



caritas
L U X E M B O U R G

2014

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Recht op Aarbecht**

L'annuaire Caritas sur la
situation sociale du Luxembourg

2014

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Recht op Aarbecht**

2014

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Recht op Aarbecht**

Sozialalmanach 2014

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

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

Tous droits réservés.

© Caritas Luxembourg

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

Conception graphique et impression: saint-paul luxembourg

Photo : © Claudine Bosseler, Studio C

Imprimé sur papier 100% recyclé

Mars 2014

ISBN: 978-2-919974-16-0

Inhalt

Vorwort 11

Introduction 13

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2013-2014

Robert Urbé..... 17

1. Die Erklärung zur Lage der Nation am 10. April 2013 19

2. Rückblick auf das Sozialjahr 2013-2014 31

3. Luxembourg 2020 43

4. Die Regierungserklärung vom 10. Dezember 2013 und das Regierungsprogramm
2013 53

5. Die Lage der Nation am Vorabend des 2. April 2014 75

Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement 93

Danielle Schronen Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen
Bildungssystem – Recht auf Arbeit und Recht auf Bildung? 95

Marco Hoffmann Après le déluge ? La politique du logement au Luxembourg 113

Nathalie Georges & Robert Urbé Le « Mëttelstandsbockel » : une chimère !? 127

Norry Schneider Zesummen an d’Zukunft 151

2. Teil

Recht op Aarbecht

beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven157

<i>Nicolas Schmit</i>	Préface : Pour une politique de revalorisation du travail159
<i>Lieve Fransen</i>	Social policy innovation in a social investment perspective165
<i>Rosemary Keenan</i>	Out of the Mouth of Babes: Unemployment, Underemployment, Job insecurity, low pay – The Voices of Children in Poverty177
<i>Georges Metz</i>	Les jeunes « NEET ».....187
<i>Pierre Weimerskirch</i>	Jugendarbeitslosigkeit in Luxemburg und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft199
<i>Mireille Zanardelli</i>	Les jeunes sur le marché de l'emploi au Luxembourg : leur place dans les flux de main-d'œuvre.213
<i>Stephan Hawlitzky, Jean Hoffmann, Carlo Koerner & Julie Ransquin</i>	Les mesures contre le chômage des jeunes223
<i>Birgit Fix</i>	Öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland – Der Beitrag der Caritas235
<i>Patrick Dury</i>	La sauvegarde de l'existence des salariés : Le Luxembourg a besoin de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage . . . 247
<i>Frédéric Mertz</i>	Travail et intégration des migrants au Luxembourg.....261
<i>Altay Manço</i>	Présence des travailleurs étrangers au Luxembourg et l'ethnostratification de l'emploi289
<i>Franz Clément & Pierre Gramme</i>	EURES : 20 années d'activité au Luxembourg315
<i>Elena Lasida</i>	Du droit à l'emploi au droit au travail. L'apport de l'économie sociale et solidaire.325
<i>André Reuter</i>	Créateur d'emplois et d'insertion329
<i>Paolo Pezzana</i>	Social Cooperatives and Job Creation347
<i>Bernard Gazier</i>	Employabilité et gestion des transitions personnelles et professionnelles : de l'injonction au partage361
<i>Catholic Church-Inspired Organizations</i>	Statement of Catholic Church-Inspired Organizations Related to Decent Work and the Post-2015 Development Agenda373

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen.....	379
---	-----

Marco Da Silva & Robert Urbé Note Introductive	381
--	-----

I. Indicateurs de la stratégie Europe 2020

I.1.1 Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2012 – Total.....	384
I.1.2 Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2012 – Femmes	384
I.1.3 Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2012 – Hommes.....	385
I.2.1 Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2012 – Total.....	385
I.2.2 Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2012 – Secteur public.....	386
I.2.3 Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2012 – Secteur privé.....	386
I.3.1 Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2012 – Total.....	387
I.3.2 Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2012 – Femmes.....	387
I.3.3 Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2012 – Hommes.....	388
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 2012 – Total	388
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 2012 – Femmes ...	389
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 2012 – Hommes ...	389
I.5 Réduction constatée en 2011 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990	390
I.6 Part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2011.....	390
I.7 Économie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 27 en 2011 par rapport à 1990	391
I.8 Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 en 2012	391
I.9 Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2012.....	392
I.10 Taux de personnes en situation de privation matérielle dans l'UE 27 en 2012	392
I.11 Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi dans l'UE 27 en 2012	393

I.12	Évolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 entre 2006 et 2012.....	393
II.	Autres indicateurs importants	
II.1	Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2007 à 2012	394
II.2	Taux de risque de pauvreté ou exclusion sociale de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2012	394
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 2012.....	395
II.4	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2012	395
II.5	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2012.....	396
II.6	Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2012.....	396
II.7	Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2012.....	397
II.8	Taux de risque de pauvreté des enfants selon la nationalité au Luxembourg en 2012.....	397
II.9	Écart médian relatif du taux de risque de pauvreté selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2012	398
II.10	Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2012....	398
II.11	Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2012.....	399
II.12	Évolution du coefficient de Gini dans l'UE 27 de 2007 à 2012	399
II.13	Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2012	400
II.14	Évolution du ratio interquintile dans l'UE 27 de 2007 à 2012.....	400
II.15	Taux de chômage dans l'UE 28 en 2013	401
II.16	Évolution du taux de chômage dans l'UE 27/28 de 2007 à 2013.....	401
II.17	Chômage de longue durée en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2012	402
II.18	Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 28 en 2013	402
II.19	Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 15/25/27 entre 2001 et 2013.....	403
II.20	Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2012..	403
II.21	Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 28 au troisième trimestre 2013	404
II.22	Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 de 2007 à 2012	404

III.	Indicateurs sur le marché du travail	
III.1	Nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM (par 100) et de conseillers orienteurs affectés au service placement de l'ADEM entre 2001 et 2012.....	405
III.2	Evolution du nombre de postes vacants déclarés et de dossiers clôturés pour demandeurs d'emploi assignés par l'ADEM entre 2006 et 2012	405
III.3	Evolution du taux d'emploi salarié de nationalité étrangère au Luxembourg de 1995 à 2013	406
III.4	Emploi total par nationalité dans l'UE 27 en 2012.....	406
III.5	Demandeurs d'emploi résidents par emploi recherché entre 2004 et 2013	407
III.6a	Répartition de l'emploi salarié selon la branche d'activité entre 1998 et 2008 .	407
III.6b	Répartition de l'emploi salarié selon la branche d'activité entre 2008 et 2013 .	408
III.7	Evolution de l'emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total entre 1985 et 2012.....	408
	 Autorenverzeichnis	 411

Vorwort

Die Redaktion und das Erscheinen des Sozialalmanachs ist jedes Jahr für Caritas Luxemburg eine hektische Zeit, aber es ist auch eine wichtige Zeit. Wichtig deshalb, weil der Sozialalmanach in komprimierter Form jedes Jahr auf den Punkt bringt, was Caritas aus dem Blickwinkel der Verwundbaren, der zu kurz Gekommenen, der Schwächeren in der Gesellschaft an den politischen Entscheidungen positiv und negativ findet. Es werden aber auch Vorschläge gemacht, die das Los derjenigen, für die wir uns stark machen und für die wir die Stimme erheben, unserer Auffassung nach verbessern könnten.

Somit ist der Sozialalmanach für uns der Versuch, unseren Teil an Verantwortung zu tragen und zu helfen, dass dieses Land lebenswert ist und bleibt, und zwar für alle die hier leben wollen. Als Hilfswerk nicht nur Dienste anbieten, die den Minderbemittelten Erleichterung und Unterstützung bieten, sondern auch die Stimme erheben, stellvertretend für all jene die keine Stimme (mehr) haben, oder deren Stimme nicht gehört wird, das ist unsere Aufgabe. Dabei heißt „stellvertretend“ weder einen Alleinanspruch vertreten, noch verzichten wir dabei auf die Teilnahme und Partizipation derjenigen, in deren Namen wir unsere Stimme erheben.

Als der katholischen Kirche zugehöriges Hilfswerk folgen wir dabei nicht nur deren jahrhunderte alten Tradition und Lehre, sondern orientieren uns ebenfalls an den wegweisenden Enzykliken Papst Benedikt des XVI sowie an dem beispielhaften Auftreten seines Nachfolgers, Papst Franziskus.

Wenn Franziskus schreibt: „Diese Wirtschaft tötet. Es ist unglaublich, dass es kein Aufsehen erregt, wenn ein alter Mann, der gezwungen ist, auf der Straße zu leben, erfriert, während eine Baisse um zwei Punkte in der Börse Schlagzeilen macht. Das ist Ausschließung. Es ist nicht mehr zu tolerieren, dass Nahrungsmittel weggeworfen werden, während es Menschen gibt, die Hunger leiden. Das ist soziale Ungleichheit. Heute spielt sich alles nach den Kriterien der Konkurrenzfähigkeit und nach dem Gesetz des Stärkeren ab, wo der Mächtigere den Schwächeren zunichtemacht...“, so interpelliert das uns, und wir sind gefordert, die Situation hier bei uns in diesem Lichte zu betrachten. Dann müssen wir unsere Stimme erheben und darauf hinweisen, dass es nicht bei den Familien mit Kindern ist, wo

als erstes gespart werden soll; dass es nicht der soziale Mindestlohn oder das RMG sind, welche zu hoch sind, sondern dass die Wohnungskosten den Menschen hier im Lande das Leben schwer machen. Dass nicht soziale Kälte eine lebenswerte Zukunft sichert, sondern Solidarität und soziale Kohäsion, und dass der Maßstab für moralisches Handeln nicht das Wohlergehen der Wirtschaft, sondern dasjenige der Menschen im Blick hat.

So werden wir nicht müde werden, unsere Stimme dort zu erheben, wo wir den Eindruck haben, dass die Ziele des gemeinsamen Handelns zurechtgerückt werden müssen.

Marie-Josée Jacobs

Präsidentin von Caritas Luxemburg

Introduction

Dans cette 8^e édition du Sozialalmanach de Caritas Luxembourg nous vous présentons quelques nouveautés. En premier lieu, le rang des éditeurs se présente plus étoffé, plus rajeuni et plus féminin avec la venue de Nathalie Georges. Ensuite après deux années (2012 et 2013) sans préface du président suite au départ d'Erny Gillen pour devenir vicaire général de l'archevêché de Luxembourg¹, cette édition débute de nouveau par la préface de notre nouvelle présidente, Marie-Josée Jacobs, en fonction depuis la fin 2013. Troisième nouveauté, alors indépendante de nous celle-là, est que nous sortons de presse, comme les années précédentes, juste avant la déclaration du Premier ministre sur l'Etat de la nation, mais que cette année-ci, le Premier ministre a changé suite aux élections anticipées du 20 octobre 2013 et à la formation d'un nouveau gouvernement qui a prêté serment le 4 décembre 2013. Bien que l'ancien Premier ministre n'ait pas toujours suivi les voies que nous avons proposées dans nos colonnes, il y a eu quand-même l'une ou l'autre proposition qui a fini par trouver son entrée en politique factuelle. Comme nous continuerons d'adopter la même position critique envers non pas les personnes, mais les politiques du gouvernement et de son Premier ministre, nous attendons de la part des gouvernants une position similaire de celle de l'ancien gouvernement : ouverture et écoute. Ceci d'autant plus que nombre d'entre eux, pendant les temps qu'ils siégeaient en opposition, ont à maintes reprises sorties des idées développées dans notre Sozialalmanach pour les présenter à la chambre des députés, peut-être pas en les adoptant, mais au moins pour les brandir envers le gouvernement d'antan.

Nous allons continuer de toute façon d'accompagner la politique du gouvernement et de formuler nos remarques, avis et propositions du point de vue de ceux qui se trouvent en bas de l'échelle de notre société : c'est toujours l'option préférentielle pour les pauvres² qui nous guide. Ceci nous amène des fois à des formulations qui ne seront pas partagées par toute la population luxembourgeoise, mais pour nous, il reste clair que la solidarité envers

1 Tout en restant président de Caritas Europa et 1^{er} vice-président de Caritas Internationalis pour le reste de la période de ces mandats jusqu'en 2015.

2 Voir p.ex le Compendium de la Doctrine sociale de l'Église, édité par le Conseil Pontifical « Justice et Paix » (2005), Vatican.

les plus démunis doit toujours exiger des sacrifices de la part de ceux qui non seulement ont plus, mais qui ont en abondance. Et dans notre société, ceci est certes vrai pour le décile le plus riche de la population, mais cela vaut aussi pour ce qu'on est convenu d'appeler les classes moyennes, concept discuté aussi dans cette édition³.

Tradition oblige, nous présentons ce Sozialalmanach toujours en trois parties. Tandis que la troisième partie présente des statistiques destinées à soutenir les arguments avancés ou simplement pour documenter l'évolution (Indicateurs en relation avec la stratégie Europe 2020, autres indicateurs importants relatifs à la pauvreté, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale et la protection sociale, ainsi qu'un nombre de statistiques en lien direct avec notre thème principal de cette année : le droit au travail. La deuxième partie concerne plus précisément ce thème principal ou thème phare (Schwerpunktthema).

La première partie cependant se réfère plus particulièrement au Luxembourg. Dans son premier compartiment qui est un reflet de l'année sociale 2013-2014 au Luxembourg, nous démarrons traditionnellement avec un chapitre traitant la déclaration du Premier ministre sur l'état de la nation que nous pouvons caractériser cette-fois-ci de peu ambitieuse. Le chapitre 2 passe en revue différents événements et faits de l'année 2013/2014, tandis que le chapitre 3 est dédié au Programme national de réforme du Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020. Le chapitre 4 alors s'occupe du programme du nouveau gouvernement ainsi que de la déclaration gouvernementale du nouveau Premier ministre en date du 10 décembre 2013. Traditionnellement aussi, le dernier chapitre se situe dans l'attente de la prochaine déclaration du Premier ministre et se consacre donc à la présentation d'idées, d'avis et de propositions que le gouvernement pourrait prendre en compte, s'il voulait suivre la ligne de Caritas, celle d'opérer surtout pour ceux qui ont le plus besoin d'être soutenus par l'action gouvernementale. Evidemment, dans la situation actuelle, la discussion des différentes propositions de faire des économies dans le budget de l'Etat et le mot d'ordre « sélectivité sociale » y trouvent une place prééminente.

Dans le second compartiment de la première partie on trouve outre le résumé des expériences de Caritas Luxembourg dans différents projets relatifs au développement de qualité dans la garde d'enfants et une mise à jour sur les questions du logement, largement débattus dans le Sozialalmanach de 2012, ainsi qu'un résumé et un « lessons learnt » d'une démarche participative dans plusieurs institutions de Caritas par le projet « Zukunftswerkstatt », projet qui a aussi eu un impact sur la note que Caritas a formulé pour le formateur et les partis constituants du nouveau gouvernement, surtout un article

3 Voir dans la partie I, compartiment 2 « Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement » la contribution de Nathalie Georges et Robert Urbé : Le mythe du « Mitterelstandsböckel ».

concernant le soi disant « Mëttelstandsbockel » et où la conclusion de l'article est qu'il n'existe pas, ce « Bockel ».

La deuxième partie de ce Sozialalmanach qui traite le thème du droit au travail et est introduite par un article de Lieve Fransen, directrice du Directorat D : Europe 2020 : Politiques sociales de la Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission Européenne, suivi d'un autre de la plume de notre Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire. Viennent ensuite un certain nombre d'auteurs internationaux et nationaux. Parmi les derniers vous allez peut-être regretter l'absence d'un auteur venant du STATEC. Ceci s'explique néanmoins par le fait que peu de temps avant est paru un article sur le chômage des jeunes⁴, et que nous pensions plutôt référencier cet article dans cette introduction que d'en reproduire un avec un contenu plus ou moins égal.

Pour ce qui est des autres auteurs de cette partie, commençons avec la contribution de Rosemary Keenan, qui s'appuie sur les résultats d'un groupe de travail de Caritas Europa sur la pauvreté des enfants, dans lequel Caritas Luxembourg avait été représentée par Myriam Siebenaler de l'Atelier Zeralda (Caritas Jeunes et Familles asbl). Les jeunes confrontés à des difficultés pour réussir leur transition de l'école vers la vie professionnelle sont analysés par le concept « NEET – not in employment, education or training ». Selon Georges Metz, le concept étant très large, il s'avère inadéquat pour développer des actions concrètes. Il faut donc des études plus approfondies, longitudinales. Pierre Weimerskirch rejoint Georges Metz sur cette question et, face au besoin d'innovation, appelle à l'engagement politique et sociétal. L'article de Mireille Zanardelli présente les premiers résultats d'une recherche destinée à appréhender le marché du travail selon une approche dynamique basée sur l'analyse des flux de main-d'œuvre, en se focalisant sur la place des jeunes. La dynamique de l'emploi est positive pour ceux-ci, faut-il encore qu'ils aient tous accès à l'information sur les opportunités.

Quelles mesures en faveur des différents publics fragilisés existent et lesquelles seraient à prendre ? Stephan Hawlitzky et al. tracent l'évolution du chômage des jeunes et présentent les mesures de lutte y relatives. Sur base des études et expériences de Caritas Allemagne avec les mesures permettant de subventionner l'emploi, Birgit Fix montre la nécessité de subventionner l'emploi pour des personnes très éloignées du marché du travail. Patrick Dury plaide pour la sauvegarde de l'existence par le travail et propose des initiatives-relais complétant le marché du travail.

Concernant une autre population importante au Luxembourg et en partie fragile, Frédéric Mertz présente le processus d'intégration au et par le travail des immigrés. Celle-ci

4 Voir « Le chômage des jeunes », par Paul Reiff du STATEC, dans forum Nr. 335, Décembre 2013, Dossier « Jugend ohne Arbeit ».

n'est pas automatique, ni soudaine, mais évolutive et représente un parcours dans lequel l'intégration se fait de manière progressive, par étapes successives. A la fin de l'article, des recommandations sont proposées. Dans ce contexte, Altay Manço s'est penché sur l'ethnostratification du marché de l'emploi luxembourgeois et a montré une certaine ségrégation avec des effets socialement et économiquement discriminants. Pour ce qui est des frontaliers et des personnes prêtes à partir pour trouver un emploi, Franz Clément et Pierre Gramme font le bilan de 20 ans de coopération au sein du réseau EURES (Commission européenne et les services publics de l'emploi des Etats membres).

Face à la crise et à une économie libérale peu favorable envers les travailleurs, peut-on entrevoir d'autres formes de travail ? Elena Lasida invite à concevoir l'économie sociale et solidaire comme une ressource pour créer de l'emploi, permettant de penser autrement le travail, comme un lieu d'engendrement, de révélation et de déploiement des capacités créatrices de l'humain et du social. André Reuter décrit l'évolution d'une entreprise sociale – créateur d'emploi et d'insertion – dans un environnement concurrentiel en relevant la nécessité d'une coopération entre le privé et le public en vue d'une implémentation du programme « Garantie jeunesse ». Paolo Pezzana montre que les coopératives ont beaucoup mieux résisté à la crise que les autres types d'entreprise et recommande ce modèle de création d'emploi en mettant en avant les valeurs et les principes du mouvement international de l'alliance des coopératives.

Enfin, Bernard Gazier dessine l'évolution du concept d'employabilité, d'abord statique et individuel pour finir dynamique et collectif : le plein développement de l'employabilité suppose la solidarité et la cohérence du collectif qu'il s'agit de remobiliser. Cette partie se termine sur un appel d'organisations catholiques qui plaident pour un travail décent comme moyen de lutte contre la pauvreté spécialement au niveau des jeunes et des migrants et en garantissant la protection sociale pour tous.

Nathalie Georges, Danielle Schronen et Robert Urbé

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2013-2014

1. Die Erklärung zur Lage der Nation am 10. April 2013

1.1 Vorbemerkung

Zum Zeitpunkt der Vorbereitung als auch noch des Vortrags konnte niemand, am wenigsten wohl der Vortragende selbst, ahnen, dass diese Erklärung zur Lage der Nation, eine üblicherweise im Frühling¹ vorgetragene Vorausschau auf die Politik der nächsten 12 Monate, seine 19., nunmehr auch seine letzte sei.

Zudem war diese Erklärung die achte, die wir im Rahmen der Herausgabe dieses Caritas Sozialalmanachs seit 2007 kommentieren².

Das führt uns dazu, ein bisschen Bilanz zu ziehen, denn keine dieser Reden war wie die andere. Ist diejenige von 2006³ als zu halbherzig charakterisiert worden (und außerdem kämen die Maßnahmen ein Jahr zu spät)⁴, hatten wir jene von 2007⁵ als „verpasste Chance“ bezeichnet⁶, so überraschte jene von 2008⁷ durch Engagement, Kraft und einen weit gefächerten Ideenreichtum an neuen Maßnahmen, auch und vor allem im Sozialbereich⁸. 2009 demgegenüber war es eine Übergangsrede⁹, da sie nur gut 6 Wochen vor den Wahlen stattfand¹⁰.

Die Erklärung zur Lage der Nation, die der luxemburgische Premierminister am 5. Mai 2010 vor dem Parlament hielt¹¹, war die erste, nachdem die Krise vollends über das kleine Luxemburg hereingebrochen war, nachdem das Jahr 2009 einen Wirtschaftseinbruch von annähernd 4% gebracht hatte, und nachdem der Staatshaushalt durch großzügige

1 Ausnahmsweise war sie 2005 wegen der EU-Ratspräsidentschaft auf den 12. Oktober verschoben worden.

2 Siehe jeweils das erste Kapitel im ersten Teil des Sozialalmanachs, Urbé (2007-2013).

3 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2006).

4 Siehe Urbé (2007).

5 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2007).

6 Siehe Urbé (2008).

7 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

8 Vgl. Urbé (2009).

9 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2009).

10 Siehe Urbé (2010).

11 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010).

Ausgabenpolitik einerseits und rückläufige Steuereinnahmen andererseits aus dem Gleichgewicht gekommen war. So war es denn nicht weiter verwunderlich, dass diese Rede sich nahezu ausschließlich mit der Krise und ihrer Überwindung befasste, und insbesondere mit der Wiederherstellung des Gleichgewichts der öffentlichen Finanzen¹².

Demgegenüber haben wir die Erklärung von 2011¹³ als „Überleben in der Krise“ charakterisiert¹⁴. Jene von 2012, in der es hieß, Wachstums- und Konsolidierungsmaßnahmen müssten weitergehen¹⁵, haben wir wie folgt im letztjährigen Sozialalmanach beurteilt: „... noch nie wurde der Mangel an Vision und Gesamtkonzept so durch Kleinigkeiten und Details übertüncht wie dieses Mal. Es war kein klarer Kurs erkennbar...“¹⁶.

1.2 Im Vorfeld der Erklärung

Eine Woche vor der Erklärung war es zu einer Zusammenkunft zwischen Regierung, die sich am Wochenende davor zur Klausur auf Schloss Senningen zurückgezogen hatte, um die Erklärung zur Lage der Nation vorzubereiten, und Gewerkschaften, einer so genannten Bipartite¹⁷ gekommen¹⁸. Die Regierung hatte dabei die „ernste Lage“, was die Staatsfinanzen angeht, erläutert: 1,2 bis 1,5 Mrd EUR erwartetes Defizit für 2012, das bis 2016 auf 2 Mrd EUR anwachsen könnte. Die Gewerkschaften waren sich in der Einschätzung der Lage im Prinzip mit der Regierung einig, wenn sie auch darauf hinwiesen, dass die Zahlen noch eingehender zu analysieren seien, dass es sich um langfristige Prognosen und um ein „worst-case“-Szenario handele. Die Gewerkschaften stellten die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Mittelpunkt und wiesen darauf hin, dass, käme es bei den Sozialtransfers zu Einschnitten, das Armutsrisiko steigen würde. Besonders wurden Einschnitte in der Familienpolitik abgelehnt, da diese vor allem Familien mit Kindern treffen würden. Wieweit die Kaufkraft bedroht sei war dabei der Punkt, an dem Regierung und Gewerkschaften klar zu gegensätzlichen Positionen kamen.

Da nach der Erklärung zur Lage der Nation die Regierung das nationale Stabilitätsprogramm sowie den Nationalen Reformplan für Mitte April in Brüssel vorlegen sollte, wurde für die Zeit nach entsprechenden Rückmeldungen aus Brüssel, die für Mai/

12 Siehe Urbé (2011a).

13 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2011).

14 Siehe Urbé (2012).

15 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2012).

16 Siehe Urbé (2013).

17 Da die Tripartite bekanntlich seit April 2010 nicht mehr funktioniert, kommt es seither sporadisch zu so genannten Bipartites, d.h. die Regierung trifft sich jeweils nur mit einem der Sozialpartner, siehe Urbé (2011b).

18 Vgl. zum folgenden Inhalt der Bipartite Schneider (2013) sowie Schumacher (2013).

Juni zu erwarten waren, eine weitere Bipartite (oder je nach Lage auch eine Tripartite) seitens der Regierung in Aussicht gestellt.

1.3 Die Erklärung und die wichtigsten Maßnahmen¹⁹

„Näischt ass méi wéi et war. Et ass net alles anescht ginn, mee Villes huet geännert a Muenches huet sech verännert. Aner Saache musse sech änneren, soss gëtt alles anescht.“

Mit dieser sibyllinischen Aussage begann der Premier seine Ausführungen. Man wäre versucht zu sagen: „Stark begonnen und dann ebenso stark nachgelassen!“

Denn bei manch guten Ansätzen blieb doch allzu viel im Dunkeln, fehlten die Lösungsansätze und der resolute Blick nach vorn.

Nach der Feststellung, Regieren sei nie einfach, aber im Moment sei es besonders schwer, nach einigen Ausführungen über geschwundenes Vertrauen, Staatsraison und Transparenz kam er zu den Staatsfinanzen, die zwar im Vergleich zu denen der Nachbarländer noch solide seien, die aber wackelten. Sodann gab es eine ellenlange Reihe von Zahlen, Wachstumsprognosen, gesamt- und zentralstaatliche Haushaltsdefizite sowie Investitionsvorhaben im Schulbereich, familienpolitische Leistungen, Forschung, Universität, um zu belegen, wie schwierig Budgetplanung einerseits ist, wie couragiert aber andererseits trotz aller Schwierigkeiten weiter investiert worden ist. Die Finanzprognosen würden sich aber verschlechtern. Nach einem Seitenblick auf die Euroländer, die europäischen Anpassungsplänen unterliegen, wurden Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, verfügbares Einkommen und Inflation für Luxemburg bis 2016 prognostiziert. Bei diesen Prognosen, sowie den Hypothesen für externe Daten wie Ölpreisentwicklung, Entwicklung von Zinsen und Wechselkursen, bleibe eine vorhersehbare Entwicklung des Zentralstaatsdefizits bis 2016, die mit 3,7% des Bruttoinlandsprodukts zu hoch sei, weswegen der Hebel alsbald umzulegen sei. Neben einem größeren Wachstum sei dazu eine TVA-Erhöhung nötig, die aber 2015 in einer Gesamtsteuerreform münden sollte. Da Investitionsreduktion genauso wenig in Frage komme wie ein geringerer Beitrag zu den sozialen Sicherungssystemen, müsse weiter bei den Funktionskosten des Staates gespart werden, auch wenn da nicht mehr viel zu holen sei, die Hilfen im Wohnungsbaubereich müssten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden, im Sozialbereich müssten trotz ideologischer Barrieren die Leistungen untersucht werden, die nach jüngster Rechtsprechung verstärkt exportiert werden müssten. Die Pflegeversicherung müsse stabilisiert werden durch eine Begrenzung der Kostensteigerungen ohne Qualitätseinbußen, oder aber durch

¹⁹ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2013).

eine Beitragserhöhung. Die Studienbörsen würden nach dem europäischen Richterspruch reformiert werden.

Insgesamt müssten 2014 im Haushalt 250-300 Millionen Euro konsolidiert werden, mehr sei nicht möglich ohne die zaghafte Konjunktur abzuwürgen. Nach einer Betonung, dass zu hohe Schulden nicht tragbar seien und einigen Erklärungen zur Rettung von BGL und BIL und den damit verbundenen Kosten respektive Einnahmen kam der Premier zum Finanzplatz. Er brach eine Lanze für eine Beteiligung Luxemburgs an den internationalen Reglementierungen, gegen Geldwäsche und Steuerhinterziehung und für den – notwendigen – automatischen Informationsaustausch, zu dem sich die Regierung seit Feira 2000 bekannt habe.

Sodann widersprach er jenen, die die Lage der Nation schlechter darstellten als sie sei, immerhin hätte Luxemburg die höchsten Löhne und Pensionen, die zweitniedrigste Arbeitslosigkeit, den höchsten Prozentsatz unbefristeter Arbeitsverträge, die niedrigsten Sozialabgaben, die niedrigste Staatsverschuldung und die niedrigsten Defizite weit und breit, wir bezahlten außerdem weniger Steuern als unsere Nachbarn. Wir sollten daher mit der Larmoyanz aufhören.

Anschließend wies der Premier darauf hin, dass Egoismus, der individuelle und der korporatistische, uns bedrohten; Egoismus und stupider korporativer Neid zerstörten die soziale und nationale Kohäsion. Solidarität festige sie. Sparen solle man daher, wo alle betroffen seien, man solle sich aber dort zurückhalten, wo alleine die Schwachen herhalten müssen. Dies sei ein Appell für mehr soziale Fairness. Als Beispiele wurden genannt: Schaffung von zusätzlichen Posten zur Betreuung der Kinder mit besonderen Schwierigkeiten, Unterstützung für Familien mit niedrigem Einkommen zum Schulanfang, höhere Beteiligung des Staates an den Kosten der betrieblichen Weiterbildung, Anstrengungen zur Reduzierung der Schulabbrecherzahl, Erhöhung der Anzahl von Plätzen zur Kinderbetreuung, Erhöhung der Teuerungszulage, Einführung des Kinderbonus und des Einheitsstatuts, Durchführung der Pensionsreform im öffentlichen Dienst und der Steuerreform 1991 in Richtung mehr Gerechtigkeit, ebenso wie die Einführung des Mindesteinkommens (RMG) und der Pflegeversicherung als große Errungenschaften von LSAP und CSV.

Zum Wohnungsbereich wurden dann einige Vorhaben aufgezählt: die Vergrößerung des Angebots (aber wie?), die Steuer auf leerstehende Wohnungen, die Möglichkeit für Gemeinden private Wohnungen anzumieten, um sie an Haushalte mit geringem Einkommen weiter zu vermieten, die Einführung eines Kredits zum Nullzinstarif zur Finanzierung

von energetischen Renovierungen zwecks Vermeidung der Energiefälle bei Haushalten mit niedrigem Einkommen, dies zusätzlich zur letztjährig eingeführten Mietsubvention²⁰.

Reformen im Bildungswesen (Grundschule, Sekundarschule, Sprachenvielfalt) und der Beschäftigungspolitik (Jugendgarantie, Evaluation und Anpassung der „contrats d’initiation à l’emploi“ und der „contrats d’appui-emploi“, Ausbau der Pilotprojekte für arbeitsmarktfremde Jugendliche, Anpassung der progressiven Vorruhestandsregelung, Überprüfung der Zumutbarkeitsregeln zur Annahme eines Arbeitsplatzes, Heranziehung von RMG-Beziehern zu allgemein nützlichen Arbeiten bei Staat und Gemeinden²¹ sowie keine Flexibilisierung des Arbeitsrechts.

Nach dem Plaidoyer für einen europäischen Mindestlohn kamen dann zwei Wünsche an die Sozialpartner: Umsetzen der europäischen Übereinkommen zum Kampf gegen den Stress am Arbeitsplatz und Ausloten aller Möglichkeiten auf dem Verhandlungswege, um die Arbeitszeitorganisation im Interesse von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten weniger rigide zu gestalten, wozu der Kollektivurlaub im Baugewerbe gehöre.

Diese Regierung habe wichtige Reformen vorangebracht, im Steuerbereich, in der Familienpolitik, im Schulwesen, im Bereich der Sozialpolitik (Krankenkassen- und Rentenreform). Neben der Sekundarschulreform habe sie noch vor, die Reform des öffentlichen Dienstes voranzubringen.

Ein fairer Sozialstaat setze eine funktionierende Wirtschaft voraus; dabei könne man sich nicht mehr alleine auf den Finanzplatz verlassen, Diversifizierung sei nötig. Dazu gehöre der Logistiksektor; ICT, Cleantec und andere Sektoren würden vom Luxembourg Future Fund unterstützt, für den Sektor Gesundheits- und Lebenswissenschaften gäbe es einen Sonderfonds. Danach brach der Premier eine Lanze für die Industrie und plädierte für mehr Industriefreundlichkeit.

Auch die Unterstützung des Mittelstandes (Handwerk, Handel sowie Hotel- und Gaststättengewerbe), des „Rückgrats der Wirtschaft“, werde weitergeführt: 4. Fünfjahresprogramm für den Mittelstand, Zurverfügungstellung von Bauland, Beschleunigung von Prozeduren. Dazu sei auch der 9. Fünfjahresplan für den Tourismus von der Regierung verabschiedet worden.

Da die Landwirtschaft einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Natur leistet, habe man sich bei den Verhandlungen über die mittelfristigen Finanzperspektiven in Brüssel

20 Hier irrte der Premier (oder diejenigen, die ihm das zutrug): ein Gesetzesprojekt für eine Mietsubvention war zwar am 12. Februar im Parlament deponiert worden, ist aber, auch aufgrund eines vernichtenden Gutachtens seitens des Staatsrats, bisher nicht verabschiedet worden, siehe dazu auch Urbé (2013b), Abschnitt 2.6 im 2. Kapitel des ersten Teils.

21 Siehe hierzu unseren Kommentar am Ende dieses Kapitels.

für die Erhaltung der gemeinsamen Agrarpolitik eingesetzt, und es werde auch in diesem Jahr noch ein neues Agrargesetz auf den Weg gebracht.

Generell sollten Standortvorteile genutzt werden: niedrige Betriebssteuern, die nicht erhöht werden sollen, auch der Erhöhung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer seien dadurch Grenzen gesetzt, dass Luxemburg darauf angewiesen ist, dass hochqualifizierte Fachleute nach Luxemburg kommen und diese nur kämen, wenn sie hier weniger Steuern zahlten.

Wir müssten auch wieder ein Land der kurzen Wege werden, dazu müssten die administrativen Prozeduren beschleunigt werden, staatliche Verwaltungen müssten besser untereinander koordiniert werden. Es sollten auch die meisten Gemeinde-Entscheidungen nicht mehr die Genehmigung des Innenministers benötigen und die Distriktskommissariate sollten abgeschafft werden.

Abschließend wies der Premier darauf hin, dass diese Rede kürzer gewesen sei als ihre Vorgänger, er habe vor allem über Staatsfinanzen geredet, was aber notwendig gewesen sei. Aber egal wie kurz oder lang seine Rede sei, die Regierungsparteien fänden sie mit Nuancen zutreffend, die Opposition halte sie prinzipiell für daneben und schlecht. Sei's drum!

Er selber habe in Zukunft, da er befreit sei von einer schweren europäischen Aufgabe, mehr Zeit, mehr Zeit um zu erklären, zu argumentieren, zu plädieren. Und das werde er auch tun. Mit derselben Begeisterung wie am ersten Tag. Und zusammen mit denen, mit denen er gerne regiere.

1.4 Reaktionen

Wie sagte der Premier zum Schluss: gewöhnlich werde die Erklärung zur Lage der Nation im Regierungslager gelobt, während die Opposition kein gutes Haar dran ließe.

Genauso verlief dann auch die Parlamentsdebatte. Auch andere Akteure meldeten sich zu Wort.

Der LCGB-Präsident meinte²², die Regierung habe sich nicht besonders um Fairness bemüht, der Premier habe keine Lösungen für die Arbeitnehmer im Privatsektor aufgezeigt, insbesondere die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit greife keine neuen Ansätze auf, wie etwa die vom LCGB vorgeschlagenen sektoriellen Strukturen, die Arbeitslose auffangen und somit im Arbeitsprozess halten könnten.

²² Die folgenden Stellungnahmen sind entnommen aus Wort online, vom 1. April 2013, aktualisiert am 11. April 2013.

Der OGBL-Präsident lobte den Premier dafür, keine Austeritätspolitik und keine weitere Indexmanipulation angekündigt zu haben; er vermisste allerdings nähere Angaben, wo in Zukunft investiert und wie der Haushalt konsolidiert werden solle.

Der CGFP-Generalsekretär war nicht so überzeugt, er monierte vor allem die TVA-Erhöhung, da dadurch steigende Preise und verringerte Kaufkraft die Mittelschicht belasteten.

Der Direktor der Unternehmerunion UEL warnte vor zu optimistischen Wachstumsprognosen, begrüßte, dass keine zusätzlichen Belastungen auf die Unternehmen zukommen würden, allerdings bleibe dann die Frage, woher das Geld kommen könne, es müssten also alle Ausgabenposten einzeln und genau überprüft werden. Er verlangte dann noch, dass endlich bei der administrativen Vereinfachung gehandelt werden müsste.

Der Präsident der Banken- und Bankiersvereinigung ABBL begrüßte, die Regierung habe erkannt, dass es hauptsächlich bei den Staatsfinanzen und im Wirtschaftsbereich Handlungsbedarf gibt.

Den Geist der Abdankung machte der Journal-Leitartikler²³ aus, bei einer Rede die ruhig und gelassen vorgetragen doch einen echten Gestaltungswillen vermissen ließ.

Von einer „enttäuschenden“ Rede sprach der Woxx-Chefredakteur²⁴, es seien nur die ungehaltenen Versprechen von gestern aufgelistet worden, deren Realisierung nach den Wahlen von 2014 versprochen worden sei. Luxemburg habe die Position als Musterschüler an finanzieller Stabilität verlassen, ohne dass aufgezeigt worden wäre, warum dem so sei. Eine konstatierte Ungerechtigkeit bei der Besteuerung sei nicht angegangen worden, stattdessen sei eine TVA-Erhöhung in Aussicht gestellt worden, die doch die ungerechteste Steuer sei. Er wies dann daraufhin, dass durch die Steuerreform Anfang des neuen Jahrtausends eine die hohen Einkommen entlastende lineare Absenkung den Staat der Mittel beraubt habe, die ihm nunmehr fehlen würden.

Für uns selbst war die Rede ebenfalls enttäuschend, trotz einiger guter Ansätze gab es insgesamt wenig Konkretes, neben dem Wohnungsbau gab (und gibt) es dringenden Handlungsbedarf beim Steuersystem, und die angekündigte TVA-Erhöhung sahen wir skeptisch, weil Menschen mit niedrigem Einkommen über Gebühr belastet werden.

²³ Siehe Dicken (2013).

²⁴ Siehe Graf (2013).

Weil uns insbesondere die Behandlung des Themas „RMG-Empfänger“ gründlich missfallen hat, haben wir seinerzeit darauf auch mittels Pressemitteilung reagiert:

Nichts ist mehr wie es war? Garantiertes Mindesteinkommen unter Beschuss?

Anmerkungen von Caritas Luxembourg zum „Etat de la Nation“

So manches in der Rede des Premierministers zur Lage der Nation vom 10. April 2013 gefällt uns sehr gut (die sozialen Ansätze, das Bekenntnis zu einer fairen Gesellschaft, gegen den Gruppenegoismus z.B.), anderes gefällt uns weniger gut und manches fehlt uns auch. Wir wollen an dieser Stelle nur einen Punkt aufgreifen, der uns überhaupt nicht gefallen hat.

„Ech hun et dofir net gär, wann iwwer d’RMG-Bezéier domm geschwat an op si rof gekuckt gët.“ Dies ist ein Zitat aus der Rede des Premierministers zur Lage der Nation (in meiner Erinnerung sagte er gar, er sei wütend; wütend könnten andere sein). Dazu fällt einem nur noch ein, dass Schweigen Gold gewesen wäre. Stattdessen fuhr der Premier damit fort, dass man sie nicht in der Armut sitzen lassen dürfe, und dass man sie in größerem Maße als bisher zu allgemein nützlichen Arbeiten beim Staat und den Gemeinden heranziehen wolle. Und bekommt dafür auch noch von verschiedenen Seiten Beifall, das sei eine gute Idee! Man wird den Eindruck nicht los, dass aus populistischen Gründen jeder glaubt über den RMG etwas sagen zu können, auch wenn er von der Materie keine Ahnung hat.

In seiner letztjährigen Rede zur Lage der Nation hatte der Premierminister schon eine Attacke gegen „RMG-Empfänger“ geritten, desgleichen auf dem CSV-Kongress in diesem Frühling und bei den Economydays 2013 hieb der Wirtschaftsminister in die gleiche Kerbe: „Arbeit müsse sich wieder lohnen“.

Setzen wir dem ein anderes Zitat entgegen: „Dies ist im Allgemeinen grober Unfug, um es noch gelinde auszudrücken.“ So steht es im Kapitel 4 auf Seite 77 des Sozialalmanach (und auch auf Seite 21/22 wird das Thema angeschnitten).

Sind mit den „RMG-Empfängern“ jetzt die bösen Buben gefunden, denen Beine gemacht werden müssen? Und warum ist das Unfug?

Einen „RMG-Empfänger“ oder gar „den RMG-Empfänger“ gibt es nicht. Es geht vielmehr um Empfänger einer „allocation complémentaire“ oder einer „indemnité d’insertion“. Das RMG, das garantierte Mindesteinkommen bezeichnet den Betrag, die Schwelle, unter die niemand fallen soll, wobei das Einkommen des gesamten Haushaltes herangezogen wird. Deshalb ist es auch falsch, wenn es in der Rede des Premiers heißt, dass es 11.300 „RMG-Bezieher“ gäbe; richtig ist vielmehr, dass es im August

2012 (neueste Zahlen des SNAS) 10.121 Haushalte waren, in denen 19.946 Personen lebten und die von den RMG-Maßnahmen profitieren. Diese Maßnahmen der RMG-Gesetzgebung richten sich an drei verschiedene Gruppen. Da sind zum einen jene, die einer normalen geregelten Arbeit nachgehen, aber mit dieser weniger verdienen, als das RMG entsprechend ihrer Familiensituation beträgt (wozu beispielsweise ein Großteil der Mindestlohnempfänger gehört). Diese bekommen eine so genannte „allocation complémentaire“ die ihr Einkommen nicht nur auf die Höhe des RMG bringt, sondern auf das 1,3-fache davon (damit sich Arbeit lohnt!). Die zweite Gruppe besteht aus jenen, die ohne Arbeit und Einkommen sind, zum Beispiel als Arbeitslose nach 12 Monaten keine Arbeitslosenentschädigung mehr bekommen. Diese bekommen vom „Service National d'Action Sociale“ (SNAS) eine Arbeitsmaßnahme (zum Teil bei Gemeinden!) zugewiesen (und diese ist unter Androhung des Verlustes der Unterstützung obligatorisch!). Dabei bekommen sie entweder die „indemnité d'insertion“ in Höhe des RMG, oder verdienen den Mindestlohn, der gegebenenfalls in Abhängigkeit von der Familiengröße noch um eine „allocation complémentaire“ aufgestockt werden muss. Die dritte Gruppe betrifft dann diejenigen, die aufgrund von Alter, Krankheit, Handicap etc. eine Dispens von der Arbeit haben und die eine ebenfalls „allocation complémentaire“ genannte Entschädigung erhalten. Da die einen bereits in Arbeit sind, die anderen von der Arbeit dispensiert sind, woher sollte man dann diejenigen rekrutieren, die sodann zusätzlich bei Staat und Gemeinden zu allgemein nützlichen Arbeiten heranzuziehen wären? Die anscheinend so gute Idee des Premiers entlarvt sich also als eine reine Luftblase!

Es gibt aber viele gute Gründe, eine RMG-Reform anzugehen, die ja auch im Regierungsprogramm von 2009 vorgesehen ist, und es wird ja auch im Moment im Familienministerium daran gearbeitet. Einer davon hat tatsächlich etwas damit zu tun, mehr Betroffene in Arbeit zu bringen.

Die von Arbeit dispensierten sind dies ja, weil es einen Grund gibt. Darunter gibt es nun rund 1.200 Personen, die arbeiten könnten, die Dispens aber bekommen, weil sie nicht dürfen, und zwar weil bereits einer Person aus dem entsprechenden Haushalt eine Arbeitsmaßnahme zugewiesen wurde. Diese Bestimmung betrifft überwiegend Frauen und muss deshalb bei der anstehenden Reform abgeändert werden. Daraus ergäbe sich aber nicht automatisch das angestrebte zusätzliche Reservoir für Staat und Gemeinden, sondern diese könnten in eine Arbeitsmaßnahme wie die anderen vermittelt werden, da dort die Nachfrage größer ist als das Angebot.

Dem ist an sich nichts mehr hinzuzufügen. In Zusammenhang mit den zukünftigen Aussichten kommen wir aber in Kapitel 5 noch auf das Thema zurück.

Literaturverzeichnis

DICKEN, NIC (2013): Elektorale Mogelpackung, Journal, in der Ausgabe vom 11. April 2013, Luxemburg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2006): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/1817615/02-juncker-etat-de-la-nation>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2007): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/1817731/09-juncker-etat-de-la-nation?context=519177>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/1817754/22-juncker-etat-de-la-nation?context=519177>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2009): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/1817796/21-juncker-etat-de-la-nation>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/1817819/05-juncker-etat-de-la-nation?context=519177>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2011): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/1817840/06-juncker-etat-de-la-nation>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2012): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/1817840/06-juncker-etat-de-la-nation?context=519177>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013): Discours sur l'Etat de la nation, <http://www.gouvernement.lu/3314470/10-juncker-etat-de-la-nation>.

GRAF, RICHARD (2013): Non-déclaration, Woxx, in der Ausgabe vom 15. April 2013, Luxemburg.

SCHNEIDER, ROBERT (2013): „Sozialtransfers retten vor Elend“, Tageblatt, in der Ausgabe vom 4. April 2013, Luxemburg.

SCHUMACHER, DANI (2013): Probleme, Prognosen und Pisten, Luxemburger Wort, in der Ausgabe vom 4. April 2013, Luxemburg.

URBE, ROBERT (2007): Die Rede zur Lage der Nation am 2. Mai 2006, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2007, Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit, Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2008): Die Rede zur Lage der Nation am 9. Mai 2007, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2008, Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung Caritas, Luxembourg.

URBE, ROBERT (2009): Die Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung, Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2010): Die Rede zur Lage der Nation am 21. April 2009, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2011a): Die Rede zur Lage der Nation am 5. Mai 2010, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2011b): Von Tripartite zu Bipartites, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2012): Die Erklärung zur Lage der Nation am 6. April 2011, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2013a): Die Rede zur Lage der Nation am 8. Mai 2012, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Caritas Luxembourg.

URBE, ROBERT (2013b): Unde venimus? Rückblick auf das Sozialjahr 2012-2013, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Caritas Luxembourg.

2. Rückblick auf das Sozialjahr 2013-2014

2.1 Es war ein kurzes Jahr

Was brachte uns denn nun das Sozialjahr 2013-2014? Es war ein kurzes, ein sehr kurzes Jahr. Nach der Veröffentlichung unseres letztjährigen Sozialalmanachs und der Erklärung des Premiers zur Lage der Nation am 10. April 2013 passierte nicht mehr allzu viel. Ab ca. Juni waren die politischen Institutionen des Landes ziemlich blockiert, bis es dann am 10. Juli zur Ankündigung von vorgezogenen Neuwahlen kam. Die Wochen danach waren vor allem gekennzeichnet durch die Suche nach dem rechten Weg, diese Neuwahlen zu veranstalten. Als dann der Termin, der 20. Oktober 2013 feststand, begannen die Parteien emsig, über die Sommerpause hinweg an ihren Wahlprogrammen zu schreiben und nach den Schulferien entbrannte dann ein kurzer, heftiger Wahlkampf. Nach den Wahlen kam es schnell zu Koalitionsverhandlungen, die Ende November abgeschlossen wurden, und die neue Regierung wurde am 4. Dezember 2013 vereidigt. Naturgemäß kam dann der politische Apparat so langsam wieder zum Laufen, aber die Zeitspanne bis zum Redaktionsschluss für den diesjährigen Sozialalmanach war zu kurz, als dass in dieser noch nennenswerte Vorhaben zum Tragen kamen, die so genannte 100-Tage-Schonfrist die man einer Regierung gewöhnlich zur Einarbeitung zugesteht, endet bekanntlich erst Mitte März. Ein Großteil der Arbeit der neuen Regierung ist in der Zwischenzeit auf die Erstellung des Staatshaushaltes verwendet worden, von dem aber wesentliches erst nach unserem Redaktionsschluss an die Öffentlichkeit dringen wird, insbesondere, wenn am 5. März, wie vorgesehen, das Budget im Parlament deponiert werden wird.

Das **Budgetgesetz** gehört nämlich mit einer Reihe anderen Gesetzesvorhaben zu jenen, die wegen der vorzeitigen Neuwahlen und des anschließenden Regierungswechsels nicht mehr rechtzeitig verabschiedet werden konnten, und deswegen auch hier nicht in extenso kommentiert werden. Dazu gehören u.a. die folgenden Gesetzesvorhaben:

- Neuregelung des **Sozialdialogs**; hier war allerdings nicht nur der Regierungswechsel schuld, sondern auch die divergierenden Gutachten seitens der Salariats- und der Patronatskammern, sowie auch des Staatsrats¹.

