Umgang mit dem eigenen Körper: gesundheitsfördernde Verhaltensweisen werden thematisiert und vorgelebt. Kinder nehmen sich als Junge oder Mädchen wahr – ihre Fragen erhalten sachgemäße Antworten, welche den Kindern helfen, ein unbefangenes und verantwortliches Verhältnis zur eigenen Sexualität aufzubauen.²⁴

2.2 Der Welt-Atelier-Ansatz und seine Umsetzung

Bei aller Wichtigkeit – das Konzept allein reicht nicht aus! Erstens ist das Konzept nur der Anfang eines kontinuierlichen Entwicklungsprozesses, der sich letztendlich in der Weiterentwicklung des Konzepts niederschlägt. Zweitens müssen auch genügend kompetentes Personal und hinreichend adäquat ausgestatteter Raum vorhanden sein.

²⁴ Referenzen in Bezug auf das Konzept: Achten, Deepen, Horn & Schronen (2008); von der Beek (2010); Charlotte Bühler Institut (2009); DECET (2007); Fortunati (2006); Lee (2010); Miedzinski & Fischer (2006); Schäfer (2008); Schäfer, Alemzadeh, Eden & Rosenfelder (2009); Schenk (2006); Schronen & Achten (2011).

Die Gestaltung des pädagogischen Alltags auf Grund dieses Konzepts ist die Herausforderung mit der die Teams konfrontiert sind. Im pädagogischen Alltag einer Maison Relais sind pädagogische Prinzipien und Bildungsbereiche in der Praxis miteinander vernetzt. Durch die Haltung der Erwachsenen (gemäß der beschriebenen pädagogischen Prinzipien) in Bezug auf die Fragen der Kinder bzgl. eines bestimmten Themas werden Überlegungen, Aktivitäten und Selbstbildungsprozesse der Kinder angeregt. Dadurch wird eine Spirale von Kommunikation und Bildung mit immer neuen Themen in Gang gesetzt.

Dabei ist unter anderem ein „Living Document“ entstanden, in dem konkrete Umsetzungstipps für die einzelnen Bildungsbereiche und Prinzipien gegeben werden – dieses Dokument wird kontinuierlich mit Erfahrungswissen erweitert. Zusätzlich zu den Fortbildungsterminen von Angelika von der Beek werden Vertiefungstermine angeboten, um die vermittelten Inhalte zu reflektieren oder an Beispielen zu verdeutlichen – auch im Rahmen von Hospitationen. Außerdem bestehen zu mehreren Bildungsbereichen Arbeitsgruppen, um die jeweilige Thematik mit Fachkräften aus den Maisons Relais zu vertiefen – Ergebnisse aus diesen Gruppen bereichern wiederum das „Living Document“. Die Umsetzung umfasst zudem In-house-Fortbildungen für ganze Teams, die es ermöglichen, gezielt auf die spezifische Situation einzelner Maisons Relais einzugehen.

Zunächst wurde versucht, das Konzept nur durch Fortbildung umzusetzen. Dies wurde als unzulänglich erkannt. Das Personal braucht Unterstützung bei der Umsetzung des Konzeptes. Die Erfahrung des R&D zeigt, dass neben der Konzeption und der Evaluation (wie vom Leiter der Division „Famille, Enfance & Jeunesse“ im Ministerium für Familie und Integration vorgestellt)²⁵ auch Fortbildung, (in-house) Fachberatung und Supervision benötigt. Ferner müssen die einzelnen Elemente zu einem schlüssigen Paket zusammengeschnürt werden. Fachberatung und Supervision wurden von Seiten des Ministeriums nicht erwähnt – sind sie nicht vorgesehen, können sie auch nicht mit anderen Bausteinen koordiniert werden.

Um „schwarzen Schafen“ unter den Kindertageseinrichtungen Einhalt zu gebieten sind Vorschriften und Kontrollen unabdingbar. Diese regen aber keinen Entwicklungsprozess an, um den es in Fragen der Qualität letztendlich geht. Auch in den Maisons Relais Caritas wurde versucht, durch einen als „Audit“ bezeichneten Prozess, die Qualität zu sichern. Es zeigte sich aber schon nach kurzer Zeit sehr deutlich, dass dadurch kein Entwicklungsprozess anzuregen ist. Die Erfahrung des Audits – eine Wortwahl, die die Kontrolle in den Fokus rückt – hat die Mitarbeiter des R&D auch erkennen lassen, wie wichtig es ist, Prozessentwicklung und Qualitätskontrolle zu trennen. Viele Teams in den Einrichtungen haben sich den Prozess nicht zueigen gemacht, da sie ihn als Kontrolle gesehen haben und nicht als Instrument

25 Meisch (2012).

zur Planung und Gestaltung. Dass Entwicklung und Kontrolle aber getrennt werden müssen steht außer Frage, da sie verschiedene Ziele verfolgen: die Qualitätskontrolle zielt auf das Erreichte ab, während die Prozessentwicklung sich mit der Planung der Zukunft beschäftigt. Europäische Experten haben vielfach darauf hingewiesen und bestätigen die Erfahrung des R&D. So hat Jan Peeters (Universität Gent) betont, dass die Entwicklung auf keinen Fall anhand von Qualitätsstandards²⁶, wie sie für Kontrollen eingesetzt werden, erfolgen kann²⁷. Peter Moss (Universität London) hebt hervor, dass Qualitätsstandards nicht innovationsfördernd sind, da die Erfahrungen in Großbritannien gezeigt hätten, dass Einrichtungen sich auf ein Erreichen der Standards beschränken²⁸. Peter Moss und Mathias Urban definieren Qualität als einen demokratischen Prozess, der nur bottom-up funktionieren kann²⁹. So gesehen ist die Erfahrung des R&D nicht verwunderlich, führt die Vermischung der Funktionen zu einer top-down Intervention. R&D war in seiner „Audit“-Mission einerseits in seiner beratenden Funktion in den Maisons Relais tätig, wurde aber durch eine Vermischung von Funktionen in eine Lage versetzt, die Beratung unmöglich macht. Bei vermischten Funktionen – Kontrolle und Qualitätsentwicklung in einem Prozess – werden pädagogische Teams nicht mehr auf ihre Probleme aufmerksam machen und mit dem Berater ein lösungsorientiertes Gespräch führen, sondern versuchen, sich in einem bestmöglichen Licht zu zeigen. Eine Institution kann beides anbieten, aber in verschiedenen Einheiten. Dem entgegen aber deutet der neue Text im Art. 31 auf eine Vermischung hin³⁰:

„Sont institués des agents régionaux „enfance et jeunesse“, ci-après désignés par le terme „agents régionaux“, qui ont pour mission :

- a) d’analyser les concepts d’action généraux prévus à l’article 28 par rapport au cadre de référence;
- b) de vérifier l’adéquation de la pratique éducative avec les concepts d’action généraux en suivant des procédures préétablies;
- c) de contrôler l’application des dispositions concernant la formation continue telles que prévues à l’article 33;
- d) d’évaluer les projets de développement de la qualité proposés par les services d’éducation et d’accueil pour enfants et les services pour jeunes;
- e) de formuler des recommandations en faveur du développement de la qualité dans les services d’éducation et d’accueil pour enfants et dans les services pour jeunes;

26 Z.B. Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS) oder Kindergarten – Einschätzungsskala (KES).

27 Peeters (2009).

28 Hinweis von Jan Peeters.

29 Moss & Urban (2010).

30 Cf. Projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

- f) de donner un avis sur les projets d'établissement des assistants parentaux et de veiller à un accueil de qualité par les assistants parentaux ;
- g) de contribuer aux travaux de la commission du cadre de référence et des groupes d'experts menés par le ministère ;
- h) d'offrir un point de contact en cas de réclamations ou de plaintes des parents ou des usagers ;
- i) de soutenir la mise en place d'un plan communal ou intercommunal de l'enfance et de la jeunesse.“

Vor dem Hintergrund der „Audit“-Erfahrung lässt sich das Monitoring durch Regionalagenten folgenderweise kommentieren:

- entweder ist angedacht, dass die Agenten Kontrolle und Entwicklung unter einen Hut bringen sollen – davon kann nur abgeraten werden;
- oder hier ist im Wesentlichen eine Kontrollfunktion geplant, was heißt, dass die wichtige in-house Prozessentwicklung außen vor gelassen wird.

In beiden Fällen ist eine Hilfestellung zur Anregung einer Prozessentwicklung nicht vorstellbar. Diese Lücke ist äußerst bedauerlich. Bisher haben manche Träger die nötigen Schritte ohne öffentliche Hilfestellung organisiert, die Kosten dafür konnten aber der Gemeinde und dem Staat in Rechnung gestellt werden. Wird dies in Zeiten des Sparens so bleiben? Welche Hilfe kann man vom SNJ beanspruchen? Dessen Mission besteht laut Art. 7 u.a. darin: „soutenir les organismes travaillant avec des enfants et jeunes par du conseil, de l'aide au niveau de l'organisation d'activités, un prêt matériel, le dispositif du congé-jeunesse, la mise à disposition de locaux et le soutien de projets éducatifs“. Könnte sich hinter der hier erwähnten Beratung z.B. Fachberatung und Supervision verstecken? Könnte der SNJ die Mittel zur Verfügung stellen, um innovative Aktivitäten oder Dienste aufzubauen, wie z.B. eine „Remida³¹“, die auf regionaler oder nationaler Ebene funktionieren würde? Dies bleibt abzuwarten.

Bei der Umsetzung und Weiterentwicklung eines pädagogischen Konzeptes handelt es sich um einen längerfristigen kontinuierlichen Prozess. Als lernende Organisationen befinden sich Maisons Relais im stetigen Austausch zwischen Theorie und Praxis; dies wird zumindest angestrebt! Auch zu diesem Punkt hat R&D in der Vergangenheit Experten aus dem Ausland eingeladen. Myriam Mony, Verantwortliche der Ausbildung „Educateurs de jeunes enfants“ an der Ecole santé sociale sud-est (ESSSE) in Lyon, spricht in diesem Zusammenhang von

31 Die Remida ist eine Institution der Reggio-Pädagogik, ein Recyclingcenter, das vielfältiges Material zum Gestalten, Bauen und Forschen zur Verfügung stellt. Eine solche Einrichtung vereinfacht damit die Materialbeschaffung und kann als Bildungseinrichtung für kreatives Schaffen Kindern und Erwachsenen interessante Angebote machen.

der Forschungsarbeit der Fachkräfte, auf die bereits in der Ausbildung starken Wert gelegt wird³², während Jan Peeters von der Universität Gent das Profil noch klarer umschreibt mit dem Konzept des „reflective practitioner“ von Donald Schön, einer der Pioniere des organisationalen Lernens³³. Lernende Organisationen und eine reflexive professionelle Praxis sind keine Selbstverständlichkeit, sondern eine zu leistende Aufbauarbeit. Wenn dann im Regierungsprogramm zu lesen ist: „l’assurance qualité sera développée au niveau des organismes conventionnés. Le Gouvernement soutiendra le développement de la qualité et élargira l’offre de formation continue aux professionnels qui travaillent avec les enfants et les adolescents.“³⁴, ist dieses Engagement nicht ausreichend, besonders da im Luxemburger System keine Fachkräfte für Kinderbetreuung mit entsprechendem Profil ausgebildet werden. Darüber hinaus halten die Trägerorganisationen nicht alle Fäden in der Hand – so mussten sie z.B. manchmal Personal übernehmen, das bereits von Gemeinden eingestellt worden ist oder, weitaus schlimmer, in Räumen arbeiten, die überwiegend nicht den pädagogischen Vorgaben entsprechen – und damit sind sie nicht in der Lage, die hohe Qualität zu bieten die sie eigentlich anstreben. Trägerorganisationen haben in diesem System eine eher schwache Position und können in Sachen Qualitätsentwicklung nur einen Teil der Verantwortung übernehmen. Welche Trägerorganisation traut sich, die Gemeindenverantwortlichen in die Schranken zu verweisen, wenn noch mehr Eltern und Kinder vorstellig werden, obwohl die Maisons Relais bereits aus allen Nähten platzt? Das Agrément ist da nicht besonders hilfreich, da bis zu 33% mehr Kinder aufgenommen werden können als im „Agrément“ vorgesehen sind³⁵. Wie lange dies geschehen darf, darüber schweigt sich der Gesetzgeber aus. Notfälle können andauern! Diese Notfallregelung wird im Alltag dazu dienen, jede Art von Verbesserung der Infrastrukturen gleich wieder auszuhöhlen.

Darüber hinaus muss sich der Gesetzgeber auch fragen, wo das Personal herkommen soll, das ja laut Gesetz in diesen Fällen aufgestockt werden muss. Noch werden eine Reihe von „Remplaçanten“ beschäftigt. Da immer mehr Frauen darauf angewiesen sind, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, ist das „Ersetzen“, und damit ein unsolides Einkommen, nicht besonders attraktiv. Schon jetzt haben Träger Probleme damit, ausreichend Personal für diese Arbeit zu finden. Auch in Zeiten des Spardrucks sollte eine Anstellung möglich sein, die es Menschen erlaubt, bei einer so anspruchsvollen Tätigkeit wie der Kinderbetreuung ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können (Der Gehalt einer „Remplaçante“ ist im Kollektivvertrag identisch mit dem einer Raumpflegerin, dabei trägt die „Remplaçante“

32 Mony & Martin Delbard (2008).

33 Peeters (2010).

34 Gouvernement luxembourgeois (2009), p. 91.

35 Cf. Projet de règlement grand-ducal (...) concernant l’agrément à accorder aux gestionnaires de services d’éducation et d’accueil pour enfants.

mehr Verantwortung und muss zudem permanent zur Verfügung stehen.). Hier kann sich der Gesetzgeber nicht hinter den Trägerorganisationen verstecken, die da die Verantwortung der Personalverwaltung hätten, denn der Druck baut sich auf aus einem System, das der Staat vorgibt. Die Neuerungen sehen sogar noch weniger Personal für Kinder von 4-5 Jahre vor: statt bisher 9 Kinder können jetzt 11 Kinder pro Erwachsener betreut werden³⁶. Dies wirkt sich negativ aus: auf das Personal und auf die Kinder. Bleibt die Frage: Ist das Zurückgreifen auf nichtqualifiziertes Personal adäquat, um Chancengleichheit zu gewährleisten? So können bis zu 40% des Personals zukünftig mit gerade mal 100 Stunden „Ausbildung“ Kinder betreuen in Einrichtungen die eine hohe Qualität gewährleisten sollen. Dieses nicht qualifizierte Personal müsste dann möglicherweise auf Kosten der Träger ausgebildet werden, denn 2 Tage pro Jahr sind da gerade mal ein Tropfen auf den heißen Stein; bei einer Halbtagsstelle bleibt noch ein ganzer Tag übrig! Wird der Staat weitere Kosten für die dringend benötigten Weiterbildungen übernehmen? Bestimmen diese Gesetzesänderungen allein ein qualitatives Minimum oder auch ein finanzielles Maximum?

Im nächsten Regierungsprogramm sollte die Regierung diesbezüglich mutiger sein und die Herausforderung der non-formalen Bildung annehmen anstatt in Teile zerlegt auf unvorbereitete Gemeindeverantwortliche und Trägerorganisationen abzuwälzen. Jeder kann nur soweit Verantwortung übernehmen, wie es auch in seiner Hand liegt, wichtige Entscheidungen selbst und „en connaissance de cause“ zu treffen. Es ist nicht so, dass der Staat alles selbst machen sollte, aber er muss doch die Mittel zur Verfügung stellen, dass es anderswo genauso gut, wenn nicht besser gemacht werden kann. Hier sollte man auch bedenken, dass es im Land nicht nur große Gemeinden gibt, in denen Bildungsexperten in Verantwortung sind und auf spezifische Dienste zurückgreifen können. So oder so gilt es Klarheit zu schaffen, wer wann wirklich Verantwortung tragen kann und muss.

2.3 Ein „Agrément“ für den Raum als dritten Pädagogen?

Es ist hier nicht möglich alle Themen aufzugreifen, die zu einer qualitativen Diskussion gehören. Die leider nicht seltenen Hilferufe von pädagogischen Teams in Bezug auf die ihnen anvertrauten Räumlichkeiten verlangen mit Nachdruck nach einer stärkeren Aufmerksamkeit in Bezug auf die Entwicklung der Infrastrukturen. Die Anregungen, die bereits in „Raum für Kinder“³⁷ dem Fachpublikum zugänglich gemacht worden sind, geben Antworten auf viele Detailfragen in dieser Diskussion. Noch zeigt diese Publikation von 2011 kaum Wirkung. Sind die wie Schulgebäude gebauten Maisons Relais neben

36 Cf. Projet de règlement grand-ducal (...) concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

37 Schronen & Achten (2011).

den Schulen im Sinne einer non-formalen Bildung und eines umsichtigen Umgangs mit Steuergeldern? – dazu ein paar generelle Bemerkungen.

Wie im Konzept dargelegt, hat der Raum eine Rolle als dritter Pädagoge. Raum kann eine wertvolle Ressource sein. Eine schlechte Einrichtung bewirkt allerdings das Gegenteil. Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass Angelika von der Beek in der Fortbildung „Welt-Atelier“ viel Zeit darauf verwendet, individuell pro Haus eine Raumberatung zu machen. Schlechte Räume blockieren die Umsetzung des Konzepts. Die Art von Pädagogik, die heute international vertreten wird³⁸, ist eine Art kopernikanische Revolution: es ist nicht mehr der Erwachsene, der das Wissen hat und dieses lehrt, sondern es wird vom Kind und seinen Interessen ausgegangen, um Bildungsprozesse anzuregen. Diese viel anspruchsvollere Aufgabe ist an sich schon eine ungeheure Herausforderung, auch für qualifiziertes Personal. Die Arbeit in schlechten Räumen aber macht es unmöglich. Da gilt es auszubügeln: zu große Räume; nicht genügend Räume; Räume, die nur zeitweise genutzt werden dürfen oder wo keine Aneignung stattfinden darf, sprich keine adäquate Ausstattung,... und allen voran eine häufig sehr schlechte Akustik. Der Spielraum, um ein inadäquates Gebäude umzugestalten ist leider sehr beschränkt, besonders dann, wenn es nicht viel kosten darf: die Gemeinden haben meist gerade erst viele Millionen in ein neues, aber möglicherweise wenig geeignetes Gebäude oder bei der Inneneinrichtung hauptsächlich in Tische und Stühle investiert.

Hieraus ist ersichtlich, dass das beste Konzept nichts nützt, wenn das Umfeld nicht stimmt. Auf den architektonischen Gestaltungsprozess haben Pädagogen aber bisher meist kaum Einfluss. Unabhängig von den Vorgaben die zurzeit in den Gesetzesprojekten verankert sind, braucht es daher zusätzliche Räder, um dieses Laufwerk in Gang zu bekommen:

- Die Erfahrung zeigt, dass pädagogische Teams wie auch (Innen)architekten mit den Gestaltungsaufgaben überfordert sind, da essentielles Know-How fehlt. Der Bau von Infrastrukturen erfordert ein Verständnis der kindlichen Lernwelten, das aus ersichtlichen Gründen Gemeindeverantwortlichen und Architekten meist fehlt – partizipative Planung sollte daher eine Selbstverständlichkeit sein. Es gibt Fachleute im Bereich Raumgestaltung für Kinder, deren Rat weit billiger ist als eine Fehlplanung. Diese sollten zusammen mit dem pädagogischen Team (sofern dieses bereits besteht) ein Lastenheft aufstellen³⁹, bevor die eigentliche Arbeit des Architektenbüros beginnt. Sicherlich ist es sinnvoll, wenn die Architekten in dieser Phase bereits eingebunden sind.

38 Kindzentrierte Pädagogik hat auch Einzug in die luxemburger Lehrpläne gehalten (LTPES, uni.lu), leider gibt es in Luxemburg aber keine spezialisierten Studiengänge für Frühpädagogik und Pädagogik der Kindheit.

39 Gute Beispiele für die Partizipation von Kindern werden ebenfalls beschrieben, z.B. Clark (2007), Hübner (2005).

- Bevor öffentliche Gelder für Kindereinrichtungen frei gemacht werden, sollte überprüft werden, ob das Geld gut angelegt ist, sprich ob die Planung dem heutigen Stand der Pädagogik im non-formalen Bereich entspricht. Es sind nicht die teuersten Materialien und die teuersten Maisons Relais, die unbedingt die besten sind – hier besteht sogar Einsparpotenzial bei besserer Qualität.
- Schlechte Räume sind nicht nur hinaus geworfenes Geld – sie behindern die pädagogische Arbeit, sie schränken die Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder ein und schaden damit letztendlich der Gesellschaft. Daher wäre es sicherlich an der Zeit, die seit 2005 gebauten Einrichtungen unter die Lupe zu nehmen, um aus positiven und negativen Beispielen zu lernen.⁴⁰

Die derzeitige Trennung von Infrastrukturen und weiteren qualitativen Fragen mag politisch oder juristisch sinnvoll sein. Organisatorisch betrachtet zeigt das Beispiel der Infrastrukturen eine erste große Lücke auf. Das Zusammenspiel von Raum und Konzept wurde bei der vom Ministerium für Familie und Integration vorgeschlagenen Drei-Säulen-Lösung keinesfalls beachtet. Auch zielt es auf Raumgestaltung als einmaligen Akt ab – die Aufgabe des Architekten –, dabei ist der Raum, wie hier dargestellt, einbezogen in die tägliche Gestaltungsaufgabe des Pädagogen. Natürlich werden dabei keine ganzen Gebäude umgebaut, aber es muss von vorneherein klar sein, dass der Raum zum Handwerkszeug der Pädagogen gehört, von ihnen verändert werden darf und muss. Pädagogisch ist es ein Unding, wenn Architekten ihr Werk als unantastbar betrachten und Gemeindeverantwortliche dies nicht hinterfragen. Aber auch im täglichen Zusammenspiel verschiedener Berufsgruppen müssen Pädagogen oft zurückstecken. Das Eingreifen des Personals, das mit Pförtner- und Raumpflegeaufgaben betraut ist, in die Gestaltung des Alltagslebens in Kindertageseinrichtungen geht manchmal erstaunlich weit. So ist es nicht unbedingt das pädagogische Personal, das entscheidet, wann Stühle hochgestellt werden oder ob ein Raum genutzt werden darf oder dass Projektarbeiten auf den Müll gehören. Hiermit ein Appell an Gemeindeverantwortliche und Architekten und nicht zuletzt an den Gesetzgeber eine pädagogisch sinnvolle Raumgestaltung und -nutzung zu ermöglichen!

3. Fazit

Abschließend wäre zu bemerken, dass die Vorschläge des Ministeriums in weiten Teilen in die richtige Richtung, aber nicht immer weit genug gehen: ein halbvolltes Glas, das es daher in Zukunft weiter zu füllen gilt!

40 Siehe auch Schronen (2013).

Referenzen

ACHTEN, MANUEL & DEEPEN, MARCO & HORN, NICOLE & SCHRÖNEN, DANIELLE (2008): „Kinderarmut & Bildung“ – Eine kindzentrierte Perspektive. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung. Caritasverband. Luxemburg.

VON DER BEEK, ANGELIKA (2010): Bildungsräume für Kinder von Drei bis Sechs. Verlag das Netz, Berlin.

CHARLOTTE BÜHLER INSTITUT (2009): Bundesländerübergreifender Bildungsrahmenplan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich. Ämter der Landesregierungen der österreichischen Bundesländer, Magistrat der Stadt Wien, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur.

CLARK, ALISON (2007): Early childhood spaces – Involving young children and practitioners in the design process. Bernhard van Leer Foundation, The Hague.

DECET (2007): Diversity & Equity. Making sense of good practice. www.decet.org

FORTUNATI, ALDO (2006): The education of young children as a community project. Edizioni Junior srl, Azzano San Paolo.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2005): Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2005/0123/2005A2146A.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009): Programme gouvernemental 2009-2014. <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2012): Règlement grand-ducal du 16 mars 2012 portant a) exécution de l'article 16 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, relatif à l'encadrement périscolaire, (...) <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0059/a059.pdf>.

HORN, NICOLE & ROTINK, GEORGES & SCHRÖNEN, DANIELLE (2012): Welt-Atelier – Ein pädagogisches Konzept für Maison Relais. Richtlinien zur Gestaltung und Entwicklung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen für Kinder von 3-12 Jahren. Arcus, Caritas Jeunes & Familles, Elisabeth, Fondation Caritas Luxembourg.

HÜBNER, PETER (2005): Kinder bauen ihre Schule. Verlag Axel Menges.

KUNZMANN, STEFAN (2013): In Kinderschuh. In: Revue 09/2013.

LEE, KERENSA (2010): Kinder erfinden Mathematik: Das Konzept mit gleichem Material in großer Mengen. Verlag das Netz. Berlin.

MEISCH, NICO (2012): Schritte der Qualitätssicherung im non-formalen Bildungsbereich. Vortrag im Rahmen der Konferenz „Bildung im außerschulischen und außerfamiliären Kontext“. Luxemburg. 13.12.2012.

MIEDZINSKI, KLAUS & FISCHER, KLAUS (2006): Die Neue Bewegungsbaustelle. Lernen mit Kopf, Herz, Hand und Fuß. Borgmann Media, Dortmund.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012a): Projet de loi n° 6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. http://www.legilux.public.lu/ldp/2012/20120053_I.pdf.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012b): Projet de règlement grand-ducal du (...) concernant l'assurance de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les services pour jeunes. <http://www.mfi.public.lu/legislation/Projets/P12.pdf>.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012c): Projet de loi n° 6409 modifiant la loi du 30 novembre 2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale. http://www.legilux.public.lu/ldp/2012/20120054_I.pdf.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012d): Projet de règlement grand-ducal du (...) concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants. <http://www.mfi.public.lu/legislation/Projets/P14.pdf>.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012e): Projet de règlement grand-ducal régissant les modalités d'exécution du „chèque-service accueil“. <http://www.mfi.public.lu/legislation/Projets/P15.pdf>.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012F): Projet de règlement grand-ducal du (...) concernant le plan communal de l'enfance et de la jeunesse. <http://www.mfi.public.lu/legislation/Projets/P16.pdf>.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012G): Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 2009 sur la jeunesse <http://www.mfi.public.lu/legislation/Projets/P17.pdf>.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2012H): Non-Formale Bildung im Kinder- und Jugendbereich. Lernen im außerschulischen Kontext. http://enfancejeunesse.lu/sites/enfancejeunesse.lu/files/documents/depli-non-formale%20Bildung-mail2_0.pdf.

MONY, MYRIAM & MARTIN DELBARD, ANNETTE (2008): Le lien théorie pratique dans la formation des Educateurs de jeunes enfants. Présentation à Turin, les 13-14 juin 2008.

MOSS, PETER & URBAN, MATHIAS (2010): Democracy and Experimentation: two fundamental values for education. Bertelsmann- Stiftung. http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_32994__2.pdf.

PEETERS, JAN (2009): Qualitätspolitik im System der frühkindlichen Bildung. In: ALTGELD, KARIN & STÖBE-BLOSSEY, SYBILLE (2009): Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

PEETERS, JAN (2010): Le professionnalisme dans les services destinés aux jeunes enfants en Europe. In: FORMAfex. Niedrigqualifizierte in Bildungsstrukturen? Confédération Caritas Luxembourg asbl, novembre 2010.

SCHÄFER, GERD E. (2008): Bildung in der frühen Kindheit. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung. Caritasverband. Luxemburg.

SCHÄFER, GERD E. & ALEMZADEH, MARJAN & EDEN, HILKE & ROSENFELDER, DIANA (2009): Natur als Werkstatt. Verlag das Netz, Weimar.

SCHENK, MANFRED (2006): Qualitätshandbuch Maison Relais Caritas.

SCHRÖNEN, DANIELLE & ACHTEN, MANUEL (2011): Raum für Kinder, Platz für Erfahrung, Ort für Begegnung. Confédération Caritas Luxembourg & Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils. Luxemburg.

SCHRÖNEN, DANIELLE (2013): „Der Raum ist der dritte Pädagoge“. In: Kanner am Fokus. Arcus – Agence Dageseltern.

Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

Quels objectifs à viser ?

RENÉ KNEIP

Le 18 janvier 2013, Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a soumis au conseil de Gouvernement une stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, à déployer dans la période de 2013 à 2020. Tout en félicitant le Gouvernement pour cette initiative louable qui, comme le montrent plusieurs exemples d'autres pays européens (Ecosse, Pays Bas, Finlande, Portugal, Irlande etc) devrait améliorer sensiblement la situation des personnes souffrant du sans-abrisme respectivement de l'exclusion liée au logement ou du « mal logement », et au vu des 4 objectifs prioritaires proposés par Madame la Ministre¹, il est important de s'interroger en détail sur les objectifs à poursuivre à long terme dans le cadre d'une telle stratégie.

1. Objectifs à long terme d'une stratégie contre le sans-abrisme

En nous référant aux conclusions émises par la Conférence de consensus² sur le sans-abrisme ou l'absence de chez-soi, et à laquelle des fonctionnaires ministériels et communaux du Luxembourg ont également participé, une telle stratégie devrait aboutir à un changement de paradigme quant au traitement de cette problématique en arrêtant de gérer le sans-brisme et de viser à l'éradiquer.

Le jury de la Conférence de consensus a ainsi considéré que « mettre un terme à l'absence de chez soi est un objectif réaliste. Bien qu'il y aura toujours un flux potentiel de personnes en situation d'absence de chez soi, le jury considère que la prévention continue et les mesures d'intervention, dans le contexte de stratégies nationales / régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi peuvent à la fois empêcher que des personnes ne se retrouvent en situation d'absence chez-soi et garantir que l'on trouve rapidement une solution à long terme pour ceux qui sont confrontés à cette situation. A cet égard, le jury est d'avis que mettre un

1 Voir Conseil de Gouvernement 18.01.2013 Communiqué de presse.

2 « Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme ou l'absence de chez-soi » organisé par la Commission européenne et la FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris) le 9 et 10 décembre 2010 à Bruxelles.

terme au sans-abrisme imposera des politiques continues de lutte contre l'absence de chez soi et l'exclusion liée au logement. Il sera toujours nécessaire de proposer des hébergements d'urgence de qualité élevée, y compris, le cas échéant, des hébergements séparés pour les femmes. De telles dispositions ne doivent toutefois servir que de porte d'entrée à une solution d'hébergement permanent dans un laps de temps raisonnable».³

C'est sans aucun doute sous cet angle et en poursuivant cet objectif ambitieux, garantissant une durabilité à long terme des résultats des efforts entrepris, qu'une stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement devrait être mise en place.

2. Quelles sont les personnes concernées par une stratégie nationale visant l'éradication du sans-abrisme ou de l'absence de chez-soi?

En ayant comme objectif final l'éradication du sans-abrisme il est important d'agir en parallèle sur différents fronts et de ne pas se limiter aux seules personnes se trouvant dans une situation d'exclusion quasi totale, à savoir les personnes contraintes à vivre dans la rue ou entassées dans des foyers de nuit qui, de nos jours, se distinguent trop souvent, et également au Luxembourg, par un amalgame de personnes avec des caractéristiques personnelles et des problématiques psycho-sociales très diverses. En résumant, et exprimé de manière péjorative, on peut considérer qu'il s'agit d'institutions «fourre-tout», où se retrouvent toutes les catégories de personnes qui sont passées par les mailles des filets de protection mis en place pour venir en aide aux différentes catégories de personnes défavorisées.

2.1 Catégories de personnes touchées par le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

Les personnes contraintes à vivre dans la rue ou séjournant dans des foyers de nuit pour sans-abris ne constituent cependant que la pointe de l'iceberg et ne sont que la première des 4 catégories de la typologie ETHOS de la FEANTSA⁴ que le jury de la Conférence de consensus a recommandé à prendre comme base pour définir toutes les situations de mal logement ou d'exclusion liée au logement à prendre en considération dans le cadre d'une stratégie nationale visant l'éradication du sans-abrisme ou de l'absence de chez-soi.

Considéré sur une journée, la catégorie des «**sans-abris**» («**homeless**») concerne entre 200 à 250 personnes au Luxembourg, avec une tendance vers la hausse. Un nombre bien plus important (1.000 à 1.200 personnes) se trouvent en situation de «**sans logement**»

3 Voir Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme «Recommandations politiques du Jury».

4 Voir Typologie ETHOS de la FEANTSA.

(«**houseless**»), c.-à-d. ne disposant pas d'un logement personnel, et vivant dans diverses structures ou foyers d'accueil (logements encadrés et/ou accompagnés pour personnes adultes, foyers pour immigrés, pour femmes avec ou sans enfants, pour jeunes etc).

Une troisième catégorie est constituée par les personnes vivant en «**logement précaire**» («**insecure housing**»), et qui risquent de se retrouver en situation de sans-abrisme d'un jour à l'autre. Il s'agit notamment de personnes hébergées provisoirement par un membre de famille ou chez des amis, de personnes vivant dans une chambre meublée ou un logement sans bail de location, de personnes menacées d'expulsion suite à une décision judiciaire ou de personnes menacées de violence domestique. Il est bien sûr très difficile de faire une estimation précise du nombre de personnes se trouvant dans une telle situation, mais en considérant par exemple la problématique des chambres meublées desquelles une analyse a été faite ces dernières années p.ex. par les communes de Differdange, Esch-sur-Alzette et Luxembourg-Ville, il faut estimer que 2.000 à 2.500 personnes se trouvent dans une situation de logement précaire au Luxembourg.

La quatrième catégorie des personnes se trouvant en situation de mal logement sont celles occupant un «**logement inadéquat**» («**inadequate housing**») c.-à-d. occupant un logement temporaire ou non-conventionnel (tente, cabane, maison en voie de construction ou de démolition etc), un logement considéré inhabitable (p.ex. logement humide ou insalubre), un logement surpeuplé (p.ex. mère célibataire occupant un studio avec un ou plusieurs enfants (= situation assez fréquente au Luxembourg)). Tout comme pour les personnes se trouvant en logement précaire, le nombre des personnes se trouvant en logement inadéquat est également très difficile à estimer, mais on peut considérer qu'au moins 500 personnes se trouvent régulièrement dans une telle situation au Luxembourg, même si ce n'est que pour des périodes de temps limitées.

En gros on peut donc estimer qu'au Luxembourg , considéré sur une journée, entre **3.500 et 4.500 personnes** sont touchées par le mal logement ou l'exclusion liée au logement.

2.2 Collecte de données et approche scientifique de l'exclusion liée au logement au Luxembourg

Il est important de souligner qu'il n'existe malheureusement pas de véritable système de collecte de données dans le domaine du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement au Luxembourg et que la plupart des données ou statistiques publiées par les prestataires de service oeuvrant sur le terrain, les responsables communaux ou les services ministériels compétents, sont basées soit sur des estimations, soit sur des collectes de données rudimentaires dont la véracité ou la validité scientifique doivent être mises en doute.

Depuis des années les services oeuvrant sur le terrain revendiquent la mise en place d'un système informatique permettant une collecte de données systématique et harmonisée sur les personnes souffrant de l'exclusion liée au logement et du sans-abrisme, mais les demandes budgétaires y relatives n'ont malheureusement pas conduit jusqu'à ce jour à des résultats tangibles et opérationnels.

« Une première et unique tentative d'approche plus scientifique au Luxembourg a été réalisée par le CEPS en 2006⁵. Lors de cette étude les chercheurs du CEPS ont interviewé avec l'aide de 41 institutions un ensemble de 715 personnes dont 79 % avaient accepté de participer à l'enquête. 23 % des interviewés rangeaient parmi les « sans-abri » (à la rue ou en foyer de nuit), 59 % parmi les personnes « sans logement » (centre d'accueil mixte, centre d'accueil pour femmes, logement encadré pour femmes, institution et logement encadré mixte) tandis que 18 % se trouvaient en logement personnel ou étaient logés dans la famille ou chez des amis »⁶.

Le jury de la Conférence de consensus souligne également dans ses recommandations que « les politiques de lutte contre l'absence de chez soi doivent être basées sur des preuves et étayées par une collecte de données adéquate qui assure une compréhension solide du phénomène. Le jury recommande dès lors de mettre sur pied un système de suivi de l'absence de chez-soi basé sur des systèmes solides de collecte des données au niveau national. Un cadre commun et des lignes directrices communes en vue de la mesure, du suivi et du « reporting » sur l'absence de chez-soi sont nécessaires. Les États membres doivent assurer une bonne gouvernance de la collecte des données sur l'absence de chez-soi en précisant une stratégie de la collecte des données dans le contexte d'une stratégie nationale/ régionale intégrée plus large. En outre, le jury considère que l'UE doit continuer à jouer un rôle dans le renforcement des capacités en termes de collecte des données au sein des États membres, en s'appuyant sur les progrès réalisés dans le cadre de l'étude de l'UE sur l'évaluation du sans-abrisme) et du projet MPHASIS ».⁷

Comme signalé déjà ci-avant, une stratégie nationale visant l'éradication du sans-abrisme ne doit pas se limiter aux seules personnes vivant dans la rue ou dans les foyers de nuit. Toutes les autres catégories de personnes énumérées dans la typologie ETHOS devraient être prises en considération et des solutions de logements, pourvues de mesures de prises en charge, tout comme des mesures préventives adaptées devraient être mises en place. Dans ce contexte « le jury attire l'attention sur le risque que les catégories ETHOS pour lesquelles les données sont plus difficiles à collecter (p.ex. les personnes qui habitent dans la famille

5 Voir CEPS 2007.

6 Voir Projet MPHASIS 2008.

7 Voir Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme « Recommandations politiques du Jury ».

ou chez des amis) soient encore plus cachées et donc traitées de façon inadéquate par les interventions politiques si l'on axe principalement le suivi de l'absence de chez-soi sur des données facilement quantifiables. Pour ces raisons, le jury est d'avis que la coordination des politiques de lutte contre l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE, y compris le suivi des stratégies nationales/régionales, doit être étayée par ETHOS en tant que définition cadre conceptuelle globale de l'absence de chez-soi et qu'il convient de prendre en compte toutes les catégories, y compris celles qui sont plus difficiles à quantifier. Tant les données quantitatives que les données qualitatives sont importantes à cet égard.⁸

3. Catégories prioritaires de personnes à viser par les mesures d'une stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

3.1 Les sans-abris de longue durée

Lors de la présentation de la stratégie nationale contre le sans-abrisme au Gouvernement luxembourgeois Madame la Ministre a annoncé qu'un des objectifs prioritaires de cette stratégie serait «la mise en place de logements privatifs, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée ainsi que le soutien et l'accompagnement de projets-pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité»⁹ (cf Objectif I).

Nous nous réjouissons et félicitons Madame la Ministre pour cette initiative! En regardant les statistiques d'occupation des 3 foyers de nuit existant au Luxembourg, on peut effectivement constater ces dernières années, et surtout en 2012, une forte tendance d'augmentation des personnes s'y trouvant déjà depuis plus d'un an, voire même depuis plusieurs années. En regardant de plus près, on constate que cette augmentation est surtout due au long séjour respectivement aux séjours répétés de personnes souffrant de graves problèmes psychiatriques (psychoses), souvent combinés d'une ou même de plusieurs formes de dépendances chronique que ce soit à l'alcool, aux drogues dures et/ou aux médicaments.

Raison pour laquelle Caritas Accueil et Solidarité, le CRP-Santé et le service Recherche et Développement de Caritas Luxembourg ont convenu ensemble de lancer une recherche-action (démarrage prévue au courant du mois de mars 2013) avec 4 objectifs: Caractériser la population des sans-abris au Luxembourg, dresser un état des lieux des modalités existantes de l'accueil, de la prise en charge médicale et sociale, analyser les alternatives

⁸ Voir Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme «Recommandations politiques du Jury».

⁹ Voir Gouvernement 2013.

possibles pour les personnes les plus âgées, et émettre des recommandations pour la mise en place de structures pilotes innovantes en vue de la prise en charge et de l'encadrement de sans-abris de longue durée.

Dans le document de présentation de cette action-recherche il est notamment signalé que « Chez les personnes sans-abris, des études démontrent non seulement une prévalence à la maladie mentale plus élevée par rapport à la population générale mais également un taux plus important de toxicomanes et de comportements suicidaires. A Montréal, une recherche de l'institut canadien d'information sur la santé a démontré que 40 % des personnes sans domicile fixe souffrent de troubles mentaux grave. L'observatoire du SAMU Social de Paris et l'Inserm, ont publié également une étude portant sur 840 personnes : Elle montre que 31 % sont atteintes de troubles psychiatriques sévères. Au Luxembourg, sur les 200 à 300 personnes sans-abris par nuit, les professionnels évaluent de 30 % à 40 % le nombre de celles qui ont des problèmes psychiatriques. Pour le long terme, ces personnes, surtout les plus âgées d'entre elles, ne trouvent pas de structures adaptées à leur situation. De plus, elles ne sont souvent pas suivies au niveau médical. Les maisons de retraite intègrent peu de locataires aux comportements fréquemment atypiques et désocialisés. Il convient de mener une réflexion permettant de trouver des solutions adaptées avec un soutien communautaire en logement social afin d'éviter des frais dans le milieu carcéral et dans les hôpitaux ». ¹⁰

Le drame est que cette population cible, pour laquelle il n'existe que très peu de structures alternatives au Luxembourg, est en train de bloquer un nombre croissant de lits d'urgence dans le cadre des 3 foyers de nuit existant de sorte que les personnes ayant récemment perdu leur logement n'y trouvent plus d'accès. Ceci explique également le fait que le nombre des usagers du Foyer Ulysse a diminué d'une manière dramatique de 510 en 2010 à 273 en 2012. La mise en place de structures alternatives pour la prise en charge à long terme de cette population-cible est donc d'une grande priorité et il serait opportun à ce que le Ministère de la Santé s'associe au Ministère de la Famille pour trouver les moyens financiers pour une réalisation rapide de telles alternatives, à défaut desquelles le système des foyers de nuit d'urgence existant au Luxembourg risque d'afficher « complet » en permanence et qu'un nombre croissant de personnes risque de devoir vivre dans la rue dans les années à venir.

3.2 Les jeunes de moins de 30 ans

En comparant les statistiques des trois dernières années des 3 foyers de nuit au Luxembourg (capacité totale de 125 lits) on constate que la population des moins de 30 ans est en progression et frôle le tiers de la population totale.

¹⁰ Voir Laurence Fond-Harmant, CRP-Santé Luxembourg et René Kneip, Caritas Accueil et Solidarité Luxembourg (2013).

Ainsi en 2010 le Foyer Ulysse comptait sur ses 510 usagers 148 personnes âgées de moins de 30 ans, soit 29%, et 85 personnes âgées de moins de 25 ans soit 16,6%. En 2011, sur 459 usagers au Foyer Ulysse on comptait 148 personnes de moins de 30 ans soit 32,25% et 69 personnes de moins de 25 ans, soit 15%.

La plupart du temps il s'agit de jeunes sans emploi avec très peu de qualifications et d'expériences professionnelles, provenant soit du milieu institutionnel (foyers d'enfants et foyers pour jeunes), soit de milieux familiaux défavorisés et souvent en rupture. Suite aux expériences faites, p.ex. dans le cadre des différentes initiatives d'emploi voir même du programme «Service Volontaire d'Orientation» du Service National de la Jeunesse, ces jeunes sont difficilement intégrables dans les mesures d'occupation professionnelle existantes et nécessiteraient des projets d'occupation par le travail plus flexibles, avec un encadrement adapté à leurs besoins spécifiques. Dans ce contexte on parle souvent de la catégorie des personnes NEET «Not in Education, Employment or Training» c.-à-d. de personnes qui ne sont ni étudiant, ni employé, ni stagiaire.

A côté de projets d'occupation professionnelles, ces jeunes qui pour une partie sont âgées de moins de 27 ans et relèvent donc encore de l'Office National de l'Enfance, auraient également besoin d'une prise en charge psycho-sociale spécialisée et un cadre de vie adapté à leurs besoins. Des initiatives de logements accompagnés communautaires et individuels comme le FARE de Caritas Jeunes et Familles asbl ou le groupe «Jeunes» de la Wunnegshëllef asbl seraient à multiplier pour éviter que ces jeunes se retrouvent à la rue, avec toutes les conséquences néfastes qu'une telle situation de vie peut engendrer pour eux (délinquance, prostitution, alcoolisme, toxicomanie).

3.3 Les personnes quittant les institutions

A côté des jeunes de moins de 30 ans, il existe encore d'autres catégories de personnes sortant d'institutions et ne disposant pas d'un milieu familial ni même d'un logement personnel où elles pourraient retourner.

Parmi celles-ci figurent des personnes quittant les hôpitaux et souffrant de maladies chroniques ou de restrictions physiques (mobilité limitée, cancers nécessitant des régimes alimentaires et/ou des traitements médicamenteux spécifiques etc), des personnes quittant les services psychiatriques et les centres thérapeutiques (dépendances à l'alcool, aux médicaments, aux drogues et au jeu) ou des personnes quittant les prisons ou les centres de détention pour mineurs.

Souvent ces personnes doivent quitter ces institutions d'un jour à l'autre et sans préparation, et à défaut de logement propre, elles se retrouvent à la rue ou dans des

hébergements d'urgence comme le Foyer Ulysse qui ne sont pas équipés pour répondre aux besoins spécifiques de ces personnes et affichent complet de plus en plus fréquemment.

3.4 Les personnes immigrées ou « sans droits sociaux » au Luxembourg

Afin de respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux, le jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a conclu que « personne au sein de l'Union européenne, quel que soit son statut juridique, ne doit être confronté au dénuement. Cela signifie que les personnes doivent avoir accès à un hébergement, à un soutien social et sanitaire pour répondre au moins à leurs besoins de base jusqu'à ce qu'une solution durable à leur situation ne soit trouvée dans le respect de la dignité humaine, soit dans l'État membre d'accueil soit dans le pays d'origine ».¹¹

« Pour Caritas Luxembourg le respect et l'application des droits de l'homme est un devoir absolu. Toute personne se trouvant sur le territoire d'un pays membre de l'UE doit pouvoir accéder à ces droits et notamment à un logement d'urgence et aux soins médicaux dont elle a besoin, nonobstant son statut légal, et nonobstant la période de l'année. Tout en se référant aux recommandations de la Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme qui s'est tenue à Bruxelles en Décembre 2010, Caritas Luxembourg considère que des situations de « non-droit » sont inacceptables d'un point de vue humanitaire et que des solutions d'urgence adaptées sont indispensables. A partir de là, des solutions définitives doivent être envisagées et mises en route en fonction des possibilités et stipulations légales applicables dans les cas d'espèce ».

« Dans les cas où la situation légale respectivement les conditions de vie (maladie, perte d'emploi etc) d'une personne conduisent à une situation de sans-abrisme, elle devrait pouvoir disposer d'une solution d'urgence adaptée qui, en principe, ne devrait pas durer plus longtemps que l'urgence proprement dite. Dans le contexte de l'immigration en provenance de pays tiers et de la migration intra-européenne le premier devoir, à côté d'un logement d'urgence, est la clarification du statut légal de la personne concernée, et une information détaillée sur ses droits à court, moyen et long terme. Dans tous les cas où cette clarification ferait apparaître que la personne concernée ne dispose d'aucun droit à l'aide sociale respectivement ne pourra disposer d'un droit de séjour à moyen ou long terme, elle devrait pouvoir profiter d'une aide adaptée pour pouvoir retourner dans son pays d'origine dans un laps de temps approprié ».

« Contrairement aux pratiques courantes dans beaucoup de pays de l'Union européenne, Caritas Luxembourg est d'avis que cette solution d'urgence ne devrait pas être constituée de

¹¹ Voir Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme « Recommandations politiques du Jury ».

foyers de nuit « fourre-tout », c.-à-d. de structures d'hébergement d'urgence où toutes les catégories de personnes sans-abris sont rassemblées, sans distinction des conditions de vie ou des problématiques personnelles qui les ont amenées dans cette situation d'urgence (hommes seules, femmes avec ou sans enfants, personnes jeunes/mineures ou âgées, personnes souffrant de problèmes physiques et/ou psychiques graves, personnes sortant de prison ou d'autres institutions, immigrants et migrants venant de « back grounds » culturels et sociaux très divers etc)».

«Composée d'entités spécialisées dans la prise en charge de populations cibles différentes (aide internationale avec des projets d'aide et de coopération internationale, aide aux réfugiés et demandeurs d'asile, aide aux enfants et jeunes adultes défavorisés, aide aux sans-abris et personnes sans logement bénéficiant d'un droit à l'aide sociale au Luxembourg ; action hivernale pour les personnes ne disposant pas d'un tel droit) Caritas Luxembourg considère qu'une prise en charge spécialisée est indispensable, en prenant en compte le fait pour lequel une personne se trouve temporairement dans une situation difficile et ne dispose pas d'un logement adapté à ses besoins. Vu l'augmentation progressive et constante du nombre des immigrants de pays tiers mais également du nombre des migrants intra-européens, Caritas Luxembourg considère qu'à côté d'une prise en charge spécialisée des réfugiés, des demandeurs d'asile et des immigrants en provenance de pays tiers, une prise en charge d'urgence spécialisée des migrants intra-européens se trouvant dans une situation difficile ou de sans-abrisme devrait également être garantie, au Luxembourg tout comme dans les autres pays de l'Union européenne».¹²

4. Objectifs et étapes prioritaires de la mise en place d'une stratégie nationale contre le sans-abrisme

4.1 Le «modèle en escalier ou en étapes ou du continuum des soins» versus le «logement d'abord» ou l'approche par le logement

L'approche respectivement la prise en charge classique du sans-abrisme, utilisée dans la plupart des pays et également au Luxembourg, est celle du modèle en escalier ou en étapes («stair case model») qui prévoit essentiellement 3 étapes pour préparer les personnes concernées à une vie en autonomie :

- Le logement d'urgence, principalement dans le cadre de foyers de nuit classiques, où les concernés sont souvent accueillis tous les soirs selon le principe «first

¹² Caritas Luxembourg (Janvier 2013).

come, first served», dorment dans des dortoirs à taille variable et doivent quitter les lieux le matin.

- Le logement encadré dans le cadre de foyers dite de transition, où les usagers disposent de chambres individuelles ou collectives, et où un certain apprentissage des compétences indispensables à une vie autonome (tâches ménagères, alimentation, gestion des finances etc) est assurée par le personnel encadrant présent durant la semaine et parfois aussi les soirées ou les week-ends (organisation d'activités de loisirs visant l'activation des usagers).
- Le logement accompagné organisé dans le cadre de logements individuels ou de petites communautés où les usagers doivent assumer d'avantage de responsabilités pour leur vie personnelle et sont encadrés à la demande par du personnel qualifié (équipes multidisciplinaires) et en fonction de leurs besoins individuels.

Bien que cette approche aie fait ses preuves dans le passé, elle est de plus en plus contestée du fait qu'elle est basée sur une nécessité de changement du milieu de vie des concernés une fois qu'une certaine stabilité et accoutumance au nouveau cadre de vie est atteint. Ce changement fréquent a souvent un effet déstabilisant, et suppose à chaque fois une adaptation nouvelle à des personnes différentes et à un environnement social et géographique nouveau. Raisons pour lesquelles cette approche très longue et souvent très coûteuse est de plus en plus critiquée et qu'une nouvelle approche est mise en exergue, le «logement d'abord» («Housing First»), dont les premières expériences avec des sans-abris de longue durée ont été réalisées aux États-Unis dans les années 90 du siècle passé. Les principes de base de cette approche ont déjà été utilisés antérieurement au Luxembourg p.ex. dans le cadre de la prise en charge de jeunes défavorisés sortant d'institution ou de personnes handicapées (le GAMO – Groupe d'Assistance en Milieu Ouvert du «Jongenhéem asbl» ou le SAEMO, le Service d'Action Educative en Milieu Ouvert de la «Ligue HMC asbl»), respectivement dans le cadre des logements autonomes de Caritas Accueil et Solidarité asbl ou des Foyers de l'Entraide du Comité National de Défense Sociale asbl.

Le principe de base de cette approche consiste en la mise à disposition d'un logement personnel et privatif (individuel ou en petite communauté) aux personnes concernées et d'y assurer un accompagnement continu, dont la forme et l'intensité sont variables et adaptées aux besoins du moment des personnes concernées («floating support»). Dans le cadre de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme le jury s'est clairement prononcé pour un changement de paradigme dans l'approche du sans-abrisme ou de l'absence de chez-soi en mettant en place une approche «dirigée vers le logement» («housing led approach») plutôt que l'approche classique du «continuum des soins» en escalier ou par étapes:

«Le jury soutient un déplacement de l'utilisation des refuges et des hébergements de transition en tant que solution principale à l'absence de chez-soi vers un accroissement de l'accès à un logement permanent et de la capacité tant en termes de prévention que d'accompagnement flottant aux personnes dans leur logement, en fonction de leurs besoins. Les éléments de preuves présentés lors de la Conférence de consensus suggèrent que cela permet de meilleurs résultats pour les personnes sans domicile et pour les personnes qui risquent de devenir sans domicile, et que cela correspond davantage à leur souhait. Le jury attire toutefois l'attention sur le fait qu'il ne faut pas réduire les services d'hébergement de courte durée pour les personnes sans domicile sans que des solutions alternatives ne soient en place. Le jury accepte l'idée que les hébergements de courte durée pour les personnes sans domicile doivent toujours être maintenus pour les personnes qui perdent leur logement suite à une catastrophe naturelle, un incendie, une inondation, etc., pour les personnes récemment arrivées dans la région ou celles qui fuient la violence familiale, etc. Ce besoin continu concerne aussi les personnes qui ne parviennent pas à garder une location».¹³

4.2 Les étapes chronologiques éventuelles d'une stratégie contre le sans-abrisme au Luxembourg

En référence au changement de paradigme prôné ci-dessus ainsi qu'aux objectifs prioritaires énoncées par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration lors de la présentation de la stratégie nationale contre le sans-abrisme, la question de la chronologie des étapes de la mise en place d'un tel changement se pose. Comme déjà signalé tout au début, et comme le jury de la Conférence de consensus l'a également clairement mentionné, un certain parallélisme doit être respecté, et les structures d'urgence et de transition actuelles doivent être maintenues afin d'éviter un vide dans la prise en charge. Dans une première étape il s'agit donc d'élargir progressivement le système des logements encadrés et des logements accompagnés avec **l'objectif prioritaire de «vider» les logements d'urgence** ou du moins les rendre à nouveau plus fonctionnels et accessibles pour pouvoir répondre à la demande croissante et éviter une augmentation menaçante du nombre de personnes à la rue.

Pour ce faire il faut surtout améliorer la prise en charge des quatre catégories de personnes énumérées ci-dessus sous 3, et en priorité les **sans-abris de longue durée** présentant des problèmes de santé chroniques. A cette fin un accroissement rapide du nombre de places déjà disponibles pour la prise en charge de cette population-cible est nécessaire et une implication du Ministère de la Famille ainsi que du Ministère de la Santé dans la recherche-action lancée par Caritas Accueil et Solidarité asbl, en vue de la création de structures alternatives, serait d'une première importance.