¹ Siehe Chambre des Députés (2012a, b, c, d).

- Das Gesetzprojekt zur Änderung des **Jugendgesetzes** liegt ebenfalls seit 2012 im Parlament vor², wurde durch das Gutachten des Staatsrates im März 2013 gestoppt³ und hat seither kaum Fortschritte gesehen. In diesem Gesetzesprojekt soll es u.a. zu wichtigen Neuerungen bei der non-formalen (ausserschulischen) Kinderbetreuung und beim „chèque service-accueil“ kommen. Der Staatsrat rät hier zu einem kompletten Neuansatz, denn er hat hier insbesondere auf mehrere Rechtsunsicherheiten hingewiesen: Müssten diese Schecks nicht auch als Sozialleistung im Sinne des Europarechts angesehen werden⁴, und damit auch den Kindern nicht in Luxemburg ansässiger Arbeitnehmer, sprich Grenzgänger, offenstehen; und wie steht es mit jenen, die in Luxemburg ansässig sind, ihre Kinder aber im Ausland betreuen lassen; und wie wäre der Anspruch eines ausländischen Diensteanbieters zu behandeln, in Luxemburg als Anbieter im Bereich der Kinderbetreuung zu agieren? Darüber hinaus hat der Staatsrat noch einen anderen Punkt nicht berücksichtigt: wie ist die Vergabe der Führung von Maisons relais u.ä. an Dienstleister ohne Ausschreibungsverfahren im Lichte des europäischen Rechts⁵ zu beurteilen? Ein weiteres Feld stellt in diesem Zusammenhang der weit verbreitete Rückgriff auf kommerzielle Strukturen in der Kinderbetreuung dar. Diese wurden ja von so manchem als Geldmaschine angeprangert⁶. Ein gewisser Beleg dafür ist auch die Tatsache, dass kürzlich in den Medien über einen eigentlich spektakulären Deal berichtet wurde, der aber gar nicht soviel Aufmerksamkeit erhielt: die französische Investment-Gruppe Lavorel hat das Netz der Ribambelle-Kinderkrippen übernommen, der Preis liege zwischen 4 und 5 Mio EUR⁷! Dieses Geld will Lavorel ja auch wieder verdienen! Und es ist nicht auszuschließen, dass Lavorel weitere Erwerbungen in Luxemburg vorhat. Aber wenn Luxemburg die Barcelona-Ziele⁸ für Kinder unter drei Jahren erreicht hat⁹ (für Kinder zwischen 3 und 12 Jahren sogar noch nicht¹⁰), dann ist dies zu einem großen Teil den kommerziellen Kinderkrippen zu verdanken, da es im kommunalen Bereich hier eher eine größere Zurückhaltung gibt¹¹. Ein Ärgernis ist in diesem Zusammenhang

2 Siehe Chambre des Députés (2012 e).

3 Siehe Chambre des Députés (2012 f).

4 Siehe als Beispiel die Auseinandersetzung um die Studienbeihilfen z.B. in Kapitel 5 dieses ersten Teils des diesjährigen Sozialalmanachs.

5 Siehe z.B. Schronen & Urbé (2013).

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

7 Vgl. z.B. Sorlut (2014).

8 Die Barcelona-Ziele zur Kinderbetreuung, 2002 in Barcelona beschlossen, verlangen dass für jedes dritte Kind unter 3 Jahren ein Krippenplatz zur Verfügung steht, während für 90% der Kinder im Alter zwischen 3 und 12 Jahren Betreuungsplätze vorgehalten werden sollen.

9 Siehe European Commission (2013), Seite 7.

10 Ebenda, Seite 9.

11 Vgl. Urbé (2012) Abschnitt 4.3.

auch, dass die kommerziellen Kinderkrippen den Kollektivvertrag des Sozialwesens nicht anwenden müssen, obwohl er „d’obligation générale“ deklariert ist¹². Es gibt also noch viel zu tun für die neuen Verantwortlichen im Jugendbereich!

- Seit langem wartet auch das im August 2012 im Parlament eingebrachte Gesetzesprojekt zu den **Patientenrechten**¹³ auf seine Verabschiedung. Das Gutachten des Staatsrates¹⁴ hatte auch hier zunächst zu Verzögerungen geführt, und seit dem Frühling 2013 gab es keinen veritablen Fortschritt mehr im Parlament.
- Ebenso am Gutachten des Staatsrats¹⁵ gescheitert ist die Verabschiedung des **Mietsubventionierungsgesetzes**, das wir im letztjährigen Sozialalmanach ebenfalls einer langen Kritik unterzogen hatten¹⁶. Die Zeit reichte dann nicht mehr für die notwendigen Korrekturen. Dies ist übrigens zum zweiten Mal, dass der Staatsrat den Anlauf zu Mietsubventionen stoppt, und zwar jedes Mal wegen des zu begrenzten Charakters, der damit zu einer Diskriminierung führen würde¹⁷.
- Auf der Ziellinie war auch das Gesetzesvorhaben zur **Reform des RMG**¹⁸, das die alte Regierung gemäß ihrem Koalitionsprogramm noch vor den einst für Juni 2014 erwarteten Wahlen verabschieden wollte, das nun wohl demnächst im Parlament hinterlegt wird. Auch hierzu hatte Caritas Luxemburg Vorschläge erarbeitet¹⁹, denen laut Regierungsprogramm weitgehend Rechnung getragen wurde²⁰.

Haben wir bisher viel von dem berichtet, was nicht passiert ist (respektive wenn man die Einsprüche des Staatsrates in den Blick nimmt, dann ist doch einiges passiert!), so wollen wir im folgenden einige Elemente der Sozialpolitik kommentieren, die sich trotz der eingeschränkten Arbeitsmöglichkeiten im Parlament, zum Teil außerhalb diesem ereignet haben. Während wir für einige davon im Folgenden einen eigenen Abschnitt reserviert haben, wollen wir doch an dieser Stelle auch ein „Ereignis“ erwähnen, wo nach langen vorgeburtlichen Wehen endlich das „Kind zur Welt kam“: nach mehr als dreijährigen Vorbereitungen wurde am 1. Juli 2013 die „Union luxembourgeoise de l’économie sociale et solidaire asbl“, abgekürzt ULESS²¹ gegründet. Sie setzt sich zum Ziele, die Akteure der „Economie sociale et solidaire“ in Luxemburg zu vereinen, diesen Sektor

12 Siehe Grand-duché de Luxembourg (2010).

13 Siehe Chambre des Députés (2012 g).

14 Siehe Chambre des Députés (2012 h).

15 Siehe Chambre des Députés (2013).

16 Siehe Urbé (2013) und Caritas Luxemburg (2013).

17 Siehe Chambre des Députés (2011).

18 RMG = Revenu Minimum Garanti.

19 Siehe Caritas Luxembourg (2011/2012).

20 Siehe Kapitel 1, 4 und 5 in diesem ersten Teil des Sozialalmanachs.

21 Siehe www.uless.lu.

auf nationaler Ebene zu vertreten und seine Interessen zu verteidigen, diesen Sektor in Luxemburg und seine Entwicklung zu fördern, die Werte von Zusammenarbeit, Vereinigung, Gegenseitigkeit und Solidarität zu fördern, dies u.a. durch Information, Austausch und Koordination ihrer Mitglieder, gemeinsame Aktionen im Interesse der Mitglieder, Informations- und Sensibilisierungsaktionen gegenüber der Zivilgesellschaft sowie den politischen und ökonomischen Entscheidungsträgern, Bildungsaktivitäten organisieren und Forschungsprojekte anstoßen resp. an ihnen teilhaben etc.

2.2 Wettbewerbsfähigkeit, Löhne, Mindestlöhne, Einkommensungleichheiten,...

Ganz rezent, am 8. Januar hat die in Luxemburg residierende, weltweit geachtete, weltweit vernetzte und weltweit „angezapfte“ Datenbank LIS (Luxembourg Income Study, Angaben zu Einkommen und ihrer Verteilung in 39 Ländern), respektive ihre Trägerorganisation zur Präsentation einer neuen Veröffentlichung²² eingeladen, in der sich in verschiedenen Kapiteln 34 Autoren, darunter 6 aus Luxemburg, mit den Einkommensungleichheiten in verschiedenen Ländern befassen. Während die OECD-Studie²³ aus dem Jahre 2011 festgestellt hatte, dass in praktisch allen ihren 34 Mitgliedsländern seit dem zweiten Weltkrieg die Ungleichheiten angestiegen sind, präsentiert die LIS-Studie auch Erklärungsversuche.

Dem gegenüber haben Wilkinson & Pickett²⁴ längst festgestellt, dass Einkommensungleichheiten nicht nur zu persönlichen negativen Sentiments führen, sondern dass insgesamt Volkswirtschaften besser abschneiden, in denen Gleichheit, nicht im Sinne von Gleichmacherei, aber im Sinne von nicht zu krassen Unterschieden groß geschrieben wird.

Nun muss man feststellen, dass in Zeiten der Krise diese Ungleichheiten noch größer geworden sind. Während in Luxemburg erst ab 2010 das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen abnimmt, und dieses Verbleiben auf einem hohen Niveau zwischen 2008 und 2010 vor allem dem Anstieg der Sozialtransfers zu verdanken ist, liegt es aber noch über dem Niveau vor der Krise, was in den meisten anderen Ländern und in der EURO-Zone insgesamt nicht der Fall ist: dort ist das verfügbare pro-Kopf-Einkommen unter das Niveau von 2006 gerutscht²⁵. Andererseits sind aber die Indikatoren für Ungleichheiten seit 2003 und bis 2012 angewachsen: der Gini-Koeffizient von 0,27 auf 0,28, das Interquintilverhältnis von 3,9 (2004) auf 4,1 und das Armutsrisiko von 11,9 auf 15,1²⁶.

22 Siehe LIS (2013).

23 Siehe OECD (2011).

24 Siehe Wilkinson & Pickett (2009).

25 Siehe Zahlen (2013).

26 Siehe STATEC (2013).

Da stimmt es wenig zuversichtlich, wenn man sich die allgemeinen Aussagen der neuen Regierung zur Entwicklung des Budgets 2014 oder gar 2015 ansieht: Kürzungen bei den Sozialausgaben werden in Aussicht gestellt, ein allgemeines Kürzertreten wird als notwendig erachtet. Damit aber geraten gerade die Ärmsten weiter unter Druck.

Von den 9130 Haushalten 2012 in denen 18.766 Personen (=3,58% der Bevölkerung) lebten und RMG bezogen, hatten 62% eine ganz normale Beschäftigung, verdienten dabei aber so wenig, dass sie noch auf eine ergänzende Zahlung des RMG angewiesen waren²⁷. Auch die EU-Kommission musste feststellen, dass wenn es auch heißt, Arbeit sei der beste Weg, vor Armut zu schützen, dann treffe dies doch nur auf die Hälfte derjenigen zu, die einen Job erwischten: die andere Hälfte bleibe trotzdem in Armut verstrickt²⁸.

Andererseits hört man aber immer wieder, die Löhne seien zu hoch, insbesondere die Mindestlöhne, und der Index müsse weg²⁹. Dem kann man entgegnen, dass alleine die Tatsache, dass trotz Krise immer weiter neue Arbeitsplätze in Luxemburg geschaffen werden, ein Indiz dafür ist, dass es mit der Wettbewerbsfähigkeit nicht so schlecht her sein kann. Oder irren diese Betriebsleiter alle, die neue Arbeitsplätze schaffen oder gar neue Betriebe hier gründen, nicht selten auch ihren Betrieb mitsamt der Belegschaft aus Frankreich nach Luxemburg verlegen. Die tun das doch nicht alle, weil unsere Löhne so hoch sind! Natürlich, die Löhne sind hoch, aber die Produktivität auch. Und außerdem sind noch andere Elemente zu berücksichtigen, wenn es um die Wettbewerbsfähigkeit geht: Lage, Steuern, Sozialabgaben, Streiks, bürokratischer Aufwand,...).

So hat denn auch die Konsultierungsdebatte zur Wettbewerbsfähigkeit im Parlament wenig Neues gebracht, während der Wirtschaftsminister immerhin eine allgemeine Lohnkürzung um 20% als ein wenig probates Mittel ansah, weil dadurch die Kaufkraft fehle, um die Wirtschaft anzukurbeln. Er schlug dann vor, eine Kostensenkung für Betriebe in der Form von niedrigeren Energiepreisen zu Ungunsten der Privatkunden die dann höhere Preise zahlen müssten, vorzunehmen. Dass alleiniges Setzen auf ein Wirtschaftswachstum auch nicht unbegrenzt anzustreben sei, war auch keine neue Feststellung. Immerhin wurde auch die Grundfrage angegangen, und so mancher Abgeordnete sah die Wettbewerbsfähigkeit anders als das Patronat, aus dem Blickwinkel des Wohls für die gesamte Bevölkerung³⁰.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass der Vorgänger des heutigen Wirtschaftsministers sich schon mal die Definition des Wirtschafts- und Sozialrats zur Kompetitivität zu eigen gemacht hat: „...la capacité d’une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d’emploi et de cohésion sociale tout en préservant

27 Siehe IGSS (2013).

28 Siehe European Commission (2014).

29 Siehe z.B. UEL (2013).

30 Siehe Chambre des Députés (2013h).

l'environnement.“ Und er unterstrich dann dass Kompetitivität nur ein Instrument im Dienste eines längerfristigen Ziels sei: dem Wohlergehen der Bürger³¹. Er kam damit auch den Formulierungen sehr nahe, die die Europäische Kommission in ihrem siebten Kompetitivitätsbericht gebraucht hatte³².

2.3 Gedanken zur Zukunft: 5 vir 12, 2030.lu, SOLEP,...

Die von Unternehmern getragene Initiative „5 vir 12“ macht periodisch von sich reden, wobei der Tenor der gleiche bleibt³³: Luxemburg braucht eine Zukunftsstrategie, Reformen im Bildungssystem sind überfällig, ein Mentalitätswandel muss her. Wahrscheinlich ist der Prozentsatz derer, die mit diesen allgemeinen Überlegungen einverstanden sind, nahe bei 100%. Aber wenn es dann ins Detail geht, trennt sich die Spreu vom Weizen. Da wo die Initiative den notwendigen Mentalitätswandel vor allem bei anderen ausmacht, müsste sie mit gutem Beispiel vorangehen.

Die Initiative 2030.lu, wenngleich ebenfalls von Patronatsseite aus gestartet und gesponsert, hat konsequent auf die Einbindung der Bürger gesetzt. Ihr Ergebnis ist in einem Manifest³⁴ zusammengetragen: 355 Ideen für die Zukunft. Natürlich steht auch hier Bildung an vorderster Stelle, dazu die Vereinfachung der administrativen Prozeduren, Energieversorgung und Mobilität, Wohnungsbau aber auch sozialer Zusammenhalt, Verringerung des Staatsdefizits, Armut im reichen Luxemburg, der ökologische Fußabdruck und das Pensionssystem. Neben dem obligaten Mentalitätswandel wird hier auch klar auf Wachstum gesetzt: 75.000 neue Stellen sollen bis 2030 geschaffen werden.

Die SOLEP³⁵ hat ihrerseits zu ihrem in 2011 auf der wissenschaftlichen Basis der Prospektion³⁶ gestarteten Vorgehen LU2030³⁷ am 5. Februar 2014 einen erneuten Zwischenbericht vorgelegt. In den 5 Arbeitsgruppen (Globalisierung/Europa/Gouvernance/Souveränität, Planetarische gefahren und Mobilität, Attraktivität des Territoriums, Jugend/Migration/Schule sowie Alterungsprozess, Ungleichheiten und Armut) wurden in insgesamt 64 Treffen in ca. 1.300 Mannstunden rund 50 für die Zukunft entscheidende Variablen identifiziert, im weiteren Verlauf kommt es jetzt darauf an, zukünftige Szenarien zu konstruieren und dann die sinnvollsten Handlungen aufzuzeigen.

31 Siehe Krecké (2007).

32 Siehe European Commission (2003).

33 Siehe www.5vir12.lu.

34 Siehe 2030.lu (2013).

35 SOLEP = Société luxembourgeoise pour l'évaluation et la prospective.

36 Siehe Durance (2011).

37 Siehe www.solep.lu.

2.4 Die Adem³⁸ und die Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit ist, ähnlich wie die Situation auf dem Wohnungsmarkt, ein Thema, das uns ständig begleitet. Für diesen Rückblick greifen wir drei Ereignisse heraus.

Eine CEPS-Studie im Frühjahr 2013 bestätigte einige Grundwahrheiten über die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer³⁹. So ist ihre Arbeitslosenquote nicht höher als die der Jüngeren, ältere Arbeitslose haben dieselben Profile wie die jüngeren, was Geschlecht und Nationalität anbelangt, sie sind aber weniger qualifiziert. Bei den Typen von Arbeitsplätzen die nachgefragt werden, gibt es wiederum keinen Unterschied. 42% der älteren Arbeitslosen sind im „reclassement externe“ aufgrund von Berufsunfähigkeit oder sie sind als Behinderte anerkannt. Sie sind viel häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als die Jüngeren und sie nehmen weniger an Arbeitsmaßnahmen teil.

Am 15. Mai 2013 fand im Parlament eine Orientierungsdebatte zur Arbeitslosigkeit statt⁴⁰, dies aufgrund eines Berichts der zuständigen parlamentarischen Beschäftigungskommission⁴¹. Neben einer Bestandsaufnahme, einem Appell an weitere Anstrengungen und dem Ruf nach regelmäßiger Überprüfung gab es aber nicht viel Neues. Der Schlüssel sei die Adem, die ihre Betreuung und Vermittlung professionalisieren, personalisieren und laufend verbessern müsse. Außerdem seien die Beschäftigungsinitiativen nicht nur was die Finanzierung, sondern auch was ihre Effizienz anbetreffe, dauernd zu überprüfen.

Hier die 12 Bereiche in denen der parlamentarische Bericht zu Schlussfolgerungen kommt:

- la nécessité d’une croissance économique durable dans une économie performante et compétitive ;
- l’inadéquation entre la demande et l’offre sur notre marché de l’emploi et les conséquences à en tirer ;
- la réforme de l’ADEM et le processus de sa mise en œuvre ;
- les différentes mesures et les instruments pour l’emploi ;
- l’importance d’une stratégie cohérente de mesures favorisant le maintien dans l’emploi et en particulier le maintien dans l’emploi des salariés plus âgés ;
- la problématique des demandeurs d’emploi à faible employabilité en raison de leur éloignement du marché de l’emploi ;
- les efforts propres et les critères de l’emploi approprié ;

38 Adem = Agence pour le développement de l’emploi.

39 Siehe CEPS/INSTEAD (2013).

40 Siehe Chambre des Députés (2013g).

41 Siehe Chambre des Députés (2013f).

- la relance du système dual de la formation professionnelle ;
- l’agencement actuel de différents paramètres sociaux ;
- les initiatives sociales pour l’emploi ;
- l’Economie solidaire et en particulier le statut juridique d’entreprise à finalité sociale ;
- le rôle des communes dans la mise en œuvre de la stratégie pour l’emploi.

Dann legte die „Commission de suivi“ der Adem ihren ersten Bericht⁴² vor, in dem sie die immer noch ungenügende Zahl der Vermittler anprangerte, aber auch die immer noch fehlende Kooperation mit anderen staatlichen Instanzen. Auch wäre die Adem schon allein deshalb nicht in der Lage, ihre Arbeit konsequent durchzuführen, weil es an den nötigen Studien und damit der exakten Kenntnis über den Arbeitsmarkt fehle. Der Arbeitsminister verwies auf die erst kürzlich erfolgte Reorganisation der Adem, auf die Erneuerung der Verwaltungsspitze und die laufende Verbesserung, auch im Bereich der Zahl der Vermittler⁴³. In der Tat ist die Zeitspanne seit der Reform noch etwas kurz, nächstes Jahr wird man der Adem dann kräftiger auf den Zahn fühlen müssen.

2.5 Und noch ein Letztes

Kurz vor unserem Redaktionsschluss hat das CEPS/INSTEAD eine Studie über die Erst-Eingliederung junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt veröffentlicht⁴⁴. Zwei Ergebnisse aus dieser lesenswerten Studie seien hier hervorgehoben:

- Die Erst-Einsteiger in den Arbeitsmarkt erhalten nur zu 42% einen „normalen“ Arbeitsvertrag (40 Stunden pro Woche, auf unbestimmte Dauer), 46% bekommen einen Arbeitsvertrag mit beschränkter Dauer und 12% gar bekommen einen Interim-Kontrakt.
- Nach einer Frist von 32 Monaten hat sich die Situation der jungen Leute dramatisch verändert: 47% haben nun einen „normalen“ Arbeitsvertrag (immerhin), 11% haben immer noch einen Vertrag mit beschränkter Dauer, 2% haben einen Interim-Kontrakt, 7% sind arbeitslos und 33%(!) sind nicht mehr auf dem luxemburgischen Arbeitsmarkt präsent!
- Und selbst von denjenigen, die unter einem „normalen“ Arbeitsvertrag eingestellt wurden, haben 82% nach 32 Monaten einen anderen Arbeitgeber.

42 Siehe z.B. RTL.lu (2013).

43 Siehe Schmit (2013).

44 Siehe CEPS/INSTEAD (2014).

Das zeigt also, wie schwierig es ist, für junge Menschen, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Auch wenn die Situation bei uns nicht die Dramatik wie in Spanien oder Griechenland erreicht. So ist sie doch besorgniserregend und es muss über die geplante Jugendgarantie⁴⁵ hinaus auch für dieses Feld nach einer Lösung durch eine bessere Betreuung der Jugendlichen, aber auch eine Sensibilisierung und Verantwortungsübernahme der Arbeitgeber gesucht werden.

⁴⁵ Siehe Abschnitt 5.3 in Kapitel 5 im ersten Teil dieses Sozialalmanachs.

Literaturverzeichnis

2030.lu (2013): 355 Idées pour l'avenir du Luxembourg, Manifeste de l'initiative 2030.lu - Ambition pour le futur, Luxembourg.

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

CARITAS LUXEMBOURG (2013): Pour améliorer l'accès aux logements locatifs : Avis concernant une subvention de loyer, <http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales2/Avis-concernant-une-subvention-de-loyer>, Luxembourg.

CEPS/INSTEAD (2013): Centre d'études de populations / International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development, Ioana Salagean, Les seniors sont plus longtemps mais pas plus souvent au chômage que leurs cadets, Vivre au Luxembourg, N° 89, mars 2013, Luxembourg.

CEPS/INSTEAD (2014): Centre d'études de populations / International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development, Les trajectoires professionnelles des jeunes résidents, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2011): 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'Etat, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012a): Document parlementaire N° 6545 : Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012b): Document parlementaire N° 6545¹ : Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises, Avis d, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012c): Document parlementaire N° 6545² : Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises, Avis d, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012d): Document parlementaire N° 6545³ : Projet de loi portant réforme du dialogue social à l'intérieur des entreprises, Avis d, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012e): Projet de loi N° 6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012f): Projet de loi N° 6410⁵ portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, Avis du Conseil d'Etat, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012g): Projet de loi N° 6469 relatif aux droits et obligations du patient et aux droits et obligations correspondants du prestataire de soins de santé, portant création d'un service national d'information et de médiation dans le domaine de la santé et modifiant: - la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers; - la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012h): Document parlementaire N° 6469² : Projet de loi relatif aux droits et obligations du patient et aux droits et obligations correspondants du prestataire de soins de santé, portant création d'un service national d'information et de médiation dans le domaine de la santé et modifiant : - la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers; - la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, Avis du Conseil d'Etat, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013): Projet de loi N° 6542³ portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, Avis du Conseil d'État, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013f): Débat d'orientation sur la politique en matière d'emploi, Rapport de la commission du Travail et de l'Emploi, document parlementaire N° 6434/00, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013g): Compte rendu des séances publiques N° 10, session ordinaire 2012-2013, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013h): Compte rendu des séances publiques N° 11, session ordinaire 2012-2013, Luxembourg.

DURANCE, PHILIPPE (2011): Luxembourg 2030 : une prospective pour un développement durable, in SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2011, Hrsg.): Sozialalmanach 2011. Schwerpunkt: Leben in Luxemburg 2020, Confédération Caritas Luxembourg.

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

EUROPEAN COMMISSION (2003): European Competitiveness Report 2003, SEC(2003) 1299, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2013): Barcelona objectives, The development of childcare facilities for young children in Europe with a view to sustainable and inclusive growth, Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Luxembourg.

EUROPEAN COMMISSION (2014): Employment and Social Developments in Europe 2013, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2010): Règlement grand-ducal du 17 décembre 2010 portant déclaration d'obligation générale d'un accord en vue de la modification et du remplacement des conventions collectives de travail pour les employés privés et ouvriers du secteur d'aide et de soins et du secteur social signées en date du 17 juillet 1998, telles que modifiées par la suite ainsi qu'un accord en vue d'un avenant à la convention collective de travail pour les salariés du secteur d'aide et de soins et du secteur social conclus entre la COPAS, la EFJ, l'EGCA, l'EGIPA, l'EGMJ, d'une part et les organisations syndicales OGB-L et LCGB, d'autre part, in Mémorial A – N° 251, 31 décembre 2010, Luxembourg.

IGSS, INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (2013): Rapport sur la situation actuelle au 13.8.2012 des bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG), Luxembourg.

KRECKÉ, JEANNOT (2007): La compétitivité au service de la cohésion sociale, Préface du bilan compétitivité 2007, Luxembourg.

LIS, LUXEMBOURG INCOME STUDY (2013): Income Inequality, Stanford.

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

RTL.lu (2013): ADEM: Continuer et obtenir les moyens nécessaires, <http://5minutes.rtl.lu/fr/actualite/luxembourg/458011.html>, Luxembourg.

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

SCHMIT, NICOLAS (2013): Changement un der Spëtzt vun der Adem war néideg, RTL-Interview vom 5. August 2013 um 7:30, Luxembourg.

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

SORLUT, PIERRE (2014): Lavorel investit dans le business des crèches, in Paperjam online du 14 janvier 2014, Luxembourg.

STATEC (2013): Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 116, Luxembourg.

UEL, UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES (2013): Elections législatives 2013: Les Essentiels de la Compétitivité, Considérations de l'UEL à l'adresse des partis politiques, Luxembourg.

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

URBÉ, ROBERT (2013): Unde venimus? Rückblick auf das Sozialjahr 2012-2013, in: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Caritas Luxembourg.

WILKINSON, RICHARD & PICKETT, KATE (2009): The Spirit Level, Why Equality is Better for Everyone, London. (first published by Allen Lane, 2010 by Penguin, London).

ZAHLEN, PAUL (2013): Regards sur l'impact de la crise sur le revenu disponible, N° 11, STATEC, Luxembourg.

3. Luxembourg 2020

3.1 Le contexte européen : la stratégie Europe 2020

Rappelons d'emblée que la nouvelle stratégie¹ Europe 2020 est construite sur 10 lignes directrices arrêtées le 16 juin 2010 et restées inchangées : 5 lignes sur la politique macroéconomique, 4 lignes sur l'emploi et une, la dixième, sur l'inclusion sociale². Europe 2020 a pour but, comme la stratégie précédente d'ailleurs, la croissance, celle-ci étant déclinée en :

- croissance intelligente,
- croissance verte et
- croissance inclusive³.

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 oubliée⁴, alors que la deuxième édition mentionne au moins les conséquences sociales de la crise, mais ne préconise pas non plus une croissance inclusive⁵. La version 2013 a au moins le mérite de reconnaître les problèmes causés par la crise, notamment l'augmentation de la pauvreté (contrairement à l'objectif de la réduire, voir en bas), d'appeler à développer des stratégies d'inclusion active et d'inclure le tableau de bord social ainsi que les indicateurs sociaux dans le mécanisme d'alerte⁶.

Pour rappel : Europe 2020 poursuit 5 objectifs chiffrés⁷ :

- 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 ;

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

2 Voir Commission Européenne (2010a).

3 Voir aussi Samuel (2011).

4 Voir Commission Européenne (2011).

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

6 Voir Commission Européenne (2013c).

7 Voir pour plus de détails Samuel (2011).

- les objectifs « 20/20/20 » en matière de climat et d'énergie devraient être atteints (y compris le fait de porter à 30 % la réduction des émissions si les conditions adéquates sont remplies) ;
- le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 % et au moins 40 % des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur ;
- il conviendrait de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté.

et introduit pour sa réalisation 7 initiatives phares, dont « une plateforme européenne contre la pauvreté » qui vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société⁸.

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 luxembourgeois⁹ et de sa réception au niveau Européen et national.

3.2 Le PNR 2013 luxembourgeois

Comme la version provisoire 2011 du PNR¹⁰ a été commentée en long et en large dans l'édition 2011 du Sozialalmanach¹¹, ainsi que la version de 2012¹² l'a été dans l'édition 2013¹³, et comme les différences entre les différentes versions ne sont pas grandissimes (il s'agit en effet plutôt de versions actualisées que de nouveaux textes), nous nous bornons ici aux points les plus saillants.

Après le chapitre 1 « Introduction », le chapitre 2 « Contexte et scénario macroéconomique 2013-2016 » traite sur une demi-page des perspectives macroéconomiques pour la période couverte par le programme et ne considère dans ce contexte que la croissance du Produit intérieur brut (PIB), même les variables qui ont trait aux différents objectifs de la stratégie

8 Voir Commission Européenne (2010c).

9 Voir Gouvernement luxembourgeois (2013).

10 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010).

11 Voir Urbé (2011).

12 Voir Gouvernement luxembourgeois (2013).

13 Voir Urbé (2013).

Europe 2020 (emploi, recherche, environnement, éducation ainsi que pauvreté, inégalités et exclusion sociale) n'ont pas été pris en compte.

L'autre demie page de ce chapitre intitulée « Incidence macroéconomique des réformes structurelles » raconte le développement d'un modèle économétrique pour simuler les effets de ces réformes, ainsi que de son successeur qui se prête mieux parce qu'il intègre un secteur bancaire. Mais aucun mot sur une incidence des réformes structurelles...

Le chapitre 3 « Mise en œuvre des recommandations par pays » explique que le gouvernement poursuit son effort de consolidation budgétaire, répète les changements intervenus par la réforme des pensions fin 2012, décrit la réforme projetée en matière de reclassement et la suppression projetée de la préretraite solidarité. Est décrite la modulation de l'indexation automatique des salaires intervenue en janvier 2012. Le paragraphe suivant énonce le plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes, la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle et la création de la Maison d'Orientation. Sont ensuite exposées les engagements pris dans le domaine de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le chapitre 4 « Progrès réalisés sur la voie des objectifs nationaux de la stratégie Europe 2020 » 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.

Le chapitre 5 « Utilisation des fonds structurels » informe que les fonds structurels sont surtout utilisés dans les domaines de la recherche et du changement climatique et de l'énergie.

Le chapitre 6 « Questions institutionnelles et rôle des parties prenantes » renseigne sur l'état des lieux des plans directeur sectoriels Logement, Transports, Zones d'activités économiques et paysages ainsi que sur le projet de loi concernant l'aménagement du territoire. Le deuxième paragraphe intitulé « Appropriation nationale » énumère les occasions où le PNR a été présenté ou discuté avec des parties prenantes : Chambre des députés (en mars 2012 !), Conseil économique et social (en octobre 2012 !), Société civile (février 2013) et des acteurs locaux (entre 2010 et 2012 !). Le dernier paragraphe « Communication » décrit d'une part la nécessité d'une communication accrue parce que la résistance à l'égard des réformes tient e.a. au fait que l'incertitude à l'égard des bénéfices futurs attendus desdites réformes est souvent supérieure à l'incertitude relative aux coûts engendrés. D'autre part sont évoqués les problèmes que causent certains des indicateurs utilisés dans le cadre de la stratégie Europe 2020 vu la situation spéciale du Luxembourg. Il est informé qu'à cet effet l'Observatoire de la compétitivité a construit un tableau de bord national de 77 indicateurs. Selon l'indicateur composite en dérivé le Luxembourg se serait classé en 2011 en 11^e place au sein de l'UE. Selon l'édition 2013 du bilan compétitivité¹⁴, le Luxembourg s'est placé en 13^e position en 2012.

14 Voir Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur (2013).

Contrairement à ce qui est indiqué dans le PNR, à savoir que l'indicateur « taux d'emploi » serait un concept purement national ne prenant pas en compte que 40 % environ de l'emploi intérieur au Luxembourg est constitué par des frontaliers, le tableau de bord compétitivité ne comporte pas d'autres informations dans ce domaine.

Le tableau de bord compétitivité comporte en sa catégorie 5 « cohésion sociale » 5 indicateurs, à savoir : le coefficient de Gini, le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, le taux de risque de persistance de la pauvreté, l'espérance de vie à la naissance et l'écart des rémunérations entre hommes et femmes.

Il est aussi à noter que deux des trois composantes de l'indicateur Europe 2020¹⁵, à savoir le taux de personnes en situation de privation matérielle et le taux de personnes vivant dans des ménages à faible intensité d'emploi ne sont pas inclus dans ce tableau de bord. En outre il serait nécessaire de considérer d'autres indicateurs pour mieux cerner le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale : le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (avec et sans pensions), le seuil de risque de pauvreté, la dispersion autour du seuil de risque de pauvreté, l'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté, ainsi que le ratio interquintile respectivement interdécile ou encore interpentile¹⁶.

3.3 Recommandations spécifiques par pays

Le PNR luxembourgeois, comme tous les autres, a été évalué par la Commission Européenne en mai 2013 qui ensuite a élaboré un document de travail¹⁷ qui est annexé à la recommandation du Conseil¹⁸ sur le PNR luxembourgeois.

Les recommandations proprement dites sont au nombre de 6, à savoir :

- Conserver une position budgétaire saine pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques ;
- Adresser le fait que l'imposition des entreprises encourage l'endettement de celles-ci et étendre l'application du taux normal de TVA ;
- Réduire les dépenses liées au vieillissement en améliorant l'efficacité des services de soins de longue durée (notamment par un recentrage plus net sur la prévention, la réhabilitation et l'autonomie) et renforcer la réforme des pensions récemment adoptée (en prenant des mesures supplémentaires pour réduire les départs en retraite anticipée et en relevant l'âge de départ effectif en retraite, y compris en liant l'âge légal de départ à l'espérance de vie) ;

15 Voir STATEC (2011).

16 Voir la partie 3 de cet ouvrage.

17 Voir Commission Européenne (2013b).

18 Voir Conseil Européen (2013).

- Au-delà du gel actuel, prendre d'autres mesures structurelles pour réformer le système de fixation et d'indexation des salaires (afin d'améliorer sa réactivité à l'évolution de la productivité et aux évolutions sectorielles ainsi qu'à la situation du marché du travail, et de promouvoir la compétitivité) et intensifier les efforts pour diversifier la structure de l'économie, en promouvant l'investissement privé dans la recherche (notamment en développant la coopération entre recherche publique et entreprises) ;
- Intensifier les efforts pour réduire le chômage des jeunes (en améliorant la conception et le suivi des politiques actives de l'emploi), renforcer l'enseignement général et professionnel (afin de mieux accorder les compétences des jeunes avec la demande de main-d'œuvre, en particulier pour les personnes issues de l'immigration), et accroître le taux de participation des travailleurs âgés (notamment en améliorant leur employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie) ;
- Renforcer les mesures destinées à permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier en augmentant l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports.

D'un point de vue Caritas, donc en relation avec l'option préférentielle pour les pauvres, il est à noter que certaines de ces recommandations peuvent effectivement être qualifiées de positives : l'accent sur la prévention dans le domaine des soins de longue durée, la diversification de l'économie et l'investissement privé dans la recherche, la réduction du chômage des jeunes, l'intensification de la formation surtout pour les migrants, l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés et l'accent sur l'apprentissage tout au long de la vie sont autant des points à pouvoir augmenter le nombre d'emplois et réduire la pauvreté et l'exclusion sociale.

D'autre part un certain nombre de recommandations vont potentiellement aggraver la position de ceux qui sont déjà en bas de l'échelle, à savoir : les réductions des dépenses budgétaires, l'augmentation des taux de TVA, la réduction des coûts dans le domaine des soins de longue durée, la réduction des pensions en accord avec les changements de l'espérance de vie (ou il faudrait plutôt tabler sur l'indicateur qui renseigne sur le nombre d'années de vie en bonne santé), la réforme des modes de fixation des salaires ainsi que l'augmentation des coûts de transports.

Dans un certain nombre de cas cependant l'incidence sur la vie des gens plus pauvres pourrait être réduite par des mesures de compensation (par exemple augmenter l'allocation de vie chère en compensation de l'augmentation de la TVA) respectivement des mesures plus sélectives (par exemple augmenter l'âge de la retraite seulement pour ceux qui ont un emploi peu fatigant et épargner ceux de cette mesure qui ont un emploi plutôt exténuant).

Dans le cadre des commentaires des ONGs européennes EAPN¹⁹ et Caritas Europa nous avons en 2012 formulé trois recommandations alternatives qui restent aussi valables pour 2013 (et probablement pour 2014) que voici :

1. Faire du PNR un programme stratégique intégré, mieux coordonné avec le Rapport social national (2012, 2014) et impliquant toutes les parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le monitoring et l'évaluation.
2. Combiner les mesures relatives aux objectifs emploi, recherche, climat/énergie et éducation avec celles pour réduire la pauvreté et évaluer aussi pour chaque mesure sa contribution à l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale et assurer que la somme des effets de toutes les mesures mènent à atteindre l'objectif.
3. Déployer une action forte dans le domaine du logement, à la fois en ce qui concerne la mise à disposition de logements à prix abordables en général que spécialement la mise à disposition de logements sociaux. Au moins comme mesure intermédiaire introduire des subventions loyers pour les parties de la population qui ne peuvent pas supporter les loyers élevés ; une telle mesure devrait être accompagnée d'un contrôle fort des loyers pour éviter que les montants dépensés pour cette mesure ne finissent par se retrouver dans les poches des bailleurs.

Depuis la publication des recommandations spécifiques par pays après le Conseil Européen du 19 juin 2013 on n'a pas encore pu constater des réactions du gouvernement luxembourgeois ; il sera donc intéressant de voir quel sera le ténor du chapitre 4 (mise en œuvre des recommandations du Conseil Européen) dans le PNR luxembourgeois 2014, qui sera à déposer à la Commission Européenne pour mi-avril et où au moment de la rédaction (mi-février) les préparations de la part du gouvernement n'ont pas encore débutés.

3.4 Avis annuel sur la croissance

Le 13 novembre 2013 la Commission européenne a publié son Avis annuel sur la croissance (AAC)²⁰ et de la sorte sonné le début du semestre européen. Comme annexes à l'AAC la Commission a publié le projet de rapport conjoint sur l'emploi et un document de travail sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations spécifiques par pays, mais pas de rapport sur les progrès enregistrés quant à la stratégie Europe 2020 en tant que telle comme c'était le cas les autres années.

¹⁹ European Anti Poverty Network.

²⁰ Voir Commission Européenne (2013c).

L'AAC brosse le tableau quant à la situation de l'UE et des pays membres, et, tout en mettant un focus plus fort sur la compétitivité, établit les priorités économiques et sociales pour l'UE en 2014, qui sont les mêmes qu'en 2012 et 2013, 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 suivants :

- Une des cinq priorités reste celle qui traite des questions sociales ;
- Il reste que la participation des parties prenantes (parlements, partenaires sociaux et société civile) est qualifiée d'être importante ;
- La promotion des investissements dans l'éducation, et de répondre aux besoins des plus vulnérables dans nos sociétés ;
- L'importance de participer au marché d'emploi incluant des plans de garantie jeunes ;
- L'attention aux conséquences de la crise, particulièrement l'augmentation de la pauvreté de 25 % ;
- La reconnaissance que des considérations de fairness sont importantes, et que les fonds structurels doivent être utilisés pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 ;
- Développer des stratégies intégrées d'inclusion active, incluant un support efficient du revenu, des mesures activantes, des mesures contre la pauvreté, aussi la pauvreté des enfants, et un accès aux services sociaux et de santé ;
- L'inclusion du tableau de bord social et des nouveaux indicateurs sociaux dans le mécanisme d'alerte.

Mais d'un autre côté ils restent aussi des lacunes :

- Pour ce qui est de l'inclusion active, la mention d'un revenu minimum adéquat manque ;
- Il manque une approche d'investissement social en ligne avec le Paquet Investissement social²¹ de la Commission elle-même ;
- La protection sociale est vue comme un amortisseur, mais ceci n'est pas intégré dans toutes les réflexions ;

21 Voir Commission Européenne (2013a).

- Il n’y a pas d’indications, comment utiliser les fonds structurels pour aider à réduire la pauvreté ;
- Bien qu’il est 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.

Il reste que la Commission comme la plupart des états membres reste enfermée dans une approche idéologique qui veut que permettre aux entrepreneurs de gagner de l’argent les mène à investir et à créer des emplois et donc à combattre la pauvreté. La vision alternative, de dire que les entrepreneurs n’investissent pas, s’il n’y a pas des prévisions positives quant à la vente de leurs produits et qu’il importe donc que le pouvoir d’achat ne soit pas lésé, après un court rebond en 2008/2009, ne reçoit plus d’attention. Pourtant il faudrait se rappeler qu’appauvrir les plus vulnérables et promouvoir les plus riches appauvrit la société toute entière, tandis que laisser moins de moyens pour les riches et plus pour les pauvres enrichit une société. Cependant les mesures d’austérité à travers l’Europe (et bientôt aussi au Luxembourg ?) méconnaissent ces vérités profondes.

3.5 Conclusion

Nous avons documenté dans notre édition de 2012 la contribution que Caritas Luxembourg avait adressée fin février 2013 au Ministre de l’économie et du commerce extérieur, responsable pour l’élaboration du PNR luxembourgeois.

Cette contribution reste toujours valable dans les grandes lignes. Comme résumé de cette contribution ainsi que du présent chapitre l’on peut retenir :

- Le PNR luxembourgeois devrait enfin être un plan stratégique intégré, intégrant toutes les politiques au lieu de les juxtaposer ;
- Les parties prenantes (parlement, partenaires sociaux et société civile) devraient être invitées à participer dans toutes les phases du PNR : élaboration, mise en œuvre, monitoring et évaluation ;
- La partie thématique « lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale » émet l’objectif de réduire de 6.000 le nombre de personnes au risque de pauvreté et d’exclusion sociale (indicateur Europe 2020) ; cependant les mesures présentées vont tout au plus suffire pour mener à une réduction de 3.000 ;
- Bien que tous sont unanimes pour reconnaître que les problèmes de logement sont parmi les plus grands (sinon les plus grands tout court) au Luxembourg, le PNR ne mentionne aucune mesure dans ce domaine.

Le PNR luxembourgeois 2014 à venir va probablement rien changer dans cette appréciation, et ceci non seulement parce que la mise en place d’un nouveau gouvernement a biaisée la bonne préparation de ce PNR.

Bibliographie

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

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

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

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) : Recommandation de Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2016, COM(2013) 366 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2013c) : Communication from the Commission: Annual Growth Survey, COM(2013) 800 final, Bruxelles.

CONSEIL EUROPÉEN (2013) : Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2016, 11206/13, Bruxelles.

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013) : 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 2013, Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR (2013) : Bilan compétitivité 2013, Perspectives de politique économique N°27, Luxembourg.

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.

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

URBÉ, ROBERT (2007) : Der Umsetzungsbericht 2006 zum Nationalen Reformplan 2005-2008, in : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2007) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit. 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.

URBÉ, ROBERT (2013) : Luxembourg 2020, in : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2013) : Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général. Confédération Caritas Luxembourg.

4. Die Regierungserklärung vom 10. Dezember 2013 und das Regierungsprogramm 2013

4.1 Die Regierungserklärung vom 10. Dezember 2013

Es ist nicht an uns, die Teile der Regierungserklärung zu kommentieren, die sich mit gesellschaftspolitischen Fragen befassen, da wir uns hauptsächlich dafür interessieren, wie die Regierung vorhat, das auskömmliche Zusammenleben aller im Land Wohnenden zu fördern, unter besonderer Berücksichtigung der Schwächsten und Verwundbarsten.

Ein Wort trotzdem zur Wertefrage, denn diese resultiert ja auch aus einer Entscheidung für bestimmte Werte. Die „option préférentielle pour les pauvres“ fällt nicht vom Himmel, sie ergibt sich aus dem Evangelium Jesu Christi und der Soziallehre der Kirche¹. Daher aber die Frage: woher sollen in einer pluralistischen Gesellschaft Werte herkommen? Wir hören z.B. Sätze wie „Kinder kriegen ist Privatsache, warum soll also der Staat Kindergeld zahlen?“, oder auch „ich habe schon genug Solidaritätsbeitrag geleistet mit meinen Steuern und Sozialbeiträgen, die ich zahle“ usw.

Wir wollen trotzdem jede Regierung, auch diese, darauf hin beurteilen, was sie vor allem für die Bedürftigsten tut und auch gerade für den sozialen Zusammenhalt. Und in diesem Sinne wollen wir im Folgenden die Regierungserklärung vom 10. Dezember 2013 und das Koalitionsprogramm kommentieren.

Die Regierungserklärung an sich ist dabei nichts anderes gewesen, als eine Erklärung des Regierungsprogramms, unter dem gleichen Motto „Offenheit, Verantwortlichkeit und Kohäsion“. Auch die absolute Priorität für die Haushaltskonsolidierung stach aus der Rede hervor. Die Analyse aller Transferleistungen und Subventionen mit der Ankündigung, danach im Laufe des nächsten Jahres konkrete Vorschläge (Décisiounsvirschléi!) zur Diskussion zu stellen durfte dabei ebenso wenig fehlen, wie die Ansage einer großen Steuerreform. Während das Bekenntnis zum Finanzplatz (inklusive der Ablehnung einer Steuer auf Finanztransaktionen) und zum Wirtschaftswachstum vielleicht eher die liberale Handschrift zeigten, wurde mit der Erklärung, das Wirtschaftswachstum müsse nachhaltig

¹ Siehe z.B. Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden (2006).

sein, auch der grüne Koalitionspartner sichtbar. Die Ausführungen zum Arbeitsrecht, wo nur sehr gemäßigte Flexibilität vorgesehen ist, waren sodann vielleicht das Zugeständnis an den sozialistischen Regierungspartner. Schulpolitik, qualitative, und bei entsprechender Verfügbarkeit der Mittel, gratis Kinderbetreuung nahmen dann einen breiten Raum ein. Arbeitslosigkeit war das nächste Thema, ein Bekenntnis zum Einsatz von mehr Mitteln und eine bessere Koordination aller Beteiligten ist aber eigentlich das Einzige, was man zurückbehalten kann. Im Wohnungsbereich gibt es sodann vier Zielvorgaben: Bauland mobilisieren, Sozialwohnungen massiv ausbauen, Wohnungspakt und Wohnungspaket überarbeiten und die Subsidienpolitik neu ausrichten. Jetzt müssen der Ankündigung nur noch Taten folgen! Und es wird zu beobachten sein, wie das mit der angekündigten Einbindung der Privatinitiative funktioniert. Das Nachhaltigkeitsprinzip transversal, aber auch Mobilität, Umweltfragen und Energie waren die weiteren Themen. Gesundheitspolitik und soziale Sicherheit schlossen sich an, ohne große Neuankündigung. Nach einem Streifzug durch die Außenpolitik inklusive der Kooperationspolitik gab es zum Schluss einen Aufruf an alle zur Mitarbeit, noch einmal der Hinweis auf die Modernisierung des Staates und seiner Institutionen, die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung und die Bereitschaft zum Handeln.

Der Fraktionsvorsitzende der größten Oppositionspartei erkannte viele Elemente des CSV-Wahlprogramms wieder, warnte aber vor einer allzu starken Sparpolitik und war zufrieden über die Absage an Steuererhöhungen und dass die Politik in Bezug auf den Finanzplatz Kontinuität aufzeige.

4.2 Das Regierungsprogramm im Einzelnen²

Das Regierungsprogramm der am 4. Dezember 2013 vereidigten Dreier-Koalition steht unter dem Motto: „Ouvverture, responsabilité, cohésion“. In der Präambel werden politische Erneuerung, notwendige Reformen, Verstärkung der Demokratie und Transparenz, Zustand der Staatsfinanzen, Verteilung und Steuerreform, Wirtschaftswachstum, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz, Immobilienpreise, europäische Integration, Erneuerung der Art und Weise zu regieren und Dialogkultur angesprochen: „Tout un programme!“

Das Motto Transparenz wurde dabei wohl von den Betroffenen unterschiedlich ausgelegt: während der angehende Premier alle hartnäckigen Nachfragen nach dem Regierungsprogramm auf dessen Vorstellung am 10. Dezember im Parlament vertröstete, wurde es dann doch am 2. Dezember 2013 per Internet publik gemacht. Ansonsten geht aber die Transparenz soweit, dass nicht nur das Programm selbst publik gemacht wurde, sondern

2 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2013a).

auch die Eingaben an die Regierung, die von verschiedenen Staatsverwaltungen erarbeiteten Dokumente sowie die Protokolle der Plenarsitzungen der Koalitionsverhandlungen³.

Wir resümieren im Folgenden die einzelnen Kapitel des Regierungsprogramms.

Demokratische Erneuerung

Unter dieser Überschrift wird sowohl die neue Verfassung thematisiert (Organisation von Bürgerforen, Befragung der Bevölkerung mittels Referendum zu insbesondere Finanzierung der Religionsgemeinschaften, Ausländerwahlrecht, Wahlrecht mit 16 und zeitlicher Begrenzung der Ministermandate, sowie Annahme der Verfassung durch Referendum), dann aber auch die politischen Rechte (u.a. Trennung von National- und Europawahlen, Erleichterung der Naturalisation, Reform des Ombudsmanns und Schaffung einer „Maison des Droits de l’homme“, Aktualisierung des Aktionsplanes zum Schutz der Personen mit spezifischen Bedürfnissen), sowie Reformen im Bereich der Institutionen (Deontologiekodex für Minister, Staatsräte, staatliche und kommunale Verwaltung und Gemeinderäte, Reform des Staatsrats, mehr Kontroll- und Initiativrechte für das Parlament, Trennung von Staat und Kirche inklusive der Einführung eines neutralen Werteunterrichts, Reform des Geheimdienstes).

Justiz und Datenschutz

Die Modernisierung der Justiz steht oben auf der Liste, dazu die Konsolidierung ihrer Unabhängigkeit. Folgen sodann Reform des Familienrechts, des Jugendschutzes und des Strafrechts, der Haftbedingungen inklusive der Alternativen zur Inhaftierung, sowie Reform des Gesellschafts-, Vereinigungs- und Stiftungsrechts und der Konkursgesetzgebung, u.a. mit der Zielsetzung Konkurse beizeiten zu vermeiden.

Im Bereich Datenschutz wird die aktuelle Gesetzgebung modernisiert, die Kompetenzen und Mittel der „Commission nationale de protection des données“ verbessert und ein Engagement im Sinne einer Verbesserung der europäischen Datenschutz-Richtlinie angegeben.

Öffentliche Funktion

Den Mitarbeitern werden Perspektiven der Weiterbildung und der Entwicklung geboten, inklusive einer größeren Flexibilität beim Wechsel der Beschäftigung innerhalb der Staatsverwaltungen. Es geht um die Verbesserung der Dienstleistungen für die Bürger, das Gehälterabkommen wird umgesetzt, und zwar zusammen mit einer weiterentwickelten Reform des Statuts. Es wird während der restlichen Legislaturperiode dann keine

³ Siehe Gouvernement luxembourgeois (2013c).

Punktaufbesserungen im öffentlichen Dienst mehr geben. Rekrutierungspolitik und Anpasstheit des Personalbestandes werden überprüft, genauso wie die als zu lang erachteten Fristen bei Disziplinarverfahren.

Administrative Reform und Vereinfachung

Die neuen Kommunikationstechnologien sollen verstärkt genutzt werden. Eine Kommission aus hohen Beamten soll alle Genehmigungsprozeduren überprüfen und schnellere und einfachere Regelungen erarbeiten. Außerdem wird die Möglichkeit der Einführung regionaler „guichets uniques“ analysiert.

Öffentliche Finanzen, Haushalt und Schatzamt, Steuern, Finanzplatz

Die Regierung wird das Ziel der Verringerung des strukturellen Defizits bei den öffentlichen Finanzen weiterverfolgen, ohne in eine Austeritätspolitik zu verfallen. Dabei soll der Verringerung der laufenden Ausgaben Vorrang gegeben werden. Dazu gebe es dann eine neue Budgetstrategie, die durch Transparenz, Wirksamkeit und Sparen gekennzeichnet sei: alle Ausgaben sollten prinzipiell in Frage gestellt werden (zero base budgeting). Das aktuelle informelle „comité de prévision“ solle unter der Aufsicht von Wirtschafts- und Finanzminister unter dem Titel „comité économique et financier national“ institutionalisiert und gestärkt werden. Ziel bleibt die gute Notierung Luxemburgs durch die Rating-Agenturen. Investitionen sollen auf dem notwendigen Niveau gehalten werden. Auf der Einnahmenseite wird zu allererst auf Wachstum gesetzt. Sodann soll es zu einer Steuerreform kommen, Steuererhöhungen sollen aber vermieden werden, außer einer unausweichlichen Erhöhung der TVA. Die Steuerreform solle gerecht sein, und auch das Phänomen des „Mittelstandsbuckels“ angehen. Die Möglichkeit, zu einer individuellen Besteuerung zu gelangen solle untersucht werden, bei der Unternehmensbesteuerung sollen Beschäftigung und Umweltschutz belohnt werden und die Grundsteuer werde ebenfalls reformiert. Um die Finanzierbarkeit von Investitionen aus Eigenmitteln zu fördern, werden sogenannte „intérêts notionnels“, d.h. steuermindernd wirkende fiktive Zinsen auf das eingesetzte Eigenkapital, eingeführt.

Um die sozialen Transferzahlungen zielgerechter zu gestalten, werden sie alle, und alle Subventionen, einer kritischen Analyse unterzogen, was einerseits die politischen Ziele und andererseits die Begünstigten anbelangt. Darüber hinaus soll ein interner Stabilitätspakt zwischen Staat, Gemeinden, öffentlichen Institutionen und dem konventionierten Sektor entstehen, durch den alle Beteiligten gehalten sind, sich systematisch und transparent für die Haushaltskonsolidierung einzusetzen.

Und genauso natürlich gilt ein anderer Teil der Aufmerksamkeit dem Finanzplatz, der weiterentwickelt und gefördert werden soll (deshalb bleibt es bei der Nicht-Besteuerung

von Vermögen und Erbschaften), dessen Aktivitäten und geografische Märkte diversifiziert werden sollen und für den horizontale Aktivitäten verstärkend wirken sollen (Kompetenzen und Interaktionen zwischen Zentralbank und CSSF⁴, automatischer Informationsaustausch, Beteiligung am BEPS-Projekt⁵ der OECD⁶, Absage an eine Steuer auf Finanztransaktionen, es sei denn sie würde auf Weltebene eingeführt, Reform des Gesetzes über die Handelsgesellschaften, Analyse der Frage der Überwachung der so genannten Schattenbanken⁷, bessere Vermarktung im Ausland).

Wirtschaft

Alle Ministeriumsdepartements und Verwaltungen, deren Zuständigkeiten eine Auswirkung auf die Kompetitivität der Unternehmen haben, müssen gut zusammenarbeiten und besser koordiniert werden. Bekämpfung der Inflation, Index (am Prinzip wird nichts geändert, aber die bisherige „Modulierung“ wird beibehalten, solange die Krise anhält), neues Steuerinstrument (Indikatoren des „PIB du bien-être“⁸), Vermarktung Luxemburgs, Diversifizierung der Wirtschaft (der Desindustrialisierung entgegenwirken, Ökotechnologien, Logistik, Gesundheitstechnologien, Informations- und Kommunikationstechnologien, Hochseeaktivitäten.), Anziehen von Hauptquartiers (die sich in Luxemburg ansiedeln sollen) sowie Finanzierung der Unternehmen und der start-ups sind die angeschnittenen Themen.

Arbeit und Beschäftigung

Eingangs wird darauf verwiesen, dass Wirtschaft und Bildung die Voraussetzungen legen, Wachstum führt zur Beschäftigung und reduziert die Arbeitslosigkeit. Die Themen im Einzelnen: Strukturelle Verbesserungen (Verstärkung der Zusammenarbeit der einzelnen Ministerien, mit den Gemeinden und mit den Unternehmen, Vollendung der Modernisierung der Adem⁹ inklusive einer besseren Zusammenarbeit mit dem SNAS¹⁰ und

4 CSSF = Commission de Surveillance du Secteur Financier, die Überwachungskommission des Finanzplatzes.

5 BEPS = Base Erosion and Profit Shifting, dieses Projekt soll der Steuermanipulation durch Entziehen der Basis (Umzug des Hauptquartiers in eine anderes Land) und Gewinnverschiebung entgegen wirken.

6 OECD = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.

7 Institutionen, die keine Banken sind, und damit der Bankenaufsicht nicht unterliegen, und trotzdem banken-ähnliche Transaktionen durchführen, besonders so genannte Family Offices und Private Equity Funds.

8 Beim « PIB du bien-être » handelt es sich um eine Ergänzung des klassischen Bruttoinlandsprodukt als Indikator für Wachstum durch andere Indikatoren, die eher auf das Wohlbefinden abstellen.

9 Adem = Agence pour le développement de l'emploi, Arbeitsmarktverwaltung.

10 SNAS = Service National d'Action Sociale, koordiniert die Ausführung des RMG-Gesetzes, insbesondere die Arbeitsmaßnahmen für RMG-Bezieher.

einer Analyse von Mindestlohn, Arbeitslosenentschädigung und RMG¹¹, Harmonisierung und Evaluierung der existierenden beschäftigungsfördernden Maßnahmen, Verbesserung der Beschäftigungsstatistiken), Verstärkung der Unterstützung für besonders verwundbare Gruppen (Jugendliche mit der Einführung der Jugendgarantie; die Arbeitslosen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind mit der Reorganisation der „Centres d’orientation socio-professionnelle“, Revision des Systems der Beschäftigungsinitiativen; Senioren mit der Möglichkeit eines flexibleren Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt, dem Gesetz über die Altersverwaltung in den Betrieben, einer Sensibilisierung der Betriebe und einer Reform der verschiedenen Systeme der Frühverrentung; Alleinerziehende mit einer speziellen Aufmerksamkeit, um zu verhindern, dass sie in Prekarität oder gar Armut enden; Langzeitarbeitslose mit einem Präventivansatz, eines erweiterten und verbesserten Bildungsangebots; Durchbringen des Gesetzes zum „Reclassement“ und Beschäftigungsförderung für die Personen mit spezifischen Bedürfnissen und die Behinderten), Berufsorientierung, Evaluation, Justierung und Vervollständigung der bestehenden Maßnahmen (die Wiedereingliederungshilfe anpassen, Mikrokredite zur Unternehmensgründung bereitstellen), den Sozialdialog wieder ankurbeln, Weiterführen der Politik des „maintien dans l’emploi“, Arbeitsbedingungen und Referenzperiode für die maximale Arbeitsdauer, Zeit-Spar-Konten, Wohlbefinden am Arbeitsplatz, Bekämpfung der Belästigung, Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen, Revision des Konkursrechts, „Green Jobs“ fördern, Förderung der Economie sociale et solidaire mittels eines Gesetzes über eine „société d’impact social“ sowie die Definition der Gebiete wo staatliche Unterstützung helfen kann und schlussendlich die Verstärkung der Mittel für die ITM (Arbeits- und Gruben-, im Volksmund auch Gewerbeinspektion).

Mittelstand

Hier soll es eine weitere Unterstützung des Unternehmertums geben, eine Aufwertung des Images des Handwerks, eine Reform des Konkursrechts, eine Evaluierung der Öffnungszeiten im Handel sowie eine Überarbeitung der Gesetzgebung über den Geschäftsmietvertrag.

Tourismus

Erarbeitung einer nationalen Strategie, die die vorrangigen Achsen für jede Region respektiert, Einbindung der Ausbildungsinstitutionen in die Weiterentwicklung der touristischen Infrastrukturen, Einrichten eines Satellitenkontos für den Tourismus durch den STATEC, Aufwerten des ökologischen Tourismus und Vermarktung der regionalen

11 RMG = Revenu Minimum Garanti, garantiertes Mindesteinkommen seit dem Gesetz von 1986, siehe z.B. Caritas Luxembourg (2011/2012).

Produkte, Förderung des Kongresstourismus, sowie weitere Professionalisierung des Tourismus lauten hier die Themen.

Energie

Es gibt Grundsätze wie „Luxemburg soll ein Pionier der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien werden“. Generell wird aber die Energiefrage von der Wirtschaftsseite angegangen und nicht von der Umweltseite: Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, Sicherheit der Lieferungen sind die ersten Stichworte. Dann allerdings wird die Energietransition angegangen mit dem Ziel bis 2020 mindestens 11% Bedarf aus erneuerbaren Quellen zu decken. Es wird auch der Gebrauch der Agro-Treibstoffe an soziale und ökologische Kriterien gebunden, und diejenigen der ersten Generation werden einem Höchstsatz unterworfen. Auch sollen die Betriebe mit staatlicher Beteiligung die Energieeffizienz und die erneuerbaren Energien zu Prioritäten machen. Weiter werden thematisiert: die Umsetzung der europäischen Energiewirksamkeitsrichtlinie, die Emissionseinsparmöglichkeiten im Wohnungswesen, die Loskupplung der Einnahmen aus dem Tanktourismus von den laufenden Ausgaben des Staates und die nachhaltige Mobilität.

Medien, Audiovisuelles, Kommunikation und ICT¹²

Angedachte Thematiken: die Reform des Informations- und Pressedienstes der Regierung, Pluralität in den Medien und eine hohe Informationsqualität, die Konzessionen von RTL und CLT/UFA, die SES und der Weltraum, der Sektor der audiovisuellen Produktion und der kreativen Industrien, die Entwicklung und Förderung des ICT-Sektors (Weiterentwicklung der Diensteanbieter, die Förderung des Gebrauchs von elektronischen Diensten sowie die Weiterentwicklung der Infrastrukturen und des Internet-Netzes mit hohem Durchsatz), Schutz der kritischen Infrastrukturen und Risikosensibilisierung, Neutralität des Internet, eine starke und reaktive Regulierung und Überwachung, Ausbau der digitalen Kompetenz und Digitalisierung der öffentlichen Dienste.

Nachhaltige Entwicklung

Seit der vorherigen Regierung handelt es sich hierbei um ein gigantisches Ressort (das jetzt auch mit zwei Ministern und einem Staatssekretär besetzt ist!), in dem viele wichtige Fäden für die zukünftige Entwicklung zusammenlaufen: es füllt 26 der insgesamt 202 Seiten des Regierungsprogramms! Es ist auch, und das ist nicht besonders verwunderlich, das Kapitel des Regierungsprogramms, in dem am deutlichsten die Handschrift des grünen Koalitionspartners zu lesen ist. Nachhaltigkeit wird durch verschiedene andere

¹² ICT = Information and Communication Technologies.

Bereiche durchdekliniert. Die weitere Palette der Themen mit der Ankündigung von Neuerungen oder Studien reicht von der Landesplanung über Mobilität und Transport, Klimaschutz (Tanktourismus und CO₂-Emissionen werden angegangen) und erneuerbare Energien (die Energiewende kommt! Erneuerbare Energien, Effizienzsteigerungen und Energiesparen inklusive Hilfen für finanzschwache Haushalte) bis zur Umwelt, und ab dieser Legislaturperiode gehört auch das Wasser dazu (vielleicht dann beim nächsten Mal auch die Energie?). Die ökologische Steuerreform wird angekündigt, die Arbeiten des CSSD¹³ werden aufgegriffen und Bürgerbeteiligung soll zum Selbstverständnis werden.

Landwirtschaft, Weinbau, ländliche Entwicklung und Verbraucherschutz

Zusammenbringen der Ziele „regionale, familiäre und gar Bio-Landwirtschaft fördern“ und „Sicherung einer gesunden und qualitätvollen Ernährung der Bevölkerung“ ist hier oberstes Ziel. Ein landwirtschaftliches Entwicklungsprogramm 2014-2020 und ein neues Agrargesetz werden angekündigt. Agrarpolitik mit Naturschutz vereinbaren geht auch über den Gewässer- und Grundwasserschutz sowie über das Prinzip der Vorsicht bei genveränderten Organismen (kein klares Verbot!). Auch soll das Lebensmittelgesetz überholt werden.

Erziehung, Hochschulwesen, Forschung, Entwicklung und Innovation

Hierbei handelt es sich um das zweite Megaressort der neuen Regierung. Die Themenpalette reicht im Bereich „Erziehung“ von Evaluation der Grundschulreform, Anpassen der Berufsschulreform, neue Untersuchung der Sekundarschulreform, der Differenzierung des Schulangebots, Revision des Sprachenunterrichts, die Wichtigkeit der Orientierung der Schüler, die Eltern besser einbeziehen, die Beteiligung der Schüler fördern, die soziale Kohäsion fördern, Werteerziehung, Reform der „éducation différenciée“, horizontale Kompetenzen, Erziehung zur nachhaltigen Entwicklung, „école de la deuxième chance“, Großregion, Kultur, Life Long Learning, Unterricht im Gefängnis bis zur Schaffung eines Militär-Lyzeums.

Als Ziele für die Forschungspolitik werden genannt: Beitrag zur Schaffung wirtschaftlichen Reichtums, Stimulierung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums durch Innovation einerseits, und andererseits zur Lösung der gesellschaftlichen Probleme beitragen (z.B. in den Bereichen Erziehung, Integration und soziale Kohäsion, Natur und Umweltschutz). Die Regierung erneuert das Ziel, im Rahmen der Strategie Europa 2020 bis 2020 zwischen 2,3 und 2,6% des BIP zu Forschungszwecken auszugeben, und um die privaten Investitionen im Forschungsbereich zu erhöhen sieht sie eine Annäherung zwischen

13 CSSD = Conseil Supérieur pour un Développement Durable.

staatlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen vor. Auch wird die Unterstützung der Universität wiederholt.

Familie und Integration

Naturgemäß gibt es unsererseits in diesem Bereich am meisten aufzulisten. Beginnen wir beim konventionierten Sektor: Revision des ASFT-Gesetzes¹⁴, Inventar und Überdenken der Konventionen, Anspruch einer Nicht-Berücksichtigung der ideologischen, philosophischen und religiösen Ansichten bei den Benutzern, aber auch beim Personal, außerdem ist eine Konsolidierung der Konten bei verschiedenen Vereinigungen und Gruppen vorgesehen. Im Bereich Behindertenpolitik wird die Einhaltung der Quoten bei den Beschäftigten in den Betrieben eingefordert, es werden aber keine Sanktionen angekündigt. Bei der Politik für das 3. Alter werden Modelle des progressiven Renteneintritts in Aussicht gestellt; außerdem werden alternative Lebens- und Wohnungskonzepte vorgeschlagen: betreutes Wohnen und intergenerationelle Bauprojekte. Bei den Familienleistungen wird eine grundlegende Reform des Kindergeldes angekündigt, ohne dass dafür nähere Umstände umrissen würden. Eine Reihe von Prinzipien werden sodann für die Kinderbetreuung bekräftigt: die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, der Vorrang der Qualität, darunter die Sprachenunterstützung, non-formale Bildung, dazu die Kostenlosigkeit für die Eltern, mittelfristig, und mit den Kindern zwischen 0 und 3 Jahren beginnend, dann aber auch die Förderung betrieblicher Kinderkrippen. Im Rahmen der Jugendpolitik wird zwar die Erneuerung und Neu-Untersuchung einer Reihe von Elementen angedacht, aber nichts wirklich Neues. Auch das „Office national de l'enfance“ soll neu ausgerichtet werden: Dem „placement familial“ soll Vorrang gegeben werden gegenüber dem „placement en institution“, betreutes Wohnen für Jugendliche aus destrukturierten Familien und Heimen sowie für junge Familien in Schwierigkeiten soll studiert werden. Es soll eine nationale Strategie für die soziale Inklusion ausgearbeitet werden, die Konzepte der „épicerie sociale“ und der „Agence immobilière sociale“ sollen ausgeweitet und dezentralisiert werden. Das RMG soll reformiert werden, dabei soll der Akzent auf die Aktivierung der Begünstigten gelegt werden, unter 25-Jährige, die außerhalb der Familie leben sollen berücksichtigt werden, und das Verbot einer zweiten Beschäftigungsmaßnahme pro Haushalt soll aufgehoben werden. Auch soll die Leistung in eine Basiskomponente, eine Komponente für nicht reduzierbare Kosten des Haushaltes, eine gedeckelte Komponente für die Wohnungskosten und eine Komponente für die Kinder aufgespalten werden. Die Kinderkomponente soll dabei so bemessen sein, dass die betroffenen Haushalte nicht dem Armutsrisiko unterliegen.

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

Zum Bereich „Integration“ hat das Regierungsprogramm nur magere 12 Zeilen vorgesehen: Verstärkung der Integrationspolitik, Bilanz des Funktionierens und der Bedürfnisse des OLAI (Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration), Verstärkung der Möglichkeiten Luxemburgisch zu lernen, Evaluation des „congé linguistique“.

Chancengleichheit zwischen Frau und Mann

Die Regierung peilt eine Politik der gleichgewichtigen Repräsentation von Frauen und Männern bei Entscheidungssituationen an. Dabei will die Regierung mit gutem Beispiel vorangehen, das Parteienfinanzierungsgesetz soll so abgeändert werden, dass bei Wahlen 40% der Kandidatenplätze mindestens an das unterrepräsentierte Geschlecht vergeben werden müssen. Auch in den Verwaltungsräten öffentlicher Unternehmen soll diese 40% Regel gelten, genauso bei den Posten die die Regierung in Verwaltungsräten privater Unternehmen besetzen kann. Durch Gesetz sollen auch die Lohn-Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern abgeschafft werden, die Einführung von Zeitkonten und andere Initiativen zur Vereinbarung von Beruf und Familie sollen eingeführt werden. Zur Vermeidung von Altersarmut sollen Frauen für eine durchgehende Berufskarriere sensibilisiert werden. Jede Form von Menschenhandel soll bekämpft werden, die freiwillige Prostitution soll einen gesetzlichen Rahmen erhalten, Gewalt gegen Frauen soll bekämpft werden und die sexuelle Erziehung soll auf Gleichheit und gegenseitigem Respekt gründen. Gender-mainstreaming soll flächendeckend eingeführt werden.

Kultur

Kultur ist zu sehen als wesentliches Element einer demokratischen Gesellschaft. Jeder hat ein Recht auf Kultur. Kultur kann auch ein Integrationsfaktor sein. Statt Investitionen in Gebäude muss es demnächst um die Förderung der Artisten, ihrer Werke und ihres Schaffens gehen. Nach den Analysen wird ein Kulturentwicklungsplan vorgelegt werden. Die Infrastrukturen des Nationalarchivs und der Nationalbibliothek werden angepasst, ein Institut für Zeitgeschichte geschaffen, und das Gesetz über die Denkmalpflege wird reformiert.

Sport

Sowohl Leistungs- als auch Freizeitsport sollen gefördert werden, „Gesond iessen, méi bewegen“ wird weitergeführt, Sport in der Schule bekommt mehr Gewicht, im Bereich der Infrastrukturen genießen neues Fußballstadion und neues Leichtathletikstadion Priorität, die Organisation der administrativen Struktur der „éducation physique“ bleibt eine große Baustelle und null Toleranz gegenüber Doping wird weiterbestehen.

Wohnungswesen, Gemeinden, Polizei, Hilfsdienste, Großregion

Mobilisierung von Baugrundstücken (neben öffentlichen werden auch private Investoren beteiligt, durch Baulandvertrag und Bauzwang soll das Ziel erreicht werden), Schaffung von Sozialwohnungen (Analyse und ggfs. Neuausrichtung der öffentlichen Träger, Einbeziehung der Privatinitiative, Reform des Fonds du Logement, Ausweitung der Aktivitäten à la AIS), Revision des Wohnungspakts und des Wohnungspakets (Ziele mit den Gemeinden neu definieren, kritische Analyse aller Subventionen und ihre Sozialbindung, Bekämpfen der Umwandlung von Wohnraum in Geschäftsraum, Reform der Mietkontrolle) sowie Reform der Grundsteuer und der Subsidien im Wohnungswesen (stetige Einnahme der Gemeinden und Steuergerechtigkeit miteinander verbinden) bilden die 4 Hauptachsen.

Was die Gemeinden anbelangt, so soll die Kontrolle durch das Innenministerium vereinfacht werden, auch die Distriktskommissariate werden abgeschafft. Die Aufgaben der Gemeinden sollen neu definiert werden, die Reform der Gemeindefinanzen endlich durchgeführt werden, die staatlichen Subventionen sollen auf eine neue Grundlage gestellt werden und die Gemeindefusionen sollen weiter gefördert werden.

Es wird ein nationaler Plan für die Hilfsdienste erarbeitet, die in einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zusammengefasst werden; neben der Professionalisierung soll auch das Ehrenamt weiter Bestand haben und es wird eine neue territoriale Organisation geben.

Zum Thema Großregion sind der Regierung gerade mal zwei Sätze eingefallen: es sollen konkrete Aktionspläne in den grenznahen Regionen realisiert werden und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden wird unterstützt, auch sollen die europäischen Fonds was grenzüberschreitende Projekte anbelangt besser koordiniert werden.

Vor einer Reform des Polizeigesetzes soll es ein Audit geben. Die „Inspection générale de la Police“ soll auch reformiert werden, Stichworte sind Unabhängigkeit und Transparenz. Die internen Verwaltungsabläufe sollen so vereinfacht werden, dass die Polizisten wieder mehr Zeit haben, um vor Ort präsent zu sein. Die „agents municipaux“ sollen sodann erweiterte Kompetenzen bekommen, verbunden mit einer entsprechenden Ausbildung.

Gesundheit

Die Regierung bekennt sich zu den Werten von Universalismus, Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsleistungen, Gleichwertigkeit und Solidarität. Angesichts der Zwänge muss das Gesundheitswesen effizienter werden, und es gilt immer das Gleichgewicht zu halten zwischen der Garantie eines universellen Zugangs zu qualitativ hochwertigen Leistungen, dem medizinischen Fortschritt und dem Respekt der budgetären Zwänge. Die noch anhängigen Gesetzesvorhaben aus der Regierungsperiode 2009-2013 sollen

zu Ende gebracht werden. Ein Nationaler Gesundheitsplan soll ausgearbeitet werden, ein Gesundheitsobservatorium wird geschaffen, sowie ein Gesundheitsfonds, der aus zusätzlichen Steuern auf schädlichen Produkten wie Tabak und Alkohol gespeist werden soll. Es wird ebenfalls ein nationaler Plan zur Bekämpfung des Krebses lanciert werden und die Schulgesundheit soll sich verstärkt um die Förderung der Gesundheit kümmern. Es wird Pläne zur Bekämpfung der Abhängigkeiten geben (Tabak, Alkohol, Drogen). Auf insgesamt 17 Seiten werden sodann weitere Themen angeschnitten: die Gesundheitsberufe, die Alternativmedizin, die Krankenhäuser, die Psychiatrie, die Begleitung am Ende des Lebens, Organspenden, Lebensmittelsicherheit, Umweltmedizin, Arbeitsmedizin, Patientenrechte, Gesundheitsethik, Nationales Gesundheitslabor, sexuelle Information, Vermeidung von Abtreibungen und Reglementierung der Abtreibung (die nicht mehr im Strafgesetzbuch stehen wird), E-Gesundheit und Gesundheitsdossier, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Alt werden bei guter Gesundheit sowie Medikamente und Apotheken. Vieles wird erst studiert werden müssen, aber genügend Aktivitäten sind vorgesehen.

Soziale Sicherheit

Angekündigt werden für die Krankenversicherung: Kostenreduzierung, um das voraussehbare Defizit der Gesundheitskasse zu vermeiden, Beitragserhöhungen soll es nur im Notfall geben, es wird unverzüglich ein einheitliches Informatiksystem für alle Krankenhäuser eingeführt, die Heimpflegedienste werden evaluiert, Vor- und Nachteile einer Integration aller Krankenkassen in die Nationale Gesundheitskasse sollen diskutiert werden. Sodann ist die Revision der Nomenklaturen innerhalb eines Jahres angekündigt, während eine „Tarification à l’acte“ in Aussicht gestellt wird. Während die Kontrollmedizin reformiert werden soll, wird die Kostenübernahme durch die Gesundheitskasse in Ausnahmefällen übermäßig schwerfällig organisiert.

In der Unfallversicherung soll die Unfallvermeidung dadurch angeregt werden, dass der 2010 eingeführte einheitliche Beitrag mittels eines Bonus-Malus-Systems um bis zu 50% erhöht oder gesenkt werden kann.

Der Bericht der IGSS¹⁵ zur Pflegeversicherung von 2013 führt zu einer strukturellen Reform, um die Entwicklung der Kosten in den Griff zu bekommen; Beitragserhöhungen soll es nur im Notfall geben. Was die Bewertung des Grades der Abhängigkeit anbelangt, so soll es zu einer Standardisierung und einer Pauschalierung der Akten kommen, zusammen mit einer Flexibilisierung der Kostenübernahmepläne der CEO¹⁶.

15 IGSS = Inspection Générale de la Sécurité Sociale.

16 CEO = Cellule d’Evaluation et d’Orientation.

Betreffend die Rentenversicherung werden die Grundsätze wiederholt, die die Reform von 2012 geleitet haben, deren Anstrengungen fortgesetzt werden müssten (eine milde Umschreibung der Tatsache, dass das Gesetz von 2012 nicht weit genug ging?): die Anti-Kumul-Bestimmungen sollen angepasst werden, die Mechanismen um progressiv in Rente zu gehen sollen gefördert werden, Anreize zur Verringerung des Renteneintrittsalters sollen geschaffen werden und nach einer Evaluierung soll über die zukünftige Entwicklung der Jahresendzulage diskutiert werden. Die Schaffung eines wirklichen Arbeitsmarktes für ältere Arbeitnehmer (eines spezifischen Marktes?) soll deren Beschäftigungsfähigkeit erhöhen (dies wäre eher durch Weiterbildung und die Bereitschaft der Unternehmer, ältere Arbeitnehmer einzustellen zu regeln) und ein Recht auf Teilzeitarbeit soll eine progressive Verrentung ermöglichen. Dazu gehört auch, die Arbeitnehmer anzuhalten, stärker von der neu geschaffenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, eine Rente mit einem Arbeitseinkommen zu kombinieren. Dann soll die Reform des „Reclassement“¹⁷ schnellstens umgesetzt werden, Betroffene sollen ein spezifisches Statut bekommen, und sie sollen ihre Beschäftigung behalten, ohne dass aber die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen leidet!

Das Gesetz über die Zusatzpensionen muss einer Revision unterzogen werden, um den Schwierigkeiten zu begegnen, die es bei seiner Umsetzung gibt. So sollen sie weiteren Kreisen zugänglich gemacht werden, die Steuerbefreiung der Auszahlungen muss hinterfragt werden, und es müssen europäische Direktiven vollständig umgesetzt werden.

Dann sollen die Aufgaben der IGSS reformuliert werden und das Netz der bilateralen Abkommen zur sozialen Sicherheit soll erweitert werden.

Außenpolitik

In diesem Politikbereich ist vor allem Kontinuität angesagt, verbunden mit einem Bekenntnis zu einem Engagement für Frieden, Entwicklung, Respekt der Menschenrechte, friedliche Lösung der internationalen Konflikte und für eine nachhaltige Entwicklung. Luxemburg macht sich, insbesondere während seiner Ratspräsidentschaft 2015, für ein starkes, demokratisches, solidarisches und ökologisches Europa stark. Es werden sodann noch im Detail die Diplomatie, die Europapolitik (inklusive Offenheit für weitere Beitragskandidaten, sowie Stärkung der sozialen Dimension, der Wirtschafts- und Währungsunion,...) und Luxemburg als Sitz europäischer Institutionen vertieft.

¹⁷ Es handelt sich hier um die Wiedereingliederung derjenigen, die durch Unfall oder Krankheit ihren Beruf nicht mehr ausüben können.

Entwicklungszusammenarbeit

Luxemburg beteiligt sich an den Arbeiten zur Evaluierung 2015 und zur Neuformulierung der Millenniumsziele sowie der post-Kyoto-Phase im Bereich Klimaschutz. Luxemburg wird weiterhin 1% seines Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit einsetzen. Ausmerzung der Armut bleibt das erste Ziel, die Wirksamkeit der Zusammenarbeit im Zuge der Erklärung von Paris bleibt ebenso im Fokus wie die Kohärenz der Politiken. Es wird daran festgehalten, dass Klimaaktivitäten nicht auf die Entwicklungshilfe angerechnet werden, genauso wie es dabei bleibt, dass die Entwicklungshilfe nicht an Aufträge gebunden bleibt. Es soll untersucht werden, wieweit die Bekämpfung des Klimawandels durch Projekte und Programme mit internationalen Partnern und den Partnerländern der Luxemburger Entwicklungszusammenarbeit verstärkt werden kann.

Verteidigung und Konfliktvorbeugung

Gemäß der Herangehensweise 3D (Diplomatie, Développement, Défense) ist die Verteidigung integraler Bestandteil der Außenpolitik. Die Politik wird dabei durch die Zugehörigkeit zur NATO, zur EU und zu den Vereinten Nationen definiert, wo Luxemburg seinen Part als verlässlicher Partner spielen will. Ein Weißbuch zur Landesverteidigung soll dem Parlament präsentiert werden, ein neues „Lycée militaire“ geschaffen werden und die materiellen, technischen und infrastrukturellen Voraussetzungen optimiert werden.

Immigration

Luxemburg bietet den Migranten eine Übereinkunft an, wie sie sich integrieren können. Illegale Einwanderung und Menschenhandel müssen bekämpft werden unter Bewahrung des Rechts auf Asyl. Hier müssen gerechte Prozeduren bestehen und eine proaktive Informationspolitik soll vor übertriebenen Erwartungen schützen. Bei der Unterbringung müssen alle Gemeinden ihrer Verantwortung gerecht werden, deshalb wird ein Quotensystem studiert. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit und die politische Teilhabe der Bürger müssen für ausländische Bürger, die in Luxemburg leben, vereinfacht werden. Das „Centre de rétention“ wird einer Bilanz seines Funktionierens unterworfen und es muss zum Ziel werden, es so wenig wie möglich zu nutzen und die Verweildauer dort so kurz wie möglich zu halten. In der leidigen Frage des RMG-Missbrauchs durch Ausländer will die Regierung auf das Gespräch mit den Partnern (welche?) setzen und jeden Fall einzeln untersuchen. Im Bereich der Rückführungen sollen spezielle „Rückführplätze“ in den Auffanghäusern geschaffen werden, damit das Bewusstsein der anstehenden Rückführung besser wird, und es soll ein spezielles Haus für rückzuführende Familien als offene Struktur entstehen. Außerdem sollen die Antragsteller für internationalen Schutz besser umrahmt werden.

4.3 Eine kritische Bewertung des Regierungsprogramms

Ohne im Detail auf die parlamentarische Behandlung im Anschluss an die Regierungserklärung des Premiers eingehen zu wollen, so bleibt doch anzumerken, dass die Antwort des Fraktionsvorsitzenden der größten Oppositionspartei um 50% länger ausfiel als die Regierungserklärung selbst!

Wir wollen an dieser Stelle unsererseits eher einige Hauptpunkte unter die Lupe nehmen, der Rest wird sich erst im Laufe der Legislaturperiode und damit in den nächsten Ausgaben des Sozialalmanach ergeben, weil vieles im Programm noch unklar ist. Statt Klarheit und Konkretheit heißt es im Programm überwiegend, es werde untersucht, analysiert, studiert. Also können wir uns auch erst nach dem Ergebnis dieser Untersuchungen, Analysen und Studien aussprechen: an ihren Taten werden wir sie messen!

Zum Kapitel **Finanzen** sei aber jetzt schon angemerkt, dass eine Konzentrierung der Haushaltskonsolidierung auf Einsparungen und ein Ausschließen von Steuererhöhungen nicht der richtige Weg sein können. Im Übrigen gibt es ja eine Steuererhöhung, die der TVA, was so ziemlich die ungerechteste Steuer ist, die es gibt. So hat der STATEC nachgewiesen, dass diese Steuer für die unteren Einkommenskategorien eine Belastung von ca. 5% darstellt, während die oberen Einkommenskategorien lediglich mit 2% belastet werden. Daher vermissen wir auch, dass zumindest an einen Ausgleich für Bezieher niedriger Einkommen gedacht worden wäre. Außerdem ist es in unseren Augen die völlig falsche Politik, den Höchststeuersatz nicht zu erhöhen, weil man Firmen und deren hochqualifizierte Mitarbeiter, genauso wie die so genannten HNWI oder gar UHNWI (Ultra High Net Worth Individuals), also kurz die Reichen, nach Luxemburg locken wolle, die einheimische Bevölkerung, insbesondere die unteren Einkommenschichten dafür aber nicht geschont werden können. Eine anstehende Steuerreform die das Prädikat „gerecht“ verdienen will, kann nicht auf diesem Paradigma aufgebaut werden. Zur „sozialen Selektivität“ verweisen wir auf Kapitel 5 in diesem Sozialalmanach.

Zum Kapitel **Wirtschaft** lässt sich vor allem feststellen, dass die dort angegebenen Möglichkeiten der Diversifizierung seit Jahren dieselben sind, nennenswerte Fortschritte, wie z.B. in der Logistik lassen aber noch auf sich warten (Sollten etwa andere Länder nicht auf das verkehrsmäßig nicht besonders gut angebundene Luxemburg gewartet haben? Und: braucht es zu lange, um aus einem ehemaligen Waffenlager einen Warenumschatplatz zu machen?). Auch muss man die Frage stellen, ob es Sinn macht, Unsummen in hoch komplexe Forschung zu stecken, wobei kaum Luxemburger an der Forschung selbst beteiligt sind, und die Forschungsergebnisse überhaupt nicht in die Luxemburger Wirtschaft einfließen können, wie es etwa bei den biomedizinischen Forschungsgebieten der Fall ist.

Zum Kapitel **Arbeit und Beschäftigung** muss man in erster Linie festhalten, dass die angekündigte Analyse von Mindestlohn (SSM), Arbeitslosenentschädigung und RMG befremdlich erscheint, sie bettet sich ein in die schon im DP-Wahlprogramm¹⁸ stehende Kritik an der Höhe von SSM und RMG und an deren angeblicher Verhinderung der Arbeitsbereitschaft. Mehr ist an dieser Stelle nicht zu sagen, als dass dort viel aufgelistet wird, es ist auch alles richtig, aber es fehlt doch der Aha-Effekt: so wird's gehen! Ansonsten ist diese Ausgabe des Sozialalmanachs voll von Überlegungen gerade zu diesem Thema.

Im Kapitel **Energie** gibt es hehre Grundsätze wie „Luxemburg soll ein Pionier der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien werden“, aber allein die Tatsache, dass auch diese Regierung den Energiebereich beim Wirtschaftsminister belässt und ihn nicht zur nachhaltigen Entwicklung geschlagen hat, lässt schon an den Taten zweifeln, die diesen Worten folgen sollen. Anstatt eines Höchstbetrags an Agrokraftstoffen der ersten Generation wäre beispielsweise ein kompletter Verzicht auf diese sinnvoller gewesen¹⁹.

Das große Kapitel **Nachhaltige Entwicklung** würde alleine auch ein ganzes Kapitel in diesem Sozialalmanach verdienen, wir werden dies dann in Zukunft nachholen, wenn konkrete Ergebnisse zu bewerten sind. Außerdem arbeitet Caritas Luxemburg in diversen Konsortien mit²⁰, die sich mit den hier angesagten Thematiken befassen, es kann aber an dieser Stelle bereits einiges angedeutet werden: Nachhaltigkeit wird zwar als Querschnittsthema definiert, im übrigen Verlauf des Programms aber nicht immer als solches behandelt (Nachhaltigkeit wird zwar in diesem Kapitel durch die Bereiche Bildung, internationale Kooperation und Steuern durchdekliniert, aber in den jeweiligen eigenen Kapiteln des Programmes findet man keinen Verweis auf die Nachhaltigkeit), oder es wird gar nachhaltige Entwicklung mit Wirtschaftswachstum zusammen gesehen; die angesagte Energiewende birgt gutes Potenzial, aber auch hier muss man erst einmal sehen, was hinten herauskommt; das Klimadossier scheint nunmehr voranzukommen. Fazit: gute Ansätze, aber es bleibt noch zu tun, auch und gerade, was die Kollegen aus den anderen Ministerien anbelangt.

Im Bereich **Familie und Integration** ist zuerst zu bemängeln, dass die Regierung im konventionierten Sektor Kriterien für die Personalbeschaffung vorschreiben will. Das ist genauso wenig hinnehmbar wie die angekündigte Konsolidierung von Konten, wobei wir natürlich jede Anforderung an Transparenz voll bejahen. Was private Kinderkrippen anbelangt, so wird leider kein Wort darüber verloren; dabei werden sie gerne als „Geldmaschinen“ apostrophiert, was u.a. daran liegt, dass sie nicht gehalten sind, den

18 Siehe DP (2013).

19 Vgl. CSDD (2008).

20 So z.B. Votum Klima, Meng Landwirtschaft, ...

Kollektivvertrag des sozialen Sektors anzuwenden. Hier wäre ein Ansatz gewesen, Flagge zu zeigen, aber leider wurde sie nur für das Privatinteresse gezeigt, nicht für das Gemeinwohl. Die Aussagen einer qualitativ hochwertigen und (wenn auch unter dem Vorbehalt der notwendigen Mittel) für die Familien kostenlosen Kinderbetreuung, einschließlich der vorgebrachten Begründungen tragen wir voll mit, sie sind seit langem Bestandteil unserer Aussagen in diesem Bereich²¹. Der Vorrang des „placement en famille“ gegenüber dem „placement en institution“ hingegen ist durchaus zu begrüßen. Was die RMG-Reform betrifft, so ist eigentlich alles zu bejahen, was im Regierungsprogramm steht, außer dem wohl unvermeidlichen Hinweis auf die Aktivierung, wozu wir an anderer Stelle bereits ausführlich Stellung genommen haben²². Einige kleinere zusätzliche Adaptationen würden das Bild noch vervollkommen²³. Zum Bereich Integration ist sodann festzuhalten, dass der Regierung nicht viel eingefallen ist (magere 12 Zeilen!), insbesondere kein Wort über die Sozialhilfe für Flüchtlinge, die kürzlich erst auf 25,- EUR pro Monat herabgestuft wurde, kein Wort auch über die zukünftige Unterbringung der Asylbewerber.

Bei den Vorhaben im **Wohnungswesen** begrüßen wir ausdrücklich jene, die wir selbst seit Jahren vertreten: mehr Bauland mobilisieren (aber zu welchem Preis!?), mehr Sozialwohnungen schaffen, AIS ausweiten (die Agence selber oder ähnliche Gebilde auf Gemeindeebene!?), Verschärfung der Mietkontrolle und Reform der Grundsteuer. Was die Einbeziehung privater Promotoren anbelangt, kommt es sehr aufs Detail an, wie übrigens bei allen Vorhaben die konkrete Ausgestaltung zu überprüfen sein wird. Was fehlt ist aber das im DP-Wahlprogramm durchaus noch vorhandene Bekenntnis zu einem staatlichen Eingreifen in einen nicht funktionierenden Markt²⁴.

Die Eingangsüberlegungen im Regierungsprogramm im Kapitel **Gesundheit** zur Universalität und zum Leistungszugang sind sicher zu bejahen, bei der konkreten Umsetzung muss man wegen der angesprochenen Budgetzwänge allerdings vorsichtig sein. Die Bekämpfung der diversen Formen von Abhängigkeit ist ebenso zu begrüßen wie die Wichtigkeit, die der Schulmedizin und allgemein der Prävention zugeschrieben wird. Im Spitalbereich überzeugt das Bekenntnis zur ambulanten Versorgung; auch wird die Vergrößerung der Zahl der ein-Bett-Zimmer zusammen mit der stufenweisen Verringerung der erhöhten Arzttarife die Patienten freuen. Genauso dürfte die vorgesehene engere Kooperation zwischen Spitälern und dem Sozial- und Pflegebereich, respektive dem

21 Siehe z.B. Schronen & Urbé (2008) und den Artikel von Danielle Schronen in der zweiten Abteilung dieses ersten Teils des Sozialalmanachs, in der Abteilung „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“.

22 Siehe in Kapitel I des ersten Teils dieses Sozialalmanachs den Abschnitt 1.4.

23 Vgl. Caritas Luxembourg (2011/2012).

24 Siehe DP (2013).

außerklinischen Bereich positiv vermerkt werden. Die Verbesserung der Notfalldienste und ihrer Zusammenarbeit mit den „Maisons médicales“ wird ebenfalls herbeigesehnt. Weiterführung der Reform der Psychiatrie, Prävention der Pathologien und Förderung der „santé mentale“, tageweise Aufnahme zur Behandlung insbesondere der Abhängigkeiten, ein Nationalplan zur Vermeidung von Selbsttötungen und der Depressionen, Schwerpunktsetzung auf die Jugendlichen, die Verbesserung der Behandlung chronischer Krankheiten, die Anerkennung des Konzepts „Housing first“ zur Stabilisierung und zur Vermeidung von Rückfällen sind alles überfällige Konzepte, die aber in die Tat umgesetzt werden müssen. Wir begrüßen auch die höhere Bedeutung, die die Palliativmedizin erfährt. Klar und eindeutig kann man dann das Verdikt der Regierung gegenüber den gentechnisch veränderten Organismen nicht nennen: Vorsicht soll walten. Ein klares „Nein“ hätten wir bevorzugt, ebenso wie im landwirtschaftlichen Teil des Programms, wo zwar mehr Text steht, aber auch nicht mehr Klarheit herrscht. Bei der Schaffung eines nationalen Klinikdienstes für Umweltmedizin sind wir dann wieder ganz dabei, genauso wie bei den angekündigten Verbesserungen in der Arbeitsmedizin und bei der Stärkung der Patientenrechte und deren Beteiligung. Im Bereich der Gesundheitsethik fällt der Regierung nur die Schaffung einer Gesetzgebung bezüglich der biomedizinischen und bioethischen Forschung sowie die Einrichtung eines nationalen Zentrums für Humangenetik ein. Hier bleibt völlig unklar, inwieweit die Regierung bereit ist, in Luxemburg Forschungsvorhaben zu erlauben, die in anderen Ländern verboten sind, wie z.B. die verbrauchende Embryonenforschung.

Im Bereich **soziale Sicherheit** bleibt die Regierung jede Überlegung schuldig, wie sie die Kosten der Krankenversicherung reduzieren will, Eindämmung des Missbrauchs, Bekämpfung des Übermaßes der Fehlzeiten, mehr Kontrolle und eine Modernisierung der Verwaltung der Gesundheitskasse werden hier nicht ausreichen. Wie verbindet sich außerdem die Aussage, keine neuen Leistungen für die Erstattung durch die Gesundheitskasse vorzusehen mit den im Gesundheitsbereich getätigten Zusagen über Präventiv- und Alternativmedizin?

Bei der Pflegeversicherung sollen die qualitativ hochwertigen Dienste und Leistungen gesichert werden, die nützlich und notwendig sind, damit die Betroffenen ein autonomes und würdiges Leben führen können: ist das der Hebel, um Kosten zu reduzieren, Leistungen werden auf das „Nützliche und Notwendige“ beschränkt? Und wer bestimmt dies? Die nächste Formulierung, dass „die Finanzierung so organisiert werden muss, dass das gewollte Resultat erreicht wird“, ist in ihrer Schwammigkeit nicht beruhigend! Ebenso vorsichtig muss man an die Formulierung herangehen, dass „die Methodologie der Bestimmung der Geldwerte überprüft werden soll, insbesondere durch neue Rechnungsstellungsmodalitäten“.

Sodann findet sich in diesem Bereich auch wieder eine jener Formulierungen, deren es zuhauf im Regierungsprogramm gibt, und die wahrscheinlich den einen oder anderen Betroffenen richtig böse werden lassen, und zwar zu Recht. Hier heißt es, es solle „eine effektive Pflegeabfolge eingeführt werden“, als ob es bisher eine ineffektive gegeben hätte! An dieser und ähnlichen Stellen hätte es den Autoren gut zu Gesicht gestanden, von „effektiver“ zu sprechen, oder statt „einführen“ von „verbessern“.

Der neu geschaffene „Groupe des Pensions“ soll auch die Prozeduren der freiwilligen Rentenversicherung evaluieren, zwecks Einführung eines obligatorischen Beitritts! Hinter diesem lässig daher gesagten Satz verbirgt sich viel Zündstoff in Bezug auf zukünftige Rentenleistungen, Beitragszahlungen und Finanzierungskraft.

Positiv haben wir vermerkt, dass die Regierung darauf hinweist, dass die europäischen Wachstumspolitiken, die die Konvergenz und die Wettbewerbsfähigkeit fördern sollen, mit der sozialen Wirklichkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten kompatibel bleiben müssen, und dass deswegen der europäische Ministerrat in seinen verschiedenen Zusammensetzungen ebenbürtig gehört wird (hier wird auf die faktische Übermacht des Ministerrats für Wirtschafts- und Finanzfragen angespielt).

Zum Bereich **Entwicklungszusammenarbeit** ist zu sagen, dass praktisch alle Ansätze der Regierung auf die Zustimmung der ONGs stoßen, dass aber die augenblickliche Sparpolitik abgelehnt wird und ein erheblicher Mangel bei der Koordination und Kohärenz der verschiedenen Politiken besteht.