13 Voir Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme «Recommandations politiques du Jury».

En parallèle, une augmentation rapide du nombre de lits disponibles pour les **jeunes de moins de 25 voire de 27 ans** serait indiquée, par exemple dans le cadre d'initiatives comme le projet «Jugendwunnen» de la «Wunnengshëllef asbl» ou le projet «FARE» de Caritas Jeunes et Familles asbl. Une mise en place de logements accompagnés communautaires ou individuels disponibles pour les **personnes quittant la prison et les centres de détention pour mineurs**, tout comme une multiplication de tels logements pour des **personnes quittant les centres thérapeutiques et les services psychiatriques des hôpitaux** devraient être mises en œuvre, afin d'en décharger les structures d'hébergement d'urgence pour sans-abris qui, de toute évidence, ne sont pas les endroits indiqués pour recevoir de telles personnes (risque de rechute ou de récidive préprogrammé!) et ne disposent pas du personnel nécessaire pour assurer une prise en charge de ces personnes.

«Last but not least» le problème des «personnes sans droits sociaux», qu'il s'agisse de personne immigrées de pays tiers ou de personnes provenant de pays membres de l'Union européenne, ne peut plus être ignoré. Comme indiqué plus haut, des solutions pour leur prise en charge en urgence sont nécessaires, non seulement pour la période hivernale, mais pas dans le contexte des structures existantes pour sans-abris.

4.3 La prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

Mise à part les efforts à déployer pour répondre à la prise en charge en urgence des catégories de personnes les plus vulnérables il est tout aussi important, sinon d'avantage, d'éviter à ce que des personnes perdent leur logement et leur domicile ou n'arrivent même pas à y accéder, et finissent par se retrouver dans une situation de mal logement voir d'exclusion du logement.

Dans ce contexte la mise à disposition respectivement l'accès à un logement financièrement abordable et adapté aux besoins des personnes concernées est indispensable. Ainsi les initiatives récentes lancées par le Ministère du Logement en vu de limiter respectivement de réduire le coût du logement pour des personnes défavorisées sont très louables et la promotion de la création d'un nombre important de logements sociaux par les communes tout comme la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes (cf objectifs prioritaires annoncées par Madame la Ministre¹⁴) sont également à saluer et à soutenir.

Dans cet ordre d'idées la mise en œuvre de la taxation des logements vides et des terrains non bâtis mais destinés à la construction, prévue dans la loi dite «pacte logement», doit également être soutenue, et devrait trouver une application rapide sur tout le territoire du pays. Dans ce contexte une régionalisation et une extension de l'activité de l'Agence

14 Voir Gouvernement 2013.

Immobilière Sociale est également souhaitable et nécessaire. Pour vraiment donner des résultats durables, la mise à disposition de logements par l'AIS ne devrait cependant plus être limitée dans le temps, et le suivi social des usagers occupant un tel logement devrait être assuré prioritairement par les offices sociaux régionaux tel que déjà prévu dans la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

5. Amélioration de la Gouvernance en relation avec le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

5.1 Décentralisation avec prise en charge par les offices sociaux («case management»)

Contrairement à beaucoup d'autres pays européens (cf Pays Bas, France, Allemagne etc), la politique en relation avec le sans-abrisme au Luxembourg relève actuellement de manière pratiquement exclusive du Gouvernement central (Ministère de la Famille). Comme déjà indiqué ci-dessus la «nouvelle» loi organisant l'aide sociale confère cependant des compétences beaucoup plus larges aux offices sociaux nouvellement créés, également en ce qui concerne la prise en charge de personnes sans domicile respectivement sans logement.

Ainsi l'article 7 stipule: «Pour autant que de besoin, il accorde des aides matérielles sous la forme la plus appropriée et il pourvoit à la mise à disposition d'un hébergement d'urgence». L'article 8 de cette même loi précise que «La personne mineure ou majeure admise dans une institution sociale ou médico-sociale garde comme commune de référence durant son séjour la commune où elle a son domicile», ce qui, dans la pratique, procure une base légale aux communes pour maintenir le domicile légal de toute personne ayant perdu son domicile, par exemple à l'adresse de l'office social, durant la période que la personne nécessite pour retrouver un nouveau logement fixe. Appliquée par tous les offices sociaux, ceci pourrait éviter de devoir recourir à la pratique du «rayé d'office» qui est, entre autre, souvent à la base du désengagement actuel de beaucoup de communes par rapport aux personnes défavorisées résidant dans leurs communes et ayant perdu leur dernier logement. Finalement l'article 27 de la loi sur l'aide sociale stipule que «L'office peut dispenser à la personne dans le besoin, qui se trouve sur son territoire de compétence sans pour autant remplir les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale telles que définies à l'article 4, un secours urgent, de courte durée et conforme aux définitions données aux articles 2 et 3 de la présente loi».

Les offices sociaux régionaux disposent donc de toute une panoplie de mesures légales qu'ils pourraient respectivement devraient utiliser pour venir en aide aux plus défavorisés, et notamment aux personnes ne disposant plus d'un logement propre.

5.2 Mise en place d'un réseau de collaboration locale et régionale pour la prise en charge de personnes défavorisées

En référence au changement de paradigme mentionné au point 4.1. ci-dessus, et en collaborant étroitement avec les services de soins et d'encadrement à domicile déjà existants, toute commune pourrait recourir à une grande panoplie de services (offices sociaux régionaux, centres médico-sociaux, initiatives privées assurant le suivi de personnes se trouvant dans des logements encadrés et/ou accompagnés pour personnes défavorisées, sur-endettées ou souffrant de problèmes médico-psycho-sociaux divers) qui pourraient assurer la prise en charge et l'encadrement de personnes défavorisées.

Combiné à une mise à disposition de logements sociaux, dont la gestion pourrait p.ex. être confiée soit à l'office social régional soit à une antenne régionale de l'Agence Immobilière Sociale, le Luxembourg pourrait un jour, et pourquoi pas au plus tard en 2020, arriver à éradiquer le sans-abrisme ou l'absence de chez-soi.

5.3 Collaboration inter-ministérielle, collaboration avec les associations privées et monitoring par un centre de recherche agréé

En vue de la mise en place d'une stratégie nationale visant l'éradication du sans-abrisme au Luxembourg, une collaboration étroite de toutes les instances ministérielles en charge d'un ou de plusieurs éléments touchant de près ou de loin à la prise en charge de personnes défavorisées devrait être instaurée et institutionnalisée.

Une telle collaboration avait déjà été instaurée par le Ministère de la Famille en 2012 en vue de la rédaction du texte de base ayant trait à la mise en place de la stratégie nationale présentée par Madame la Ministre au Conseil de Gouvernement le 18 janvier 2013. Une plate-forme similaire, à composition variable en fonction des sujets traités, et réunissant Ministère de la Famille et de l'Intégration, Ministère de l'Égalité des Chances, Ministère de la Jeunesse, Ministère de la Santé, Ministère du Logement, Ministère de l'Intérieur, Ministère des Affaires Étrangères et Ministère du Travail, devrait être institutionnalisée dans le cadre de cette stratégie nationale.

Le cas échéant, et notamment lors de la discussion et de l'instauration des mesures concrètes à envisager, le Syvicol, les offices sociaux régionaux et les associations privées actives dans la prise en charge de personnes défavorisées et ou sans-abris/sans logement devraient également être associés aux travaux de cette plate-forme.

Finalement un organe de recherche, par exemple le STATEC ou un Centre de Recherche public ou privé, devrait être chargé de la mise en place d'un système de collecte de données harmonisées sur les retombées concrètes (« monitoring ») de la mise en œuvre de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

5.4 Collaboration sur le plan européen

Mise à part la collaboration de longue date au sein de la FEANTSA (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri), et de HABITACT (Association des gouvernements locaux), une nouvelle forme de collaboration sur le plan des gouvernements nationaux vient d'être lancée le 1er mars 2013.

Lors de la première réunion de concertation entre les ministres européens ayant dans leur compétence le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement qui a eu lieu le 1^{er} mars 2013 à Louvain dans le cadre de la présidence irlandaise, et à laquelle Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration du Luxembourg a également participé, un catalogue de 6 principes a été décidé.

Dans la conférence de presse¹⁵ Jan O'Sullivan, le ministre du Logement et de la Planification, a salué les résultats positifs de la Table ronde de l'UE sur le sans-abrisme : « Le sans-abrisme est un affront par rapport à toutes les valeurs que nous associons au concept de citoyenneté. Je considère qu'il est approprié que, durant l'année 2013, à savoir l'Année européenne des citoyens, un accent soit placé sur les personnes sans domicile, qui font partie des personnes les plus marginalisées dans nos communautés. »

La réunion a convenu de six principes qui informeront les politiques de lutte contre le sans-abrisme à travers l'Europe. Ces principes sont :

Principe 1 : Développer et partager les connaissances et les bonnes pratiques

Reconnaissance de la nécessité de développer et partager les connaissances sur le sans-abrisme en vue d'améliorer la qualité des réponses au sans-abrisme au niveau national, régional ou local.

Principe 2 : Éléments clés de réponse

Reconnaître que les approches dirigées vers le logement pour lutter contre le sans-abrisme qui placent l'accent sur des solutions durables de logement sont une des réponses les plus efficaces au sans-abrisme. Et reconnaître également l'importance de la prévention.

Principe 3 : Financement

Un niveau adéquat de financement pour lutter contre le sans-abrisme et permettre des services continus et de qualité, impliquant des investisseurs, des partenariats et des approches collaboratrices, si possible, devrait être trouvé.

15 Présidence irlandaise de l'Union Européenne (Mars 2013).

Une meilleure utilisation des instruments financiers européens pour combattre le sans-abrisme devrait être encouragée.

Principe 4: Cadre commun de référence

Un cadre global de référence pour le sans-abrisme pourrait améliorer la collecte, la comparaison et l'analyse des données.

Principe 5: Recherche, Innovation et Collecte de données

Une meilleure compréhension du phénomène du sans-abrisme permettrait d'améliorer les politiques de lutte contre le sans-abrisme. La recherche et le développement constant des connaissances, ainsi que le développement d'approches innovantes, sont nécessaires.

Principe 6: Mise en œuvre et suivi

Le développement et la mise en œuvre de plans nationaux de lutte contre le sans-abrisme devraient être suivis, et une expertise devrait être disponible si nécessaire.

Bibliographie

CARITAS LUXEMBOURG (Janvier 2013): Extraits d'une prise de position de Caritas Luxembourg au document de travail « Homelessness and Migration » de la FEANTSA – pas encore publié.

CEPS (2007): L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés – Dénombrement et caractéristiques.

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DE CONSENSUS SUR LE SANS-ABRISME: Recommandations politiques du Jury: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=315&moreDocuments=yes&tableName=events>.

FOND-HARMANT, LAURENCE, KNEIP, RENÉ (2013): « Le sans-abrisme de longue durée au Luxembourg: Exclusion sociale liée au logement et santé mentale » – pas encore publié.

GOUVERNEMENT (2013): Résumé du Conseil de gouvernement du 18 janvier 2013. http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseils_de_gouvernement/2013/01-janvier/18-conseil/index.html.

PRÉSIDENTE IRLANDAISE DE L'UNION EUROPÉENNE (2013): Extraits du communiqué de presse du 2 mars 2013, <http://www.merrionstreet.ie/index.php/2013/03/statement-by-minister-jan-osullivan-td-minister-for-housing-and-planning-osullivan-welcomes-positive-outcomes-of-eu-roundtable-meeting-on-homelessness/?cat=12>, (traduction de l'anglais par la FEANTSA-pas encore publié).

MPHASIS, Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems (2008): « Approche du sans-abrisme au Luxembourg ». [http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/LuxNPP\(Fr\)190908.pdf](http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/LuxNPP(Fr)190908.pdf).

FEANTSA: Typologie ETHOS (European Typologie of Homelessness and housing exclusion) <http://www.feantsa.org/spip.php?article121&lang=en>.

2. Teil

SSIG – Services sociaux d'intérêt général
beleuchtet aus nationalen und
internationalen Perspektiven

Préface

Le social, doit-il être économique? L'économique, peut-il être social? S'agit-il de deux mondes que rien ne peut unir? Et qu'en est-il, dans tout cela, des services sociaux d'intérêt général (SSIG) qui font l'objet de moult publications et discussions au niveau de la Commission européenne et des Etats membres?

Dans sa communication de 2007 sur « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen »¹, la Commission européenne définit les services sociaux comme « de[s] services à la personne conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable ; ils offrent une protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises ; ils sont également fournis aux familles, dans un contexte de modèles familiaux changeants, afin de soutenir leur rôle dans les soins apportés aux plus jeunes et aux plus âgés des membres de la famille, ainsi qu'aux personnes handicapées, et de compenser d'éventuelles défaillances au sein des familles ; ils constituent des instruments clés pour la protection des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ; [...] ».

Les services sociaux sont donc, par définition, des services à des personnes, souvent vulnérables, et qui se déroulent dans un contexte de proximité. Les services sociaux sont des instruments clés pour la protection des droits fondamentaux et de la dignité humaine. Ils sont aussi outils de solidarité et indispensables pour favoriser l'inclusion et la cohésion sociales. Ces services sociaux peuvent être délivrés par un certain nombre d'acteurs, qu'ils soient publics, privés ou non-gouvernementaux.

Ces services sont souvent prestés contre rémunération, mais s'agit-il pour autant de services de nature économique, au même titre que l'achat, par l'Etat, d'une expertise en matière informatique auprès d'un prestataire de service spécialisé?

Si nous considérons au Luxembourg que les systèmes de santé, de sécurité sociale, d'aide à l'emploi et de solidarité sont de la mission de l'Etat, les activités qui ont trait aux

¹ COM(2007) 725 final.

familles, aux enfants, à la jeunesse, aux personnes en très grande précarité, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux femmes et filles en détresse peuvent être entreprises ou exercées par des organismes œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique. D'où la loi du 8 septembre 1998², dite «loi ASFT» qui confère un cadre légal aux relations entre l'Etat et les organismes de droit privé, qui garantit ainsi la qualité du dispositif mis en œuvre et qui assure la protection maximale des usagers de ces services.

La même loi autorise l'Etat à participer financièrement aux prédites activités, par le biais de l'outil convention.

Dans ce contexte, citons le Protocole n°26 sur les services d'intérêt général du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne qui souligne le «*rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales [...] pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs*».

Pour qu'ils puissent jouer leur rôle de vecteur d'inclusion et de cohésion sociales, les services sociaux doivent répondre à un certain nombre de principes de qualité. Ils doivent être disponibles, accessibles, abordables, centrés sur la personne, complets, continus et viser des résultats concrets. Ces principes, élaborés en 2010 par le Comité de Protection Sociale, ont été arrêtés dans un cadre de qualité pour les services sociaux, cadre volontaire destiné à guider les services dans leurs démarches de qualité³.

Qualité! Le souci de la qualité doit impérativement guider toutes les réflexions que nous allons mener, que ce soit au niveau national ou au niveau européen, sur les services sociaux d'intérêt général. Nous avons deux obligations : fournir des services qui répondent à des besoins sociaux de notre population et faire en sorte que ces services comprennent notamment «un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs⁴.»

Nous nous sommes donné les moyens de répondre à ces obligations. D'une part, il y a la loi du 8 septembre 1998 qui soumet à un agrément gouvernemental l'exercice de certaines activités dans les domaines social, familial et thérapeutique. D'autre part, il est établi une convention qui lie à l'Etat celui qui exerce les activités visées par la loi ; cette convention illustre le modèle luxembourgeois entre le secteur privé et les autorités publiques.

Quelle est donc la véritable nature d'un service social d'intérêt général?

2 Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique; Mémorial n° 82 du 24 septembre 1998.

3 A Voluntary European Quality Framework For Social Services; SPC/2010/10/8 final.

4 Protocole 26 TFUE.

Le «Sozialalmanach» de Caritas s'emploie à porter de multiples éclairages sur le sujet. Le SSIG est-il à la croisée du social et de l'économique? Quelle est la situation juridique du SSIG par rapport aux règles du marché intérieur et de la concurrence? Le SSIG a-t-il un rôle particulier à tenir en ces temps de crise et de morosité économiques?

Autant de questions qui témoignent de la complexité de la problématique, questions auxquelles cette édition 2013 du «Sozialalmanach» tente d'apporter des réponses.

Que les auteurs en soient remerciés.

Marie-Josée Jacobs

Ministre de la Famille et de l'Intégration

Services sociaux d'intérêt général : quels enjeux ?

ROBERT URBÉ

1. Services sociaux d'intérêt général : de quoi parlons-nous ?

Le secteur des services a la renommée d'être un secteur promettant, et son européanisation serait l'achèvement du marché intérieur. C'est pourquoi la directive services¹, jadis connue sous le nom « directive Bolkestein » d'après l'ancien commissaire européen, a la vocation de régler cette partie du marché unique. Cependant, suite à de nombreuses interventions de membres du Parlement Européen², mais aussi de la part de nombre d'ONGs, les services de santé et une grande partie des services sociaux ont été exclus du domaine d'application de cette directive. Tandis que les autres services exclus (p.ex. services financiers, services de fourniture d'énergie, transports, services audio-visuels, ...) ont été exclus parce qu'il existait déjà une directive sectorielle les concernant, il n'a pas existé et il n'existe toujours pas de directive sectorielle pour les services de santé et les services sociaux. Bien au contraire, la Commission Européenne a à maintes reprises clarifié qu'elle n'entendait pas légiférer dans ce domaine, d'ailleurs une majorité d'États membres a constamment déclaré ne pas vouloir accepter une législation européenne quelconque dans ce domaine. Voilà pourquoi les services sociaux tombent sous la législation générale du traité³ avec la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement, et sont soumis aux règles de non-discrimination, de transparence et de proportionnalité.

Il n'existe pas de définition européenne proprement dite des « services d'intérêt général », c'est laissé à la liberté de chaque État membre de définir quels sont pour lui les services d'intérêt général. Cette définition, garantie par ailleurs dans le protocole N° 26 additionnel au Traité de Lisbonne⁴, doit aussi respecter les règles de traitement égal, de non-discrimination, de transparence, de reconnaissance mutuelle et de proportionnalité. Le cas échéant la Commission Européenne pourra être amenée à constater une erreur manifeste dans cette définition, appelant l'État membre à changer sa définition.

1 Voir Union Européenne (2006).

2 Voir Parlement Européen (2005).

3 Voir Union Européenne (2012a).

4 Voir Union Européenne (2012b).

La Commission a identifié deux types de SSIG⁵ :

- les services statutaires et complémentaires de sécurité sociale, couvrant les principaux risques de la vie,
- des services prestés directement à la personne, comme l’assistance sociale, les services de l’emploi et de formation, la garde d’enfants, le logement social ou encore les soins de longue durée pour les personnes âgées et les personnes accusant un handicap.

Les SSIG sont des services qui répondent aux besoins vitaux des hommes, contribuent à la non-discrimination et créent des chances égales⁶.

2. Services économiques et non économiques, sociaux et autres

Les textes légaux connaissent une catégorie de SSIG, à savoir les Services d’intérêt économique général⁷. Ils mènent à une différenciation entre services économiques et services non économiques. Tandis que souvent l’on pense que «économique» veut dire «appartenant au secteur marchand de l’économie», dans ce contexte «économique» veut dire qu’il s’agit de produits ou services qui sont vendus sur un marché, respectivement pour lesquels il, existe un client qui est prêt à payer, peu importe si le client paye lui-même ou s’il y a un tiers qui paye à sa place. On peut donc subdiviser les services d’intérêt général en services économiques et non économiques, en services sociaux et autres.

Cela nous mène donc à 4 formes de SSIG :

1. Les services sociaux économiques d’intérêt général, comme par exemple les systèmes de protection sociale, les services d’assistance aux personnes (maintient à domicile et autres) ou encore le logement social.
2. Les services sociaux non économiques d’intérêt général, comme par exemple certains services offerts par les offices sociaux.
3. Les services économiques d’intérêt général autres que sociaux, comme par exemple les services de réseau (électricité, gaz, eau, etc.) ou encore les services bancaires.
4. Les services non économiques d’intérêt général autres que sociaux, dont les services régaliens comme la police, la justice etc.

Dans ce contexte nous entendons les services sociaux au sens très large, incluant les services de santé.

5 Voir Commission Européenne (2006).

6 Voir Commission Européenne (2007).

7 Voir Union Européenne (2012a).

3. Les aides étatiques

Les traités de l'Union Européenne depuis leur début et la politique de la concurrence prévoient des règlements très stricts quant aux aides étatiques à octroyer à certaines entreprises pour éviter que la libre concurrence soit entravée. Comme d'autre part la plupart des services sociaux nécessitent des aides étatiques pour pouvoir survivre, comme il s'agit de services sans la relation usuelle de prestataires à clients et donc différents des autres services marchands, comme il est nécessaire de garantir la qualité de ces services et pour éviter que dans chaque cas individuellement la Cour de Justice Européenne devrait trancher, il a fallu mettre en place un cadre légal, composé de plusieurs éléments⁸ et contenant des régulations concernant la compatibilité avec le marché intérieur et ses règles, notamment :

- l'absence de la nécessité de notifier des aides étatiques en dessous d'un certain seuil (règlement *de minimis*);
- l'absence de notifier des aides étatiques répondant à certains critères (les critères Altmark);
- la compensation pour service public à définir et à calculer;
- les règles de mandatement, de marchés publics, de concessions et de licences etc.

Le premier critère Altmark demande que le prestataire de services a reçu un mandat clair de la part d'une autorité étatique, qui ne l'autorise pas seulement à prester, mais qui lui confère aussi une obligation de service. Ce mandat peut prendre la forme d'un contrat de service public ou d'une concession.

Le deuxième critère Altmark demande à ce que les paramètres pour calculer la compensation à payer pour l'octroi du service public soient objectifs et transparents et qu'ils soient définis d'avance.

Le troisième critère Altmark demande que l'aide étatique ne soit pas supérieure à ce que le prestataire connaît comme dépenses supplémentaires à cause de l'acceptation du service d'intérêt général.

Le quatrième critère Altmark prescrit que si l'octroi d'un service public ne s'est pas fait selon une procédure de marché public, le niveau de compensation doit se baser sur une analyse des coûts qu'une entreprise prestataire de services typique, bien dirigée et équipée de manière appropriée encourrait.

Pour les services sociaux au Luxembourg, qui fonctionnent sous convention, se pose la question, si le montant maximal n'est pas dépassé ou bien si ces critères sont remplis pour que les subventions mentionnées dans la convention soient compatibles avec le droit européen.

⁸ Voir Commission Européenne (2011/2012).

4. Les marchés publics

Une des problématiques liées aux marchés publics est que d'aucuns prétendent que l'acte par lequel des services sociaux qui sont à mandater par une autorité publique à une organisation privée doit être une passation de marché public. Tel n'est évidemment pas le cas, surtout quand le mandat ne fait que sanctionner l'initiative privée qui en était antérieure, et sinon il suffit que ce mandat soit conféré de manière non discriminatoire et transparente, en respectant les principes de traitement égal, de reconnaissance mutuelle et de proportionnalité. Une telle adjudication de marché public en plus n'a pas besoin de s'orienter au prix le plus bas uniquement.

D'ailleurs la pratique luxembourgeoise, sanctionnée par le Tribunal administratif, que des associations sans but lucratif ne peuvent participer à des marchés publics⁹ n'est pas couverte par le droit communautaire.

Au contraire, les marchés publics peuvent contenir des clauses sociales et environnementales¹⁰, ce qui ne semble pas connu au Luxembourg. Et par exemple une de ces clauses sociales peut consister en le fait de prescrire qu'une certaine prestation doit être fournie par un prestataire qui emploie au moins 50% de travailleurs handicapés, incluant par ce fait même les asbl's agissant dans ce domaine.

5. Conclusion

Des questions qui se posent regardent donc la problématique du mandatement (est-ce que les conventions remplissent cette fonction de mandat, qu'en est-il de l'obligation de service), de la compensation (comment est-elle calculée, n'y a-t-il pas surcompensation) et de l'octroi du service public (par un marché public ou non). Faute de remplir les critères définis l'aide étatique octroyée pourra être qualifiée de contraire au marché unique et serait à rembourser de la part du prestataire à l'État.

Même s'il s'agit donc d'une question le cas échéant vitale pour les associations, il semble que tous ces questionnements n'intéressent pas grand monde au Luxembourg, c'est du moins ce qu'on pourrait déduire du manque d'intérêt pour le séminaire en la matière du 19 Novembre 2012 dans les locaux du Conseil économique et social; et si ce n'est pas le désintérêt, alors c'est la méconnaissance des enjeux, mêmes potentiels, qui sévit. C'est pourquoi nous reproduisons ci-après le rapport dudit séminaire. C'est pourquoi aussi nous avons cru bon de publier cette édition du Sozialalmanach.

⁹ Voir Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg (2008).

¹⁰ Voir Commission Européenne (2001).

Bibliographie

COMMISSION EUROPÉENNE (2001): Interpretative Communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement, COM(2001) 566 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006): Communication from the Commission: Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union, COM(2006) 177, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2007): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Services of general interest, including social services of general interest: a new European Commitment, COM(2007) 725 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2011/12): Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest, 2012/C 8/02, accompanied by a Decision (public service compensation), a Communication (European Union framework for State aid in the form of public service compensation) and a regulation (de minimis aid) Bruxelles: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html.

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

COMMISSION EUROPÉENNE (2013B): Communication Staff Working Document: 3rd Biennial Report on Social Services of General interest, SWD(2013)40 final, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, COM(2013) 83 final, Bruxelles.

COUR ADMINISTRATIVE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008): Audience publique du 2 décembre 2008: Appels formés respectivement par 1) l'association sans but lucrative OBJECTIF PLEIN EMPLOI, Schiffange et 2) l'État du Grand-Duché de Luxembourg contre un jugement du tribunal administratif du 16 avril 2008 (no 23175 du rôle) en présence de la société POLYGONE S.à.r.l., Mersch, en matière de marchés publics, Numéros du rôle 24416C et 24427C, inscrits les 26 et 27 mai 2008, Luxembourg.

PARLEMENT EUROPÉEN (2005): Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs: Rapport sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché Intérieur, 2004/0001(COD) du 11.5.2005, Bruxelles.

UNION EUROPÉENNE (2006): Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, Official Journal of the European Union, 27.12.2006 L 376 pp. 36 – 68, Bruxelles.

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

UNION EUROPÉENNE (2012B): Protocole N° 26 sur les services d'intérêt général, additionnel aux traités (traité sur l'Union Européenne et traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), Journal officiel de l'Union Européenne, 26 octobre 2012, C326, p. 308, Bruxelles.

SSIG – le cadre juridique communautaire¹.

DANIELLE SCHRÖNEN

La législation en vigueur

Il n'existe pas de législation européenne spécifique pour les services sociaux d'intérêt général (SSIG). A défaut d'un tel cadre juridique propre, les règles communautaires du droit de la concurrence et du marché intérieur s'appliquent ainsi que la jurisprudence européenne. Néanmoins, pour faciliter cette application et pour mieux tenir compte de la spécificité des services d'intérêt économique général (SIEG) et SSIG, la Commission a adopté quatre textes, appelé « paquet SIEG² ». Les trois premiers textes ont été adoptés le 20.12.2011 : la Communication, la Décision et l'Encadrement. Le 25.04.2012 le règlement *de minimis* a complété le paquet SIEG.³

« La nouvelle *Communication*⁴ apporte des éclaircissements sur les notions fondamentales relatives aux SIEG, telles que les notions d'aide, de SIEG, d'activité économique, de convergence des procédures de marché public, d'absence d'aide, etc.

1 Document basé sur la présentation de Madame Concetta Cultrera, chef d'unité adjoint unité D2 « Inclusion active des groupes désavantagés, Lutte contre la pauvreté » au sein de la DG « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne, à l'occasion du séminaire SSIG en date du 20.11.2012 organisé par Caritas Luxembourg sous le patronage du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, Département de l'économie solidaire et avec le soutien de la Représentation de la Commission européenne au Luxembourg.

2 Ce deuxième paquet SIEG dit « Almunia » succède au paquet « Monti-Kroes » de 2005. Pour les détails, voir plus loin dans le texte.

3 Législation in force. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html.

4 Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général. JO C8, 11.01.2012, p. 4-14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0004:0014:FR:PDF>.

La *Décision*⁵ révisée exempte les États membres de l'obligation de notifier à la Commission les compensations de service public accordées pour certaines catégories de SIEG. Le seuil pour l'exemption de notification a été ramené de 30 à 15 millions d'euros, afin de répondre aux préoccupations exprimées par certaines parties prenantes qui estimaient que le seuil précédent soustrayait à l'examen de la Commission des marchés considérables dans des domaines importants du marché intérieur. Par ailleurs, la *Décision* prévoit que le seuil ne s'applique pas aux services sociaux, dont les aides ne devront pas être notifiées indépendamment du montant. Cette exemption sans seuil était précédemment réservée aux hôpitaux et au logement social.

Le *Cadre*⁶ révisé permet d'apprécier les montants de compensation élevés accordés à des opérateurs en dehors du secteur des services sociaux. Ces compensations doivent être notifiées à la Commission et peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur si elles satisfont à certains critères. Les nouvelles règles introduisent notamment une méthode plus précise pour déterminer le montant de la compensation, l'obligation, pour l'État membre, de prévoir, dans le mécanisme de compensation, des incitations en vue de la réalisation de gains d'efficacité, l'obligation de respecter les règles de l'UE en matière de marchés publics et de l'égalité de traitement des prestataires d'un même service lors de la détermination de la compensation. De plus, la Commission peut exiger des États membres qu'ils adoptent des mesures afin d'atténuer les effets anticoncurrentiels de certaines compensations comportant un risque particulièrement élevé de distorsion de la concurrence sur le marché intérieur.

Enfin, le *règlement de minimis*⁷ dispose que les compensations dont le montant est inférieur à 500.000 euros pour trois ans ne relèvent pas du contrôle des aides d'État.»⁸

5 Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. JO L7 du 11.01.2012, p. 3-10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:007:0003:0010:FR:PDF>.

6 Communication de la Commission. Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011). JO C8 du 11.01.2012, p. 15-22. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0015:0022:FR:PDF>.

7 Règlement (UE) No 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général. JO L 114/8 du 26.4.2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:114:0008:0013:FR:PDF>.

8 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1571_fr.htm, revu par Concetta Cultrera.

SSIG : définition et implications pour les États membres

Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) englobent :

- les régimes légaux et complémentaires de sécurité sociale ;
- les services prestés directement à la personne (assistance sociale, garde d'enfants, soins de longue durée, aide à l'emploi, logement social).⁹

En même temps, toute activité consistant en l'offre de biens ou services contre rémunération sur un marché donné est une activité économique. Par là, les SSIG sont le plus souvent des services d'intérêt économique général (SIEG) et tombent dans le champ d'application des règles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹⁰ qui garantit la libre prestation de services (art. 56) et la liberté d'établissement (art. 49) et la libre concurrence (art. 101 et suivants). Cependant, les dispositions du Traité en matière de marché intérieur et de concurrence n'impliquent pas automatiquement une libéralisation des services sociaux :

- Chaque État membre peut créer un cadre réglementaire qui, même par des restrictions justifiées, proportionnelles et non discriminatoires aux dispositions en matière de marché intérieur, garantit la qualité du service.
- Chaque État membre peut, mais n'est pas obligé d'externaliser la fourniture de services. En cas d'externalisation, les principes de transparence et de non discrimination (TFUE, art. 49 (2) et art. 50, dernier paragraphe) et le cas échéant les procédures de marché public¹¹ sont à respecter.

9 Communication de la Commission européenne du 26 avril 2006: Mettre en oeuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne COM(2006) 177 final. http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/com_2006_177_fr.pdf.

10 Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. JO C 83/49 du 30.3.2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fr:PDF>. Ce même traité inclut une clause sociale horizontale (art. 9), élément fondateur de l'action sociale en Europe: « Dans la définition et la mise en oeuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. »

11 Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, JO L 134 du 30.4.2004, p. 1. Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114. Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JO L 126 du 20.8.2009, p. 76.

- En cas de marchés publics, l'autorité publique concernée n'est pas obligée à retenir l'offre la moins chère, mais peut choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, avec définition au préalable de critères de qualité à respecter par le fournisseur.

Sans législation particulière concernant les SSIG, un certain nombre de règles communautaires sont à respecter :

- Les règles du TFUE s'appliquent aux services d'intérêt général (SIG) aussi longtemps qu'elles n'entravent pas l'accomplissement de la mission d'intérêt général (art. 106).
- Le paquet SIEG facilite et sécurise le financement des SIEG dont les SSIG par les autorités publiques¹².
- Seuls deux articles de la directive marchés publics s'appliquent : la définition des spécifications techniques et l'obligation de publicité ex post (résultat de la procédure) (art. 21 et 35(4))¹³ (Q&A 4.2.1.)¹⁴.
- La directive services ne s'applique pas à tous les services sociaux (art 2.2j)¹⁵.

L'objectif de l'Union européenne est de rendre l'organisation des services transparente, efficace et bien gérée – ceci au profit des bénéficiaires.

Pour clarifier les règles existantes, la Commission européenne a mis sur pied e.a. un service d'information interactif¹⁶, un guide¹⁷ et des formations pour autorités publiques locales.

12 Aides d'État: la Commission adopte de nouvelles règles sur les services d'intérêt économique général (SIEG). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1571_fr.htm.

13 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134/114 du 30.4.2004). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:FR:PDF>.

14 Q&A : Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de «marchés publics» et de «marché intérieur». Bruxelles, 7.12.2010. SEC(2010) 1545 final. http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_fr.pdf. Un nouveau guide vient de paraître, mais il n'est pas encore disponible en français. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf.

15 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. JO L 376/36 du 27.12.2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:FR:PDF>. Sont exempts de cette directive «les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État».

16 http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_en.htm.

17 Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de «marchés publics» et de «marché intérieur». Bruxelles, 7.12.2010. SEC(2010) 1545 final. http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_fr.pdf.

Le deuxième paquet SIEG sur les aides d'État et la question du mandatement

Les règles de concurrence s'appliquent aux entreprises, définies comme entités exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique¹⁸, y inclus donc les activités sociales sans but lucratif. Les règles en matière d'aides d'État s'appliquent aux activités économiques (Q&A 3.1.2-7) et s'il y a affectation du commerce entre États membres (Q&A 3.1.10-13). Comme activités non-économiques peuvent valoir des activités régaliennes (ex. la police) ou des services basés sur la solidarité comme la sécurité sociale obligatoire (Q&A 3.1.4).

Une aide d'État doit être notifiée auprès de la Commission européenne qui décide si elle est conforme avec le droit de la concurrence (TFUE, art. 108). Cependant, toute compensation de service public n'est pas une aide d'État, et ceci notamment lorsqu'elle remplit les critères établis par l'arrêt Altmark :

- « premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;
- deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente ;
- troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ;
- quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée (en moyens de transport e.a.) afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. »¹⁹

18 Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), arrêt du 12 septembre 2000 Pavlov e.a., aff. jointes C-180/98 à C-184/98, Rec. 2000, p. I-6451.

19 CJCE, arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00 (demande de décision préjudicielle du Bundesverwaltungsgericht): Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (2003/C 226/01). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:226:0001:0002:FR:PDF>.

Pour clarifier la situation si l'un des critères Altmark n'est pas rempli, la Commission a déclaré en 2005 certaines SIEG compatibles avec le Marché intérieur et exemptes de l'obligation de notification²⁰. En 2011, suite à l'évaluation du premier paquet SIEG, la Commission a édité un deuxième paquet (présenté sous « législation en vigueur »).

Le règlement *de minimis* statue qu'une compensation inférieure à 500.000 euros sur une période de trois exercices fiscaux comporte peu de risque de distorsion de la concurrence et de ce fait ne relève pas du champ d'application de l'article 107 (1) du TFUE et ainsi n'est pas soumise à la procédure de notification (art. 108 (3)). « Dans une optique de transparence, d'égalité de traitement et d'efficacité du contrôle, le présent règlement ne doit s'appliquer qu'aux aides *de minimis* transparentes. Par « aide transparente », on entend une aide dont il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque. » Lorsqu'une autorité accorde une aide *de minimis*, elle est tenue d'informer par écrit l'entreprise du mandat, du montant de l'aide qui lui est octroyée et de son caractère *de minimis*, en faisant explicitement référence au présent règlement ; le contrôle de la surcompensation n'étant pas nécessaire.^{21 22}

Lorsque le règlement *de minimis* ne s'applique pas, les règles de la Décision sont à considérer. La Décision définit d'abord les exemptions à la notification suivantes sous certaines conditions :

- toute compensation de service public inférieure à 15 mio. EUR,
- les compensations pour service public octroyées à des hôpitaux et services d'urgence,

20 La Commission a adopté le 13 juillet 2005 un ensemble de trois textes, dits « paquet Monti-Kroes », le premier paquet SIEG.

1. Décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:FR:PDF>.

2. Directive 2005/81/CE du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0047:0048:EN:PDF>.

3. Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public (2005/C 297/04) du 28 novembre 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:FR:PDF>.

21 Règlement (UE) No 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général L 114/8 Journal officiel de l'Union européenne 26.4.2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:114:0008:0013:FR:PDF>.

22 Q&A 76-77. Commission européenne (2013): Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. 15 février 2013. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf

- les compensations octroyées pour des services sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social ainsi que l'inclusion sociale de groupes vulnérables.

Les conditions de compatibilité avec le marché intérieur sont précisées par le paquet SIEG : un financement doit être précédé par un mandat et ne pas surcompenser les coûts correspondant au service fourni. L'acte de mandatement est établi comme suit :

- le mandat est renouvelé au moins tous les dix ans,
- la nature et la durée des obligations de service public sont définies,
- l'entreprise et le territoire concernés sont précisés,
- la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels est précisée,
- les paramètres de calcul, de contrôle (au moins tous les trois ans) et de révision de la compensation sont définies,
- les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter celles-ci sont indiquées,
- le mandat comporte une référence explicite à la Décision du 20/12/2011.²³

Chaque État membre doit définir la mission de service public (pas besoin de lister les activités spécifiques) et les offres de service public qui sont compensées (Q&A 3.4.9.). Le mandat doit prendre la forme d'un ou plusieurs actes officiels ayant une valeur juridique contraignante en droit national et qui peut être la base de définition du SIEG et de son financement. La compensation ne peut dépasser les coûts encourus pour l'accomplissement des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable. La compensation peut être obtenue soit en calculant la différence entre coûts et revenus, soit en calculant les coûts supplémentaires (tous les coûts évités si l'entreprise offre le même service sans les contraintes du mandat).

Les États membres ont un pouvoir discrétionnaire assez large en ce qui concerne la définition d'un SIEG.²⁴ «Les États membres sont libres de définir ce qu'ils entendent par services d'intérêt économique général, et en particulier par services sociaux d'intérêt général, de définir les obligations et les missions de ces services ainsi que leurs principes d'organisation. En revanche, le cadre communautaire exige que les États membres prennent en compte certaines règles lorsqu'ils déterminent les modalités d'application des objectifs

23 Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général. JO L7 du 11.01.2012, p. 3-10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:007:0003:0010:FR:PDF>.

24 Protocole (n° 26) sur les services d'intérêt général 12008M/PRO/26 (JO n° 115 du 09/05/2008 p. 0308-0308). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/26:FR:HTML>.

et des principes qu'ils se sont fixés.»²⁵ La Commission contrôle s'il y a erreur manifeste d'appréciation (Q&A 2.4.7.). Ainsi, une obligation de service public ne peut être imposée si le service est déjà fourni de manière satisfaisante par le marché sous des conditions compatibles avec l'intérêt général tel que défini par l'État membre.²⁶ Enfin, le paquet SIEG n'institue pas un droit à l'aide pour les fournisseurs (Q&A 3.2.15.).

Lorsqu'un financement ne remplit pas tous les critères, cela ne veut pas dire que cette aide est illégale. Pour les services qui n'entrent pas dans le périmètre de l'exemption de notification défini par la Décision (comme établi plus haut), l'Encadrement contient des précisions quant aux conditions de compatibilité d'une aide avec le marché intérieur²⁷. Cette aide devra être notifiée à la Commission qui examine le dossier et prend une décision.

Quel est le risque encouru par une non-conformité et donc par une aide illégale? La Commission peut, ex officio ou suite à une plainte, examiner une aide et lorsque cet examen arrive à constater une incompatibilité de cette aide avec les règles présentées ci-haut, la Commission imposera la récupération de ce financement par l'autorité en question.

Les règles en matière de marchés publics et l'application de la directive services

Si les règles en matière d'aides d'État concernent le financement d'un SIEG, les règles en matière de marchés publics indiquent comment sélectionner le fournisseur du service pour obtenir le meilleur rapport qualité-prix. Les règles en matière d'aides d'État et les règles en matière de marchés publics et de concessions visent donc des objectifs différents et ont des champs d'application distincts. Les autorités publiques qui souhaitent mettre en place un SIEG ne doivent pas seulement respecter les règles en matière d'aides d'État, mais également celles relatives à l'attribution des marchés publics ou des concessions (Q&A 5.2.).

25 Les services sociaux d'intérêt général. http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/l33230_fr.htm.

26 Le pouvoir discrétionnaire d'un État membre de définir une mission de service public peut être mis en cause par la Commission européenne par un constat «d'erreur manifeste» concernant la définition d'un SIEG. D'après Laurent Ghekière (2012, p. 31 ; cf annexe 2 de ce texte), ce contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est à l'origine de profondes divergences d'approche entre la Commission et certains États membres du nord de l'Europe, notamment dans le secteur du logement social. L'auteur ajoute que, sans être saisie officiellement, la Cour de Justice Européenne a constaté que : « La compréhension restrictive du caractère universel d'un service d'intérêt économique général, fondée sur certains rapports ou documents de la Commission, dont le contenu n'est, en outre, pas juridiquement contraignant, n'est pas compatible avec la portée du pouvoir discrétionnaire dont disposent les États membres quant à la définition d'une mission de service public ». (Arrêt Bupa, T 289 03 du 12 février 2008).

27 Communication de la Commission. Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011). JO C8 du 11.01.2012, p. 15-22. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0015:0022:FR:PDF>.

En ce qui concerne les règles en matière de marchés publics, elles ne s'appliquent que si une autorité publique décide de confier une prestation de service à un tiers à titre onéreux (Q&A 4.1.1.). D'abord, l'autorité publique peut décider de fournir le service elle-même ou à travers un prestataire in-house (Q&A 4.1.2.). Un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services doit être garanti. Si le prestataire est une autre autorité publique, elle est à considérer de la même manière qu'un opérateur privé. Une coopération horizontale entre autorités publiques est cependant possible en dehors des règles de marchés publics lorsque le seul but de la coopération est d'assurer conjointement l'exécution de tâches d'intérêt public (Q&A 4.2.12.).

En cas d'externalisation contre rémunération et lorsque le contrat présente un intérêt transfrontalier (Q&A 4.2.2.), l'autorité publique peut passer :

- soit par l'attribution d'une concession (le concessionnaire obtient le droit d'exploitation et en retour assume le risque opérationnel),
- soit par une procédure de marché public.

«Un contrat est susceptible de rentrer dans le champ d'application des définitions de marché public de services ou de concession lorsque :

- a) le contrat a pour objet la réalisation de besoins préalablement définis par l'autorité publique dans le cadre de ses compétences;
- b) les caractéristiques et les modalités d'exécution du service sont déterminées en détail par l'autorité publique;
- c) le contrat prévoit une rémunération du service (paiement d'un prix ou attribution d'un droit d'exploiter le service rémunéré par une redevance due par les usagers);
- d) l'autorité publique prend l'initiative de rechercher un prestataire à qui confier le service;
- e) le contrat sanctionne l'inexécution des obligations contractuelles, afin de garantir que le service confié au tiers est presté correctement de manière à répondre aux exigences de l'autorité publique (pénalités, dédommagement, etc.)» (Q&A 5.2.).

Vu la spécificité des SSIG, seuls deux articles de la directive marchés publics s'appliquent : la définition des spécifications techniques (Q&A 4.2.4.) et la publicité ex post (art. 35(4))²⁸. Toutefois, les principes de transparence et de non-discrimination doivent être respectés. Pour y suffire, la publicité peut être limitée à une courte description des caractéristiques essentielles du marché à passer et de la procédure de passation envisagées, accompagnée d'une invitation à contacter l'autorité publique (Q&A 4.2.3.).

28 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. JO L134/114 du 30.4.2004. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:FR:PDF>.

Les nombreuses possibilités au niveau des spécifications, des critères de sélection et d'attribution du contrat et des modalités d'exécution permettent à l'autorité publique de définir clairement ses besoins en terme de qualité, e.a. par des exigences garantissant la continuité du service, le respect des besoins spécifiques des usagers, l'expérience et la qualité du personnel, la disponibilité d'infrastructures adéquates ou une rémunération adéquate (Q&A 4.2.5.). Lors de la passation d'un marché public ou d'une concession de SSIG, les autorités publiques sont libres d'organiser une procédure négociée ad hoc, dans la mesure où le droit national ne prévoit pas de règles spécifiques (Q&A 4.2.11.). L'autorité publique peut indiquer les résultats à atteindre sans en prescrire en détail les moyens, ce qui permet de stimuler la créativité des candidats, qui peuvent identifier et proposer des solutions plus innovantes (Q&A 4.2.15.), permettant de satisfaire les besoins complexes des usagers (Q&A 4.2.4.). Les autorités publiques peuvent par exemple préciser que les candidats doivent répondre aux besoins spécifiques de groupes déterminés d'usagers, ou bien exiger que le service proposé doive être compatible avec les structures qu'elles ont déjà mises en place. Les autorités publiques peuvent choisir plusieurs fournisseurs ou concessionnaires afin de maintenir une liberté de choix suffisante pour les usagers (Q&A 4.2.8.).

La connaissance du contexte local peut, selon les cas, être considérée comme une discrimination, sauf si elle est justifiée par rapport aux particularités du service à fournir et strictement liée à l'exécution du contrat, les exigences étant nécessaires et proportionnées (Q&A 4.2.9.).

Vu la directive marchés publics, une autorité publique ne peut réserver des marchés publics aux seuls prestataires non-profit, mais il existe une jurisprudence (Sodemare) selon laquelle le législateur peut réserver certaines activités aux prestataires non-profit (Q&A 6.6.) si par ailleurs cette restriction est justifiée, nécessaire et proportionnée (Q&A 4.2.10.). Ainsi, un État membre peut décider de réserver des contrats p.ex. à des ateliers protégés. Ce même ordre d'idées peut être retrouvé dans les règles de marché intérieur, certaines activités pouvant être réservées à des organismes publics ou caritatifs. La directive services apporte la notion d'associations caritatives reconnues comme telles par l'État. Cette définition vise uniquement à identifier certains opérateurs dont les services peuvent être exclus du champ de la directive services. A savoir : les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui seraient assurés par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État.

Concernant les règles de marché intérieur, des considérations d'ordre social peuvent justifier des restrictions aux libertés fondamentales, par exemple dans la mesure où il pourrait être considéré comme inacceptable de permettre que des profits privés soient tirés de la faiblesse des destinataires de services. Les régimes d'autorisation préalable à l'exercice

d'une activité peuvent être maintenus à condition qu'ils soient non-discriminatoires, qu'ils poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'ils soient effectivement adaptés pour atteindre cet objectif et enfin que l'objectif qu'ils poursuivent ne puisse être atteint par d'autres mesures moins contraignantes (Q&A 6.5.).

L'alternative à la désignation d'un fournisseur unique à travers une procédure de marché public est l'octroi de licences, dans le respect des principes de transparence et de non-discrimination, à tous les prestataires qui remplissent les conditions définies au préalable et publiées de manière adéquate. Les prestataires autorisés devront fournir le service à la demande de l'utilisateur qui a ainsi le choix entre différents fournisseurs et à un prix fixé auparavant par l'autorité publique (Q&A 4.2.17.).

Relation entre la directive services et le 2^e paquet SIEG

La directive service exclut les services suivants (art.2.2j): «les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État» (Q&A 6.4 et 7.1-2.). Un prestataire chargé de l'obligation de prêter un service (marché public, concession), peut être considéré comme un prestataire mandaté par l'État au sens de la directive services (Q&A 7.7).

Les notions de mandat du paquet SIEG et de la directive services sont cohérentes, mais à finalité différente. Dans le cadre du paquet SIEG, il s'agit d'une condition à remplir pour que des compensations de service public puissent être considérées compatibles avec l'arrêt Altmark ou avec l'article 106(2) du TFUE. Dans le cadre de la directive services, le mandat vise à délimiter la portée de l'exclusion de certains services sociaux du champ d'application de la directive (Q&A 3.4.4.).

La directive services ne remet pas en cause la possibilité des États membres d'encadrer l'accès et l'exercice de ces services et elle ne porte pas sur le financement des services sociaux (Q&A 7.2.).

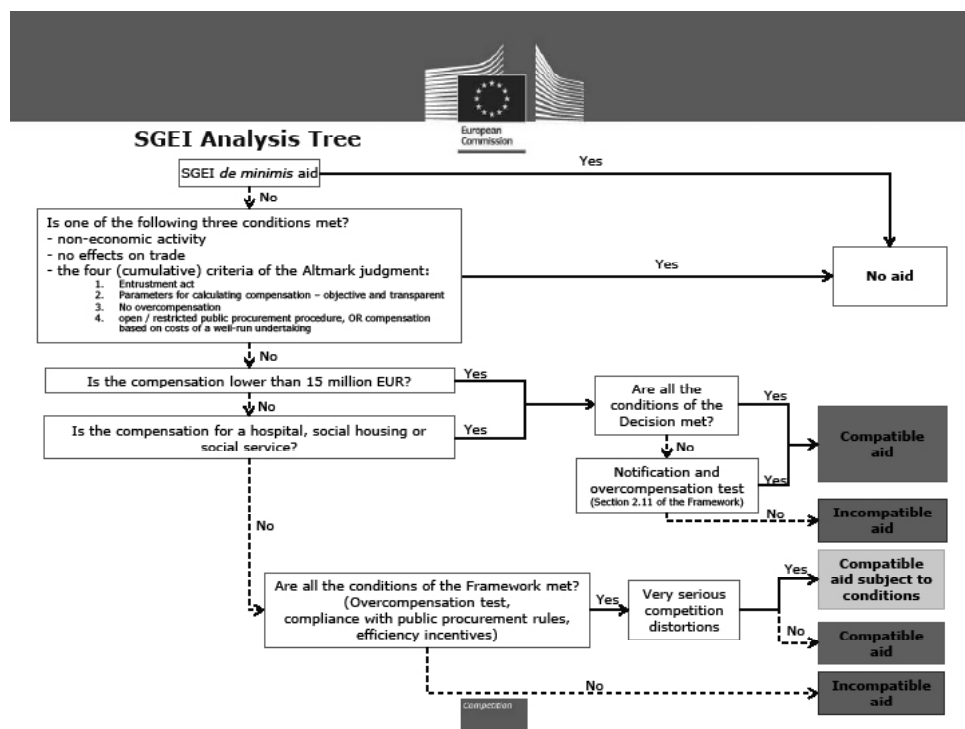
Questions

Pour poser des questions à la Commission européenne concernant les SSIG, un formulaire est à disposition auprès du service d'information interactif :

http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_fr.htm

Annexe

1. Arbre de décision dans le cadre des SIEG²⁹



2. Guide pour les responsables locaux

Laurent Ghekiere (2012): Les services sociaux dans le marché intérieur. Aides d'état – Marchés publics – Concessions. Le guide des élus locaux et de leurs services juridiques portant sur le « Paquet Almunia-Barnier » du 20 décembre 2011. La troisième partie consiste en une boîte à outils des élus locaux et de leurs services avec une check-list en 10 points. <http://www.courrierdesmaires.fr/items/pdf/cdm-miniguide-ssig.pdf>.

3. Analyse des textes

Stéphane Rodrigues (2012): Analysis of EU Rules Applying to Social Services. Report to the attention of DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission.

²⁹ Source: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/analysis_tree_en.pdf.

Les services sociaux d'intérêt général dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹.

STÉPHANE RODRIGUES

« La construction d'un cadre européen adéquat pour la protection et la promotion des Services Sociaux d'Intérêt Général touche, de manière centrale, à ce que certains appellent une société de bien-être, un État-providence actif ». C'est en ces termes ambitieux que Monsieur Vladimir Spidla, membre de la Commission européenne chargé de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances concluait en septembre 2007, à Lisbonne, le premier Forum interinstitutionnel (Parlement européen, Conseil et Commission) consacré aux services sociaux d'intérêt général (ci-après « SSIG »). Doit-on toutefois les interpréter comme un aboutissement de la réflexion des institutions européennes sur ces services ou un vœu formulé pour l'avenir ? La réponse se situe certainement entre ces deux options, car si le thème des SSIG est débattu maintenant depuis 6 ou 7 ans à l'échelon européen, il est difficile de considérer qu'il serait aujourd'hui épuisé tant à Bruxelles et Strasbourg que dans les États membres.

Il convient de rappeler que le concept même de SSIG est relativement récent dans le vocabulaire communautaire. Il a fait son apparition dans le cadre, plus général, des débats portant sur les services d'intérêt général (ci-après « SIG ») en Europe. C'est ainsi que le Livre blanc de la Commission de 2004 sur les SIG² constatait que la consultation publique ouverte l'année précédente sur la base d'un Livre vert³ avait suscité *« un intérêt considérable de la part des parties concernées par le domaine des services sociaux, qui recouvrent notamment les services de santé, les soins de longue durée, la sécurité sociale, les services de l'emploi et le logement social »*. La Commission proposa alors de parler de SSIG et reconnût d'emblée leur rôle particulier *« en tant que partie intégrante du modèle européen de société »*, en soulignant que *« leur fourniture, leur développement et leur modernisation vont tout à fait dans le sens de la réalisation des objectifs fixés par le Conseil européen en mars 2000 à Lisbonne, notamment*

1 Le présent article se base sur une actualisation de l'article co-signé par l'auteur et Madame Laetitia Driguez, maître de conférences à l'Université Paris 1, dans la revue *Actualité Juridique Droit Administratif* (AJDA) de 2008, pp. 191-197, sous le titre « Services sociaux d'intérêt général et droit communautaire. Entre spécificité et banalisation ».

2 COM (2004) 374 final du 12.5.2004, spéc. chapitre 4.4.

3 COM (2003) 270 final du 21.5.2003 et rapport sur la consultation publique : SEC(2004) 326 du 29.3.2004.

en ce qui concerne la création d'un lien positif entre les politiques économiques, sociales et en matière d'emploi ».

Privilégiant une approche systématique, la Commission entreprit un exercice d'identification des particularités de ces services et de clarification du cadre communautaire dans lequel ils sont appelés à fonctionner et à se moderniser. Était ainsi adoptée en avril 2006 la première communication consacrée exclusivement aux SSIG⁴, étant précisé qu'entre temps les services de santé furent écartés du champ d'analyse pour faire l'objet d'un exercice de réflexion distinct⁵.

Sans chercher nécessairement à en donner une définition précise, exercice qui demeure délicat, la Commission présente les SSIG comme une sous-catégorie des SIG, qui, dès lors, peuvent être tantôt économiques, tantôt non économiques. Il est peut-être intéressant à cet égard de se remémorer les débats qui ont animé la jurisprudence et la doctrine française au milieu du XX^e siècle à propos de l'éphémère catégorie des services publics sociaux que le Tribunal des conflits a finalement enterrée après avoir donné l'impression de la susciter⁶, ce qui a fait dire aux observateurs avisés que les services sociaux ne constituaient pas « *une catégorie à part* » mais devaient être assimilés soit aux services administratifs soit aux services industriels et commerciaux⁷.