Zum Thema „Kohärenz der Politiken“ muss man dann auch die geplante Beteiligung Luxemburgs an der Afrikanischen Entwicklungsbank (vom Finanzministerium eingeleitet, mit Wissen, Duldung oder aktiver Unterstützung der Direktion für Entwicklung im Außenministerium?) in Frage stellen. Nicht nur dass deren Handlungen durchaus zweifelhaft sind²⁵, sondern die betreffenden Ausgaben von 3,2 Mio EUR jährlich werden dem Entwicklungshilfebudget angelastet, wo aber gleichzeitig gespart werden soll, um die 1%-Marke des Bruttonationaleinkommens nicht zu übertreffen: d.h. konkret dass in anderen Bereichen, so z.B. bei den Geldern, die den ONG's zur Verfügung stehen, umso stärker gekürzt werden muss!

Zum Bereich **Verteidigung und Konfliktvorbeugung** kann man an den Absichten zum Frieden und zur Konfliktvermeidung beizutragen nichts aussetzen. Wieweit allerdings ein so kleines Land überall dabei sein muss, sich damit verzettelt und auch erhebliche Mittel bindet, wäre zu hinterfragen. Gerade in Zeiten der Mittelknappheit müsste an erster Stelle bei den nicht notwendigen Kosten im Bereich Militär angesetzt werden.

25 Vgl. Keup & Schiltz (2014).

Aus dem Themenkreis **Immigration** kann man die Asylfrage anreißen, wo die Regierung der Meinung ist, die gemeinsame europäische Asylpolitik sei ein geeigneter Rahmen zur Ausarbeitung eines neuen Gesetzes. Von ONG-Seite ist nie verschwiegen worden, dass sie diesen Rahmen als nicht ausreichend erachten, dass vieles unscharf und zweideutig ist²⁶. Zu begrüßen ist das Bekenntnis zu einer Revision der Dublin-Bestimmungen, zur Beendigung der Flüchtlingsdramen und diesbezüglich einer Entwicklung von Frontex sowie die vorgesehene jährliche Übernahme von Flüchtlingen als „Resettlement“-Programm. Auch die bessere Koordinierung aller Stellen zur Verkürzung der Prozedurdauer und damit zur Kostensenkung sind zu begrüßen. Bei einer schnelleren Prozedur und Anerkennung für bestimmte Gruppen (hochqualifizierte Arbeitnehmer, Forscher, und neu: Investoren und Firmenchefs) handelt es sich um eine reine Maßnahme im Interesse der Wirtschaft, während für „normale“ Leute keine Besserung in Aussicht ist.

4.4 Schlussbemerkungen

Wie viele andere Akteure, hat auch Caritas Luxemburg im Vorfeld der Regierungsbildung eine „Note au Formateur“ verfasst²⁷, in der vor allem die Themenbereiche „Budgetstabilität bei Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme“, „Arbeitslosigkeit“ und „Wohnungswesen“ hervorgestrichen wurden. Die Haushaltssanierung ist klar im Regierungsprogramm führend, ob dabei die Aufrechterhaltung der sozialen Sicherungssysteme nicht unter die Räder gerät, muss sich noch im Einzelnen zeigen. Allzu positiv gestimmt sind wir nicht, angesichts der Allgegenwärtigkeit von „sozialer Selektivität“. Im Bereich Arbeitslosigkeit zeigt sich eher ein „weiter so auf dem eingeschlagenen Weg“ statt eines Neuanfangs, sodass die Skepsis überwiegt, ob Luxemburg denn am Ende der Legislaturperiode besser dastehen wird, da nur die Erwartung des kommenden Wirtschaftswachstums helfen kann, die Arbeitslosigkeit zu drücken. Im Bereich Wohnungswesen ist es daher eher so, dass eine Reihe von Neuerungen angedacht sind, wobei aber nicht abzusehen ist, wie sie wirken werden. Ohnehin sind in diesem Bereich eher langfristige Auswirkungen zu erwarten, wir werden aber die Aktivitäten der Regierung kritisch begleiten.

26 Siehe Collectif Réfugiés (2013).

27 Siehe Caritas Luxembourg (2013).

Wollte man das Regierungsprogramm in drei Sätzen zusammenfassen, so folgendermaßen:

- Vieles ist erst angedacht, wird erst studiert und analysiert, Konkretes fehlt noch, daher ist eine abschließende Wertung unmöglich: es wird in vielen Fällen darauf ankommen, was genau bei den Studien und Analysen herauskommt.
- Positiv zu bewerten ist erst einmal der Themenbereich Wohnungswesen, dann aber auch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (wobei auch in diesen beiden Bereichen die meisten Details noch fehlen), sowie die Initiativen in der Kinderbetreuung.
- Eher negativ sehen wir die angekündigte soziale Selektivität (die Gefahr besteht darin, dass hier aus Spargründen die solidarische Basis unserer Gesellschaft abhanden kommt), die angekündigte TVA-Erhöhung insofern keine sozialen Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen sind, die angekündigte Steuerreform weil sie unter der Vorgabe eines „Reichenschutzes“ und der Absicht der Beseitigung des imaginären „Mittelstandsbockels“ steht sowie die übertriebene Rücksicht auf den Finanzplatz, wobei eine Emanzipierung Luxemburgs von diesem (auch durch Diversifizierung der Wirtschaft) nötig wäre.

Greifen wir zum Schluss eine Bemerkung auf, die nicht nur am Wahlabend zu hören war, sondern sich auch durch das Regierungsprogramm zieht: Die Wirtschaft muss laufen!

Nun kann man in Luxemburg beim besten Willen nicht davon sprechen, dass die Wirtschaft nicht laufe, oder gar zu unattraktiv für ausländische Investoren sei: jedes Jahr werden jede Menge neue Betriebe begründet, meist von Ausländern, auch seit der Krise wurden jährlich mehr neue Arbeitsplätze geschaffen als vernichtet...²⁸ Das Problem ist nicht dass die Wirtschaft nicht laufe, oder Ausländer hier nicht investieren wollten, die Probleme sind vielmehr hausgemacht: unter den neu geschaffenen Arbeitsplätzen finden sich zu wenige, die spezifisch für Unqualifizierte geeignet sind²⁹, unsere Umschulungsmöglichkeiten sind zu gering, wir Luxemburger arbeiten gerne im geschützten öffentlichen Dienst und überlassen Migranten und Grenzgängern die Wirtschaft und wir halten gerne an „alten“ Industrien fest und überlassen die Innovation den Ausländern. In diesem Sinne ist es nicht abwegig, Luxemburg als „Klein-Kuwait“ zu bezeichnen!

28 Siehe z.B. Adem (2014), Seite 15.

29 Siehe z.B. Adem (2012), Adem (2014), Seite 6.

Literaturverzeichnis

ADEM (2012): Les activités de l'Agence pour le développement de l'emploi en 2012, Luxembourg.

ADEM (2014): Bulletin luxembourgeois de l'emploi N° 1, Janvier 2014, Données mensuelles du marché du travail, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2011/2012): Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti, Erstausgabe 2011, Aktualisierung 2012, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2013): Propositions pour un programme gouvernemental 2013-2018, Luxembourg.

COLLECTIF RÉFUGIÉS (2013): Revendications du „Lëtzebuerger Flüchtlingsrot“ – au formateur, aux présidents des partis de coalition et au responsable du groupe de travail travail traitant de l'immigration, voir p.ex. sous <http://www.caritas.lu/Ce-que-nous-disons/Questions-politiques-et-sociales2/Revendications-du-%22Lëtzebuerger-Flüchtlingsrot%22-au-formateur,-aux-présidents-des-partis-de-coalition-et-au-responsable-du-groupe-de-travail-traitant-de-l'immigration>, Luxembourg.

CSDD (2008): Conseil Supérieur du Développement Durable: Nachhaltige Politik zur Nutzung von Biomasse. Stellungnahme vom 25 Februar 2008.

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

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013b): Déclaration sur le programme gouvernemental 2013, <http://www.gouvernement.lu/3350757/10-declaration>, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013c): Programme gouvernemental, annexe : les procès-verbaux des 15 séances plénières des négociations de coalition, <http://www.gouvernement.lu/3353522/proces-verbaux-final.pdf>, Luxembourg.

KEUP, MARC & SCHILTZ, CHAREL (2014): Kooperationspolitik aus dem Finanzministerium, in brennpunkt drëtt welt Nr. 281, Februar 2014, ASTM, Luxembourg.

PÄPSTLICHER RAT FÜR GERECHTIGKEIT UND FRIEDEN (2006): Kompendium der Soziallehre der Kirche, Vatikan.

5. Die Lage der Nation am Vorabend des 2. April 2014

5.1 Worum geht's?

Und immer noch das Gleiche wie vor einem Jahr¹, wie vor zwei Jahren²,... „Soziale Selektivität“ und „notwendige strukturellen Reformen“, sowie „Mentalitätswandel“, sind weiterhin in aller Munde. Ob bei der vom LCGB organisierten Table ronde an 20. Juni in der Rockhal in Belval, ob in den Parteiprogrammen³ zur Wahl am 20. Oktober 2013, ob im anschließenden Koalitionsprogramm⁴ oder ... Bei besagter Table ronde beispielsweise hieß es aus dem Munde des 5-vir-12-Vordenkers „wir müssen uns ändern!“. Bei solchen Aussagen stellt sich immer die Frage, was denn genau gemeint ist, und es beschleicht einen der Verdacht, dass gemeint ist: „Die anderen müssen sich ändern!“ Derjenige gewänne an Glaubwürdigkeit, der bei all den anscheinend notwendigen und allein helfenden Maßnahmen nicht nur solche anführen würde, die für die „anderen“ als Austeritätsmaßnahmen empfunden werden, sondern wenn er auch solche Maßnahmen vorschlagen würde, die ihm und seinesgleichen einen Beitrag abverlangen würden: Deckelung der Preise auf dem Immobilienmarkt, Spekulationssteuer auf Leerstände, effiziente Mietpreiskontrollen, Erhöhung des Spitzensteuersatzes, Austrocknung der Möglichkeiten durch „Montages financiers“ den Steuern zu entgehen, Deckelung der Renten in allen Regimes, Aufhebung der Beitragsdeckelung in der Sozialversicherung usw. sind mögliche Maßnahmen, von denen in all diesen Beiträgen nichts zu hören ist⁵.

1 Siehe Urbé (2013).

2 Siehe Urbé (2012).

3 Siehe CSV (2013) und DP (2013).

4 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2013).

5 Eine gewisse Ausnahme in einem Punkt bildet hier Steichen, der immerhin die Renten als zu hoch brandmarkt, siehe Steichen (2014). Allerdings behandelt er nur die Gesamtheit der Pensionsausgaben, die mechanisch begrenzt werden sollen und er beruft sich dabei auf die intergenerationelle Solidarität. Von der intragenerationellen Solidarität, die insbesondere eine drastische Kürzung der hohen Renten (die Maximalrente beträgt immerhin über 7.000 EUR) bei Schonung der kleinen Renten verlangen würde, spricht er nicht.

5.2 Soziale Selektivität

Seit der Budgetrede des Finanzministers von 2010⁶ („de Sozialstaat as ke Klésjen!“) ist das (Un-) Wort von der „selektiven Sozialpolitik“ in aller Munde: Politiker, Gewerkschaftler, Patronatsvertreter, Journalisten, ... alle bedienen sich dieser Worthölse, aber was er denn nun wie selektiver gestalten will hat praktisch niemand bisher konkret gesagt. Die wenigen Ausnahmen betreffen einerseits den OGBL, der vor mehreren Jahren einmal von mehr Selektivität bei den Wohnungsbeihilfen gesprochen hat, sowie die Chambre de Commerce, zu deren Veröffentlichung wir weiter unten kommen⁷. Auch hat die DP in ihrem Wahlprogramm ein paar wenige Punkte in den Bereichen Familien- und Wohnungspolitik angegeben⁸.

In dem einen oder anderen Fall kann man bei diesen Vorschlägen die Idee erkennen, dass Sozialpolitik sich darauf beschränken soll, die wirklich Bedürftigen mit dem Nötigsten zu versorgen. Dies ist ein Ansatz, wie er bei der Analyse der verschiedenen Arten von Wohlfahrtsstaat⁹ als der „liberale“ Ansatz oder als Beveridge-System gekennzeichnet worden ist. Dem gegenüber steht das skandinavische Wohlfahrtssystem, das ganz auf Universalismus ausgerichtet ist. Die in Luxemburg vorherrschende Spielart des Wohlfahrtsstaats¹⁰, das Bismarck-System zeichnet sich gerade dadurch aus, dass es nicht nur das reine Überleben für die Bedürftigsten absichert, sondern dass breite Bevölkerungsschichten in einem solidarischen System sich gegenseitig so unterstützen, dass alle möglichst vor Problemen im Falle von Rückschlägen (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Tod,...) oder in den verschiedensten Situationen des Lebens (Geburt eines Kindes, Altersrente,...) abgesichert sind. Ein Wechsel zu einem „liberaleren“ System würde nicht nur einen Paradigmenwechsel bedeuten, sondern auch die Gefahr mitbringen, die diesen Systemen innewohnt, und die man im Augenblick sehr gut in Großbritannien nachvollziehen kann¹¹: wenn erst einmal der Kreis der Bezieher von Sozialtransfers eingeschränkt ist und das reine Überleben abgesichert werden soll, dann sind auch alle Sozialleistungen dauernd einem Sparzwang ausgesetzt und können bis aufs Unkenntliche reduziert werden. So haben die „Wohlfahrts“-Systeme weder in Irland noch in Großbritannien als Stabilisierer in Krisenzeiten mit Hebelwirkung für die Wirtschaft fungiert.¹² Diejenigen, die mit dem Begriff „soziale Selektivität“ operieren, müssen gut aufpassen, dass sie nicht mehr kaputt machen als sie eigentlich wollten!¹³

6 Siehe Chambre des Députés (2009b), S. 139.

7 Siehe Chambre de Commerce (2013).

8 Siehe DP (2013).

9 Siehe Esping-Andersen (1990).

10 Vgl. Hartmann (2009) und (2010), sowie Hartmann & Amétépé (2009).

11 Siehe z.B. Red (2009).

12 Siehe Hemerijck (2010).

13 „Policies for the poor are poor policies!“, so Larry Summers, der frühere US-Finanzminister, laut Woolcock (2006).

Entgegen dem, was oft behauptet wird¹⁴, hat der Bismarcksche Wohlfahrtsstaat bisher in vielen Fällen eine erstaunliche Kraft zur Anpassung gezeigt¹⁵, weshalb er erhaltenswert bleibt¹⁶.

Wenn die Regierung sich also nun vornimmt, im Bereich der Sozialtransfers größere Veränderungen vorzunehmen, so ist es sicherlich die falsche Reaktion, alles beim Alten belassen zu wollen. Sozialtransfers sind ihrer Natur nach nie auf Dauer angelegt, sondern müssen immer wieder den sich verändernden Bedingungen angepasst werden, wenn sie ihrer – ursprünglichen – Bestimmung weiterhin nachkommen wollen.

Sparen oder mehr Gerechtigkeit?

Allerdings ist die Thematik zu sensibel, weil es um die Lebensumstände großer Bevölkerungsteile und für manche sogar um das Lebensnotwendigste geht, als dass man vordergründig mit dem Ziel der Einsparungen daran herangehen sollte. Dass es bei den Sozialtransfers bei allem Gestaltungswillen der Vergangenheit sicher noch so manches zu verbessern gilt, dass – auch wegen des gesellschaftlichen Wandels – durchaus Veränderungen notwendig sind, wir wären die Letzten die das negieren wollten, zeugen doch u.a. die zahlreichen Beiträge in den Ausgaben des Sozialalmanach seit 2007 davon, dass wir im Sinne der Herstellung respektive des Erhalts der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts eine ganze Reihe an Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht haben. Und da wo es Auswüchse oder heute nicht mehr zu rechtfertigende Beihilfen geht, muss man sicherlich ohne ideologische Scheu auch mal alte Zöpfe kappen. Allerdings schlagen wir diese Veränderungen im System der Sozialtransfers vor, um es gerechter zu gestalten, nicht um es preiswerter zu machen. Sich an eine Veränderung bei den Sozialtransfers heran zu wagen mit dem alleinigen oder doch vorrangigen Ziel, Geld einzusparen, halten wir für einen gefährlichen Weg. Sollte eine notwendige Veränderung, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit und größerem sozialen Zusammenhalt führt, gleichzeitig auch noch weniger Ausgaben verursachen, umso besser. Aber es funktioniert nicht anders herum: erst einmal sparen, und dann hoffen, dass keine weiteren Ungerechtigkeiten entstehen und der soziale Zusammenhalt nicht aufs Spiel gesetzt wird!

Zum Beispiel: Kindergeld

Ein eklatantes Beispiel dafür ist die Debatte um das Kindergeld.

Seit einiger Zeit schon gibt es immer wieder mal Vorstöße, beim Kindergeld größere Summen einzusparen. So hat beispielsweise die Chambre de Commerce ein 107-seitiges

¹⁴ Siehe Esping-Andersen (1996).

¹⁵ Siehe Palier (2010).

¹⁶ Siehe Caritas Europa (2012).

Dokument veröffentlicht mit dem Titel „Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience“¹⁷, in dem es aber dann nur die Wiederholung jener 6 konkreten Einsparvorschläge gibt, die die Handelskammer bereits in ihrem Gutachten zum Staatshaushalt 2010 vorgestellt hatte¹⁸. Darunter figuriert der Vorschlag¹⁹, das Kindergeld ab einem verfügbaren Haushaltseinkommen in Höhe des Medianeinkommens²⁰ progressiv um 1% bis 7,5% zu kürzen. Für 2008 werden als Medianeinkommen 4.172 EUR durchschnittlich pro Haushalt angegeben, respektive für das Äquivalenzeinkommen eines Erwachsenen²¹ 2.625 EUR, was nicht sehr weit entfernt ist vom 1,5fachen des sozialen Mindestlohnes, eine Grenze ab der die Patronatsorganisationen auch vorschlagen, den Indexmechanismus auslaufen zu lassen! Die Handelskammer geht dabei von einer Ersparnis in Höhe von 27,8 Mio EUR pro Jahr aus. Diese berechnet sich aber nicht aus der exakten Ersparnis der vorgeschlagenen Kürzung, sondern ergibt sich aus einer Kürzung der mit 555,6 Mio EUR pro Jahr angegebenen Kindergeldausgaben um pauschal 5%. Abgesehen davon, dass es keine plausible Erklärung für die 5% gibt (auch nicht im Sinne von „plus d'équité et d'efficience“!), beruht auch die Berechnung der Gesamtausgaben für das Kindergeld in Höhe von 555,6 Mio EUR auf falschen respektive unvollständigen eigenen Berechnungen aus dem Jahr 2009, die sich an Zahlen aus den Jahren 2007 und 2009 orientieren. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Caritas-Studie „Les transferts sociaux et temps de rééquilibrages

17 Siehe Chambre de Commerce (2013).

18 Es handelt sich dabei um folgende Sparvorschläge: Abschaffung der Zulage für den Kauf von Kühlschränken und Gefriergeräten mit niedrigem Stromverbrauch (1 Mio EUR), Verringerung der staatlichen Zulagen zum Elternurlaub (25,5 Mio EUR), Modulierung der „Mammerent“ (30 Mio EUR), Modulierung des Erziehungsgeldes (29 Mio EUR), Modulierung des Kindergeldes (27,8 Mio EUR), Verringerung der Wohnungsbeihilfen in Form der Zinssubvention (15 Mio EUR), siehe Chambre des Députés (2009a).

19 Siehe Chambre de Commerce (2013), S. 100.

20 Beim Median handelt es sich um eine mathematische Variante dessen, was wir gemeinhin Durchschnitt nennen. Während das Durchschnittseinkommen dadurch berechnet wird, dass alle Einkommen zusammengezählt werden und dann durch die Anzahl der Einkommensbezieher geteilt wird, ergibt sich beim Median ein Wert der weniger durch die Extreme (hier sehr hohe bzw. sehr niedrige Einkommen) beeinflusst wird. Dies wird dadurch erreicht, dass man (bildlich gesprochen) alle Einkommensbezieher der Reihe ihres Einkommens nach aufstellt, sodass der erste das niedrigste und der letzte das höchste Einkommen hat. Das Einkommen desjenigen der nun in der Mitte steht, ist das Medianeinkommen: genau die Hälfte der Leute haben ein höheres Einkommen, und die andere Hälfte hat ein geringeres Einkommen.

21 Um alle Mitglieder einer Bevölkerung gemäß obigem Bild in Reih und Glied aufstellen zu können, muss man jedem, also auch den Kindern und den anderen nicht erwerbstätigen Haushaltsmitgliedern ein Einkommen, das Äquivalenzeinkommen, zuordnen können. Dazu wird in jedem Haushalt das Einkommen aller einzelner Mitglieder dieses Haushaltes zusammengezählt, durch eine Referenzzahl geteilt und das so errechnete Einkommen jedem einzelnen Haushaltsmitglied zugeordnet (diese stehen also in der oben beschriebenen „Einkommenskette“ alle nebeneinander). Die Referenzzahl, durch die das gesamte Haushaltseinkommen geteilt wird, ergibt sich dadurch, dass dem ersten Erwachsenen des Haushalts die Zahl 1, allen weiteren über 14 Jahre alten Personen die Zahl 0,5 und allen unter 14 Jahre alten Kindern die Zahl 0,3 zugeordnet wird; die Haushaltsreferenzzahl ist nunmehr die Summe dieser einzelnen zugeordneten Zahlen.

budgetaires²²“ waren aber bereits die effektiven Ausgaben von 2011 bekannt, nämlich 712 Mio EUR für das alleinige Kindergeld und 994 Mio EUR inklusive Erziehungsgeld und Kinderbonus²³.

In besagter Studie hatten wir bereits aufgezeigt, dass der Weg, das Kindergeld ab einem Brutto-Einkommen von 5x den Mindestlohn (diese Obergrenze war von verschiedenen Akteuren benannt worden) auslaufen zu lassen tatsächlich zu einer Einsparung von rund 175 Mio EUR bei den Familienzulagen insgesamt und rund 139 Mio EUR beim alleinigen Kindergeld führen würde²⁴. Wir hatten aber zum anderen auch darauf hingewiesen, dass dies der falsche Weg sei. Sollte es denn stimmen, dass Familien ab einem Einkommen dieser Höhe das Kindergeld nicht mehr „brauchen“ (und dafür spricht ja einiges), dann gilt dies aber ebenso für jene Familien die zwar dasselbe Einkommen, aber keine Kinder haben. Wieso sollten also nur die Familien mit Kindern eine Verringerung ihres Einkommens hinnehmen, statt alle Familien (und aus anderen Erwägungsgründen heraus die Familien ohne Kinder eher sogar noch mehr)? Dann aber ergibt sich nur eine sinnvolle Lösung: dann muss dieser höhere Beitrag jener Familien mit einem Einkommen oberhalb 5x den Mindestlohn über höhere Steuern aufgebracht werden, und nicht über eine Reduzierung des Kindergeldes. So und nicht anders geht soziale Gerechtigkeit!

Gleiches Kindergeld für jedes Kind?

In der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage (vom 18.12.2013) hat der Premierminister am 10.1.2014 bestätigt²⁵, dass die Regierung daran denkt, dass in Zukunft das Kindergeld für alle Kinder gleich hoch sein sollte, während es im Moment für das jeweils zweite, dritte und vierte Kind höher ausfällt. Die aktuellen Beträge stellen sich wie folgt dar:

Anzahl der Kinder	Betrag in EUR	Betrag pro Kind in EUR
1 Kind	185,60	185,60
2 Kinder	440,72	220,36
3 Kinder	802,77	267,59
4 Kinder	1.447,28	361,82
ab dem 4. Kind		361,82

22 Siehe Caritas Luxembourg (2012/2013), Erstveröffentlichung war 2012, Anfang 2013 erfolgte eine Aktualisierung.

23 Siehe IGSS (2013).

24 Siehe Caritas Luxembourg (2012/2013), Kapitel III, Fiche 9, S.16-17 und 20. Dabei wurden die Zahlen aus dem Jahr 2009 zugrunde gelegt, nämlich 773 Mio EUR für das alleinige Kindergeld und 1.163 Mio EUR inklusive Erziehungsgeld und Kinderbonus, siehe IGSS (2011).

25 Siehe Chambre des Députés (2014), page Q12.

Dazu gibt es für jedes Kind einen altersabhängigen Zuschlag, nämlich 16,17 EUR ab dem Alter von 6 Jahren und 48,52 EUR ab dem Alter von 12 Jahren.

Ein Blick in die Datenbasis der OECD²⁶ über die Familien²⁷, sowie in eine schweizerische Studie²⁸ hätten ergeben, dass die Kostensteigerung für einen Haushalt bei einem zusätzlichen Kind nicht linear gleich für alle Kinder verlaufe, auch nicht proportional, sondern dass sie wesentlich geringer für das zweite und dritte Kind ausfällt.

Ausweislich besagter Schweizer Studie trifft dies im Durchschnitt tatsächlich zu. Damit fangen aber bereits die Fragen an, die man an die voreilige Übertragung auf Luxemburger Verhältnisse stellen muss:

- Wenn es im Durchschnitt zutrifft, wie sieht es dann aber in bestimmten Einzelfällen aus?
- Gilt, was für die Schweiz gilt, auch für Luxemburg?
- Und: wenn dem so ist, welches ist denn dann der „richtige“ Betrag pro Kind: aufgrund obiger Tabelle 185,60 oder 220,36 oder 267,59 oder gar 361,82 EUR pro Kind und Monat?

Wenn man also nunmehr auf die effektiven Kosten abstellt, die ein Kind verursacht, dann hat vor allem aber die Schweizer Studie gezeigt, dass die altersbezogenen Zuschläge in unserem System wesentlich zu niedrig ausfallen. Anstatt einfach nur davon zu sprechen, dass alle Kinder gleich viel kosten, müsste man also der Ehrlichkeit halber sagen, dass die Kinder je mehr kosten, je älter sie werden: laut Schweizer Studie um 50% und mehr!²⁹

Und damit wäre auch das Problem zu lösen, dass manche Familien darlegen, das dritte Kind z.B. koste tatsächlich doch mehr, da die Wohnung zu klein geworden sei, es müsse ebenfalls ein neues Auto her usw. dadurch das im Falle von Mehrkindfamilien die Kinder unterschiedlichen Alters sind (bis auf den Ausnahmefall von Drillingen, den man besonders betrachten muss), würde für die älteren Kinder ja dann doch ein höheres Kindergeld, mit einer größeren Differenz als heute ausbezahlt sein.

In einer Note au formateur hat auch die IGSS³⁰ verschiedene alternative Szenarios untersucht. Zuerst wurde die Besteuerung des Kindergeldes unter die Lupe genommen, die zwar zu einer Erhöhung der Einnahmen um 148 Mio EUR führen würde, wodurch aber die Steuerlast der Familien mit Kindern im Durchschnitt um 11,6% steigen würde. Und es bleibt die Frage, wie man ein solches System gerecht gestalten könnte, da nicht alle ihre Steuern komplett in Luxemburg bezahlen. Ebenso verhält es sich mit einer eventuellen

26 OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development.

27 <http://www.oecd.org/social/family/database>.

28 Siehe Gerfin, Stutz, Oesch & Strub (2009).

29 Siehe Gerfin, Stutz, Oesch & Strub (2009).

30 Voir IGSS (2013), IGSS = Inspection Générale de la Sécurité Sociale.

Besteuerung des Kinderbonus, was etwa 50 Mio EUR an Mehreinnahmen bedeuten würde, aber auch die Fiskalbelastung der Familien mit Kindern um weitere 3,6% erhöhen würde, zusammen ergäben sich also +15,4%! Die letzte Simulation betrifft dann die oben bereits beschriebene Gleichbehandlung aller Kinder, und zwar hier mit dem Kindergeldbetrag, der heute für das erste Kind gezahlt wird: dies würde zu einer Ersparnis von 125 Mio EUR führen. Ausgerechnet wurde dann auch noch, dass eine Abschaffung der Geburtszulagen rund 11 Mio EUR, die der „allocation de maternité“ rund 3,8 Mio EUR und jene der „allocation d'éducation“ rund 70 Mio EUR einsparen würde³¹.

Schlussendlich muss man aber auch sagen, dass die Situation sich eigentlich weitaus komplexer darstellt. Man kann eigentlich nicht das Kindergeld allein für sich analysieren, will man gerechte Verhältnisse herstellen, sondern man muss es im Zusammenhang sehen: wie sieht die tatsächliche Netto-Einkommenssituation der Familie aus, wenn man alle Abzüge und alle Transfers zusammen in Betracht zieht: Steuern und Sozialbeiträge auf der einen Seite, auf der anderen Seite außer dem Kindergeld auch den Kinderbonus, Vergünstigungen beim Wohnungsbau und –kauf sowie etwaige einzuführende Mietsubventionen sowie gegebenenfalls die Studienbeihilfen.

Vorschläge für mehr soziale Selektivität

In der Studie „Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires“³², auch in dem zweiten Artikel in der Abteilung „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“ des Sozialalmanachs 2013 resümiert³³, 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 Nennenswertes ein, mit einigen wenigen Ausnahmen, die wir hier erörtern.

Es gibt sehr wohl einige Möglichkeiten, dort mehr soziale Selektivität walten zu lassen, wo sie bisher nicht zählt und wo sie zukünftig nicht zu weiteren, anderen, neuen Ungerechtigkeiten führen würde. Diese wurden aber bisher in der Diskussion wenig bis gar nicht angesprochen³⁴. Es liegt der Verdacht nahe, dass der „normale“ Luxemburger (gleich Wähler!), der oberen Mittelklasse zugehörig, nach dem guten alten Nimby-Prinzip³⁵ argumentiert: kürzen sollte man dort, wo es die Mehrzahl der bei uns lebenden aus den untersten Schichten trifft, aber ja nicht bei der Mittel- und Oberschicht, ebenso wie dort Steuererhöhungen verpönt sind. Die wohlhabenderen Luxemburger haben den Hang, sich

31 Für die Details der verschiedenen Leistungen und ihrer Berechnung siehe IGSS (2013).

32 Siehe Caritas Luxembourg (2012/2013).

33 Siehe Berrang & Georges & Urbé (2013).

34 Vgl. z.B. Chambre de Commerce (2013) und Steichen (2014).

35 Nimby = Not in my back yard, heißt soviel wie: „Bei anderen gerne, aber nicht bei mir!“

aus dem universalistischen Sozialsystem herauswinden zu wollen. Gerade die Betonung, dass Sozialtransfers nur noch den wirklich Bedürftigen zukommen sollen³⁶, stellt eine Abkehr vom universalen Wohlfahrtsstaat dar, wie er bislang die Länder des westlichen Kontinentaleuropa (Frankreich, Belgien, Luxemburg, Deutschland, Österreich) kennzeichnete, und der mit dem Namen Bismarck eng verbunden war und ist³⁷. Folgende Vorschläge zielen auf mehr Gerechtigkeit und damit eine Verbesserung dieses Wohlfahrtsstaates hin, und nicht auf seine Aushöhlung.

Kindergeld, Naturalleistungen und Wohngeld

Die Umwandlung von Teilen des Kindergeldes in Naturalleistungen (die Kinderbetreuungskosten sind ja schon von der Regierung benannt, aber auch Schulmaterialien vor allem nach der Grundschule, Kindernahrung, -kleidung und -windeln etc. wären hier zu nennen), also die Senkung des Kindergeldes im Gegenzug zu kostenlos oder sehr preiswert zur Verfügung gestellten Diensten und Produkten, wobei dies dann nicht mehr pauschal erfolgen würde, sondern sich an der jeweiligen tatsächlichen Situation ausrichten müsste, könnte unterm Strich für die Familien zu einer im Einzelfall besseren Situation führen, ohne insgesamt mehr zu kosten. Es wäre auch überlegenswert, ob man nicht den Weg konsequent wieder vor 1994 zurück gehen sollte und das Kindergeld wieder in seine ursprüngliche Situation führt, die seinem Zweck entspricht, statt es wie heute aus dem Staatsbudget zu zahlen und damit eine Vielzahl von unterschiedlichen Problemlagen lösen zu wollen. Das Kindergeld hat seinen Ursprung darin, dass ein Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern nicht unterschiedliche Löhne in Abhängigkeit von ihrer Familiensituation zahlen kann. Dafür zahlten alle Arbeitgeber einen Beitrag in Abhängigkeit von den gezahlten Löhnen in eine gemeinsame Kindergeldkasse ein, aus der dann das Kindergeld ausgezahlt wurde, als ein gewisser Ausgleich für Familien, die wegen der Kinder Mehrausgaben zu tätigen haben. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen, hat die Luxemburgische Regierung (in anderen Ländern besteht das so skizzierte System durchaus weiter) 1994 entschieden, den Arbeitgebern die Zahlung der Beiträge zu erlassen und sie selbst ins Staatsbudget zu übernehmen. Bei einer Rückkehr zum alten System (auf niedrigerer Basis, da andere Bedürfnisse ja direkt vom Staat gedeckt würden) könnten dann die Sozialpartner die Höhe des Kindergeldes verhandeln und es würde so zu einem Glied der gesamten Einkommenspolitik der Tarifpartner. Da die Einsparungen im Staatshaushalt hierbei je nach Gestaltung der Parameter leicht mehrere hundert Millionen Euro ausmachen könnten, wäre es auch möglich, die zu zahlenden Kindergeldbeiträge bei den Arbeitgebern auf die zu zahlenden Steuern anzurechnen.

36 Siehe Steichen (2014).

37 Siehe Caritas Europa (2013), Hartmann (2009), Hartmann (2010) und Hartmann & Amétépé (2009).

Die pauschale Erziehungszulage

In der bereits zitierten Studie zu den Sozialtransfers³⁸ hatten wir auch die so genannte „Mammerent“ unter die Lupe genommen, und hatten auch verschiedene Möglichkeiten der Einsparung untersucht. Am weitesten ging dabei der Vorschlag, die „Mammerent“ nur noch an die Personen auszuzahlen, die eine Rente von weniger als 1,5-mal dem Mindestlohn beziehen. In diesem Fall wären 33 Mio EUR einzusparen.

TVA Logement

Die TVA im Falle von Neubauten oder größeren Umbauten beträgt statt 15 nur 3%. Rein technisch ist es eigentlich eine Erstattung von 12%, auch wenn mittlerweile die TVA nicht mehr unbedingt zuerst gezahlt und dann effektiv wiedererstattet werden muss³⁹. Diese TVA-Rückerstattung (resp. die geringere Zahlung) aber betrifft alle, ohne Rücksicht auf die ökonomische Notwendigkeit. Weil bei höheren Einkommen diese 12% „Ersparnis“ eher dazu dienen, dass der Bau ein bisschen größer werden kann, als dazu, mehr Wohnungen auf den Markt zu bringen, was das eigentliche Ziel ist, könnte eine einkommensmäßige Begrenzung dieser Erstattung (oder des Nachlasses) gleichzeitig zu mehr Gerechtigkeit und zu einer gewissen Ersparnis führen. Mangels zur Verfügung stehender Zahlen über die Einkommenssituation der Antragsteller ist es uns nicht möglich zu errechnen, wie viel von den rund 200 Mio EUR pro Jahr⁴⁰ eingespart werden könnten. Zu dem oft gehörten Einwand, man könne keine unterschiedlichen TVA-Sätze je nach Einkommen festsetzen, die TVA bestehe eben darin, dass der Satz für jeden derselbe ist, bleibt nur zu sagen: wenn es denn ein reduzierter TVA-Satz wäre, dann wäre dies richtig; da es sich aber um eine Erstattung handelt, kann man diese Erstattung sehr wohl von der Einkommenshöhe abhängig machen. Interessant wäre zu erfahren, warum ein solcher Sparvorschlag keinen Eingang in das schon zitierte Dokument der Handelskammer⁴¹ gefunden hat.

RMG-Reform

Caritas Luxemburg hat in einer Studie⁴² detaillierte Vorschläge unterbreitet, wie das System gerechter gestaltet werden könnte, und wenn dabei dann noch eine Ersparnis herauskommt, umso besser. Die meisten Vorschläge finden sich im Regierungsprogramm

38 Siehe Caritas Luxembourg (2012/2013), Kapitel III, fiche 6.

39 Das führt aber zu der Frage, ob dieser effektive Steuersatz von 3% dazu zählt, wenn es heißt, bei einer zukünftigen TVA-Erhöhung werde der superreduzierte Satz von 3% nicht geändert (siehe Gouvernement luxembourgeois 2013), oder ob nach einer TVA-Erhöhung um 2% auf Neubauten und Renovierungen, nach Abzug der 12% wie bisher, dann 5% TVA zu bezahlen sein werden.

40 Siehe Ministère du Logement (2013).

41 Vgl. Chambre de Commerce (2013).

42 Siehe Caritas Luxembourg (2011/2012).

wieder, einige wenige Details sind noch offen. Außerdem hat die Regierung letztes Jahr mit den Vorarbeiten zu einem Projekt „Referenzbudget“ begonnen, dessen Ziel es ist, herauszufinden, über welche Summe man verfügen muss, um in Luxemburg nicht nur überleben zu können. Dieses Projekt muss im Zusammenhang gesehen werden mit einem europäischen Projekt, in dem für solche Referenzbudgets gemeinsame Standards gefunden werden sollen, so dass sie auch auf europäischer Ebene vergleichbar sind⁴³.

Studienbeihilfen

Zu diesem Thema haben wir im Sozialalmanach 2011 darauf hingewiesen, dass die Neuregelung von 2010 das Gegenteil von sozial selektiv war: die Besserverdienenden wurden besser gestellt und die Schwächsten wurden benachteiligt⁴⁴. Da nach dem Urteil des europäischen Gerichtshofs⁴⁵ auch die Grenzgänger berücksichtigt werden müssen, werden die Ausgaben für die Studienbörsen von rund 15 Mio EUR⁴⁶ in 2009/2010, also vor der Reform wohl auf schätzungsweise 178 Mio EUR⁴⁷ oder gar rund 200 Mio EUR⁴⁸ in 2013/2014 steigen. Eine Rückkehr zu einem System, wie das vor der Reform, wo soziale Kriterien eine Rolle spielen, bietet hier neben einer gerechteren Gestaltung der Studienbeihilfen auch die Möglichkeit von Einsparungen in beträchtlicher Höhe.

5.3 Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Dieser Themenbereich fand im letztjährigen Sozialalmanach⁴⁹ breiten Raum und wir wollen die dort gemachten Vorschläge nicht wiederholen. Es gilt aber angesichts einiger Äußerungen aus letzter Zeit eine klare Position zu beziehen. So bemerkte der frisch gebackene Premier im RTL-Interview am 1. Januar 2014: „Angesichts der Höhe des RMG rechnen die Leute durch, ob es sich lohnt zu arbeiten. Das ist an sich schon pervers!“ Sein Vorgänger hatte in seiner letzten Rede zur Lage der Nation am 10. April 2013 erklärt: „Wirtschaftswachstum wird das Problem Arbeitslosigkeit lösen.“⁵⁰ Und Fränz Waldbillig, Berufsausbildungsberater schreibt in einem forum-Beitrag: „...doch bei dieser bedeutenden Differenz (die Zahl der Erwerbstätigen hat sich in den letzten zehn Jahren von 294.736 auf 389.242 erhöht, gleichzeitig aber stieg die Zahl der Arbeitslosen von 6.845 auf 17.059 an)

43 Siehe Cantillon (2013).

44 Siehe Georges & Urbé (2011).

45 Siehe Aktenzeichen C-20/12.

46 Siehe Caritas Luxembourg (2012/2013), Kapitel III, fiche 11.

47 Siehe Gerkrath (2014).

48 Siehe Chambre des Députés (2013), fiche financière.

49 Siehe Urbé (2013).

50 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2013b).

kann man getrost davon ausgehen, dass im Prinzip genügend Arbeitsplätze auch für Nicht-, Weniger-, Über- und Falschqualifizierte geschaffen wurden.“ Und: „Ein zentraler Schlüssel der Arbeitsmarktintegration ist mit Sicherheit die Ausbildungsfrage“⁵¹.

Demgegenüber können wir aus der jahrelangen täglichen Arbeit mit Betroffenen, bis auf wenige Ausnahmen, derer es überall gibt, Folgendes festhalten:

- Arbeitslose sind nicht selbst Schuld an ihrer Situation.
- RMG-Empfänger stehen zu 86% in Arbeit; entweder sie sind sowieso normal auf dem Arbeitsmarkt tätig, verdienen nur zu wenig, sodass sie auf eine RMG-Zuzahlung angewiesen sind, oder sie sind aus dem Arbeitsmarkt (und der Arbeitslosenversicherung) ausgeschieden und werden dann in eine Arbeit vermittelt, sofern sie nicht zu alt, zu jung oder sonst wie befreit sind.
- Das beste Ausbildungssystem wird es nicht fertig bringen, dass alle qualifiziert sind; eine gewisse Zahl an Unqualifizierten wird es immer geben. Und auch für die braucht es Arbeitsplätze!
- Und vor allem braucht es jemanden, der dafür zahlt, und wenn das nicht die Wirtschaft ist, dann bleibt der Staat, respektive die Allgemeinheit übrig.

Trampeln wir also nicht weiter auf dem sowieso schwindenden Selbstbewusstsein von Arbeitslosen und RMG-Empfängern herum! Reformieren wir lieber ein ach so erfolgreiches Wirtschaftssystem, das es aber nicht fertig bringt, allen Menschen Arbeit und damit Brot zu sichern.

Und wenden wir endlich das Gesetz vom 3. März 2009 so an, wie es nicht nur gedacht war, sondern textuell eigentlich auch vorgibt⁵²: alle Arbeitgeber haben ein Recht auf Unterstützung, wenn sie Menschen beschäftigen, deren Produktivität niedriger als der auszuzahlende Lohn ist. Dies wäre die bessere Alternative, im Gegensatz zu Forderungen nach einem niedrigeren Mindestlohn, wie sie dauernd von Patronatsseite erhoben werden, oder auch einem staatlich gestützten Mindestlohn⁵³, respektive einem Mindestlohn bis⁵⁴.

In diesem Zusammenhang, aber auch in Bezug auf die einzuführende „Garantie Jeunes“⁵⁵ muss angemerkt werden, dass es nicht die eine Lösung des Problems Arbeitslosigkeit gibt. Es gilt, viele verschiedene Ansätze auszuloten, da es auch viele individuell verschiedene Problemlagen gibt. Daher ist auch eine sehr individuelle Begleitung der Arbeitslosen

51 Siehe Waldbillig (2013).

52 Siehe Grand-Duché de Luxembourg (2009).

53 Siehe Thelen (2013).

54 Siehe DP (2013).

55 Diese soll jedem Jugendlichen spätestens vier Monate nach seiner Einschreibung bei der ADEM garantieren, dass er entweder eine Arbeits- oder Ausbildungsstelle bekommt, oder aber dass er in eine sonstige (Weiterbildungs-)maßnahme vermittelt wird, siehe Gouvernement luxembourgeois (2013b).

vonnöten, mit speziell auf sie zugeschnittenen passgenauen Lösungswegen. Dies setzt allerdings eine erhebliche Aufstockung der Zahl der „Conseillers professionnels“ (früher „placeurs“) bei der ADEM voraus: mehr als dreimal so viele wie heute sind nötig, um ein ähnliches Verhältnis der Zahl der Arbeitslosen pro Mitarbeiter zu erreichen, wie dies in anderen Ländern üblich ist.⁵⁶ Zur Dokumentation hier noch einmal die Hauptvorschläge, die Caritas in der Note au formateur gemacht hat⁵⁷:

Combattre le chômage

- a. Augmenter le nombre des agents de l'Adem et adapter leur formation.
- b. Construire des cheminements sur mesure avec un accompagnement personnalisé pour les chômeurs de longue durée.
- c. Tirer pleinement profit de la loi du 3 mars 2009 sur le rétablissement du plein emploi.
- d. Mettre rapidement en place la garantie jeunes.
- e. Réformer les systèmes d'imposition et de cotisations sociales (taxer la pollution plutôt que le travail, fiscaliser les cotisations sociales) afin d'inciter la création d'emplois.

5.4 Andere Politikfelder

Einige Politikfelder werden wir dieses Jahr nicht im Detail entwickeln, zu denen wir im letztjährigen Sozialalmanach⁵⁸ detailliert Position bezogen und Vorschläge unterbreitet haben, sodass wir dieses hier nicht wiederholen müssen: dies betrifft die Themenbereiche „Kinderarmut bekämpfen“ und „Steuergerechtigkeit“, aber auch „Arbeitslosigkeit bekämpfen“ und „RMG reformieren“ haben wir dort schon behandelt.

Zusammen mit dem Thema „Stabilisierung der Staatsfinanzen bei gleichzeitiger Beibehaltung eines leistungsfähigen Systems der sozialen Sicherheit“ und „Arbeitslosigkeit“ hatten wir in unserer Adresse an den Formateur und die zukünftigen Koalitionäre Ende Oktober 2013 auch den Themenbereich „Logement“, alle drei nicht überraschend, als die wesentlichen Herausforderungen der neuen Regierung benannt⁵⁹. Unter diesem dritten Thema „Logement“ hatten wir in 2012 unseren Sozialalmanach herausgegeben⁶⁰. Fast

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

57 Siehe Caritas Luxembourg (2013).

58 Siehe Urbé (2013).

59 Siehe Caritas Luxembourg (2013a), siehe auch Kapitel 2.

60 Siehe Schronen & Urbé (2013).

alles, was dort geschrieben steht, bleibt nach wie vor gültig, Marco Hoffmann präsentiert weiter unten in diesem ersten Teil des Sozialalmanachs unter „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“ eine Aktualisierung⁶¹.

5.5 Zur TVA-Erhöhung

Eine TVA-Erhöhung ist wohl unumgänglich, das hatte schon die Vorgängerregierung angekündigt, das steht nun ganz klar im Regierungsprogramm der neuen Regierung⁶². Auch internationale Organisationen wie die OECD⁶³ oder auch die EU-Kommission⁶⁴ haben sich schon für eine Verlagerung von den direkten auf die indirekten Steuern ausgesprochen. Im internationalen Reigen wird vielfach das Schwergewicht auf die indirekten Steuern gelegt. Rein wahlpolitisch hat das zwei Vorteile: zum einen beklagen die Bürger sich nicht darüber, dass der Staat ihnen zuviel an Einkommenssteuer abknöpfe, zum anderen wird argumentiert, dass ja jeder die Belastung durch die TVA dadurch selber steuern könne, dass er sein Einkaufsverhalten steuert.

So einfach ist es nicht. Natürlich kann der potentielle Käufer eines 100.000,- Euro-Autos entscheiden, ob er den Kauf tätigt und damit 2.000,- EUR an zusätzlicher TVA in Kauf nimmt, oder er lässt es bleiben. Diese Entscheidungsmöglichkeit aber hat Otto Normalverbraucher nicht, wenn es um die Dinge des notwendigen täglichen Lebensbedarfs geht. Dass die TVA eine unsoziale Steuer ist, die Besserverdiener weniger trifft, liegt daran, dass sie ein und dasselbe Produkt für alle um denselben Betrag verteuert, sodass im Verhältnis zum Einkommen diese Steuer für den Geringverdiener schwerer wiegt als für denjenigen mit einem höheren Einkommen (deshalb gibt es beispielsweise in manchen Ländern – aber nicht in Luxemburg, und es wird auch nicht darüber nachgedacht! – einen erhöhten Steuersatz auf Luxusgüter, und oben genanntes Auto kostet dann gleich noch mal 8.000 EUR mehr). So beträgt nach einer STATEC-Untersuchung die TVA-Belastung für Geringverdiener rund 5% ihres Einkommens, während es bei den höheren Einkommen nur gut 2% sind⁶⁵. Daher ist es notwendig, dass bei einer TVA-Erhöhung einerseits die niedrigen Sätze auf gewissen Nahrungsmitteln, Kinderausstattung usw. bestehen bleiben (allenfalls kann überlegt werden, ob weitere Produkte in den Genuss des niedrigeren Satzes kommen müssten). Andererseits sollte über die oben angesprochenen erhöhten Sätze auf Luxusgüter nachgedacht werden und ebenso wenigstens teilweise die Last

61 Siehe dazu den Artikel von Marco Hoffmann in der zweiten Abteilung dieses ersten Teils des Sozialalmanachs, in der Abteilung „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“.

62 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2013b).

63 Siehe OECD (2012).

64 Siehe European Commission (2013).

65 Siehe STATEC (2013).

der Steuererhöhung für Geringverdiener aufgefangen werden, beispielsweise durch eine Erhöhung der Teuerungszulage, wobei gegebenenfalls an eine monatliche Auszahlung dieser Zulage zu denken wäre.

5.6 Schluss

Nicht nur sparen ist angesagt, vor allem ist sehr gut aufzupassen, wo gespart wird.

Austeritätspolitik birgt in sich die Gefahr, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Anstatt nur aufs Sparen zu setzen, ist eine sinnvolle Kombination aus Sparen (dort wo es notwendig und möglich ist!) und Einnahmenerhöhung (dort wo es notwendig und möglich ist!) der beste Weg⁶⁶. Es wird darüber hinaus auch darauf ankommen, die Steuern herauf zu setzen, außer der Einkommensteuer ist hier insbesondere auch an die Grundsteuer zu denken, aber auch an die Wiedereinführung der Vermögenssteuer und die Verschärfung der Erbschaftssteuer.

Was die Einkommenssteuer an sich anbelangt, so sind jene Überlegungen kritisch zu sehen⁶⁷, die von einer Verschonung der hohen Einkommen ausgehen (da diese ja eher nach Luxemburg angezogen werden sollen)⁶⁸, und da beim Mittelstand nicht mehr zu holen ist („Mittelstandsbockel“!⁶⁹) schlussendlich die untersten Einkommensklassen mehr an den Steuereinnahmen zu beteiligen sind. Was vielfach übersehen wird, ist, dass es nicht nur um eine Diskussion der Steuersätze für welche Tarifgruppen und -klassen geht, sondern auch (laut dem Zentralbankpräsidenten sogar vor allem⁷⁰) um die Basis der Besteuerung (was zählt zu der Besteuerungsgrundlage hinzu) und die Menge der Ausnahmen (z.B. geringere Besteuerung von Einnahmen aus Finanz- und Immobilienanlagen), Abzugs- und Steuerminderungsmöglichkeiten, auch für Unternehmen.

66 Vgl. Allegrezza (2013).

67 Z.B. Steichen (2014).

68 Siehe z.B. Chauvel (2014).

69 Siehe den Artikel von Georges & Urbé in der zweiten Abteilung dieses ersten Teils des Sozialalmanachs, in der Abteilung „Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement“.

70 Siehe Reinesch (2014).

Literaturverzeichnis

ALLEGREZZA, SERGE (2013): Austérité, le bien, le mal, Blog publié par paperjam. lu le 21 Novembre 2013, Luxembourg.

BERRANG, CHARLES & GEORGES, NATHALIE & URBÉ, ROBERT (2013): Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Confédération Caritas Luxembourg.

CANTILLON, BEA (2013): The ImPRovE Project (Poverty Reduction in Europe: Social Policy and Innovation), http://improve-research.eu/?page_id=826, Antwerpen.

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

CARITAS LUXEMBOURG (2011/2012): Réflexions de la Confédération Caritas Luxembourg concernant le Revenu Minimum Garanti, Erstausgabe 2011, Aktualisierung 2012, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2012/2013): Les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires, Etude de Caritas Luxembourg commanditée par la Gréng Stéftung et Caritas Luxembourg, cofinancée par European Green Foundation, Luxembourg.

CARITAS LUXEMBOURG (2013): Propositions pour un programme gouvernemental 2013-2018, Luxembourg.

CHAMBRE DE COMMERCE (2013): Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficience, Actualité et tendances N° 14, octobre 2013, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2009a): Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2010, N° 6100, Avis de la Chambre de Commerce, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2009b): Compte rendu des séances publiques N°4, 2009-2010, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013): Projet de loi modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, N° 6585, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2014): Compte rendu des séances publiques N° 1, 2013-2014, Luxembourg.

CHAUVEL, LOUIS (2014): Citations diverses dans une contribution de Maurice Magar et Olivier Tasch « Jusqu'ici, tout va bien » et « Le cauchemar des classes moyennes » dans Le Quotidien du 13 février 2014, Esch-sur-Alzette.

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

CSV (2013) : 20. Oktober 2013: Zesummen fir Lëtzebuerg, Eisen Aktiounsprogramm, https://csv.lu/files/2013/11/CSV_Wahlprogramm_2013_def_Versioun.pdf, Luxembourg.

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

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1996): *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, London.

EUROPEAN COMMISSION (2013): Recommendation for a Council recommendation on Luxembourg's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Luxembourg's stability programme for 2012-2016, Bruxelles.

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.

GERFIN, MICHAEL & STUTZ, HEIDI & OESCH, THOMAS & STRUB SILVIA (2009): *Kinderkosten in der Schweiz*, Neuchâtel.

GERKRATH, JÖRG (2014): Des aides financiers discriminatoires ? dans : forum Nr.337, Februar 2014, Luxembourg.

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

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, Luxemburg.

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.

HEMERIJCK, ANTON (2010): Conjecturing Welfare Regime Change in the Wake of the First Crisis of 21st Century Global Capitalism, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, editors): Sozialalmanach 2010, Confédération Caritas Luxembourg.

IGSS (2011): Rapport général sur la sécurité sociale 2010, Luxembourg.

IGSS (2013): Simulations concernant les prestations familiales, Annexes au programme gouvernemental 2013, <http://www.gouvernement.lu/3351208/Annexe-14aa.pdf>, Luxembourg.

MINISTÈRE DU LOGEMENT (2013): Note au Formateur : Autres propositions de mesures d'économie budgétaire au niveau de la politique de logement, Annexe au Programme gouvernemental, 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 (2012): OECD Economic Surveys: Luxembourg 2012, Paris.

PALIER, BRUNO (2010, editor): A long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe, Amsterdam.

RAULOT, NICOLAS (2013): Pour un salaire social minimum subventionné, billet dans Paperjam online du 11 mars 2013, Luxembourg.

RED, PENNY (2009): Hypocrisy and the death of the welfare state, <http://pennyred.blogspot.com/2009/09/hypocrisy-and-death-of-welfare-state.html>.

REINESCH, GASTON (2014): « La BCL ne fait pas de politique », Interview accordée à Delphine Dard, Le Quotidien du 24 février 2014, Esch/Alzette.

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

STATEC (2013): Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 116, Luxembourg.

STEICHEN, ALAIN (2014): L'assainissement des finances publiques luxembourgeoises, La voie à suivre pour les années 2014 et suivantes, Luxembourg.

URBÉ, ROBERT (2013): Die Lage der Nation am Vorabend des 10. April 2013, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2013, Hrsg.): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général, Confédération Caritas Luxembourg.

WALDBILLIG, FRÄNZ (2013): Nicht nur eine Lohnfrage, Wie können Jugendliche in den Arbeitsmarkt integriert werden?, in: forum Nr.335, Dezember 2013, Luxembourg.

WOOLCOCK, MICHAEL (2006): Key Socio-Economic and Political Issues in Development Assistance, Washington.

Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement

Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen Bildungssystem – Recht auf Arbeit und Recht auf Bildung?

DANIELLE SCHRONEN

1. Chancengleichheiten

1.1 Recht auf Arbeit vs. Recht auf Bildung?

Wie kommt es, dass Niedrigqualifizierte Kindern Chancengleichheit ermöglichen sollen? Und welche Chancen stecken für sie im non-formalen Bildungssystem, so wie es 2005 mit der großherzoglichen Verordnung betreffend die Maisons Relais¹ konsequent aufgebaut wurde? Im Sozialalmanach 2008 haben Manuel Achten et al.² die Notwendigkeit einer kindzentrierten Bildungsperspektive, um Kinderarmut zu bekämpfen dargelegt. Die Herausforderungen an ein non-formales Bildungssystem sind gewaltig in einer Zeit in der Eltern, da sie die europäische Wirtschaft durch ihre Arbeitskraft verstärken sollen – und gleichzeitig durch die Erwerbstätigkeit der Mütter das Armutsrisiko bei Kindern gesenkt werden soll³ – immer weniger Zeit für die Erziehung ihrer Kinder haben. Da mutet es auf den ersten Blick etwas befremdlich an, dass ausgerechnet Niedrigqualifizierte, die durch ihren Mangel an Kompetenz keinen noch so unbedeutenden Arbeitsplatz mehr ergattern können, die Kinder Luxemburgs fit für die Zukunft machen sollen. Hat die Arbeitsmarktpolitik gegenüber der Bildungspolitik Priorität? Steht hier das Recht auf Arbeit in Opposition zum Recht auf Bildung? Auf den zweiten Blick ergeben sich nicht nur arbeitsmarktpolitische und budgettechnische, sondern auch pädagogische Vorteile aus der Eingliederung von weiteren Profilen in die Personalstruktur des non-formalen Bildungssystems. Eine Chance für Niedrigqualifizierte! Allerdings, die Eingliederung geht nicht von alleine. Zudem wird die Flexibilität, die das System erwartet von Strukturen, die Schulkinder betreuen, auf das Personal übertragen und drückt sich aus in Form von unterbrochenen Arbeitszeiten, Arbeitsverträgen mit wenigen Wochenstunden oder eines Bereitschaftspools von „Remplaçanten“. Sieht so das Recht auf Arbeit aus?

1 Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants.

2 Achten, Deepen, Horn & Schronen (2008).

3 Esping-Andersen (2008).

1.2 Qualität und Qualifizierung

Was also ist zu tun, um Arbeitsmarkt und Bildung sinnvoll miteinander zu verbinden? Die Themen „Qualifizierung“ und „Qualität“ sind in diesem Zusammenhang unumgänglich, gehören sie doch zu den politischen Strategien, oder wenigstens zu den Forderungen an die Arbeitnehmer und die Einrichtungen der non-formalen Bildung. Die Regierungsparteien haben im Dezember 2013 Folgendes festgehalten: „Le Gouvernement plaide pour une offre de services de haute qualité au niveau de la garde d'enfance parce qu'il s'agit d'une question d'égalité des chances aussi bien pour les enfants que pour les parents... Les mêmes chances de départ dans la vie, une éducation de qualité et le développement des capacités individuelles de chaque enfant doivent donc être les points centraux de la politique en matière d'éducation nationale... Tandis que l'éducation formelle est de l'attribution des écoles, les structures d'accueil devront veiller à une éducation non-formelle de haute qualité. Les deux piliers de l'accueil de l'enfance et de l'éducation seront intégrés dans un Ministère“. Nicht zuletzt wird ein Recht auf einen qualitativ hochwertigen Betreuungsplatz festgeschrieben. Um dies zu erreichen wird auf Qualitätsstandards und -kontrolle, Qualifizierung des Personals und innovative Modelle gesetzt.⁴

Damit ist die Richtung für die kommenden Jahre klargestellt. Als einzige Neuerung kann die Zusammenlegung von schulischer und außerschulischer Bildung im Bildungsministerium zurückbehalten werden. Ansonsten steht die neue Regierung zu den Gesetzesprojekten, die unter ihrer Vorgängerin ausgearbeitet wurde. Und damit sind auch die Kritikpunkte, die im Sozialalmanach 2013 angeführt wurden hinsichtlich dieser Reformen weiter gegeben, insbesondere der Mangel an Strukturen und Instrumenten, um den notwendigen Einstieg in einen Entwicklungsprozess der pädagogischen Qualität in Kindertageseinrichtungen herbeizuführen und zu sichern.⁵ Die folgenden Kapitel zeigen daher auf, in wiefern Qualifizierung wichtig ist und welche Vorteile sie bringt, aber auch inwiefern sie unzureichend ist und welche Wege in Richtung Qualität zielführend sein können. Die hier vorgestellten Erkenntnisse stammen u.a. aus der Evaluation der „Flex“-Projekte, sowie der Konferenz „*Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen Bildungssystem: eine Win-Win-Situation?*“ vom 3. Dezember 2013 im Rahmen des FSE-Projekts „VALIflex“, geleitet von der Caritas-Abteilung für Forschung und Entwicklung (R&D).

4 Gouvernement luxembourgeois (2013), S. 106, 126-127.

5 Schronen (2013).

2. Recht auf Arbeit: der Fall „Niedrigqualifizierte in der non-formalen Bildung“

2.1 Rückblick auf die Flex-Projekte und die Entwicklung der non-formalen Bildung

Menschen, die bisher beruflich nie mit Kindern zu tun hatten und privat Kinder oft aus der Elternperspektive kennen, aber kaum darüber hinaus, für die non-formale Bildung zu „qualifizieren“, das ist die Herausforderung, die die Flex-Projekte 2001 angenommen haben. Hintergrund war damals einerseits der Mangel an Betreuungsplätzen mit flexiblen Betreuungszeiten, die sich mit den Arbeitszeiten der Eltern vereinbaren ließen und andererseits der Mangel an lebenserfahrenem Personal. Das Projekt „FOGAflex“⁶ ist daraufhin mit der Hypothese angetreten, dass ein Personalmix aus jungem, ausgebildetem Fachpersonal unterstützt von lebenserfahrenen Assistenzkräften ein pädagogisch wertvolleres Team bildet, das durch den Personalzuwachs (ohne größeren budgettechnischen Aufwand) zudem längere Öffnungszeiten anbieten und flexibel auf die Bedürfnisse der Eltern eingehen kann. Zwei Pilotstrukturen, geleitet von „Fir ons Kanner asbl“, wurden aufgebaut in Bastendorf und Bürden und eine Basisausbildung bestehend aus einem theoretischen Teil und einem praktischen Teil in den Kindertageseinrichtungen wurde auf die Beine gestellt. Bastendorf und Bürden wurden die „Maison Relais“-Vorläufer. Die Flex-Idee hat sich bewährt wie aus der Evaluation von Charles Berrang & Nathalie Georges hervorgeht⁷: die Diversität des Personals wird als Mehrwert anerkannt.

Im Zuge der „Maison Relais“-Verordnung konnte die Flex-Ausbildung in soweit „qualifizierend“ werden, als dass sie anerkannt wurde die Kriterien der 100stündigen Basisausbildung zu erfüllen und die Flex-Absolventen damit vom Familienministerium zum Teil zum qualifizierten Personal gezählt wurden. Jegliche sonstige Anerkennung blieb aus: keine Karriere im Kollektivvertrag, kein Gehaltsunterschied zu denjenigen, die keine Basisausbildung vorzeigen konnten, kein Recht auf Anerkennung im Rahmen einer weiteren Ausbildung, wie z.B. „Aide socio-familiale“. Zurecht hat Chantal Fandel (Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle) darauf aufmerksam gemacht, dass der Ausdruck „Niedrigqualifizierte“ der meist im Zusammenhang mit der Basisausbildung

⁶ Ein Projekt des Luxemburger Caritasverbandes und den nationalen Partnern ADEM, AFP-Services, Forum pour l'Emploi, IEES - Institut des études éducatives et sociales, Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports / Service de la Formation professionnelle, Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, ProActif und mit de europäischen Partnern Familles Rurales in Frankreich und Promemploi in Belgien (im Rahmen des europäischen EQUAL-Programms unterstützt vom ESF und dem luxemburgischen Arbeitsministerium).

⁷ Berrang & Georges (2013).

genutzt wird, fragwürdig ist, da im legalen Rahmen des Bildungssystems keine Anerkennung stattfindet: ohne anerkanntes Diplom bleiben die „Flexler“ rechtlich Unqualifizierte!⁸ Natürlich wäre es übertrieben, 100 Stunden mit Karriere- und Vergütungsaufbesserungen zu belohnen, aber ein Anreiz für Weiterbildung muss bestehen – auf allen Ebenen. Die Anerkennung vom Familienministerium verbessert lediglich die Statistiken in Sachen „qualifiziertes Personal“, hilft aber weder den Arbeitnehmern, noch den Kindern.

Im Rahmen weiterer Flex-Projekte (QUALIflex, FORMAflex und VALIflex) wurde die Basisausbildung konzeptuell (nicht inhaltlich) noch einmal stark überarbeitet, um die Bedingungen der Geldgeber Europäischer Sozialfonds sowie „Fonds pour l'Emploi“ zu erfüllen. Von der praxisnahen Ausbildung blieb ein einmonatiges Praktikum übrig – schließlich galt es die mittlerweile wie Pilze aus dem Boden schießenden „Maisons Relais“ mit Personal zu versehen und dementsprechend viele Arbeitsuchende in der neu entstandenen Arbeitsmarktsparte unterzubringen.

Bis heute bleibt die Nachfrage nach Basisausbildungen aktuell und die vielen Interessierten, die das VALIflex-Team im Laufe der Informationsversammlungen und der Selektionsgespräche getroffen hat, kamen aus sehr unterschiedlichen demographischen, geographischen, sozialen oder beruflichen Ecken. Eine Serie von 5 Ausbildungen wurde in den vergangenen 3 Jahren angeboten. 100 Teilnehmende haben bestanden, 73 haben einen Arbeitsplatz gefunden. Im Hinblick auf die gesetzliche Änderung Ende 2013⁹ wird ein adäquates Angebot an Basisausbildungen noch wichtiger, da nunmehr die Ausbildung vor dem Arbeitsverhältnis angesiedelt sein muss. Ein Mangel an Ausbildungsplätzen würde einen Stau provozieren, der die Besetzung von Arbeitsstellen verlangsamt und potentielle Arbeitnehmer unnötig vom Arbeitsmarkt fern hält. Ansonsten bleiben die Einrichtungen offen für Unqualifizierte, wobei lediglich für die Arbeit mit Kleinkindern ein etwas höherer Schulabschluss gefordert wird (5 Jahre post-primärer Unterricht). Auch hier bleiben die gesetzlichen Vorgaben weiter hinter den Empfehlungen des European Commission Network on Childcare zurück: „A minimum of 60% of staff working directly with children in collective services should have a grant eligible basic training of at least three years at a post-18 level, which incorporates both the theory and practice of pedagogy and child development. All training should be modular. All staff in services (both collective and family day care) who are not trained to this level should have right of access to such training including on an inservice basis.”¹⁰

8 Berrang (2014).

9 Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

10 European Commission Network on Childcare (1996) Target 26, S. 31.

Mit oder ohne Anerkennung: die 3-monatige Basisausbildung dient allein als Eingangsticket zum Bereich der non-formalen Bildung, der weitere Qualifizierungsmaßnahmen folgen müssten! Da seit 2008 die Möglichkeit besteht, eine Prozedur zur Anerkennung von Lebenserfahrung (VAE) zu durchlaufen, um sich zu qualifizieren, sprich ein luxemburgisches Diplom zu erhalten, hat VALIflex diese Chance aufgegriffen. Aus strukturellen Gründen konnten nur Arbeitsuchende ohne Arbeit betreut werden. Die wenigen Kandidaten für eine VAE die zu dem Zeitpunkt der Basisausbildung keine Arbeit hatten, fanden auf Grund ihrer Erfahrung recht schnell eine Anstellung, was Sie für die Begleitung durch VALIflex disqualifizierte¹¹.

Seit FOGAflex wurde für ein durchlässiges Ausbildungssystem geworben. Diese Idee ist aber noch immer nicht an ihrem Ziel angekommen, wie Marco Deepen darlegt: „Immer noch dümpelt [die Basisausbildung] als stand-alone-Fortbildung für Maison Relais im nicht formalen Ausbildungsmarkt herum... Bildung muss sich lohnen – auch Fortbildung. Kompetenzen sollen zertifiziert werden, so dass Teilnehmer Zertifikate wie Backsteine zum Bau ihres Hauses des Lebenslangen Lernen nutzen können (Stichwort credit points).“¹²

2.2 Recht auf Bildung für Arbeitnehmer, sprich Qualifizierung

2.2.1 Wo besteht Handlungsbedarf in Sachen Basisausbildung für die Zukunft?

Was den arbeitsmarktpolitischen Erfolg betrifft, kann sich die Wiedereingliederungsquote sehen lassen: 79% der Befragten gehen einer bezahlten Arbeit nach. Trotz des guten Resultates, bleiben 21% der Flexler außen vor. Eine engere Kooperation mit Arbeitgebern kann eine Erfolgsquote von 100% erreichen und damit die Effizienz noch weiter verbessern. Corinne Flammant & Marie-Claire Ruppert setzen auf eine engere Kooperation zwischen ADEM, Ausbildern und Arbeitgebern, um die Effizienz solcher Ausbildungen noch weiter zu steigern. Damit sind weniger Frustration bei den Teilnehmenden und bessere Verwendung der Mittel gewährleistet. Das Ausbildungskonzept ist also dahingehend verbesserungsfähig.¹³

Der Erfolg der Flex-Ausbildungen fußt nicht zuletzt auf der Betreuung während der Ausbildung, die eine positive Lernerfahrung fördert, sowie das Lernen im Team (was für die Teilnehmenden anhand ihrer früheren Erfahrungen nicht selbstverständlich ist). Laut VALIflex-Referent und Verantwortlicher der Tagesbetreuung bei „Caritas Jeunes et Familles“ Jean-Paul Jerolim treten die Teilnehmenden oft mit Vorstellungen an, die sehr realitätsfern sind. Die Aufgabe der Referenten besteht daher nicht nur aus theoretischer

¹¹ In der VALIflex-Publikation stellen Marco Da Silva die bestehende Prozedur, und Roland Gengler die bisherigen Ergebnisse im Bereich der sozio-edukativen Diplome, sowie die Erfahrung eines Begleiters mit der Prozedur vor. Cf. Schronen (2013a).

¹² Deepen (2013).

¹³ Berrang & Georges (2013).

Wissensvermittlung, sondern auch darin, den Teilnehmenden klar zu machen, was in der Praxis auf sie zukommt.¹⁴ Dies spricht für ein Praktikum vor den theoretischen Kursen. Das Praktikum wurde als wichtiges Element der Basisausbildung bewertet¹⁵. Ob als Zulassungskriterium zur Ausbildung oder als integraler Bestandteil einer solchen sollte hierauf in Zukunft für alle Basisausbildungen großen Wert gelegt werden. Die Konfrontation mit der Praxis gleich zu Beginn erlaubt ein falsches Bild der Realität zu korrigieren und auch die Verzahnung mit der Theorie zu optimieren. Denn es fällt auf, dass Menschen die Praxiserfahrung mitbringen, viel aufnahmefähiger für die Theorie sind. Wenn laut Reggio „das Auge schläft bis es der Geist mit einer Frage weckt“, so kommen durch den Bezug zur Praxis viele Fragen an den Tag, denen die Teilnehmenden während der Kurse nachgehen und dann ein waches Auge dafür haben, wie sich Theorie und Praxis miteinander verbinden können. Dies erlaubt auch erste Erfahrungen mit einer reflexiven Betrachtungsweise der Praxis, ein wichtiges Arbeitsinstrument für die zukünftige non-formale Bildung.

Um Nutzen aus einem Praktikum ziehen zu können, müssten allerdings auch qualifizierte Praxisplätze vorhanden sein: ein Pool von Einrichtungen mit dem nötigen Know-How wird gebraucht. Das deutsche Modell der Konsultationskindertagesstätten¹⁶ könnte auch für Luxemburg interessant sein.

Die Inhalte der Ausbildung wurden mit der Entwicklung des pädagogischen Konzepts „Welt-Atelier“¹⁷ mehr und mehr darauf abgestimmt. Aus den Welt-Atelier-Ausbildungen wissen wir, dass besonders für Niedrigqualifizierte der Ansatz der kindzentrierten Pädagogik fremd ist. Sie die beispielsweise versuchten, in der Mittagsstunde (was ihre Haupttätigkeitszeit darstellt) Kindern eine gut organisierte Essenssituation zu bieten, die an ein Essen rund um den Familientisch erinnern sollte, stehen jetzt etwas verloren am Buffet und müssen zuerst lernen, was diese neue Rolle beinhaltet – was es heißt „kompetente Kinder zu begleiten“. Für VALiflex-Teilnehmende konnte hier bereits Vorarbeit geleistet werden mit einer Einführung ins Konzept. Die Haltung zu verändern ist vor allem dann eine Herausforderung, wenn durch die Erziehung eigener Kinder eine andere Herangehensweise sich verfestigt hat. Die Verunsicherung, die beim Personal entsteht, wenn sie sich auf ein neues Rollenverständnis einlassen müssen, kann durch die Ausbildung bereits im Vorfeld abgeschwächt werden.

Es gibt also Ansatzpunkte, um die Basisausbildung weiter zu verbessern. Dass sie noch immer gebraucht wird, geht ja aus der neuen großherzoglichen Verordnung betreffend die *Services d'éducation et d'accueil*¹⁸ hervor.

14 Schronen (2013a).

15 Berrang & Georges (2013).

16 Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen (2011).

17 Schronen (2013).

18 Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

2.2.2 Wo besteht Handlungsbedarf in Sachen Qualifizierung?

Laut Bericht von Charles Berrang & Nathalie Georges sind die meisten Entscheidungsträger für ein durchlässiges Qualifizierungssystem und berufsbegleitende Aus- und Weiterbildung.¹⁹ Paul L. Prussen weist darauf hin, dass der Unterschied zwischen qualifiziertem und nicht qualifiziertem Personal manchmal in der Praxis untergeht, er nichtsdestotrotz besteht und ein kohärentes Qualifizierungssystem für die verschiedenen sozio-educativen Berufe angebracht ist.²⁰

Eine „Verjüngung“ der Unqualifizierten wurde festgestellt²¹. Inwieweit junge Menschen ohne Erfahrung tatsächlich im Bereich der non-formalen Bildung aktiv sind oder nur deren oft blauäugiges Interesse besteht, kann zurzeit nicht mit Zahlen belegt werden. Eine geeignete Orientierungsmaßnahme stellt der Freiwilligendienst beim SNJ dar. Von Basisausbildungen wie VALiflex sollte abgesehen werden und wenn nötig eher in Richtung „Ecole de la deuxième chance“ gedacht werden. Personal ohne Lebenserfahrung kann weder in ihrem eigenen noch im Interesse der Kinder auf eine gut aufgestellte, anerkannte Ausbildung verzichten. Andererseits wurde bemerkt von Marco Deepen (Croix-Rouge luxembourgeoise) und Laurent Zimmer (Commune d’Esch-sur-Alzette), dass oft junge Menschen sich dessen bewusst sind und bereits beim Einstellungsgespräch ihren Wunsch auf berufsbegleitende Weiterbildung angeben – dies stellt aber die Arbeitgeber vor ein organisatorisches Problem, da das Team an manchen Tagen auf mehrere Personen verzichten muss. Damit ist klar, dass dies nach heutigem Stand (besonders Ausbildung im Ausland) nur in beschränktem Masse möglich ist. Wäre die qualifizierende Weiterbildung aber hier in Luxemburg angesiedelt, könnte sie auch an Stunden stattfinden, die sich besser mit dem Stundenplan der Einrichtung vereinbaren lässt.

Der Arbeitsmarkt rund um die non-formale Bildung wird mittelfristig von qualifiziertem Fachpersonal beherrscht werden. Daher wird es für alle, die sich auf Dauer in der non-formalen Bildung etablieren wollen, unumgänglich sein, sich zu qualifizieren, sprich eines der vorgesehenen Zertifikate oder Diplome zu erwerben. Nicht alle Akteure sind sich einig, ob eine allgemeine Ausbildung – Ausrichtung der bestehenden Diplome mit der Möglichkeit auch in anderen sozialen Diensten zu arbeiten, z.B. mit älteren Menschen oder Menschen mit besonderen Bedürfnissen – oder aber eine spezifische Ausbildung für die pädagogische Arbeit mit Kindern vorzuziehen wäre. Vom Aspekt der pädagogischen Qualität her betrachtet, wäre eine fokussierte Ausbildung, besonders am unteren Ende der Berufsskala vorzuziehen, hat sich die Spezialisierung selbst am oberen Ende der

19 Berrang & Georges (2013).

20 Schronen (2013a).

21 Berrang & Georges (2013).

Skala in Luxemburgs Nachbarländern bewährt (z.B. „éducateur de jeunes enfants“ in Frankreich). Roland Gengler macht darauf aufmerksam, dass gerade bei der Anerkennung von Lebenserfahrung die Dreigliedrigkeit der Ausbildung problematisch ist, da selten jemand in den 3 Bereichen eine Tätigkeit aufzuweisen hat²². Emile Eicher (Syvicol) hat das Qualifizierungssystem aus der Baubranche als mögliche Piste vorgestellt. Die Inhalte werden von den Arbeitgebern bestimmt und die Weiterbildung ist zu ihren Lasten – die Arbeitnehmer die daran teilgenommen haben erhalten eine Aufwertung ihres Gehalts. Diese enge Verzahnung mit der Branche und dem Kollektivvertrag sind zwei große Pluspunkte, leider aber ist hier (noch) kein modulares System erkennbar, das zu einem anerkannten Diplom führt. Wie könnte ein solches System mit dem von Chantal Fandel vorgeschlagenen „Certificat de Capacité Professionnelle“ (CCP) kombiniert werden?²³

Neben der Dreigliedrigkeit der Ausbildung ist auch die Dreisprachigkeit oft ein Problem wie Chantal Fandel hervorhebt²⁴. Menschen aus dem Umfeld der Kinder, deren Präsenz in den Teams pädagogisch wertvoll sein soll, sind auf Grund der hohen Immigrationsquote selten mit den 3 Luxemburger Sprachen vertraut. Bereits bei der Weiterbildungssprache beginnt das Problem und führt dann zum Thema Sprachen in den Einrichtungen. Was die Qualifizierung betrifft, gibt es hier allerdings einen Ausweg: es besteht die Möglichkeit eines Diploms namens „Educateur d’Etat“, der auch ohne Dreisprachigkeit erreichbar ist.

Die Durchlässigkeit des Systems wurde von allen Akteuren eindeutig begrüßt. Diese Idee, dass alle Bildungsbausteine – Basisausbildung, Weiterbildung, Anerkennung von Lebenserfahrung – zertifiziert werden und bei Zusammenführung der nötigen Bausteine eine Qualifizierung nach bestehendem Bildungssystem möglich ist, würde gemäß der europäischen Förderung des lebenslangen Lernens ein System schaffen, das jedem erlaubt sich an den Arbeitsmarkt anzupassen und neue Betätigungsfelder anzunehmen, ohne dass am Ende der Beruf an sich in Frage gestellt ist, wie dies von Zeit zu Zeit aufkommt: wer hat nicht schon von Mitbürgern gehört „sich um Kinder kümmern, das kann doch jeder“...? Der Wert eines Diploms muss erhalten bleiben, auch im Interesse der Menschen, die sich mit viel Mühe berufsbegleitend darauf vorbereiten und am Ende keinen wertlosen Schein in der Tasche haben wollen.

Laut Michael-Sebastian Honig (Université du Luxembourg) erweist sich das Thema der Niedrigqualifizierten in der Kindertagesbetreuung als exemplarisch für die Komplexität der Qualitätsfrage, für die partielle, separate Lösungsversuche inadäquat sind. Vielmehr müsste mittelfristig ein integrierter Weg von der Basisausbildung bis zum Bachelor

22 Schronen (2013a).

23 Berrang (2014).

24 Berrang (2014).

geschaffen werden²⁵. Marco Deepen fordert: „Langfristig muss der Bildungsauftrag für Kindertageseinrichtungen dazu führen, dass ein erweiterter Professionalisierungsprozess einsetzen kann. Die Weichen in diese Richtung sind gestellt. Eine Praxisausbildung zum Erzieher, die das Konzept des lebenslangen Lernens berücksichtigt, ist eine Möglichkeit. Die Umsetzung der ursprünglichen FOGAfex-Idee, ein durchlässiges Ausbildungssystem zu schaffen und Teilkompetenzen formal anzuerkennen eine weitere. Das Angebot von Fort- und Weiterbildungen muss aufeinander abgestimmt werden. Die Organisatoren von Fort- und Weiterbildungen sollen zusammen diesen Plan verfolgen und jeder mit seinen Stärken zu einer positiven Entwicklung beitragen. Eine Organisation muss diesen Ansatz federführend in die Hand nehmen.“²⁶

3. Recht auf (non-formale) Bildung

3.1 Qualität und Arbeitsorganisation: systemische Verstrickungen

Nachdem das Thema der Qualifizierung beleuchtet wurde, stellt sich die Frage nach der Qualität der non-formalen Bildung. Was muss in den Einrichtungen passieren, damit hochwertige, pädagogische Arbeit geleistet werden kann und damit dem Recht auf Bildung entsprochen wird? Wie passen Niedrigqualifizierte in dieses Bild? Evaluations-Teilnehmende haben ihre Situation zunächst als zufriedenstellend beschrieben, während Arbeitgeber und andere Stakeholder das Bild einer eher frustrierenden und unsicheren Situation zeichnen. Dies widerspricht sich nicht wirklich. Ist die Aushilfsfunktion zurzeit für eine ganze Reihe von Personen noch akzeptabel, so wird die Unzufriedenheit mit der Zeit überall dort stärker, wo Niedrigqualifizierte das Gefühl haben, die gleiche Arbeit für weniger Geld machen zu müssen als ihre diplomierten Kollegen. Charles Berrang & Nathalie Georges²⁷ berichten von Personalkonflikten, die durch schlecht definierte Rollen entstehen können. Arbeitgeber fordern daher eine Karriere für Niedrigqualifizierte im Kollektivvertrag: eine klare Rolle und eine Perspektive sind erforderlich. Hier gilt es die Rollen und ihre Verteilung im Team besser zu definieren. Die unabdingbare Integration aller pädagogischen Mitarbeiter im Team ist sicher eine Herausforderung für die Leitung, die selbst durch Weiterbildung und Supervision unterstützt werden muss. Als Leiterin einer Institution, die traditionell die Eingliederung von Unqualifizierten zum Ziel hat, hat Maria Greindl-Ramirez anlässlich der Konferenz die Wichtigkeit dieser Integrationsarbeit unterstrichen und auf den 3-jährigen Aktionsplan von Inter-Actions hingewiesen, der zur

25 Berrang (2014).

26 Deepen (2013).

27 Berrang & Georges (2013).

Qualitätssicherung dient²⁸. Diese Integration wird sicher nicht einfacher, wenn Schule und Maison Relais enger zusammenarbeiten sollen. Darüber hinaus sollte ein Verständnis für die verschiedenen Aufgaben im Hinblick auf eine kindzentrierte Arbeit geschaffen werden. Versteht das Personal, das sich um die Infrastrukturen kümmert, warum manches anders funktioniert als bisher üblich, dann sind sie auch eher bereit, mit auf diesen Weg zu gehen. Auch hier kann man von der Pädagogik aus Reggio-Emilia²⁹ lernen, wo Niedrigqualifizierte auch z.T. solche Aufgaben wahrnehmen³⁰ und so eine Vollzeitstelle erhalten (z.B. könnte jemand in den kinderfreien Zeiten die Funktionsräume sauber machen, der auch versteht oder gar mit den Kindern vereinbart, hat was weggeräumt werden darf). Nicht zuletzt haben Arbeitgeber darauf hingewiesen, dass eine Karriere im Kollektivvertrag den Vorteil bieten würde, den Niedrigqualifizierten eine klare Perspektive zu bieten.

Sicher aber gilt es, die Prekarität zu verringern, die durch CDD oder „Remplaçant“-Verträge, durch eine reduzierte Anzahl von Wochenstunden und unterbrochene Arbeitszeiten (*horaire coupé*) entsteht. Die Gesetzestexte, die sich auf dem Instanzenweg befinden, enthalten Vorbereitungs- und Weiterbildungszeiten, die dadurch auch mehr Freiraum beim Gestalten der Verträge mit sich bringen. Die Verbesserung, die dadurch entsteht, wird möglicherweise auch dieses Berufsfeld für Männer interessanter machen und so den Männermangel in diesem Sektor etwas entschärfen. Sicher ist, dass in Zukunft immer weniger Menschen zur Verfügung stehen um „Minijobs“³¹ zu machen, da die meisten ihren Lebensunterhalt verdienen müssen. Sowohl Marco Deepen als auch Laurent Zimmer haben Teilzeit oder Verträge mit wenigen Wochenstunden als schwierig mit Fachkräften zu besetzen ausgemacht. Heute fangen die Niedrigqualifizierten auch zum Teil Arbeitsstunden auf, für die die Arbeitgeber Qualifizierte einstellen würden, wenn sie welche finden würden, die sich mit Teilzeit begnügen. Aber wer kann sich das schon leisten? Dazu kommt, dass solche Teilzeitverträge bewirken, dass viele Verträge auch wieder gekündigt werden, sobald jemand mehr Stunden in einer anderen Einrichtung bekommt. Solche Fluktuationen sind weder gut für die Teams, die sich neu aufstellen müssen, noch für die Kinder. Es geht also nicht nur um das Recht auf eine vernünftige Arbeit für Beschäftigte der non-formalen Bildung, sondern auch um das Recht auf Bildung. Als allgemein anerkannt gilt³², dass Kinder, besonders in den ersten Jahren, auf feste Bezugspersonen angewiesen sind, da dies das Bindungsverhalten ein Leben lang beeinflusst. Auch entwickeln sie sonst nicht genug Vertrauen, um ihre Umwelt zu erforschen und damit die entsprechenden Lerneffekte

28 Berrang (2014).

29 <http://www.reggiochildren.it/?lang=en>.

30 Hinweis von Angelika von der Beek.

31 Unter „Minijob“ werden hier Arbeitsverträge mit weniger als 20 Stunden pro Woche verstanden.

32 Siehe Stegmaier (o.A.) für eine Übersicht seit Bowlby (1958).

einsetzen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Organisation der Einrichtung und nicht nur die Qualifizierung des Personals auf die Qualität direkten Einfluss nimmt... und dass bessere Arbeitsverträge auch im Sinne der Kinder sind und nicht nur der Arbeitnehmer.

Mittelfristig wird sicher noch ein gewisses Kontingent an Niedrigqualifizierten gebraucht, bevor der Arbeitsmarkt genügend Fachkräfte bereithält, aber auch insofern als (junge) Fachkräfte die Teilzeit oder Minijobs wenn möglich umgehen³³. Durch die Krise sind mehr Menschen gezwungen, sich beruflich anders zu orientieren und das Interesse an einer pädagogischen Arbeit ist groß. Diese aber brauchen eine Arbeit, die ihnen erlaubt, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Will man diese lebenserfahrene Zielgruppe ansprechen, muss der Sektor andere Arbeitsverträge anbieten. Hat der Sektor die Berufsrückkehrerinnen bereits weitgehend absorbiert, wäre es vom qualitativen Ansatz her nicht uninteressant, sich die Zielgruppe der Quereinsteiger näher anzusehen.

Wären genug Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt, würden diese wieder die gesamte pädagogische Arbeit bewältigen und dafür die Bezahlung einer Fachkraft erhalten? Oder werden diese die „Hilfsarbeiten“ für einen „unqualifizierten“ Lohn machen (in der Hoffnung bald eine bessere Anstellung zu finden)? Oder ist es sinnvoll, auf Dauer Menschen sehr unterschiedlich zu qualifizieren? Diese Frage wurde noch nicht definitiv beantwortet. Die vielen jungen Menschen die am LTPES ihr Diplom vorbereiten, erwarten einen zukunftsfähigen Arbeitsplatz. Es wäre angebracht, diese Frage baldmöglichst zu klären.

3.2 Kompetente Systeme als Antwort auf die Qualitätsfrage

3.2.1 Wer bestimmt über die Ausrichtung der Qualität?

Laut Manuel Achten (Ministère de la Famille et de l'Intégration) ist die Qualifizierung nicht individuell, sondern systemisch zu betrachten. 40% der Bevölkerung hat keine luxemburgischen Wurzeln, dem muss die non-formale Bildung Rechnung tragen. Die Kindertageseinrichtungen sollen ein Spiegelbild der Gesellschaft sein. Daher gilt es, Menschen in die pädagogischen Teams zu holen, die aus dem Umfeld der Kinder kommen, dieses kennen und darauf eingehen können. Welche Gesellschaft wollen wir? Manuel Achten unterstreicht, dass die Politiker und Beamte den Input aus Praxis und Wissenschaft brauchen, aber auch den der Eltern.³⁴ Maria Greindl-Ramirez hebt hervor, dass „Inter-Actions“ besonders für benachteiligte Menschen arbeitet: Der Auftrag, die Kinder in ihrer Entwicklung zu fördern, ist damit zentral, wenn es um Qualität geht.³⁵ Die Qualitätsfrage

33 Berrang (2014).

34 Berrang (2014).

35 Berrang (2014).

hat sehr viele Facetten – wichtig dabei ist, dass das Wohl des Kindes im Mittelpunkt stehen muss.

Manuel Achten und Mathias Urban machen deutlich, dass die Qualität nicht nur auf der Qualifizierung des Personals fußt, sondern auch in einem erheblichen Umfang auf der Organisation der pädagogischen Arbeit im Team und einer reflexiven, sich stetig weiterentwickelnden Praxis beruht.³⁶ Neben adäquaten Räumen und anderen Rahmenbedingungen, ist ein Entwicklungsprozess der pädagogischen Qualität in Kindertageseinrichtungen ein Puzzleteil.³⁷ Qualität in der non-formalen Bildung entsteht erst durch ein „kompetentes System“³⁸, in dem alle Puzzleteile zusammenpassen.

3.2.2 Wie kann die non-formale Bildung sich optimal entwickeln?

Wenn Qualität das Ziel ist, wie sieht der Weg aus? Die üblich genannten Bedingungen sind adäquate Betreuungsratio, Gruppenstärke, Arbeitsbedingungen und Vergütung oder Kontinuität beim Personal³⁹. Mit der Reggio-Pädagogik wurde der Einfluss des Raums und seine Nutzung für pädagogische Zwecke aufgezeigt⁴⁰. Das CoRe-Forschungsteam zeigt dass, über die einzelnen Faktoren hinaus, eine systemische Herangehensweise für den Aufbau von hochwertiger non-formaler Bildung unumgänglich ist. Der Aufbau eines kompetenten Systems kommt nicht an der Frage der Ausbildung vorbei, geht aber weit darüber hinaus. Eine integrative Aufstellung des pädagogischen Teams ist demnach grundlegend. Ist das einzelne Teammitglied nicht im Team integriert, wird von der ganzen Vorarbeit auf der politischen und institutionellen Ebene nicht viel beim Kind ankommen.

Mathias Urban hat in seinem Vortrag vom 3. Dezember 2013⁴¹ darauf hingewiesen, dass Kompetenz „nicht einfach das Ergebnis formaler Qualifizierung von Individuen“ ist, sondern, dass sich Kompetenz „in wechselseitigen Beziehungen zwischen Individuen, Teams, Einrichtungen und dem weiteren Zusammenhang von Gemeinwesen und Gesellschaft“ entwickelt. „Kompetent sein bezieht sich auf die Arbeit mit Kindern, Familien und Gemeinwesen (mindestens)... Kompetenzentwicklung erfordert kontinuierliches gemeinsames Lernen und braucht Stützsysteme.“ Ein erstes Gerüst liegt mit den Gesetzesprojekten vor, die das Ministerium für Familie und Integration 2012 auf den

36 Schronen (2013a).

37 Schronen (2013).

38 Urban, Vandenbroeck et al. (2011). Die Studie „Competence Requirements in Early Childhood Education and Care“ (CoRe-Studie) wurde durchgeführt von einem Expertenteam im Auftrag der europäischen Kommission.

39 Urban, Vandenbroeck et al. (2011), S. 49.

40 Z.B. Ceppi & Zini (1998).

41 Urban (2013).

Instanzenweg geschickt hat.⁴² Diese Stützsysteme funktionieren aber nur, wenn die Kette nicht unterbrochen wird und demnach jeder Einzelne in das System eingebunden ist.

Ebenen des non-formalen Bildungssystems und ihre Akteure				
Bildungs- rahmenplan	Konzept	Implementierung	Vorbereitete Umgebung/ Aktivitäten	Interaktion mit dem Kind
Staat				
Nationale/internationale Experten				
	Träger/Leitung			
	Interne/externe Fachberatung			
	Team			
				Teammitglied

Als Schlüsselfaktor eines kompetenten Systems hat die CoRe-Studie die Unterstützung des Einzelnen, sich in die Lage zu versetzen, verantwortungsvolle und aufgeschlossene Handlungsweisen zu entwickeln, die den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien im Kontext des gesellschaftlichen Wandels Rechnung tragen, hervorgehoben. Es geht um die Befähigung jedes einzelnen Teammitglieds, nicht einmal Gelerntes gewohnheitsmässig anzuwenden, sondern offen zu bleiben für den Wandel und sein Handeln ständig weiterzuentwickeln Daher müssen für alle Teammitglieder, also auch für die Nicht- oder Niedrigqualifizierten, Möglichkeiten geschaffen werden (u.a. Arbeitsstundenkontingent), dass sie an einer kritischen Reflexion teilhaben und daraus lernen.⁴³ Hélène Weber (Arcus) betont, dass das Personal auf allen Ebenen die von der Organisation benutzten Konzepte kennen, verstehen und anwenden können muss; gemeinsame Ziele und Orientierungen dienen als Basis des gemeinsamen Handelns, wenn sie von allen geteilt werden. Diese Bildungsprozesse müssen in den Einrichtungen stattfinden, damit eine gemeinsame Reflexion darüber stattfindet, wie die Objektivie in der Praxis umgesetzt werden können.⁴⁴ Diese Art von Fortbildung kann nur zusätzlich zur Ausbildung erfolgen.

Verschiedene Wege zur Professionalisierung wurden durch CoRe aufgezeigt und dabei konnten Initiativen der berufsbegleitenden Qualifizierung ausgemacht werden, die der schulischen in nichts nachstehen. Allerdings reichen ein paar Tage Weiterbildung jährlich hier nicht aus! Wie sollen die Weiterbildung und die Entwicklung in den Einrichtungen finanziert werden, stehen doch gerade mal zwei Tage pro Jahr für eine Vollzeitstelle in

42 Cf. Schronen (2013), S. 117.
 43 Urban, Vandenbroeck et al. (2011), S.21.
 44 Berrang (2014).

der großherzoglichen Verordnung betreffend die Services d'éducation⁴⁵ et d'accueil. Zum Thema Entwicklung (zB Fachberatung, Organisation, Leitung, Raumgestaltung) sind weder Stundenkontingente, noch Beratungsstellen vorgesehen. Ein Niedrigqualifizierter mit einem 10-Stunden-Job hat demnach vier Stunden Weiterbildung jährlich...Interne Fachberatung wurde bei großen Trägern aufgebaut: wie lange werden die Kosten dafür noch übernommen? Kleine Träger können nur davon träumen... Hier sind Anpassungen unbedingt erforderlich. Genau hier sind zentrale Fragen der Qualität angesiedelt! Qualität braucht in erster Linie einen Entwicklungsprozess und keine Kontrolle; diese kann nur den Respekt von Minimalkriterien feststellen⁴⁶.

Doch zurück zur berufsbegleitenden Qualifizierung: eine ganzheitliche und nachhaltige Herangehensweise ist beim Aufbau solcher Qualifizierungsmaßnahmen unerlässlich. Die Fallstudien aus Gent und Pistoia weisen darauf hin, dass das Personal seine Reflexivität bei der Arbeit durch die Beteiligung an Praxis- und Aktionsforschungsprojekten substantiell verbessern kann. Daher wird auch empfohlen, neben Portfolioarbeiten, diese Beteiligungen bei der Anerkennung von Lebenserfahrung in Betracht zu ziehen.⁴⁷

Die Umsetzung des Konzepts Welt-Atelier beispielsweise durch das Buffet⁴⁸, demonstriert die Interaktion von Theorie und Praxis und wie sich in der Praxis neue Lösungen entwickeln. Eine wissenschaftliche Begleitung und Aufarbeitung in Zusammenarbeit mit den Teams vor Ort, um die geleistete Entwicklung zu dokumentieren und daraus nächste Schritte abzuleiten sollte angedacht werden. Damit würde auch der CoRe-Empfehlung Rechnung getragen, ein Gleichgewicht zwischen den Forderungen des Arbeitsmarkts und der Rolle der Aus- und Weiterbildungsinstitute als Orte der Forschung, der kritischen Reflexion und der Innovation in der Gesellschaft herzustellen. So hat Hélène Weber die Dynamik hervorgehoben, die durch das FOGAfex-Projekt entstanden war: ein gemeinsames Projekt, in dem jeder seine Aufgaben hatte⁴⁹. Die Beteiligung an einem innovativen Projekt hat die Menschen motiviert. Innovation scheint gerade in kompetenten Systemen zum Alltag zu gehören. Die Studie CoRe⁵⁰ hat die Dimensionen kompetenter System herausgeschält.

45 Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants.

46 Mehr dazu in: Schronen (2013), S.133-135.

47 Urban, Vandenbroeck et al. (2011), S. 52 & 31.

48 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2013): A table. Luxembourg.

49 Berrang (2014).

50 Urban, Vandenbroeck et al. (2011), S. 31.

Dimensionen kompetenter Systeme (Beispiele)			
	Fachwissen	Fachpraxis	Wertorientierung
Individuen	Ganzheitliche Entwicklung	Verlässliche, responsive Beziehungen	Kinderrechte und Partizipation
Institutionen und Teams	„communities of practice“	Geteilte pädagogische Orientierung, Reflexionszeit	Demokratie und Vielfalt
Inter-Institutionelle Zusammenarbeit	Pädagogik, Gesundheit, Gemeinwesen, Sozialpolitik, ...	Systematische Zusammenarbeit	Staat
(im Gemeinwesen, Ausbildung und Praxis, Forschung)	Interdisziplinarität und Inter-professionalität	Staat	Staat
Governance	Kinderrechte, Vielfalt	Staat	Staat

Quelle: Urban (2013)

Die CoRe-Studie empfiehlt: „Systematically initiating open and critical learning communities is crucial for reflection and joint learning for practitioners, management, policymakers and researchers.“⁵¹ Ein spannendes Feld tut sich auf...