Contournant en quelque sorte la difficulté, la Commission s'attache à identifier, sans prétendre à l'exhaustivité, six « *caractéristiques d'organisation* » des SSIG : leur fonctionnement sur la base du principe de solidarité compte tenu notamment de la non sélection des risques ou de l'absence d'équivalence à titre individuel entre cotisations et prestations ; leur caractère polyvalent et personnalisé pour répondre aux besoins nécessaires pour garantir les droits humains fondamentaux et protéger les personnes les plus vulnérables ; l'absence de but lucratif, notamment pour aborder les situations les plus difficiles ; la participation de

4 COM (2006) 177 final du 26.4.2006 : « *Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne – Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne* ». V. S. Rodrigues, « Communication de la Commission sur les SSIG », in *Concurrences*, n° 3/2006, chronique Secteur public, pp. 159-160.

5 Travaux qui allaient aboutir notamment à l'adoption de la directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9.3.2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers (JOUE L 88 du 4.4.2011, p. 45). Sur cette directive, lire notamment : Nathalie De Grove-Valdeyron, « La directive sur les droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers. Véritable statut juridique européen du patient ou simple clarification d'un régime de mobilité ? », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, pp. 299-327 et Laetitia Driguez et Valérie Michel, « La directive 2011/24/UE relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers : progrès pour la santé ou pour le marché ? », in *Europe*, octobre 2011, étude n° 9, pp. 4-10.

6 V. TC 22.1.1955, *Naliato*, *Rec.* 694, à propos de l'organisation de colonies de vacances et TC, 4.7.1983, *Gambini*, *Rec.* 540.

7 M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, Paris, 12^e éd°, 1999, spéc. p. 231.

volontaires et de bénévoles, présentée comme l'« *expression d'une capacité citoyenne* » ; leur ancrage marqué dans une tradition culturelle (locale) qui trouve notamment son expression dans la proximité entre le fournisseur du service et le bénéficiaire permettant de prendre en compte les besoins spécifiques de ce dernier ; et une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation « *normale* » de type fournisseur / consommateur et nécessitant dès lors la participation d'un tiers payant.

Pour autant, ces différentes spécificités dans l'organisation des SSIG doivent-elles justifier un traitement spécifique par le droit de l'Union européenne ? Pour l'aider à répondre à cette question, la Commission ouvrit une consultation aux parties intéressées pour recueillir leurs réponses et réactions. Alors que cet exercice devait aboutir à l'adoption d'une communication annoncée comme stratégique par le commissaire Spidla au Forum SSIG précité de Lisbonne, ce dernier ne fût pas soutenu par le collège dans cette idée et dût se contenter d'intégrer un chapitre au sein de la nouvelle communication sur les SIG du 20 novembre 2007⁸, elle-même adoptée comme document « *accompagnant* » la communication sur « *un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle* »⁹. C'était clairement le signe que la Commission balance entre deux options : celle d'une reconnaissance de la spécificité des SSIG par un aménagement des règles du traité et celle de la banalisation de ces services dans le marché intérieur.

La dernière communication de la Commission portant sur un cadre de qualité pour les SIG en Europe, de décembre 2011, n'a pas davantage tranché la question, en soulignant que les termes « SSIG » couvrent à la fois des activités économiques et des activités non économiques¹⁰. Il en est de même à la lecture de la communication du même jour relative à l'application des règles de l'UE en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (ci-après « SIEG »)¹¹. Une telle approche reflète en fait l'état de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après, « la Cour » ou la « CJUE »), sans même qu'ils soient alors nommés ainsi, s'est interrogée sur l'application des règles du traité à ces services poursuivant un objectif social dont les États membres ne manquaient pas, en défense, de soulever la particularité.

S'il résulte d'une jurisprudence constante que la finalité sociale d'une activité ou d'une aide ne la fait pas échapper au droit de l'Union européenne, dès qu'est en jeu une activité

8 COM (2007) 725 final. V. aussi ses annexes et notamment le document de travail n° SEC(2004)1515 sur « *les progrès réalisés* » depuis la publication du Livre blanc de 2004.

9 COM (2007) 724 final, du même jour.

10 COM(2012) 900 final du 20.12.2011. Sur cette communication, lire notamment l'avis du Comité économique et social européen du 23 mai 2012, in *JOUE* C 229 du 31.7.2012, pp. 98-102.

11 Communication publiée au *JOUE* C 8 du 11.1.2012, pp. 4-14, sous la section 2.1 consacrée aux notions d'entreprise et d'activité économique et qui vise notamment les services de sécurité sociale.

économique¹² (I), il n'en reste pas moins que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a prévu, à l'article 106§2, un moyen de prise en considération des objectifs d'intérêt général (II). Ce faisant, la Cour s'efforce de rechercher « *un juste équilibre entre l'économie et le social* »¹³.

1. Les SSIG en tant qu'activités tantôt économiques tantôt non économiques : l'application du droit commun

Non seulement les SSIG ne jouissent pas d'un statut particulier dans le système du traité, quand il s'agit de savoir si les règles du marché intérieur et de la concurrence s'y appliquent, mais il y a au contraire une certaine ironie à relever que c'est souvent leur appréhension qui a permis aux juges de préciser l'étendue des règles du droit commun dans ces matières. Le principe a été formulé dans le célèbre arrêt *Höfner* de 1991 concernant l'office de placement des cadres en Allemagne¹⁴ : dans le contexte de la concurrence, la notion d'entreprise comprend tout entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement. Au stade de l'applicabilité des règles de concurrence et du marché intérieur, les SSIG sont donc soumis aux critères communs : l'existence d'une activité économique, un service fourni contre rémunération qui en constitue la contrepartie économique. Tout au plus la jurisprudence a-t-elle créé, en droit de la concurrence, la catégorie des activités exclusivement sociales, comme sous-catégorie des activités nécessairement non économiques, juste à côté de celles relevant de l'exécution de prérogatives de puissance publique¹⁵. Tout le problème de la soumission des SSIG aux règles du traité peut dès lors se résumer à une question de classification de ses services dans la catégorie des activités économiques ou dans celle des activités exclusivement sociales. La principale difficulté tient bien sûr aux critères permettant de procéder à cette opération de qualification.

Il résulte de la jurisprudence de la CJUE que les activités exclusivement sociales se caractérisent principalement par l'importance des exigences de solidarité auxquelles elles répondent ainsi que par la détermination légale des cotisations perçues et des prestations

12 Au sens d'activité consistant à offrir un bien ou un service sur un marché donné : v. CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/ Commission*, aff. 173/73, *Rec.* p. 709, pts 27-28.

13 Lire en ce sens : Sean Van Raepenbusch, « Les services sociaux en droit communautaire ou la recherche d'un juste équilibre entre l'économie et le social », in Jean-Victor Louis et Stéphane Rodrigues (dir.), *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant, 2006, pp. 99-161.

14 CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, aff. C-41/90, *Rec.* p. I-1979.

15 Sur cette catégorie d'activités : CJCE, arrêts du 19 janvier 1994, *Eurocontrol*, aff. C-364/92, *Rec.* p. I-43 et du 18 mars 1997, *Cali & Figli*, aff. C-343/95, *Rec.* p. I-1547. V. aussi, plus récemment : CJUE, 19 décembre 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Commission européenne*, aff. C-288/11 P.

servies, qui doivent être indépendantes les unes des autres. Ont ainsi été qualifiés d'activités exclusivement sociales, et écartées du champ d'application des règles de concurrence du traité, des régimes de base de la sécurité sociale française couvrant les risques maladie, maternité et vieillesse¹⁶, le régime de sécurité sociale organisé par les caisses de santé en Allemagne¹⁷, un régime d'assurance contre les accidents du travail en Italie¹⁸ ou encore le système national de santé espagnol et les prestations médicales gratuites qu'il fournit à ses affiliés au sein des hôpitaux publics¹⁹. Cette catégorie juridique résiduelle présente un intérêt pratique significatif : s'il n'est pas possible de démontrer que l'activité est exclusivement sociale, on présume que l'activité est économique. Ont ainsi été qualifiés d'activités économiques un régime français complémentaire d'assurance vieillesse²⁰, des fonds de pension néerlandais sectoriels et professionnels²¹ ou encore l'assurance légale des accidents du travail en Belgique²².

La commodité d'un critère d'exclusion n'ayant cependant pas la puissance rhétorique de la justification d'une inclusion, il était logique que les juges cherchent à qualifier positivement les activités économiques et la notion d'entreprise. Force est cependant de constater que le résultat est pour l'instant assez peu convaincant. La définition positive de l'entreprise fait appel à une analyse comparative. Il y a entreprise exerçant une activité économique sur un marché dès lors que l'activité est susceptible d'être exercée par une entreprise privée dans un but lucratif. Cette méthode a permis de déclarer, entre autres, que le placement des demandeurs d'emploi²³ et le transport médical d'urgence en ambulance²⁴ étaient des activités économiques soumises au contrôle de la concurrence. Il ne fait aucun doute que le logement social peut être qualifié d'activité économique aux termes du même raisonnement. Celui-ci est d'ailleurs à rapprocher de la définition des services que donne l'Accord général sur le commerce des services dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)²⁵.

16 CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jtes C-159/91 et C-160/91, *Rec.* p. I-637.

17 CJCE, 16 mars 2004, *AOK Bundesverband e.a.*, aff. jtes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, *Rec.* p. I-2493.

18 CJCE, 22 janvier 2002, *Cisal di Battistello Venziano & C. Sas*, aff. C-218/00, *Rec.* p. I-691.

19 V. surtout l'arrêt du tribunal TPI, 4 mars 2003, *FENIN c/ Commission*, aff. T-319/99, *Rec.* p. II-357. Saisie sur pourvoi, la CJCE confirme l'arrêt le 11 juillet 2006, aff. C-205/03 P, *Rec.* p. I-6295.

20 CJCE, 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance e.a.*, aff. C-244/94, *Rec.* p. I-4013.

21 Respectivement les arrêts CJCE, 21 septembre 1999, *Albany International BV*, aff. C-67/96, *Rec.* p. I-5751 et CJCE, 12 septembre 2000, *Pavel Pavlov e.a.*, aff. C-180/98, *Rec.* p. I-6451.

22 CJCE, 18 mai 2000, *Commission c/ Belgique*, aff. C-206/98, *Rec.* p. I-3509.

23 CJCE, 25 novembre 2001, *Firma Ambulanz Glöckner*, aff. C-475/99, *Rec.* p. I-8089.

24 CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, précité.

25 Aux termes de l'article 1-3 sous b) de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), la notion de «services» comprend «tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental», lesquels sont définis comme visant «tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services» (article 1-3 sous c) de l'AGCS).

Plus que jamais, cette méthode d'analyse tend à gommer les particularités des services à caractère social puisque presque toutes les activités peuvent être exercées sur un mode privé, si l'on fait abstraction des pratiques de sélection des risques, d'écémage ou plus généralement de l'exclusion d'une partie des consommateurs. Pour ne prendre qu'un seul exemple, l'instruction devrait être considérée comme une activité économique puisque y participent écoles publiques et écoles privées payantes.

Toutefois, ni les juges ni la Commission n'osent s'engager trop loin dans l'assimilation de tous les SSIG à des activités économiques. Le résultat en est une certaine incohérence au sein de la jurisprudence et de l'incertitude²⁶. Deux exemples permettent d'illustrer cela. On a vu qu'en droit de la concurrence, la jurisprudence considère que les soins fournis en hôpital dans le cadre d'un régime de sécurité sociale ne sont pas des services économiques. Pourtant, la concurrence, par les cliniques privées, y compris d'ailleurs pour la fourniture de soins d'urgence dans certains cas, tout comme l'accueil au sein des hôpitaux de la médecine libérale, devraient selon le critère positif, faire tomber toutes les activités dans le domaine économique. Cette jurisprudence est d'ailleurs en contradiction avec celle qui semble établie en matière de libre prestation de services, selon laquelle le fait « *qu'un traitement médical hospitalier soit financé directement par les caisses d'assurances maladie sur la base de conventions et de tarifs préétablis n'est [...] pas de nature à soustraire un tel traitement au domaine des services au sens de l'article 50 du traité CE [devenu article 57 TFUE].* »²⁷ Elle ne correspond pas non plus à la position adoptée par la Commission européenne dans le cadre de ce que l'on appelle le Paquet SIEG, notamment la décision 2012/21/UE du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106-2 TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG²⁸ qui traite les hôpitaux comme des entreprises chargées de tâches d'intérêt général.

Il est intéressant de noter que le Tribunal de l'Union a encore récemment eu l'occasion de s'interroger sur l'application de ces règles au service public hospitalier dont il a tenu à souligner « *la nature particulière* »²⁹. Saisi d'un recours par la Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI), qui regroupe neuf hôpitaux privés, contre une décision de la Commission qui refusait d'ouvrir une procédure formelle d'examen contre des mesures de financement des hôpitaux publics du réseau IRIS de la région Bruxelles-Capitale,

26 La Commission européenne souligne elle-même que « *Les traités ne définissant pas ce que l'on entend par activité économique, la jurisprudence fixe apparemment des critères différents pour l'application des règles du marché intérieur et pour celle du droit de la concurrence* » : v. paragraphe 15 de la communication 2012/C 8/02, précitée.

27 CJCE, 12 juillet 2001, *Smits et Peerbooms*, aff. C-157/99, *Rec.* p I-5473, pt 56.

28 Publiée au *JOUE* n° L 7 du 11.1.2012 pp. 3-10 et qui abroge et remplace la décision 2005/842/CE.

29 Trib. UE, 7 novembre 2012, *C.B.I.*, aff. T-137/10.

le juge relève que l'application du droit de l'Union « doit tenir compte de la spécificité du secteur donné » et qu'il convient également de prendre en considération « l'absence de dimension marchande du service public donné, sa qualification de SIEG s'expliquant plutôt plus par son impact sur le secteur concurrentiel et marchand »³⁰. C'est pourquoi « *[i]l en résulte que les critères élaborés par la Cour dans l'arrêt Altmark concernant l'activité de transport, constituant indiscutablement une activité économique et concurrentielle, ne peuvent pas être appliqués, avec la même rigueur, au secteur hospitalier, qui n'est pas nécessairement doté d'une telle dimension concurrentielle et marchande* » (v. point 89 de l'arrêt). Enfin, le Tribunal ajoute qu'il doit être aussi tenu compte du « *respect des responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux, cette considération résultant notamment de l'article 152-5 CE [devenu article 158-5 TFUE]* » (v. point 92 de l'arrêt).

De telles précisions suffisent-elles pour autant à mettre fin à toute dissonance ? On peut en douter, d'autant que se pose en outre la question des activités hospitalières annexes exclues de la qualification économique ou rattachées à celle de SIEG³¹. A cet égard, le fait que la décision précédemment évoquée intègre aux activités économiques les activités de recherche en hôpital peut susciter une discussion qui rejoint notre second exemple, celui de l'éducation.

Sur ce point, la jurisprudence traditionnelle considère que les formations dispensées dans le cadre du système d'éducation nationale ou d'instruction publique ne sont pas des services au sens de l'article 57 du TFUE car la contrepartie économique de la prestation fait défaut³². Mais comment justifier la différence de traitement juridique avec les soins dispensés dans le cadre du système de sécurité sociale où la contrepartie n'est pas non plus directe ? Comment concilier cette solution avec le critère positif de l'entreprise et la concurrence des écoles privées payantes³³ avec les écoles publiques ? Enfin quelle évolution peut-on attendre à terme de la position récemment adoptée par la Commission européenne qui, considérant que « *la notion d'activité économique est une notion évolutive liée en partie aux choix politiques de chaque État membre* », a pu soutenir que la formation professionnelle dispensée dans

30 V. point 88 de l'arrêt. Déjà en ce sens : arrêt du Tribunal du 26 juin 2008, *SIC/Commission*, T-442/03, *Rec.* p. II-1161, point 153.

31 V. J.M. Lemoine de Forges, « Le système hospitalier français face au droit communautaire de la concurrence », in *Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis. Au carrefour des droits*, Paris, Dalloz, 2002, p. 811.

32 CJCE, 27 septembre 1988, *Humbel*, aff. 263/86, *Rec.* p. 5365 et CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth*, aff. C-109/92, *Rec.* p. I-6447. Pour un exemple d'application en droit de la concurrence, v. la décision de la Commission du 25 avril 2001, *JOCE* n° C 333 de 2001, p. 6.

33 Qui dispensent un enseignement que les juges qualifient bien de service dispensé contre rémunération : CJCE, 11 septembre 2007, *Commission c/ Allemagne*, aff. C-318/05.

le cadre de l'instruction publique pourrait bien, selon les formes d'organisation choisies, constituer une activité économique qualifiée de SIEG³⁴.

On remarque ainsi que malgré les efforts de banalisation des SSIG par un exercice de qualification dans des catégories générales, leurs spécificités opposent des résistances et suscitent des problèmes de cohérence qui ne seront que partiellement levés grâce à la prise en considération de leurs particularités au stade de l'application des règles de concurrence.

2. Les SSIG en tant qu'activités d'intérêt général : l'application du régime de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.

En vertu de l'article 106§2, TFUE, les SSIG qui sont reconnus exercer une activité économique bénéficient, comme les autres SIEG, d'une possibilité de dérogation aux règles du traité, notamment aux règles de la concurrence, dans la mesure où l'application de ces règles ferait échec à l'accomplissement de la mission particulière dont ils ont été investis. Mais s'agissant de services sociaux, la mise en œuvre de l'article 106§2 oscille encore entre banalisation et spécificité.

La mise en œuvre de l'article 106§2 exige naturellement la réunion de quatre conditions : l'accomplissement par l'entreprise d'une mission d'intérêt général, l'investissement public, le caractère nécessaire et proportionné de l'atteinte aux règles du marché, le fait que le développement des échanges ne soit pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. Or, il apparaît, s'agissant de la première condition, que les pratiques décisionnelle et jurisprudentielle sont extrêmement favorables aux SSIG, dont la mission d'intérêt général est toujours très facilement admise et est même souvent déclarée rejoindre des objectifs communautaires. Ainsi, les fonds de pension sectoriels et professionnels qui constituent le deuxième pilier de l'assurance vieillesse aux Pays Bas, en présence d'un régime de base de très bas niveau, et qui fonctionnent par capitalisation mais avec certains éléments de solidarité, remplissent-ils une mission d'intérêt général. Les juges expliquent à cette occasion l'importance de la fonction sociale dévolue aux pensions complémentaires par le législateur de l'Union³⁵. Il en va de même des services de placement, ou du transport d'urgence en ambulance, dont la mission d'intérêt général n'est pas contestée, donc pas même discutée. Le logement social et les infrastructures publiques collectives qui s'y rapportent se sont également toujours vus accorder par la Commission européenne la plus grande bienveillance, dans des décisions rendues sur notification d'aides d'État dans ce domaine.

34 Décision de la Commission du 2 mars 2005 concernant le régime d'aides mis à exécution par l'Italie pour la restructuration des organismes de formation professionnelle, *JOUE* n° L81 du 18.3.2006, p. 25, spéc. pts 50 à 57.

35 Point 106 de l'arrêt CJCE, 21 septembre 1999, *Albany International BV*, précité.

Ainsi la Commission considère-t-elle que la promotion du logement social constitue un élément légitime de la politique publique³⁶ et que la construction de résidences spéciales pour les personnes âgées constitue un objectif d'équité sociale en cas de défaillance du marché³⁷. Les régimes d'aide d'État bénéficient en ce domaine de la dérogation prévue à l'article 106§2, voire des dérogations spécifiques aux aides d'État, inscrites à l'article 107§3 du TFUE³⁸. Ces décisions favorables ont, sans nul doute, influencé la rédaction de la décision de la Commission précitée du 20 décembre 2011 qui exempte de notification les aides, quel que soit leur montant, sous forme de compensation octroyées pour « *des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables* »³⁹.

L'examen de la troisième condition de la dérogation figurant à l'article 106§2 du traité soulève toutefois une difficulté particulière pour les SSIG : l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de l'atteinte renvoie à l'évaluation de l'exécution de la mission, de la qualité exigée du SSIG comparée à celle réellement fournie par l'entreprise, et des moyens qu'implique cette qualité. Or, comment chiffrer la qualité et l'ensemble des externalités positives des services sociaux ? Le problème a été soulevé au sujet des services de placement en Allemagne et en Italie, où la défaillance avérée ou supposée⁴⁰ des monopoles dans l'accomplissement de leur mission a justifié, aux yeux des juges, à la fois la reconnaissance d'un abus de position dominante et l'exclusion du bénéfice de l'article 106§2, puisque les règles de concurrence ne risquaient pas de gêner une mission qui n'était pas effectivement exécutée. Le juge de l'Union renvoie en principe aux juges nationaux la charge d'apprécier si l'offre de services est assurée de manière « *efficace* »⁴¹, cette exigence s'appliquant également aux services traditionnels quand il s'agit de justifier par la réalisation de la mission sociale d'intérêt général l'extension de droits exclusifs à des activités commerciales plus rentables. Et malgré les annonces répétées d'élaboration d'outils d'évaluation du fonctionnement et des performances, rien de précis ne figure dans la communication précitée d'avril 2006

36 V. entre autres, les décisions du 30.06.2004 relative à un régime d'aides de l'Irlande en faveur du logement social (aide N 89/2004) et du 07.12.2005 relative à un régime d'aides de l'Irlande en faveur de la construction d'infrastructures sociales (aide N 395/2005).

37 Décision du 7.3.2007 relative à des subventions de la Suède à la construction de résidences spéciales pour personnes âgées (aide N 798/06).

38 Si l'État oublie de préciser qu'il aide des entreprises investies d'une mission d'intérêt général, il ne lui est pas possible de se prévaloir de l'article 106§2. Cependant, la Commission trouve un autre terrain de compatibilité de l'aide au traité dans le régime de droit commun des aides d'État, notamment par la voie de l'article 107§3 c) : v. la décision du 7.3.2007 précitée.

39 V. article 2.1, sous c) de la décision 2012/21/UE, précitée.

40 CJCE, 11 décembre 1997, *Job Centre coop. arl*, aff. C-55/96, *Rec.* p. I-7119.

41 V. par exemple l'arrêt Glöckner de 2001, précité, pts 62 et s.

sur les SSIG, qui se contente d'établir les aspects généraux de la modernisation des SSIG, par « l'introduction de méthodes de « benchmarking », de contrôles de qualité, l'implication des usagers dans la gestion »⁴². Or, outre l'efficacité du service qui doit actuellement être démontrée afin de justifier la nécessité de la dérogation, l'évaluation de la proportionnalité de la dérogation impose d'estimer les charges financières ou de gestion particulières qui découlent des contraintes de la solidarité et de l'accès universel à ces services sociaux. Ce problème renvoie directement aux choix politiques qui définissent le contenu des missions. Mais il signifie également que les critères économiques de contrôle doivent présenter une souplesse suffisante pour ménager un espace de liberté publique et de diversité.

— — —

A l'issue de ce rapide survol de la jurisprudence de la Cour applicable aux SSIG, on est en droit de se demander si la banalisation théorique de ces services à laquelle elle semble favorable n'est pas démentie de façon récurrente, et ce, en raison des particularités de ces services dont les objectifs et les effets sont difficilement réductibles à des notions pensées pour des entreprises mieux identifiables sur des marchés. C'est d'ailleurs une telle problématique qui a conduit, selon nous, le droit dérivé à se saisir de la spécificité de telles activités, comme l'illustre le régime précité des compensations de service public avec le paquet SIEG, post-Altmark⁴³.

Deux autres exemples méritent d'être cités. Celui tout d'abord de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur⁴⁴, dont l'article 2, paragraphe 1, sous j), exclut de son champ d'application les « *services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme*

42 COM (2006) 177 final du 26.4.2006, point 1.2., p. 5.

43 On précisera que la version 2012 du Paquet SIEG inclut désormais un règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de *minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, sans qu'il soit distingué selon le caractère social ou non du SIEG (JOUE L 114 du 26.4.2012, pp. 8-13). Sur ce nouveau régime encadrant le financement des SIEG : Stéphane Bracq, « Le financement des SIEG en droit de l'Union européenne. Première approche du nouveau cadre réglementaire », in *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 1-2012, pp. 85-99 et Erika Szyszczak et Johan W. van de Gronden (dir.), *Financing Services of General Interest. Reform and Modernization*, TMC Asser Press/Springer, 2013.

44 Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil, in JOUE L 376 du 27.12.2006, pp. 36-68. V. les actes du colloque du 15.3.2007 consacré à cette directive par la Cour de cassation et le Centre de recherche sur l'Union européenne (CRUE) de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, in *Europe*, n° 6, juin 2007.

telles par l'État». Cette exclusion est justifiée par la considération selon laquelle ces services « sont essentiels pour garantir le droit fondamental à la dignité et à l'intégrité humaines et sont une manifestation des principes de cohésion sociale et de solidarité... »⁴⁵. Il ne s'agit pas pour autant d'une exclusion générale des SSIG, dont la directive se garde bien d'ailleurs de donner une définition, mais uniquement de certains d'entre eux et selon des conditions strictes directement inspirées du régime de l'article 106-2 TFUE, notamment quant à la nécessité d'un mandatement formel par les pouvoirs publics du prestataire de service.

Le dernier exemple réside dans la proposition de réforme des directives sur les procédures de passation des marchés publics, présentée en décembre 2011 par la Commission et en cours de discussion au sein du Parlement européen et du Conseil⁴⁶. La proposition de nouvelle directive-cadre sur les marchés publics prévoit ainsi un régime spécifique pour les services sociaux, du moins ceux qui seraient visés dans une nouvelle annexe XVI (laquelle, peut-on noter, inclue désormais les services de sécurité sociale obligatoire)⁴⁷. C'est ainsi qu'un seuil plus élevé de 500.000 EUR est fixé, et que seul le respect des principes fondamentaux de transparence et d'égalité de traitement est exigé. Les États membres sont alors invités, non seulement à mettre en place des « *procédures adaptées* » qui permettent aux pouvoirs adjudicateurs de prendre en compte les « *spécificités* » de ces services, mais également à veiller à ce que les pouvoirs adjudicateurs puissent prendre en compte la nécessité d'assurer la qualité, la continuité, l'accessibilité, la disponibilité et l'exhaustivité des services, les besoins spécifiques des différentes catégories d'usagers, la participation et le renforcement de la position des usagers, ainsi que l'innovation. On reconnaîtra ici une influence certaine du Protocole sur les SIG annexé aux TUE et TFUE par le Traité de Lisbonne (v. paragraphe suivant). En outre, les États membres pourront également veiller à ce que le prix du service fourni ne soit pas le seul critère déterminant le choix du prestataire de services, rejoignant ainsi une des recommandations issues des travaux de la présidence belge lors du 3^e Forum SSIG d'octobre 2010. Ce nouveau régime est justifié dans l'exposé

45 Considérant n° 27 de la directive 2006/123/CE. V. aussi le considérant n° 28 qui ajoute : « *La présente directive ne porte pas sur le financement des services sociaux, ni le système d'aides qui y est lié. Elle n'affecte pas non plus les critères ou conditions fixés par les États membres pour assurer que les services sociaux exercent effectivement une fonction au bénéfice de l'intérêt public et de la cohésion sociale. En outre, elle ne devrait pas affecter le principe de service universel tel qu'il est mis en œuvre dans les services sociaux des États membres* ».

46 V. COM(2012) 895, 896 et 897 final du 20 décembre 2011, visant à modifier les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE et à instituer une directive en matière de contrats de concession. Sur cette réforme, lire notamment : Ann Lawrence Durviaux, « Droit européen des marchés et contrats publics (1^{er} janvier-31 décembre 2011) », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, pp. 639-659, spéc. pp. 652-659 et Jean-François Kerléo, « L'encadrement de l'exécution des marchés publics par le droit de l'Union européenne. Réflexions sur la proposition de directive relative à la passation des marchés publics », in *Contrats et marchés publics*, 2013, pp. 7-12.

47 Voir articles 74 à 76 de la proposition COM(2011)896 final, précitée.

des motifs de la Commission par le fait que *« les services sociaux, de santé et d'éducation [présentent] des caractéristiques spécifiques, qui les [rendent] impropres à l'application des procédures selon lesquelles les marchés de services publics sont normalement attribués »*, dans la mesure notamment où ils *« sont typiquement fournis dans un contexte particulier, qui varie grandement d'un État membre à l'autre, du fait de différences administratives, organisationnelles et culturelles »* et où, de par leur nature, ils n'ont qu'*« une dimension transfrontière très limitée »*. C'est pourquoi la Commission estime que les États membres devraient disposer d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'organisation du choix du prestataire.

Dans la mesure où la plupart de ces services sociaux pourraient revendiquer la qualification de SSIG pour autant que les États membres en décident ainsi au nom de l'intérêt général qu'ils poursuivent pour leurs citoyens (ce qui implique dès lors un effort de transparence de la part des législateurs nationaux)⁴⁸, on peut se demander si l'on peut ou si l'on doit aller plus loin dans la prise en compte des SSIG par le droit de l'Union ? Faisant référence au nouvel article 14 TFUE, issu du traité de Lisbonne, qui offre désormais une base juridique en vue de l'adoption, par le Parlement européen et le Conseil, de règlements fixant les conditions, notamment économiques et financières, et les principes communs de bon fonctionnement des SIEG dans l'UE, ainsi qu'au nouveau protocole sur les SIG précité⁴⁹, qui invite notamment le législateur de l'Union à tenir compte des *« disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes »*⁵⁰, certains ont relancé l'idée d'un texte-cadre sur les SIG en général ou les SSIG en particulier. Le débat n'est certes pas nouveau⁵¹. Il n'empêche, à l'heure où l'Union européenne affiche comme objectif une *« économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social »* (article 3.3. TUE) et s'est dotée d'une clause sociale horizontale (article 9 TFUE), et s'il ne veut pas prêter le flanc à la critique selon laquelle la conversion des mécanismes d'intervention des

48 V. aussi en ce sens : Johan W. van de Gronden, « Social Services of General Interest and EU Law », in Erika Szyszczak, Jim Davies, Mads Andenaes et Tarjei Bekkedal (dir.), *Developments on Services of General Interest*, TMC Asser Press/Springer, 2011, pp. 123-151, spéc. p. 151.

49 Y inclus, pour la première fois dans un texte de droit primaire, les *« services non économiques d'intérêt général »* (apparition d'un nouvel acronyme : les « SNEIG » ?), dans lesquels certains SSIG pourraient peut-être aussi s'insérer lorsque leur qualification économique ne sera pas retenue.

50 Sur la portée de ces valeurs : Pierre Bauby et Mihaela Similie, La fourniture de services publics de haute qualité en Europe sur la base des valeurs du Protocole 26 du Traité de Lisbonne, étude pour le compte de la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI), décembre 2012, téléchargeable sur le site www.cesi.org.

51 V. S. Rodrigues, « Vers une loi européenne des services publics. Brèves considérations et une proposition à propos de l'article III-6 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 471, 2003, pp. 503-512.

personnes publiques au jeu concurrentiel placerait la puissance publique au seul service du marché⁵², un pas décisif en ce sens du législateur européen serait le bienvenu, avec ou sans la bienveillance de la Cour.

52 Lire en ce sens : Antoine Siffert, «Service public et intervention des personnes publiques dans une Europe libérale», in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 560, 2012, pp. 449-454. Dans un sens beaucoup plus nuancé et, nous semble-t-il, correspond davantage à l'évolution du droit de l'Union ces dernières années : Michaël Karpenschif, «La fin du tout marché?», in *Réalisations et défis de l'Union européenne. Droit-Politique-Economie. Mélanges en hommage à Panayotis Soldatos*, Bruylant, 2012, pp. 309-328.

Europäisches Beihilfenrecht – Wettbewerbsregeln für soziale Dienste*

MICHAEL MÜLLER

I Anwendungsbereich des europäischen Beihilfenrechts

„Kriterien, wonach Dienste und Einrichtungen der Caritas unter das Beihilfenrecht fallen.“

Ein Verbot staatlicher Beihilfen enthält Art. 107 Abs. 1 AEUV: „Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Art. 108 Abs. 3 AEUV regelt das einzuhaltende Verfahren. Demnach müssen die Mitgliedstaaten geplante Zuwendungen grundsätzlich bei der Kommission notifizieren, also anmelden. Die entsprechende Maßnahme darf erst nach Genehmigung durch die Kommission durchgeführt werden. Von der Notifizierungspflicht bei der Kommission gibt es allerdings Ausnahmen, etwa im Freistellungsbeschluss oder in der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO). Diese Instrumente, die besondere Relevanz im Bereich sozialer Dienstleistungen haben, werden an späterer Stelle näher erläutert.

Zunächst soll untersucht werden, wann Dienste und Einrichtungen der Caritas generell unter das europäische Beihilfenrecht fallen.

Der Begriff der „Beihilfe“

Eine Beihilfe im Sinne des AEUV liegt vor, wenn folgende vier Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind:

1. Begünstigung eines Unternehmens;
2. aus staatlichen Mitteln gewährt;
3. mit selektiver Wirkung und

* Quelle: neue caritas spezial, „Europäisches Beihilfenrecht – Wettbewerbsregeln für soziale Dienste“, spezial 3, Oktober 2012, Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg, S. 12-16.

4. bei Verfälschung des Wettbewerbs/Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten.

1. Begünstigung eines Unternehmens

Eine Begünstigung liegt dann vor, wenn ein Empfänger eine Leistung ohne marktübliche Gegenleistung erhält. Von seinem Umfang her geht der beihilfenrechtliche Begünstigungsbegriff deutlich über die klassische Subvention im Sinne des deutschen Zuwendungsrechts hinaus. Es kommen direkte finanzielle Zuwendungen in Betracht, aber eben auch weitere Begünstigungstatbestände, die, so der Europäische Gerichtshof (EuGH), „die Belastungen vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Wortes darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen“¹.

Für Caritas-Unternehmen bedeutet dies, dass neben direkten Zuwendungen, etwa in Form von Global- oder Investitionskostenzuschüssen, auch Steuervergünstigungen (aus dem Gemeinnützigkeitsstatus), Bürgschaften, zinsgünstige Darlehen, Übernahme beziehungsweise Ausgleich von Verlusten oder Leistungen zu Vorzugsbedingungen als Begünstigung zu verstehen sind. Entscheidendes Kriterium ist stets die „Marktüblichkeit“ der Bedingungen. Geprüft wird diese anhand des sogenannten „Private-Investor-Test“, also, ob der Zuwendungsempfänger die Zuwendung auch von einem privaten Dritten zu gleichen Bedingungen hätte erhalten können. Dies wird regelmäßig dann nicht der Fall sein, wenn der private Investor mit seiner Zuwendung keine marktübliche Rendite erzielen kann.

Umfasst die Zuwendung dagegen lediglich eine marktübliche Gegenleistung (ein Entgelt) für die zu erbringende Dienstleistung, fehlt es an dem begünstigenden Element und es liegt keine Beihilfe vor. Allerdings kann auch in einer Austauschbeziehung eine Begünstigung gegeben sein, sofern die Austauschbeziehungen vorteilhafter gestaltet sind als die am Markt üblichen.²

Beispiel: Pflegesätze in der stationären Altenhilfe

Fraglich ist, ob die auf Pflegesatzvereinbarungen in der vollstationären Pflege nach § 85 SGB XI basierenden Pflegesätze als Entgelte zu werten sind, oder ob diese ebenfalls ein begünstigendes Element im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV enthalten. In jeder Pflegesatzvereinbarung wird zunächst einmal klar festgelegt sein, welche pflegerischen Leistungen die jeweilige Einrichtung zu erbringen hat, um die entsprechenden Pflegesätze zu erhalten. Der Pflegesatz umfasst ausschließlich die in § 82 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und S. 2 SGB XI

¹ EuGH, Rs. 30/59, Slg. 1961, 43.

² Mestmäcker, E.-J.; Schweitzer, H.: Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl., 2004, § 43, Rn. 12.

genannten Leistungen. Kosten für Unterkunft und Verpflegung nach § 87 SGB XI sind ebenso wie die in § 82 Abs. 2 SGB XI im Einzelnen genannten Investitionsaufwendungen, die Kosten für Leistungen der zusätzlichen Betreuung und Aktivierung nach § 87b SGB XI und die Zusatzleistungen nach § 88 SGB XI von den allgemeinen Pflegekosten ausgeschlossen. In der Sache besteht bei der Vergütung durch Pflegesätze kein Unterschied zur Pflegevergütung für ambulante Pflegeleistungen. § 84 Abs. 1 S. 2 SGB XI regelt, dass in den Pflegesätzen keine Aufwendungen berücksichtigt werden dürfen, die nicht der Finanzierungszuständigkeit der sozialen Pflegeversicherung unterliegen.

Die Höhe der Sätze wird zwischen den Einrichtungsträgern, den Pflegekassen und den zuständigen Sozialhilfeträgern ausgehandelt. Es spricht vieles dafür, dass die Pflegesätze im Regelfall als marktübliche Gegenleistung für die erbrachte Pflegeleistung zu werten sind und damit nicht als Beihilfe im Sinne des AEUV³. Ein begünstigendes Element könnte allenfalls darin gesehen werden, dass die Pflegekassen den Einrichtungen das Insolvenzrisiko der Nutzer abnehmen. Denn die Pflegekasse beziehungsweise der Sozialhilfeträger leistet auch bei Zahlungsunfähigkeit der Heimbewohner(innen). Eine Insolvenz der Pflegekasse selbst ist allerdings zumindest theoretisch ebenfalls denkbar.

Allerdings kann nach der Rechtsprechung des EuGH auch in der Erfüllung eines im Gemeinwohlinteresse liegenden Zweckes eine Gegenleistung gesehen werden. Für Daseinsvorsorgeleistungen hat der Gerichtshof in seinem Urteil in der Rechtssache „Altmark Trans“⁴ Kriterien aufgestellt, bei deren Beachtung Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen keine Beihilfen darstellen. Denn, wie dort etwas umständlich festgestellt wird, eine Zuwendung ist keine Beihilfe, „soweit sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen“⁵. Der Gerichtshof trägt mit dieser Rechtsprechung dem Umstand Rechnung, dass es gewisse Dienstleistungen gibt, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen und die aufgrund der bestehenden Marktsituation in finanzieller Hinsicht dauerhaft unterstützungsbedürftig und

3 So die gemeinsame Einschätzung des DCV und des für die Beihilfenkontrolle in Deutschland zuständigen Referats des Bundesministeriums für Wirtschaft. Allerdings gibt es hierzu bislang keine einschlägige Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission.

4 EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747; dabei ging es um Zuschüsse zur Erbringung von öffentlichen Personennahverkehrsdienstleistungen, die die Mehrkosten ausgleichen sollten, die durch die Bedienung wirtschaftlich unrentabler Strecken entstanden.

5 EuGH, Rs. C-280/00, Slg. 2003, I-7747, 87.

unterstützungswürdig sind. Eine Begünstigung des Zuwendungsempfängers liegt demnach dann nicht vor, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- rechtsverbindliche Festlegung der zu erfüllenden Daseinsvorsorgeaufgabe in einem Betrauungsakt;
- vor dem Ausgleich der Kosten erfolgende verbindliche Festlegung objektiver und transparenter Kostenparameter;
- keine Überkompensation;
- Vergabe der Leistung durch öffentliches Ausschreibungsverfahren oder Begrenzung des Ausgleichs auf die Kosten eines durchschnittlich, gut geführten Unternehmens.

Die praktische Konsequenz aus dem Urteil besteht darin, dass Ausgleichszahlungen, die die oben genannten Kriterien erfüllen, aufgrund der fehlenden Begünstigung des Zuwendungsempfängers keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellen und damit nicht unter das europäische Wettbewerbsrecht fallen.

Für Caritas-Unternehmen dürfte die „Altmark Trans“-Rechtsprechung in unmittelbarer Anwendung allerdings kaum praktische Relevanz haben. Auf die Kriterien Betrauungsakt, Kostenparameter und Überkompensation wird unter dem Freistellungsbeschluss näher eingegangen, da diese auch dort einschlägig sind (siehe S. 18 ff. im neue caritas spezial 3 „Europäisches Beihilfenrecht“, Oktober 2012). Problematisch ist aber vor allem die Einhaltung des vierten Altmark-Kriteriums. Einerseits sind Vergabeverfahren im deutschen Sozialrecht lediglich an wenigen Stellen vorgesehen (insbesondere beim Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen durch die Bundesagentur für Arbeit, vgl. etwa §45 III SGB III). Andererseits dürfte der Vergleich mit einem durchschnittlich gut geführten Unternehmen allenfalls mit einem äußerst kostspieligen (Wirtschaftsprüfer-)Gutachten erbracht werden können, so dass auch diese Alternative keine Praxisrelevanz besitzen dürfte.

Wurde allerdings im Einzelfall ein Vergabeverfahren durchgeführt und sind die übrigen Kriterien des Urteils erfüllt, liegt keine Beihilfe im Sinne des europäischen Rechts vor.

Dienste und Einrichtungen der Caritas fallen aber nur dann unter das Beihilfenverbot des Art. 107 Abs. 1 AEUV, wenn es sich bei ihnen um Unternehmen im Sinne dieser Vorschrift handelt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind Unternehmen, „jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit“. Wirtschaftliche Tätigkeit ist „jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten“⁶. Keine Rolle spielt bei dieser Betrachtung die Frage, in welcher rechtlichen Form die Unternehmen organisiert sind. Ebenso führt die fehlende Gewinnerzielungsabsicht oder die soziale Zielsetzung einer Einheit nicht dazu, dass der Unternehmensbegriff zu

6 EuGH, verb. Rs. C-180/98 bis C-184/98, Slg. 2000, I-6451, 74 f.

verneinen wäre⁷. Als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten sind etwa hoheitliche Tätigkeiten von Justiz und Polizei, Tätigkeiten ausschließlich sozialer Natur wie etwa von gesetzlichen Sozialversicherungen⁸ sowie das öffentlich finanzierte Bildungswesen⁹ anerkannt. Darüber hinaus hat die EU-Kommission bisher jedoch keine klaren Abgrenzungskriterien entwickelt, welche eine Unterscheidung der Tätigkeiten in wirtschaftlich und nicht wirtschaftlich erlauben würden. Sie trifft ihre diesbezüglichen Entscheidungen vielmehr anhand des Einzelfalls – eine entsprechende Prüfung ist in der Praxis damit mit erheblichen Unsicherheiten belastet.

Kompetenzrechtlich liegt es in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, wie soziale Dienstleistungen organisiert sind. Haben sich die Mitgliedstaaten aber einmal dafür entschieden, wettbewerbliche Elemente im Markt für Sozialdienstleistungen zuzulassen, so müssen sie dafür Sorge tragen, dass auch Anbieter aus anderen EU-Mitgliedstaaten nicht diskriminiert werden. Gleichzeitig führt die Gestaltungshoheit der Mitgliedstaaten aber dazu, dass es für die europäische Ebene nicht möglich ist, eine abschließende Liste aller wirtschaftlichen beziehungsweise nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten im Binnenmarkt zu erstellen. Aufgrund des oben Gesagten kann ein und dieselbe Dienstleistung in einem Staat wirtschaftlich und im anderen nicht wirtschaftlich sein.

Für Einrichtungen der Caritas gilt demnach: Bestehen im konkreten Arbeitsfeld wettbewerbliche Beziehungen zwischen den verschiedenen Erbringern der in Rede stehenden Dienstleistungen, so wird eine wirtschaftliche Tätigkeit und damit der Unternehmensbegriff zu bejahen sein.

Ein für katholische Kindertagesstätten erfreuliches Resultat der Beihilfenrechtsreform ist, dass die EU-Kommission betont hat, dass aus ihrer Sicht Kindertageseinrichtungen auch dann als Bestandteil des öffentlichen Bildungssystems als nicht wirtschaftliche Tätigkeiten zu klassifizieren sind, wenn von den Nutzern Gebühren entrichtet werden, die zu den operativen Kosten des Systems beitragen. Dies gilt jedenfalls, solange die Dienstleistungen vorrangig aus staatlichen Mitteln finanziert werden.¹⁰

Erbringt ein Caritas-Unternehmen sowohl wirtschaftliche als auch nicht wirtschaftliche Dienstleistungen, so gilt das Wettbewerbsrecht nicht für letztere Aktivitäten.

In vielen Handlungsfeldern, in denen Caritas-Akteure aktiv sind, ist heute zweifelsfrei von wirtschaftlichen Tätigkeiten auszugehen. Hingegen kann die Frage, welche Einheit denn die wirtschaftlich tätige, mithin das zu betrachtende Unternehmen im Sinne des

⁷ EuGH, Rs. C-218/00, Slg. 2002, I-691, 37.

⁸ EuGH, Rs. C-264/01, Slg. 2004, I-2493, 51ff.

⁹ EuGH, Rs. C-318/05, 68 f.

¹⁰ Mitteilung der Kommission K(2011), 9404 endgültig, S. 9 f.

Art. 107 Abs. 1 AEUV ist, in der Praxis gewisse Schwierigkeiten bereiten. Tatsächlich wurden Caritas-Einrichtungen in der Vergangenheit mehrfach Zuwendungen aufgrund ihrer „Größe“ verweigert. Argumentiert wurde in einem Fall etwa, dass die für die Förderung erforderliche KMU-Eigenschaft (Kleine und mittlere Unternehmen) der Einrichtung aufgrund der Zugehörigkeit zu einem Landes-Caritasverband nicht gegeben sei. Der Verband umfasse ja eine Vielzahl von Diensten und Einrichtungen und falle mithin nicht unter die KMU-Schwellenwerte.

Die Frage, welche die wirtschaftlich tätige Einheit ist, ist jedoch nicht nur beim Zugang zur KMU-Förderung, sondern etwa auch bei der Prüfung der De-minimis-Schwelle von Bedeutung. Generell gilt, dass im Rahmen der Beihilfenkontrolle immer auf das Gesamtunternehmen abzustellen ist. Damit gilt der Grundsatz: Je kleiner die zu betrachtende Unternehmenseinheit und damit je geringer die öffentlichen Zuwendungen, desto geringer ist regelmäßig die beihilfenrechtliche Relevanz.

In der Prüfpraxis ist die Frage, welche die zu betrachtende Einheit ist, im jeweiligen Einzelfall anhand von der Rechtsprechung vorgegebener Kriterien zu entscheiden. Ursprünglich hatte der Gerichtshof den Unternehmensbegriff an das Vorhandensein eines selbstständigen Rechtssubjekts geknüpft. Dieses Kriterium wurde aber inzwischen aufgegeben. Erforderlich ist vielmehr eine gewisse organisatorische Selbstständigkeit der die wirtschaftliche Tätigkeit ausübenden Einheit. Mehrere juristische Personen können dann als eine unternehmerische Einheit zu werten sein, wenn Faktoren wie die Beteiligungsverhältnisse, der Grad der wirtschaftlichen Integration und/oder Personenidentität der Geschäftsführung dafür sprechen.¹¹ Für die Caritas gilt aber, dass alleine die Zugehörigkeit zu einer Spitzenverbandlichen Struktur niemals dazu führt, dass die Gesamtheit aller Verbandsmitglieder als die wirtschaftlich tätige Einheit zu werten wäre. Unterhält ein Träger mehrere Einrichtungen beziehungsweise „Unternehmen“ in einem Hilfebereich, so wird man bei diesen nur dann von eigenständigen wirtschaftlich tätigen Einheiten sprechen können, wenn jedes Unternehmen mit einem eigenständigen Betrauungsakt (s. S. 18 ff. im neue caritas spezial 3 „Europäisches Beihilfenrecht“, Oktober 2012) beauftragt worden ist.

Auf eine schriftliche Anfrage des DCV hin, hatte das für die Beihilfenkontrolle zuständige Referat im Bundeswirtschaftsministerium ausgeführt, dass in der Prüfpraxis des Ministeriums die bilanzrechtliche Zuordnung entscheidend sei. Sofern die einzelne Einrichtung, die unter dem Dach eines freigemeinnützigen Verbandes arbeitet, bilanz-

¹¹ EuGH, Rs. 107/82, Slg. 1983, 3151, 49ff.; Entscheidung der Kommission v. 15. Januar 2002, ABl. Nr. L 165/15, Rn. 64.

technisch unabhängig sei, sei diese Einrichtung regelmäßig selbst die zu betrachtende wirtschaftlich tätige Einheit.

2. Aus staatlichen Mitteln gewährt

Von Art. 107 Abs. 1 AEUV sind nur solche Zuwendungen erfasst, die aus staatlichen Mitteln stammen und dem Staat zurechenbar sind. Staatliche Mittel sind Mittel eines Mitgliedstaates oder seiner Untergliederungen, wie etwa Bundesländer, Kommunen oder sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts. Umfasst sind auch die Mittel der Einrichtungen der gesetzlichen Sozialversicherung.¹² Ebenfalls als staatliche Mittel in diesem Sinne gelten Mittel von Unternehmen, die mehrheitlich in öffentlichem Anteilsbesitz stehen. Mittel der Europäischen Union gelten dann als staatliche Mittel, wenn es um gemischte Finanzierungen, das heißt um Gelder, die aus Unionsmitteln und nationalen Mitteln stammen, geht. Reine Unionsmittel stellen grundsätzlich keine Beihilfe im Sinne des AEUV dar. Für die Caritas relevante gemischte Finanzierungen stellen etwa Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) dar.

Die Zurechenbarkeit zur staatlichen Sphäre wird allgemein dann angenommen, wenn anhand einer Gesamtschau der Umstände anzunehmen ist, dass der Staat Einfluss auf die entsprechende Maßnahme genommen hat.

Beispiel: Stiftung Wohlfahrtspflege NRW¹³

Die Stiftung finanziert bereits seit 1974 in Nordrhein-Westfalen (NRW) innovative Projekte der freien Wohlfahrtspflege mit bis zu 50 Prozent der notwendigen Ausgaben. Rechtsgrundlage der Stiftung ist das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in NRW (SpielbG NW). Finanziert wird die Stiftung vollständig aus Mitteln der Spielbankabgabe der Spielbanken in NRW.

Förderungen aus der Stiftung Freie Wohlfahrtspflege dürften als staatliche Mittel im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV und damit als beihilferechtlich relevant einzuordnen sein. Die Stiftung ist nach § 9 I SpielbG NW eine solche des öffentlichen Rechts. Die Mittel der Stiftung stammen aus Einnahmen des Landes NRW aus der Spielbankabgabe (§ 10 I SpielbG NW). Zudem sitzen im Stiftungsrat mehrere Vertreter der Landesregierung (§ 12 I SpielbG NW) und die Stiftung als solche untersteht der Aufsicht des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales (§ 14 I SpielbG NW).

¹² EuGH, Rs. 173/73, Slg. 1974, 709, 33 ff.

¹³ www.sw.nrw.de.

3. Mit selektiver Wirkung

Unter das Beihilfenverbot fallen nur solche Maßnahmen, die selektiv wirken, das heißt bestimmte Unternehmen begünstigen. Allgemeine gesetzgeberische Maßnahmen, die alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher Weise betreffen, sind dagegen nicht erfasst, da sie nicht geeignet sind, den Wettbewerb zu verfälschen. Entscheidend ist, ob bestimmte Unternehmen, die sich im Hinblick auf die entsprechende Maßnahme in einer vergleichbaren rechtlichen und tatsächlichen Situation mit anderen Unternehmen befinden, diesen gegenüber begünstigt werden.¹⁴ Können also alle Anbieter einer bestimmten sozialen Dienstleistung unabhängig von ihrer Rechtsform unter gleichen Voraussetzungen in den Genuss einer bestimmten staatlichen Zuwendung kommen, wirkt diese nicht selektiv und stellt mithin keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV dar. Örtlicher Bezugsrahmen für dieses Kriterium ist allerdings nicht unbedingt das gesamte Staatsgebiet eines Mitgliedstaates.¹⁵ Eine Maßnahme wirkt nicht schon alleine deshalb selektiv, weil sie nur in einem spezifischen Teil des Mitgliedstaates gewährt wird (so etwa bei Zuwendungen nach Landesrecht).

Beispiel: Pflegesätze in der stationären Pflege

Fraglich ist die selektive Wirkung von Pflegesätzen nach § 85 SGB XI. In der Krankenhausfinanzierung wird etwa mit Kostensätzen gearbeitet, die für alle Dienstleistungen vorab festgesetzt wurden und einheitlich für alle Krankenhausbenutzer gelten. Dagegen werden Pflegesätze in der vollstationären Pflege im Rahmen von Entgeltverhandlungen in der Regel trägerspezifisch ausgehandelt. Während also im Gesundheitswesen von einem gleichen (Vergütungs-)Anspruch aller Träger und damit von einer allgemeinen, nicht selektiv wirkenden Maßnahme, auszugehen ist, ist dies für die Pflegesätze im Bereich des SGB XI strittig. In gleichem Maße dürfte dies auch für die Entgelte im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nach § 78b Abs. 1 SGB VIII gelten.

Beispiel: Investitionskostenförderung im Bereich stationärer Einrichtungen

Die Investitionskostenförderung ist dann nicht als Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu werten, wenn es am Kriterium der Selektivität fehlt. Haben nach den jeweils zugrunde liegenden sozialrechtlichen Bestimmungen (oder nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz) alle Einrichtungen unabhängig von der jeweiligen Rechtsform einen Anspruch auf Investitionskostenförderung, dürfte gerade keine selektive Maßnahme und damit keine Beihilfe vorliegen.

¹⁴ EuGH, Rs. C-143/99, Slg. 2001, I-8365, 41.

¹⁵ EuGH, Rs. C-88/03, Slg. 2006, I-7115, 57.

Beispiel: Beschäftigungszuschuss nach SGB II

Im Oktober 2007 hat die Bundesregierung Beschäftigungszuschüsse nach dem damaligen § 16a SGB II (heute: § 16e SGB II) bei der Kommission angemeldet. Mit Entscheidung vom 18. März 2008¹⁶ hat die Kommission hierzu erklärt, dass die Maßnahme keine Beihilfe im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag (heute Art. 107 Abs. 1 AEUV) darstelle, weil es an der Selektivität der Maßnahme fehle. Aufgrund der Tatsache, dass jeder Arbeitgeber, der eine benachteiligte Person beschäftigen möchte, in den Anwendungsbereich falle, handele es sich beim Beschäftigungszuschuss um eine allgemeine Maßnahme.

4. Verfälschung des Wettbewerbs/Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

Die Zuwendung muss, zumindest potenziell, geeignet sein, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu verfälschen. Dieses Kriterium ist in der Regel erfüllt, da Kommission und Gerichtshof davon ausgehen, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Zuwendungsempfängers im Vergleich zu anderen Anbietern durch die Zuwendung regelmäßig gestärkt wird. Das zusätzliche Kriterium der Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dient dazu, Sachverhalte mit rein lokalem Bezug vom Beihilfenrecht auszuschließen. Allerdings wird auch dieses Kriterium von Kommission und EuGH weit ausgelegt, so dass in der Praxis der Binnenmarktbezug meist zu bejahen ist. Es reicht aus, dass die Zuwendung einen Wettbewerber aus dem EU-Ausland potenziell davon abhalten könnte, seine Dienstleistungen anzubieten.

Die Prüfung einer potenziellen Verfälschung des Wettbewerbs sowie die Ermittlung der Nachfrage und anderer potenzieller Anbieter vergleichbarer Dienste ist in der Praxis aufwendig und mit großer Rechtsunsicherheit verbunden. Auch hier behält sich die Kommission die Einzelfallprüfung vor und hat bislang keine klaren Abgrenzungskriterien im Hinblick auf die Binnenmarktrelevanz vorgelegt.

Sollte allerdings bezüglich einer konkreten Maßnahme der Nachweis erbracht werden können, dass mit einer Dienstleistung ausschließlich ein lokaler/regionaler Einzugsbereich bedient wird, kann das Kriterium im Einzelfall zu verneinen sein. Im beihilferechtlichen Beschwerdeverfahren „Freizeitbad Dorsten“, in dem es um einen Zuschuss zu den Betriebskosten eines öffentlichen Schwimmbades ging, hatte die Kommission trotz der Grenznähe des Bades zu den Niederlanden eine Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten verneint. Sie begründete dies damit, dass das Schwimmbad keine besonderen Merkmale aufweise, lediglich über einen Einzugsbereich von circa 50 Kilometern verfüge

¹⁶ Entscheidung der Kommission, N594/2007, ABl. C 102, S. 5.

und rund 90 Prozent der Besucher aus dem Stadtgebiet von Dorsten erwartet würden.¹⁷ In einem weiteren Beschwerdeverfahren aus dem Jahr 2001 hatte die Kommission entschieden, dass es sich bei Krankenhäusern, die ausschließlich für die örtliche Bevölkerung bestimmt sind, um Tätigkeiten rein lokaler Natur ohne Beeinträchtigung des gemeinschaftlichen Handels drehen könne.¹⁸

Zuwendungen, die unter die Schwelle der allgemeinen oder spezifischen De-minimis-Verordnung für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAWI) fallen, sind ebenfalls nicht geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen beziehungsweise den gemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen. Greift die De-minimis-Verordnung, liegt deshalb keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV vor (Näheres s. S. 17 ff. im neue caritas spezial 3 „Europäisches Beihilfenrecht“, Oktober 2012).

Die Frage, ob es sich bei Dienstleistungen der Caritas um Tätigkeiten rein lokaler Natur handelt, kann jedenfalls oberhalb der De-minimis-Schwelle nicht pauschal beantwortet werden. Zweifelsfrei anzunehmen ist die Handelsbeeinträchtigung bei Trägern, die grenzüberschreitend oder jedenfalls überregional tätig sind. Ansonsten muss aufgrund der weiten Auslegung der Begriffe Wettbewerbsbeschränkung und Handelsbeeinträchtigung in der Entscheidungspraxis der Kommission jeder Einzelfall gesondert bewertet werden. Kriterien, die nach Ansicht des DCV für eine Einordnung von sozialen Dienstleistungen als Tätigkeiten rein lokaler Natur sprechen könnten, sind die folgenden:

- die Nutzer(innen), Dienstleistungserbringer, Freiwilligen, die kommunale Behörde, gegebenenfalls die örtliche Kirchengemeinde und andere örtliche Vereine und Organisationen sind an der Konzeption des sozialen Dienstes beteiligt;
- der Einzugsbereich des Dienstleistungserbringers ist überwiegend regional begrenzt und es sind keine Nutzer(innen) aus grenzüberschreitender Herkunft zu erwarten;
- die Dienstleistung ist nicht einzigartig für die Region beziehungsweise den Mitgliedstaat und wird nicht über die Region hinaus beworben und/oder
- die Erbringung der Dienstleistung ist nur erfolversprechend, wenn dem Anbieter der lokale Kontext beziehungsweise die örtlichen Gegebenheiten vertraut sind.¹⁹

Generell ist bei der Beurteilung der lokalen Natur von Leistungen immer zu beachten, dass häufig die erhaltenen Zuwendungen es dem Dienstleistungserbringer erst ermöglichen, seine Leistung anzubieten. Sollte dies die Chancen von anderen Anbietern verringern, auf dem Markt Fuß zu fassen, so reicht dies nach der Entscheidungspraxis der Kommission aus, um eine (potenzielle) Wettbewerbsverfälschung anzunehmen. Aus diesem Grund

17 Entscheidung der Kommission, Beihilfesache Nr. N 258/2000, Freizeitbad Dorsten.

18 Entscheidung der Kommission, Beihilfesache Nr. N 543/2001, Steuerliche Abschreibung für Krankenhäuser.

19 Konsultationsbeitrag des DCV zur Evaluation des Monti-Pakets vom 8. September 2010.

wird dieses Kriterium auch in der Praxis sozialer Dienste in Deutschland häufig nicht ausgeschlossen werden können.

Leider hat die Kommission die Reform des Beihilfenrechts nicht dazu genutzt, klare Kriterien für die Bestimmung von Dienstleistungen mit rein lokalem Charakter festzulegen. In ihrer Mitteilung über die Anwendung der Beihilfenvorschriften beschränkt sie sich vielmehr auf einen Hinweis auf vier Beispielfälle aus ihrer bisherigen Entscheidungspraxis.²⁰

Allgemeingültige Kriterien lassen sich aus diesen Einzelfällen aber nicht sicher herausarbeiten.

Wird anhand der oben beschriebenen Kriterien festgestellt, dass eine Zuwendung grundsätzlich unter den Beihilfenbegriff des Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, so muss anschließend anhand der Instrumente De-minimis-Verordnung, Freistellungsbeschluss und Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung überprüft werden, ob tatsächlich eine Beihilfe vorliegt und ob diese von der Notifizierung bei der Kommission freigestellt ist.

Exkurs: Rechtsfolge gemeinschaftswidriger Beihilfen

Die Europäische Kommission hat im Beihilfenrecht (Artikel 107 ff. AEUV) eine besonders starke Stellung. Dies äußert sich darin, dass sie ihre Entscheidungspraxis weitgehend unbeeinflusst von den Mitgliedstaaten und den anderen Organen der Union ausüben kann.²¹ Die Kommission entscheidet nicht nur über Wettbewerbsbeschwerden, sondern erlässt auch einen Großteil des materiellen Beihilfenrechts ohne Mitwirkung der anderen Organe der EU. Allerdings überprüft die Behörde bestehende Zuwendungen in den Mitgliedstaaten in der Regel nicht systematisch, sondern nur auf Rüge von Wettbewerbern des Beihilfeempfängers hin. Das hierbei einzuhaltende Verfahren regelt die Verfahrensverordnung.²² Nach Eingang einer entsprechenden Rüge entscheidet die Kommission, ob sie ein sogenanntes Vorprüfungsverfahren eröffnet. Am Ende des Verfahrens gibt es zwei mögliche förmliche Entscheidungen der Kommission: Zum einen die „Positiventscheidung“, nach der eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist; zum anderen die Feststellung der Unvereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt. Letztere führt zwingend zur Rückforderung der gemeinschaftswidrigen Beihilfe, als „logische Folge der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit“²³. In der Rückforderungsentscheidung der Kommission wird der Beihilfeempfänger bestimmt, von dem der betreffende Mitgliedstaat die Zuwendung

20 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, K(2011), 9494 endgültig, Rn. 40.

21 Lübbig, T.; Martin-Ehlers, A.: Beihilfenrecht der EU, 2. Auflage, 2009, S. 4.

22 Verordnung EG Nr. 659/99, ABl. Nr. L 83, S. 1.

23 EuGH, Rs. C-169/95, Slg. 1997, I-135, Rn. 47.

zurückzufordern hat. Die mitgliedstaatlichen Behörden sind verpflichtet, die Rückforderung nach den Verfahrensvorschriften des nationalen Rechts unverzüglich durchzuführen. Der Zuwendungsempfänger kann sich dabei in der Regel nicht auf das Bestehen von Vertrauensschutz berufen, da der Gerichtshof hierfür kaum erreichbare Hürden aufgestellt hat.²⁴ Nach Ablauf von zehn Jahren nach der Gewährung der Beihilfe ist die Rückforderung allerdings ausgeschlossen.

II Beihilfenrechtliche Instrumente für caritasrelevante Zuwendungen

„Wenn zu klären ist, ob Zuwendungen für Einrichtungen und Dienste der Caritas Beihilfen im Sinne des europäischen Rechts sind, kommen je nach Unternehmensgröße, Art der Dienstleistung und Höhe der Zuwendung andere beihilfenrechtliche Instrumente infrage“

Die De-minimis-Verordnung

Bereits seit 2006 gibt es die sogenannte allgemeine De-minimis-Verordnung²⁵, die für alle Wirtschaftszweige gilt. Demnach sind Zuwendungen von bis zu 200.000 Euro in drei Steuerjahren nicht als Beihilfen im Sinne des AEUV zu werten. Im Zuge der Reform des Beihilfenrechts hat die Kommission nun eine neue Verordnung vorgelegt, die ausschließlich für den Daseinsvorsorgebereich gilt. Grundgedanke der Regelung ist, dass bei Dienstleistungen, die im Interesse des Allgemeinwohls liegen, generell von einer geringeren Gefahr für den Wettbewerb im Binnenmarkt auszugehen ist als in anderen Wirtschaftsfeldern. Demnach ist die Rechtsfolge der De-minimis-Verordnung, dass die in Rede stehenden Maßnahmen aufgrund der fehlenden Binnenmarktrelevanz nicht als Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV gelten.

Zum 27. April 2012 ist die neue De-minimis-Verordnung für DAWI in Kraft getreten.²⁶ Mit der neuen Bagatellregelung hat die Kommission auch einer langjährigen Forderung der Caritas Rechnung getragen. Bereits im Jahre 2009 hatten die in der BAGFW zusammengeschlossenen Verbände den in der Kommission für das Beihilfenrecht zuständigen Generaldirektor in einem Brief aufgefordert, durch eine höhere De-minimis-Schwelle die „Rechtssituation insbesondere kleinerer regional tätiger Dienste und Einrichtungen [zu] verbessern“²⁷.

24 EuGH, Rs. C-24/95, Slg. 1997, I-1591.

25 Verordnung Nr. 1998/2006, ABl. L 379, S. 5 ff.

26 Verordnung Nr. 360/2012, ABl. L 114, S. 8 ff.

27 Brief des BAGFW-Geschäftsführers an den Generaldirektor der GD Wettbewerb vom 5. Oktober 2009.

Die neue Verordnung gilt für alle Caritas-Dienstleistungen und nimmt Zuwendungen von bis zu 500.000 Euro in drei Steuerjahren an ein Unternehmen vom Beihilfenrecht aus. Erfasst sind alle Maßnahmen, die die oben genannten Kriterien des Beihilfenbegriffes nach Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen, aber in der Summe aller erhaltenen Zuwendungen über einen Dreijahreszeitraum den genannten Schwellenwert nicht übersteigen. Zu beachten ist dabei aber, dass die Gesamtsumme immer aus Sicht des gesamten Unternehmens zu berechnen ist, nicht für einzelne Dienstleistungen oder Einrichtungsteile.

Die De-minimis-Verordnung ist das beihilfenrechtliche Instrument, das für Dienste und Einrichtungen der Caritas am einfachsten zu handhaben ist. Im Gegensatz zum Freistellungsbeschluss, auf den weiter unten näher eingegangen wird, führt diese nicht zu übermäßig großem bürokratischen Aufwand. Rechtsfolge der Verordnung ist, dass entsprechende Zuwendungen nicht als Beihilfen eingeordnet werden. Außer der Höhe der Zuwendungen sind keine weiteren Kriterien zu beachten.²⁸

In der Praxis muss der Zuwendungsgeber künftig vom Zuwendungsempfänger nach Art. 3 der Verordnung die Abgabe einer De-minimis-Erklärung verlangen. Bisher ist dies, obwohl auch in der allgemeinen De-minimis-Verordnung so vorgesehen, nicht immer geschehen. Diensten und Einrichtungen der Caritas, die De-minimis-Beihilfen in Anspruch nehmen, wird deshalb empfohlen, eine Liste aller relevanten Zuwendungen in den beiden vorangegangenen Steuerjahren und im laufenden Jahr zu führen. Im Rahmen einer möglichen Überprüfung sollte zu jedem Zeitpunkt nachgewiesen werden können, dass der Schwellenwert von 500.000 Euro nicht überschritten wird beziehungsweise wurde. Keinesfalls sollte eine entsprechende Erklärung unterzeichnet werden, ohne vorab die tatsächliche Situation im Unternehmen sorgfältig geprüft zu haben.

Die neue De-minimis-Verordnung gilt bis zum 31. Dezember 2018. Dienste und Einrichtungen, die Zuwendungen größeren Umfangs (etwa bei Investitionen oder mehreren geförderten Personalstellen) erhalten, dürften die Schwelle von 500.000 Euro in drei Steuerjahren allerdings immer noch relativ schnell „reißen“. Diese Caritas-Unternehmen müssen für die europarechtliche Bewertung ihrer Zuwendungen dann auf den Freistellungsbeschluss der Kommission oder die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung zurückgreifen.

28 Im ursprünglichen Entwurf der Kommission waren noch eine Umsatzschwelle und eine Schwelle für die Einwohnerzahl der zuwendenden Körperschaft vorgesehen. Nach intensiver politischer Lobbyarbeit unter anderem auch seitens der Caritas wurden beide Kriterien im endgültigen Verordnungstext gestrichen.

Der Freistellungsbeschluss

Der Beschluss der Europäischen Kommission „über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind“ (im Folgenden: Freistellungsbeschluss²⁹) ist zum 31. Januar 2012 in Kraft getreten. Er baut ebenso wie die sogenannte Monti-Freistellungsentscheidung von 2005, die durch den Freistellungsbeschluss abgelöst wurde, auf dem Urteil des EuGH in der Rechtsache „Altmark Trans“ auf. Hintergrund des Beschlusses war die Kritik, insbesondere am vierten Altmark-Kriterium (Durchführung eines Vergabeverfahrens oder Vergleich mit durchschnittlich gut geführtem Unternehmen), sowie die Forderung nach einer praxistauglichen Konkretisierung der vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien.

Der Beschluss kommt dann zur Anwendung, wenn Unternehmen eine Zuwendung erhalten haben, die nach den oben erläuterten Kriterien als Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren ist. Sind die Voraussetzungen des Freistellungsbeschlusses erfüllt, so gilt die entsprechende Beihilfe als binnenmarktkonform und muss nicht bei der Europäischen Kommission angezeigt werden. Rechtsfolge des Beschlusses ist also die Freistellung von der Anzeigepflicht bei der Kommission nach Art. 108 Abs. 3 AEUV. Dies ist auch der entscheidende Unterschied zum Urteil „Altmark Trans“. Nach diesem Urteil handelt es sich bei der fraglichen Maßnahme nämlich gar nicht erst um eine Beihilfe, wenn die vom EuGH aufgestellten Bedingungen erfüllt sind. Der Freistellungsbeschluss führt dagegen lediglich dazu, dass zwar das Bestehen einer Beihilfe angenommen wird, diese aber nicht bei der Kommission anzumelden ist.

Anwendungsbereich des Freistellungsbeschlusses

Artikel 2 des Beschlusses regelt dessen Anwendungsbereich. Während unter die alte Freistellungsentscheidung nur soziale Dienstleistungen fielen, die unterhalb gewisser Schwellenwerte lagen, umfasst der Beschluss nach Art. 2 Abs. 1 c) jetzt: „Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zur Deckung des sozialen Bedarfs im Hinblick auf Gesundheitsdienste und Langzeitpflege, Kinderbetreuung, den Zugang zum und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, den sozialen Wohnungsbau sowie die Betreuung und soziale Einbindung sozial schwacher Bevölkerungsgruppen“. Dienstleistungen, die durch Krankenhäuser erbracht werden, fallen nach Art. 2 Abs. 1b) unter den Freistellungsbeschluss.

29 Beschluss der Kommission, 2012/21/EU, ABl. L 7, S. 3 ff.

Mithin dürften alle (wirtschaftlichen) Angebote von Diensten und Einrichtungen der Caritas grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Freistellungsbeschlusses fallen. Denn auch die Kommission hat in den Gesprächen zum Freistellungsbeschluss immer wieder deutlich gemacht, dass alle sozialen Dienstleistungen von der Formulierung in Buchstabe c) erfasst sein sollen.

In den Genuss der Freistellung von der Anzeigepflicht bei der Kommission kommen die entsprechenden Maßnahmen aber nur, wenn auch die bereits aus der Altmark-Rechtsprechung bekannten Kriterien Betrauungsakt, Kostenparameter und fehlende Überkompensation erfüllt sind.

Der Betrauungsakt

Der Dienstleistungserbringer muss zunächst mit der im Allgemeinwohl liegenden Aufgabe betraut sein. Welche Aufgaben im Allgemeinwohl liegen, kann von den Mitgliedstaaten autonom entschieden werden. Die Kommission verfügt hier nur über eine Missbrauchskontrolle.

Beispiel: Pflege

Aufgabe sowie Art und Umfang der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung ergeben sich aus den §§ 1, 4 SGB XI. Nach § 9 SGB XI sind die Länder zuständig für die „Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur“. Aus der Gesamtschau dieser Bestimmungen des SGB XI kann die Allgemeinwohlbedeutung von Pflegedienstleistungen begründet werden. Konkretisiert wird der spezifische Auftrag der zu betrachtenden Einrichtung dann im Rahmen des jeweiligen Betrauungsaktes.

Beispiel: Kinder- und Jugendhilfe

Im Bereich des SGB VIII liefern die §§ 1 und 4 die gesetzliche Grundlage für die im Allgemeinwohl liegende Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe.

Betrauung bedeutet, dass die zu finanzierende Daseinsvorsorgeaufgabe vorab auf das jeweilige Unternehmen übertragen wurde. Der Betrauungsakt (Art. 4 Freistellungsbeschluss) muss an ein konkretes Unternehmen gerichtet sein und Gegenstand und Dauer der Gemeinwohlaufgabe definieren. Weiterhin müssen etwaige ausschließliche oder besondere Rechte, die dem Unternehmen gewährt werden sollen, benannt werden. Die Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichsleistungen müssen ebenso enthalten sein wie die Maßnahmen zur Vermeidung von Überkompensationen. Ebenso müssen künftig alle Betrauungsakte ausdrücklich auf den Freistellungsbeschluss verweisen.

Neu ist nach dem Freistellungsbeschluss, dass der Betrauungszeitraum grundsätzlich maximal zehn Jahre betragen darf. Ausnahmsweise, etwa bei erheblichem Investitionsaufwand seitens des Dienstleistungserbringers, darf der Zeitraum aber auch länger sein (vgl. Art. 2 Abs. 2 Freistellungsbeschluss). Mit dieser Regel möchte die Kommission sicherstellen, dass eine einmal erteilte Betrauung in regelmäßigen Abständen überprüft und/oder erneuert wird.

Der Betrauungsakt ist die zentrale Anforderung des Freistellungsbeschlusses. Mit ihm soll transparent gemacht werden, welche Daseinsvorsorgeaufgabe in welcher Höhe unterstützt werden soll. Damit schafft der Betrauungsakt den Ausgleich dafür, dass die entsprechende Maßnahme nicht vorab durch die Kommission überprüft werden muss. Allerdings ist der gemeinschaftsrechtliche Begriff des Betrauungsaktes dem deutschen Sozialrecht fremd. Die Caritas handelt entsprechend ihrem Motto „Not sehen und handeln“ zuallererst aus eigener Motivation und nicht aufgrund staatlicher Beauftragung. Dennoch sollte in der Zuwendungspraxis das Kriterium des Betrauungsaktes in aller Regel keine größeren Schwierigkeiten nach sich ziehen. In der Mehrzahl der Fälle dürfte der konkrete Zuwendungsbescheid in Kombination mit der entsprechenden bundes- oder landesrechtlichen Grundlage als Betrauungsakt zu werten sein.

Eine bestimmte Form für den Betrauungsakt schreibt die Kommission nämlich nicht vor. Vielmehr kann diese von den Mitgliedstaaten selbst bestimmt werden. Denkbar sind etwa Gesetze und Verordnungen, Verwaltungsakte (Zuwendungsbescheid) oder öffentlich- oder privatrechtliche Verträge sowie Kombinationen dieser Akte. Sollte in der Praxis auf eine vertragliche Betrauung zurückgegriffen werden, müssen aber die daraus folgenden vergabe- und steuerrechtlichen Implikationen beachtet werden. Möglicherweise führt eine vertragliche Regelung nämlich zur Ausschreibungspflicht beziehungsweise zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen echtem Zuschuss und steuerbarem Leistungsaustausch. Die beihilferechtlich gebotene Konkretisierung der Gemeinwohlverpflichtungen, die aus umsatzsteuerlichen Gründen möglichst allgemein gehalten werden muss, erfordert eine sorgfältige Vorgehensweise. In Zweifelsfällen empfiehlt sich die vorherige Abstimmung mit den Finanzbehörden oder den auf Landes- beziehungsweise Bundesebene für die Beihilfenkontrolle zuständigen Stellen.

Praxisbeispiele für Betrauungsakte

Im Bereich der stationären Altenhilfe dürfte der Betrauungsakt regelmäßig im Versorgungsvertrag nach § 72 SGB XI in Verbindung mit der Pflegesatzvereinbarung nach § 85 SGB XI zu sehen sein. Spezielle Förderungen nach Landesrecht werden in aller Regel auf dem Versorgungsvertrag und der jeweiligen landesrechtlichen Grundlage (zum Beispiel Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Ausbildung

in der Altenpflege des Landes Niedersachsen³⁰⁾ gewährt und im Zuwendungsbescheid konkretisiert. Der Betrauungsakt kann dann in der Gesamtheit dieser Akte gesehen werden.

Gleiches gilt im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe für den jeweiligen Rahmenvertrag nach § 78f SGB VIII sowie die entsprechenden Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 78b Abs. 1 SGB VIII.

Krankenhäuser erhalten durch Aufnahme in den Krankenhausplan nach § 6 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) den Auftrag zur Versorgung nach § 1 KHG sowie dem Sicherstellungsauftrag der Länder für eine bedarfsgerechte stationäre Krankenhausversorgung.³¹⁾

Entscheidend ist letztlich, dass die Art und der Umfang der Daseinsvorsorgeaufgabe und die Verpflichtung des Zuwendungsempfängers, diese zu erfüllen, im Betrauungsakt deutlich werden. Aufgrund der zentralen Bedeutung der ordnungsgemäßen Betrauung innerhalb des Freistellungsbeschlusses sollten Zuwendungsgeber und -empfänger besondere Sorgfalt bei der Erstellung des Betrauungsaktes walten lassen.

Kostenparameter

Bereits im Betrauungsakt müssen der Mechanismus und die Parameter für die Berechnung, Überwachung und Änderung der Ausgleichszahlung angegeben werden (Art. 4 Buchst. d) Freistellungsbeschluss). Für die Praxis bedeutet dies, dass bereits vorab festgelegt sein muss, für welche Daseinsvorsorgeaufgabe ein Ausgleich geleistet wird und anhand welcher Parameter sich die Höhe des jeweiligen Ausgleichs bemisst. Nachträgliche Abwandlungen, etwa zum Ausgleich von unerwarteten Verlusten, lässt der Freistellungsbeschluss nicht zu. Wenn die Unterstützung nicht in Form von Finanzmitteln gewährt wird, muss der daraus resultierende Vorteil zu marktüblichen Konditionen umgerechnet werden. Das gilt etwa für die Überlassung von Sachmitteln oder für Erbpachtverträge.

Für Caritas-Unternehmen, die neben Aufgaben der Daseinsvorsorge auch andere Tätigkeiten im Wettbewerb ausüben (Bereich der wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe), ist hier besonders darauf zu achten, dass in der Buchführung eine belastbare Trennung beider Bereiche durchgehalten wird (Art. 5 Abs. 3 b) und Abs. 9 Freistellungsbeschluss)³²⁾. Dabei müssen insbesondere die Parameter angegeben werden, die für die Zuordnung der Kosten zum einen oder anderen Bereich herangezogen werden sollen. Der Freistellungsbeschluss

30 Nds. MBl. Nr. 30/2011.

31 Vgl. beispielhaft: § 1 Abs. 1 S. 3 Landeskrankenhausgesetz (LKHG) Baden-Württemberg, der ausdrücklich bestimmt, dass es sich bei der bedarfsgerechten Versorgung mit Krankenhausleistungen um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt.

32 Vgl. hierzu auch die sogenannte Transparenzrichtlinie Nr. 111/2006 EG, ABl. L 318, S. 17 ff.

lässt nur den Ausgleich der Kosten zu, die in Ausübung der Daseinsvorsorgeaufgabe entstehen. Quersubventionierungen zwischen beiden Bereichen sind nicht zulässig.

Keine Überkompensation

Nach Art. 5 Abs. 1 des Freistellungsbeschlusses darf die Ausgleichszahlung nur die durch die Erfüllung der Daseinsvorsorgeaufgabe entstandenen Kosten einschließlich eines angemessenen Gewinns umfassen. Der angemessene Gewinn berechnet sich nach Art. 5 Abs. 5 anhand der Kapitalrendite („Internal Rate of Return“). Ein durchschnittliches Unternehmen legt diese zugrunde, um unter Berücksichtigung des jeweiligen Risikos zu entscheiden, ob es die betreffende Dienstleistung für die gesamte Dauer der Betrauung erbringt. Nach Art. 5 Abs. 7 gilt eine Kapitalrendite, die den relevanten Swap-Satz zuzüglich eines Aufschlags von 100 Basispunkten³³ nicht übersteigt, in jedem Fall als angemessen. Gemäß Art. 5 Abs. 8 kann auf die unter Umständen in der Praxis schwierig zu handhabende Kapitalrendite verzichtet und auf andere Indikatoren wie etwa die Umsatzrendite oder die Eigenkapitalrendite zurückgegriffen werden, wenn dies aufgrund besonderer Umstände angebracht ist.

Gemäß Art. 6 Abs. 1 Freistellungsbeschluss sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Überkompensation mindestens alle drei Jahre zu überprüfen. Dies stellt einen Fortschritt im Vergleich zur Rechtslage vor der Reform dar, da damals die Überkompensation jährlich überprüft werden musste. Sollte im Rahmen der Überprüfung festgestellt werden, dass der tatsächlich erhaltene Ausgleich den nach dem Freistellungsbeschluss zulässigen Ausgleich um bis zu zehn Prozent übersteigt, so kann der überschießende Teil der Ausgleichszahlung auf das Folgejahr angerechnet werden. Ausgleichszahlungen, die auch darüber hinausgehen, führen zur Rückzahlungsaufforderung. Damit ist der Freistellungsbeschluss künftig auch auf mehrjährige Verträge, wie sie etwa im Bereich der Jugendhilfe häufig sind, direkt anwendbar.

Der Freistellungsbeschluss sieht Vorgaben zur Verhinderung beziehungsweise Rückerstattung von Überkompensationen vor. In der sozialrechtlichen Praxis dürfte dieses Erfordernis keine größeren Schwierigkeiten verursachen, da die Vorgaben des Zuwendungsrechts (Verwendungsnachweis, Rückforderung bei Verstößen des Empfängers) den Anforderungen des Beschlusses in aller Regel genügen sollten.

Beispiel: Fehlbedarfsfinanzierung

Auch die aus dem deutschen Zuwendungsrecht bekannte Fehlbedarfsfinanzierung (zugewendet wird der Betrag, der die Lücke zwischen den zuwendungsfähigen Ausgaben

³³ Entspricht einem Prozent.

einerseits und den Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen des Förderungsnehmers andererseits schließt) dürfte diesen Anforderungen des Freistellungsbeschlusses genügen. Eine Überkompensation sollte in der Praxis ausscheiden, da der Zuwendungsempfänger regelmäßig verpflichtet ist, überschießende Zuwendungen zurückzuerstatten. In dem der jeweiligen Finanzierung zugrunde liegenden Kostenplan müssen allerdings die zu erwartenden Kosten möglichst präzise veranschlagt werden. Bis zu zehn Prozent der Ausgleichszahlung dürfen im Falle der Überkompensation auf das Folgejahr angerechnet werden.

Beispiel: Festbetragsfinanzierung

Bei der Festbetragsfinanzierung erfolgt in der Regel keine Rückzahlung überschießender Ausgleichszahlungen. So etwa für den Fall, dass der Empfänger unerwartet seine Einnahmenseite erhöhen konnte. Ob und wie der Freistellungsbeschluss im Rahmen der Festbetragsfinanzierung zur Anwendung kommen kann, ist strittig.

Sind die Voraussetzungen des Freistellungsbeschlusses erfüllt, wird die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen und die Anmeldepflicht bei der Kommission entfällt (Art. 1 Freistellungsbeschluss). Gleichwohl kann in Zweifelsfällen eine Anzeige bei der Kommission vorgenommen werden. Diese wird die Beihilfe anschließend prüfen und erlässt eine verbindliche Entscheidung. Kommen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger nach der Prüfung der geplanten Maßnahme anhand der Kriterien des Freistellungsbeschlusses zum Ergebnis, dass eine binnenmarktkonforme Maßnahme vorliegt, kann diese durchgeführt werden. Gleichwohl ist auch in diesem Fall für eine mögliche Beschwerde eines Wettbewerbers bei der Europäischen Kommission vorzusorgen. Es wird deshalb Diensten und Einrichtungen der Caritas, die entsprechende Zuwendungen erhalten, empfohlen, ein besonderes Augenmerk auf die sorgfältige Erstellung des Betrauungsaktes mit den jeweiligen Kostenparametern zu legen. Wenn dies vorab geschehen ist, sollte im Rahmen einer Nachprüfung durch die Kommission die Vereinbarkeit mit dem Freistellungsbeschluss nachgewiesen werden können. Nach Art. 8 Abs. 1 Freistellungsbeschluss müssen die Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren ab dem Ende des Betrauungsaktes alle Informationen vorhalten, die notwendig sind, um eine nachträgliche Überprüfung der Maßnahme durchzuführen.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang noch auf den einschlägigen Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW).³⁴ Im Rahmen der Abschlussprüfung muss der Prüfer Fehlerrisiken im Zusammenhang mit gewährten Beihilfen beurteilen. Auswirkungen

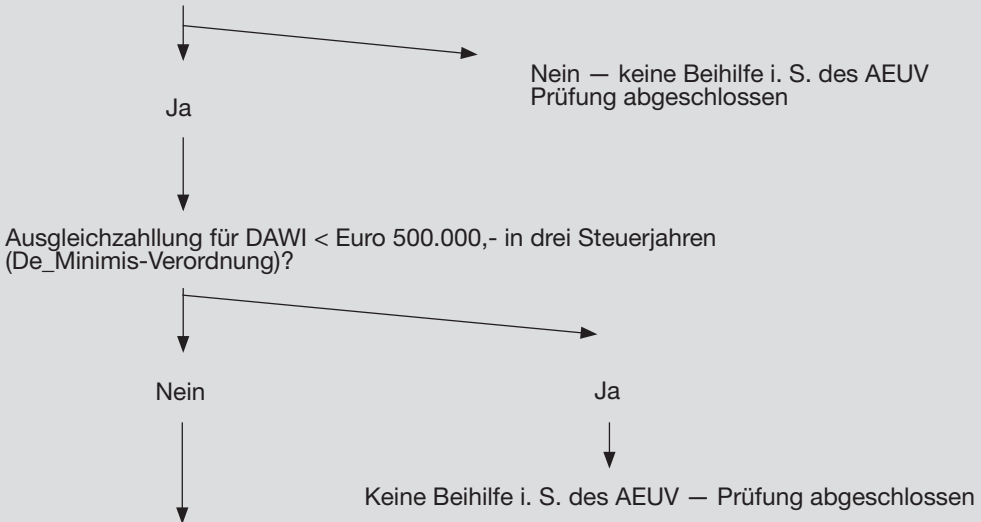
34 IDW PS 700: Prüfung von Beihilfen nach Artikel 107 AEUV insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen, Stand: 7. September 2011, IDW Verlag.

auf den Jahresabschluss können sich aus drohenden Rückzahlungsverpflichtungen europarechtswidriger Beihilfen ergeben. Letztlich muss der Abschlussprüfer in seinem Testat beurteilen, ob eventuelle Folgen aus den beihilferechtlichen Maßnahmen ordnungsgemäß im Jahresabschluss abgebildet sind.

Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO)

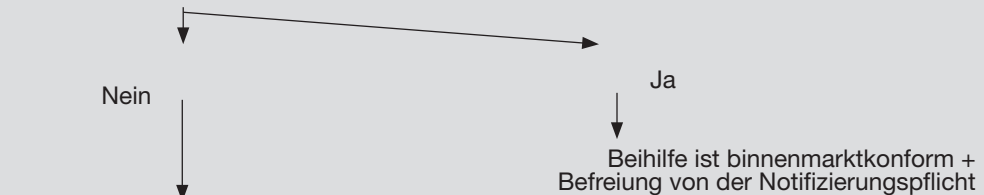
Die AGFVO regelt die Zulässigkeit verschiedener Gruppen sogenannter horizontaler Beihilfen in einem einzigen Rechtsinstrument. Die erfassten Beihilfekategorien werden als mit dem Binnenmarkt vereinbar eingestuft und von der Notifizierungspflicht freigestellt. Aus Sicht der Caritas sind aus dem weiten Anwendungsbereich der AGFVO vor allem die Ausbildungsbeihilfen, Beihilfen für benachteiligte oder behinderte Arbeitnehmer(innen) sowie die Beihilfen für KMU interessant. Ein praktischer Anwendungsfall der AGFVO findet sich auf S. 31 im neue caritas spezial 3 „Europäisches Beihilfenrecht“ vom Oktober 2012.

Liegt eine Beihilfe vor (Artikel 107 AEUV und EUGH-Urteil Altmark Trans)?



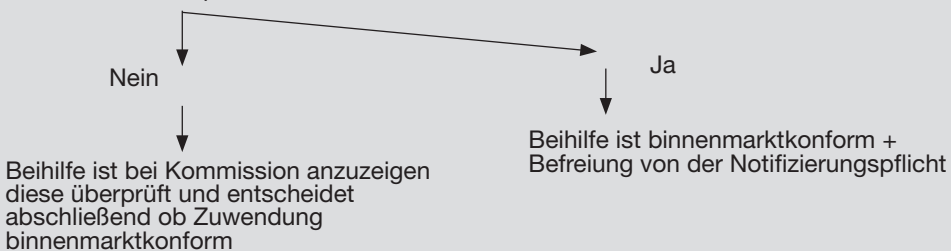
Beihilfe von der Anzeigepflicht bei der Kommission freigestellt?

1. Greift Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGFVO) z.B. Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen?



2. Greift Freistellungsbeschluss der Kommission?

- Betrauungsakt
- Kostenparameter
- Keine Überkompensation



État des lieux des SSIG au Luxembourg

NATHALIE MOSCHETTI

Résumé

Dresser un inventaire des Services sociaux d'intérêt général (SSIG) au Luxembourg exige de définir au préalable cette notion normative européenne pour déterminer à quoi elle correspond au niveau national. A partir de ces définitions, il est utile de classer les principales activités des services publics sociaux offerts au Luxembourg dans chacune des catégories élaborées par la Commission, avant d'analyser le cadre juridique dans lequel évoluent ces SSIG au Luxembourg. Cet inventaire permet de comprendre que les SSIG apparaissent comme essentiels pour permettre la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux reconnus à chaque individu, au niveau national, européen et international. À ce seul titre, ne devraient-ils pas être considérés comme des services non économiques d'intérêt général et être protégés des règles du marché ? Il importe donc, en vertu du principe de subsidiarité, que l'État s'assure que, même dans les cas où certains services sociaux relèvent d'activités économiques, l'intérêt général et les objectifs sociaux prévalent sur les considérations mercantiles.

Sommaire

1. Service public, Service d'intérêt général (SIG), service économique d'intérêt général (SIEG) ou service social d'intérêt général (SSIG)?
 - 1.1. La notion nationale de service public
 - 1.2. La notion de service public dans le langage européen
 - SIG Service d'intérêt général
 - SIEG Service économique d'intérêt général
 - SSIG Service social d'intérêt général
2. Les activités concernées au Luxembourg
 - 2.1. Liste (non exhaustive) des SSIG assurés au Luxembourg
 - 2.2. Le cadre juridique des SSIG au Luxembourg
 - 2.2.1. Les principales lois
 - La loi ASFT
 - La loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale
 - La loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi.
 - La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
 - La loi du 18 août 1995 concernant l'assistance judiciaire
 - La loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite
 - La loi du 15 décembre 2000 relative aux services postaux et aux services financiers postaux
 - 2.2.2. La position des juges nationaux face aux SSIG

La notion de «Service social d'intérêt général» (SSIG) est encore mal connue, voire méconnue de la scène luxembourgeoise. Elle a été élaborée au niveau européen en lieu et place de celle de «service public», concept clé du droit administratif français dont se sont inspirés quelques États membres, dont le Luxembourg.

Une définition des notions de Service public, Service d'intérêt général (SIG), service économique d'intérêt général (SIEG) ou service social d'intérêt général (SSIG) permet, d'une part, sinon de cautionner, au moins de comprendre cette évolution terminologique et, d'autre part, de déterminer quelles activités correspondent aux SSIG au Luxembourg.

1. Service public, Service d'intérêt général (SIG), service économique d'intérêt général (SIEG) et service social d'intérêt général (SSIG)

1.1. La notion nationale de service public

Ni la loi, ni la Constitution luxembourgeoises ne donnent une définition du service public.

Selon Pierre Majerus¹, *«le rôle des gouvernants est de réaliser le but de la puissance souveraine, c'est-à-dire de pourvoir au bien public. Pour remplir ce rôle, ils se servent de services publics qu'ils créent, dirigent et contrôlent.*

On entend par service public toute entreprise d'intérêt général qui, sous la direction ou sous le contrôle des gouvernants, est destinée à donner satisfaction, d'une manière permanente et régulière, à des besoins collectifs du public. [...]

Le pouvoir législatif est seul compétent pour créer des services publics ou pour en autoriser la création. La compétence du pouvoir législatif en cette matière procède de l'idée démocratique que la surveillance, sinon la direction générale de la politique générale du pays appartient aux représentants élus de la nation. »

Cette notion peut être élargie ou rétrécie à volonté, et il est donc impossible de donner une définition parfaite et objective du service public. En réalité, est service public ce que la puissance publique définit politiquement comme tel, dans le but de lui appliquer des règles spécifiques ou de l'intégrer directement dans le secteur public. Cette notion change donc évidemment au fil du temps en fonction de l'évolution des besoins et des mœurs pour s'adapter aux mutations sociétales.

Si l'intervention de l'État a existé depuis longtemps en matière de justice, de sécurité et d'éducation, les besoins en services publics sociaux sont apparus plus récemment. Ce sont des services dispensés directement aux citoyens dans le but de répondre à leurs besoins en matière d'emploi, de santé, de logement, de formation, de sécurité sociale et de soins. Ces services sont généralement réglementés et financés par des autorités publiques au niveau national, régional ou local, mais ils peuvent être du ressort du secteur public et d'organisations privées ou associatives. Ils visent à garantir les droits sociaux proclamés dans des textes constitutionnels, légaux et conventionnels, qui permettent de satisfaire les besoins sociaux des personnes, au nom de la cohésion sociale et de la solidarité. Les services sociaux ont évolué considérablement au XX^e siècle. Ils sont devenus plus nombreux et leur

¹ L'État luxembourgeois (1983), Pierre Majerus, Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif, page 286.

gestion est souvent réalisée selon des procédés de droit privé avec l'intervention croissante d'organismes à caractère privé.

Ces vingt dernières années, les services publics sociaux ont fait l'objet d'une vaste politique de réforme et de modernisation, mettant l'accent sur une réduction des coûts, une coordination accrue des services et de la capacité de réponse aux besoins des usagers des services publics.

Ces derniers sont dorénavant considérés à la fois comme consommateurs de ces services et comme citoyens.

À cet égard, le concept traditionnel du service public s'est peu à peu élargi autour de la concertation et de la participation des usagers, désormais considérés comme partenaires du gestionnaire du service public.

On peut donc qualifier d'activités de services publics, celles qui ont pour objet de mettre des biens et des services fondamentaux à la disposition des consommateurs à des prix abordables, dans des conditions de transparence, de qualité et de sécurité acceptables devant permettre à tous les mêmes chances pour une insertion économique, territoriale et sociale. Ainsi, les services publics sont, d'une part, les activités qui visent à rendre accessibles des services essentiels à tous les administrés menacés d'exclusion ou non et qui contribuent ainsi à la cohésion sociale, et d'autre part, les activités qui favorisent une utilisation efficace et équilibrée, dans l'espace et dans le temps, du territoire et des ressources communes.

Cette notion se retrouve-elle au plan communautaire ?

1.2. La notion de service public dans le langage européen

Sur la scène européenne, on ne parle guère de «service public social», non pas parce que cette notion n'y est pas thématifiée, mais parce qu'une autre terminologie a été arrêtée autour des services d'intérêt général (SIG) et de leur division en service social, économique et non économique.

Pourquoi ? La notion de services publics ne fait pas l'objet d'un consensus entre les États membres : elle désigne tantôt des services offerts au grand public, tantôt des services fournis par un organisme du secteur public, tantôt des services soumis à une «obligation de service public» dans l'intérêt général. C'est seulement à cette dernière notion d'intérêt général que se réfère la Commission européenne. Elle a donc forgé les concepts de service

d'intérêt général et de service d'intérêt économique général, qu'elle juge plus généraux et moins sujets à erreurs ou ambiguïtés de traduction entre les différentes langues².

Une communication de la Commission intitulée « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe » a été publiée le 20 décembre 2011³ afin de donner quelques éclaircissements sur ces notions.

Service d'intérêt général (SIG)

Sont considérés comme étant des SIG, des *« services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public »*.

Cette notion, propre à l'Union européenne, ne se trouve pas dans les traités eux-mêmes mais a été définie progressivement par la Commission comme une généralisation, une extension des services d'intérêt économique général (SIEG), qui sont mentionnés dans les traités. Le terme est parfois utilisé pour désigner les seuls services non marchands, par opposition à ces SIEG. Les SIG peuvent inclure une dimension environnementale (ils chercheront alors à respecter les principes de précaution et de développement durable) ainsi qu'une dimension sociale : les SIG doivent alors assurer un service uniforme pour toutes les catégories de la société ou toutes les zones du territoire par des techniques de péréquation.

Parmi les SIG, on distingue donc les services d'intérêt économique général (SIEG), des services non économiques, pour l'essentiel des services sociaux et des services régaliens : police, justice, diplomatie. Seules les activités régaliennes (affaire C-164/92, dite Eurocontrol, 19 janvier 1994) et les services assurant « une fonction de caractère exclusivement social », comme la santé, la sécurité sociale (affaires C-159/91 et C-160/91, dites Poucet et Pistre, 17 février 1993) échappent au droit de la concurrence.

2 Comme l'Europe ne fait souvent pas ce qu'elle dit et ne dit souvent pas ce qu'elle fait une interprétation plus politique de ce basculement ou de ce choix terminologique est loin d'être incongrue. Ainsi l'introduction de l'euro n'avait-elle pas pour unique et principale raison les avantages pratiques, tant célébrés, de la monnaie unique pour la population européenne ou l'opération généralisée d'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques européens n'avait-elle pas comme seule motivation le droit du consommateur de choisir son fournisseur d'électricité et de gaz ou encore, plus récemment, la tarification de l'eau au coût véritable n'a-t-il pas pour seule ambition la protection de l'environnement.

3 COM(2011) 900 final.

Ceci a été confirmé par le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général entré en vigueur avec le Traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009⁴. Selon la Commission *« les services d'intérêt général englobent un vaste éventail d'activités, allant des grandes industries de réseau, telles que l'énergie, les télécommunications, les transports, la radiodiffusion audiovisuelle et les services postaux, jusqu'à l'éducation, l'approvisionnement en eau, la gestion des déchets, la santé et les services sociaux. (...) La question de savoir comment distinguer entre services économiques et non économiques a été fréquemment soulevée. La réponse à cette question ne peut être donnée a priori et nécessite une analyse au cas par cas. »*

Service économique d'intérêt général (SIEG)

L'expression « services d'intérêt économique général » (SIEG) est apparue dès 1957 dans l'article 90 (article 86 du traité instituant la Communauté) paragraphe 2 du Traité de Rome. Elle a ultérieurement été consacrée à l'article 16 du Traité CE par le Traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 et à l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 dans le cadre du Traité de Lisbonne, en ses termes :

« Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la

4 « Article premier

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

- le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;
- la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;
- un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ;

Article 2

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général. »

compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services. »

L'article 36 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, consacré à « l'accès aux services d'intérêt économique général », précise que « l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».

Selon la communication de la Commission de décembre 2011 précitée, les SIEG sont des activités économiques⁵ remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui le seraient à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'État.

Trois conditions doivent être réunies pour qu'un service confié à une entreprise soit qualifié de service d'intérêt économique général (SIEG) : la nature économique de l'activité en cause, le caractère d'intérêt général du service en cause et l'investissement explicite de l'entreprise concernée par la puissance publique (par exemple les grandes industries de réseau, telles que l'énergie, les télécommunications, les transports, la radiodiffusion audiovisuelle et les services postaux).

En tant qu'activités économiques, les SIEG sont soumis au droit communautaire de la concurrence mais leur caractère d'intérêt général leur permet de bénéficier de certaines dérogations, fondées sur les dispositions de l'article 106 § 2 du TFUE en ses termes : « 2. *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.* »

Sur cette base, le juge communautaire vérifie la nécessité et la proportionnalité des dérogations accordées en faveur des entreprises chargées d'un SIEG. En pratique, c'est la correction d'une défaillance du marché qui justifie, le plus souvent, l'application aux entreprises chargées de SIEG de dérogations aux règles communautaires de la concurrence.

L'arrêt Altmark de la Cour de justice de l'Union européenne du 24 juillet 2003 a défini les critères permettant d'exonérer de la qualification d'aides d'État, les compensations publiques versées aux entreprises en charge de la gestion d'un service public.

⁵ Activités de production ou de commercialisation de services marchands.

Schématiquement, une compensation versée à une entreprise chargée d'un SIEG par une collectivité ne constitue pas une aide d'État si ces quatre critères sont remplis :

1. l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de service public clairement définies ;
2. la compensation versée par l'État doit être préalablement calculée de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
3. cette compensation n'occasionne pas de surcompensation : la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations ;
4. la mission de service public a été confiée à l'entreprise à l'issue d'une procédure de marché public ou, en l'absence d'une telle procédure, le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts qu'aurait encourus une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport » pour exécuter ces obligations.

En pratique, l'attribution de la compensation de SIEG à une entreprise à la suite d'un marché public régulièrement passé permet, lorsque les trois autres critères sont remplis, d'échapper à la qualification d'aide d'État, puisque le quatrième critère est automatiquement respecté.

En revanche, si l'un des quatre critères précités n'est pas rempli, la compensation de service public constitue une aide d'État. Toutefois, la qualification d'aide d'État n'entraîne pas obligatoirement une incompatibilité de la compensation avec le traité.

En effet, suite à cet arrêt *Altmark*, la Commission européenne a adopté, en 2005, trois textes formant le « paquet Monti Kroes⁶ », devenu en 2012, le « paquet Almunia⁷ », qui encadrent les conditions d'octroi de compensations de service public, lorsqu'elles ne remplissent pas les critères de l'arrêt « *Altmark* ». Bien que tombant sous la qualification d'aides d'État, elles ne sont néanmoins pas prohibées.

6 Du nom des anciens commissaires à la Concurrence Mario Monti et Neelie Kroes.

7 Du nom du vice-président de la commission européenne en charge de la concurrence, José Joaquín Almunia Amann. Il se compose de plusieurs textes de force juridique distincte : une décision d'exemption de notification ; un règlement relatif aux compensations de minimis (règlement exemptant des règles de l'UE relatives aux aides d'État les aides d'un montant maximum de 500.000 euros par entreprise accordées sur une période de trois ans en compensation de la prestation de SIEG) et deux communications (l'une sur l'encadrement des compensations de SIEG à vocation plus commerciale (2012/C 8/02), l'autre très générale qui clarifie les concepts des règles sur les compensations de SIEG (2012/C 8/03)).

Service social d'intérêt général (SSIG)

La notion de service social d'intérêt général (SSIG) ne dispose pas de base légale spécifique en droit communautaire.

Ces services ont été identifiés pour la première fois dans le droit européen par la directive «services». Ce sont les services que la directive excluait de son champ d'application : ils n'appartiennent pas à un marché, sont fondés sur une logique de solidarité et de redistribution et échappent donc aux règles de la concurrence. Parmi eux, les services régaliens (la police, la justice, etc.), ou d'autres tels que la santé, l'éducation, la culture ou l'environnement.

La Communication «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne»⁸ a identifié, au-delà des services de santé proprement dits, deux grands groupes de SSIG :

- a) les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, sous leurs diverses formes d'organisation (mutualistes ou professionnelles), couvrant les risques fondamentaux de la vie, tels que ceux liés à la santé, la vieillesse, les accidents du travail, le chômage, la retraite, le handicap ;
- b) les autres services essentiels prestés directement à la personne. Ces services jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale, ils apportent une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux. **Ils englobent premièrement** l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises (telles que l'endettement, le chômage, la toxicomanie, la rupture familiale). **Deuxièmement**, ils contiennent les activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation, réinsertion professionnelle). Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux plus jeunes et aux plus âgés. **Troisièmement**, font partie de ces services les activités visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé. **Quatrièmement**, est également inclus le logement social, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés. Certains services peuvent évidemment englober chacune de ces quatre dimensions.

Nous reviendrons ultérieurement sur cette nomenclature.

⁸ COM(2006) 177 final.

La Communication de la Commission sur « les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen »⁹ du 20 novembre 2007 a listé les objectifs et principes d'organisation qui caractérisent les SSIG.

Objectifs et principes d'organisation des services sociaux selon la Commission

Les services sociaux sont souvent destinés à réaliser un certain nombre d'objectifs spécifiques :

- *il s'agit de services à la personne, conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable ; ils offrent une protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises ; ils sont également fournis aux familles, dans un contexte de modèles familiaux changeants, afin de soutenir leur rôle dans les soins apportés aux plus jeunes et aux plus âgés des membres de la famille, ainsi qu'aux personnes handicapées, et de compenser d'éventuelles défaillances au sein des familles ; ils constituent des instruments clés pour la protection des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ;*
- *ils jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale, à l'égard de l'ensemble de la population, indépendamment de sa richesse ou de ses revenus ;*
- *ils contribuent à la lutte contre la discrimination, à l'égalité des sexes, à la protection de la santé humaine, à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie ainsi qu'à la garantie de l'égalité des chances pour tous, renforçant ainsi la capacité des individus de participer pleinement à la société.*

Ces objectifs se reflètent dans les manières dont ces services sont organisés, fournis et financés :

- *afin de répondre aux multiples besoins des personnes en tant qu'individus, les services sociaux doivent être complets et personnalisés, conçus et prestés d'une manière intégrée ; ils impliquent souvent une relation personnelle entre le bénéficiaire et le prestataire de services ;*
- *la définition et la fourniture d'un service doivent prendre en considération la diversité des usagers ;*
- *les services sociaux répondant aux besoins d'usagers vulnérables se caractérisent souvent par une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires qui est différente d'une relation commerciale de type fournisseur-consommateur ;*

9 COM(2007) 725 final.

- *comme ces services sont souvent ancrés dans des traditions culturelles (locales), des solutions sur mesure, tenant compte des particularités de la situation locale, sont retenues, en garantissant la proximité entre le fournisseur de services et l'utilisateur, tout en veillant à l'égalité d'accès aux services sur l'ensemble du territoire ;*
- *les fournisseurs de services ont souvent besoin d'une grande autonomie pour répondre à la variété et à l'évolution de la nature des besoins sociaux ;*
- *ces services sont généralement fondés sur le principe de solidarité et dépendent fortement de financements publics, de manière à garantir l'égalité d'accès, indépendamment des richesses ou des revenus ;*
- *les fournisseurs poursuivant un but non lucratif et les travailleurs bénévoles jouent souvent un rôle important dans la fourniture des services sociaux, à travers lequel ils expriment leur capacité citoyenne et contribuent à l'inclusion sociale, à la cohésion sociale des communautés locales et à la solidarité entre générations.*

Les SSIG apparaissent comme essentiels pour permettre la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux reconnus à chaque individu, au niveau national, européen et international.

À ce seul titre, ne devraient-ils pas être considérés comme des services non économiques d'intérêt général et être protégés des règles du marché ? Même dans les cas où certains services sociaux relèvent d'activités économiques, l'intérêt général et les objectifs sociaux devraient prévaloir sur les lois du marché. Dans une hiérarchie des normes optimale et respectueuse de l'intérêt général, les enjeux sociaux devraient primer sur l'économique.

Une autre direction a été choisie. Dans ses communications de 2006 et 2007, la Commission précise que les SSIG peuvent être de nature économique ou non économique en fonction de l'activité concernée. Ce qui a été confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹⁰, qui estime que ce n'est pas le secteur ou le statut d'une entité assurant un service, ni son mode de financement, qui déterminent si ses activités sont considérées comme économiques ou non, mais la nature de l'activité elle-même. Pour opérer la distinction, la Cour se fonde sur un ensemble de critères relatifs aux conditions de fonctionnement du service en cause, tels que l'existence d'un marché, de prérogatives de puissance publique ou d'obligations de solidarité. Une seule et même entité peut fort bien exercer à la fois des activités économiques et non économiques et, de ce fait, être soumise aux règles de concurrence pour certaines parties de ses activités, mais non pour d'autres.

¹⁰ Arrêts Pavlov du 22 janvier 2002C-218/00 et Feskot du 22 mai 2003, C-355/00.

Les SIG se divisent :

- en services marchands ou SIEG : transports, postes et communications, eau, électricité, gaz, etc.
- en services non marchands ou services d'intérêt général non économiques : les SSIG et les services régaliens (police, justice, diplomatie, etc.).

Les SSIG englobent :

- les services de santé proprement dits et les régimes légaux et régimes complémentaires de protection sociale
- les services aux personnes face aux défis de la vie, l'insertion et l'inclusion des personnes en difficulté et le logement social.

Un SSIG fourni contre rémunération devient de nature économique et retombe alors dans les SIEG.

Dès lors, le cadre jurisprudentiel établi par la CJCE sur la base des services d'intérêt économique général, s'applique aujourd'hui de droit aux services sociaux relevant d'une activité économique.

2. Les activités concernées au Luxembourg

Il est du rôle de l'État de créer les conditions pour mettre à la disposition de tous les citoyens les SSIG qui garantissent l'exercice de leurs droits fondamentaux.

Sont ainsi visés tous les services essentiels ou nécessaires au quotidien, et ce même en dehors de situation de crise, fournis directement ou indirectement à la personne sous forme notamment de prévention, d'information, d'aide, de soutien, d'assistance, de prise en charge en ce qui concerne, notamment :

- la protection de l'enfance ;
- la protection de la vieillesse ;
- l'aide aux familles ;
- l'intégration sociale et l'aide aux personnes en difficultés (protection du revenu, accès à un compte bancaire) ;
- l'insertion professionnelle (aide à l'emploi et services de formation) ;
- l'accès au logement ;
- la promotion de l'égalité de traitement ;
- la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle ;
- la promotion d'un environnement sain et de bonne qualité ;
- l'accès à la société d'information ;
- l'accès à la justice.

Circonscrire la notion de services sociaux aux services fournis aux pauvres et aux exclus serait un raccourci erroné. Ils doivent s'adresser à toutes les couches de la société dans un but de solidarité et de cohésion sociale et territoriale.

2.1. Liste (non exhaustive) des SSIG assurés au Luxembourg

Reprenons la définition des SSIG de la Commission, en laissant de côté les services de santé proprement dits, ainsi que les régimes légaux et les régimes complémentaires de protection sociale, pour nous cantonner aux autres services essentiels prestés directement à la personne et tentons de classer les principales activités des services publics sociaux offerts au Luxembourg dans chacune des catégories mises en exergue par la Commission :

→ **L'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises, telles que l'endettement, la rupture familiale, la toxicomanie.**

Nous avons pu recenser quatre différents types de bénéficiaires en situation de crise : les familles en détresse financière, les familles en grande détresse, les personnes ayant à faire face à des situations de séparation, de mésentente ou de conflits familiaux et les toxicomanes.