4. Abschließende Bemerkungen

Es kann zurückbehalten werden, dass Qualifizierung arbeitsmarktpolitisch sehr wichtig ist: ohne Qualifizierung ist ein stabiles und daher einkommensicherndes Arbeitsverhältnis mit beruflichen Perspektiven nicht machbar. Ein dauerhaftes Recht auf Arbeit kann auch hier nur durch Weiterbildung erworben werden. Diese Qualifizierung kann aber nach Eintritt ins Arbeitsleben erfolgen, wenn das Bildungssystem darauf ausgelegt ist. Das Recht auf Arbeit scheint sich aus dem Recht auf Bildung zu ergeben – ein Recht, das sowohl Personal als auch Kinder (durch ihre Eltern) einfordern müssen.

Qualifizierung heißt nicht automatisch Qualität. Das bildungspolitische Ziel der Qualität wird nur dann erreicht, wenn ein diesbezüglicher Entwicklungsprozess in den Einrichtungen läuft und ein System entsteht, das alle Ebenen – von den staatlichen Stellen bis zum Individuum – miteinander vernetzt. Viele Pisten wurden von den befragten Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Praxis aufgezeigt. Eine nationale Arbeitsgruppe könnte der Startschuss sein, um sowohl die Qualifizierung, insbesondere der Niedrigqualifizierten als auch die Qualität in den Einrichtungen zu fördern – der Notwendigkeit einer Zusammenarbeit in diesem Bereich sind sich die meisten Beteiligten schon bewusst. Eine staatlich initiierte

⁵¹ Urban, Vandenbroeck et al. (2011), S. 53.

Arbeitsgruppe hat kürzlich die Arbeit in punkto Niedrigqualifizierte aufgenommen... eine gute Nachricht!

NB: Wenn die Eingliederung von Niedrig- oder Unqualifizierten im Bildungssystem möglich ist – müsste dies nicht auch in anderen Aktivitätsbereichen der Luxemburger Wirtschaft denkbar sein?

5. Literaturverzeichnis

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

BERRANG, CHARLES (2014): „Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen Bildungssystem: eine Win-Win-Situation?“ Rapport de la conférence de clôture du 3 décembre 2013. Caritas Luxembourg, Service R&D.

BERRANG, CHARLES & GEORGES, NATHALIE (2013): VALIflex : Evaluation des projets « Flex » 2001-2013. Rapport. Caritas Luxembourg, Service R&D. Novembre 2013.

BOWLBY, JOHN (1958): The nature of the child's tie to his mother. In: International Journal of Psychoanalysis. Band 39, 1958, S. 350–373. <http://www.psychology.sunysb.edu/attachment/online/nature%20of%20the%20childs%20tie%20bowlby.pdf>.

CEPPI, GIULIO & ZINI, MICHELE (ed., 1998): Children, Spaces, Relations – metaproject for an environment for young children. Reggio Children, Domus Academy Research Center, Reggio Emilia.

DEEPEN, MARCO (2013): Nachhaltige Bildung und Fortbildung unterstützt die Professionalisierung in der Kindertagesbetreuung. In: SCHRÖNEN, DANIELLE (Hrsg., 2013a): VALIflex. Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen Bildungssystem: eine Win-Win-Situation? Les expériences 2001-2013. Caritas Luxembourg, Service R&D. S. 16-21.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (2008): Herkunft und Lebenschancen. Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung. Confédération Caritas Luxembourg. Deutsche Erstausgabe: Berliner Republik, 6/2003. Berliner vorwärts Verlagsgesellschaft mbH, Berlin. Aus dem Englischen von Tobias Dürr.

EUROPEAN COMMISSION NETWORK ON CHILDCARE AND OTHER MEASURES TO RECONCILE THE EMPLOYMENT AND FAMILY RESPONSIBILITIES OF MEN AND WOMEN (1996): Quality Targets in Services for Young Children. Proposals for a Ten Year Action Programme. Network coordinator: Peter Moss. <http://www.childcarecanada.org/sites/default/files/Qualitypaperthree.pdf>

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013): Programme gouvernemental. <http://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>.

MÉMORIAL A (2005): Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants. N° 123 du 10.08.2005.

MÉMORIAL A (2013): Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants. N° 199 du 20.11.2013.

MINISTERIUM FÜR INTEGRATION, FAMILIE, KINDER, JUGEND UND FRAUEN (Hrsg., 2011): Konsultationskindertagesstätten 2011-2013. Rheinland-Pfalz. http://www.kita.rlp.de/fileadmin/downloads/PDF_s/Broschueren/KKBroschuere2011.web.pdf. SCHRÖNEN, DANIELLE (2013): Pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen – Einstieg in einen Entwicklungsprozess. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg., 2013): Sozialalmanach 2013. Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général. Caritas Luxembourg.

SCHRÖNEN, DANIELLE (Hrsg., 2013a): VALIflex. Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen Bildungssystem: eine Win-Win-Situation? Les expériences 2001-2013. Caritas Luxembourg, Service R&D.

STEGMAIER, SUSANNE (o.A.): Grundlagen der Bindungstheorie. In: MARTIN R. TEXTOR (Hrsg.): Kindergartenpädagogik – Online-Handbuch. <http://www.kindergartenpaedagogik.de/1722.html>.

URBAN, MATHIAS (2013): „Professionalität und Kompetenz in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung: systemisch, politisch und dialogorientiert.“ VALIflex-Abschlusskonferenz: Personal mit niedriger Qualifizierung im non-formalen Bildungssystem: eine Win-Win-Situation? Caritas Luxembourg. Vortrag vom 3. Dezember 2013. http://www.qualiflex.lu/pdf/MU_Luxembourg2-3.12.2013.pdf.

URBAN, MATHIAS & VANDENBROECK, MICHEL ET AL. (2011): Competence requirements in early childhood education and care. European Commission, Brussels.

Après le déluge ?

La politique du logement au Luxembourg

MARCO HOFFMANN

1. Introduction

Le nouveau gouvernement vise des changements, mais sortira-t-on du déluge en matière de politique du logement ? En ces temps, les contraintes économiques pèsent lourdement sur le budget des départements ministériels et plus particulièrement sur ceux qui ont besoin de fonds considérables. Le Ministère du Logement en fait partie. La nouvelle Ministre, Mme Maggy Nagel a accepté un lourd héritage dans une situation actuellement dramatique en matière de logement. Le bilan du gouvernement 2009-2013 est maigre, nous allons le voir. Et la nouvelle Ministre semble vouloir en tirer les conséquences qui s'imposent. Elle vient de tirer un trait sous le pacte logement avec les communes et déclare que les objectifs ne sont pas atteints. Seulement 7.300 logements auraient été construits et seraient habités aujourd'hui. Or, on peut lire dans la presse¹, que 52.000 logements auraient dû être réalisés. Puis le pacte logement aurait déjà coûté 4 fois plus que prévu, soit 203,55 millions d'euros. Il y a certainement un problème ici, mais il faut nuancer et voir les choses plus objectivement avant de condamner l'instrument du pacte logement. Tout d'abord, le pacte logement n'a pas été mis en place par le dernier gouvernement, mais par l'avant-dernier. Puis, le 5 décembre 2011, l'ancien Ministre, M. Marco Schank avait donné une conférence de presse où il a déclaré, il y a donc plus de 2 ans déjà, que 30.516 unités de logements seraient « en voie de procédure, en voie de construction, en voie de rénovation ou achevées. » Arrêter un chiffre de 7.300 logements aboutis à un moment, voile le fait que la réalisation du pacte logement s'opère dans une durée. Dans ses déclarations, la nouvelle Ministre omet aussi de dire que le pacte logement prévoit la réalisation d'équipements collectifs. Ainsi lors de la conférence de presse de décembre 2011, un relevé des équipements en planification faisait état de 134 écoles ou extensions d'écoles, 115 installations culturelles et sportives, 71 maisons relais & précoces ou leur extension, 55 réservoirs d'eau potable, 46 stations d'épuration, etc. Il est donc erroné de conclure trop rapidement que le coût supplémentaire du pacte logement soit de l'argent jeté par la fenêtre et peut-être certaines communes disposent

¹ Luxemburger Wort: Gescheiterte Offensive 8ter Februar 2014.

en fin de compte des équipements nécessaires pour lancer à l'heure actuelle de nouveaux programmes de constructions de logements. Au lieu de résilier maintenant les conventions avec les communes, il serait peut-être plus judicieux de rester dans ce processus qui a mis du temps à démarrer en y appliquant les corrections nécessaires, d'autant plus qu'il n'existe pas encore de nouveau plan au logement.

Cela dit, on ne peut être satisfait des résultats obtenus jusque là par le pacte logement. Il faut multiplier les efforts et surtout en matière de logement social. Pour garder le rythme avec l'accroissement de la population, il faudra construire au moins 6.280 logements par an (4.000 pour compenser l'évolution démographique et 2.280 pour les besoins de remplacement) – c'est-à-dire près de 130.000 logements sur 20 ans, dont 42.500 logements sociaux². La présente contribution se propose de passer en revue les travaux du dernier gouvernement et de produire quelques réflexions et suggestions quant à l'exécution du programme gouvernemental 2013-2018.

2. Bilan 2009-2013

Le tableau suivant est un récapitulatif des textes législatifs publiés, sous une forme ou sous une autre, en matière de logement au cours de la période 2009-2013.

N°	Date	N° du projet de loi	Intitulé
1	03.02.09		Règlement grand-ducal du 3 février 2009 modifiant a) le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) le règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1991 fixant les dispositions relatives au bénéfice de la bonification d'intérêt en vue de la construction, de l'acquisition ou de l'amélioration d'un logement prévue par l'article 14bis de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
2	06.04.09		Règlement grand-ducal du 6 avril 2009 modifiant a) le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; b) le règlement grand-ducal modifié du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ; c) le règlement grand-ducal du 2 avril 2004 fixant les conditions et modalités d'octroi de l'aide au financement de garanties locatives prévue par l'article 14quater de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

² Hoffmann (2013).

3	28.04.09		Règlement grand-ducal du 28 avril 2009 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
4	05.06.09		Règlement grand-ducal du 5 juin 2009 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 1983 fixant les mesures d'exécution relatives aux primes et subventions d'intérêt en faveur du logement prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
5	01.02.10		Arrêté grand-ducal du 1 ^{er} février 2010 concernant la constitution d'une zone de réserves foncières à Esch-sur-Alzette , section A d'Esch-Nord.
6	24.03.10		Règlement grand-ducal du 24 mars 2010 arrêtant le 9 ^e Programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'État.
7	17.09.10	6187	Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et visant à abroger la bonification d'intérêt généralisée .
8	26.11.10		Arrêté grand-ducal du 26 novembre 2010 portant nomination des membres effectifs et suppléants du comité-directeur du Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall .
9	22.01.11		Règlement grand-ducal du 22 janvier 2011 modifiant et complétant le 9 ^e Programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'Etat.
10	14.02.11	5252	Projet de loi introduisant une allocation de logement et une allocation de loyer et portant modification de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
11	12.05.11		Règlement grand-ducal du 12 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.
12	27.09.11		Règlement grand-ducal du 27 septembre 2011 modifiant le règlement grand-ducal 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.
13	29.09.11	6336	Projet de loi déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l' efficacité énergétique dans le domaine du logement et portant modification : <ul style="list-style-type: none"> – de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation ; – de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.
14	30.12.11		Règlement grand-ducal du 30 décembre 2011 modifiant le règlement grand-ducal 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.
15	28.06.12		Règlement grand-ducal du 28 juin 2012 modifiant et complétant le 9 ^e Programme de construction d'ensembles de logements subventionnés ainsi que les participations de l'État.
16	05.12.12	6510	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.
17	12.02.13	6542	Projet de loi portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.
18	20.06.13	6583	Projet de loi relative à la promotion du logement et de l'habitat durables.
19	06.09.13	6610	Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Source : Direction de l'Immigration (2013) ; EMN (2013)

En comparant ce tableau aux mesures inscrites dans le programme gouvernemental 2009-2014, trois seulement (N° 5, N° 10 et N° 16) ont été entamées, dont deux n'ont pas été acceptées par le Conseil d'État, qui leur a refusé la dispense au second vote constitutionnel. D'autres initiatives législatives et réglementaires, non inscrites au prédit programme gouvernemental, sont cependant entrées en vigueur, respectivement ont été déposées pendant cette période. Trois seulement ont un caractère novateur (N° 13, N° 17 et N° 18), mais sont toujours en instance. Le bilan est donc maigre, nous l'avons annoncé dans l'introduction et l'impact sur le nombre de logements construits par an faible, sinon inexistant et en tout cas insuffisant.

Pour évaluer correctement l'activité du dernier gouvernement, il faut aussi parler du paquet logement, en quelque sorte le programme de travail, que s'était donné l'ancien Ministre du Logement en 2011. Nous avons analysé ce paquet dans l'Almanach 2012³. Les mesures y énumérées se recoupent évidemment en partie avec les mesures du tableau précédent, mais il y a aussi de nouvelles idées dans ce paquet. La plus intéressante nous semble être celle des sociétés coopératives immobilières (N° 4), nous allons y revenir.

Le constat suivant, datant également de 2012, reste pertinent aujourd'hui : « S'il faut porter un jugement global sur la politique du logement des dernières décennies du point de vue Caritas, qui est donc celui d'une option préférentielle pour les pauvres, le constat d'une politique foncièrement inégalitaire s'impose. L'accès au logement des classes moyennes reste au centre des soucis politiques. Le locataire à faible revenu est pour la plupart du temps délaissé au jeu du marché et avec l'accroissement des loyers, sa situation empire et le met devant des problèmes existentiels. Au Luxembourg, le logement « social » locatif ne représente que 2 % du parc total de logements (en comparaison : Pays-Bas 32 %, Autriche 23 %, Royaume Uni 18 % et France 17 %). Avec ce chiffre, le Luxembourg range parmi les derniers pays de l'Europe⁴. L'existence de marchands de sommeil, la location de chambres de café vétustes, voire insalubres et l'accroissement du sans-abrisme constituent non seulement l'aboutissement de cette évolution, mais malheureusement aussi la pointe d'un énorme iceberg, nommé exclusion sociale liée au logement. »

3. Un marché du logement dysfonctionnel

L'erreur de base a été de laisser faire le marché. La conception néolibérale, toujours bien ancrée dans l'arrière-tête de certains décideurs, soutient qu'un marché idéal et fonctionnel est un marché libre et autorégulateur selon le concept de la main invisible imaginée par Adam Smith⁵. Le concept de la main invisible a été repris par certains auteurs de l'école

3 Hoffmann (2012) p. 116.

4 CECODHAS (2011), p. 24.

5 Smith Adam (1776).

néoclassique (parfois aussi appelée néolibérale)⁶ pour affirmer que si les consommateurs peuvent acheter librement et si les producteurs peuvent produire et vendre librement, le marché évoluera vers une situation mutuellement bénéfique à tous les agents économiques.

Or il y a un hic ; car sur le marché du logement, les consommateurs ne peuvent pas librement décider de louer (ou de ne pas louer), voire d'acheter (ou ne pas acheter), car tout un chacun est bien forcé de se loger, doit louer (ou acheter), même si les prix augmentent. C'est en relation avec les terrains de construction, où l'offre est limitée (artificiellement), que le dysfonctionnement du marché produit des prix exorbitants. Le parti démocratique semble avoir compris ce problème lorsqu'il écrit dans son programme préélectoral :

„Die Baulandspekulation hat ungeahnte Ausmaße übernommen. Der Erwerb oder der Nichtverkauf von Bauland hat sich zu einer der besten Geldanlagen entwickelt. Vor allem die öffentliche Hand hat diese Entwicklung zu verantworten, durch eine Politik, die zu einer künstlichen Baulandverknappung und einer unzureichenden Baulandmobilisierung geführt hat. Wir denken, dass die dramatische Situation am Wohnungsmarkt kurzfristig ein lenkendes Eingreifen seitens des Staates notwendig macht.“⁷

Il est plus que temps de passer maintenant à l'action dans ce domaine. Les chiffres de l'Observatoire de l'habitat les plus récents datent de 2010 : 2.701 hectares sont disponibles pour l'habitat au Luxembourg, dont les trois quarts appartiennent à des particuliers, 15 % à des personnes morales (sociétés), 5 % aux communes et 0,77 % à l'État.

Mobiliser des terrains revient donc surtout à mobiliser des terrains privés. Celui qui n'utilise pas son terrain constructible, et n'en a manifestement pas besoin, doit être invité, avec des taxations massives et progressant d'année en année, de vendre ce terrain. Des exceptions doivent probablement être faites pour des propriétaires qui veulent garder des parcelles pour leurs enfants p.ex. Trop peu de communes se sont avancées pour l'instant sur cette voie. L'État doit donc s'immiscer dans le marché et le réguler de manière contraignante pour maîtriser les prix.

4. Le programme gouvernemental 2013-2018

Les idées ayant mené à la formulation du programme peuvent être relues dans les procès-verbaux des négociations de coalition : « Le logement constitue une problématique délicate, [...] A ce propos, la BCL note que « l'évolution des prix du logement constitue une autre problématique économique et sociale qui doit interroger, d'autant plus qu'il est probable que cette évolution débouche sur des augmentations salariales, avec à la clef

6 http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89cole_n%C3%A9oclassique.

7 http://www.dp.lu/docs/wahlen2013/dp_wahlprogramm_2013.pdf.

un impact négatif sur la compétitivité et un effet de retour préjudiciable sur le marché du travail. Il est essentiel que le prochain Gouvernement élabore sur la base d'un diagnostic complet une approche globale. Une telle approche doit entre autres intégrer des éléments permettant de renforcer structurellement l'offre de logements, y compris de terrains à construire. Les politiques de soutien exclusif de la demande risquent d'être largement contreproductives – à l'exception d'actions ciblées au niveau de ceux percevant des revenus peu élevés et ne disposant pas d'une fortune significative – dans la mesure où les subsides ou dépenses fiscales bénéficiant aux demandeurs se traduisent in fine par des augmentations des prix bénéficiant aux vendeurs. Une telle politique, axée trop unilatéralement sur la demande, est contreproductive. Elle alimente la hausse des prix, est coûteuse d'un point de vue budgétaire et comporte une dimension anti-redistributive. » Le président de la BCL note que l'évolution des prix du logement s'accompagne d'une perte de l'homogénéité sociale dans le pays. »⁸

Dans la déclaration gouvernementale les objectifs suivants sont énoncés :

1. mobilisation de terrains à bâtir ;
2. dynamisation de la création de logements sociaux et de logements à prix abordables ;
3. révision du « pacte logement » et des mesures proposées dans le « paquet logement » ;
4. réforme de l'impôt foncier et des subsides au logement ;
5. révision des procédures administratives concernant la construction et l'habitat avec l'objectif de les simplifier et de les raccourcir.

Ces mesures sont en ligne avec l'analyse que nous avons fait plus haut. Tout dépendra cependant de leur réalisation concrète. Les moyens d'action de toute politique du logement sont de trois ordres ⁹: mesures légales, mesures économiques et mesures de communication et de coopération. Selon les différents acteurs sur le marché du logement, ces mesures peuvent être de nature incitative (pull factors) ou contraignante (push factors). Nous avons vu par le passé que les « pull factors » manquent d'efficacité. Le nouveau gouvernement doit donc se décider à mettre en place des mesures contraignantes.

8 <http://www.gouvernement.lu/3353522/proces-verbaux-final.pdf>.

9 Stuessi (2011).

5. Les mesures incontournables

Objectif 1 : Mobiliser des terrains à bâtir

Mobiliser des terrains pour qui ? Pour le promoteur ? Pour la commune ? Pour le citoyen désireux de construire ? En matière de politique du logement, les communes ont leur logique propre qui n'est pas nécessairement en phase avec les objectifs nationaux. Même si elles se sont forgées une politique propre et active du logement (ce qui est plutôt rare), elles manquent souvent de moyens et de compétences.

Mobiliser des terrains comment ? Mobiliser des terrains ne peut se faire sans maîtriser leur coût. Les prix ne vont pas baisser par la seule augmentation de l'offre. Il y a lieu d'administrer les prix de terrains, c.à.d. de fixer des maxima de prix pour les terrains à bâtir. Le droit de préemption permettra alors aux communes d'acquérir des terrains à des prix raisonnables, de les lotir et de les vendre au prix de revient à des particuliers ou de les mettre à disposition par voie de bail emphytéotique.

Quels terrains mobiliser ? Nous l'avons vu plus haut, trois quarts des terrains appartiennent à des particuliers¹⁰ et mobiliser des terrains revient donc surtout à mobiliser des terrains privés. Des taxations massives sont possibles, mais trop peu de communes se sont avancées pour l'instant sur cette voie. L'État doit imposer ici une solution nationale.

Objectif 2 : Dynamiser la création de logements sociaux et de logements à prix abordables

Des logements sociaux pour qui ? Au Luxembourg, 15 % à peu près de la population sont à risque de pauvreté. Ce sont ces personnes surtout qui sont exclues du marché du logement et qui auraient besoin d'un logement social locatif, dont le loyer est donc adapté à leur revenu. 15 % de la population correspondent à 35.000 ménages¹¹. Sachant qu'il existe 4.000 logements sociaux¹², il en manque donc à l'heure actuelle 31.000.

Des logements sociaux, comment ? Sans imposer un quota de 15 % de logements sociaux par commune, il est illusoire de croire qu'un jour tous les citoyens du Luxembourg puissent se loger décemment. L'idée d'inclure la capacité de production du secteur privé¹³ dans les efforts déployés par les pouvoirs publics pour combattre la pénurie croissante de logements sociaux est à saluer a priori, mais il faut considérer que le promoteur et

10 Observatoire de l'habitat (2010).

11 15 % des 537.039 résidents luxembourgeois au 01.01.2013 = 80.556 personnes. La moyenne par ménage étant de 2,3 personnes, on arrive à 35.024 ménages à risque de pauvreté.

12 Hoffmann (2012).

13 Cf. les propositions de la Chambre Immobilière Asbl. : http://www.cigdl.lu/files/8/10/document_id140.pdf et du gouvernement.

l'entrepreneur privés travaillent pour faire des bénéfices, ce qui par ailleurs est légitime. Ces bénéfices vont bien sûr augmenter le coût pour les pouvoirs publics ou des acheteurs et il y a lieu de cadrer de manière efficace et efficiente cette initiative privée. Entre 2002 et 2010, le nombre de logements locatifs subventionnés par l'État et réalisés par des promoteurs publics n'a pas beaucoup progressé : le parc locatif subventionné ne s'est en effet agrandi que d'environ 60 unités par an¹⁴. Une réforme, c.-à-d. une réorganisation interne du fonds du logement¹⁵ mettant en place un management professionnel est certainement une autre mesure pour dynamiser la construction de logements sociaux. Un dernier acteur dans ce domaine pourrait être la coopérative d'habitation.¹⁶

Objectif 3 : Réviser le « pacte logement » et les mesures proposées dans le « paquet logement »

Nous avons vu plus haut que la révision du pacte logement a été entamée, encore faut-il la mener à bien. L'expérience a montré que les mesures incitatives à l'adresse des communes seules sont insuffisantes, il faut aussi demander aux communes des engagements clairs et mieux cibler le soutien étatique.

Le paquet logement a pour mérite d'introduire pour la première fois le développement durable comme principe transversal dans la politique du logement. Cette contribution parle peu du volet écologique et énergétique de la politique du logement, mais il est certain que le développement durable doit être un principe de base de toute réflexion et action en la matière.

Il faut pointer aussi une autre mesure du paquet logement, qui est également mentionnée dans le programme gouvernemental, à savoir l'Agence Immobilière Sociale (AIS). L'AIS s'est développée avec succès, ce qui a amené l'ancien Ministre du Logement à vouloir multiplier le dispositif au niveau communal par l'introduction d'une aide au « fonctionnement d'une gestion locative sociale ¹⁷ ». Cela semble pertinent et l'idée est simple : Couvrir le risque locatif¹⁸ par une aide financière fixe par mois et par ménage, afin que les communes puissent à partir du personnel existant déployer une activité d'agence immobilière sociale. Cette nouvelle mesure, même si l'intention est louable, pose cependant plusieurs problèmes :

14 Exposé des motifs du projet de loi N°6542 portant introduction d'une subvention de loyer.

15 Kiffer (2013), p.18.

16 En Suisse, les autorités reconnaissent l'utilité sociale des coopératives et le rôle essentiel qu'elles jouent dans la création de logements sociaux diffus et de logements à loyer abordable. Pour soutenir ces initiatives, les dispositifs ont été adaptés aux besoins spécifiques des coopératives, qui bénéficient aujourd'hui du droit de superficie (bail emphytéotique de 99 ans), de prêts à des taux avantageux, de prêts à la personne permettant aux ménages modestes de constituer leur apport, etc.

17 Chambre des Députés (2013).

18 Le risque locatif, dans ce contexte, concerne tous les frais en relation avec les vides locatifs, les impayés résiduels et les frais de remise en état du logement.

- Une activité AIS confinée sur le territoire d’une seule commune est très difficile. La commune ne peut en principe pas rendre service à des demandeurs qui n’habitent pas son territoire et elle ne peut pas non plus rechercher des logements hors de son territoire de sorte que les demandeurs sont forcés de rester sur le territoire communal. Cela ne correspond évidemment pas toujours aux besoins de ces derniers.
- La complexité de la tâche est sous-estimée. Il faut négocier avec les propriétaires pour obtenir des loyers correspondant aux personnes à revenu modeste, des bénéficiaires du RMG e.a. Il faut savoir faire des états des lieux et évaluer les coûts de remise en état des logements. Il faut prendre en compte les frais annexes (énergétiques) des logements, etc. Il faut en l’occurrence du personnel compétent et cela a un coût.
- La commune sera le locataire légal des logements de propriétaires privés. La sous-location posera le problème de résilier le contrat dans les délais voulus. Si le propriétaire veut à nouveau user lui-même de son logement, la commune aura des difficultés à faire déguerpir les sous-locataires, parce qu’il n’y a pas de texte légal sur lequel elle pourrait se baser.

Il serait certainement plus utile de soutenir l’AIS existante pour développer sa collaboration avec les communes et offices sociaux. Un concept ad hoc existe dans le cadre d’une convention entre la ville de Luxembourg et l’Agence immobilière sociale.

Objectif 4 : Réformer l’impôt foncier et les subsides au logement

La loi sur l’impôt foncier date du 1^{er} décembre 1936. A l’heure actuelle, l’impôt foncier n’est plus lié à la valeur réelle du sol. Une réforme de l’impôt foncier devrait rétablir ce lien dans le sens d’une imposition de l’utilisation (réelle ou potentielle) du sol. Ainsi un terrain destiné à la construction serait imposé au même taux qu’un terrain avec un immeuble. Le fait de garder un terrain sans l’utiliser serait ainsi combiné à un désavantage pécuniaire pour le propriétaire. L’impôt est à calculer par rapport à la valeur du terrain, qu’il faudra alors déterminer avec précision. Disposer ainsi à terme d’un système unifié de détermination des valeurs de terrains à travers le pays serait un bénéfice secondaire non négligeable et pourrait rendre le marché immobilier plus transparent.

Disons aussi dans ce contexte, qu’il y a lieu d’introduire un impôt sur le bénéfice réalisé avec la vente de terrains de construction. La transformation de terres agricoles ou autres en terrain de construction se fait par une décision politique d’aménagement du territoire. Le gain en valeur du terrain n’est lié à aucune activité ou travail du propriétaire. Il est donc légitime d’imposer largement cette plus value (75 % p.ex.) et cet argent pourrait servir à financer le logement social ou la constitution de réserves foncières publiques.

En matière de subsides ou d’aides au logement, il faut dénoncer encore que le taux super réduit de la TVA de 3 % n’est lié, ni à des critères écologiques, ni à des critères

sociaux, mais a coûté en 2009 à l'État 165 millions euros.¹⁹ Notons que le Conseil d'État²⁰ « s'interroge sur la finalité exacte de cette mesure (...). Il lui semblerait plus logique de fusionner les différentes mesures financières relatives à la construction, à l'acquisition et à la rénovation de logements dans un texte unique, afin d'assurer une bonne coordination entre les différentes mesures. »

Objectif 5 : révision des procédures administratives concernant la construction et l'habitat avec l'objectif de les simplifier et de les raccourcir

L'accélération des procédures peut se réaliser, si on laisse jouer le temps en faveur du demandeur. Le silence de l'administration après un délai déterminé vaudrait accord. C'est une mesure certainement efficace, mais aussi radicale et il y a lieu d'étudier à l'avance d'éventuelles conséquences contreproductives.

6. La 3^e voie

Parmi les solutions à l'actuelle problématique du logement, la coopérative d'habitation est une solution qui peut être qualifiée de durable. A l'étranger, les coopératives de construction et/ou d'habitation ont su prendre au cours des dernières décennies une part considérable du marché et produire du logement bon marché. En Suisse ²¹, plus de 1.000 coopératives gèrent plus de 140.000 logements. En Allemagne, plus de 2.000 coopératives gèrent plus de 2 millions de logements. En Autriche, ²² les coopératives de construction et d'habitation font partie des « promoteurs d'utilité publique » (gemeinnützige Wohnbauträger) qui ensemble gèrent à peu près 20 % du parc immobilier national, soit 815.000 logements. La reconnaissance d'une utilité publique²³ aux coopératives de construction et d'habitation est un des éléments catalyseurs de leur développement.

Les coopératives sont des sociétés régies au Luxembourg par la loi de 1915 sur les sociétés commerciales. Contrairement aux sociétés traditionnelles, une coopérative ne vise pas une maximisation de bénéfices, mais travaille pour le bien-être de ses membres. Ses membres ont le double statut de détenteur de parts de la société, donc de propriétaire, et de bénéficiaire des prestations et services de la coopérative, donc de locataire pour le cas des coopératives d'habitation. La propriété d'une coopérative d'habitation, les immeubles, est une propriété collective, l'usage et la location des logements est individuel. La finalité d'une

19 Chambre des Députés (2012), p. 2.

20 Chambre des Députés (2012), p. 2.

21 http://www.wbg-schweiz.ch/data/wbg_zahlen_plakat_A3_7261.pdf.

22 <http://www.gbv.at/Document/View/4262>, p.17.

23 Cf. étude du Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen: Schaffung von Public Value – Zentrale Aspekte und strategische Konsequenzen am Beispiel der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft.

coopérative d'habitation est d'offrir à ses membres les meilleures conditions possibles de logement au moindre coût. La coopérative demande des loyers nettement en dessous du prix de marché, car elle les calcule sur base du prix de revient de l'immeuble sans vouloir réaliser de bénéfice. Elle réussit à construire bon marché puisqu'elle

- n'a pas à supporter le coût d'un promoteur, elle fait de l'autopromotion,
- peut faire des gains d'échelle dans la négociation avec les fournisseurs,
- ses membres peuvent réaliser eux-mêmes des travaux,
- devrait être éligible pour construire du logement social²⁴, et
- devrait pouvoir accéder à des terrains de construction par voie de bail emphytéotique.

L'utilité publique d'une coopérative d'habitation peut se résumer ainsi :

- Les immeubles construits sont durablement soustraits à la spéculation, car ils restent toujours propriété de la coopérative pour bénéficier à ses membres.
- Il y a création de logements décents et financièrement abordables.
- L'autogestion participative est très souvent alignée sur des objectifs écologiques ou sociaux (réduction CO₂ ; habitat intergénérationnel, partage d'espaces communs, etc.).
- La recherche d'une diminution des coûts et la mise en place d'espaces communs conduit à une augmentation de la densité du bâti.
- La création de logements sociaux est avantageuse pour la coopérative, car elle est associée à un apport important de capital au début du projet. Une mixité sociale est réalisée ainsi.
- Etant généralement ouvert au quartier ou au village, la coopérative contribue à la cohésion sociale.
- La solidarité, caractéristique de toute coopérative, et la régulation interne des conflits conduisent à une réduction de l'intervention sociale de services sociaux extérieurs et donc à un coût moins élevé pour la société.
- Les citoyens réduits à la location, disposent d'un moyen d'action pour organiser leur propre situation de logement tout en réalisant une partie de leurs désirs et en se créant une situation stable et bon marché en matière de logement.
- Apparition d'un acteur supplémentaire d'utilité publique sur le marché du logement sans frais supplémentaires pour l'État.

24 Si le projet de loi 6583 est voté et si le Ministère du Logement prévoit faire des conventions ad hoc, les sociétés commerciales régies par la loi de 1915 deviennent éligibles pour une aide étatique dans le cadre du projet de loi 6583 sur le logement et l'habitat durables.

Afin de permettre aux coopératives de se développer et de faire aussi leurs preuves au Luxembourg, le gouvernement actuel doit éliminer encore certains obstacles. Il y a lieu notamment, de :

- compenser la perte des aides individuelles au logement qui ne sont plus dues à partir du moment où les coopérateurs se constituent en société coopérative,
- garantir aux coopératives d’habitation, vu leur utilité publique, un accès préférentiel aux terrains de construction par voie de bail emphytéotique,
- revoir la fiscalité des coopératives (cf. Québec²⁵),
- permettre aux coopératives d’habitation de construire du logement social.

7. Conclusion

La politique du logement doit devenir une priorité nationale pour ce gouvernement. Il ne s’agit pas de choisir parmi les idées qui circulent, mais de les combiner utilement. Idéalement, il faudrait les réaliser toutes. Malheureusement, le secteur du logement au Luxembourg, avec tous les intérêts particuliers en jeu, est un champ de bataille féroce. Pour que l’intérêt et le bien commun l’emportent, *tous* les responsables politiques doivent s’engager pour la juste cause de loger décemment *tous* les citoyens du pays. Le défi est clairement posé.

25 [http://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/cooperatives/page/programmes-9655/?tx_igaffichagepages_pil\[mode\]=single&tx_igaffichagepages_pil\[backPid\]=68&tx_igaffichagepages_pil\[currentCat\]=&cHash=34bf140e8db41387037e9ea45953ee90](http://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/cooperatives/page/programmes-9655/?tx_igaffichagepages_pil[mode]=single&tx_igaffichagepages_pil[backPid]=68&tx_igaffichagepages_pil[currentCat]=&cHash=34bf140e8db41387037e9ea45953ee90).

Bibliographie

CECODHAS (2011) : Housing Europe's Observatory : Logement Social Européen 2012 – Les rouages d'un secteur. Bruxelles.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Projet de loi n° 6336 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement – Avis du Conseil d'État. 6 mars 2012, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2013) : Projet de loi n° 6583 relative à la promotion du logement et de l'habitat durables

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Projet de loi n° 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2012) : Projet de loi n° 6542 portant introduction d'une subvention de loyer et modifiant la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Luxembourg. – Avis du Conseil d'État. 18 juin 2013, Luxembourg.

HOFFMANN Marco (2013) : Sortir de l'échec. – La politique du logement au Luxembourg, dans : SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2012, dir.) : Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen, Luxembourg.

HOFFMANN Marco (2013) : Objectif logement 2030 – 130.000 logements à construire dont 42.500 logements publics. Forum N°333, Luxembourg.

KIFFER, CONSTANT (2013) : « Fonds du Logement » bedarf dringender Reform! Tageblatt Nr. 228, 30 September 2013, Luxembourg.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT / MINISTÈRE DU LOGEMENT (2009) : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2007, Note 13, Luxembourg.

ÖSTERREICHISCHER VERBAND GEMEINNÜTZIGER BAUVEREINIGUNGEN (2011), Schaffung von Public Value – Zentrale Aspekte und strategische Konsequenzen am Beispiel der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft. Oktober 2011, Wien.

PELTIER, FRANÇOIS (2011) : Projection des ménages privés et des besoins en logements 2010 – 2030. In : Working Papers Economie et Statistique N°55 du Statec, Luxembourg.

SAINT-PAUL Luxembourg (2014) : Luxemburger Wort : Gescheiterte Offensive. Edition du 8 février 2014, Luxembourg

SMITH ADAM (1776) : Recherche sur la nature et les causes de la richesse des Nations. Londres.

STIESS, IMMANUEL (2011) : Wohnungspolitik ökologisch und sozial gestalten – Rahmenbedingungen, Instrumente und Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Wohnungsbaus und einer nachhaltigen Bestandssanierung in Luxemburg. Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt am Main.

Le « Mëttestandsbockel » : une chimère !?

NATHALIE GEORGES & ROBERT URBÉ

1. Définitions

Sur la place publique luxembourgeoise, il est de plus en plus question du « Mëttestandsbockel », qu'on pourrait littéralement traduire par « la bosse des classes moyennes » mais dont le sens se rapprocherait plutôt de celui du « fardeau de la classe moyenne ». Ainsi le programme gouvernemental 2013 prévoit que lors d'une prochaine réforme fiscale soit particulièrement tenu compte du phénomène du « Mittelstandsbuckel »¹. La dénomination est cependant très mal choisie puisque d'une part on ne parle pas du « Mittelstand », des « classes moyennes » dans le sens économique du terme (c'est-à-dire les commerçants, artisans et professions libérales), mais bel et bien de la « Mittelschicht », donc des classes au milieu de la distribution des revenus. Ensuite, on ne peut pas parler de « Buckel », parce qu'une bosse voudrait dire qu'à partir d'un certain seuil les couches à revenus supérieurs paieraient moins d'impôts, ce qui n'est pas le cas : chaque personne d'un décile donné paie des impôts plus élevés qu'une personne du décile inférieur.

Pour alimenter quelque peu le débat, il est dès lors essentiel d'aborder les notions de classes moyennes et de leurs conditions de vie dans la société luxembourgeoise. Si a priori, tout un chacun a une représentation personnelle de ce qu'est la classe moyenne, lorsqu'il s'agit de définir le concept de manière plus cadrée pour en faire un objet d'étude, la tâche s'avère plus ardue². Il existe en effet de multiples manières d'aborder la notion de classe sociale, et plus précisément celle de classe moyenne. On peut notamment approcher le concept d'un point de vue socio-économique, par rapport à des références concrètes telles que les revenus ou encore les situations socio-professionnelles ou d'un point de vue plus subjectif, celui de la perception des individus quant à leur appartenance à la classe moyenne.

L'approche subjective consiste donc à demander aux citoyens de se situer sur l'échelle sociale. Les résultats sont tels que la grande majorité se considère appartenir à la classe moyenne, aussi bien les personnes aux revenus les plus modestes que les plus nantis. Au

1 Gouvernement luxembourgeois (2013).

2 Atkinson & Brandolini (2013).

point d'atteindre le chiffre de 80 % des individus affirmant appartenir à la classe moyenne³. Ce taux extrêmement élevé fait preuve d'une surévaluation du poids de la classe moyenne et de ce fait explique également la propension des hommes politiques à vouloir sans cesse diriger leur discours vers cette « classe moyenne », puisqu'un grand nombre de personnes s'y reconnaît.

L'approche socio-économique du concept de classe moyenne renvoie aux notions de mode de vie, de valeurs et de collectivité d'une société. A ces grandes notions sont intégrées différentes caractéristiques mesurables liées aux individus, on peut citer entre autres, le niveau d'éducation, la profession, le type d'emploi ou encore les revenus et le niveau de vie. C'est précisément sur ces indicateurs de revenus et de niveau de vie que sont réalisées une grande partie des études et analyses concernant les classes moyennes. Ces indicateurs sont en effet facilement mesurables et comparables. Via cette approche, on peut définir la classe moyenne comme étant la proportion de ménages ayant un niveau de vie appartenant à l'intervalle compris entre 70 % et 150 %⁴ du niveau de vie⁵ médian. Cette définition, utilisée notamment par le Crédoc⁶ et le Statec certes arbitraire et réductrice, comporte les avantages d'être précise, intemporelle et comparable. Pour peaufiner la définition, on distingue encore au sein même de cet intervalle, une catégorisation de la classe moyenne :

- les classes moyennes inférieures : entre 70 % et 110 % de la médiane,
- les classes moyennes supérieures : entre 110 % et 150 % de la médiane.

Une autre façon de définir et de représenter les classes moyennes est celle réalisée en fonction des déciles de niveau de vie⁷. « *Dans la répartition de la population en déciles de niveaux de vie (chaque décile comprend 10 % de la population et les déciles sont ordonnés des plus modestes aux plus aisés), font partie des classes moyennes les 50 % de la population appartenant aux déciles 4, 5, 6, 7, et 8. Les 30 % de la population les plus modestes sont appelés « bas revenus » et les 20 % de la population des plus aisés sont appelés « hauts revenus ».* »⁸.

3 Defeyt (2005).

4 On trouve aussi parfois des intervalles 75-150 % ou 70-125 %, l'intervalle étant choisi arbitrairement.

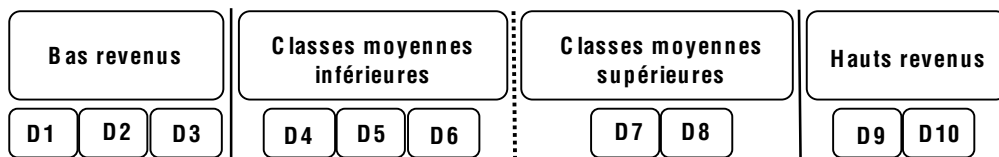
5 Le Crédoc utilise comme échelle de mesure des unités de consommation la racine carrée du nombre de personnes dans le foyer, et non l'échelle modifiée de l'OCDE.

6 Le Crédoc, Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie à Paris, est un organisme d'études et de recherche au service des acteurs de la vie économique et sociale. Le Crédoc développe des outils méthodologiques qui intègrent les acquis les plus récents de la recherche et qui garantissent la qualité de ses travaux d'études. Cela lui permet de produire des analyses synthétiques sur la société française qui sont rendues publiques et qui participent au débat national.

7 Crédoc (2012).

8 Crédoc (2012), p. 6.

Schéma 1 : Définition des classes moyennes (calculs à partir des déciles de niveaux de vie)



Source : Crédoc.

2. Représentations de la classe moyenne

2.1 Représentation sociale

Avant de représenter la classe moyenne en Europe et au Luxembourg de manière chiffrée, il est également intéressant de connaître la signification cognitive de ce concept. Qu'entend-on par classe moyenne ? Quelles utilités confère-t-on à la classe moyenne ? Selon une étude⁹ réalisée en 2012 par l'IBSA¹⁰, on peut trouver au moins sept avantages directs engendrés par la présence soutenue d'une classe moyenne dans une société :

1. Une classe moyenne massive engendrerait une diminution des inégalités ;
2. Une classe moyenne forte maintiendrait une stabilité sociale et politique, car intrinsèquement, il n'existe que peu de conflits entre les classes ;
3. Une classe moyenne importante assurerait la croissance économique d'un pays car grande consommatrice et moteur de la demande.
4. Une vaste classe moyenne assurerait également le sentiment de bien-être généralisé, car partagé par un grand nombre et donc moins sujet à comparaison ;
5. La classe moyenne serait primordiale pour assurer la présence d'un ascenseur social, spécialement pour les plus défavorisés qui voient dans la classe moyenne un tremplin pour accéder à des revenus supérieurs ;
6. La présence d'une classe moyenne favorise également le développement de services et de commerces adaptés aux différents revenus des citoyens et en cela assure l'esprit de concurrence et la modération des prix ;
7. La classe moyenne serait aussi la plus contributive en termes de fiscalité, il ne faudrait en aucun cas qu'elle diminue au profit de la classe inférieure.

On comprend donc que la notion de classe moyenne n'est pas anodine et représente des enjeux socio-politiques non négligeables pour une société donnée. Un des défis majeurs pour la classe politique est bien de maintenir la taille de la classe moyenne. Quels sont

⁹ IBSA (2012).

¹⁰ Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse.

donc les facteurs qui peuvent influencer positivement ou négativement le développement de la classe moyenne ? Toujours selon l'étude de l'IBSA¹¹, on peut présenter cinq grands groupes de facteurs déterminants :

1. Les facteurs socio-démographiques : nombre croissant de divorces avec ses conséquences, le vieillissement de la population, la croissance des ménages à deux salaires,...
2. Les facteurs liés à la structure économique : par exemple, l'essor du secteur bancaire nécessitant une main d'œuvre plus qualifiée creuserait un fossé entre les classes supérieures et inférieures ;
3. Les facteurs macroéconomiques : la variation de la classe moyenne serait dépendante des cycles de récession et de prospérité ;
4. L'impact des politiques publiques plus ou moins redistributives influencent également l'évolution de la classe moyenne ;
5. Les migrations de populations : sur des petits territoires le taux de migration peut influencer sur l'importance de la classe moyenne.

C'est donc sur ces groupes de facteurs que les pouvoirs politiques vont pouvoir s'appuyer pour tenter de faire évoluer la classe moyenne.

2.2 Représentation chiffrée

2.2.1 Les classes moyennes en Europe

Quelle est la situation de la classe moyenne en Europe ? Comment a-t-elle évolué ces dernières décennies ? La classe moyenne est-elle en déclin ou en danger comme le laissent entendre certains, dont notamment Louis Chauvel¹² ? Cette partie de l'article se base sur les résultats d'une enquête réalisée auprès de 29 pays européens, présentée dans le cahier de recherche du Crédoc¹³, dont les données les plus récentes datent de 2009. Il manque donc quelques années correspondant aux années de crise, ce qui ne laisse pas de possibilité d'observer concrètement l'évolution de la classe moyenne pendant ces années économiquement difficiles. Cependant, grâce à ces résultats, il est possible de dresser un panorama de la situation globale en Europe. Une des premières données intéressantes est l'importance des classes moyennes dans chacun des pays étudiés.

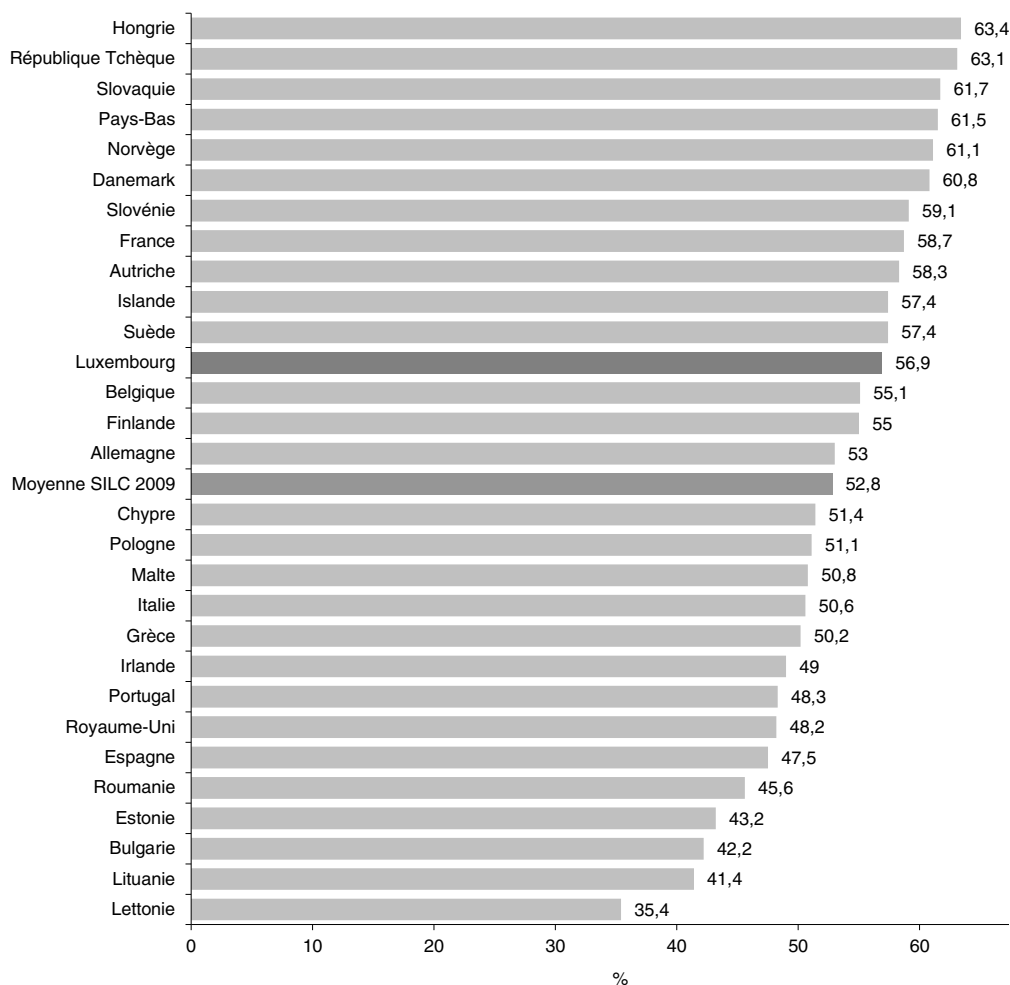
11 IBSA (2012), p. 9.