L'aide aux familles en détresse financière est assurée par des services sociaux de proximité, tels que les offices sociaux, le service national et le service régional d'Action sociale (SNAS et SRAS), le service surendettement.

En outre, les services de prévention, de consultation et d'action médico-sociale interviennent dans le cadre des services médico-sociaux polyvalents de secteur.

L'aide aux familles et à l'enfance en grande détresse se ventile autour des :

- services de placement (placement familial jour et nuit) chez des particuliers : sont visés tous les services qui s'occupent du recrutement et de la guidance de personnes qui accueillent à leur domicile, de manière permanente ou à la journée, des personnes pour leur assurer un encadrement social ;
- services d'intervention de crise, le SAMU SOCIAL ;
- services d'adoption :
- centres et services d'accueil, de garde et d'hébergement pour des mineurs, des personnes sans logis et des personnes en détresse : sont visés les services d'accueil et d'hébergement aux personnes en difficulté sous forme de placement jour et nuit pour une période déterminée ou indéterminée : le placement comprend en dehors de l'hébergement, l'entretien et l'encadrement sociofamilial en relation avec l'état physique, psychique et moral des usagers, sont également visés les foyers d'accueil et de dépannage (FADEP).

Toute personne ayant à faire face à une situation difficile de séparation, de mésentente ou de conflits familiaux peut faire appel aux :

- services de médiation, les services de consultation relationnelle, conjugale et familiale
- services d’information sexuelle et de prévention de l’avortement clandestin : sont visés les services qui proposent à partir d’un personnel compétent une aide psychique à des personnes de tout âge ayant des difficultés dans leur vie personnelle, relationnelle ou professionnelle dans le but de les accompagner dans la recherche d’une solution appropriée à leurs problèmes ;
- services de prévention, de formation, d’information, d’assistance et d’action socio-familiale : sont visés les services qui développent des initiatives diverses de promotion et d’orientation personnelle, conjugale et familiale. Ces initiatives couvrent les formes multiples d’orientation juridique et sociale, de formation affective et parentale, de guidance morale et sociale.

Enfin, il existe des services de consultation, d’aide et de prise en charge pour personnes victimes de la toxicomanie et de maladie alcoolique.

Deux autres types d’activités peuvent être classés dans cette catégorie, sans qu’elles ne répondent à des situations de crise. Il s’agit de l’aide aux femmes/ gender mainstreaming : les services œuvrant en faveur de l’égalité des chances entre hommes et femmes (services, qui s’efforcent d’atteindre l’amélioration de la condition féminine). Ils interviennent en informant, en conseillant et en aidant les femmes dans des situations liées à leur vie professionnelle ou à leur vie familiale.

De même, l’encadrement d’enfants et de jeunes en dehors des heures scolaires permet une conciliation vie privée et de la vie professionnelle grâce aux :

- foyers de jour pour enfants et adolescents : sont visés les services qui accueillent et prennent en charge régulièrement au moins 6 enfants et/ou adolescents âgés de 2 mois à 18 ans pendant une partie de la journée ;
- maison-relais : sont visés les services qui assurent la prise en charge d’élèves en dehors de l’horaire scolaire ;
- placement familial de jour ;
- assistance parentale ;
- internats socio-familiaux : sont visés les services assurant l’accueil et la prise en charge d’élèves et d’étudiants notamment par l’hébergement, la restauration, la surveillance et l’appui des études ainsi que l’animation des loisirs.

→ **Les activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation, réinsertion professionnelle).**

Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés notamment aux handicapés, aux plus jeunes et aux plus âgés. Certains ont plus particulièrement pour objectif l'inclusion des personnes issues de l'immigration et des demandeurs d'asile.

La formation et l'insertion professionnelle pour personnes handicapées est assurée par :

- les ateliers thérapeutiques et les centres de propédeutique professionnelle pour personnes handicapées ;
- les services œuvrant dans l'intérêt du développement de nouvelles technologies permettant une meilleure intégration des personnes handicapées au niveau de la vie quotidienne ;
- les services de rééducation ambulatoire et stationnaire pour personnes atteintes d'un déficit ou d'un handicap à l'exception des services fonctionnant dans le cadre d'un établissement hospitalier et des services visés à l'article 2 de la loi modifiée du mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée : sont visés les services qui offrent aux enfants et aux jeunes adultes atteints d'un déficit et/ou de handicaps des aides multidisciplinaires surtout rééducatives telles la kinésithérapie, l'ergothérapie, la rééducation psychomotrice.

La formation et insertion professionnelle pour jeunes et moins jeunes sans emploi se fait à travers les :

- initiatives pour l'emploi ;
- services d'insertion professionnelle ;
- services d'aide et de guidance sociale ou éducative en milieu ouvert : sont visés tous les services qui ont pour objet de faire bénéficier leurs usagers d'une aide éducative, technique, humaine et sociale, d'une assistance à l'économie domestique et aux démarches administratives et sociales tout en les maintenant dans leur milieu habituel.

L'inclusion des jeunes dans la société est le but des :

- services d'animation, de loisirs et de vacances socio-familiaux : sont visés les services qui proposent des initiatives diverses d'animation aux enfants, aux jeunes, aux familles, aux personnes handicapées, aux personnes âgées, aux groupes accueillis dans les institutions socio-familiales ; ces initiatives comprennent notamment l'organisation de séjours prolongés dans des centres de vacances, des camps volants, d'activités sportives et socioculturelles, de permanences et de portes ouvertes pendant les week-ends ; les services visés gèrent des centres appropriés d'accueil, de restauration et d'hébergement ainsi que des équipements divers d'animation sportive et socioculturelle ;

- services offrant un encadrement social aux jeunes travailleurs et chômeurs : sont visés tous les services qui fournissent aux jeunes travailleurs et chômeurs une guidance sociale ou un hébergement.

Ces services doivent également prendre en compte un nouveau besoin : la nécessité d'avoir accès à la société de l'information et de la connaissance, alors que de nos jours une non-participation aux nouveaux réseaux d'information et de communication (Internet) constitue un facteur d'exclusion.

→ **Les activités visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé.**

Concernant les activités d'encadrement de personnes handicapées, il existe :

- les services d'aide aux personnes ainsi qu'aux familles des personnes atteintes d'un déficit ou d'un handicap : sont visés les services qui ont pour objectif d'apporter une aide éducative, sociale et psychologique par des interventions individuelles, principalement à domicile, aux personnes atteintes d'un handicap avéré, mental, physique ou sensoriel et ce à partir de la naissance, ainsi qu'à l'entourage de ces personnes ;
- les services d'accueil, de garde et d'hébergement pour personnes handicapées : sont visés les services d'accueil et d'hébergement aux personnes handicapées sous la forme de placement jour et nuit pour une période déterminée ou indéterminée ; le placement comprend en dehors de l'hébergement, l'entretien et l'encadrement sociofamilial en relation avec l'état physique, psychique et moral des usagers.

Les personnes souffrant d'une maladie mentale sont encadrées par :

- les services extrahospitaliers de santé mentale : sont visés les services qui comprennent les structures dites de secteur s'adressant principalement aux personnes souffrant d'incapacité et de troubles relationnels ;
- les ateliers de travail thérapeutique pour personnes atteintes de maladie mentale : sont visés les services qui, par leur intervention, permettent aux patients de sortir de l'hôpital psychiatrique et d'être intégrés dans un monde de travail adapté à leurs besoins et facultés.

Nous pouvons englober dans cette catégorie l'encadrement de personnes souffrant d'une maladie spécifique par les services d'information et de formation sociothérapeutique. Sont visés les services qui œuvrent dans les domaines de la prévention secondaire et tertiaire en matière de santé mentale, l'alcoolisme et de toxicomanie.

Enfin, l'encadrement des personnes âgées est assuré par :

- les services de soins à domicile : sont visés les services qui offrent aux personnes âgées qui, pour des raisons de santé et de mobilité ne peuvent que difficilement effectuer

un certain nombre d'activités de la vie courante, les soins paramédicaux. Ceux-ci impliquent l'assistance dans les domaines infirmier, de santé et d'hygiène;

- les services psycho-gériatriques ambulatoires: sont visés les services qui œuvrent au niveau de la prise en charge des personnes souffrant de démence sénile ou de la maladie d'Alzheimer dans le cadre de foyers de jour;
- les maisons de soins: sont visées les structures qui offrent l'accueil, l'hébergement ainsi qu'un encadrement de prise en charge et de soins adéquat à au moins 6 personnes ayant été déclarées cas de grands soins;
- les services d'aide à domicile pour familles, personnes handicapées et personnes âgées: sont visés les services ayant pour objet de fournir à son domicile à une famille, à une personne handicapée ou à une personne âgée une assistance à l'économie domestique et aux démarches administratives et sociales, une aide éducative et technique, humaine et sociale ainsi que les soins corporels et l'hygiène et les prestations tel que les repas sur roues, l'urgence déclenchée par téléphone (téléalarme) et, le cas échéant, l'accompagnement des personnes mourantes;
- les clubs seniors, les foyers de jour et foyers de nuit pour personnes âgées: sont visés les services ayant pour objet de fournir à des personnes âgées, dans des locaux appropriés, des prestations telles que des repas, des soins corporels ou d'hygiène, l'organisation d'activités de loisir et des possibilités de repos ainsi que l'assistance à des démarches administratives et sociales;
- les maisons de retraite et centres pour personnes âgées (sont visés les services offrant l'accueil, l'hébergement ainsi qu'un encadrement adéquat à au moins 6 personnes âgées valides, ou nécessitant des aides ou soins fortuits) ainsi que des centres intégrés pour personnes âgées (services offrant l'accueil, l'hébergement et l'encadrement adéquat à au moins 6 personnes âgées nécessitant l'assistance et les soins spéciaux requis par leur état de santé et de dépendance) ou des centres de convalescence pour personnes âgées (accueil temporaire à au moins 6 personnes âgées en vue du rétablissement de leur état physique ou psychique) ou encore des centres de vacances pour personnes âgées (accueil temporaire à au moins 6 personnes âgées, valides ou non, en vue d'un séjour de récréation et de repos).

→ **La dernière activité visée par la Commission est le logement social, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés.**

Le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat (Fonds du Logement) et la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) en tant que promoteurs publics ainsi que les communes mettent, sous certaines conditions, des logements répartis sur l'ensemble du territoire luxembourgeois en location à des personnes à revenu modeste.

En pratique, il existe deux modalités d'exercice de ces activités par l'État ou des établissements publics et/ou par des personnes physiques ou morales de droit privé.

Pour compléter notre état des lieux, analysons à présent le cadre juridique dans lequel évoluent ces SSIG au Luxembourg.

2.2. Le cadre juridique des SSIG au Luxembourg

Historiquement, le secteur des services sociaux s'est construit à partir des associations de bénévoles qui ont commencé à offrir des services dans un esprit de charité.

Avec la construction de l'État-providence et les mutations sociétales, les services sociaux ont pris de plus en plus d'importance, de sorte que l'État a été contraint d'intervenir financièrement. Des services tels que le placement de personnes âgées dans une maison de soins ou des enfants issus de familles difficiles dans des foyers sont devenus des services publics.

L'assurance dépendance est un bon exemple de cette évolution sociale. Si dans l'époque préindustrielle, la prise en charge des personnes dépendantes se faisait dans le cadre familial sans aucune intervention de l'État, celui-ci a dû intervenir par la construction de maisons de soins et de centres intégrés pour personnes âgées, mais également par une législation accordant un droit à des prestations en cas de maintien à domicile. La loi sur l'assurance dépendance¹¹ est apparue en raison du vieillissement de la population, d'une part, et également de l'évolution des structures familiales et de la société, d'autre part, qui fait que les personnes âgées et dépendantes ne peuvent plus, dans la même mesure, être soignées par les membres de leur famille.

L'État, même s'il n'offre pas lui-même ces services sociaux, est cependant tenu de veiller à un bon fonctionnement et une bonne qualité des services. De cette préoccupation est née la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, socio-éducatif, familial médico-social et thérapeutique (dite loi "ASFT").

2.2.1. Les principales lois

La Loi ASFT de 1998

Cette loi ASFT annonce qu'elle s'applique en faveur de toutes les catégories de personnes dans les domaines suivants :

- l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément,
- l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle.

¹¹ Loi modifiée du 19 juin 1998 sur l'assurance dépendance.

Une loi de 2011 a ajouté l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle.

Nul ne peut, à titre principal ou accessoire et contre rémunération, entreprendre ou exercer d'une manière non occasionnelle l'une des activités précitées, s'il n'est en possession d'un agrément écrit, suivant leurs compétences respectives, soit du Ministre de la Famille, soit du Ministre de la Promotion féminine, soit du Ministre de la Jeunesse, soit du Ministre de la Santé.

Cette loi a un champ d'application très large autour des services de consultation, d'information, de placement et d'aides socio-familiales et thérapeutiques, qui assurent l'encadrement, en cas de besoin, tant du bébé, du jeune, de la personne âgée que de toute autre personne défavorisée, malade ou handicapée. Est également concernée toute initiative destinée à fournir une aide, une assistance matérielle ou morale à une personne défavorisée et à assurer son intégration sociale.

Cette loi est complétée par de nombreux règlements d'exécution qui précisent les exigences notamment en personnel, compétences et infrastructures requises pour exercer telle ou telle activité (maison-relais pour enfants, centre d'accueil avec hébergement pour enfants et jeunes enfants, accueil éducatif à domicile, services pour personnes âgées, etc.). Notons également qu'un règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 a institué le « chèque-service accueil », qui permet à tous les parents de bénéficier d'un soutien financier de l'État dans le cadre de l'accueil extrascolaire de leurs enfants au Luxembourg.

Une large majorité des services énumérés ci-dessus sous le point 2.1. sont couverts par cette loi ASFT et ses règlements d'exécution. Un agrément étatique est donc obligatoire tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales, de droit privé et de droit public, qui proposent ces services. Cet agrément permet de contrôler qu'elles présentent toutes les garanties devant être assurées par un service public, tant envers leurs usagers qu'envers leurs salariés.

Cette loi a été modifiée suite à l'adoption de la directive 2006/123/CE du parlement européen et du conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Cette directive « services » prévoit de larges exemptions mais pas d'exclusion générale des services sociaux. Sont ainsi exclus du champ d'application de la directive services les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurées par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État.

Il en est de même des « services d'intérêt général non économiques », et des « services de soins de santé, qu'ils soient ou non assurés dans le cadre d'établissements de soins et

indépendamment de la manière dont ils sont organisés et financés au niveau national ou de leur nature publique ou privée».

Selon l'exposé des motifs du projet de loi ayant abouti à la modification de la loi ASFT en juillet 2011, le passage en revue de la législation nationale a relevé que la loi dite «ASFT» et ses règlements d'exécution couvrent tant des activités tombant sous le champ de la directive «services» que des activités explicitement exemptes.

Un article 1bis a été ajouté en ces termes : *« Pour les activités autres que celles relatives au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin, les personnes physiques ou morales établies dans un autre État membre de l'Espace économique européen et y autorisées à exercer une des activités visées par la présente loi ne sont pas soumises à un agrément pour autant qu'elles exercent cette activité au Luxembourg à titre temporaire.*

Ces prestataires peuvent toutefois se voir imposer des exigences concernant la prestation de l'activité de service lorsque ces exigences sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou de protection de l'environnement pour autant que ces exigences respectent les principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. »

Au titre de ces exigences, il faut citer les obligations en matière de détachement¹².

Le détachement vise l'envoi d'un salarié, même pour une durée courte ou prédéterminée, pour le compte et sous la direction d'entreprises non établies au Luxembourg, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services établi ou exerçant son activité au Luxembourg¹³.

L'entreprise d'envoi doit, dès le commencement des travaux sur territoire luxembourgeois, en informer l'Inspection du travail et des mines, en lui communiquant certaines pièces.

Pendant toute la durée de la prestation de services détachée, une personne physique détentric (soit un client, soit une personne de confiance quelconque résidant dans l'État membre d'accueil, soit l'un des salariés détachés présents sur le lieu des prestations détachées)

¹² Article L.141-1 et suivants du Code du travail.

¹³ Par exemple, l'aide à domicile.

Ne sont toutefois pas considérés comme détachements :

- i. le transit, le transport et la livraison de marchandises ou de personnes physiques à l'intérieur du territoire du Grand-Duché du Luxembourg,
- ii. toutes activités liées au divertissement, c'est-à-dire la musique (p.ex. les concerts), le théâtre,
- iii. les indépendants,
- iv. les diplomates étrangers,
- v. les représentants de commerce,
- vi. les réunions avec des salariés étrangers à l'intérieur du pays.

devra conserver à un endroit clairement identifié et matériellement accessible sur le territoire luxembourgeois, certains documents¹⁴ indispensables à un contrôle.

En règle générale lors d'un détachement vers le Luxembourg, le contrat de travail original et donc tous les droits et devoirs y attachés restent valables (congrés, salaires, etc.), sauf si ceux-ci sont inférieurs aux minima luxembourgeois.

En effet, pour la période du détachement, tout salarié détaché doit toucher au moins le **salairé social minimum** pratiqué au Luxembourg, ou bien le salairé qui correspond à la convention collective déclarée d'obligation générale¹⁵ applicable à l'activité exercée par son employeur, c'est-à-dire la société détachante. Si une tranche indiciaire échoit durant le détachement, elle s'applique, mais seulement pour les salaires minimaux légaux et conventionnels, ce depuis l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 juin 2008. De même, les autres dispositions d'ordre public énumérées à l'article L.010-1 du Code du travail¹⁶ (concernant notamment le travail du dimanche, les jours fériés légaux, les jours de congé, le congé collectif, la protection des jeunes travailleurs, des travailleuses enceintes, accouchées et allaitantes, le temps de repos, la sécurité et santé au travail, la médecine du travail, etc.) doivent être respectées.

En plus de cette loi ASFT en filet de secours pour les personnes en détresse, il existe la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale en faveur des personnes ou ménages qui, au vu de circonstances particulières, ne peuvent pas subvenir de manière autonome à leurs besoins.

La loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

Cette loi a modernisé le système de protection sociale existant, en mettant à jour la législation archaïque de l'époque, à savoir la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance.

Elle crée un droit à l'aide sociale devant permettre à tout ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Si le projet de loi¹⁷ initialement déposé énumérait de manière non limitative les biens de première nécessité à assurer par le droit à l'aide sociale, à savoir les soins médicaux,

¹⁴ Énumérés à l'article L.142-3 du Code du travail.

¹⁵ Il existe une convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social consultable sur http://www.egca.lu/cct_sas_textes.

¹⁶ À l'exclusion des points 1, 8 et 11. Exclusions introduites après l'arrêt de CJUE contre le Luxembourg le 19 juin 2008 suite au recours en manquement de la Commission.

¹⁷ Projet de loi n° 5830 déposé le 22 janvier 2008.

le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique, la loi votée ne contient plus une telle énumération.

Elle se fixe seulement comme objectif d'assurer aux personnes dans le besoin et à leur famille l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou préserver leur autonomie. Elle est axée sur un accompagnement social assorti, en cas de nécessité, d'une aide matérielle en nature ou en espèces. Elle garantit également expressément l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique à toute personne, qui se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique.

À cet égard, notons que la nécessité de recourir à l'aide sociale pour avoir accès à l'eau pourrait être fortement réduite si la loi-cadre relative à l'eau, ou les règlements grand-ducaux afférents, préoyaient une tarification sociale de la consommation d'eau.

Cette loi confie l'aide sociale aux offices sociaux et les dote de la qualité d'établissement public géré selon des méthodes de droit privé¹⁸.

Le projet de loi prévoyait que l'aide sociale pouvait se matérialiser dans un contrat conclu entre l'ayant droit et l'office social, appelé contrat de solidarité, qui définirait les obligations et les démarches à effectuer en vue de rendre l'ayant droit indépendant de l'aide fournie.

Selon le commentaire des articles, ce contrat de solidarité devait être un outil de développement et non de contrainte. Il reposait sur une logique de droits et de devoirs, soulignant la rupture avec le concept de l'aumône. Il orchestrait le devoir de solidarité envers la personne mais également les devoirs de la personne envers la société.

Il est légitime de se poser la question de l'utilité de placer l'aide sociale dans un cadre contractuel. Pourquoi contractualiser l'aide sociale à accorder alors que cette aide trouve son fondement dans une enquête sociale, qui aura été diligentée au préalable et qui aura déjà constaté que le demandeur se trouve dans une situation de détresse?

La politique d'aide sociale ne doit-elle pas se concevoir comme un instrument de chasse à la pauvreté et non au pauvre, comme l'introduction d'un tel contrat, similaire au contrat d'activation pour le chômeur, semble nous l'indiquer?

Si cette idée de contrat a été abandonnée dans le cadre de l'aide sociale, elle a été consacrée par le législateur luxembourgeois dans la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi, qui a introduit une convention d'activation à conclure entre

18 Une instruction du gouvernement du 11 juin 2004 a pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics. Il est légitime de se demander si cette instruction est toujours adaptée?

l'Administration de l'emploi et le demandeur d'emploi et a donc en quelque sorte contractualisé l'indemnisation en cas de chômage.

Cette convention d'activation a été rebaptisée, par euphémisme, convention de collaboration par la loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi.

La loi du 18 janvier 2012 portant création de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem ci-après)

Cette loi a réformé de manière profonde et structurelle l'Administration de l'emploi. L'objectif de cette réforme était de passer d'une approche de simple gestion du chômage par une administration à une approche proactive de promotion et développement de l'emploi, et ce dans une logique de véritable service au client. Ce changement de vue se reflète en premier lieu dans le changement de dénomination proposé par le présent projet de loi : « Agence pour le Développement de l'Emploi » (ADEM).

La Chambre des salariés avait constaté une certaine ambivalence de l'ADEM¹⁹, qui est à la fois une administration organisée selon des règles, octroyant une aide conditionnée à des personnes en difficultés (indemnisation) soumise à contrôle et sanctions, mais aussi un organisme, qui accompagne le demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi, lui offre un suivi, lui propose des formations, des postes vacants, à l'instar d'un prestataire de services. Cette offre de services prendra la forme d'une convention de collaboration proposée par l'ADEM au demandeur d'emploi.

Mais cette prestation de services n'est pas facultative pour le demandeur d'emploi, elle est même obligatoire sous peine de sanctions. Ce qui complexifie encore davantage l'ambivalence de l'ADEM.

Il y a en outre une certaine contradiction à vouloir, d'un côté considérer le demandeur d'emploi comme un client, lui faire signer une convention de collaboration – qui dans son principe met sur un pied d'égalité des partenaires équivalents – et de l'autre côté le contrôler et le menacer de sanctions.

Il ne faut néanmoins pas oublier le rôle premier d'un service public de l'emploi, qui est d'aider les personnes sans emploi à réintégrer le marché du travail, à les accompagner dans les entreprises. S'il n'est pas possible de trouver un poste vacant leur correspondant, l'ADEM doit alors leur proposer une formation leur permettant une reconversion, avec un poste à la clé.

¹⁹ AVIS 1/03/2011 du 15 février 2011.

Or, les principes qui doivent gouverner un tel service public sont le principe de solidarité, d'accès universel, d'égalité de traitement, de disponibilité, de continuité et de durabilité ainsi que le principe des droits des utilisateurs.

Les principes d'accès universel et d'égalité de traitement exigent que ce service public soit accessible par tous les administrés à des conditions identiques, leur ouvrant droit à un niveau de qualité standard des services offerts.

Le législateur doit garder en mémoire ces exigences surtout lorsqu'il permet de faire appel à des organismes privés. Or cette loi permet d'une part à l'Agence pour le développement de l'emploi de faire appel pour la réalisation de la politique de l'emploi à toutes les administrations publiques et aux communes, pour autant que la matière les concerne, et d'autre part de développer des coopérations en matière de réinsertion et de formation avec des associations ou des entités de droit privé.

Pour terminer ce survol du cadre légal national des SSIG, citons également les lois suivantes :

- La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et ses règlements d'exécution.

Le logement social est une mission du Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, établissement public autonome²⁰.

En outre, afin d'aider les personnes qui, en raison de leurs revenus modestes ou de leur situation professionnelle atypique (contrat de travail à durée déterminée ou intérimaire) ne peuvent que difficilement avoir accès au crédit, à réaliser leurs projets en matière de logement, l'État peut intervenir pour leur donner des garanties et cautions suffisantes.

20 Un projet de loi n° 6510 vise à réformer le statut juridique du Fonds du logement, pour selon l'exposé des motifs, faciliter le respect de la législation européenne en matière de concurrence et des services d'intérêt économique général (SIEG).

Le Gouvernement luxembourgeois a en effet dû faire face à une plainte d'un promoteur immobilier privé, déposée auprès de la Commission européenne, estimant que les subventions étatiques en faveur du Fonds du logement constituent des aides d'État illégales (selon le droit européen) du fait que le secteur privé est exclu de ces aides, ce qui crée un monopole de fait pour le domaine de la création de logements dits « sociaux ». Selon le plaignant, les aides accordées au Fonds du logement seraient contraires aux règles européennes sur la libre concurrence et le marché intérieur et, de ce fait, le Fonds du logement, qui réserve une partie de ses logements au marché non subventionné, exercerait une concurrence déloyale vis-à-vis du secteur immobilier privé qui, dans ces conditions, ne saurait être compétitif sur le marché. La Commission européenne a donc passé au crible les activités du Fonds du logement afin de voir si elles ne sont pas contraires aux règles européennes sur la libre concurrence et le marché unique.

La Commission avait deux possibilités : soit reconnaître que les aides au logement sont en concordance avec les traités de l'Union, soit les considérer comme illégales et lancer une mise en demeure du Grand-Duché, en l'invitant à modifier ses procédures et se conformer au traité et, au pire, décider des mesures plus draconiennes.

Toutefois, après son enquête, la Commission a classé la plainte comme étant non fondée.

Relevons qu'à côté de l'absence de logement, qui constitue évidemment le niveau extrême de l'exclusion sociale liée au logement, il existe également des problèmes en termes de qualité. En effet, la qualité des logements au Luxembourg est marquée par des insuffisances relativement nombreuses comparées à d'autres pays. Le droit au logement devrait donc s'entendre comme un droit à un logement certes, mais un logement de qualité, selon des critères à inscrire dans la loi.

- La loi du 18 août 1995 concernant l'assistance judiciaire, qui charge le Conseil de l'Ordre d'assurer l'assistance judiciaire des personnes qui sont dans l'incapacité de trouver un défenseur ou dont les ressources financières sont insuffisantes pour assumer les frais de leur défense.
- La loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite, qui s'interprète comme une garantie du pluralisme d'opinions, de la diversité culturelle et de la liberté d'expression.
- La loi du 15 décembre 2000 relative aux services postaux et aux services financiers postaux, qui constitue la base légale du droit à l'ouverture d'un compte courant auprès de l'Entreprise des Postes et Télécommunications. L'État garantit ainsi que chaque citoyen ait la possibilité de se voir ouvrir un compte courant.

2.2.2. La position des juges nationaux face aux SSIG

L'auteur n'a pas connaissance de décisions de justice nationale rendue en cette matière. Ceci s'explique par le fait que dans les affaires mettant en jeu les SSIG, les juridictions internes posent une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, quand elles estiment que la solution du litige repose sur l'applicabilité ou non du droit communautaire de la concurrence.

L'arrêt Kohll et Decker du 28 avril 1998 (affaires C-120/95 et C-158/96)²¹ en est une parfaite illustration :

« MM. Decker et Kohll – tous deux ressortissants luxembourgeois – s'étaient opposés à leur caisse de maladie. Le Conseil arbitral des Assurances sociales et la Cour de cassation luxembourgeois se sont référés à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), afin qu'elle se prononce sur la compatibilité avec le droit communautaire de réglementations nationales qui subordonnent le remboursement de frais médicaux encourus à l'étranger à une autorisation préalable.

M. Decker s'est vu refuser le remboursement de lunettes qu'il avait acheté à un opticien établi à Arlon (Belgique), au motif que cet achat avait eu lieu à l'étranger sans autorisation

21 <http://curia.europa.eu/fr/actu/communiqués/cp98/cp9826fr.htm>.

préalable. Quant à M. Kohll, son médecin établi à Luxembourg avait demandé l'autorisation à « l'Union des caisses de maladie » afin de permettre à sa fille mineure de bénéficier d'un traitement pratiqué par un orthodontiste établi à Trèves (Allemagne). Cette demande d'autorisation prévue par le Code d'assurances sociales lui a été refusée aux motifs que ces soins n'étaient pas urgents et pouvaient être prodigués au Luxembourg.

La CJCE a condamné de telles mesures au regard des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises et de celles relatives à la libre prestation de services. »

Cette position a été consacrée par la Directive 2011/24/UE du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, que les États membres ont jusqu'au 25 octobre 2013 pour transposer.

Comme exposé supra, les SSIG peuvent être économiques ou non économiques. Les SSIG non économiques échappent au droit de la concurrence. Les États membres ont donc toute latitude à leur égard. Cependant, ce caractère non économique est rarement retenu ; pour qu'un service donné soit qualifié d'activité économique, il suffit qu'il soit fourni contre rémunération, sans nécessairement que celle-ci soit payée par ceux qui en bénéficient. Il en résulte que la plupart des services sociaux assurés notamment dans le cadre de la loi ASFT tombent du côté économique et deviennent des SIEG.

Dès lors, le cadre jurisprudentiel établi par la CJCE pour les SIEG s'applique aujourd'hui de droit aux services sociaux relevant d'une activité économique.

En vertu du principe de subsidiarité, il incombe à chaque État membre de décider de la nature et de l'étendue des SIEG, prestés sur son territoire, sous réserve du contrôle exercé par la Commission et la CJUE en cas d'erreur manifeste de qualification. Cette latitude des États membres a été confirmée en 2008 par le tribunal de première instance de la CJUE²².

Qu'ils soient économiques ou non économiques, le droit européen ne porte donc en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser ces services d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs.

L'État bénéficie donc d'un pouvoir discrétionnaire²³ en la matière pour :

- définir le champ des services sociaux concernés, les missions particulières qui leur sont imparties et les obligations spécifiques qui en découlent ;
- mettre en œuvre les principes communs aux services publics : universalité, continuité, accessibilité financière, qualité et dans le respect des principes généraux de transparence, d'égalité de traitement, de proportionnalité et de nécessité ;

²² Affaire T-289/03, dite Bupa, considérant 166, 12 février 2008.

²³ Ce qui a été confirmé par la Commission dans le cadre du logement social, voir note 20 supra.

- organiser la fourniture et le financement de ces services pour garantir leur exécution, ce en direction des opérateurs au bénéfice de la satisfaction des besoins sociaux des citoyens.

Un premier pas pourrait être franchi en profitant de la réforme constitutionnelle en cours pour donner à, tous les services d'intérêt général une assise au sommet de la hiérarchie des normes nationales²⁴.

En tant que loi fondamentale, la Constitution luxembourgeoise garantit un certain nombre de droits et de libertés aux administrés. Comme les services publics originels, les services d'intérêt général jouent un rôle essentiel dans l'exercice de ces droits. Ils doivent permettre, indépendamment des capacités de financement de chacun, l'exercice de tous les droits fondamentaux afin d'éviter les risques d'exclusion sociale.

Le législateur pourrait ensuite définir les caractéristiques que doivent remplir les SIG pour remplir leur mission, notamment :

- universalité et égalité d'accès,
- fonctionnement selon un principe de solidarité,
- non sélection des bénéficiaires en fonction des risques,
- sécurité,
- adaptabilité,
- qualité,
- efficacité,
- accessibilité tarifaire, transparence, absence de rapport entre le coût réel de la prestation et le coût supporté par le bénéficiaire,
- protection des groupes sociaux moins favorisés,
- protection des utilisateurs, usagers et consommateurs,
- protection de l'environnement,
- participation des citoyens,
- emplois de qualité,
- absence de but lucratif et réinvestissement des bénéfices éventuels localement,
- relation de proximité,
- continuité de la présence dans le territoire,
- implication et participation des bénéficiaires,
- participation de bénévoles,
- ancrage territorial et culturel.

24 Dans son avis n° I/02/2013 du 6 février 2013 relatif au projet de réforme constitutionnelle, la CSL a demandé à voir intégrer cet article dans la Constitution : « *Toute personne a droit à l'accès aux services d'intérêt général. Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi.* ».

L'État pourrait garantir que même dans les cas où certains services sociaux relèvent d'activités économiques, l'intérêt général et les objectifs sociaux prévalent sur les considérations mercantiles. À cette fin, quand l'État confie des missions à des organismes externes, la primauté des principes de service public doit être exigée par l'acte de mandatement à élaborer, tant envers leurs usagers qu'envers leurs salariés.

Une analyse globale du secteur social en concertation avec toutes les parties impliquées permettrait de lui donner le cadre politique et juridique qu'il mérite.

Cependant les SSIG ne peuvent pas servir à se forger une bonne conscience et à se dédouaner des lacunes d'un système économique vampirisé par les marchés qui ne parvient plus à faire avancer nos sociétés vers un modèle plus égalitaire, voire qui génère ou renforce les injustices.

C'est à la racine qu'il convient de traiter les problèmes de paupérisation, et il importe dès lors aussi que les pouvoirs publics encadrent et régulent en amont l'économie défailante. Les services sociaux ne doivent en outre pas libérer les entreprises de leur responsabilité sociale consistant à offrir des emplois de qualité, durables et décentement rémunérés à leurs salariés.

Il importe en tout état de cause que la notion européenne de SSIG soit démystifiée et intégrée dans le droit interne selon la philosophie du service public au Luxembourg, comme le permet encore le principe de subsidiarité.

Ce faisant, il convient toutefois de ne pas perdre de vue que le passage de la notion de service public à celui d'intérêt général au plan européen ne repose d'ailleurs pas nécessairement sur un simple consensus terminologique. Cette notion forgée par l'Europe n'est-elle en effet pas simplement davantage compatible avec la philosophie du libre marché qui sous-tend la construction européenne? Refuser de décrire le SIG comme public ne permet-il en fait pas de donner accès plus facilement à un pan de l'économie au secteur privé qui ne lui était pas accessible jusqu'alors et de faire entrer dans une logique certes concurrentielle mais aussi marchande ce qui n'avait pas vocation à l'être auparavant? Un élément renforçant cette interrogation est la transformation du citoyen usager d'un service public en *consommateur* d'un SIEG, tout ceci au nom d'une pseudo-efficacité du secteur privé par rapport au secteur public, mais aussi pour faire aboutir la logique du « moins d'État » sous-jacente au développement de l'Union européenne. Au cours de la construction du marché européen, des secteurs entiers ont ainsi été livrés au capital privé (dont il ne faut pas oublier le moteur qui est la maximisation du profit) dans un processus continu de libéralisation-privatisation sous couverts de prétextes fallacieux de moindre coût ou de plus d'efficacité... Et le dernier bastion que les avocats d'une Europe-marché voudraient voir tomber est justement le secteur social.

Bibliographie

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2001) : Rôle de l'État, Luxembourg.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2008) : Analyse des implications du Traité de Lisbonne sur les Services d'Intérêt Général et propositions de mise en œuvre, Luxembourg.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2009) : Avis annuel – Évolution économique, sociale et financière du pays 2009, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006) : Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions : Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne : les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne, COM(2006) 177 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (2007) : Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions : Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen, COM(2007) 725 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010) : Document de travail des services de la Commission : Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de « marchés publics » et de « marché intérieur », SEC(2010) 1545 final.

COMMISSION EUROPÉENNE (2011) : Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions : Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe, COM(2011) 900 final.

MAJERUS, PIERRE (1983) : L'État luxembourgeois, Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif, Imprimerie centrale.

Liens utiles

ec.europa.eu

etuc.org

curia.europa.eu

ssig-fr.org

sieg.unblog.fr

www.touteurope.eu/fr/actions/economie/concurrence/presentation/les-services-d-interet-economique-general.html

Der Fall „AWO-Sano“*

CHRISTOPHER BANGERT

„Im Jahr 2004 hat sich ein privater Hotelbetreiber in Norddeutschland beschwert, dass die Investitionskostenzuschüsse und Steuervergünstigungen, die eine benachbarte gemeinnützige Familienferienstätte erhalte, zu Wettbewerbsverzerrungen führen würden.“

Für Unternehmensverantwortliche in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft spielt die europäische Dimension bei unternehmenspolitischen Entscheidungen bisher eine eher untergeordnete Rolle. Der heimische Markt für soziale Dienste gilt als vom Ausland abgeschottet. Angesichts der fehlenden Harmonisierung in der Sozialgesetzgebung sind Internationalisierungsstrategien zumindest von gemeinnützigen Anbietern bisher Mangelware. So geben lediglich drei Prozent der Caritas-Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeiter(inne)n an, dass sie Dienste und Einrichtungen im Ausland betreiben.

Den Tatbestand der relativ geringen Auslandsverflechtung der Sozial- und Gesundheitswirtschaft nahm die EU-Kommission zum Anlass, hinsichtlich der Verbesserung der Rahmenbedingungen für grenzüberschreitendes Handeln initiativ zu werden. Zu nennen ist hier vor allem die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus dem Jahr 2006, die auch die Sozial- und Gesundheitswirtschaft betrifft. Diese verfolgt das Ziel, die bestehenden bürokratischen Hürden für ins europäische Ausland strebende Dienstleister abzubauen, so dass zum Beispiel ein Pflegeheimbetreiber aus Frankreich mit einem geringeren bürokratischen Aufwand eine Einrichtung in Deutschland errichten kann.

Gleichzeitig lässt sich die EU-Kommission konsequent von der Ursprungsidee des Europäischen Binnenmarktes leiten, wonach die Abschaffung von Marktbarrieren den Wettbewerb fördert und so zu Wachstum und Wohlstand beiträgt. In der Sozial- und Gesundheitswirtschaft Deutschlands spielten diesbezügliche EU-Vorgaben so lange keine wesentliche Rolle, wie privatwirtschaftliche Anbieter keine oder nur eine untergeordnete Bedeutung auf dem Sozialmarkt hatten. Mit der sukzessiven Verwirklichung des Grundsatzes

* Quelle: neue caritas spezial, „Europäisches Beihilfenrecht – Wettbewerbsregeln für soziale Dienste“, spezial 3, Oktober 2012, Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg, S. 26-28.

der Trägerpluralität in den Sozialgesetzbüchern hat sich eine neue Konstellation ergeben: Von staatlicher Seite geförderte Unternehmen, die dem gemeinnützigen Bereich zuzurechnen sind und neben Steuervorteilen teilweise auch öffentliche Zuschüsse für Investitionen und Personal erhalten, konkurrieren zunehmend mit privatwirtschaftlichen Unternehmen. Diese haben keine mit der Gemeinnützigkeit verbundenen Steuervorteile, unterliegen aber auch nicht den damit verbundenen Auflagen wie der zeitnahen Mittelverwendung.

Im Jahr 2004 kam es erstmals zu einer Beschwerde eines privaten Unternehmers. Ein Hotelbetreiber im Norden Deutschlands sah in den Investitionskostenzuschüssen und den Steuerbegünstigungen, die eine benachbarte gemeinnützige Familienferienstätte erhielt, Wettbewerbsverzerrungen, die einen Verstoß gegen Art. 87 EG-Vertrag (heute: Artikel 107 AEUV) darstellen. Die Familienferienstätte der „AWO Sano“ gGmbH wurde folglich mit einem Hotelbetrieb verglichen, der eine ähnliche Klientel anspricht. Die gemeinnützige Familienferienstätte kann jedoch aufgrund staatlicher Förderung zu günstigeren Bedingungen Unterkünfte anbieten. Sie war gezwungen, den Beweis anzutreten, dass die staatlichen Vergünstigungen zu keiner Wettbewerbsverzerrung führen. Da es sich dabei um einen Präzedenzfall handelte, erhielt er in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) eine große Öffentlichkeit.

Bei der Bewertung des Falls wurde das sogenannte „Altmark Trans“-Urteil (s. S. 13 im neue caritas spezial 3 „Europäisches Beihilfenrecht“, Oktober 2012) des Europäischen Gerichtshofs vom 24. Juli 2003 angewendet. Demnach ist die staatliche Unterstützung dann mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar, wenn es sich um einen Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse handelt. Dies wird an vier Kriterien festgemacht:

1. Betrauungsakt: Das begünstigte Unternehmen ist tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut und diese Verpflichtungen sind klar definiert.
2. Nachvollziehbarkeit: Die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, wurden zuvor objektiv und transparent aufgestellt.
3. Keine Überkompensation: Der Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.
4. Die Höhe des erforderlichen Ausgleichs wurde auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte.

Die EU-Kommission nahm die Vorgabe des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auf und erließ am 28. November 2005 die sogenannte Monti-Entscheidung¹. Das vierte Kriterium des Altmark-Trans-Urteils fiel dabei weg. Der Hinweis auf die fehlende Gewinnerzielungsabsicht gemeinnütziger Anbieter wie der Caritas reicht nicht aus, um eine Ausnahme aus dem Beihilfenrecht in Anspruch nehmen zu können. Der Unternehmensbegriff, der dem EU-Beihilfenrecht zugrunde liegt, ist sehr weit gefasst. Von Unternehmen wird dann schon gesprochen, wenn (zumindest theoretisch) auch privat-gewerbliche Wirtschaftsteilnehmer entsprechend tätig werden könnten. In der Mehrzahl der Arbeitsfelder der Caritas ist die Anwendbarkeit des Beihilfenrechts heute wohl zu bejahen.

Wie fiel die Entscheidung der Kommission im Falle der Beschwerde aus?²

Zu Kriterium 1 „Betrauungsakt“:

Die Gemeinwohlorientierung der Familienferienstätte wurde in einem ersten Schritt mit dem Verweis auf das Sozialgesetzbuch VIII beantwortet, das die leistungsrechtliche Grundlage für die Arbeit der Familienferienstätte ist. Hinsichtlich der in § 16 SGB VIII enthaltenen, sehr allgemein gehaltenen Aufgabe der Förderung der Erziehung in der Familie bestanden beim Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) Zweifel, ob dieser öffentliche Auftrag hinreichend detailliert ausformuliert ist. Aus diesem Grund hat das BMFSFJ in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der gemeinnützigen Familienferienstätten einen Katalog von gemeinwohlorientierten Leistungen erstellt, die von gemeinnützigen Familienferienstätten in Deutschland erbracht werden. Im Unterschied zum gewerblich tätigen Hotelier bieten Familienferienstätten demnach etwa Beherbergungspreise unter dem ortsüblichen Niveau, um auch bedürftigen Familien die Nutzung zu ermöglichen. Zudem wird pädagogisches Personal vorgehalten. Mit diesem Kriterienkatalog konnte der öffentliche Auftrag ausreichend spezifiziert werden.

Zu Kriterium 2 „Nachvollziehbarkeit“:

Die Zuwendungsbescheide, mit denen die Zuschüsse zu den Investitionskosten der in Frage stehenden gemeinnützigen Familienferienstätte gewährt wurden, wiesen die konkreten zuwendungsfähigen Investitionskosten aus. Damit stand die Bemessungsgrundlage des Ausgleichs im Vorhinein objektiv und klar fest.

¹ Diese wurde inzwischen durch den Freistellungsbeschluss der Kommission abgelöst.

² Im Folgenden wird auf das Antwortschreiben der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission an den Beschwerdeführer vom 20. Februar 2008 Bezug genommen.

Zu Kriterium 3 „Keine Überkompensation“:

Mittels der von externen Prüfern durchgeführten Analyse der zeitlich relevanten Gewinn- und Verlustrechnungen konnten nachgewiesen werden, dass die gewährten Investitionszuschüsse nicht über die zur Deckung der zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erforderlichen Kosten hinausgingen. Dies galt auch unter Einbeziehung der in den betreffenden Jahren im Rahmen der Gemeinnützigkeit empfangenen Steuervergünstigungen. Ein Gewinn wurde in den fraglichen Jahren nicht erzielt. Gemäß den Monti-Kriterien wäre aber auch ein branchenüblicher Gewinn mit dem EU-Beihilfenrecht vereinbar gewesen.

In ihrem Antwortschreiben an den Beschwerdeführer kommt die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission zu dem Urteil, dass die Zuschüsse zu den Investitionskosten der „AWO Sano“ gGmbH mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Gleichzeitig weist die Direktion jedoch darauf hin, dass vom deutschen Staat durch regelmäßige Kontrollen sicherzustellen ist, dass Familienferienstätten keine Ausgleichszahlungen erhalten, die über die zur Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung getätigten Kosten hinausgehen. Dabei werden die erzielten Einnahmen und eine angemessene Rendite berücksichtigt.

Für den Deutschen Caritasverband war damit der Fall „AWO Sano“ nicht abgehakt, sondern es wurde von Anfang an auf die Ausstrahlungswirkung dieses Falls hingewiesen. Da auch in anderen Bereichen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft privat-gewerbliche Anbieter an Bedeutung gewinnen (zum Beispiel im Pflegebereich, aber auch in der Jugendhilfe), sind weitere Beschwerden mit einer ähnlichen Argumentation vorstellbar. Folglich sollte der Fall „AWO Sano“ einen Selbstvergewisserungsprozess bei den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege und ihren Mitgliedseinrichtungen auslösen. Im Mittelpunkt steht dabei im Sinne des Kriteriums „Betrüungsakt“ die Frage, ob Dienste und Einrichtungen der Caritas glaubhaft machen können, dass sie über ein gemeinwohlorientiertes Leistungsprofil verfügen und damit den Erhalt von Zuschüssen und Steuervergünstigungen, die privaten Anbietern verwehrt werden, rechtfertigen können.

Gleichzeitig war es dem DCV wichtig, sich konstruktiv in die Diskussion um die Anwendbarkeit der Monti-Kriterien in der Sozial- und Gesundheitswirtschaft einzubringen. Folgende Aspekte sind dabei aus Verbandssicht zentral:

Generell gilt: Gemeinnützige Anbieter sozialer Dienste leisten einen wichtigen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Die Erfüllung dieser Aufgaben muss unter angemessenen Rahmenbedingungen möglich sein. Auch wenn die Dienstleistungen teilweise am Markt und damit im Wettbewerb erbracht werden, können für soziale Dienstleistungen nicht die gleichen Rahmenbedingungen wie für andere gewerbliche Dienstleistungen gelten.

Grundsätzlich besteht keine Kritik an Kriterien der Transparenz und den Nachweispflichten, da sich gemeinnützige Unternehmen diesen Anforderungen auch stellen müssen. Es ist aber erforderlich, dass insgesamt angemessene und verhältnismäßige Anforderungen an die Nachweise gestellt werden. So sollten die in den Einrichtungen bereits existierenden Verwendungsnachweise oder Bausteine des Rechnungswesens (zum Beispiel steuerrechtliche Jahresabschlüsse wie Gewinn- und Verlustrechnung oder Einnahmen-/Ausgabenrechnung) als Nachweise ausreichen.

Um übermäßige Bürokratie zu vermeiden, die insbesondere kleinere und mittlere Dienste und Einrichtungen (bis zu 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) schnell überfordern kann, sollten ferner in Anlehnung an die KMU-Verordnung³ größenabhängige Erleichterungen eingeführt werden.

Die speziellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern müssen bei der Prüfung der Kriterien berücksichtigt werden. In Deutschland sind hier das Gemeinnützigkeitsrecht und die damit verbundene Steuergesetzgebung (Abgabenordnung) zu erwähnen. Nur gemeinwohlorientierte Organisationen erhalten das Recht, den Status der Gemeinnützigkeit zu tragen. Allerdings erfolgt diese Betrauung nicht im Voraus wie von den Monti-Kriterien gefordert, sondern ex post am Jahresende, wenn das zuständige Finanzamt den Freistellungsbescheid erteilt und die damit verbundenen Überprüfungen vornimmt. Außerdem ist der Status nicht nur mit steuerlichen Vergünstigungen verbunden, sondern auch mit Auflagen. Nach § 55 Abs. 1 Nr. 5 der Abgabenordnung (AO) gilt das Gebot der zeitnahen Mittelverwendung. Hiernach müssen jegliche Mittel einer gemeinnützigen Organisation spätestens im Jahr nach dem Zufluss für die satzungsgemäßen gemeinnützigen Zwecke verwendet werden. Damit kann letztendlich keine Überkompensation vorliegen. Eine Überkompensation bei zeitnaher Mittelverwendung wäre ferner möglich, wenn Überschüsse „abgeschöpft“ werden. Nach § 55 Abs. 2 und 3 AO ist jedoch eine Begünstigung von Gesellschaftern, Mitgliedern, Arbeitnehmer(inne)n oder Dritten (das heißt eine Bereicherung von Privatpersonen) ausgeschlossen, da bei Verstößen gegen diese Grundsätze eine Organisation ihren Status „gemeinnützig“ und die damit verbundenen Steuererleichterungen insgesamt verliert.

Im Zusammenhang mit der Gewährung von Erleichterungen ist die sogenannte De-minimis-Verordnung der EU-Kommission zu beachten. Es handelt sich dabei um eine nicht-branchenspezifische Erleichterung, von der auch soziale Anbieter profitieren. Bisher galt, dass Zuwendungen in Höhe von 200.000 Euro, die ein Zuschussempfänger in drei Steuerjahren erhält, keine grenzüberschreitende Bedeutung aufweisen und dementsprechend

³ Verordnung Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, ABl. L 10, S. 33 ff.

nicht als Beihilfen im europarechtlichen Sinne einzuordnen sind. Diese Schwelle ist für Daseinsvorsorgedienste von der EU-Kommission Ende April 2012 auf 500.000 Euro in drei Steuerjahren angehoben worden (s. auch S. 17 im neue caritas spezial 3 „Europäisches Beihilfenrecht“, Oktober 2012). Damit dürften deutlich mehr Unternehmen der Sozial- und Gesundheitswirtschaft künftig aus dem Anwendungsbereich des Beihilfenrechts herausfallen als bisher. Allerdings muss beachtet werden, dass die Summe der in drei Jahren insgesamt erhaltenen Zuschüsse aus Sicht des Gesamtunternehmens berechnet wird und nicht für einzelne Dienste oder Einrichtungen. Bei größeren Baumaßnahmen oder der Förderung von mehreren Personalstellen wird die Bagatellgrenze folglich immer noch relativ schnell „gerissen“.

L'accès universel aux services sociaux dans le droit communautaire

RAYMOND HENCKS

Dans le droit communautaire de l'Union européenne il n'existe pas de cadre législatif distinct qui soit applicable aux services sociaux. Dans les nomenclatures européennes, les services sont en effet uniquement classés sur la base du critère économique : *Les services d'intérêt général* (SIG) sont des services économiques ou non que les pouvoirs publics considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent, pour cette raison, à des obligations spécifiques de service public. *Les services d'intérêt économique général* (SIEG) sont des services de nature économique mandatés pour accomplir des obligations de service public. *Les services sociaux d'intérêt général* (SSIG) sont déterminés selon deux grands groupes : d'une part, les régimes légaux et obligatoires de protection sociale considérés comme non marchands et, d'autre part, les autres services sociaux prestés à la personne, étant considérées comme des activités économiques. Enfin, *les services non-économiques d'intérêt général* (SNEIG), sont ceux accomplis sans contrepartie économique, et qui relèvent de la souveraineté nationale. Ces différentes définitions demeurent toutefois très vagues et s'apprécient au cas par cas.

« L'imprécision du statut des services sociaux dans le droit communautaire résulte d'une construction juridique soumise à des interprétations casuistiques ayant pour effet, sinon pour but, de conforter leur inscription à plus ou moins long terme dans une logique marchande devenue hégémonique. Il y existe, toutefois, des éléments propices à leur démarcation. Ceux-ci sont à rechercher dans les trois domaines constitutifs de leur identité : leur caractère non lucratif, leur objectif voué à l'intérêt général, leurs modalités de mises en œuvre ».¹

De prime abord, les engagements pris par les États membres de l'Union européenne dans le cadre de conventions internationales se superposent au cadre législatif européen. Ainsi, la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, que le Luxembourg a contresigné, stipule en son article 25 que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

¹ Henry & Chauvière (2011).

Tous les États signataires de ladite Déclaration universelle se sont ainsi imposés l'obligation de veiller à ce que les droits essentiels au bien-être social soient assurés par des services fonctionnant sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

En ce qui concerne l'exercice de ces missions de SIG, le droit communautaire européen fait une nette distinction entre services marchands et services non marchands. Cette distinction s'applique également aux services sociaux d'intérêt général, avec des répercussions sur l'organisation et surtout le financement de ces services, ce qui dégénère souvent dans une confusion sur la nature juridique du financement d'un service social par une collectivité publique, surtout si ce service est mis en œuvre par une entité sans but lucratif.

En ce qui concerne le « droit fondamental », celui-ci se décline dans la pratique en un simple « droit d'accès » aux services essentiels. Ainsi, le Traité de Lisbonne a mis sur un pied d'égalité avec ses propres règles la reconnaissance du droit d'accès aux services d'intérêt économiques général dans leur globalité et, en particulier, aux services sociaux, en tant que droit fondamental de l'Union européenne (articles 36 et 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

Or, même si les citoyens ont un droit d'accès à ces services, l'effectivité de ce droit dépend, pour l'essentiel, de la disponibilité d'une offre adéquate, accessible et financièrement abordable.

Les limites d'un droit fondamental, réduit à un simple droit d'accès, s'illustrent parfaitement à l'aide du droit au logement : garantir l'accès à un logement ne signifie pas pour les pouvoirs publics de devoir fournir un logement à toute personne qui en fait une demande : l'État ou l'autorité publique en charge n'a que le devoir politique d'améliorer, par ses politiques et ses programmes, l'accès au logement de toute la population.

Tous les États membres de l'Union reconnaissent le caractère et la mission particulière des services sociaux pour le bien-être social, et ont mis en place, selon leurs traditions culturelles, à des degrés et des structures très variés, des cadres réglementaires concernant la définition, l'organisation et le financement de leurs services sociaux d'intérêt général.

Même si la responsabilité de veiller au bon fonctionnement des services sociaux est confiée aux autorités publiques au niveau national, régional ou local, rapprochant ainsi la gestion publique des principes démocratiques, l'autorité publique peut elle-même se charger de l'exécution de ces missions, ou la confier à des organismes sans but lucratif qui, bien souvent, sont historiques et interviennent depuis longue date, bien avant l'intervention publique, ou charger le secteur privé marchand des tâches afférentes.

Selon l'approche de la Commission européenne, c'est la nature des missions qui est privilégiée pour l'application des règles de la concurrence et des aides d'État, et non le statut public ou privé des organismes chargés d'accomplir ces missions.

En droit communautaire, la qualification de service d'intérêt économique général suppose que la mission spécifique de service public impartie aux services sociaux soit clairement définie et que les opérateurs en soient explicitement chargés par une autorité publique au moyen d'un acte officiel les obligeant à fournir le service social conformément aux obligations de service public retenues dans l'acte de mandatement.

Pour ce qui est de ces obligations spécifiques de service public, il s'agit en l'occurrence d'une notion aux contours mal définis, alors que le cercle de personnes qui pourront profiter de ces services reste également très flou et contesté.

A côté de l'absence d'un cadre juridique spécifique européen applicable aux services sociaux d'intérêt général, et de leur situation juridique par rapport aux règles de la concurrence, c'est le manque de clarté dans la définition des missions particulières et des valeurs à attribuer aux services sociaux d'intérêt général qui risque, à moyen terme, de poser problème, au vu du nombre élevé de citoyens pauvres ou exclus qui vivent dans des conditions de vie indécentes et inhumaines avec, en conséquence, des besoins croissants en services sociaux.

Le Protocole n° 26 sur les services d'intérêt général annexé au Traité de Lisbonne fait référence à six valeurs communes à tout SIEG, y compris les services sociaux, à savoir « un niveau élevé de qualité, de sécurité, et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs. »

La consécration de ces six valeurs dans le droit communautaire européen suscite néanmoins des questions quant à leur nature juridique, à leurs effets et au cercle de citoyens qui pourront en profiter.

Le Protocole n° 26 n'est pas un fruit du hasard : c'est le résultat des revendications présentées par le gouvernement néerlandais après le rejet, par référendum en 2005, du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe, le tout sur l'arrière-fond d'un litige concernant une décision de la Commission européenne de 2005 relative aux logements sociaux néerlandais. La Commission, dans le cadre de son droit de sanctionner une « erreur manifeste » de qualification de SIEG, s'était opposée à l'État néerlandais auquel elle reprochait d'interpréter trop généreusement la notion d'intérêt général et d'accorder des logements subventionnés par des fonds publics à des ménages que la Commission jugeait ne pas faire partie des « ménages socialement défavorisés ».

Si donc le gouvernement des Pays-Bas a su imposer une annexe au Traité de Lisbonne, censée rééquilibrer les effets de la libéralisation et les objectifs d'intérêt général, force est

de constater que, jusqu'à ce jour, le Protocole n'a pas servi, alors qu'il n'était pas conçu comme simple déclaration interprétative des valeurs communes des SIEG, mais devait résolument placer tous les citoyens et la satisfaction de leurs besoins au cœur des dispositions, notamment en leur garantissant des services prestés universellement et de qualité, de sécurité, d'accessibilité et d'un caractère abordable élevés.

Malgré ces valeurs inscrites dans le Protocole SIG, la Commission européenne, dans sa décision du 20 décembre 2011, a limité le subventionnement public de logements sociaux aux seules « personnes défavorisées ou groupes sociaux moins avantagés ». Ce faisant elle confirme son approche idéologique qui tend à associer le caractère social des services d'intérêt général à un lien direct avec les plus démunis, clairement identifiés et qualifiés comme tels.

Toutefois, les services sociaux d'intérêt général revêtent une dimension d'intégration qui va au-delà de la simple assistance et de l'action en faveur des plus démunis, aussi louable soit-elle. Leur objectif est aussi de répondre à l'ensemble des besoins permettant l'accès de tous aux services sociaux fondamentaux, comme le laisse entendre le Protocole SIG.

Pour ce qui est de l'accès de tous aux SIG y compris aux services sociaux, il existe donc dans les politiques et les textes européens deux conceptions contradictoires : l'une avec une dimension universelle, l'autre limitée aux populations les plus vulnérables et démunies à identifier comme telles par les États membres.

Même si le Protocole SIG dispose d'une même valeur juridique que le Traité et constitue une composante à part entière du droit primaire européen, son caractère interprétatif, se limitant à une simple énumération des six valeurs communes à respecter, ne saura, sans autres précisions à retenir dans un acte législatif, apporter la clarté juridique appropriée, et deviendra une source de contentieux et arbitrages permanents de la Cour de Justice européenne.

Il s'agira dès lors de dépasser cette inscription énumérative dans le droit primaire de l'Union européenne afin d'éviter que la détermination du contenu des six valeurs ne reste sujet aux interprétations idéologiques données par les différents organismes de l'Union européenne.

Accès universel

Depuis 1996 la Commission européenne se porte fort pour un accès universel aux services essentiels. Dans la première communication sur les SIG (COM(96) 443), la Commission européenne notait que l'exercice de l'intérêt du citoyen « requiert dans nos sociétés la garantie d'accès à des services jugés essentiels », alors que dans sa communication de 2000 elle « donne également des perspectives sur la façon dont la Communauté peut développer, sur

la base de l'article 16 (traité d'Amsterdam) et en partenariat avec les administrations locales, régionales et nationales, une politique pro-active au niveau européen afin d'assurer à tous les citoyens européens un accès aux meilleurs services». Pour la Commission, «la garantie d'un accès universel constitue un des éléments clés d'une politique des consommateurs dans le domaine des services d'intérêt économique général». Dans sa communication sur les SIG de 2001 (Rapport soumis au Conseil européen de Laeken), la Commission précise que «l'accès de tous aux services d'intérêt général figure parmi les valeurs communes propres à toutes les sociétés européennes» et reconnaît le «souhait de la société de garantir à tous les citoyens, même aux plus pauvres, un accès à certains services de qualité appropriée». «L'importance que l'Union attache à l'accès de tout un chacun aux services d'intérêt général» est également réitérée dans son Livre vert de 2003 sur les SIG.

L'action communautaire visant à assurer l'accès universel aux SIG avait été initié notamment dans le cadre de la politique de libéralisation de certains secteurs de SIEG, par l'introduction d'un service universel, dans les transports et les industries de réseaux (électricité, gaz, télécommunications et services postaux), vu que «le marché seul peut, par exemple, ne pas offrir l'accès universel ou une couverture géographique totale» (COM(2003/270).

Force est toutefois de constater que, malgré toutes ces déclarations d'intention, un accès universel aux services essentiels reste illusoire pour une grande partie de la population. Comment expliquer autrement que quelque 80 millions de personnes, soit 16% de la population de l'Union européenne, vivent en dessous du seuil de risque de pauvreté et se heurtent à de graves difficultés pour obtenir un emploi, bénéficier d'un logement ou d'allocations et avoir accès à des services essentiels, en particulier en matière de soins de santé et de services sociaux.

Le Protocole SIG est nettement en retrait par rapport aux communications et déclarations précitées de la Commission européenne. Ainsi des déclarations telles que «l'accès de tous aux services d'intérêt général figure parmi les valeurs communes propres à toutes les sociétés européennes» ou le «souhait de la société de garantir à tous les citoyens, même aux plus pauvres, un accès à certains services de qualité appropriée» sont déclinées dans ledit Protocole en une simple «promotion du service universel».

L'universalité ne recouvre pas seulement l'accessibilité, mais également un prix abordable, la qualité, et la fiabilité de la prestation. Il s'ensuit que les différentes valeurs du Protocole sont interdépendantes, avec une attention toute particulière par rapport à l'abordabilité financière: il ne sert à rien d'avoir accès à des services de qualité, si celui à qui s'adresse ce service ne peut pas se le payer. Des prix abordables sont un des principaux moyens pour prévenir et lutter contre la précarité et l'exclusion sociale et pour promouvoir la cohésion sociale.

Dans ce contexte, les dispositions communautaires associent des notions de «coût le plus bas» et «services moins coûteux» à celui de «caractère abordable», sans prendre en considération d'autres critères telle que justice ou utilité sociale, ou encore la qualité de la prestation. Pour les services offerts dans un environnement concurrentiel, c'est en principe le marché qui doit déterminer le prix; le coût le plus bas se réalise presque toujours au détriment des conditions de travail et de rémunération des acteurs professionnels sur le terrain et/ou de la qualité de service.

Le marché ne peut donc, dans le meilleur des cas, que proposer un prix fixé en fonction des coûts, majoré d'une marge bénéficiaire raisonnable, ce qui ne permet pas d'assurer un service universellement abordable.

Les évaluations effectuées dans les secteurs des SIEG libéralisés ont démontré que seul dans le secteur des télécommunications la libre concurrence a abouti à des réductions de prix, et ceci uniquement après que le législateur européen soit intervenu par le biais de règlements européens et avait obligé les prestataires à baisser les prix des communications mobiles en itinérance, notamment en fixant des prix maximums.

Dès lors, lorsque l'accès universel n'est pas réalisable par les seules forces du marché, des mesures de réglementation de prix dans un environnement concurrentiel sont tout-à-fait possibles et compatibles avec les règles du traité. Au niveau luxembourgeois la loi relative à la concurrence du 17 mai 2004 retient comme principe général que les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence, mais ladite loi permet d'y déroger «lorsque la concurrence par les prix est insuffisante dans des secteurs déterminés en raison, soit de la structure du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle de bénéficier des avantages du marché, soit de dispositions législatives, des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés».

Par ailleurs, au Luxembourg, des prix réglementés sont d'ores et déjà en application pour certaines prestations de santé ou sociaux, pour les loyers etc., mais le Gouvernement reste très réticent pour les adapter régulièrement à la situation sociale du pays ou pour créer de nouvelles barrières à une augmentation incontrôlée des prix, alors que, des fois, une intervention de l'autorité publique s'impose, comme par exemple, dans le secteur du logement avec une surchauffe des prix du foncier, au point qu'un logement décent devient de plus en plus inabordable pour une couche de la population de plus en plus grande.

Vu toutefois que quelque 10% du PIB de l'Union européenne sont réalisés par les services sociaux et de santé, la Commission européenne n'est pas disposée à revoir sa politique qui privilégie le marché intérieur plutôt que le bien-être social. Par ailleurs, la Commission se réfère au Protocole SIG pour déclarer explicitement qu'il est hors de question de promouvoir des cadres législatifs en matière de SIG ou de SSIG : selon la Commission, avec le Protocole SIG, le débat sur les SIG est clos!

En outre elle renvoie au traité de Lisbonne de 2000 qui a introduit la notion d'économie sociale de marché qui préconise un libre marché capable d'apporter à la fois le progrès économique et le progrès social. Or, à défaut d'une clause de progrès social dans les traités, en cas de tension c'est toujours l'économique qui l'emporte sur le social.

Pour aboutir à un équilibre harmonieux entre les intérêts économiques et les objectifs sociaux des SSIG il faudra extraire ces derniers des services d'intérêt économiques et les classer comme services non économiques dès qu'ils sont fournis par les autorités publiques elles-mêmes ou par des organismes sans but lucratif.

Or, au stade actuel du droit communautaire toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné constitue une activité économique. Est considéré comme entreprise toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement. Selon l'arrêt Pavlov de la Cour de Justice européenne en 2000, l'absence de but lucratif ainsi que les éléments de solidarité ne suffisent pas à enlever au fond sa qualité d'entreprise.

Il s'ensuit que la plupart des services sociaux sont qualifiés de services d'intérêt économique général.

Cette approche est néanmoins nuancée par l'arrêt Fenin (T-319/99) dans lequel le tribunal a estimé que des organismes remplissant une fonction exclusivement sociale, fondée sur le principe de solidarité et dépourvue de tout but lucratif ne sont pas des entreprises.

Dans cet ordre d'idées il y a encore lieu de citer l'arrêt Sodemare de la CJE de 1997, qui concerne spécifiquement les services sociaux. Il y est énoncé que les articles 52 et 58 du traité CE ne s'opposent pas à ce qu'un État membre permette aux seuls opérateurs privés ne poursuivant pas de but lucratif de concourir à la réalisation de son système d'assistance sociale par la conclusion de conventions donnant droit au remboursement des coûts de services d'assistance sociale à caractère sanitaire.

Finalement, la communication de la commission «Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne; les services sociaux d'intérêt général dans l'UE (2006/177)» rappelle que le fonctionnement des services sociaux est fondé sur un principe de solidarité et que l'une de leurs caractéristiques est l'absence de but lucratif pour aborder les situations les plus difficiles par une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation normale de type fournisseur-consommateur requérant ainsi la participation d'un tiers payant.

Conclusions

Les services sociaux d'intérêt général, tout comme les SIG, dont ils sont une composante, fondent la dignité humaine et ont pour finalité le bien-être social et la cohésion sociale par la mise en œuvre de solidarités collectives afin de répondre à des situations de fragilisation sociale, susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale des citoyens. Les services sociaux d'intérêt général revêtent donc une dimension d'intégration qui va au-delà de la simple assistance et de l'action en faveur des plus démunis. Leur objectif est de répondre à l'ensemble des besoins permettant l'accès de tous aux services sociaux fondamentaux.

Les réductions budgétaires des États, l'insécurité juridique, et le « dumping » social résultant d'une mise en concurrence ne manquent pas d'avoir des conséquences négatives sur l'offre et la prestation des services sociaux, alors que les besoins se multiplient au fur et à mesure de l'augmentation de la précarité.

L'apport spécifique des services sociaux d'intérêt général repose sur un lien particulier aux droits fondamentaux dont l'exercice effectif relève de la responsabilité des autorités publiques nationales, régionales ou locales.

La mission des autorités publiques est donc d'assurer le fonctionnement et le financement des SSIG, le cas échéant moyennant une part de financement collectif, et de veiller à un accès universel des services de haute qualité à des prix abordables.

Les SSIG (économiques ou non économiques) se distinguent donc fondamentalement des autres SIEG. Vu que d'autres SIEG tels que les services de l'énergie, des communications électroniques, des services postaux etc. font l'objet de directives sectorielles propres à leurs spécificités, le refus de la Commission européenne de prendre en considération, dans une directive sectorielle, les spécificités des services sociaux et de lever l'insécurité juridique qui plane sur les SSIG, reste inacceptable.

Le Protocole SIG avec la consécration dans une annexe du Traité des valeurs fondamentales inhérentes aux services sociaux est certes un pas dans la bonne direction. Toutefois, son caractère non contraignant et interprétatif, surtout en ce qui concerne l'accès universel à des prix abordables, ainsi que le flou qui entoure les obligations de service public qui en découlent demandent des précisions par le biais d'un acte législatif.

La tarification ne reflétant pas toujours directement le coût des services sociaux, ni celui résultant de la loi sur l'offre et la demande, ces services ne sauraient être fournis à un prix raisonnable, d'un côté sans une part de financement collectif, et de l'autre côté sans l'apport et la compétence d'organisations de bienfaisance travaillant sans but lucratif.

Il y a lieu dès lors d'extraire les services sociaux d'intérêt général des services d'intérêt économiques et les classer comme services non économiques dès qu'ils sont fournis par les autorités publiques elles-mêmes ou par des organismes sans but lucratif.

Bibliographie

BAUBY, PIERRE (2012): Providing high quality public services in Europe based on the values of Protocol 26 TEU and TFEU. Confédération Européenne des Syndicats Indépendants /CESI.

BAUBY, PIERRE & RODRIGUES, STEPHANE (2008): Analyse des implications du traité de Lisbonne sur les Services d'Intérêt Général et propositions de mise en œuvre (Conseil économique et social du G.D. de Luxembourg).

HENCKS, RAYMOND (2007): Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne. Avis du Comité économique et social européen (CESE 406-2007) par rapport à la communication (COM 2006/177).

HENCKS, RAYMOND (2010): De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise? Avis d'initiative du Comité économique et social européen (CESE 1185-2010).

HENCKS, RAYMOND (2012): Les enjeux d'une définition du logement social. Avis d'initiative du Comité économique et social européen (CESE 597-2012).

HENRY, JOEL & CHAUVIERE, MICHEL (2011): Quel statut pour les services sociaux dans l'Union européenne?

Social services of general interest at the crossroads: a point of view from non-profit service providers

PATRICK DE BUCQUOIS

1. Background

The establishment of a “social market economy” is mentioned by art. 2.3 of the Treaty on European Union as one of its main objectives. It is generally agreed that in such an economy, public authorities have an important responsibility in ensuring social protection, directly or indirectly, in such a way as to ensure that it complies with the highest possible standards in terms of human rights.

Traditionally, two distinct routes have been followed in this respect:

- The first one consists in developing services in cash, mostly under the form of social insurance or social assistance systems. This is especially so for sickness, invalidity, unemployment or retirement benefits as well as for minimum income and welfare allowances. This is also the case, but perhaps to a lesser extent, for child benefits;
- The second one consists in providing services in kind or in entrusting (and generally financing) independent services in charge of providing them.

It appears quite clearly that when public authorities take up the whole “services chain”, they are confronted with a governance issue, since they are together setting the framework, deciding on its practical implementation, financing the system and providing the services. Therefore, in most cases, those schemes involve different powers or levels of Government. In most cases as well, other kinds of providers are also involved at one or another level, i.e. social partners who may have a say in various steps of the process, and not-profit service providers who are able to play the dual role of providers and advocates because of their value-based “operating system” and the high level of trust they generally enjoy.

European countries may differ quite widely when it comes to practical arrangements for organizing such schemes. In the so-called “Scandinavian” model, much is organized by public authorities, either central when it comes to setting the rules or local when it comes to providing the services. In the so-called “Rhenan” or “Bismarckian” countries, the subsidiarity principle is interpreted in such a way as to leave a wide room for non-state actors such as social partners (trade unions and employers) and other civil society organizations.

In “Beveridgian” and “Mediterranean” countries, the State’s role is less pronounced and a larger room is left to employers, to families, to charities and other voluntary organizations¹. Eastern European countries are sometimes considered as one group, but this overlooks their great diversity, especially in terms of State intervention. In some of them – and in some periods – there is still a strong reaction against any remainings of their communist past, and the State’s role has withdrawn to extremes. In other ones – and other periods – public authorities remain important players. The same contrasts are true about trade unions, which often play a much less important role than in other European countries.

This diversity results from different answers to historical evolutions that are mainly common to all, i.e. industrialization, then de-industrialization, as well as demographic evolutions. However, speaking about a European “social model” in the singular form still appears relevant, in spite of this diversity, or even thanks to it: whatever the evolution of political narratives about the role of public authorities, there is still a generally agreed pattern which makes them accountable for a large share of the well-being of their citizens, which brings us at a distance from systems based on a “minimal State”.

Parallel to those evolutions, we have to mention that of the human rights framework in Europe, with the ongoing process towards the ratification of the revised European social Charter. Many rights recognized by this new instrument potentially open perspectives for the development of social services, be it only because of the ever changing nature of social risks covered by welfare systems; however, the low rate of ratification of this revised Charter and its weak enforcement mechanisms prevent it from unfolding as fully as one could have expected. The European Union has an important responsibility in this respect, especially since the Lisbon Treaty has opened to it the doors of the Council of Europe and of all its legal apparatus². Finally, we have to mention the so-called “horizontal clause” which grants the Union a competence to take into account in all its policies “*requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health*”³.

1 On this typology of social protection systems, cfr. for instance Katherine DUFFY (1998), *Opportunity and risk: trends of social exclusion in Europe*, final report of the Council of Europe Human Dignity and Social Exclusion (HDSE) project, Strasbourg. http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/hdse/2_hdse_reports/3_final_report/G_CHAPTER_4.asp.

2 Art. 6.2 TUE.

3 Art. 9 TFUE.

2. The EU context and its provisions on services of general economic interest

Among the main drivers of the European Union, former European “Economic Community”, is the willingness to put in place an internal market involving a fair and open competition, not the least to avoid protectionism, which was a major requirement both at internal and at international level – the General Agreement of Tariffs and Trade (GATT), which was to be followed in 1995 by the World Trade Organization (WTO), dates back to 1947, i.e. ten years earlier than this “Economic Community”.

In order to achieve this objective, a set of binding rules was adopted which aimed at preventing the constitution of monopolies, cartels and similar types of agreements, as well as to forbid the abuse of any dominant position⁴.

However, a specific problem arose with regard to the so-called “Network industries” or utilities such as public transportation, telecommunications, postal services or energy production and transportation. Those are called by economists “industries with increasing returns to scale”⁵, as their production costs generally decrease with the size of the production. There is thus a strong economic rationale for the constitution of monopolies, which the European lawmaker precisely wanted to avoid.

On the other hand, as those services generally have a strong impact on the capacities and the living conditions of citizens, they are also generally called “public services”, an expression translated in European jargon as “Services of general economic interest” in order to avoid confusing the organic and the functional definition of the service. Therefore, a restriction was put by article 90.2 (later re-numbered as art. 86.2 TEC, then as art. 106.2 of the current Treaty on the Functioning of the European Union – TFUE) which reads:

“Undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest or having the character of a revenue-producing monopoly shall be subject to the rules contained in this Treaty, in particular to the rules on competition, in so far as the application of those rules does not obstruct the performance, in law or in fact, of the particular tasks assigned to them.”

This article echoes an earlier article 14 (ex Article 16 TEC, but with some main changes) which is a part of Title I “Provisions having general application”:

Without prejudice to Article 4 of the Treaty on European Union or to Articles 93, 106 and 107 of this Treaty, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial

⁴ In particular Title VII, Chapter 1 “Rules on competition” TFUE.

⁵ Adam SMITH (1776), *Wealth of Nations*.

cohesion, the Union and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of the Treaties, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions, particularly economic and financial conditions, which enable them to fulfil their missions. The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish these principles and set these conditions without prejudice to the competence of Member States, in compliance with the Treaties, to provide, to commission and to fund such services.

The restriction of art. 106.2 is expressed in very general terms. Contrary to frequent opinions, the fact that this is part of a title devoted to competition does not mean that its restriction would be limited only to provisions related to competition rules: on the contrary, it states clearly that such undertakings “shall be subject to the rules contained in *this Treaty*”.

However, it remains true that, on the other hand, any operation has to abide to the fundamental principles of Union law, such as transparency and non-discrimination.

As a natural consequence, art. 106 is followed immediately by a section 2 on “aids granted by States” with its general article 107 stating that:

Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.

Against this background, important developments have taken place at EU level in two respects:

- general rules have developed in the field of state aid and public procurement, the latter appearing as one of the safest ways to avoid any breach against the provisions regarding the former. Those rules have particularly developed under the influence of case-law elaborated by the European court of Justice;
- sector-specific legislation has been elaborated in most areas covered by the so-called “services of general economic interest”.

However, a major breakthrough happened in 2006 and 2007 with two communications of the European Commission on “Social services of general interest”⁶.

6 SEC(2006)516 of 26.04.2006 and COM(2007) 725 final of 20.11.2007 – cfr <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0177:FIN:EN:PDF> and <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:EN:PDF>.

3. The progressive extension to social services

3.1 The pioneering role of the Social Platform

The origin of the communication on social services of general interest can be traced back to 2003, when the Platform of European Social NGO's⁷ issued a response to the green paper of the European Commission on “services of general interest”, calling for a better appraisal of the contribution of social services to the European social model as well as for a better assessment of the impact of Community legislation of those services.

This was a major step indeed, if we consider the very hot discussions taking place in the “world” of social services about those issues. Many of them were considering – and still consider – there can be no point considering them as “undertakings”, neither considering there could be anything in common between “services of general economic interest” and “social services”.

The position adopted by the Social platform at the time resulted from a major compromise between different sensitivities basing on the assumption that

“As guarantors of social and economic rights, SGIs are pivotal to fostering economic, social and territorial cohesion. Economic, social and territorial cohesion, including creating comparable living conditions and chances throughout the EU, are also a pre-condition to one of the core aims of the EU, free movement in the single market.

In order to fulfil all of these obligations it is clear that the EU needs to have a general competence in guaranteeing the conditions for and promoting services of general interest, complementing the primary role of Member States”.

In particular, the Social platform provided a broad definition of social services as being person-centred, which also includes education and health services, together with a life-cycle approach avoiding the risk of limiting those services to “people in need” only. There is indeed a general trend within the European Commission to restrict “social” services to people in need, which contradicts the universal character of most European social protection systems.

In its contribution, the Social Platform also insisted on the European Union's responsibility to provide a framework guaranteeing the availability, accessibility and affordability (the three “A's”) of social services.

Finally, the Social Platform helped clarify the case on the “economic vs. social” nature of the services by considering that whatever social service providers would like to see, it was obvious that the European framework on services of general economic interest had

⁷ Also called “Social Platform” – cfr. <http://www.socialplatform.org/module/filelib/03-09-15socialplatform-responsetosigreenpaperen.pdf>.

an impact on all social services, let aside the social dimension of “network” industries and other kind of economic services as well.

The Social platform’s contribution to the consultation triggered many other initiatives, including within the European Parliament, which adopted a resolution in 2006 and co-organized in Lisbon, in 2007 a first “forum” on social services of general interest together with the Portuguese presidency. Other similar initiatives were taken by the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the Social Protection Committee.

3.2 The Commission’s Communications on social services of general interest

Those initiatives prepared the ground for the two Commission documents mentioned above, which therefore may appear to have come as no surprise. However, those Communications were welcomed as the first explicit recognition of social services of general interest, although through legally non-binding documents.

Still, those Communications also arouse some disappointment among social service providers as they revealed a rather shy approach and because of their general tone denying that major changes needed to be brought to the overall framework in order to meet their expectations. In particular, the following aspects were clearly overlooked:

- the very definition of “services”, defined by the case law of the European Court of Justice as “any activity provided against consideration” was not really challenged, and even not addressed, in spite of its lack of clarity and of its potentially unlimited scope. Even “free” services are eventually included in such a definition to the extent that it is irrelevant whether the counterpart was paid by the beneficiary or by a third party;
- while the Social Platform was calling for a broad definition of social services, the Communications still consider health care services as a separate category, as well as education services, although they share the same specific features as other social services;
- the Communications do not depart from a narrow approach of subsidiarity and “shared competences” according to which most competences in the field of social services belong to Member States, therefore denying most of the European Union’s own responsibility in this respect; among the most concrete initiatives taken by the European Commission later on is the publication of a “guide” on services of general

interest⁸ together with an interactive information service, which undoubtedly offer relevant and meaningful information, but without any legally binding character;

- finally, an important issue was raised by the Communications, but not solved in a satisfactory way. Social services of general interest are indeed defined on a twofold basis:

a) firstly, statutory and complementary social security schemes, organised in various ways (mutual or occupational organisations), covering the main risks of life, such as those linked to health, ageing, occupational accidents, unemployment, retirement and disability;

b) secondly, other services provided directly to the person such as social assistance services, employment and training services, social housing or long-term care.

This definition encompasses two very distinct realities: on the one hand, statutory and complementary social security schemes are usually considered as being *outside* the scope of what is meant by “services” in the European meaning; however, when it comes to *implementing* those schemes, one finds itself frequently *inside* this scope.

Even though those developments took place within the framework of the upcoming Lisbon Treaty, which only entered into force in 2009, some major political orientations were already known when the two Communications mentioned above were issued, especially the agreement by Heads of States and Government during the inter-governmental meeting in Lisbon in October 2007 of a protocol on services of general interest meant to be annexed to the Lisbon Treaty. For the first time, the expression “services of general interest” was used in a legislative document (“primary law”) with the same value as the Treaty itself.

4. The protocol on services of general interest

The protocol agreed in Lisbon states the following:

Article 1

The shared values of the Union in respect of services of general economic interest within the meaning of Article 14 Treaty on the Functioning of the European Union include in particular:

- *the essential role and the wide discretion of national, regional and local authorities in providing, commissioning and organising services of general economic interest as closely as possible to the needs of the users;*

⁸ SEC(2010) 1545 final of 7.12.2010 cfr. http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_en.pdf.

- *the diversity between various services of general economic interest and the differences in the needs and preferences of users that may result from different geographical, social or cultural situations;*
- *a high level of quality, safety and affordability, equal treatment and the promotion of universal access and of user rights.*

Article 2

The provisions of the Treaties do not affect in any way the competence of Member States to provide, commission and organise non-economic services of general interest.

This protocol has been welcomed as an important step toward the recognition and the clarification of the concept of “services of general interest” – however, there seems to be no unanimity on its real scope.

First of all, from a grammatical (and hence, from a legal) point of view, it is wrong to consider that the features mentioned in article 1 belong to the “shared values” of the Union. What is recalled here are rather *principles*, possibly paving the way for further legislative initiatives.

Secondly, the protocol confirms a simplistic vision of services of general interest as the simple grouping of the well-known category of services of general economic interest with that of non-economic services of general interest. Nothing is said on social services of general interest, which are precisely at the cross-roads of both categories.

Thirdly, the recognition of the essential role of national, regional and local authorities does not help developing a definition of the general interest at the European level, save the requirements of subsidiarity.

Eventually, the protocol’s main contribution lies probably in what Professor Stéphane Rodrigues qualified as the “enlightenment role” of art. 14⁹. This is what we now need to look at.

5. Conclusion: Towards an indirect recognition of social services

Much more than its protocol, the main perspective opened by the Lisbon treaty lies in the addition of the last sentence of its art. 14 mentioned above, i.e.

The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish these principles and set these conditions without prejudice to the competence of Member States, in compliance with the Treaties, to provide, to commission and to fund such services.

9 Stéphane Rodrigues (2012), *Analysis of EU Rules Applying to Social Services*, Report to the attention of DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, Brussels, p. 47, unpublished.

Here again, there is no unanimity on the real scope of this article: according to some, the reference made to “Regulations” rather than to “Directives” makes it an unrealistic way as there is little chance that one single regulation would adequately meet the quite important different realities at stake.

Moreover, where some would have expected a horizontal directive giving more weight to some of the main common features of those services, nothing prevents from interpreting this sentence as a call for sector-specific approaches, as has been mostly the case until now.

We can therefore regret that, as rightly put by Prof. Rodrigues,

*The European Commission avoids to adopt a specific strategy for social services of general interest despite the new Lisbon Treaty*¹⁰.

In the absence of such general approaches, some limited progress can be observed in specific areas of European legislation, i.e. the famous “Almunia package” on State aid¹¹ which now includes a mention of Services of General Economic Interest “meeting social needs” or in the ongoing proposals regarding the reform of EU public procurement rules where, for instance, some steps forward are being made towards the recognition of alternatives to public procurement such as the so-called “free choice”, “licensing” or “triangular” model widely used in countries such as Sweden, Germany and other Bismarckian countries.

*“The question then is whether these two sets of provisions will pave the way or not to other adaptation of EU rules applicable to social services and which ones. At this stage, we do think that [...] clarification is still needed on the concept of SSGI in itself, which will suppose a more united approach by EU law.”*¹².

However, we cannot agree with Prof. Rodrigues when he affirms that with those two sets of provisions,

*“The main concerns for SSGI have been addressed.”*¹³

In particular, in spite of the progress made in public procurement rules, there is still a long way to go before the intrinsic value of some alternative approaches is recognized.

Another issue is the major confusion regarding social security *systems* or *schemes*, already mentioned above as well as in the ongoing proposals regarding the reform of public

10 Stéphane Rodrigues (2008) Communication, Nov. 20, 2007, N° 1-2008, pp. 194-195.

11 This package is made of several documents among which a *Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest*, Official Journal C8, 11.01.2012, p. 4-14.

12 Stéphane Rodrigues (2012), *Analysis of EU Rules Applying to Social Services*, Report to the attention of DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, Brussels, p. 49, unpublished.

13 Ibid.

procurement rules. By mentioning “compulsory social security schemes” in annex XVI of its proposal, the European Commission falls into the trap of the confusion between “systems”, “schemes” and “services”. Social security *systems* are intrinsic to Welfare States and can in no circumstance be contracted out. Schemes are less well defined and are probably more “borderline” than *systems*, but using this terminology could have major detrimental effects on one of the main features of our “Social market economies” mentioned at the beginning of this article¹⁴. A more acceptable formulation could, for instance, mention “services implementing social security schemes”, provided such services can be defined and identified as distinct parts of the scheme. Such identification is never self-evident: for instance, there is currently a tendency to contract out meals or house-keeping services from many personal social services, but too often this is made without paying enough attention to some critical information on the beneficiary’s capacities which are likely to be adequately collected by the professionals in charge of those services. There is also a risk that those professionals overlook this information or do not act in an appropriate way with the beneficiary or with other professionals because of a lack of training or because of inadequate working conditions. If no proper reporting back and interaction with the other professionals in charge of the beneficiary is foreseen, there is an increased risk of concentrating on the deficiencies of the person rather than on his or her skills, which may further compound his or her situation.

The European Social model is at the crossroads. The situation has changed dramatically since its beginnings, and nobody could challenge that a major upheaval is necessary: there are new risks, demography has changed at an incredible pace, especially in Southern European countries, and the services in charge of the implementation of solidarity have known an amazing success which, paradoxically, puts them at risk of being unraveled.

Whatever the challenges and choices, we should never forget that the services under review should be considered as major investments in human capital, which probably is Europe’s main asset in today’s world, and that European integration has to go hand in hand with fully fledged policies at the appropriate level, including the European Union. A lot remains to be done in this respect.

14 Cfr. Eric Van den Abeele (2012), *The Reform or the EU’s Public Procurement Directives: A Missed Opportunity?*, Working Paper 2012/11, ETUI, Brussels.

Manifeste européen :

Pour une nouvelle approche de l'UE sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG)

COMMUNIQUÉ PAR L'UNIOPPS*

La crise économique et sociale aiguë qui affecte l'ensemble des pays de l'UE accentue les situations de précarité au travail et de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale, d'inégalité de revenus et d'accès aux droits sociaux.

Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) ont un rôle important d'innovation sociale et d'« amortisseur de crise ». Le marché intérieur ne peut se développer de manière efficiente ni même fonctionner sans de fortes infrastructures sociales en matière de :

- services aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux jeunes enfants,
- services d'accompagnement sur le marché du travail et d'insertion par l'emploi de personnes en situation de précarité et de formation professionnelle des publics,
- services d'accueil, d'accompagnement et d'intégration des populations immigrées,
- structures d'hébergement et de logement social,
- et plus généralement d'accompagnement dans l'accès aux droits fondamentaux reconnus par les traités européens.

Ils sont primordiaux pour atteindre les objectifs fondamentaux de l'UE tels que la cohésion sociale, économique et territoriale, un niveau élevé d'emploi, d'inclusion sociale et de croissance économique, comme souligné par l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les SSIG font partie intégrante du modèle social européen.

Garants de l'insertion de tous les citoyens et de la cohésion sociale au niveau local, les SSIG sont aussi le moteur de la cohésion sur le territoire de l'UE.

Il s'agit de secteurs importants en termes d'emplois et de contribution au PIB : les services sociaux et de santé représentent en effet près 10% de l'emploi salarié au sein de l'UE-27.

Nombre de SSIG au surplus sont susceptibles de mobiliser des ressources de bénévolat et de volontariat. Cette capacité, que ne détiennent ni le secteur lucratif ni la puissance

* Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

publique, concourt au développement de renforts de cohésion sociale relevant de la solidarité choisie.

Pour une nouvelle approche de l'UE sur les SSIG

La directive relative à la libéralisation des services dans le marché intérieur, la réglementation sur les aides d'Etat et les directives européennes sur les marchés publics affectent directement la mise en oeuvre, la régulation et le financement des services sociaux d'intérêt général sans que ceux-ci fassent l'objet, pour le moment, d'une définition positive dans le droit européen.

Face aux incertitudes du droit communautaire, aux fortes variations nationales dans l'application de la directive services, au risque de recours croissant des collectivités publiques à la réglementation de la commande publique dans le cadre d'appels d'offres et au contrôle européen des aides publiques octroyées aux services d'intérêt économique général (SIEG), les SSIG sont de plus en plus principalement voire exclusivement appréhendés dans le cadre et l'optique des politiques de «normalisation» en référence au droit des sociétés de capitaux, de la réglementation du marché intérieur et de la concurrence. Les conséquences pour les services sociaux sont l'absence de reconnaissance de leur finalité sociale comme garantie des droits sociaux fondamentaux.

Pour les services sociaux mis en oeuvre par les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) et ses composantes, il en résulte en particulier des risques de banalisation et une absence de visibilité entre le secteur lucratif et la puissance publique, la négation de leur rôle de partenaires de la puissance publique dans l'évaluation des besoins, comme dans les modalités de réponse à ceux-ci.

Il est aujourd'hui nécessaire de dépasser la politique européenne de normalisation, extrêmement réductrice, pour **aller vers une politique communautaire visant à développer les SSIG**, à faire valoir leurs spécificités dans tous les pays de l'Union et à accroître la visibilité des bonnes pratiques, en particulier celles de l'ESS.

C'est la raison pour laquelle nous demandons la mise en œuvre d'une politique européenne institutionnalisée de reconnaissance, de promotion et de développement de SSIG de qualité.

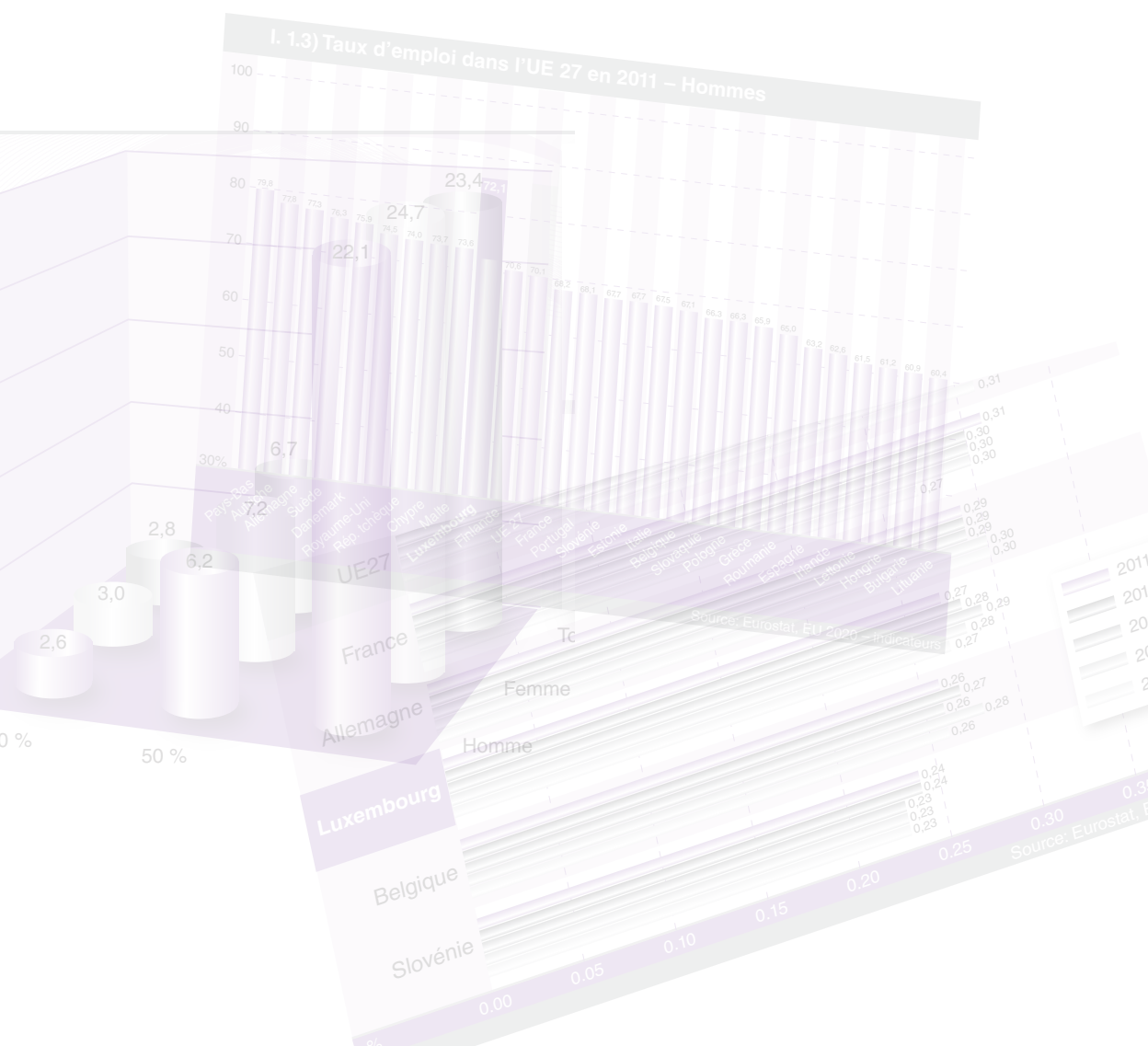
Propositions

1. **Mettre en place un centre ressource européen pour les SSIG.** Le centre ressource européen serait le référent technique entre les Etats membres, la Commission (et autres organes de l'Union) et les représentants de la société civile au niveau européen. Il faciliterait le dialogue entre les parties prenantes.
 - Il impulserait des politiques européennes en faveur du développement des SSIG et apporterait son soutien aux initiatives des acteurs.
 - Il contribuerait à la promotion d'un cadre juridique européen facteur de sécurité pour tous les acteurs et favorable au développement des SSIG.
 - Il mettrait en œuvre les conditions pour faciliter les investissements dans le secteur des SSIG. Il organiserait et soutiendrait des campagnes de communication pour promouvoir les SSIG dans l'Union.
 - Il formulerait et publierait des conclusions et des avis sur des sujets spécifiques liés au secteur des SSIG, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil, du Comité des régions, du CESE ou de la Commission. Il serait obligatoirement consulté à l'occasion de toute initiative réglementaire et législative ayant un impact direct ou indirect sur le secteur des SSIG.
 - Il contribuerait à l'échange de bonnes pratiques, à la mise en œuvre de programmes de promotion de nouveaux modèles économiques et sociaux dans l'Union et de(s) projets de formation.
 - Il coordonnerait l'observation des situations nationales (observation statistique, économique, juridique, fiscale, etc.) et les travaux comparatifs entre Etats membres sur les SSIG. Il financerait des travaux de recherche et des études sur le secteur des SSIG.
2. **Initier un fonds européen d'innovation sociale** visant à soutenir et développer la capacité d'expérimentation et d'innovation des parties prenantes (société civile, collectivités territoriales etc.) en matière de SSIG. Cette mesure pourrait être une première concrétisation de l'appel à davantage d'innovation sociale en Europe lancé par le Président de la Commission Européenne dans le cadre de la stratégie UE 2020.
3. **Un nouvel instrument financier spécifique de l'Union européenne, les fonds structurels et un programme PROGRESS** renouvelé devraient assurer un accès à des SSIG accessibles et de qualité par l'amélioration des infrastructures locales, avec un soutien spécifique pour les régions en retard de développement.

4. **Appliquer de manière systématique le principe de proportionnalité** dans la mise en œuvre de la réglementation européenne relative à la concurrence et au marché intérieur.
5. **Adapter la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat pour les SSIG, définis comme SIEG**, au vu de leur faible impact sur les échanges intra-communautaires et créer un seuil « de minimis » spécifique pour les SSIG/SIEG fixé à 500.000 € sur trois ans les excluant a priori de tout contrôle communautaire et de toute mise en conformité vis à vis de l'obligation de mandatement pour l'octroi d'aides publiques.
6. **Promouvoir la diversité des formes de contractualisation et de financement entre les collectivités publiques et les acteurs de la société civile en matière des SSIG et garantir le droit d'initiative des acteurs** et la non obligation de recourir aux règles européennes relatives aux marchés publics.
7. **Donner la possibilité aux Etats membres d'étendre le champ des marchés réservés aux opérateurs de SSIG poursuivant un but non lucratif** et intégrer des dispositions particulières visant à renforcer la dimension sociale des marchés publics.

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen



Note introductive

MARCO DA SILVA & ROBERT URBÉ

Dans cette dernière partie divisée en trois sections, nous proposons des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse. La Section I présente les indicateurs clés de la stratégie Europe 2020 – la stratégie de l'UE pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive. La Section II quant à elle présente d'autres indicateurs importants relatifs à la pauvreté, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale ainsi que les dépenses de protection sociale. Pour ces deux sections nous répétons chaque année les mêmes indicateurs de sorte qu'un suivi dans le temps reste possible. La Section III cependant change chaque année avec le thème phare (Schwerpunkt) de l'Almanach. Elle présente en 2013 une sélection de statistiques autour du budget de l'État, du PIB, des dépenses de protection sociale, des besoins médicaux, ou bien encore des logements sociaux.

Les données renvoient généralement à l'année 2011 (dernière année pour laquelle ces statistiques sont disponibles), 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. Une comparaison à l'échelle des pays européens permet une mise en perspective intéressante des politiques sociales. Outre ces deux angles d'approche, une autre perspective de comparaison est parfois 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.

En ce qui concerne la Section I, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes). La stratégie Europe 2020 repose sur cinq grands objectifs de l'UE à atteindre à l'aube de 2020 et qui concernent l'emploi, l'innovation, l'éducation, le climat et l'énergie ainsi que l'inclusion sociale.

Le grand objectif en termes d'emploi est que 75% de la population âgée entre 20 et 64 ans devra avoir un emploi en 2020. Le taux d'emploi dans l'UE constitue ici l'indicateur clé.

Le grand objectif pour l'innovation est de consacrer au moins 3% du PIB à la recherche et au développement (R&D).

Pour le climat et l'énergie, le grand objectif affiché est de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius d'ici 2100. Pour cela, les objectifs 20/20/20 du « paquet climat et énergie » devront être atteints. Dans le détail, ces objectifs consistent en une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990 dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (avec la possibilité de porter à 30 % la réduction des émissions en cas d'accord international), une augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique, et l'atteinte d'une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020. Pour surveiller l'atteinte de ce grand objectif nous disposons donc de plusieurs indicateurs clés.

Le grand objectif pour l'éducation est double. Le taux de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation devra être inférieur à 10 % et au moins 40 % des individus âgés entre 30 et 34 ans devront avoir obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent. Deux indicateurs clés sont donc disponibles pour surveiller cet objectif.

Enfin, le dernier grand objectif est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale par rapport à 2008. Comme les indicateurs possibles pour mesurer cet effet ont été définis comme étant les trois indicateurs de Laeken bien connus, à savoir le nombre de personnes à risque de pauvreté monétaire, le nombre de personnes vivant en état de privation matérielle, et le nombre de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail, un « nouvel indicateur » composé censé représenter le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale a été calculé par Eurostat. Les personnes à risque de pauvreté monétaire sont les personnes dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian après transferts sociaux. Les personnes en situation de privation matérielle grave sont les personnes auxquelles s'appliquent au moins quatre des neuf indicateurs de privation. Ces indicateurs sont l'impossibilité 1) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, 2) de chauffer convenablement le domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné au moins tous les deux jours, 5) de partir en vacances hors du domicile au moins une semaine par an, 6) d'acheter une voiture, 7) d'acheter une machine à laver le linge, 8) d'acheter une télévision couleur ou 9) de se payer une connexion téléphonique. Enfin, les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20 % de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

Il est important de noter que chaque État membre de l'UE est censé adopter des objectifs nationaux dans chacun de ces domaines afin d'atteindre collectivement les grands objectifs en 2020. Ainsi, le Luxembourg s'est fixé comme objectifs nationaux à l'aube de 2020 un

taux d'emploi de 73 %, un taux d'investissement dans la R&D de l'ordre de 2,6 % du PIB, une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre associée à une part d'au moins 11 % d'énergie renouvelable dans sa consommation finale d'énergie et une augmentation de l'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie d'au moins 10,38 %, un taux de décrochage scolaire en dessous de 10 % et un taux de personnes âgées de 30 à 34 ans résidant au Luxembourg ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent d'au moins 40 %. Pour ce qui est de la réduction du nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale, le Luxembourg après avoir été en 2011 le seul pays des 27 qui n'avait pas émis d'objectif chiffré, en a enfin aussi émis un en 2012, à savoir de réduire de 6.000 le nombre de personnes sous risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

En ce qui concerne la Section II, les données illustrées nous proviennent du STATEC, de l'Administration pour le Développement de l'Emploi et d'Eurostat.

Le taux de risque de pauvreté monétaire est décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le sexe, l'activité, le type de ménage, le degré de formation, ainsi que la nationalité.

L'inégalité est encore illustrée à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

La situation sur le marché de l'emploi est notamment décrite à l'aide des indicateurs que sont le taux d'emploi à durée indéterminée, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

Le taux de chômage est également décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le genre, le niveau de formation, le type de ménage, ou bien encore le niveau de formation scolaire.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Mr Guillaume Osier du STATEC qui nous a aidés à disposer des données non encore publiées, et ainsi, à produire des indicateurs à jour et pertinents dans le contexte social.

En ce qui concerne la Section III, les données illustrées nous proviennent du STATEC, d'Eurostat et de CECODHAS Housing Europe.

Ainsi, la comparaison des dépenses et des recettes courantes et en capital de l'État permet de mettre en évidence l'excédent de dépenses ou de recettes sur une période allant de 1995 à 2013. A cela vient s'ajouter la comparaison du taux de variation du PIB avec l'évolution des dépenses et des recettes courantes et en capital de l'État pour la même période.

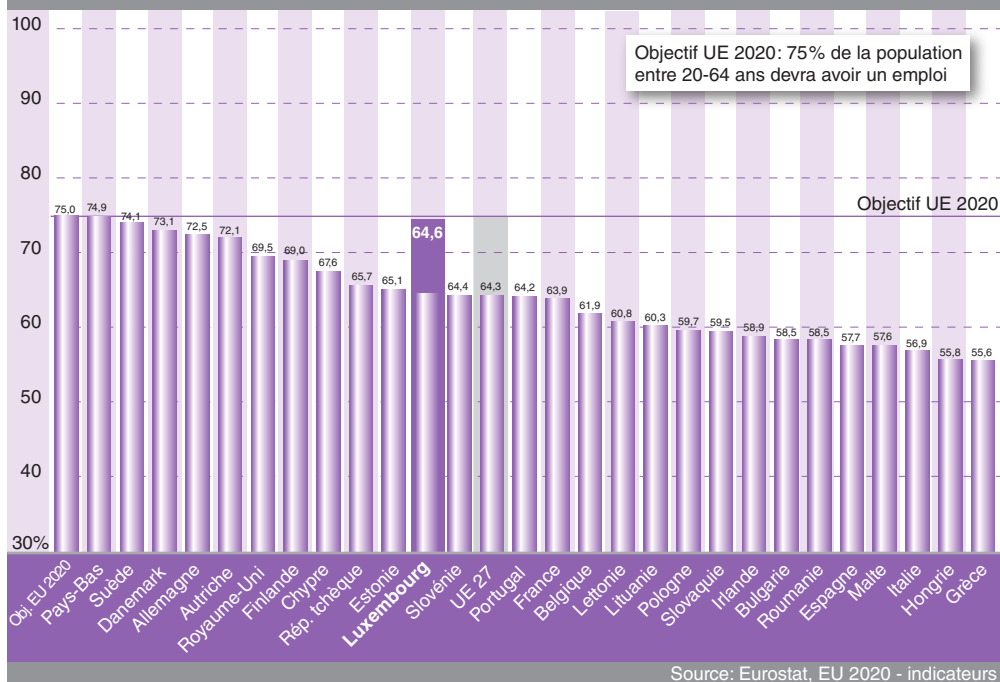
Les aspects de services sociaux et de protection sociale sont abordés par diverses statistiques. Le total des dépenses de protection sociale des pays de l'UE 27 par rapport à leur PIB respectif donne une vue d'ensemble. A cela s'ajoute pour une vue plus détaillée

pour le Luxembourg la décomposition du total des prestations de protection sociale selon leur fonction.

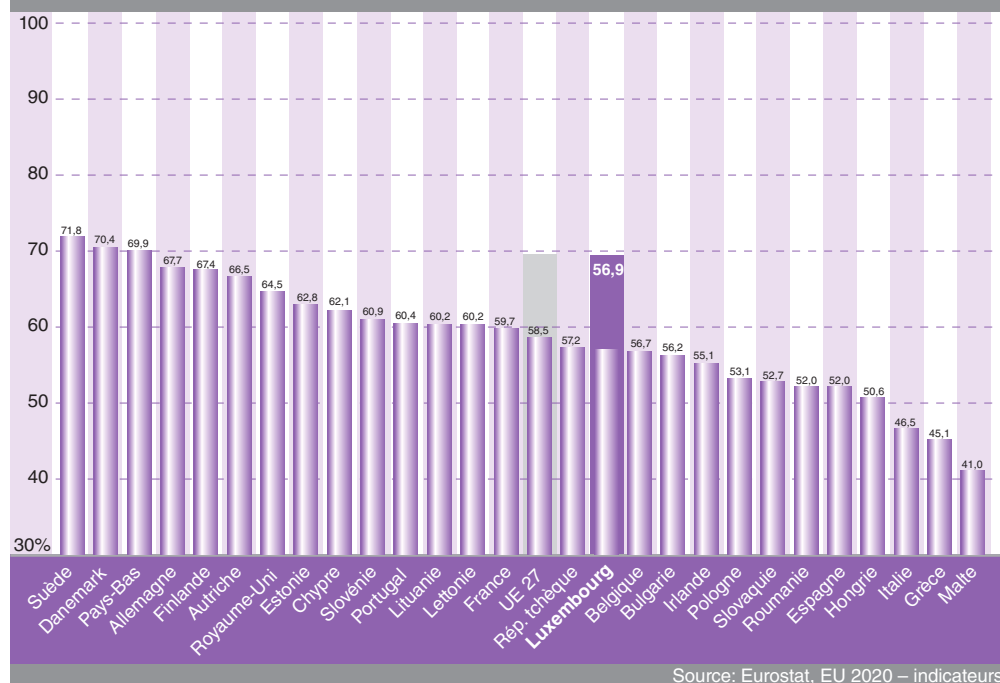
Les dépenses de santé pour les services de soins de longue durée, le taux de personnes exprimant un besoin non satisfait d'examen ou de traitement médical et le nombre de lits d'hôpital par milliers d'habitants quant à eux donnent une meilleure vision de l'état des services de santé.

Enfin, cette section se termine par deux autres statistiques choisies comme indicateurs du niveau de développement des services sociaux au niveau de l'UE 27. Tout d'abord, le taux d'enfants fréquentant le système formel de garde d'enfants dans les divers pays informe sur le degré de facilité ou de difficulté à concilier vie familiale et vie professionnelle. Ensuite, le taux de logements sociaux dans le parc total d'habitations indique dans quelle mesure les États investissent et attribuent de l'importance à un système social garantissant le logement pour tous en tant que droit fondamental.