12 Chauvel (2006).

13 Crédoc (2011).

Graphique 1 : Taille des classes moyenne en Europe en 2009

Proportion de ménages dont le niveau de vie* est compris entre 70 % et 150 % de la médiane



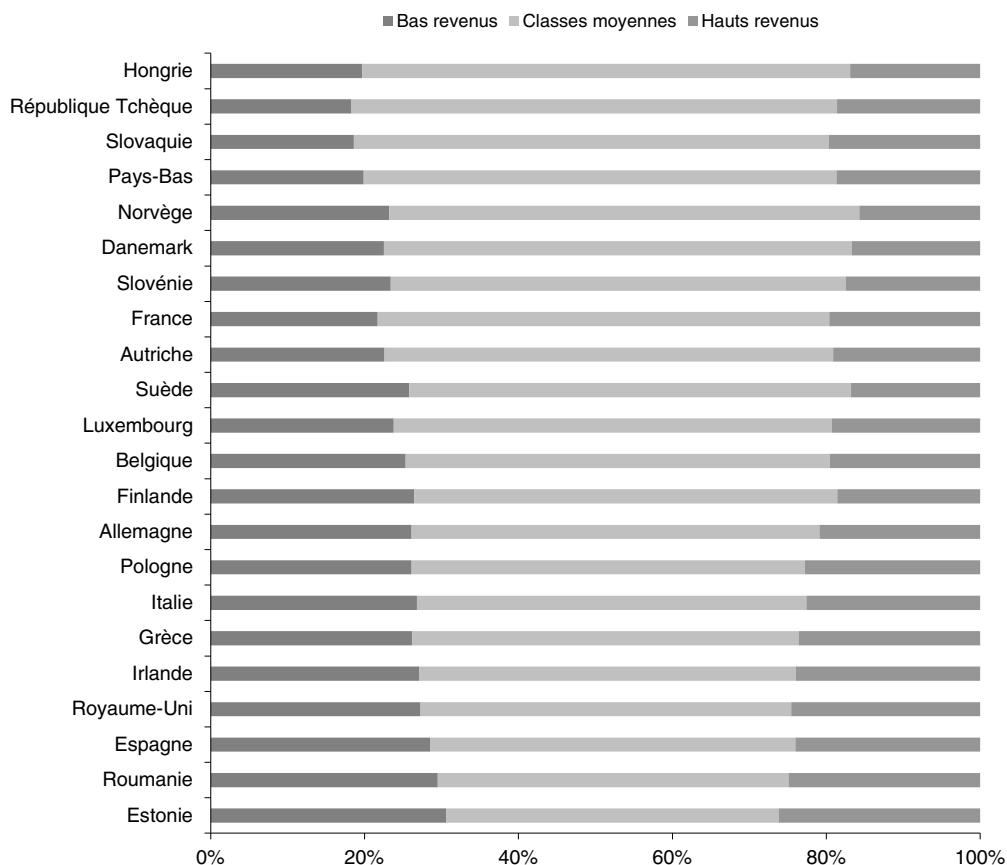
* Pour rappel, la méthodologie utilisée par le Crédoc pour calculer les niveaux de vie se base sur la racine carrée du ménage et non sur l'échelle de l'OCDE modifiée.

Source : Crédoc (2011)

La moyenne européenne compte 52,8 % de ménages appartenant à la classe moyenne, soit un peu plus d'un ménage sur deux en Europe. Ventilé par pays, le taux moyen varie entre 35,4 % (Lettonie) et 63,4 % (Hongrie).

Afin de préciser encore le panorama, il est également important de connaître la répartition de toutes les classes dans chaque pays. Aussi, le graphique suivant permet de confronter la proportion des classes moyennes face aux ménages à bas revenus et face aux ménages ayant des hauts revenus.

Graphique 2 : Importance des différentes classes en Europe en 2009



Données manquantes : Lettonie, Lituanie, Malte et Portugal (UE 26)

Source : Crédoc (2011).

On voit que dans tous les pays étudiés, la classe moyenne est la classe la plus représentée. Evidemment, des différences existent entre pays et on observe bien une nette différence entre la Hongrie et l'Estonie où les classes moyennes ont des proportions différentes, respectivement 63,4 % et 43,2 %. Par rapport à l'évolution du taux de classe moyenne, le tableau suivant va permettre de tracer une tendance par pays.

Tableau 1 : Evolution des classes moyennes en Europe (%)

	Part des classes moyennes dans l'ensemble de la population en %		Evolution
	1989	2009	
Slovaquie	73,2	61,7	-11,5
Belgique	64	55,1	-8,9
Finlande	63,9	55	-8,9
République Tchèque	70,3	63,1	-7,2
Allemagne	59,8	53	-6,8
Suède	63,6	57,4	-6,2
Pologne	55,4	51,1	-4,3
Luxembourg	60,6	56,9	-3,7
Espagne	49,8	47,5	-2,3
Autriche	59,6	58,3	-1,3
Italie	50,4	50,6	0,2
Norvège	60,6	61,1	0,5
Pays-Bas	60,6	61,5	0,9
Danemark	57,9	60,8	2,9
France	55,5	58,7	3,2
Royaume-Uni	44,6	48,2	3,6
Irlande	43,1	49	5,9
Hongrie	55,1	63,4	8,3

Source : Crédoc (2011).

Sur les 18 pays européens dont il a été possible de tracer l'évolution, une dizaine ont vu leur classe moyenne s'étioler plus ou moins fortement en vingt ans ; les huit autres ont connu une stabilisation, voire un accroissement de celle-ci. Pour compléter davantage le tableau, il serait intéressant de voir si c'est la classe des revenus supérieurs ou inférieurs qui voit son contingent grossir lorsque la classe moyenne décroît. D'après l'analyse du Crédoc, deux groupes de pays se distinguent :

- L'Allemagne, la Belgique et la Suède : le déclin de la classe sociale se traduit par une hausse du nombre de ménages à bas revenus ;
- La République Tchèque, la Finlande, la Pologne, le Luxembourg et la Slovaquie voient l'accroissement du nombre de ménages à hauts revenus.

C'est une chose d'observer l'évolution et l'ampleur des classes moyennes dans certains pays européens, mais qu'en est-il de l'évolution du niveau de vie des classes moyennes ? Y a-t-il paupérisation de la classe moyenne et éventuellement a-t-elle un lien avec la perte d'effectifs en son sein ?

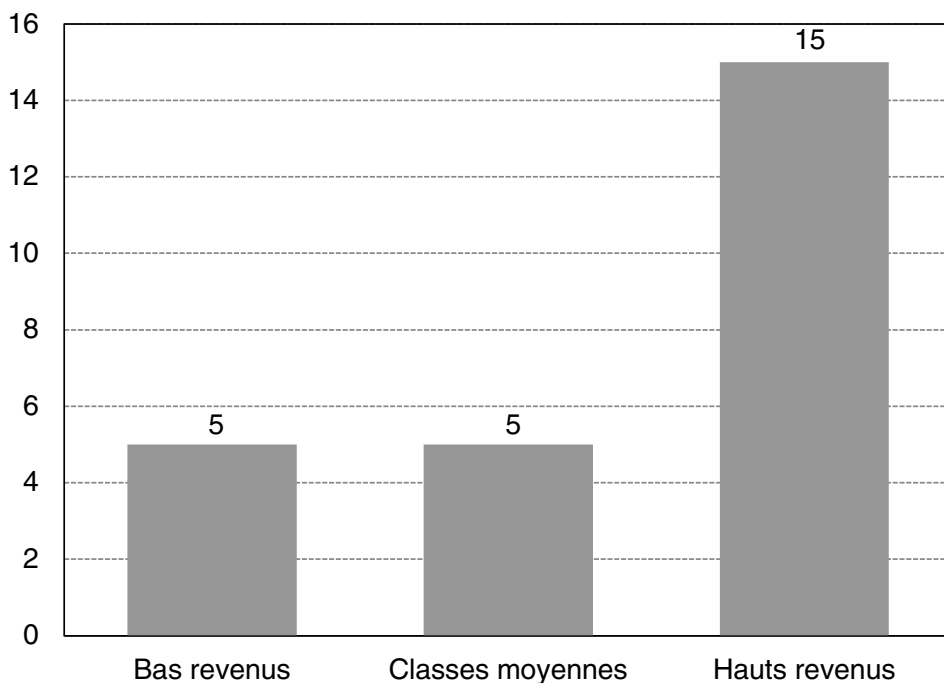
Afin de pouvoir répondre à ces allégations, le Crédoc a analysé sur une très longue période le taux de croissance des niveaux de vie des bas revenus, des classes moyennes et des hauts revenus. En voici les résultats des 22 pays étudiés :

Tableau 2 : Taux de croissance des niveaux de vie					
	Période de référence	Taux de croissance annuel moyen des niveaux de vie...			
		...des bas revenus	...des classes moyennes	...des hauts revenus	...de l'ensemble de la population
France	1979-2009	1,3	1,1	1,4	1,3
Finlande	1987-2009	2,1	2,1	2,7	2,4
République Tchèque	1992-2009	2,3	2,7	3,2	3
Luxembourg	1985-2009	3,3	3,6	4,1	3,8
Suède	1975-2009	1,5	1,6	1,9	1,8
Norvège	1979-2009	2,5	2,7	2,9	2,8
Belgique	1985-2009	1,5	1,8	2,1	1,9
Pologne	1992-2009	4,1	4,5	4,9	4,6
Slovaquie	1992-2009	1,2	1,8	2,3	2,2
Autriche	1987-2009	1,8	1,8	2,3	2,1
Pays-Bas	1983-2009	1,8	2,4	2,6	2,2
Italie	1986-2009	1,1	1,5	1,5	1,4
Royaume-Uni	1974-2009	1,6	1,7	2	2
Allemagne	1973-2009	1,8	2	2	2
Danemark	1987-2009	0,2	1,4	1,4	1,4
Espagne	1980-2009	2	2,4	2,1	2,2
Estonie	2000-2009	8,1	8,7	7,1	7,4
Hongrie	1994-2009	3,5	3,2	1,8	2,4
Irlande	1987-2009	4,9	4,8	4,5	4,6
Suisse	1982-2004	1,3	1,1	0,2	0,8
Grèce	1995-2009	3,3	3	3,1	3
Slovénie	1997-2009	3,4	3,3	3,2	3,4

Source : Crédoc (2011).

On observe dans un premier temps que toutes les catégories de personnes bénéficient d'une croissance de leur niveau de vie sur une longue période. On ne peut donc pas parler de paupérisation de la classe moyenne. Par contre, ce sont souvent les personnes disposant des hauts revenus qui en profitent le plus.

Graphique 3 : Nombre de pays dans lesquels chaque catégorie a vu ses revenus augmenter plus vite que ceux des autres catégories



Source : Crédoc (2011)

Par rapport à un éventuel lien entre l'évolution du nombre de ménages appartenant aux classes moyennes et l'évolution de leur niveau de vie, on note que dans les pays où la classe moyenne décline, les niveaux de vie des classes moyennes augmentent certes, mais pas de façon supérieure à ceux des autres classes.

2.2.2 Les classes moyennes au Luxembourg

Le Statec s'est penché en 2009 sur l'aspect socio-démographique des classes moyennes au Luxembourg¹⁴ et a retenu l'approche des niveaux de vie des ménages pour définir la classe moyenne luxembourgeoise. Dans ce chapitre, on retiendra donc que les ménages luxembourgeois appartenant à la classe moyenne sont ceux qui ont un niveau de vie compris entre 70 % et 150 % du niveau de vie médian¹⁵.

¹⁴ Statec (2009).

¹⁵ Pour rappel, il s'agit d'un choix arbitraire. Notons aussi que la méthode de calcul diffère de celle du Crédoc même si les intervalles sont similaires, du fait que le niveau de vie est calculé différemment (racine carrée de la taille du ménage pour le Crédoc et échelle OCDE modifiée pour le Statec, c'est-à-dire que la personne de référence se voit attribuée un coefficient égal à 1, toute personne de 14 ans et plus appartenant au ménage un coefficient de 0,5 et tout enfant de 13 ans et moins un ratio de 0,3).

Si on rapporte cet intervalle au niveau de vie médian mensuel par ménage calculé pour l'année 2012 (2.845 EUR¹⁶ par mois), on peut affirmer que les ménages appartenant à la classe moyenne au Luxembourg sont ceux qui disposent d'un niveau de vie se situant entre 1.991,5 EUR et 4.267,5 EUR par mois. Cette tranche semble assez large, c'est pour cette raison qu'il convient encore de faire une typologie au sein même de cet intervalle : on parlera de classe moyenne inférieure (de 70 % à 110 % du revenu ajusté médian) et de la classe moyenne supérieure (110 % à 150 % du niveau de vie médian). Soit pour le Luxembourg pour l'année 2012, les deux couches moyennes se réfèrent respectivement aux tranches de 1.991,5 à 3.129,5 EUR et de 3.129,5 à 4.267,5 EUR. On peut raisonnablement estimer qu'environ 60 % des ménages résidant au Luxembourg faisaient partie de la classe moyenne en 2012¹⁷.

Tableau 3 : Evolution des parts relatives (en %) des trois grandes classes sociales 1995-2008 et 2012*			
Année	Classes inférieures	Classes moyennes	Classes supérieures
1995	21.0	58.8	20.2
1996	20.3	51.1	18.6
1997	19.6	52.3	18.0
1998	20.5	51.0	18.5
1999	21.6	58.6	19.8
2000	19.6	51.5	18.9
2001	20.8	59.7	19.5
2003	19.4	51.5	19.1
2004	20.0	52.0	18.0
2005	20.1	52.2	17.7
2006	21.0	51.3	17.7
2007	21.8	59.1	19.1
2008	21.2	51.0	17.8
2012	24	58.8	17.2

Pour l'année 2012, les parts relatives des classes sociales ont été estimées à partir de la répartition des ménages en fonction de leur niveau de vie.

Source : STATEC : PSELL 1995-2001 + EU-SILC 2003-2008.

Selon ce tableau, depuis 1995 jusqu'en 2012 la proportion de la classe moyenne au Luxembourg n'a guère évolué et est relativement stable, contrairement aux chiffres avancés par le Crédoc qui lui calculait un recul, certes léger, de la classe moyenne luxembourgeoise. Cet état de fait est essentiellement dû à une méthode de calcul différente, d'où l'importance de bien comprendre comment sont définies les classes sociales.

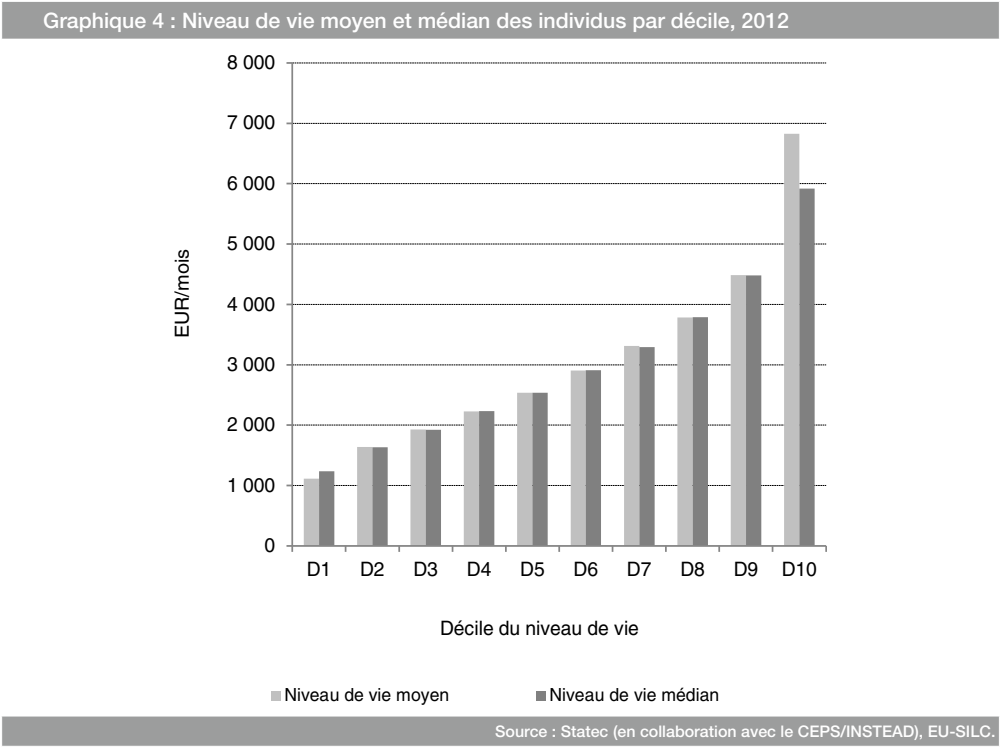
16 Statec (2013), p. 231.

17 Statec (2013), p. 232.

On retiendra donc par extrapolation et en se référant à la méthode de calcul du Statec que la classe moyenne au Luxembourg n’a pas tendance à s’étioler. Cependant pour être totalement complet, il manque des données par rapport aux années de crise, et donc peut-être qu’une autre tendance s’est dessinée depuis le début de la crise en 2008. Une manière de contourner le problème est de se focaliser sur le revenu et la répartition de celui-ci pour l’année 2012, données disponibles auprès du Statec. Ensuite, on peut prendre en compte la définition des classes moyennes en termes de déciles de vie¹⁸, et par extrapolation proposer une stratification sociale donnée pour le Luxembourg en 2012 :

- les déciles 1, 2 et 3 représentent les ménages à bas revenus (D1, 2, 3) ;
- les déciles 4, 5 et 6 dessinent les contours des ménages appartenant à la classe moyenne inférieure (D4, 5, 6) ;
- les déciles 7 et 8 évoquent les ménages inclus dans la classe moyenne supérieure (D7, 8) ;
- les déciles 9 et 10 identifiant les ménages disposant de hauts revenus (D9, 10).

Selon ces critères, on peut également estimer les niveaux de vie médians de la classe moyenne au Luxembourg.



18 Point 1 de cet article et Crédoc (2012).

En fonction de ce graphique on peut donner les limites des niveaux de vie des classes moyennes :

- le niveau de vie médian des 3 déciles de la classe moyenne inférieure varie de 2.234 EUR à environ 2.907 EUR (D 4,5 et 6) ;
- le niveau de vie médian des 2 déciles de la classe moyenne supérieure varie quant à lui d'environ 3.290 EUR à 3.790 EUR (D 7 et 8).

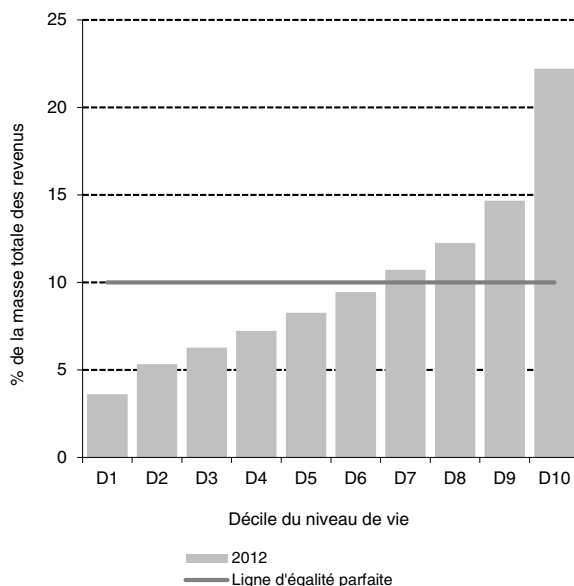
3. Une classe moyenne luxembourgeoise en danger et sous pression fiscale ?

Si on peut affirmer que proportionnellement la classe moyenne au Luxembourg reste plus ou moins stable depuis une vingtaine d'années, il est plus difficile de trouver des études relatant les bonnes ou mauvaises conditions de vie des ménages inclus dans cette classe sociale. Dès lors, comment savoir si la classe moyenne luxembourgeoise s'en sort bien par rapport aux autres ménages appartenant aux bas revenus et par rapport aux plus aisés, à savoir les plus hauts revenus.

3.1 La répartition des revenus et les (in)égalités sociales au Luxembourg

En quelque sorte, ce sont des questions de répartition de richesse et d'égalité de revenus qui vont aider à comprendre si effectivement la classe moyenne est malmenée et subit une détérioration de ses conditions de vie.

Graphique 5 : Pourcentage de la masse totale des revenus possédés selon le niveau de vie, 2012



Source : Statec (en collaboration avec le CEPS/INSTEAD), EU-SILC.

Ainsi, par rapport au partage des richesses, on peut estimer que 48 % de la masse totale des revenus sont détenus par la classe moyenne au Luxembourg (environ 23,5 % pour D 4, 5 et 6 ; 24,5 pour D 7 et 8). Il faut noter aussi qu'en « 2012, les 10 % d'individus ayant les niveaux de vie les plus bas ne possèdent que 4 % de la masse totale des revenus, contre 22 % pour les 10 % des individus les plus aisés. »¹⁹. On observe donc que ce sont essentiellement les 10 % des plus riches qui possèdent la plus grosse part de la masse des revenus disponibles. Les 9 autres déciles connaissent une croissance plus ou moins constante. A cet égard, la classe moyenne luxembourgeoise n'est pas trop à plaindre puisqu'elle concentre 48 % des 78 % de la masse totale des revenus restant (donc hormis les 22 % détenus par le décile des plus aisés). Une autre manière de mesurer le niveau d'égalité d'une société est le coefficient de Gini²⁰. Au Luxembourg pour l'année 2012, cet indicateur s'élevait à 0,28 contre 0,27 pour 2011, marquant sans doute d'une dégradation de l'égalité ces deux dernières années. Cela dit, depuis 2003, on ne peut significativement pas parler d'amélioration ou de dégradation du niveau d'égalité au Luxembourg (sauf un pic en 2009 où le coefficient de Gini s'élevait à 0,29)²¹.

3.2 Structure des revenus, fiscalité et redistribution

A côté de ces interrogations sur l'égalité des individus et la répartition des revenus, il est intéressant également d'aborder la question de la pression fiscale de la classe moyenne.

3.2.1 Structure des revenus

Aussi, pour aller plus loin, il est essentiel de comprendre et analyser la structure des revenus au sein des ménages. « Comme catégories de revenu, on distingue :

- les revenus du travail : ils incluent les revenus provenant d'une activité salariée (revenus monétaires et avantage en nature lié à l'usage d'une voiture de société à des fins privées) et ceux provenant d'une activité indépendante,
- les revenus du capital : il s'agit principalement des loyers perçus pour la location d'un bien immobilier (appartement, garage, terrain...) et des intérêts ou des dividendes qui sont perçus sur des placements financiers (portefeuilles d'action, plan d'épargne retraite...),
- les pensions en cas de chômage, de vieillesse, de maladie, d'invalidité ou de veuvage,

¹⁹ Statec (2013), p. 244.

²⁰ Le coefficient de Gini varie de 0 à 1, la valeur 0 signifiant que la société est parfaitement égalitaire et que tous les membres de la société se partagent équitablement les revenus. La valeur 1 marquant une société totalement inégalitaire dans laquelle une seule personne posséderait la totalité des richesses.

²¹ Statec (2013).

- les prestations sociales incluant, entre autres, les prestations familiales (allocation de maternité, congé parental, boni pour enfant...), les aides au logement (subvention ou bonification des intérêts d'emprunt), les allocations pour l'éducation (allocation de rentrée scolaire et bourses d'études) et les revenus de l'assistance sociale (Revenu Minimum Garanti, allocation de vie chère...),
- les transferts réguliers en provenance d'autres ménages (pension alimentaire, soutien familial...) et les revenus perçus par les membres âgés de moins de 16 ans (salaire d'apprentissage et pension d'orphelin). »²²

Toutes ces composantes forment les revenus des ménages. Aussi, au Luxembourg pour l'année 2012, la structure moyenne des revenus est composée de²³ :

- 68 % des revenus du travail ;
- 18 % des pensions vieillesse ;
- 4 % de revenus du capital ;
- 4 % des prestations familiales ;
- le reste étant partagé entre les allocations de chômage, les autres pensions, les autres prestations sociales et les transferts privés.

Cette structure est une moyenne pour l'ensemble des ménages mais la répartition est assez différente si c'est le revenu d'un ménage appartenant aux 10 % les moins bien nantis qui est étudié ou si c'est celui d'un ménage comptant parmi les 10 % des plus hauts revenus. Les revenus du travail et du capital seront proportionnellement plus importants pour les plus hauts revenus que pour les moins riches²⁴, alors que les revenus en provenance des transferts sociaux sont nettement plus représentés dans la structure de revenu des 10 % les plus pauvres de la société. Les classes moyennes étant comprises entre le quatrième et le huitième décile inclus, il est difficile de donner une structure de revenu représentative des classes moyennes luxembourgeoises, l'intervalle étant assez large et la situation différente en fonction du décile auquel appartient le ménage (D4 ou D8).

3.2.2 Les impôts directs sur le revenu et la TVA

Les impôts directs

Par essence, la fiscalité est un outil pour assurer une répartition des richesses plus équitable et donc activer le levier de la solidarité des plus riches envers les plus démunis. Aussi, chacun selon ses revenus devrait apporter sa contribution au système. Avec un

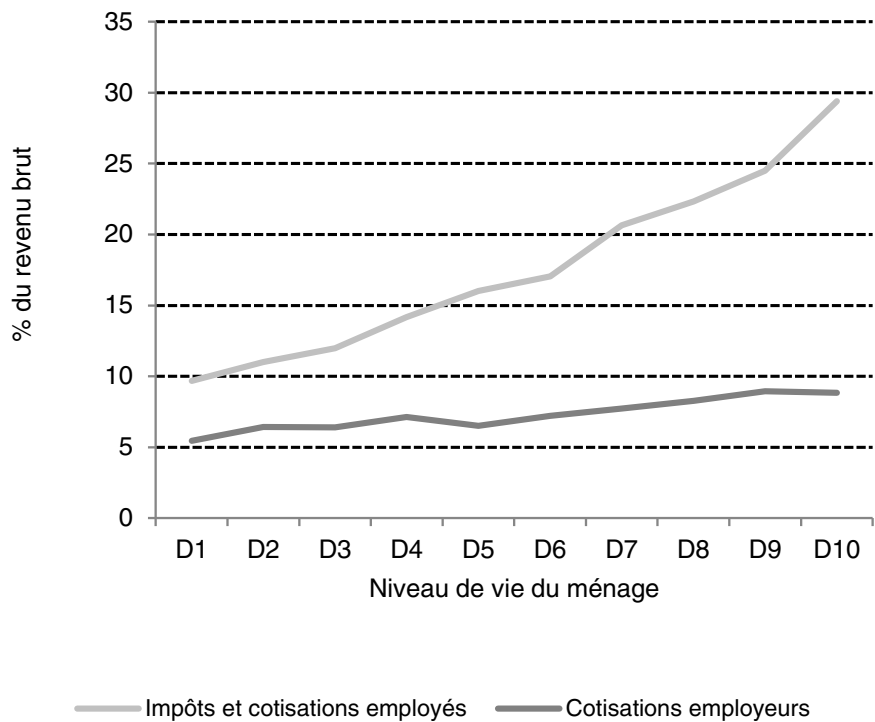
²² Statec (2013), p. 246.

²³ Statec (2013).

²⁴ Revenu travail/capital D10 : 74 %/9 % et revenu travail/capital D1 : 53 %/2 %.

taux moyen de prélèvements obligatoires dans le revenu brut de 28 %²⁵ (dont en moyenne 20 % pour les impôts directs et les cotisations employés et 8 % pour les cotisations des employeurs), le Luxembourg connaît un taux relativement faible par rapport aux autres pays européens. Ceci provient entre autres, d'un faible niveau des cotisations des employeurs : leur poids dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est de 29 % contre 50 % en Belgique et en France et 53 % en Espagne²⁶. Concernant le poids des prélèvements obligatoires dans le revenu brut des ménages selon leur niveau de vie, « elle varie de 15 % pour les 10 % des ménages les moins aisés (premier décile du niveau de vie) à 38 % pour les 10 % des ménages les plus aisés (dernier décile du niveau de vie). Pris dans le détail, la part des impôts directs et des cotisations employés dans le revenu brut varie de 10 % à 29 % entre le premier et le dernier décile, et celle des cotisations employeurs varie de 5 à 9% »²⁷

Graphique 6 : Part (%) des prélèvements obligatoires dans le revenu brut des ménages, selon le niveau de vie du ménage, 2012



Source : Statec

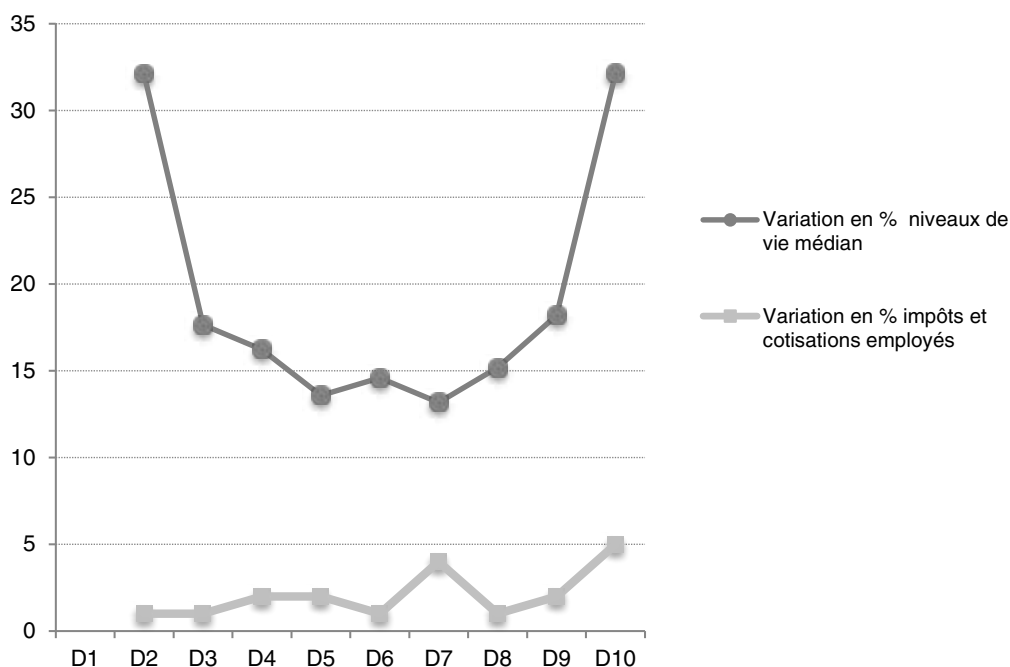
25 Incluant les cotisations sociales à charge de l'employé et de l'employeur pour l'année 2011.

26 Statec (2013).

27 Statec (2013), p. 248.

Selon ce graphique, on observe que le poids de l'impôt sur le revenu est progressif, les ménages aisés participent plus et paient plus d'impôts que les ménages à bas revenus. Si on observe la courbe, on peut même noter une légère accélération entre le sixième et le septième décile (+4 % du revenu brut), ce qui correspond au passage de la classe moyenne inférieure à la classe moyenne supérieure. Aussi, analysons plus précisément les déciles 4, 5, 6, 7 et 8, correspondant aux classes moyennes. La part des impôts et cotisations employés prélevés du revenu brut des ménages varie de manière croissante allant de 12 % pour D1 à 22 % pour D8. A priori, à la lecture de ce graphique, on ne devrait pas dire que la classe moyenne luxembourgeoise est malmenée par le taux d'imposition sur les revenus, la progression observée pourrait être considérée comme étant quasi linéaire, avec une nuance pour la classe moyenne supérieure (D7), qui semble proportionnellement un peu plus taxée que la classe moyenne inférieure. Afin de creuser dans ce sens, nous avons comparé la variation des niveaux de vie médians par décile et la variation de la croissance des impôts et cotisations employés prélevés sur le revenu brut des ménages, à savoir la variation d'un décile au suivant.

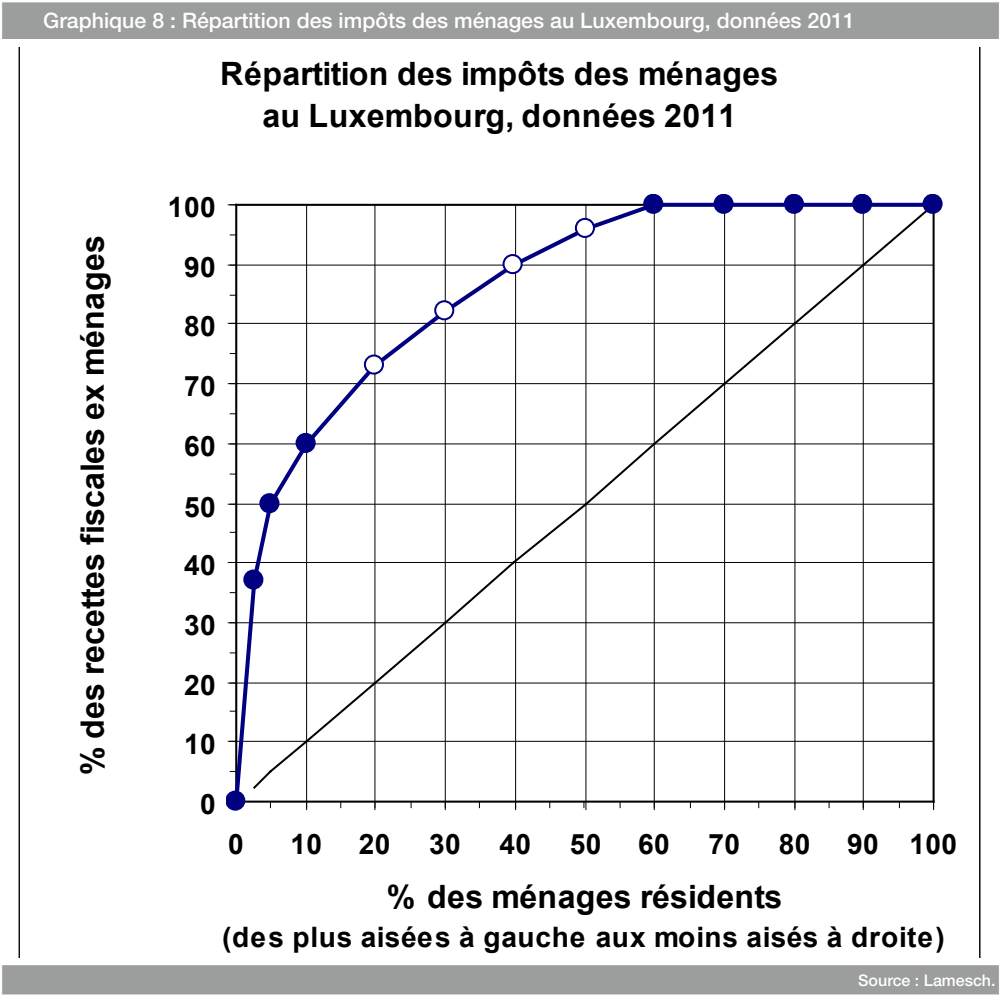
Graphique 7 : Variation des niveaux de vie médians par décile et variation des impôts et cotisations employés prélevés



Source : réalisé par Caritas sur base des données du Stateg.

On observe sur ce graphique que si le niveau de vie médian en EUR enregistre un bond de 32 % entre le D1 et D2, l'augmentation des niveaux de vie médians entre D3 et D7 décélère. A partir de D8, l'accroissement des niveaux de vie en EUR reprend de la vigueur jusqu'à connaître une variation de 32 % entre D9 et D10. En termes de prélèvements obligatoires (impôts et cotisations employés), on note deux pointes d'accélération : en D7 et D10. De part ce graphique, il faut noter que c'est la classe moyenne supérieure, et particulièrement le premier décile de celle-ci, qui a une situation moins enviable par rapport aux autres ménages appartenant de manière globale à la classe moyenne, toute proportion gardée.

Une autre analyse²⁸ réalisée sur ce point tend à confirmer le fait que les plus aisés contribuent, en matière d'impôts, davantage que les ménages modestes.



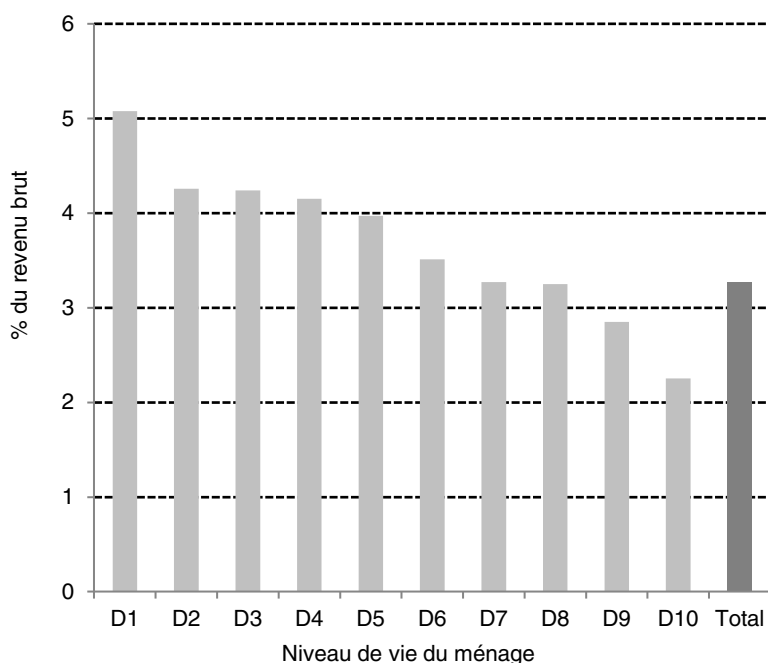
28 Lamesch (2012).

Sur ce graphique, on peut lire que 2,5 % des ménages les plus aisés paient 37,5 % des impôts ou que 5 % des ménages les plus riches contribuent pour la moitié des recettes fiscales. Il faut également noter que 40 % des ménages résidents ne paient pas d'impôts sur le revenu.

Impôts indirects, l'exemple de la TVA

Si en termes d'imposition directe, la classe moyenne luxembourgeoise n'a apparemment pas tendance à être plus impactée que les autres classes sociales luxembourgeoise, peut-on conclure aussi positivement si on intègre la notion des impôts indirects (notamment la TVA) ? Le Statec estime que la TVA payée par les ménages résidents représente 5 % du revenu disponible. Cependant, « la TVA est souvent présentée comme un impôt « injuste » dans la mesure où elle pèse plus sur les ménages modestes que sur les ménages aisés. La raison est simple : les ménages modestes consacrent, en proportion de leur revenu, davantage à la consommation que les ménages aisés, ces derniers pouvant épargner une partie de ce qu'ils gagnent. Sur la base de nos calculs, la TVA représente en moyenne 5 % du revenu brut des 10 % des ménages les moins aisés contre seulement 2 % du revenu des 10 % des ménages les plus aisés. »²⁹

Graphique 9 : Part de la TVA dans le revenu brut des ménages, selon le niveau de vie du ménage, 2012



Source : Statec : Enquête permanente sur le Budget des Ménages (EBM), EU-SILC et Comptes Nationaux.

29 Statec (2013), p. 249.

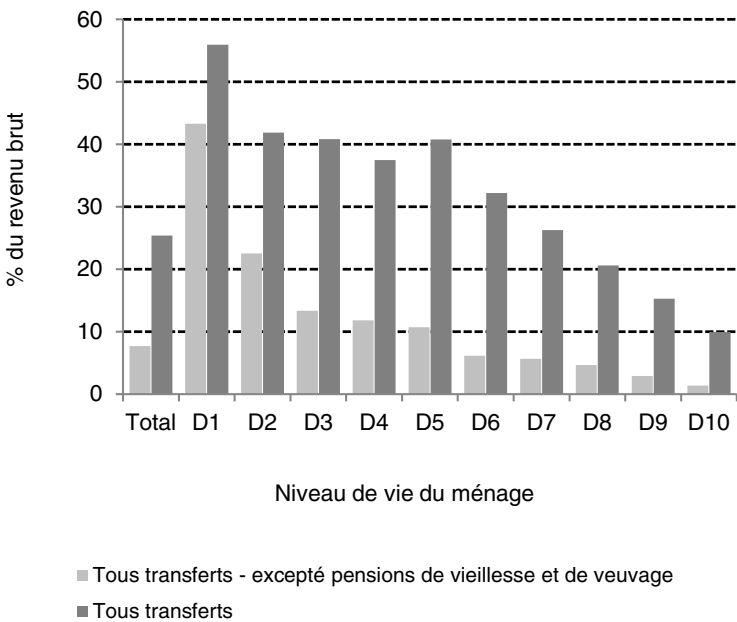
Clairement au niveau des classes moyennes, les ménages appartenant aux classes moyennes inférieures sont plus touchés par la TVA que ceux des classes moyennes supérieures. Au septième décile (D7), la part de la TVA dans le revenu brut des ménages correspond à la moyenne des ménages, à savoir 3,27 % et qu'à partir de D8 le poids de la TVA dans le revenu brut des ménages se situe en-dessous de la moyenne totale. Il y a donc une dichotomie au sein de la classe moyenne en faveur des deux déciles supérieurs (D7 et D8).

Donc, du côté des prélèvements opérés sur les revenus, on peut conclure que les ménages les plus riches sont ceux qui contribuent le plus au système fiscal, avec en bémol les impôts indirects, comme la TVA qui pèse plus lourdement sur le revenu des moins aisés.

3.2.3 Les transferts sociaux : quelle redistribution au Luxembourg ?

Par rapport aux transferts sociaux, qui représentent selon le Statec 25 % du revenu brut des ménages, ils semblent plutôt bien distribués puisque « *en gros, les 30 % des ménages les plus aisés payent pour les autres.* ». ³⁰ En considérant le poids des transferts sociaux en fonction du niveau de vie des ménages, on observe que les transferts sociaux pèsent pour 56 % chez les 10 % des ménages les moins aisés et pour 10 % dans les ménages les plus nantis.

Graphique 10 : Part (%) des transferts sociaux dans le revenu brut des ménages, selon le niveau de vie du ménage, 2012



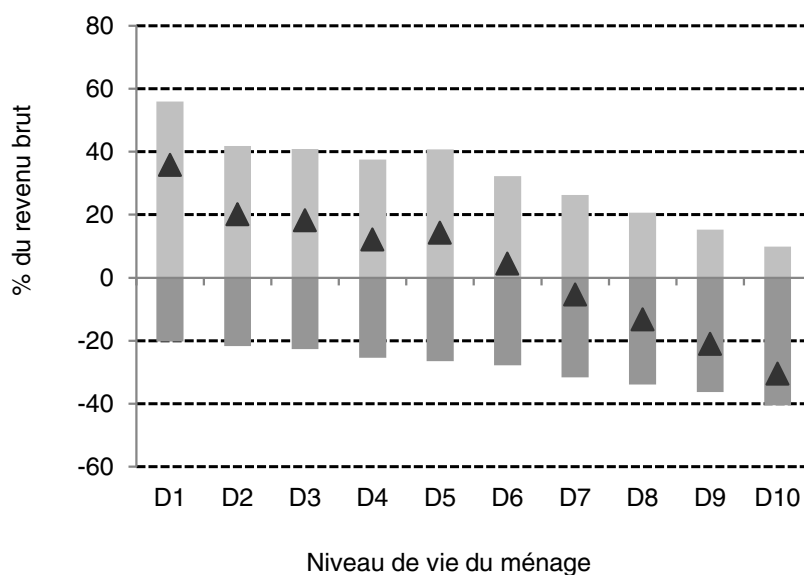
Source : Statec, (en collaboration avec CEPS/INSTEAD), EU-SILC.

30 Statec (2013), p. 249.

Par rapport aux conditions de vie de la classe moyenne, on peut voir sur ce graphique que, mis à part le huitième décile (soit le dernier décile de la classe moyenne supérieure), les ménages appartenant à la classe moyenne luxembourgeoise profitent plus des transferts sociaux distribués que la moyenne de la population.

Enfin, pour faire le point global sur le système redistributif luxembourgeois vis-à-vis des ménages résidents et de leur situation du niveau de vie, il est intéressant de calculer la différence entre ce que les ménages touchent en termes de transferts sociaux et leur contribution en termes d'impôts et de cotisations sociales. Aussi le Statec a pu « *estimer le solde net de la redistribution pour les ménages. Ce solde décroît régulièrement à mesure que le niveau de vie du ménage est important : il varie de +36 % du revenu brut pour les 10 % des ménages les moins aisés à -31 % pour les 10 % les plus aisés.* »³¹ Puisque ce solde diminue progressivement à mesure que le niveau diminue, on peut donc conclure qu'il n'y a objectivement pas de « Bockel » de la classe moyenne puisque les ménages contribuent au système fiscal et perçoivent des transferts sociaux en fonction de leur niveau de vie, peu importe leur classe sociale d'appartenance.

Graphique 11 : Solde net de la redistribution (en % du revenu brut), 2012



■ Transferts sociaux ■ Impôts directs, TVA et cotisations sociales ▲ Solde net

Source : Statec, EBM, EU-SILC et Comptes Nationaux.

31 Statec (2013), p. 250.

Cependant, concernant les classes moyennes, ce sont les ménages disposant d'un niveau de vie appartenant à la classe moyenne supérieure qui sont les premiers à rencontrer un solde négatif de la redistribution, à savoir à partir du septième décile (D7). Les moins bien nantis de la classe moyenne (D4, D5 et D6) sont bénéficiaires du système.

4. Conclusion

Concernant les classes moyennes on retiendra qu'il est difficile de trouver une définition consensuelle et qu'en conséquence c'est avec des indicateurs de revenu et de niveau de vie que la plupart des études traitent du sujet des classes moyennes. Dans cet article deux définitions ont été utilisées :

- la première, qui considère que les ménages appartiennent à la classe moyenne si leur niveau de vie est compris entre 70 % et 150 % du niveau de vie médian ;
- la deuxième qui consiste à répartir les ménages en déciles de niveau de vie et de considérer les ménages qui se situent dans les déciles quatre, cinq, six, sept et huit comme appartenant à la classe moyenne, à savoir 50 % de la population.

Outre la définition, la représentation sociale de la classe moyenne est plutôt positive et véhicule un certain nombre de valeurs de nos sociétés. Ainsi, une classe moyenne d'envergure serait la garantie d'une diminution des inégalités, maintiendrait une stabilité sociale et politique, assurerait la croissance économique et le sentiment de bien-être... On le comprend, la classe moyenne fait l'objet de nombreuses allégories et peut être un enjeu politique social crucial. De nombreux mythes circulent autour des classes sociales moyennes, notamment qu'elles diminueraient et seraient mises sous pression fiscale. Que de ce fait le fossé entre les plus riches et les plus pauvres ne cesserait de se creuser. Si une étude plus approfondie mériterait d'être réalisée, les chiffres et graphiques proposés dans cet article ne peuvent affirmer un déclin et une paupérisation de la classe moyenne luxembourgeoise. D'après les analyses du Statec, jusqu'en 2008, et d'une estimation pour 2012 basée sur les niveaux de vie, la classe moyenne n'a pas été victime d'érosion et ne subit pas à proprement parler de pression fiscale, bien que l'analyse n'est que partielle concernant les impôts indirects. On observe cependant une particularité concernant le septième décile (D7). En effet, on remarque que le septième décile enregistre une décélération en termes d'augmentation de niveau de vie, une légère accélération de la part de prélèvements obligatoires et constitue le seuil au-delà duquel la TVA pèse moins que pour la moyenne des ménages. Lorsqu'on analyse de fait le solde net de la redistribution, c'est aussi à partir du septième décile de niveau de vie (soit les classes moyennes supérieures) que les ménages versent plus aux pouvoirs publics qu'ils ne reçoivent d'aides financières. Ce septième décile, à savoir le premier décile appartenant aux classes moyennes supérieures est peut-être celui qui « paie » le plus lourd

tribu à la société, toute proportion gardée. Car effectivement, en termes de progression de niveau de vie, de variation de l'impôt sur les revenus bruts et de poids de la TVA sur le niveau de vie, les ménages des huitièmes et neuvièmes déciles se portent mieux que ceux du septième décile. Au lieu d'évoquer le fardeau pesant sur les ménages du septième décile, il serait sans doute plus équitable d'ajuster la situation fiscale des ménages appartenant aux D8 et D9 pour rendre cette courbe d'imposition plus linéaire pour les quatre derniers déciles de la distribution des niveaux de vie.

Même si d'autres moyens devraient être mis en œuvre pour approfondir le sujet, a priori, au Luxembourg, rien ne permet d'affirmer que les classes moyennes sont écrasées par les impôts sur le revenu, tout juste faudrait-il adapter certaines modalités d'imposition pour le dernier décile des classes moyennes supérieures (D7) et le premier décile des hauts revenus (D8). Nous pouvons donc conclure que dans l'état actuel de la situation, il n'y a pas de « Mëttelstandsbockel » au Luxembourg.

Bibliographie

ATKINSON, ANTHONY B. & BRANDOLINI, ANDREA (2013) : On the Identification of Middle Class, in: LIS, LUXEMBOURG INCOME STUDY (2013): Income Inequality, Stanford.

BIGOT, REGIS & CROUTTE, PATRICIA & MÜLLER, JÖRG & OSIER, GUILLAUME (2011) : Les classes moyennes en Europe. Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie (Crédoc). Cahier de Recherche 282. Paris.

BIGOT, REGIS & CROUTTE, PATRICIA & MÜLLER, JÖRG & OSIER, GUILLAUME (2012) : Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale ? Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie (Crédoc). Cahier de Recherche 297. Paris.

CHAUVEL, LOUIS (2006) : Les classes moyennes à la dérive. République des idées. Le Seuil. Paris.

DEFEYT, PHILIPPE (2005) : Le blues de la classe moyenne : statistiques et perceptions. Rencontres Ecologiques d'Eté, Borzée le 25 août 2005. Institut pour le Développement Durable.