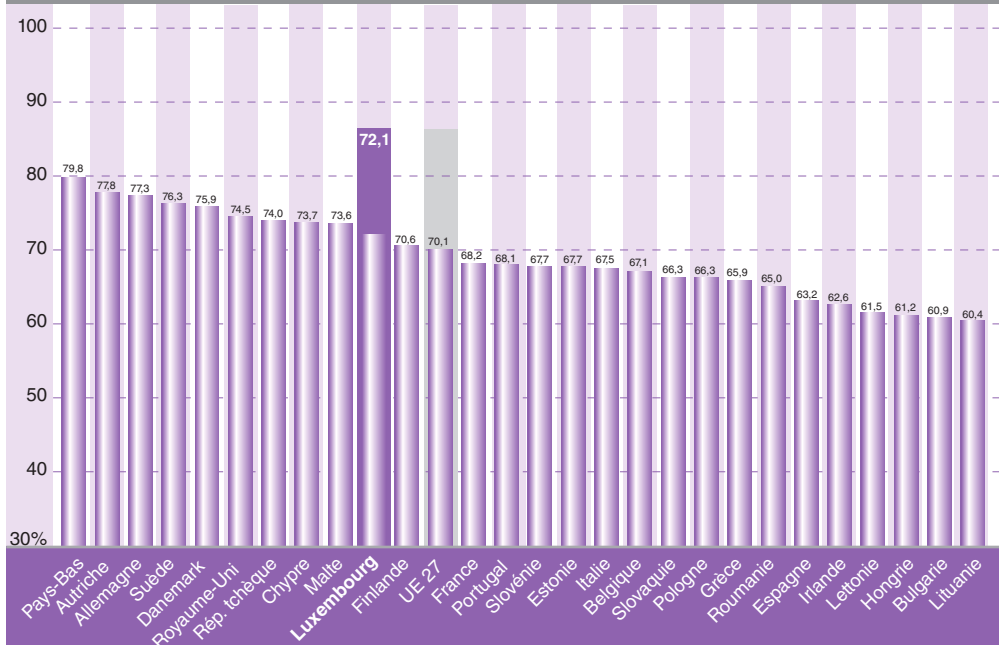
I.1.1) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2011 - Total



I. 1.2) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2011 – Femmes

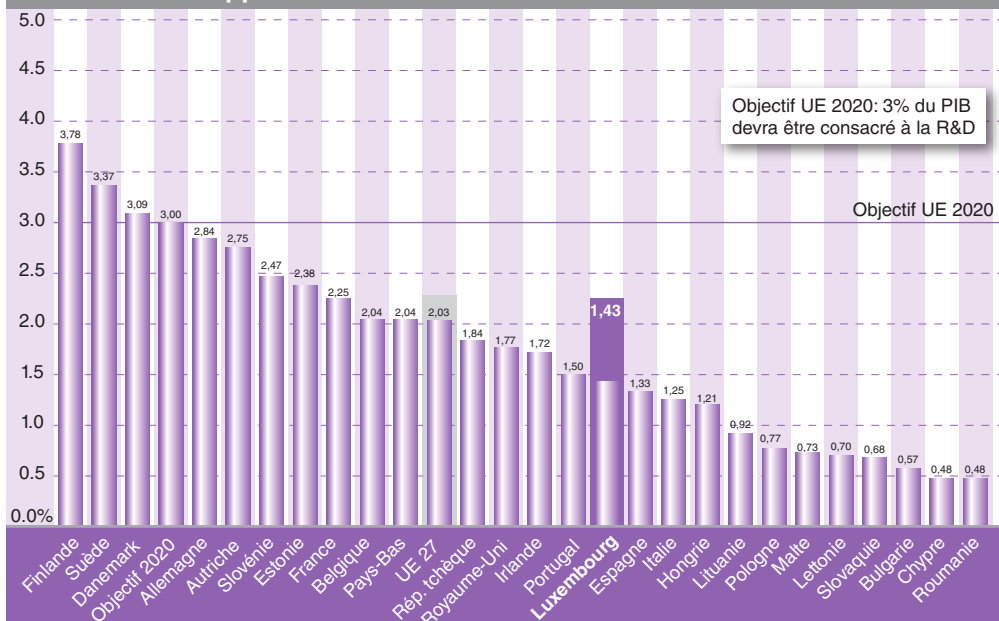


I. 1.3) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2011 – Hommes



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

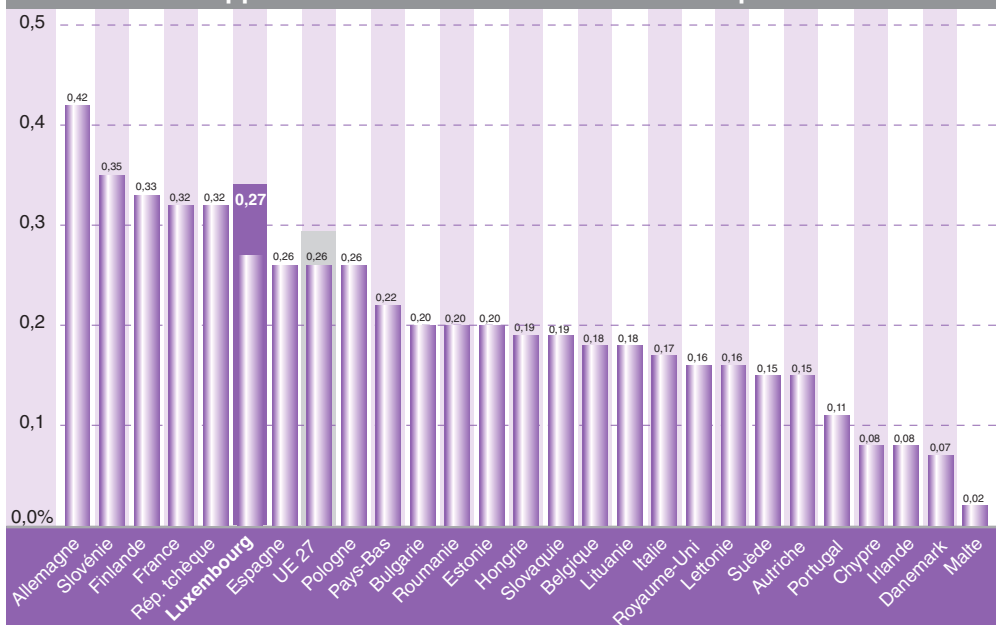
I. 2.1) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2011 – Total



Pas de données disponibles pour la Grèce

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

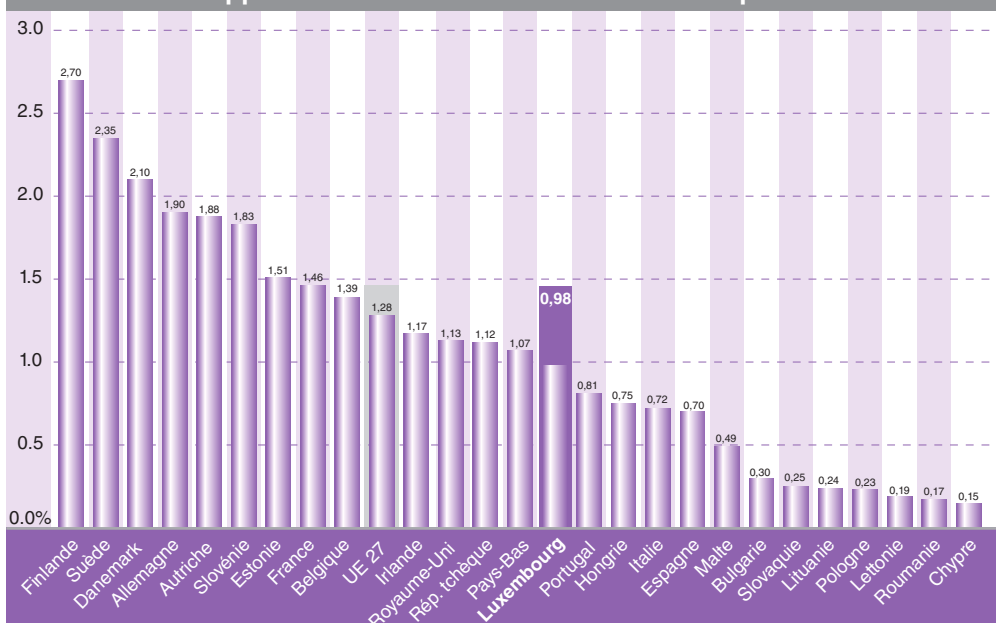
I. 2.2) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2011 – Secteur public



Pas de données disponibles pour la Grèce

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

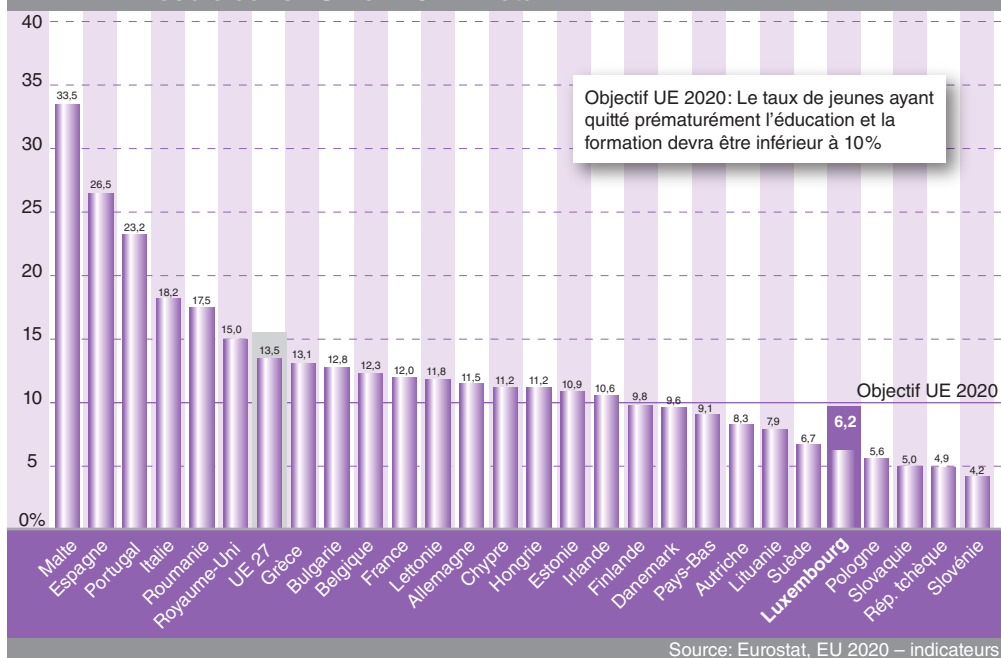
I. 2.3) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2010 – Secteur privé



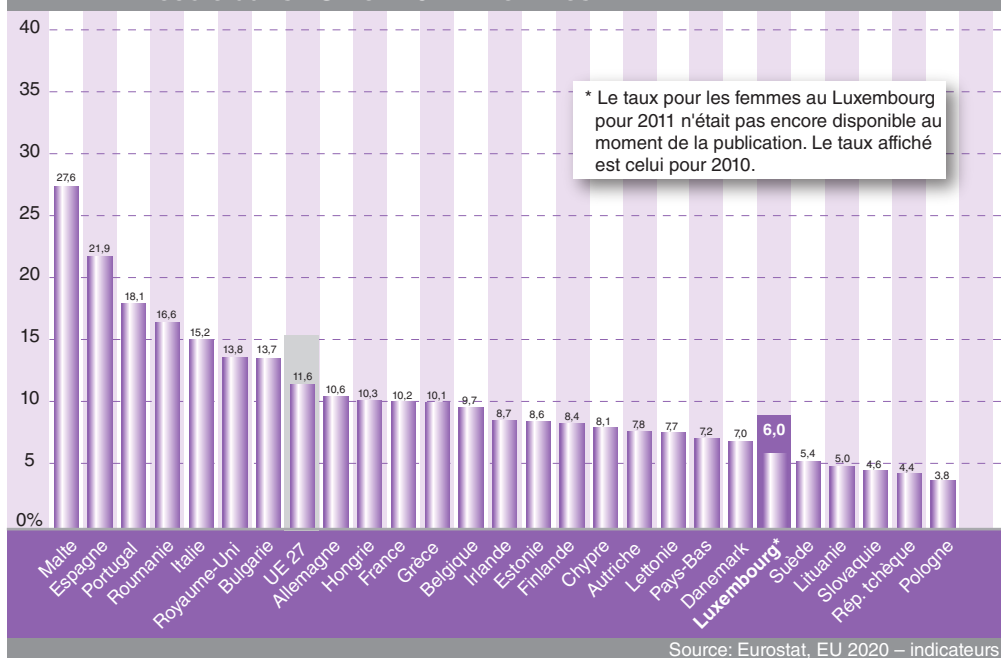
Pas de données disponibles pour la Grèce

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

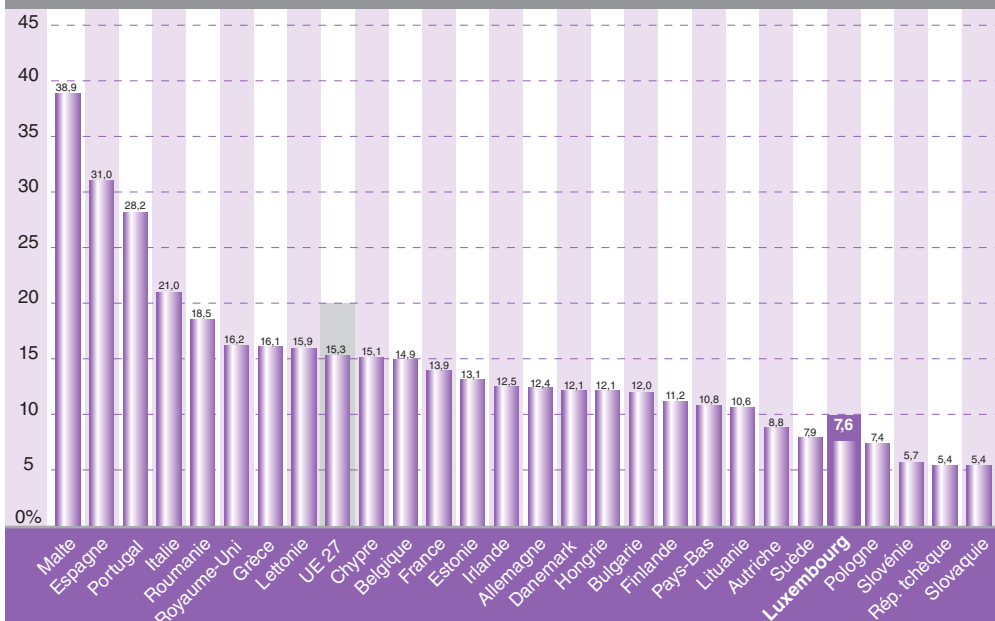
I. 3.1) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE en 2011 – Total



I. 3.2) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE en 2011 – Femmes

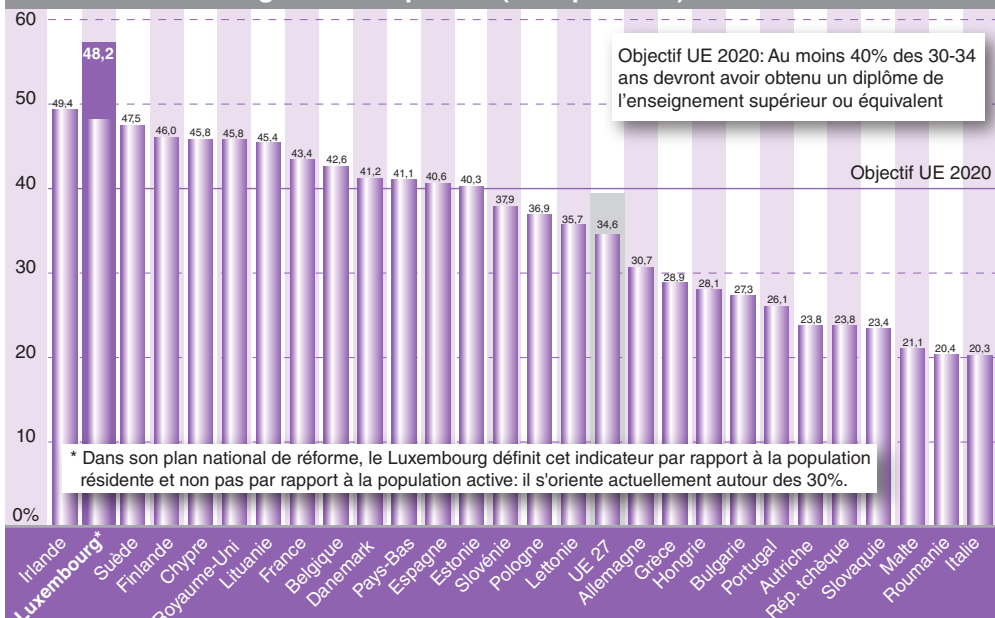


I. 3.3) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE en 2011 – Hommes



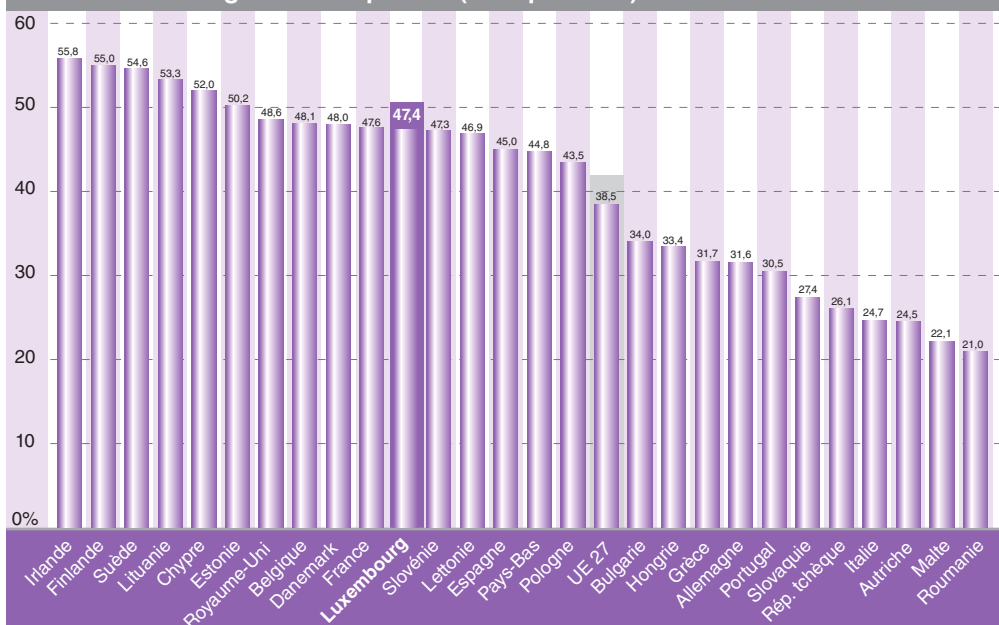
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 4.1) Taux de personnes âgées de 30-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE en 2011 – Total



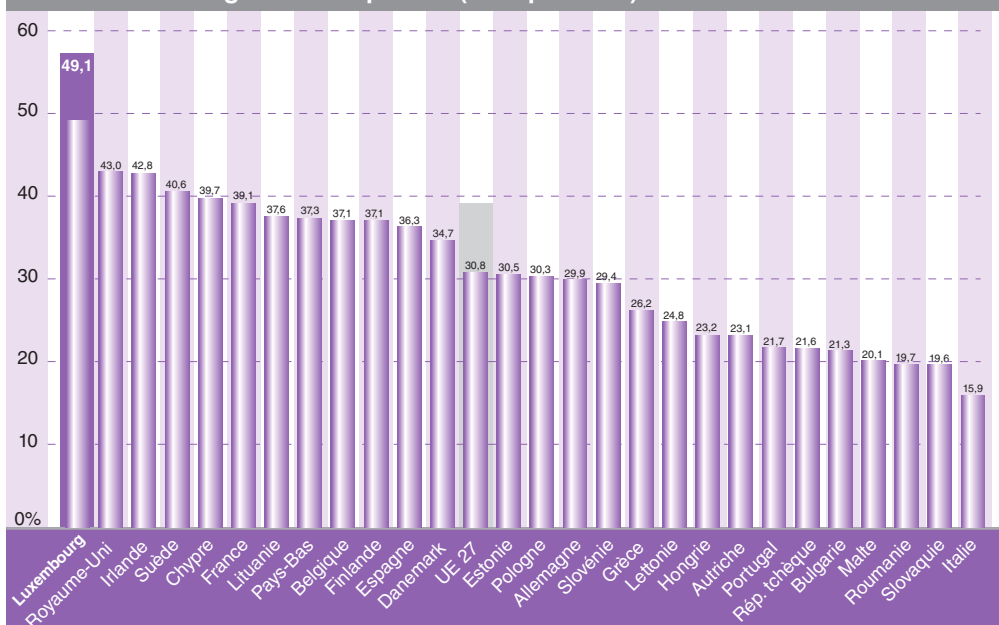
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 4.2) Taux de personnes âgées de 30-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE en 2011 – Femmes



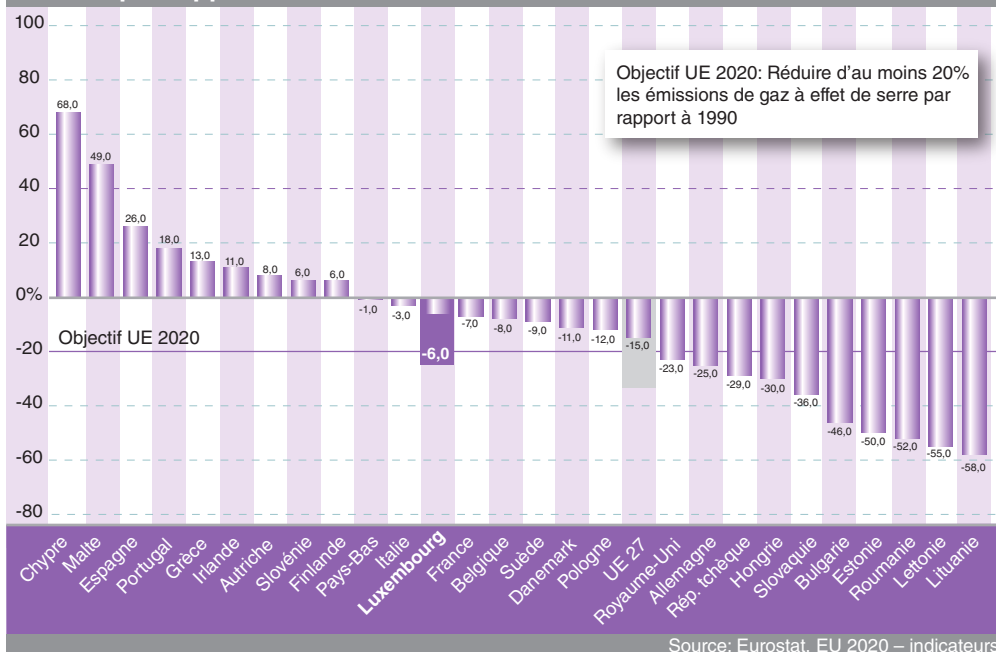
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 4.3) Taux de personnes âgées de 30-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE en 2011 – Hommes

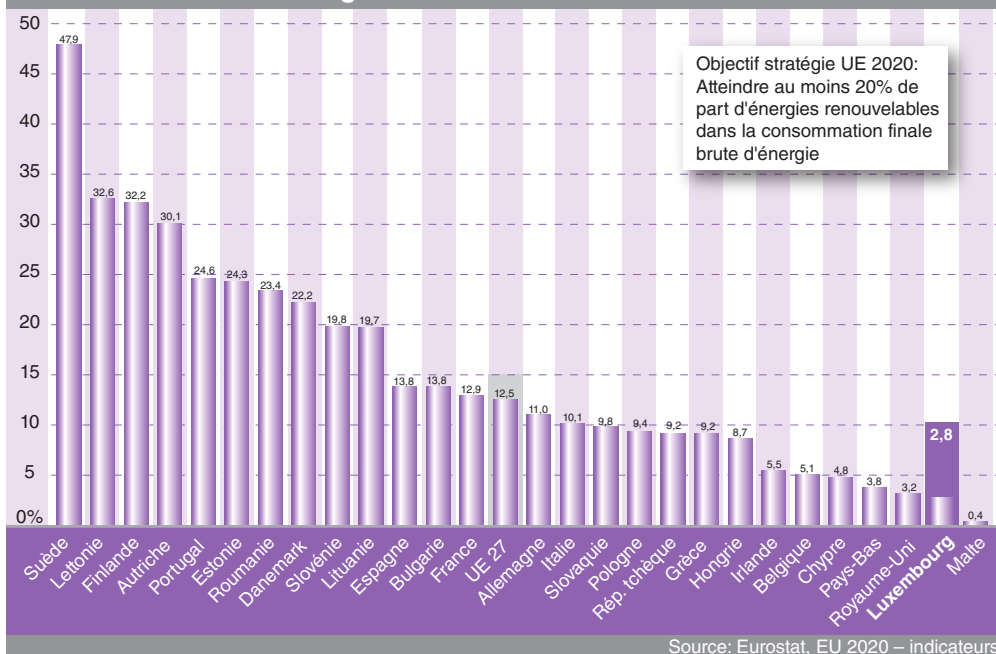


Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

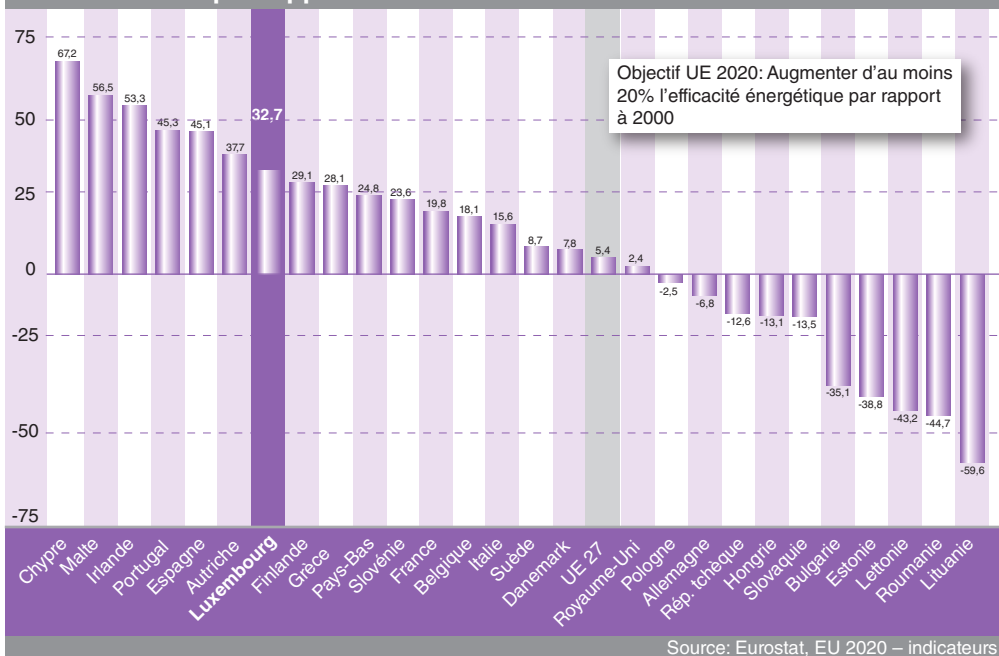
I. 5) Réduction constatée en 2010 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990



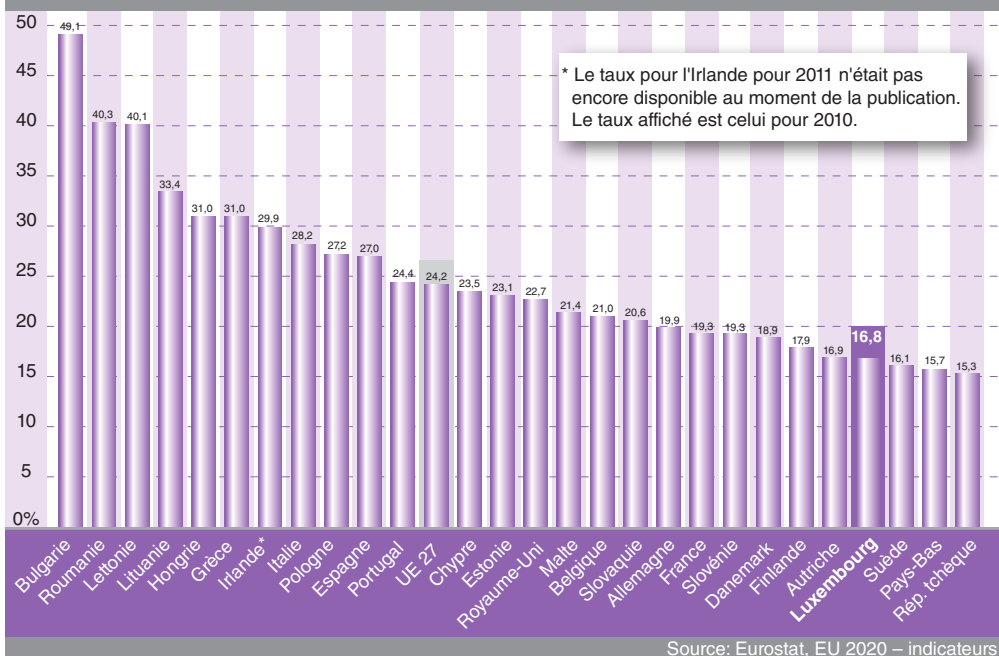
I.6) Part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale brute d'énergie dans l'UE 27 en 2011



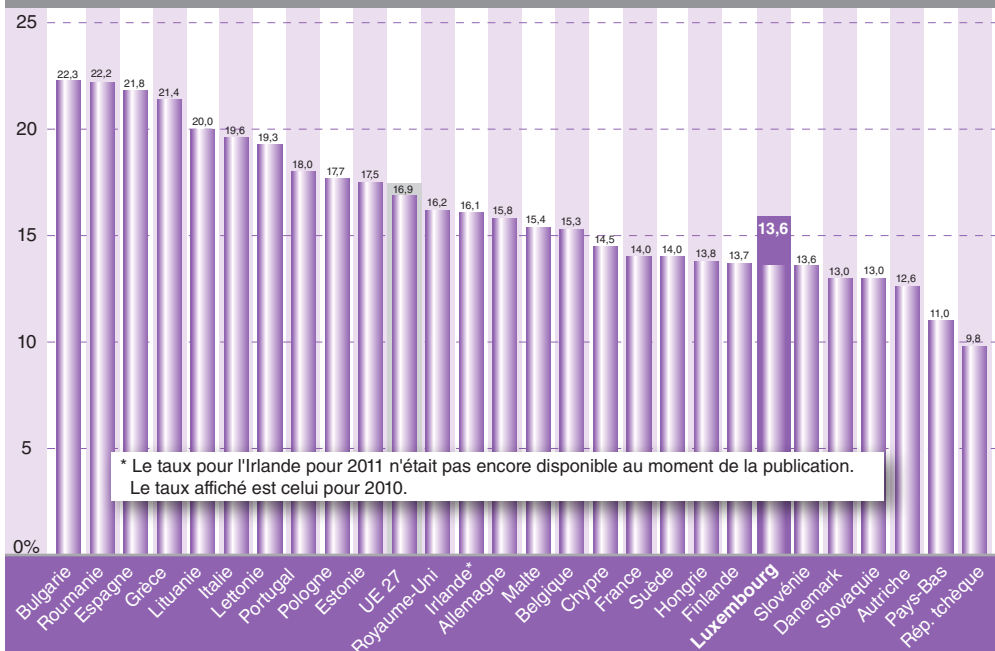
I.7) Economie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 27 en 2010 par rapport à 1990



I. 8) Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion dans l'UE en 2011

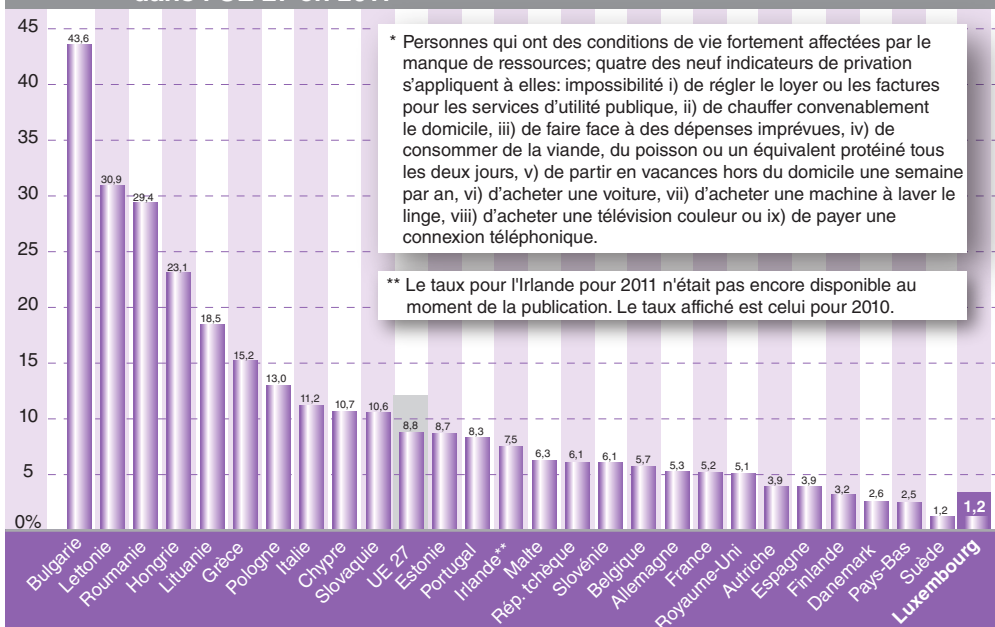


I. 9) Taux de risque de pauvreté monétaire* dans l'UE 27 en 2011



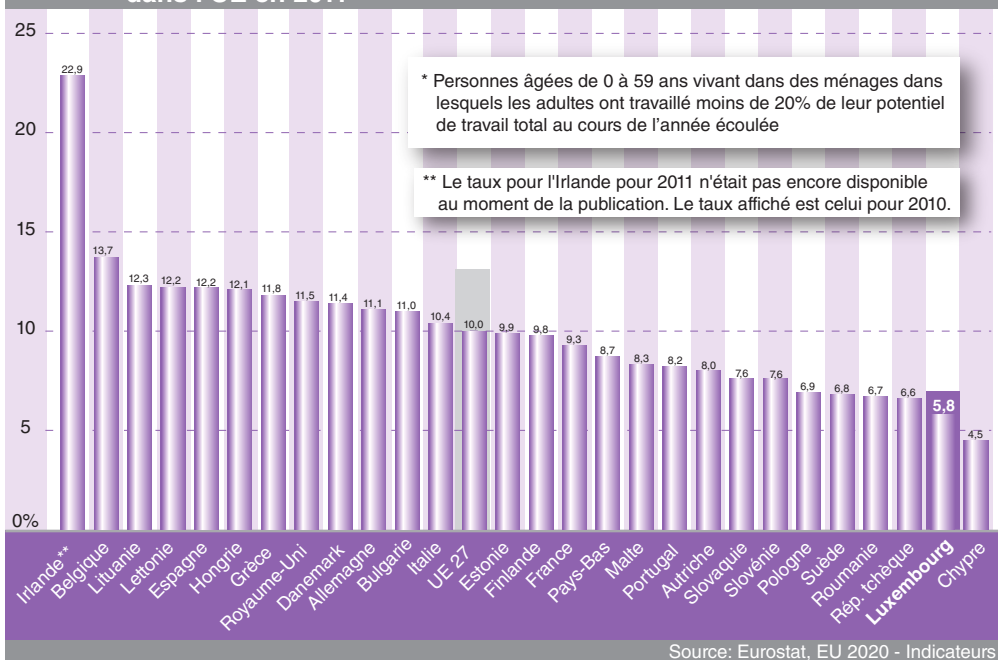
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

I. 10) Taux de personnes en situation de privation matérielle* dans l'UE 27 en 2011

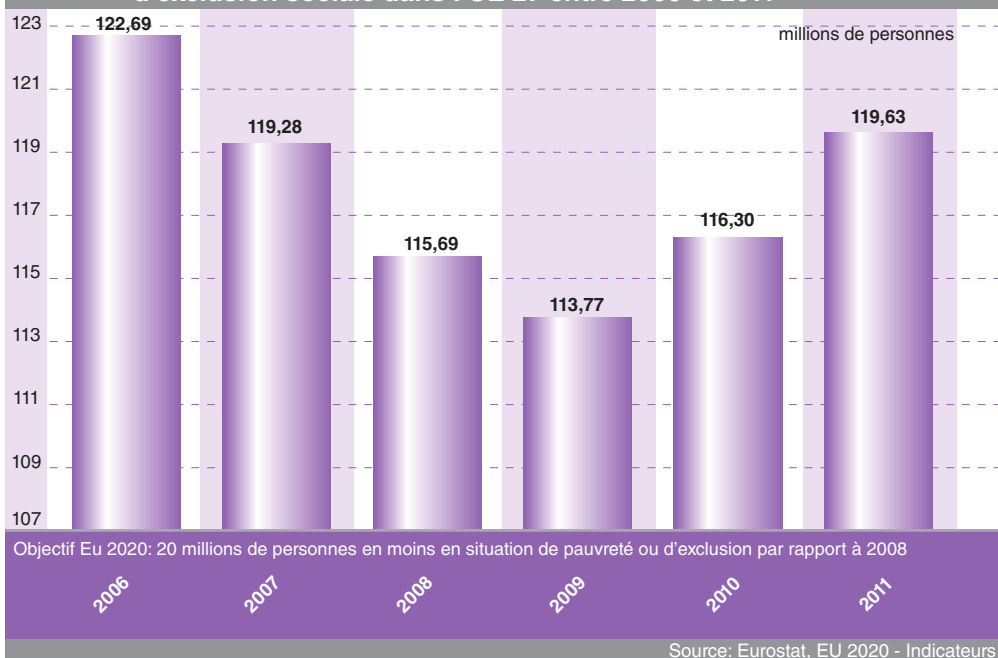


Source: Eurostat, EU 2020 - Indicateurs

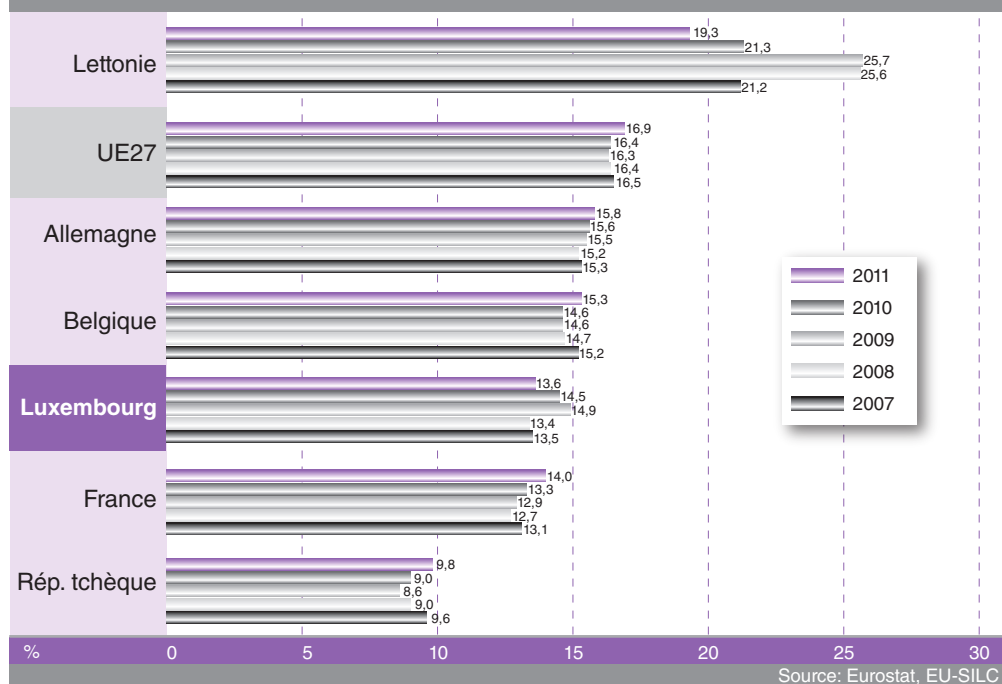
I. 11) Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi* dans l'UE en 2011



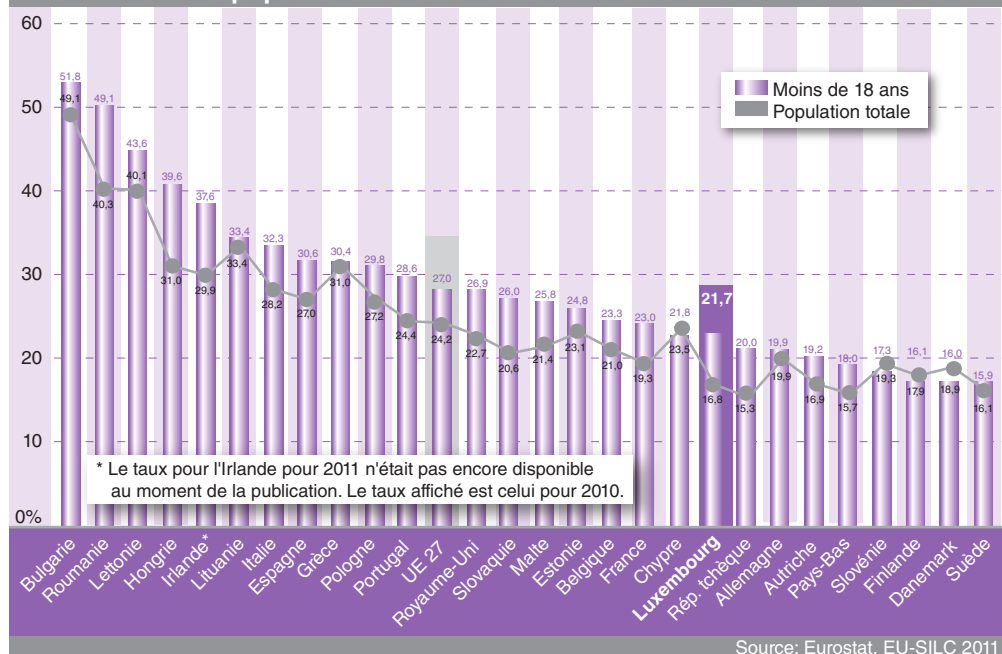
I. 12) Evolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 entre 2006 et 2011



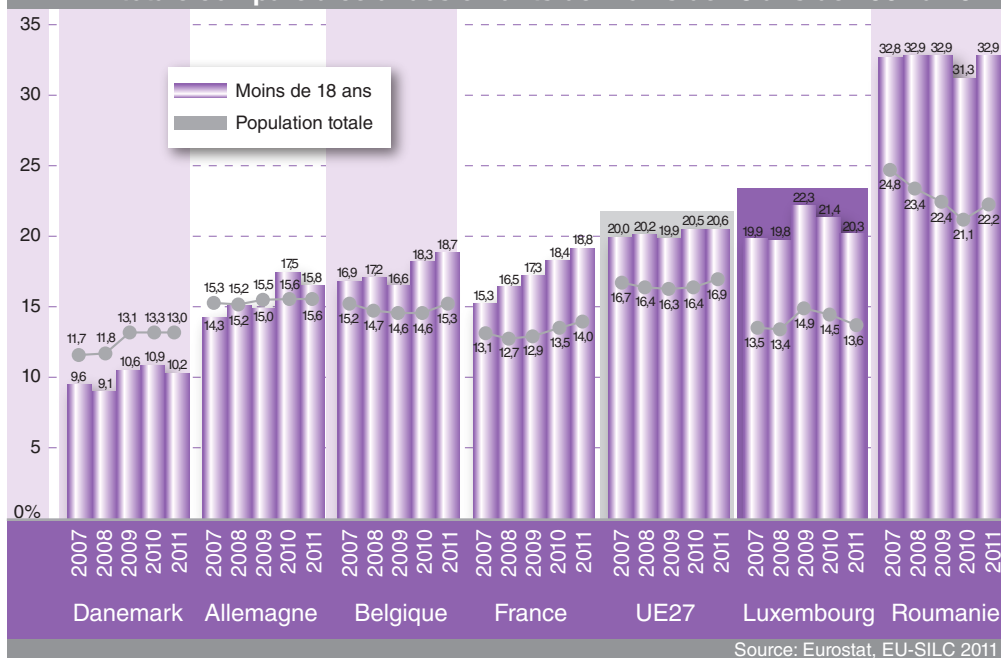
II. 1) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2007 à 2011



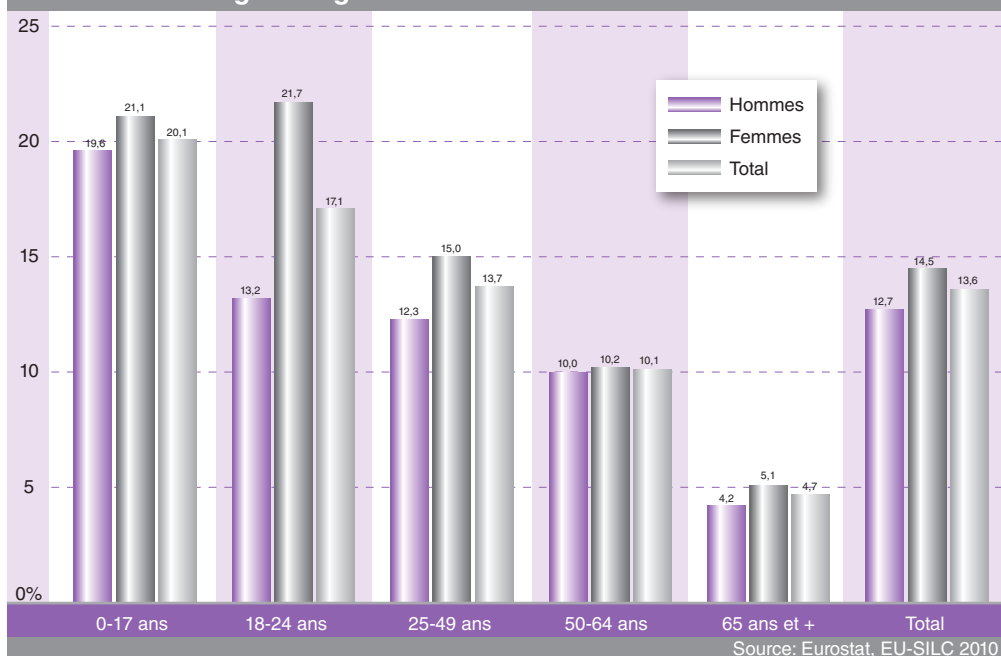
II. 2) Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 en 2011 population totale - enfants de moins de 18 ans



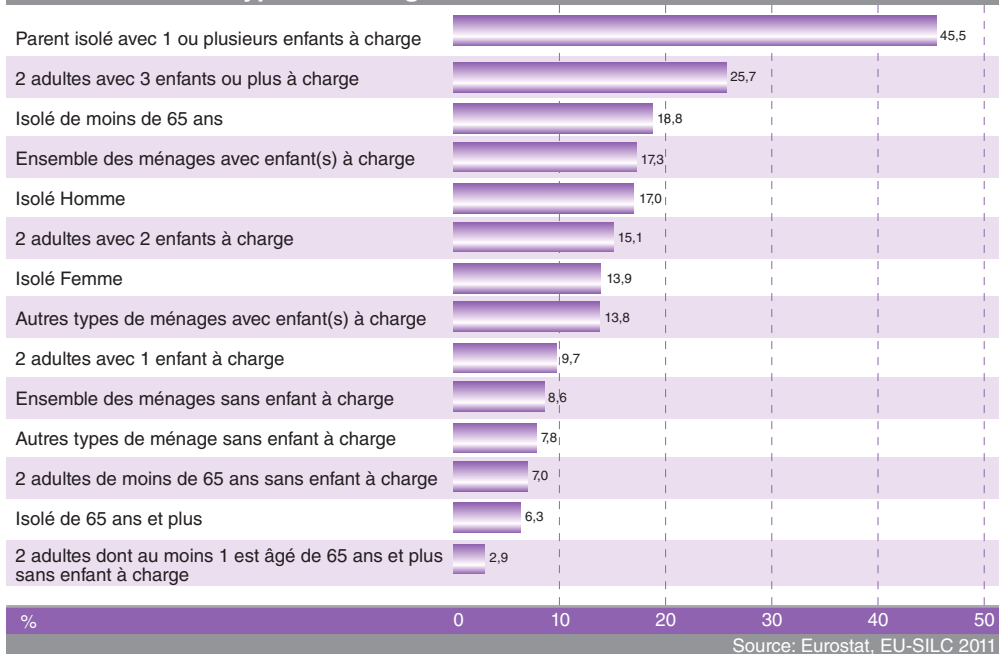
II.3) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2007 à 2011



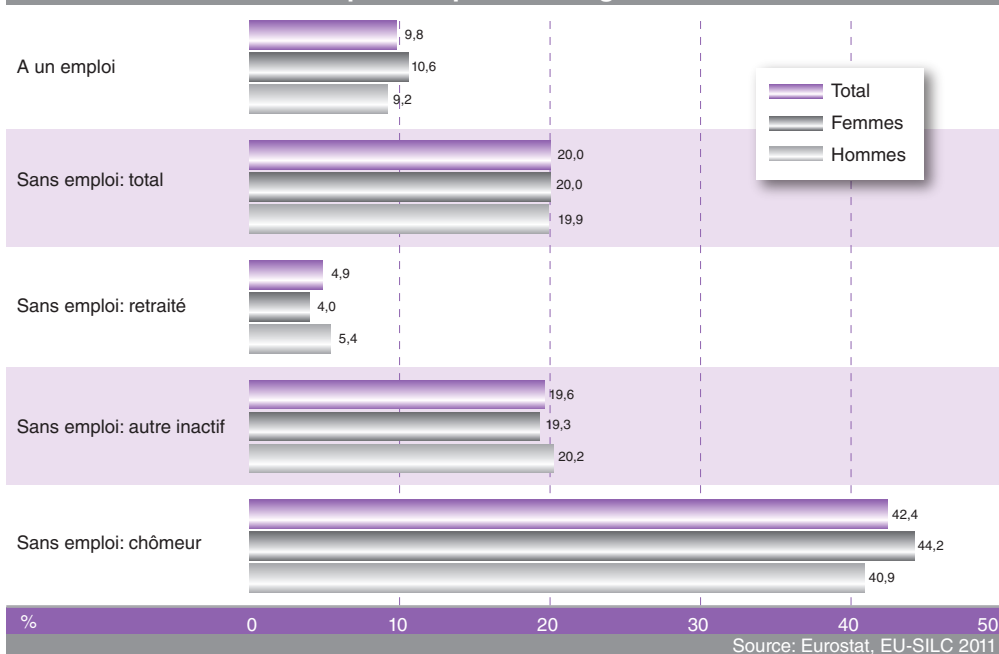
II. 4) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2011



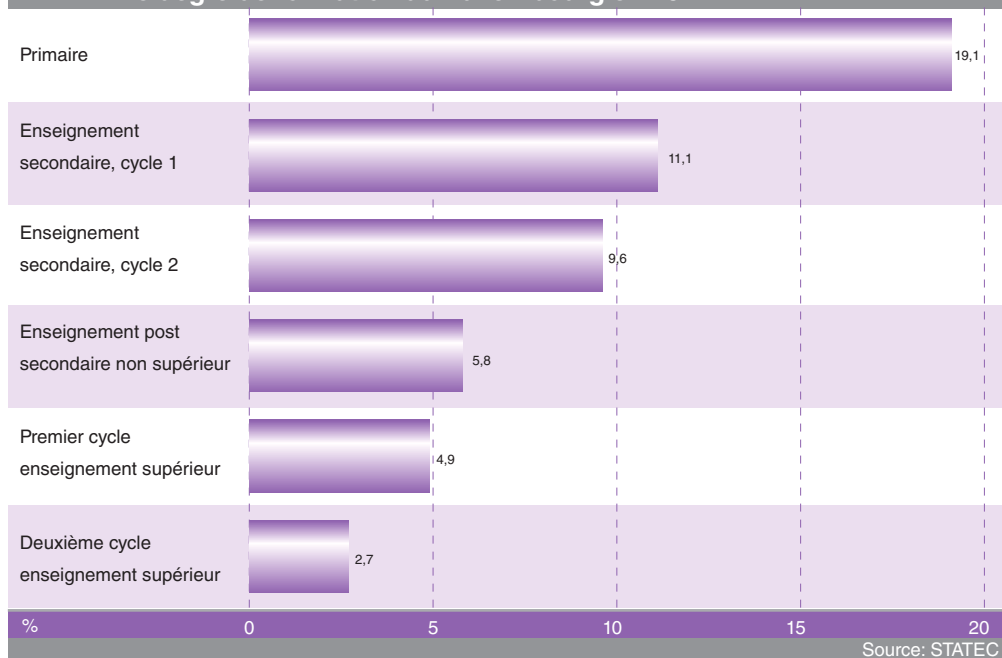
II. 5) Taux de risques de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2011



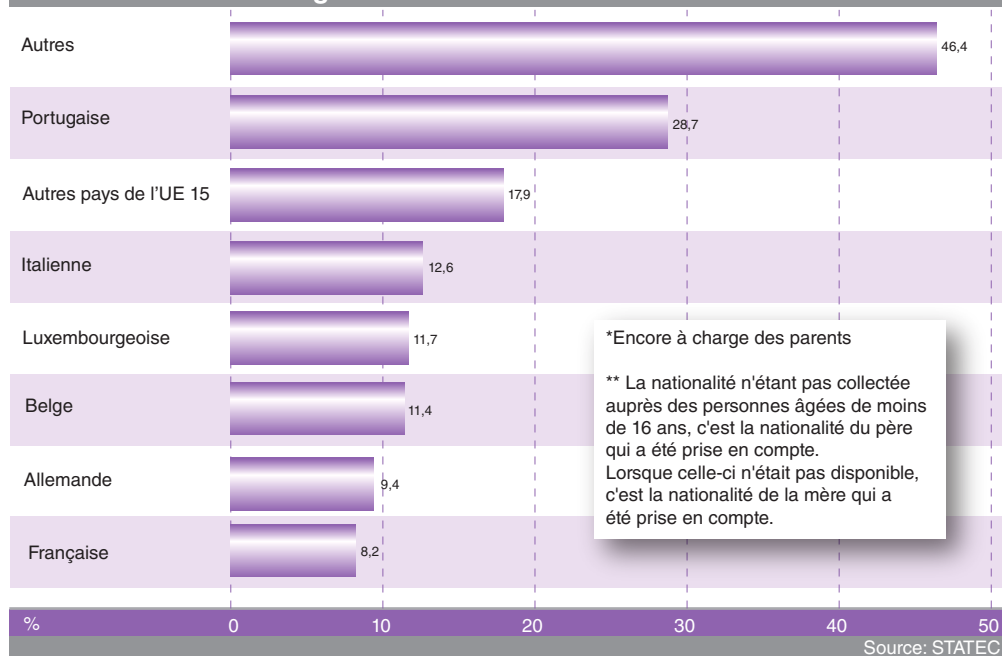
II. 6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2011



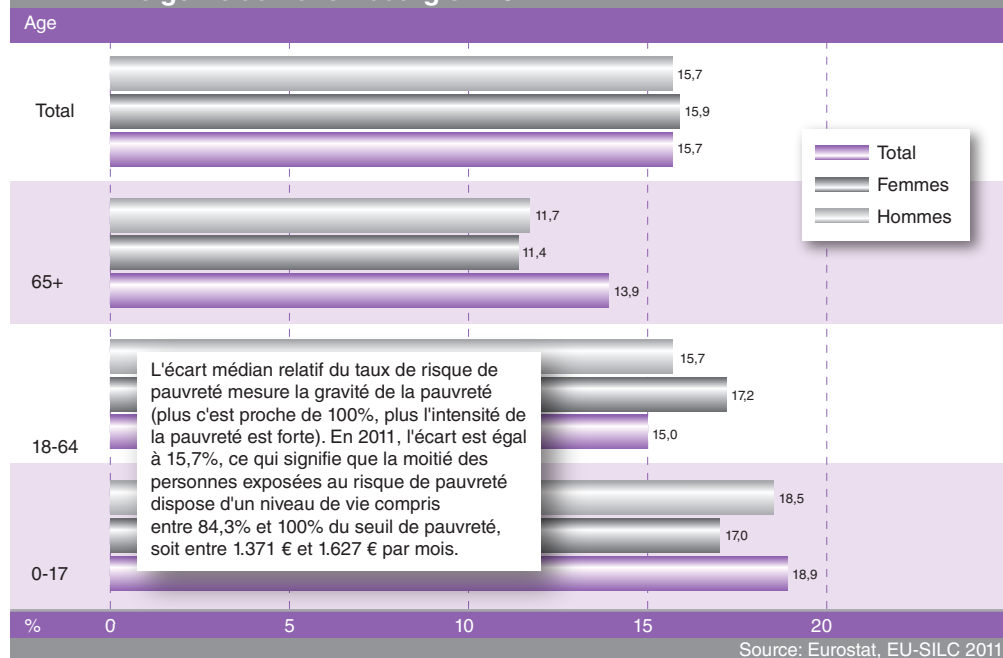
II. 7) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2011



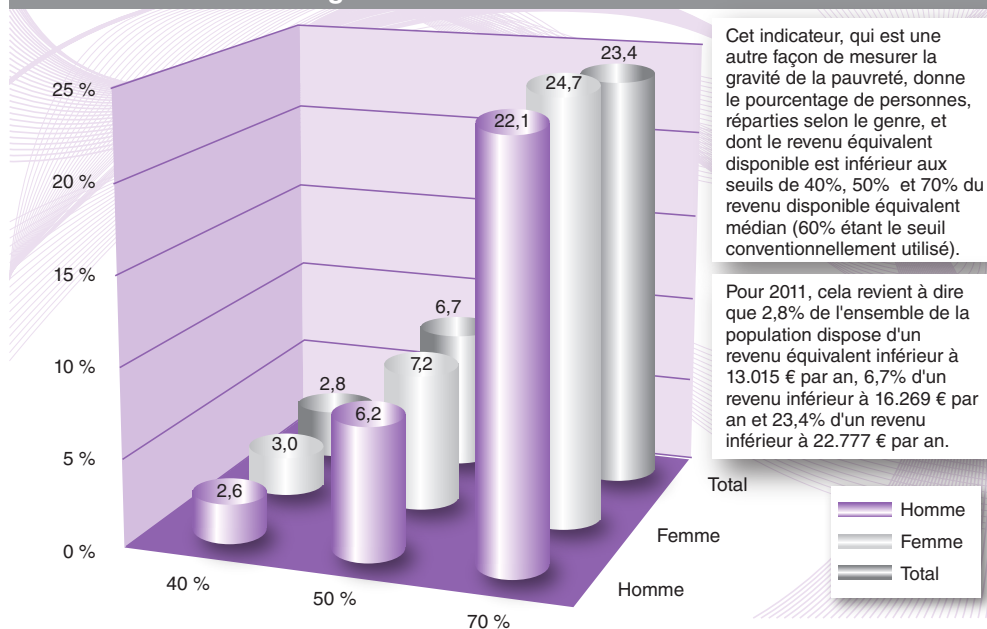
II. 8) Taux de risque de pauvreté des enfants* selon la nationalité** au Luxembourg en 2011



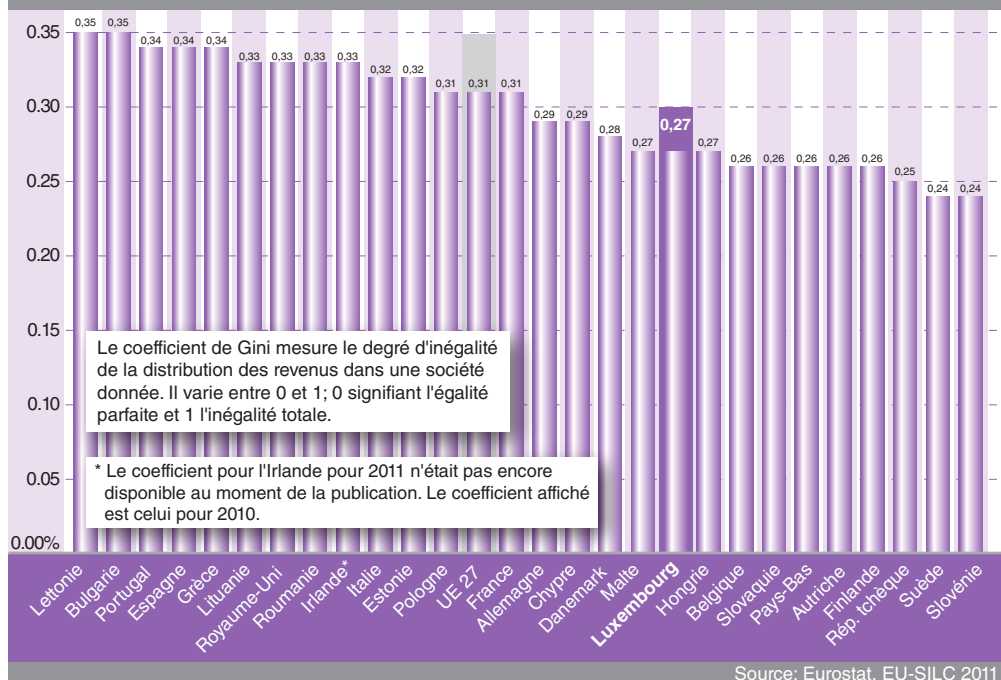
II. 9) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté selon le genre au Luxembourg en 2011



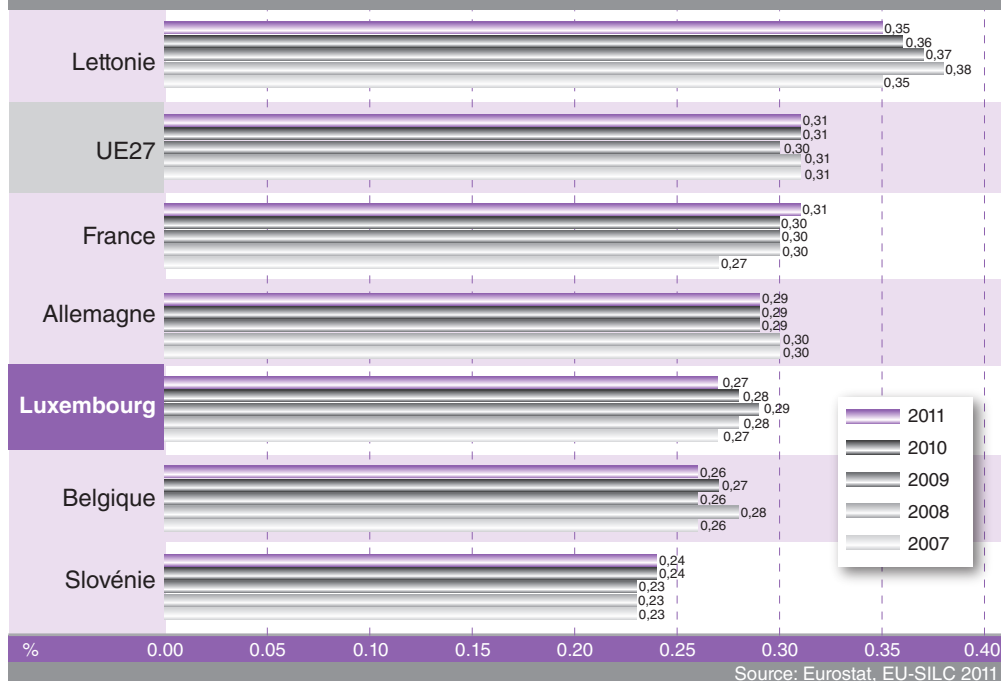
II. 10) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg 2011



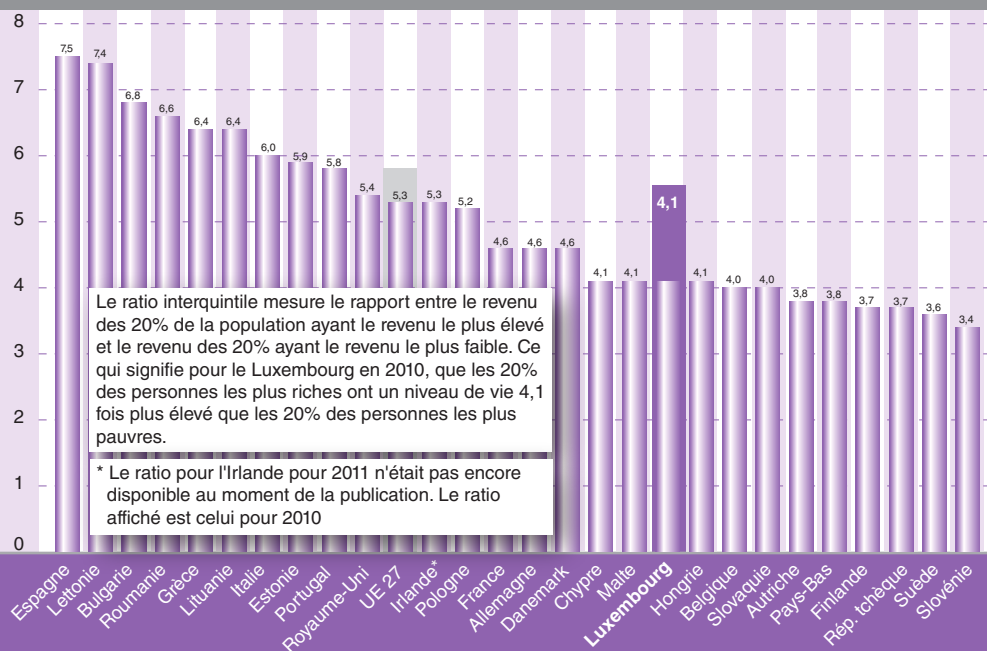
II. 11) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2011



II. 12) Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 27 de 2007 à 2011

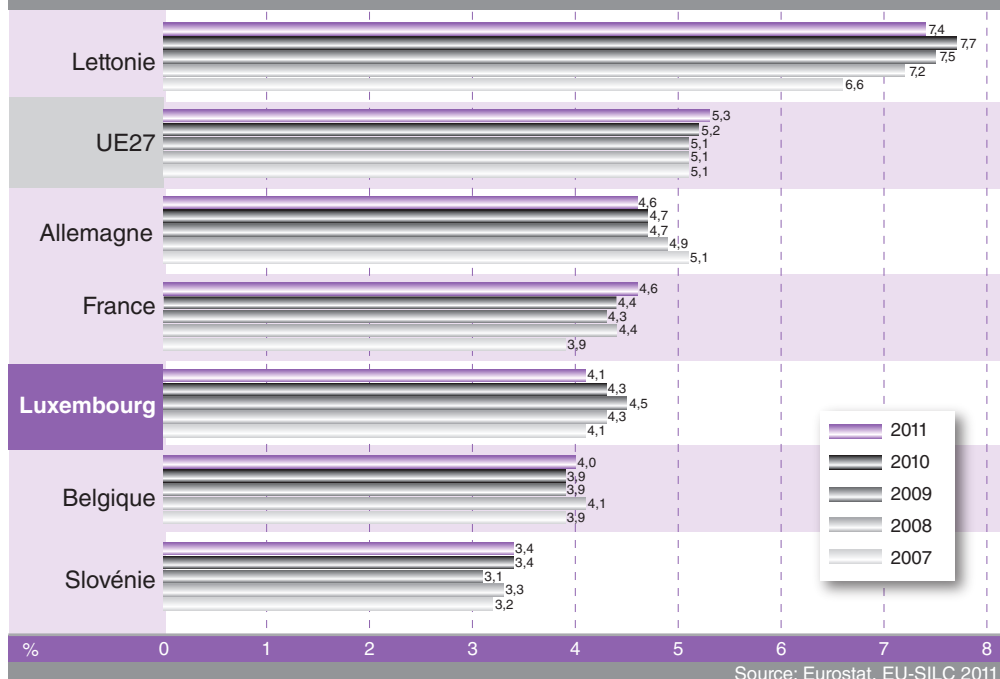


II. 13) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2011



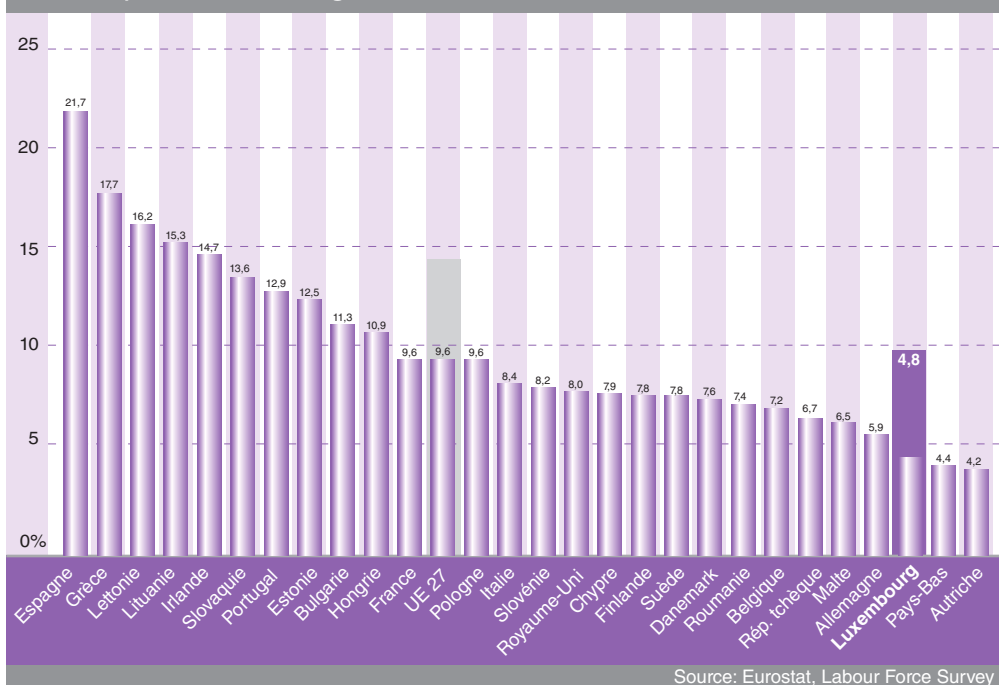
Source: Eurostat, EU-SILC 2011

II. 14) Evolution du ratio interquintile dans l'UE 27 de 2007 à 2011

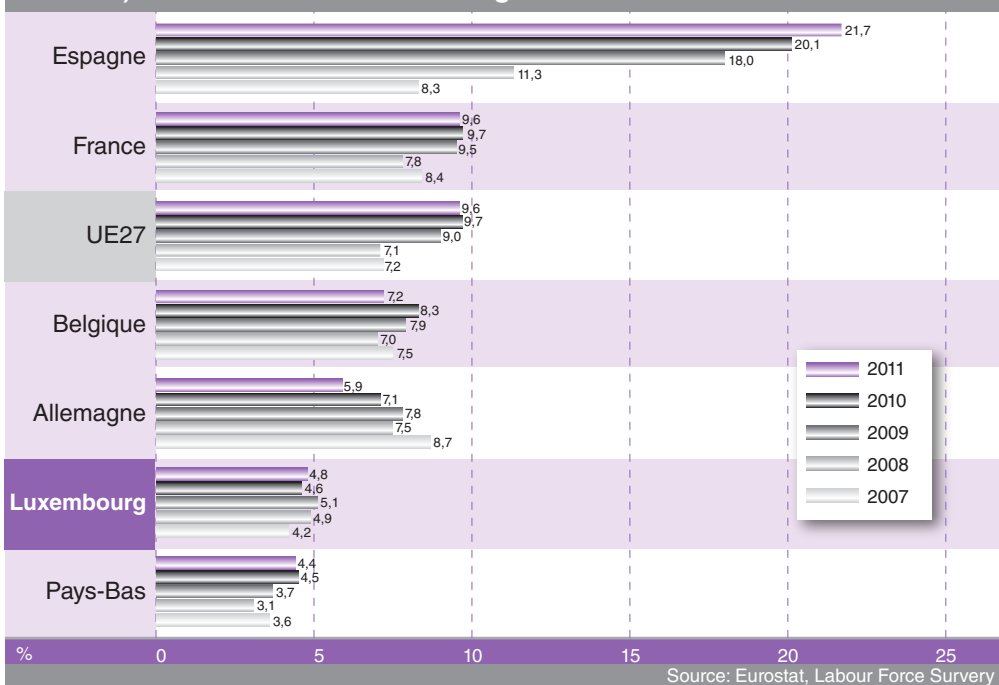


Source: Eurostat, EU-SILC 2011

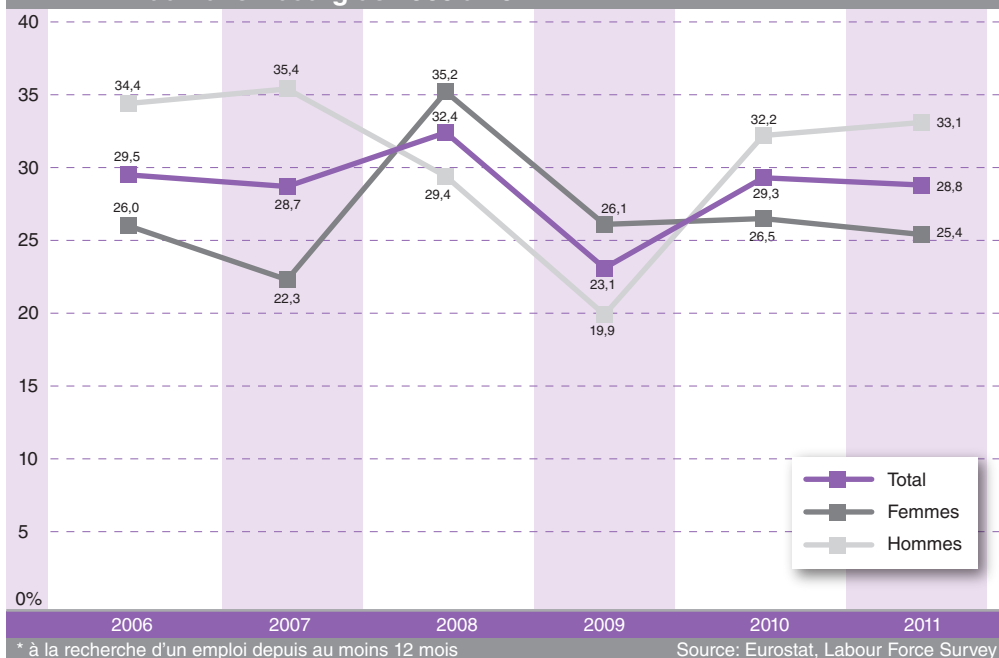
II. 15) Taux de chômage dans l'UE en 2011



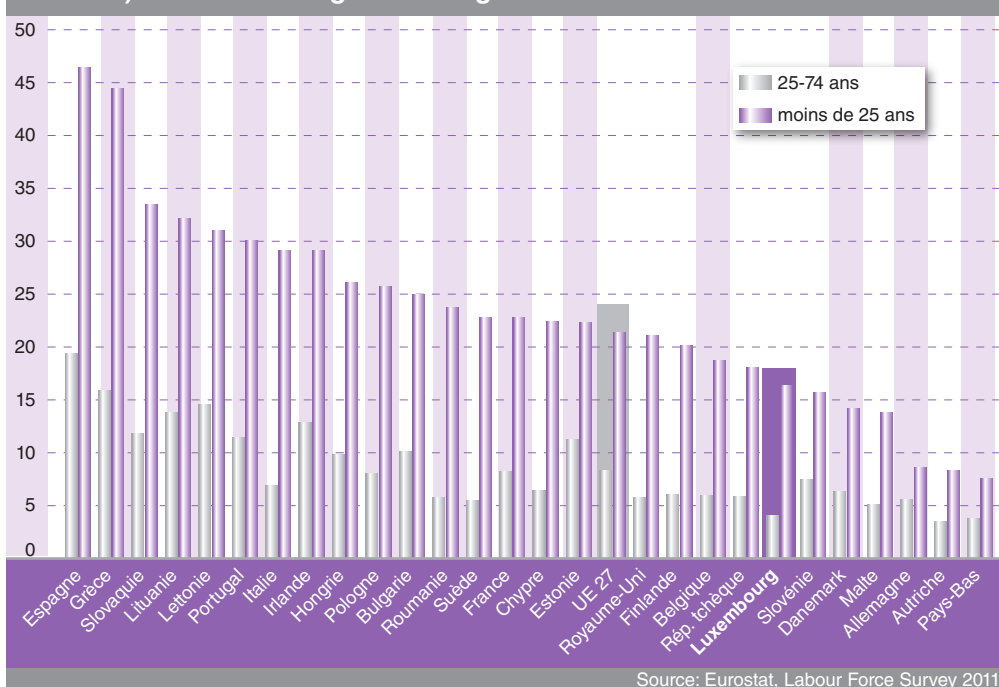
II. 16) Evolution du taux de chômage dans l'UE 27 de 2007 à 2011



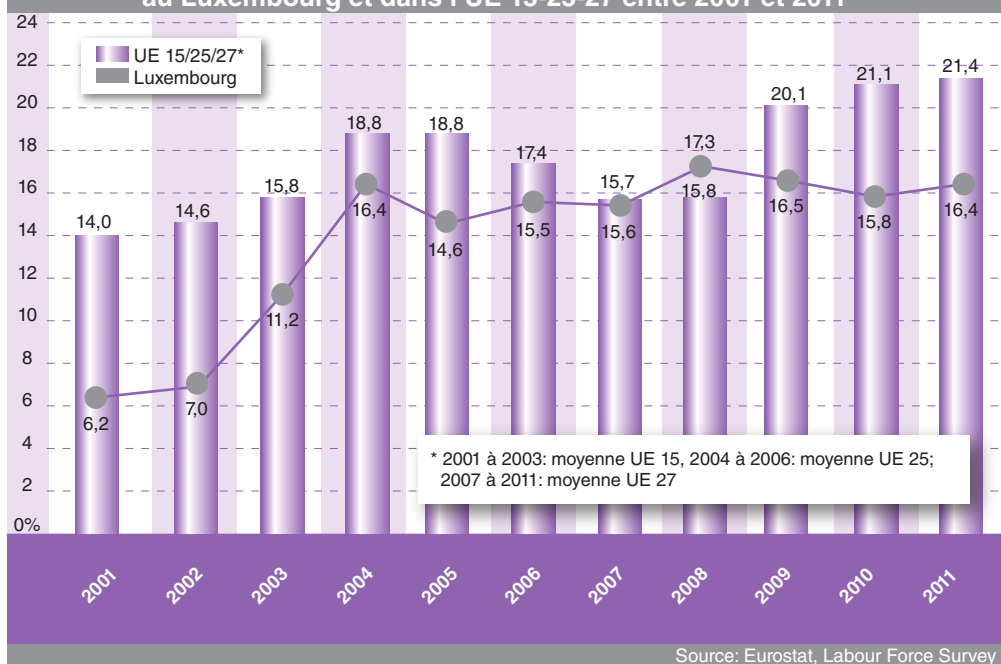
II. 17) Chômage de longue durée* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2011



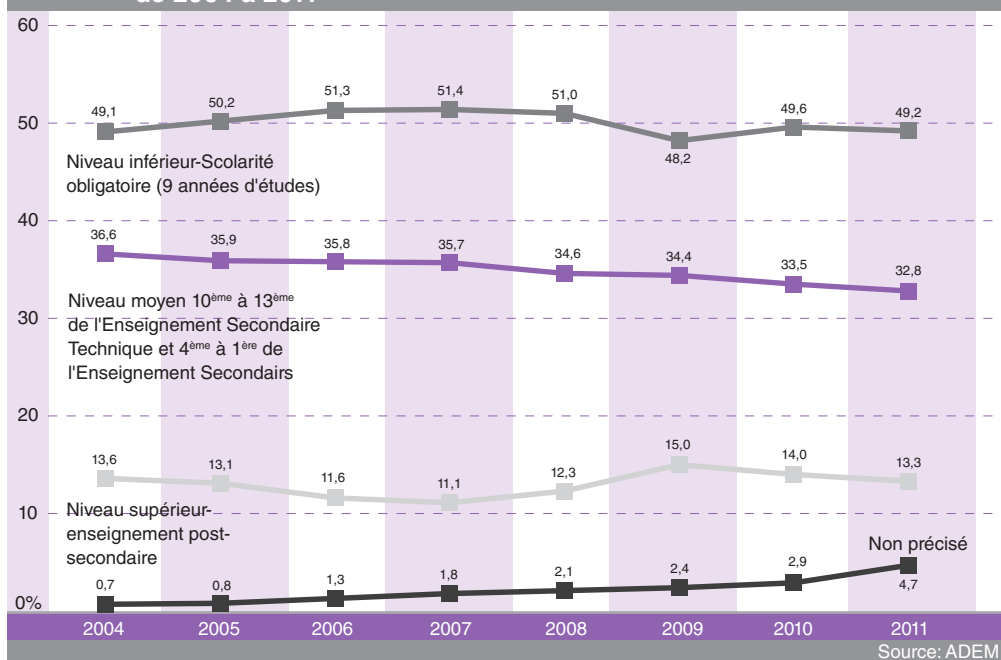
II. 18) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2011



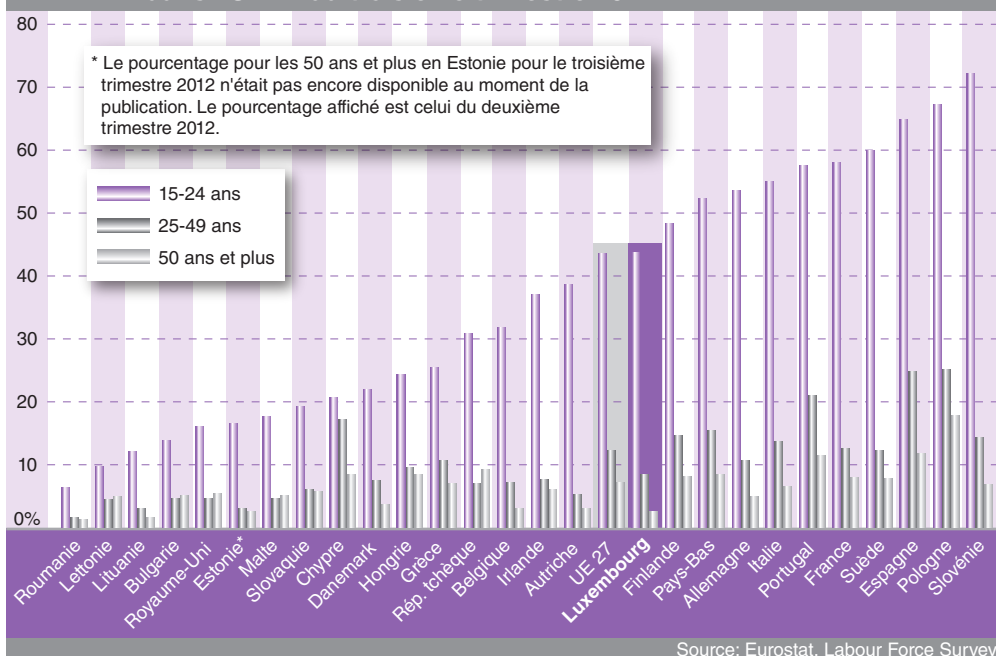
II. 19) Evolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 15-25-27 entre 2001 et 2011



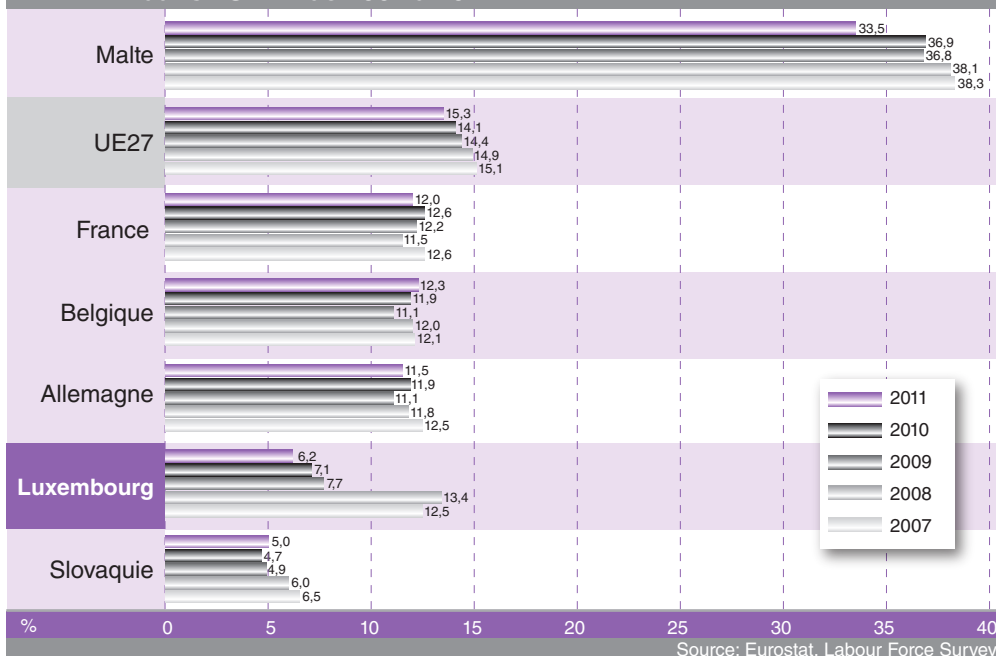
II.20) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2011



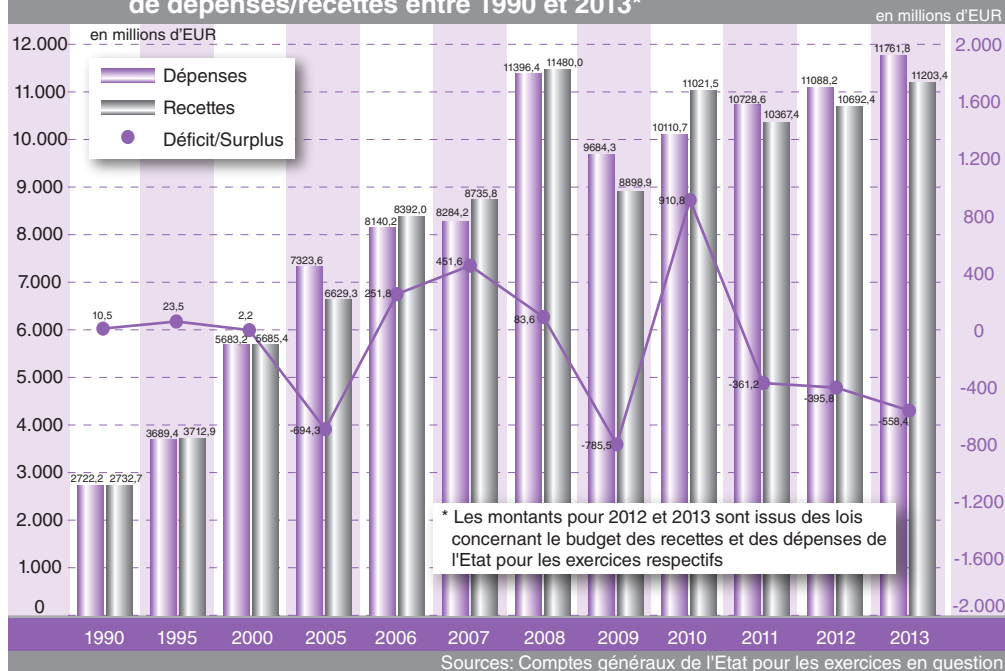
II. 21) Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 27 au troisième trimestre 2012



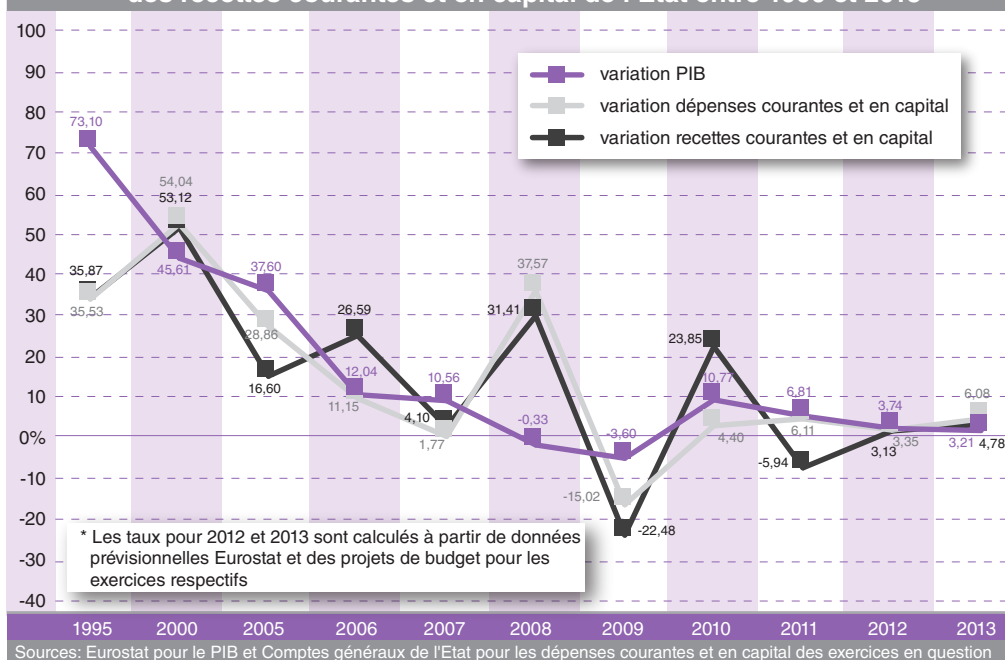
II. 22) Evolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 de 2007 à 2011



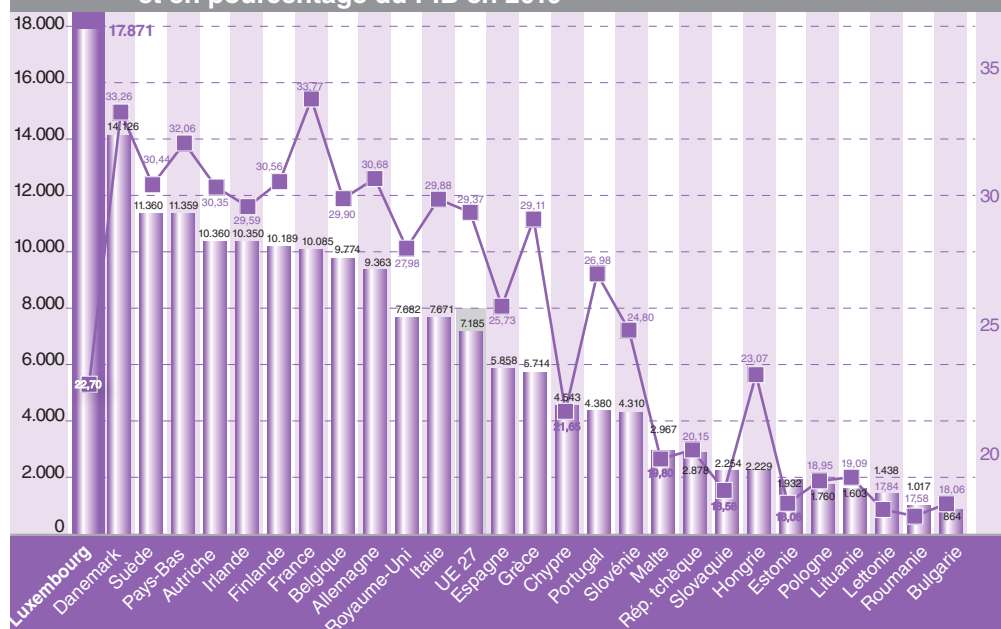
III.1) Dépenses et recettes courantes et en capital de l'Etat et excédent de dépenses/recettes entre 1990 et 2013*



III.2) Taux de variation du PIB au prix du marché, des dépenses et des recettes courantes et en capital de l'Etat entre 1990 et 2013*

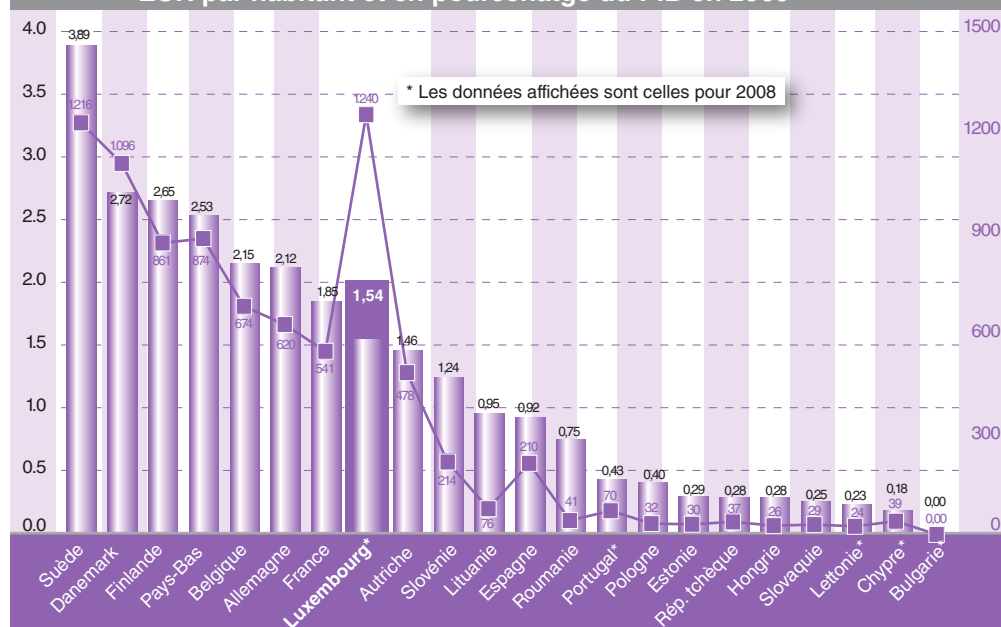


III. 3) Total des dépenses de protection sociale en EUR par habitant et en pourcentage du PIB en 2010



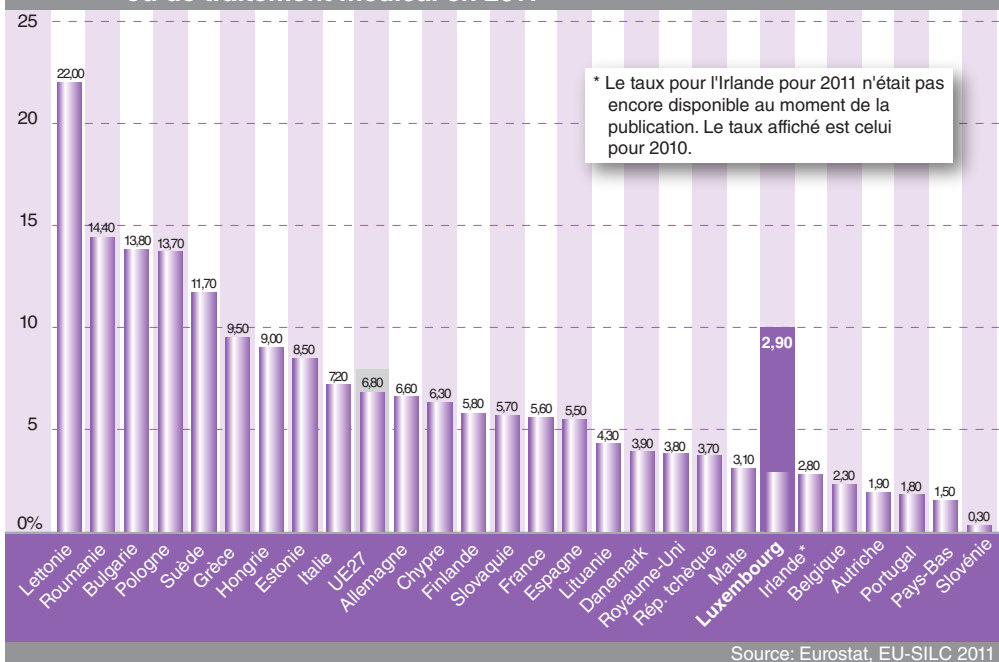
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

III. 4) Dépenses de santé pour les services de soins de longue durée en EUR par habitant et en pourcentage du PIB en 2009

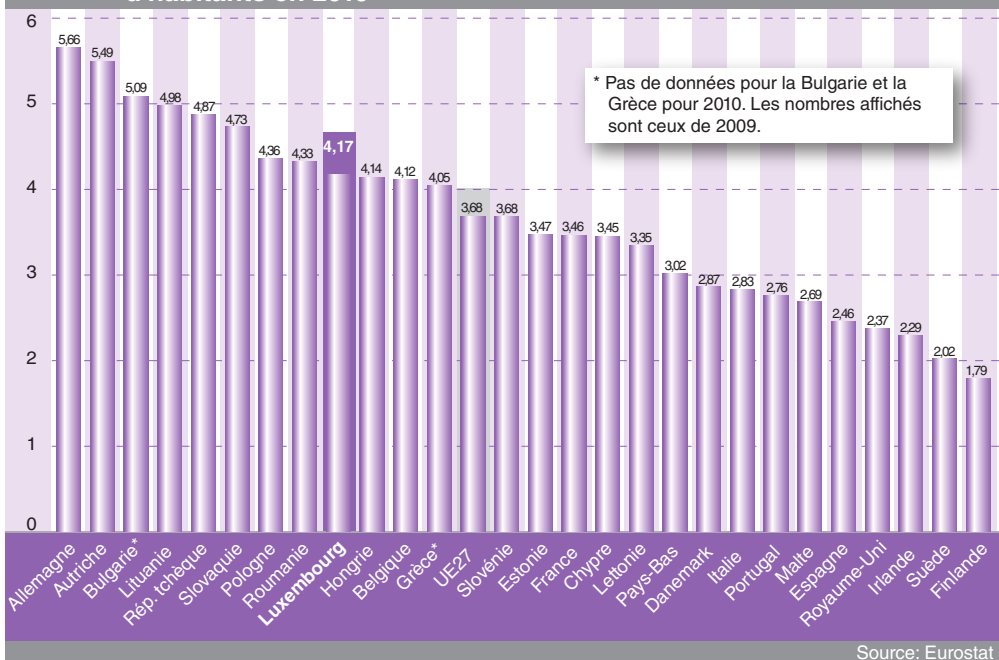


Source: Eurostat, EU-SILC 2010

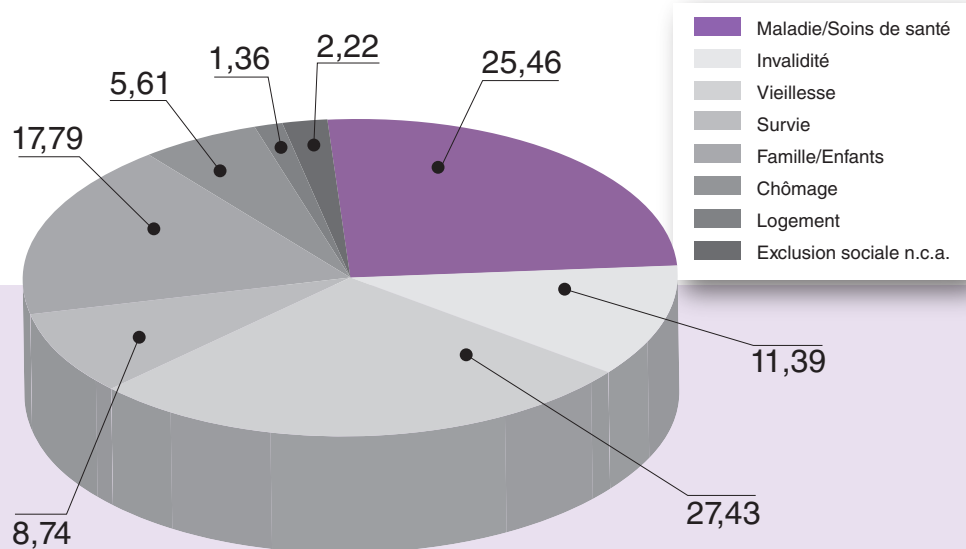
III.5) Taux de personnes exprimant un besoin non satisfait d'examen ou de traitement médical en 2011



III.6) Nombre de lits d'hôpital en soins curatifs par milliers d'habitants en 2010

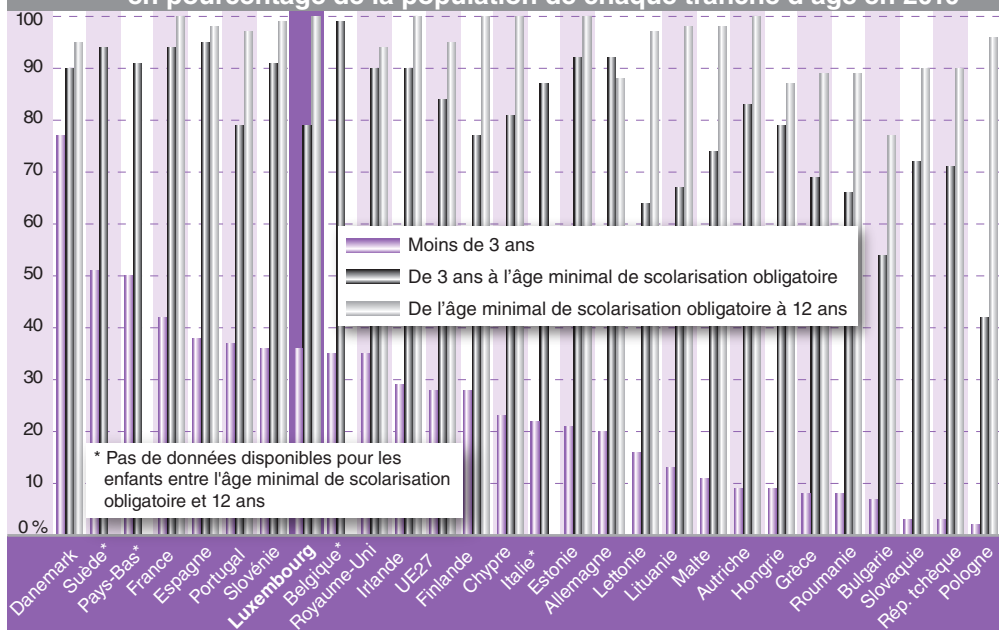


III.7) Prestations de protection sociale par fonction en pourcentage du total des prestations en 2010



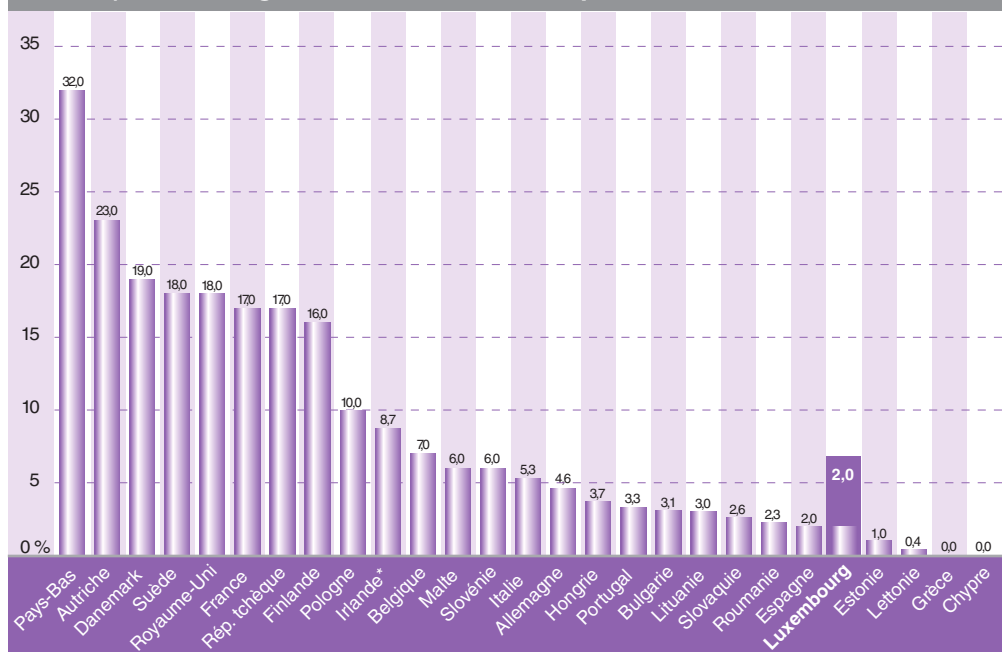
Source: Eurostat, EU-SILC 2010

III.8) Enfants dans le système formel de garde d'enfants par tranche d'âge en pourcentage de la population de chaque tranche d'âge en 2010



Source: Eurostat

III.9) Taux de logements sociaux dans le parc total d'habitations en 2008



Source: CECODHAS Housing Europe (2011), Housing Europe Review 2012

Autorenverzeichnis

CHRISTOPHER BANGERT

Leiter des Referats Sozialwirtschaft beim Deutschen Caritas Verband

CHARLES BERRANG

Maîtrise en sociologie, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

MARCO DA SILVA

Psychologue, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

PATRICK DE BUCQUOIS

Secretary General of Caritas in the Belgian French- and German-speaking Communities, Board member of Caritas Europa and President of the European Committee for Non-Profit Organizations (CEDAG)

NATHALIE GEORGES

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

RAYMOND HENCKS

Président du groupe permanent sur les services d'intérêt général auprès du comité économique et social européen

RENÉ KNEIP

Directeur social de Caritas Accueil et Solidarité asbl, membre du comité de direction
de Caritas Luxembourg

NATHALIE MOSCHETTI

Conseillère de direction, Chambre des salariés de Luxembourg

MICHAEL MÜLLER

Leiter der Hauptvertretung Brüssel des Deutschen Caritas Verbandes

STÉPHANE RODRIGUES

Maître de conférences (HDR) à l'Ecole de droit de la Sorbonne (Université Paris I
Panthéon Sorbonne), avocat au barreau de Bruxelles, cabinet Lallemand & Legros

DANIELLE SCHRÖNEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement,
Fondation Caritas Luxembourg

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, porte-parole de Caritas Luxembourg

R&D

Sozialalmanach 2007

Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit



DANIELLE SCHRONEN, 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

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.



R&D

Sozialalmanach 2008

Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2008

ISBN: 978-2-919974-04-7

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu

Kinderarmut existiert auch im reichen Luxemburg. Was bedeutet „Armutsrisiko“ und wie zeigt sich Armut bei Kindern? Welche Rolle spielt außerfamiliäre Betreuung? Welche Forderungen erwachsen aus den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und was wird von der „Maison Relais“ verlangt? Der Sozialalmanach 2008 legt die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit dar und zeigt Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf auf.

Der Sozialalmanach 2008 präsentiert sich als dreiteilige Publikation. Im ersten Teil wird die Entwicklung der sozialen Lage Luxemburgs von Mai 2007 bis April 2008 kommentiert. Der zweite Teil enthält Beiträge zum Schwerpunkt „Kinderarmut & Bildung“, beleuchtet aus nationalen sowie internationalen Perspektiven. Im dritten Teil sind wichtige Statistiken zusammengetragen.

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.



R&D

Sozialalmanach 2010

Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?



DANIELLE SCHRÖNEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2010

ISBN: 978-2-919974-07-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu

Die Wirtschaftskrise hat einige Steine ins Triebwerk des Luxemburger Modells katapultiert. Mehr denn je sind alle Akteure des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens gefragt, um mit neuen Ideen die Zukunft des Landes positiv zu beeinflussen.

Die Zukunft soll nachhaltiger gestaltet werden, da sind sich alle einig. Was das allerdings genau zu bedeuten hat, da gehen die Meinungen sehr weit auseinander. Einige meinen nur das Überleben eines eigentlich nicht nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, während andere das System in Frage stellen. Wenn zumindest erwiesen ist, dass Wachstum allein keinen Wohlstand für alle bringt, bleibt die daher notwendige Umverteilung eine schwierige Angelegenheit. Bleibt aber trotzdem die Frage des Wachstums: wir können uns ein energie- und ressourcenfressendes Wachstum überhaupt nicht leisten. Wie sollen nun die Wirtschaft der Zukunft und eine gerechte Verteilung des Wohlstands aussehen?



Sozialalmanach 2011

Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020



Diese Ausgabe dreht sich um die Zukunftsvorstellung und -kraft Luxemburgs im Horizont der 2020-Strategien. Es steht die Frage im Raum, ob Luxemburg noch in der Lage ist eine politische Vision zu formulieren und diese mit den Menschen, mit denen wir zusammenleben und -arbeiten umzusetzen! Große Anstrengungen werden von Seiten der Politik, ihrer Verwaltung, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft gemacht, um immer wieder zu kurzfristigen Lösungen und Kompromissen zu kommen. Der so genannte Sozial-Dialog soll nun wieder angekurbelt werden. Sind die altbewährten Rezepte noch ausreichend, um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern oder muss Luxemburg bereits heute zeigen, dass es kreative Lösungen zustande bringen kann und, im Geiste der europäischen Strategien, eine Wissensgesellschaft geworden ist, die es versteht mit seinen Ressourcen zu haushalten?

DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2011

ISBN: 978-2-919974-10-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

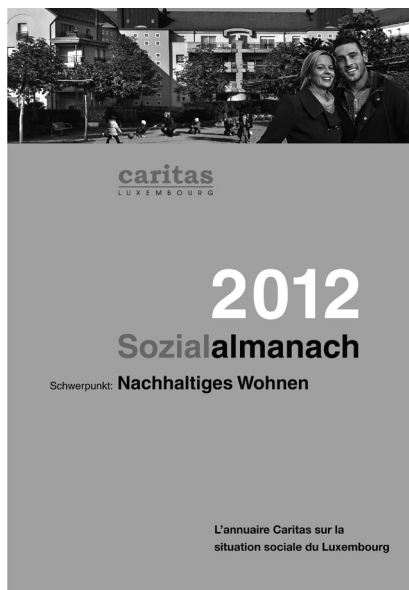
E-mail : caritas@caritas.lu



R&D

Sozialalmanach 2012

Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen



DANIELLE SCHRÖNEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2012

ISBN: 978-2-919974-11-5

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu

Luxemburg soll sparen, dabei wird Wohnen eine immer teurere Angelegenheit, nachhaltiges Wohnen erst recht. Stimmen in Gesellschaft und Politik vertreten: da mehr Menschen in Luxemburg wohnen wollen (Stichwort: Wirtschaftswachstum, Sozialabsicherung), müssten alle näher zusammenrücken, einerseits aus Naturschutz- und Energieeinspargründen, aber auch andererseits um das Wohnen an die Veränderungen in der Gesellschaft anzupassen. Die Diskussionen bleiben oft an quantitativen Elementen hängen, die fundamentalen Bedürfnisse der Menschen werden vielfach außer Acht gelassen und es wundert nicht, dass die Menschen sich nicht freiwillig in Verzicht üben wollen. Ist die Wohnqualität dabei nicht längst vielerorts auf der Strecke geblieben? Auf dem Weg zum europäischen Niedrigstenergiestandard ist die Luxemburger Gesellschaft gefordert sich der Frage anzunehmen: „Wie möchten wir künftig wohnen?“ Und die Politik ist gefordert, dass Wohnen in Zukunft wieder bezahlbar wird.



9 782919 974146

ISBN-13: 978-2-919974-14-6

Der Sozialalmanach 2013 der Caritas bringt Fragen zur sozialen Entwicklung Luxemburgs auf den Punkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général.

Das soziale Jahr April 2012 – April 2013 in Luxemburg

Sozialtransfers absichern, Rentenreform verbessern

Arbeitslosigkeit überwinden und Steuergerechtigkeit herbeiführen

Dem Staat die Mittel geben, die er für seine Aufgaben braucht

SSIG – Services sociaux d'intérêt général, beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven

Sozialdienste anders behandeln als rein wirtschaftliche Dienste

Staatliche Subventionen für Sozialdienste absichern

Öffentliche Ausschreibungen für soziale Dienstleister öffnen

Die soziale Entwicklung in Zahlen

Ziele der Strategie Europa 2020 werden verfehlt

Ungleichheiten vergrößern sich kontinuierlich seit 60 Jahren

Luxemburgs Sozialausgaben die höchsten in der EU

caritas
LUXEMBOURG