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

IBSA – INSTITUT BRUXELLOIS DE STATISTIQUE ET D'ANALYSE (2012) : Evolution, caractéristiques et attentes de la classe moyenne bruxelloise. Les cahiers de l'IBSA. Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles.

LAMESCH, JEAN (2012) : Transferts sociaux, taux d'imposition sur revenus et capital, solidarité et justice fiscale. Caritas VIP – Réunion d'octobre 2012. Publication non éditée. Luxembourg.

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

STATEC (2013) : Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique n°116. Luxembourg.

Zesummen an d'Zukunft

NORRY SCHNEIDER

1. Ausgangslage

Das Leitmotiv „être proche“ (= nahe stehen) der Arbeit von Caritas Luxemburg wird in die Praxis umgesetzt durch den Einsatz für das Wohlergehen von Männern und Frauen, insbesondere von Personen, die ausgegrenzt, mittellos und schutzbedürftig sind – unabhängig von Herkunft, Alter, Zugehörigkeit, Weltanschauung und Religion. In diesem Sinne startete Caritas Luxemburg im Herbst 2012 das innovative Projekt „Zesummen an d'Zukunft“. Das Projekt sollte im Rahmen des europäischen Jahres der Bürger 2013 stattfinden und die Brücke schlagen sowohl zwischen Themen der sozialen Gerechtigkeit und der Nachhaltigkeit, als auch zwischen sehr konkreten persönlichen Anliegen die sich aus der Lebenssituation der Menschen ergeben und globalen Herausforderungen. Hiermit sollte auch der Grundstein gelegt werden für Partizipation im Alltag der konkreten Arbeit von Caritas Luxemburg für Menschen in Not.

Die Motivation von Caritas Luxemburg war, Menschen „ohne Stimme“ aus ihrer stigmatisierten Rolle der Hilfeempfänger heraus in die Rolle der Mitgestalter der Gesellschaft zu begleiten. Es ging nicht nur darum, die Verletzlichkeit der Klienten von Caritas Luxemburg angesichts der Krise zu verdeutlichen, sondern über die zugeschriebene Opfer-Rolle der Caritas-Klientel hinauszugehen und sie darin zu bestärken, ihr Potenzial als Gestalter von Veränderung zu nutzen. Für Caritas Luxemburg war es außerdem ein Anliegen, sich in die Debatte über die Zukunft des Landes einzubringen, insbesondere zu den Aspekten von Armut und Ausgrenzung, die in der öffentlichen Debatte zu kurz kommen. Es sollte denjenigen Männern und Frauen „ohne Stimme“ Gehör verschaffen, die von bestehenden Plattformen zur Zukunft ausgeschlossen sind, um so die Inklusion und Beteiligung dieser Menschen aktiv zu fördern. Ihre Sorgen, Wünsche und Vorschläge sollten an die politischen Verantwortlichen, die Gesellschaft, die Verwaltungen und die Wirtschaft getragen werden.

Ausgerechnet jene Menschen – mit einer gewissen, manchmal schwierigen Lebenserfahrung und die kaum in öffentlichen Debatten und Entscheidungsfindungen teilnehmen – können häufig als Experten der Resilienz im Alltag gesehen werden. Resilienz

bezeichnet die Fähigkeit eines Systems oder eines Menschen, mit Veränderungen umgehen zu können und ist im Kontext von Krisen und globalen Veränderungen wie wir sie aktuell auf dem Planeten erleben entscheidend: Finanz- und Wirtschaftskrise, Peakoil und Klimawandel, Hungerrevolten und Wasserverknappung, Flüchtlingsströme und Kriege. Doch für viele Menschen die in Ausgrenzung, Diskriminierung und Armut leben, gehören Themen wie Geldnot, Kinderarmut, Wohnprobleme, gesundheitliche Sorgen und Überschuldung zum bitteren Alltag und sind näher an ihrer erfassbaren Realität. Für sie ist die „Krise“ ein aktualitätsferner Begriff, denn die Krise war immer schon da. Diese Menschen sind auch in keiner der zahlreichen Luxemburger Plattformen und Think Tanks zum Thema Zukunft des Standortes Luxemburg repräsentiert. Für Caritas Luxemburg ist es ein wichtiges Anliegen, den Mut, den Einsatz und die Expertise dieser Menschen im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung anzuerkennen. Der Grund für die im Projekt „Zusammen an d’Zukunft“ anvisierte Partizipation sollte jedoch nicht „political correctness“ sein, sondern beruht auf einer grundlegenden Arbeitshypothese: die Lebenserfahrung dieser Menschen, um die es hier geht, ist nicht nur wesentlich für die Lösung ihrer eigenen Probleme, sondern hat das Potential Hinweise zu geben, wie die Gesellschaft als Ganzes mit Schwierigkeiten der Gegenwart und der Zukunft umgehen könnte. Ehrlichgemeinte Partizipation erkennt diese Rolle der Menschen und gibt ihnen einen Platz „auf Augenhöhe“ in der Gesellschaft. Was hier vonstatten geht ist eine komplette Neudefinition unseres Menschenbildes, eine Grundhaltung, die auf Vertrauen und Anerkennung basiert.

Die Menschen sollten sich dann gut einbringen können – so der Ausgangspunkt – wenn Sie als Person ernst genommen werden und zu Ihren Ängsten, Visionen und Verbesserungsvorschlägen befragt werden. Um dies zu erreichen wurde in einigen der dreizehn Gruppen, die am Projekt teilnahmen, die Methode der Zukunftswerkstatt benutzt. Unterstützt wurde Caritas hier vom professionellen Team *Zukunftswerkstatt* aus Köln.

2. Kasten 1: Zukunftswerkstatt¹

Die Zukunftswerkstatt als partizipative Arbeitsmethode begleitet Menschen mit unterschiedlichsten Erfahrungen in einem fruchtbaren Dialog, in dem jeder wertvoll ist, egal ob jung oder alt, neu dabei oder reich an Erfahrung, ob mehr oder weniger formal gebildet oder sprachgewandt. Eine Zukunftswerkstatt will Resignation überwinden und Ermutigung verbreiten. Dies ist deshalb so wichtig, weil Menschen, die resignieren, träge werden. Zukunftswerkstätten wecken die Vorstellungskraft davon, was sein könnte, und regen so dazu an, aktiv mit anderen gemeinsam zu handeln. Gerade diejenigen Menschen, denen nur wenige etwas zutrauen, können in Zukunftswerkstätten befähigt werden, über

¹ Quelle: Team Zukunftswerkstatt Köln – siehe www.zwteam.de.

neue gesellschaftliche Verhältnisse und andere produktive Möglichkeiten nachzudenken. Denn „wer die Zukunft im Voraus erfindet, kann hoffen, sie wirksam selbst zu beeinflussen“, schrieb der Methoden-Erfinder Robert Jungk in einem Buch „Projekt Ermutigung“.

Zukunftswerkstätten können wenige Stunden, oder einen, zwei oder auch drei Tage dauern. In der Zukunftswerkstatt wird die Kreativität aller Teilnehmenden angeregt, um ungewöhnliche Vorschläge und neue Ideen zusammenzutragen. Wer nicht gut schreiben kann, drückt seine Ideen wie ein Künstler mit Farben aus, oder zeigt den anderen seine Sichtweise in einer Zukunfts-Szene wie im Theater. Am Schluss einer Zukunftswerkstatt wird gefeiert, wenn alle guten Ideen aufgeschrieben sind und jeder weiß, was für die Zukunft miteinander verabredet wurde. Indem Menschen nach der Zukunftswerkstatt an ihren Themen und Projekten weiterarbeiten, entstehen aus den Erfahrungen von Zusammenarbeit auf „Augenhöhe“ oft permanente Werkstätten.

Alle Teilnehmenden sind Experten ihrer Lebenswelt. Es kommt nicht darauf an, wie lange man schon dabei ist, wie alt man ist oder wie gut man reden kann. Nicht das Moderations-Team entscheidet, sondern die Teilnehmenden wissen selbst, was wichtig ist. Die Moderatoren schenken jedem gleichermaßen Aufmerksamkeit. Sie vertrauen darauf, dass jeder im Raum etwas Wichtiges zum Ergebnis beitragen kann. In einer Zukunftswerkstatt wird jeder gebraucht, um Konzepte für eine gute gemeinsame Zukunft zu entwickeln. Rational-analytische Methoden (z.B. Stichworte sortieren und auswählen) und emotional-intuitive Methoden (z.B. eine Collage plakatieren) wirken wechselseitig und motivieren zu neuen Sichtweisen und Ideen. Erfahrungen mit Zukunftswerkstätten bestätigen, dass Menschen mit unterschiedlichen Meinungen und mit verschiedenen Lebensgeschichten sehr gut miteinander arbeiten können. Alle können gleichberechtigt mitreden und in drei Arbeitsphasen gemeinsam herausfinden, welcher Ärger in Zukunft verschwinden soll, welche Träume eines besseren Lebens alle verbindet und welche Veränderungen man bald schon gemeinsam voranbringen kann.

3. Kasten 2: Die Einrichtungen von Caritas Luxemburg, die am Projekt „Zesummen an d’Zukunft“ teilgenommen haben

- Caritas Accueil et Solidarité (CAS): Atelier *Éilerenger Wäschbur* (Ehlerange), Logements encadrés Kopstal, Service Streetwork, Foyer Ulysse (Bonnevoie)
- Caritas Jeunes et Familles (CJF): Maison Relais *Betzdorf*, Atelier Zeralda (Pafendall), Jugendhaus *Woodstock* Walfer, Institut St.Joseph *Rumelange*
- Fondation Caritas (FCL): Centre de rencontre *Oasis* (Wiltz), service pour jeunes *Form’Actif* (Mersch), Coopération internationale (Colombie et Bangladesh), *Young Caritas*

4. Ergebnisse

Im Rahmen des Projektes „Zusammen an d’Zukunft“ hat Caritas Luxemburg mehr als 250 Personen zum Thema Zukunft befragt. Dies sind Menschen für die und mit denen Caritas arbeitet: Kinder, Jugendliche und Erwachsene; Migranten und Luxemburger; Personen, die ein stabiles Leben führen und solche, die weder Arbeit noch Wohnung haben; Menschen, die in Luxemburg wohnen und solche, die im globalen Süden leben... Während mehr als sechs Monaten haben die Teilnehmenden ihre Sorgen und Vorschläge in etlichen Zukunftswerkstätten formuliert. Es wurden zunächst jeweils viele unterschiedliche Aspekte gesammelt und sortiert, ehe sich danach auf Wesentliches konzentriert wurde. Die Kreativität aller Teilnehmenden wurde angeregt, um ungewöhnliche Vorschläge und neue Ideen zusammenzutragen. Es gab keine Tabuthemen und keine großen Redner, die für andere das Wort ergriffen und jeder Teilnehmende konnte authentisch als Persönlichkeit partizipieren. Die Auswahl der wichtigsten Ergebnisse wurde in jeder Phase gemeinsam von allen Anwesenden erarbeitet. Alle sollten – trotz unterschiedlicher Beweggründe – die Ergebnisse als eine gemeinsam abgestimmte Konklusion sehen können.

Im Gegensatz zu dem was man hätte erwarten können, haben die Teilnehmenden nicht ausschließlich ihren Akzent auf Wohnen und Arbeit gelegt, sondern viele weitere Themen angesprochen, darunter Nachhaltigkeit, Partizipation und nicht zuletzt ein ganzer Komplex von Themen die mit ihrem sozialen Netz zu tun haben: die Freunde, die Familie und das Quartier – in einem Geist des Zusammenhaltens und des Respekts. Gelebte Resilienz scheint also für diese Menschen nicht nur einen materiellen Rahmen zu bedingen, sondern ebenfalls die Beachtung aller Bereiche die zu einem würdigen Leben beitragen.

Vom Prozess her gesehen, lässt sich die Partizipation so beschreiben, dass das Zusammentragen der formulierten Sorgen und Vorschläge einen verbündeten Charakter hat. Die meisten Beiträge der Teilnehmenden gingen weit über den eigenen Tellerrand hinaus. Es ging oft um Zusammenhalten und Federieren von Interessen, ob das nun in einem Quartier ist (Werkstatt Atelier Zeralda im Pfaffenthal), im Interkulturellen (Oasis in Wiltz) oder auf der Arbeit (Éilerenger Wäschbur), oder sogar in einem entwicklungspolitischen Kontext (es wurden Werkstätten in Bangladesh und Kolumbien durchgeführt).

Außerdem ermöglichte Caritas Luxemburg im Rahmen dieses Projektes interessierten Caritas-Mitarbeitern eine professionelle und zertifizierte Moderationsausbildung mit gleichzeitiger Praxiserfahrung zu koppeln. Das Projekt entfaltet hohe politische Wirksamkeit, je mehr Menschen davon partizipieren können. Das Engagement der Caritas-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter unterstützt positive Erfahrungen der Selbstwirksamkeit von Menschen, die im Projekt an Zukunftswerkstätten teilnehmen. Es geht aber auch um längerfristige Entlastung und Erleichterung ihrer Arbeit, indem sie sich in einer moderierenden Rolle erfahren.

Auf politischer Ebene müssen die Ergebnisse vorsichtig nach Themen und Ebene (persönlich, lokal, national) aufgedröselt werden. Ursprünglich war geplant, die Ergebnisse für die Kammerwahlen 2014 bereitzustellen, aber wie wir jetzt wissen sind die Dinge anders gekommen. Caritas Luxemburg wird sich bemühen, das Gesagte mit den Teilnehmenden so aufzuarbeiten, dass die Aussagen so nah wie möglich an den Bedürfnissen der Menschen liegen. Die übergreifende Aussage bringt uns sicherlich zurück an die Grundmotivation des Projektes: respektiere jeden Menschen in seiner Person und lass ihn auf Augenhöhe mitreden. Die Gesellschaft gewinnt daraus Einsichten, die global für die Zukunft wichtig sein werden. Soziale Inklusion bringt somit gesellschaftliche Risikominderung.

Les statistiques sur les types d'emploi recherchés ainsi que sur la répartition de l'emploi salarié selon la branche d'activité sont censées donner un aperçu historique de l'évolution de ces variables et montrent que des variations importantes dans les répartitions ne peuvent pas être observées.

Enfin, l'évolution entre 1985 et 2012 de l'emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total montre que ce premier est relativement stable depuis 2005.

2. Teil

Recht op Aarbecht
beleuchtet aus nationalen und
internationalen Perspektiven

Préface

Pour une politique de revalorisation du travail

Depuis la crise des années soixante-dix le travail subit des mutations profondes. Elles sont dues à la fois à des changements technologiques importants, à une globalisation de l'économie entraînant une nouvelle division internationale du travail et à de nouveaux paradigmes économiques mettant l'accent sur la libéralisation et la rationalité absolue du marché. Longtemps considérée comme une valeur centrale au sein de la société, le travail a été soumis de plus en plus aux impératifs de rentabilité et de productivité. Certes, la perspective annoncée par Jeremy Rifkin, de « la fin du travail » provoquée par des gains de productivité toujours plus élevés ne s'est pas confirmée (La fin du travail, 1996). Il n'est pas moins vrai que le chômage n'a cessé d'augmenter et surtout, un nombre croissant de personnes semblent de plus en plus exclus du monde du travail. Les révolutions technologiques des dernières quarante années – informatique, robotique, internet – ont transformé la nature du travail en faisant de la qualification une exigence de plus en plus pressante.

Ce phénomène a été renforcé par la nouvelle division internationale du travail qui a fait entrer des centaines de millions de travailleurs sur un marché de travail globalisé. Cette nouvelle concurrence axée sur un faible coût du travail a profondément modifié la répartition des activités de production à l'échelle mondiale. Des millions d'emplois ont disparu dans les pays du nord, délocalisés vers des pays à faible coût de main-d'œuvre. La Chine avec son réservoir inépuisable de main-d'œuvre à bon marché est devenue « l'atelier du monde », contribuant ainsi, avec d'autres économies émergentes, à la désindustrialisation des pays dits industrialisés. De 1994 à 2004 « la production industrielle a progressé de 10 % au Japon, 25 % en zone euro, 40 % aux Etats-Unis, mais de 80 % dans les PECO et les pays d'Asie autres que la Chine, et de 300 % en Chine » (Patrick Artus & Marie-Paule Virard : Le capitalisme est en train de s'autodétruire, 2005). Ce sont surtout les salariés les moins qualifiés qui ont subi une double pression – celle sur les salaires et celle sur l'emploi. Ce processus destructeur est tragiquement illustré par les vieilles régions industrielles sinistrées que ce soit en Europe ou aux Etats-Unis où le chômage et le déclin économique font rage.

Le troisième choc subi par le monde du travail s'est concrétisé à travers l'idéologie du tout marché. La crise de 2008 en a révélé les aberrations. La primauté de la rentabilité financière à travers une spéculation débridée a encore amplifié le partage entre salaires et profits, au détriment des salaires et de l'emploi, augmentant fortement les inégalités. Les investissements productifs créateurs d'emplois ont souvent cédé la place aux investissements spéculatifs sur les marchés financiers aux produits explosifs et échappant à tout contrôle. Des entreprises procédant à des licenciements massifs et à des fermetures d'unités de production profitables ont vu leurs cours en bourse faire des bonds. Dans cette économie à la quête désespérée du rendement à court terme, la logique financière s'est de plus en plus imposée. Le nouveau crédo de la compétitivité s'est focalisé sur le seul coût salarial. On a délibérément négligé le fait que le travail a aussi une fonction de répartition à travers laquelle le travailleur perçoit le prix de son travail. Le pouvoir d'achat des salariés est une grandeur macro-économique essentielle qui détermine pour une large part la demande, donc la croissance économique et par là l'investissement productif et l'emploi.

Il faut donc saluer le fait que les inégalités croissantes, que la problématique des salaires trop bas, voire en baisse reviennent en force dans le débat public. Même le Fonds monétaire international reconnaît que l'explosion des inégalités met en danger le potentiel de croissance et la stabilité économique. Le Président Obama plaide vigoureusement en faveur d'un relèvement substantiel du salaire minimum que le nouveau gouvernement allemand va enfin introduire. Il y a donc un retour vers la conception que la valeur « travail » est au cœur de l'économie et que le travail a une valeur qu'il est dangereux de méconnaître.

La crise en Europe et notamment dans la zone euro ne pourra pas être maîtrisée en faisant du travail, respectivement des salaires la principale variable d'ajustement. Les politiques sévères de dévaluation interne – c'est-à-dire de réduction massive des salaires – ont d'abord eu pour conséquence une explosion du chômage, et tout particulièrement du chômage des jeunes, une destruction massive d'activités, notamment au niveau des PME, une véritable paupérisation de larges pans de la population. Il est de même illusoire que la flexibilisation outrancière du marché du travail qui consiste à faciliter les licenciements puisse combattre le chômage et favoriser l'emploi.

Il est donc urgent de réhabiliter la « valeur travail », comme il est nécessaire de faire de l'emploi un véritable objectif des politiques économiques et monétaires et non seulement une résultante. Dans cette optique le droit au travail mérite d'être remis au centre des politiques, non pas de façon abstraite ou déclaratoire, mais comme un objectif essentiel et central des politiques économiques et sociales. Le droit au travail est en effet l'un des droits de l'homme proclamé à l'article 23 de la Déclaration universelle de 1948. Il a été repris dans de nombreux textes constitutionnels, dans la Charte sociale européenne de 1961 ainsi que

sous une forme atténuée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui ne parle que du « droit de travailler ». Si le droit au travail ne peut pas être compris comme une obligation de résultat, c'est-à-dire comme une obligation absolue de donner à tout chômeur un emploi, il s'entend comme une obligation de moyens. Il s'agit en fait de mettre en œuvre une politique permettant à chacun d'obtenir un emploi. Il découle de cette obligation de moyens de remettre l'emploi et le travail au centre des politiques.

La revalorisation du travail doit ainsi redevenir, d'une part, une source de croissance économique soutenable, et d'autre part, un instrument de cohésion sociale dont nos sociétés ont fortement besoin. Il faut une interaction entre politiques économiques et budgétaires et les politiques de l'emploi qui doivent être solidement ancrées à l'éducation et à la formation. La mise en œuvre de l'obligation des moyens peut se décliner à travers huit lignes de force d'une politique du travail :

1. Nous avons besoin d'un énorme investissement dans le capital humain. Le renforcement des qualifications est le pendant indispensable d'une économie innovatrice. C'est une tâche fondamentale de l'école, mais elle va bien au-delà : la formation continue, la formation tout au long d'une vie, la sécurisation des parcours professionnels à travers un droit individuel à la formation, mais aussi une obligation pour toute personne cherchant un emploi d'accepter une formation qualifiante.
2. S'il ne faut pas rejeter toute forme de flexibilisation du travail, elle n'est acceptable que si elle est assortie réellement d'un volet de sécurité qui a été par trop négligé. Le monde du travail connaît aujourd'hui une précarisation alarmante. Les jeunes en sont les premières victimes. Il faut mettre un terme à cette nouvelle forme de dévalorisation du travail. C'est la négation même du travail comme fonction d'insertion à travers laquelle une personne trouve une place dans le tissu social et peut construire sa vie, y compris après sa retraite.
3. Il faut assurer des politiques salariales qui résultent de l'autonomie tarifaire et assurent un partage équitable des gains de productivité. Une généralisation des conventions collectives par grands secteurs est souhaitable. Le nombre croissant de travailleurs pauvres et cela dans des pays riches est socialement inacceptable et économiquement dommageable. Le salaire minimum permettant une vie décente est nécessaire. Il n'y a d'ailleurs aucune preuve scientifique qu'un tel salaire ait un effet négatif sur l'emploi.
4. Une économie performante et innovatrice ne devrait pas accepter le « mal-être au travail ». Si pour plus de 90 % de luxembourgeois le travail occupe une place importante, voire très importante dans leur vie – un des niveaux les plus élevés en Europe – il n'est pas moins vrai qu'un pourcentage relativement élevé de salariés

font état d'une réelle souffrance au travail. Selon l'étude EUROFOUND de 2012, 25 % des salariés au Luxembourg « craignent que leur santé et leur sécurité soient en danger à cause de leurs conditions de travail ». Le « Quality of work-Index » élaboré par l'Université du Luxembourg en collaboration avec la Chambre des salariés fournit à cet égard des informations très précieuses. Elles doivent nous inciter à faire de l'amélioration des conditions de travail un grand chantier. Les maladies professionnelles telles que le stress, le burn out, les troubles musculo-squelettiques représentent un coût humain, mais aussi financier pour la collectivité considérable et en fait inacceptable.

5. Le monde du travail ne peut pas être isolé de la pratique démocratique. Il faut développer le dialogue social dans l'entreprise dans le sens d'une véritable cogestion. Les expériences allemande et scandinave montrent que ces types de gestion n'entravent pas le bon fonctionnement des entreprises, mais favorisent les changements nécessaires dans un climat de dialogue et de paix sociale. Le projet de loi sur le dialogue social en entreprise a pour but de moderniser et de renforcer ce dialogue social.
6. La revalorisation du travail doit aussi s'inscrire dans les autres politiques fiscales, sociales, économiques, etc. Trop souvent la fiscalité pèse trop lourd sur le travail et favorise la rente. Elle pénalise les couples qui travaillent tous les deux et doivent assurer la garde des enfants, souvent onéreuse. Concilier vie de travail et vie familiale est un impératif dans une société respectueuse des enfants. De même faut-il bannir toute forme de discrimination de quelque type qu'elle soit. Au premier chef s'agit-il d'assurer et, là où il le faut, de promouvoir l'égalité homme-femme. Mais trop souvent les salariés âgés sont également victimes de discriminations qui les condamnent au chômage de longue durée. Il faut donc des politiques actives à ce niveau.
7. Il est évident que le chômage « équivaut à une perte dramatique non seulement des repères sociaux et des conditions de possibilité d'intégration sociale, mais également de l'estime de soi ». (Dominique Méda & Patricia Vendramin : Réinventer le Travail, 2013). Il faut des politiques de l'emploi efficaces qui ne peuvent se limiter au traitement social du chômage. Cela est surtout vrai pour la lutte contre le chômage des jeunes. La garantie jeunesse qui vise à faire à tout jeune à la recherche d'un emploi endéans des quatre mois après son inscription à l'ADEM une offre de qualité soit un emploi, soit une mesure facilitant son insertion, soit une formation qualifiante, est en voie d'être mise en œuvre et devra couvrir un maximum de jeunes à partir du mois de juin 2014. C'est la concrétisation de l'obligation des moyens à laquelle le droit au travail fait référence. C'est particulièrement important pour les jeunes pour qui le chômage de longue durée a un caractère particulièrement destructeur.

8. Relancer l'emploi nous oblige aussi à sortir des sentiers battus. Nous devons miser sur la création d'emplois dans les activités en pleine expansion : services à la personne, emplois verts, etc. La création d'entreprise doit être favorisée tout comme l'économie sociale et solidaire. En fin de compte, les politiques macro-économiques gardent un impact fondamental sur l'emploi. L'austérité ou les politiques de consolidation brutale détruisent l'emploi et pire encore, le potentiel de croissance générateur d'emploi.

Il faut donner un contenu concret au droit au travail. Voici quelques réflexions sur la place centrale du travail dans nos sociétés et sur les actions permettant de le réinventer dans une optique de l'efficacité économique et de justice sociale. Il faut féliciter Caritas d'ouvrir avec ce nouveau Sozialalmanach un débat sur un sujet brûlant : travail, emploi, chômage.

Nicolas Schmit

*Ministre du Travail, de l'Emploi et de
l'Economie sociale et solidaire*

Social policy innovation in a social investment perspective

LIEVE FRANSEN

Introduction

While much of the current political debate focuses exclusively on the crisis, the European societies face fundamental long-term challenges such as social exclusion, long-term unemployment, ageing and pressure on resources. Addressing these challenges and structural weaknesses requires deep transformations and reforms in the EU Member States. Accordingly, through the Europe 2020 Strategy, the EU has set out a vision of Europe's social market economy for the 21st century – one based on smart, sustainable and inclusive growth – and has indicated clear targets to reach this objective.

To help Member States translate this into action, the European Commission has provided guidance for structural reforms in the field of employment and social policy. Through its Social Investment Package (SIP) published in February 2013, the Commission has indeed provided a policy framework for the modernization of European welfare systems based on a social investment approach. As a tool to provide better and innovative solutions to social challenges, social policy innovation is an essential element for implementing the SIP and plays a key role in the process of adaptation and reform of the European social model.

The aim of this paper is to explain the importance of social policy innovation for social protection and social investment, and to introduce the current initiatives and the future directions of the European Commission in this field.

The first part presents the long-term priorities of the EU in the employment and social policy field as identified by the Europe 2020 Strategy. It then outlines the policy guidance provided by the European Commission to the Member States to move forward with the necessary reforms in the social field – the Social Investment Package. The second part of the article focuses specifically on the role of social policy innovation for evidence-based policy reforms in line with the SIP, providing examples of such initiatives at country level, as well as relevant EU support in this field. The third part discusses the necessary steps forwards, highlighting the initiatives already taken by the European Commission to further promote and support social policy innovation for social protection and social investment.

The policy framework: Europe 2020 Strategy and the Social Investment Package

In 2010, the European Union launched a 10-year growth strategy aimed at overcoming the crisis which continues to afflict many EU Member States and at addressing the longer-term structural challenges imposed by demographic changes, globalization and increasing pressure on resources – Europe 2020¹. This strategy seeks to create the conditions for a growth that is smarter, more sustainable and more inclusive. To achieve this goal, five key targets were set for the EU to achieve by 2020. These cover employment; education; research and innovation; social inclusion and poverty reduction; climate and energy.

In the employment and social policy field, the EU aims to lift at least 20 million people out of poverty and social exclusion and to have 75% of the active population (20-64 years old) in work by the end of the decade. However, the unexpected depth and length of the crisis have had a major negative impact on the progress towards these targets. To take stock of the overall situation, a mid-term review of the strategy will be launched in 2014. As showed by the most recent EU-SILC² figures available for 2012, with 7 million more people living in poverty or social exclusion in Europe since the adoption of the EU-2020 and over 26 million EU residents unemployed in November 2012, the EU is indeed drifting away from the targets' trajectory.

To live up to their commitments and adapt to long-term challenges, some EU Member States are increasingly reforming their social policies, but overall more efforts are needed to modernize their welfare systems, increase the effectiveness and efficiency of social protection, and invest in human capital. To support Member States in this effort and provide the necessary integrated policy guidance, the European Commission has adopted the Social Investment Package (SIP) on 20th February 2013. The SIP aims at helping reach the Europe 2020 targets by establishing a link between social policies, structural reforms as recommended in the European Semester and the relevant EU funds as vital instruments to social investment in the Member States.

Representing the overarching policy framework for the modernisation of the European social models, the SIP entails an important paradigm shift towards an integrated social investment approach in European social policies. Based on three strands, the SIP indeed emphasizes that well designed social systems combining a strong investment dimension with the other two functions, namely protection and stabilisation, increase the effectiveness and efficiency of social policies thereby contributing towards fairer and more inclusive societies.

1 <http://ec.europa.eu/eu2020/>.

2 The EU statistics on income and living conditions, abbreviated as EU-SILC, is the reference source for comparative statistics on income distribution and social inclusion in the European Union (EU).

First, the SIP stresses that the social benefits must provide sufficient social protection. Social benefits should also be integrated with accessible, quality services that strengthen people's capabilities and raise people's capacity to participate in society and economy. This includes, for instance, job search assistance, skill training, lifelong learning opportunities, and affordable quality care and social services. The SIP also highlights the promotion of inclusive labour markets, so that women, as well as migrants, older people and others all have a fair chance of entering the labour market and earning a living.

Second, the SIP pursues an individualised approach that addresses people's complex needs at various stages of life. Enabling individuals to live up to their full potential to take part in social and economic life in society indeed entails supporting people at critical junctions in their lives. Investing in children and youth is especially important to prevent the intergenerational transmission of disadvantage. In particular, the SIP pleads for a much stronger social investment focus on quality early childhood education and care which have been proven to have a strong positive impact on children's future chances and women's labour market participation.

Third, the SIP highlights that there is room to improve the efficiency and effectiveness of budgets for social policies. The SIP emphasises that simplifying and coordinating social, labour market and benefits services can save time, money, and increase the employability of people with difficulties in accessing the labour market. Efficiency and effectiveness of social budgets can also be raised through better targeting of the benefits and social services offered (e.g. progressively universal access to child benefits) and making some benefits conditional (e.g. unemployment benefits and participating in job training conditional to some specific individual characteristics). Particular attention is given to the simplification of the administration of benefits and services to avoid overlaps, to reduce error and fraud, to make access to support easier (for instance through one-stop-shop approaches) and to provide better targeting of benefits and social services. Social policies should be better targeted towards those most in need, ensuring better take-up rates and coverage to improve adequacy and sustainability at the same time.

Testing innovative policy approaches and selecting the most effective ones must be an integral part of this necessary reform process. The European Platform against Poverty and Social Exclusion invites Member States to promote social policy innovations and evidence-based approaches to guide the structural reforms needed to implement the Europe 2020 Strategy. In its turn, the SIP stresses the need to embed social policy innovation in policy-making and connect it to social priorities.

Social policy innovation and social policy experimentation

Innovation is an essential element of the social investment approach since social policy reforms require constant adaptation to the new challenges with which contemporary societies are struggling. This means developing new products, services, approaches, instruments and resources, testing them, and favouring the most efficient and effective ones.

Seen indeed as an anchor concept for policy formulation process, social policy innovation links three interrelated dimensions: needs satisfaction, community empowerment and governance.

The first purpose of changes in social policies is to give new or/and better answers to social problems that are often more effective, efficient and sustainable than present solutions or the status quo. Social policy innovation is about developing solutions to tackle social demands (e.g. eldercare, childcare, job opportunities and training) and societal challenges (e.g. ageing society, climate change, poverty and exclusion). These solutions (products, services, production processes, business models, ideas, principles, social movements, laws, shifting roles and relationships etc.) bring more than jobs, growth and competitiveness – they contribute to the society as a whole.

Second, social policy innovations are not only answers to specific necessities, but they also aim at empowering people, especially those who are deprived, through their active involvement in the innovative process in order to turn them into the main source of their own development. Social policy innovations are therefore not only for citizens, but also with citizens.

Third, social policy innovations are also about creating and improving social relations and models of governance by developing new forms of organization and interactions between public sector, civil society organizations, private enterprises and citizens to respond to social issues.

So, the social is both a central value not only in the why, the social needs and societal challenges tackled by social policy innovations, but also in the how, the process and the means through which these ends can be met. Social policy innovation can have a role to play, for example and among many others, in workplace innovation or administrative reform, the reorganisation of long-term care, the integration of Roma people, the prevention of early school leaving or finding new market niches that can provide jobs.

This conception of social policy innovation has implications for a wide range of stakeholders creating social change such as policymakers, funders and practitioners. That is why social policy innovation is seen as an essential element for implementing the Social Investment Package. For instance, for Member States which are looking at implementing reforms aimed at improving the organisation, financing and efficiency of healthcare; or

considering ways of ensuring a more integrated organisation and provision of social services through one-stop shop approaches, or reviewing their current youth inclusion or active ageing strategies. Social policy innovation should play a role here in finding innovative ways of supporting evidence-based innovative reforms that really work and in improving the efficiency and effectiveness of social protection systems.

The SIP stresses the need to embed social policy innovation in policy-making and to connect it to social priorities. This approach is very important and put social policy innovation closer to implementation by Member States of the Country Specific Recommendations formulated annually in the framework of the European Semester. Indeed, several Member States report in their 2013 National Reform Programmes³ the intention to finance social policy innovation and social investment approaches to respond to their Country Specific Recommendations.

For instance, a call for proposals focusing on social inclusion has been launched and a new innovation platform – “Social Innovation Factory” – is being supported in Belgium. Italy launched a social policy innovation competition (40 million euro) for innovative projects of social nature for young people residing in the South of Italy. The UK launched a so called “Work Programme” that provides innovative and personalized support for claimants who need more help in looking for and staying in work. In Northern Ireland, the Programme for Government 2011-2015⁴ includes a Social Investment Fund through which £ 40 million will be invested to improve pathways to employment, tackle systemic issues linked to deprivation and increase community services. Poland introduced a new programme on Social Innovations⁵ aiming at improving the general quality of life, with particular emphasis on groups and areas where there is real need for innovative solutions and new social initiatives.

Social policy innovations can take place in public, private and civil society sectors, but also at the intersection of them. Often the most fruitful sources of new idea, funding and approaches to create social value are cross-sector collaborations and strategic partnerships for the delivery of services in innovative ways. An example of this is the Mindlab project in Denmark⁶, an initiative launched in partnership by the economic, finance and employment Danish ministries to establish a unit dedicated to public policy innovation within the government. Successes include the implementation of individual online tax accounts shared across all levels of government. All these developments also confirm the key role of public authorities in promoting social policy innovation and also how this role is evolving.

3 <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/>.

4 <http://www.northernireland.gov.uk/pfg-2011-2015-final-report.pdf>.

5 <http://siresearch.eu/blog/first-social-innovation-competition-poland>.

6 <http://www.mind-lab.dk/en>.

One central approach being promoted in the current EU PROGRESS programme for employment and social solidarity is social policy experimentation, considered as a pilot to test proposed changes to social policies or new reforms. Social policy experiments as part of the public policy making have been conducted since the 1960s in several countries, mostly in the United States of America. They have been applied to a large spectrum of social interventions, such as welfare-to-work programmes, provision of health services, education, early child development, access to public utilities, active retirement, etc. Many have been used to evaluate policies targeted at the most in need groups.

Very often government programmes in the field of social policy suffer from a lack of robust evidence on what works and what does not work. Through a social policy experiment, a policy is tested on a small scale, which allows determining the impact of changes in the social policy. Its significance therefore depends not only on the valuable information it provides, but also on whether it is used to estimate the impact of new social policies or programmes and on the possibility to eventually replicate and/or upscale these ‘experimental’ policies or programmes. Social policy experimentations may help avoiding costs of launching untested programs that fail, serving as source of inspiration for policymakers, finding comprehensive responses to particular social problems and supporting policy decisions resulting in policies being adopted that otherwise would not be.

The interest for this methodology is growing across European Member States, being seen as a rigorous way to measure the impact of policy interventions before implementing them. Recently, social policy experiments have been increasingly implemented in several Member States of the European Union, in particular in the United Kingdom, in France, in the Netherlands, in Denmark and in Sweden.⁷

Two telling examples of social policy experimentations are the introduction of the French “revenu de solidarité active” (RSA) and the Austrian programme “Re-Entering the Workforce with a Future”. The RSA, considered as an alternative of the minimum income scheme, was experimented in one-third of the French departments during 2006-2008. The aim of this new scheme is to make work pay and to decrease poverty in households with low paid jobs. After the test phase, the RSA was rolled out nationwide through a law end of 2008. The Austrian programme “Re-Entering the Workforce with a Future” – reported in the 2013 National Reform Programme – was designed to make it easier for women to re-enter the workforce after family-related career breaks. The pilot project offering specific vocational and training centres for women launched in 2010 came to the end in 2012. Given the positive evaluation results the programme received, these centres for additional

⁷ Examples on <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7100&langId=en>.

qualifications and the promotion of gender equality will be further expanded across the country.

The European Commission supports social policy innovation and social policy experimentation through various funding mechanisms, in particular through the European Social Fund (ESF) and PROGRESS programme for employment and social solidarity. There are various telling examples of social policy innovations co-financed by the ESF. For instance, the Portuguese migration policy reform was based on the establishment of one-stop-shop services to provide an integrated response to problems experienced by immigrant citizens⁸. The aim was to bring public administration closer to immigrant citizens by offering rapid and flexible responses to immigrants' needs. Following changes in immigration patterns in the nineties, the Portuguese public administration experienced large difficulties of communicating with the immigrant population and understanding their needs. At the same time, large populations of immigrants had to cope with the challenge of social integration in an unknown linguistic, cultural and bureaucratic setting. This major shift catalysed the Portuguese one-stop-shop approach, which had been tested at local level (the project co-financed by the European Social Fund) in the offices of the High Commission for Immigration and Intercultural Dialogue (ACIDI).

Between 2009 and 2013, the European Commission launched a series of calls for proposals addressing directly social policy innovation and social policy experimentation under the PROGRESS programme. The purpose of this instrument is to provide policy-makers with financial support to test social and labour market policy measures with a view to their scaling-up. These different annual calls have been adjusting to the evolving European policy frameworks (e.g. the Lisbon Strategy, the strengthening of the social Open Method of Coordination, Europe 2020, the Social Investment Package) and several initiatives funded have proved to be relevant for shaping social policies and services. Between 2009 and 2013, around 20 million euros were allocated to carry out social policy experimentations in PROGRESS programme participating countries (45 projects).

One of these – “HOPE in stations” (2010-2013) – aimed at integrating social services for homeless persons in railway stations in four big European cities. This project resulted in authorities adopting a softer approach to homeless people in railway stations and developing an integrated approach based on a reference authority in charge of the coordination of all interventions. Another example is “Models of mentoring for inclusion and mentoring” (2010-2013), a project which promoted a peer mentoring model to support target groups in transition from a “closed” community (e.g. prison, addiction treatment centres, military

⁸ An award winning project in the 2011 European Public Sector Award competition, organised by the European Institute of Public Administration (<http://www.epsa2011.eu/en/content/show/&tid=161>).

service, mental health and rehabilitation services) to the open labour market. This project also assessed the potential to integrate the peer mentoring as a tool to support excluded groups into the labour market, as a part of policy reforms in response to specific social needs.

The “Housing First Europe” (2011-2014) led by the Danish board of Social Services, could also be given as example of projects with potentially important implications for the orientation of social policies. This project calls for a shift from using shelters and transitional accommodation as the predominant solution to homelessness towards increased access to permanent housing. This includes the capacity for both prevention and the provision of adequate support to people in their homes. The “Housing First Europe” has focused on assessing this potential from a European perspective, in particular looking on how this approach to homelessness is implemented across Europe, assessing its effectiveness and proposing recommendations for possible use of the approach on a wider scale.

The results of the first two years of PROGRESS calls for proposals on social policy experimentation are available now and their policy outcomes are currently being analysed by the European Commission in cooperation with the JRC’s Centre for Research on Impact Assessment⁹. The challenge is to bring together the different key lessons for policy-makers into a comprehensive and coherent strategy, to find answers to common problems and to identify and share good practices in this field. This stocktaking is also critical to evaluate the relevance of social policy innovations and experimentations from a social investment perspective.

Based on the lessons learnt, the European Commission will then continue with effective initiatives and take new actions to support social policy innovation in Member States. The Commission is organising a Social Policy Innovation Conference in May 2014 to share expertise among social innovators and to feed into EU level guidance and support.

The European Commission current and future support to social policy innovation

Social policy innovators need an enabling framework for testing and promoting new solutions to social challenges and needs. Europe 2020 indicated social policy innovation as one of the ways to reach its targets. In several flagship initiatives “Innovation Union”, the “European Platform against Poverty and Social Exclusion”, the “Digital Agenda

⁹ The EU Joint Research Centre actively promotes experimental methods in the field of social policy through its new Centre for Research on Impact Evaluation (CRIE) that provides scientific expertise to the European Commission and Member States for the evaluation of the impact of European Social Fund (ESF) funded interventions and other financial instruments managed by DG EMPL.

for Europe” and the “Active and healthy ageing innovation partnership”, social policy innovation figures prominently.

Since the publication in 2010 of the Commission report on social policy innovation¹⁰ and the guide on social innovation published by the European Commission in 2013¹¹, there is an increased impetus on this concept at the EU level. Although social policies are primarily the competence of Member States, the EU supports and complements the activities in the Member States through different funds and instruments, including structural funds, European Investment Funds (EIF), framework programmes for research and development, the Competitiveness and Innovation Programme, the PROGRESS programme for employment and social solidarity, the Progress Microfinance Facility, etc. What is important is to ensure consistency between the different resources provided and that complementarities and synergies between them are properly built.

Among the current prominent initiatives of the European Commission, it is worth mentioning the Social Innovation Europe Initiative (SIE) and the “Diogo Vasconcelos” prize launched in 2011¹², the Social Business Initiative, the framework research programme on social innovation established 2011, the PROGRESS calls for proposals on social policy innovation and experimentation launched since 2009, the RegioStars awards, etc. Under the current multiannual financial framework, support to innovative projects continues in the programmes such as INTERREG and URBACT (European Regional Development Fund), as well in the ESF transnational actions and learning networks¹³.

In view of the increasing demands coming from policy-makers and practitioners, several instruments will be used during the next programming period (2014-2020) to support and develop new avenues for social policy innovation in the Member States.

Social policy innovation is a key element of the HORIZON 2020 framework programme for research (2014-2020). Built upon the outcomes of the previous framework programmes, research related to social policy innovation in HORIZON 2020 will focus on the systematic study of the impacts and outcomes of social policy innovations, on their measurement and evaluation, on their financing and scaling-up, on the relationship between technological

10 Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union, BEPA, May 2010, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf.

11 <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>.

12 The SIE initiative works to connect the social innovators across Europe while the “Diogo Vasconcelos” prize invites the Europeans to come up with new social innovative solutions to reduce unemployment and minimize its effects on the society.

13 The structural funds have supported many innovative approaches in the 1990s both within large programmes such as URBAN, EQUAL or LEADER and smaller scale programmes for instance Regional Innovation Strategies (RIS), Regional Programmes of Innovative Actions (PRAI), ESF Article 6 projects, New Sources of Jobs, Territorial Employment Pacts or Regional Information Society Initiatives.

and social policy innovation, and on the co-production of knowledge between scholars and communities of stakeholders. The Horizon 2020 work programme for 2014-2015 will include a specific call focusing on the Social Investment Package, in particular on innovative social investment approaches for the modernisation of social policies and services.

Social policy innovation has also been explicitly integrated in the new structural funds regulations, offering further possibilities to Member States and regions to invest in social policy innovation both through the ERDF and the ESF. The ESF – the main budgetary instrument for supporting structural reform and investment across Member States in the area of employment and social policy – will significantly strengthen the support to social policy innovation. During the period 2014-2020, active inclusion, enhancing access to affordable, sustainable and high-quality services and promoting social entrepreneurship will be the main investment priorities of the ESF. The Social Investment Package provided operational guidance on social policy innovation for the management of the ESF, reinforcing links between ESF investment areas and the SIP priorities. The actions of the European Social Fund can be complemented by the ERDF with investment in the infrastructure required for effective social policy reforms.

Attention to social policy innovation is also particularly strengthened in the new Programme for Employment and Social Innovation (EaSI, 2014-2020). The PROGRESS strand of this new programme will support social policy innovation in line with the SIP key policy orientations, for example housing first approaches in homeless policies, one-stop-shop approaches on services design, or home-based strategies for long-term care and active ageing.

Including “innovation” in the name of the new programme reflects both a qualitative and a quantitative step change. Qualitative, in as far as the programme will promote an approach to social policy innovation which is both more scientific and more geared to policy-making and governance. Quantitative, as funding for testing social policy innovation will jump from € 2-4 million to around € 10 million per year. Projects which tested in the framework of the PROGRESS programme and the new EaSI programme prove to be efficient could be considered for up-scaling in the framework of the ESF.

The European Commission will also boost policy-makers’ expertise for designing and implementing social policy innovation through guidance, trainings in different Member States and technical assistance.

Conclusion

With the adoption of the Europe 2020 strategy for smarter, sustainable and inclusive growth, the importance of social policy innovation has been brought to the fore. Social policy innovation connects changes in social policies with the social investment approach. Social investments generate both social and economic returns by preventing and addressing social risks, by focusing on public policies and human capital investment strategies and by enabling the acquisition of new skills adapted to a sustainable economy and society.

Examples across Europe suggest that innovative social policy solutions translate into better results in terms of social policy outcomes and poverty reduction. Also innovative approaches which devote a great effort to involve all relevant actors are seen as more successful as it helps to create common understanding of a social problem and its possible solutions.

To proof its value as a tool for social investment, social policy innovation needs to be embedded in policy making. Thus, social innovation must be an integral part of reforms by testing new approaches and selecting the most effective ones. Subsequently the most promising innovation examples could be up-scaled by either national or perhaps through EU funding. Furthermore, social policy innovators need an enabling framework for testing and promoting new finance mechanisms and measuring and evaluating the impact of their activities. Innovation and social policy experimentation require new forms of partnership with stakeholders, including civil society, social partners and volunteers.

However, there are many factors that are currently hindering the development and mainstreaming of the social policy innovations, such as lack of capital, skills, resources, incentives or enabling cultures. This is why it is important to identify the conditions which are critical in supporting social policy innovations in the fields where they occur. New forms of collaboration are needed in order to provide innovative models for to improve the quality and effectiveness of public service delivery, new business models that can meet the needs of underserved population, new hybrid funding models, new structures and new regulations are needed to enable cultures of social innovation. These enabling conditions for innovations concern the public sector, social economy and private sector, but also households since social innovation doesn't have fixed boundaries. If properly organised social innovation has the power to dissolve frontiers and to catalyse a fruitful dialogue between all those concerned in particular in the current climate of budgetary restrictions across Europe.

Finally, the Social Investment Package establishes the necessary links between national social policies, the process of the European Semester reforms and the appropriate EU funding for social investment. SIP urges the Member States to modernise, and, where

needed, structurally reform their social policy systems in order to offer the best possible services to citizens. The SIP's essence is that Member States should not necessarily spend more, but should spend more efficiently and effectively. Targeted social policy innovations seen as social investments should be an important part of Member States economic and employment policies with a view to achieving the employment and social objectives of the Europe 2020 strategy. The European Commission can play a critical role at the stage of development and diffusion of social policy innovations in the Member States, by connecting innovative changes with social priorities, by providing funding and support services for testing reforms and by disseminating learning and best practices.

Out of the Mouth of Babes: Unemployment, Underemployment, Job insecurity, low pay – the Voices of Children in Poverty

ROSEMARY KEENAN

1. Introduction

I make the assumption that the majority of adults reading the Social Almanac will be in ‘privileged’ positions, concerned about the social and economic situation of their own country and that of Europe in general. Concerned about unemployment, we will be familiar with the statistical analysis provided through government departments and Eurostat and ‘at home’ with academic articles and discourses. Despite our attempts at objectivity, the narratives that emerge reveal our values; inform our common sense understanding of the world and what is to be done to improve it.

Amidst all the discourse and narratives I invite you to hear the voice of those who are less often heard. In the England of my childhood there was a phrase often used: *children should be seen and not heard*, and yet when a child spoke out with some astute, but socially inappropriate remark, embarrassed adults, most usually those not on the receiving end of the observation, would readily whisper in conspiratorial tones to one another, “out of the mouth of babes!”; a quotation used by Jesus during the expulsion of the dealers from the Temple in Jerusalem, originally found in Psalm 8:2. It is the ‘voice of babes’ living in poverty that I wish to privilege in this article and whose families are living the daily reality of problems arising from unemployment, underemployment and job insecurity. It is intentionally academic ‘lite’.

At the end of 2013 Caritas Europa launched a publication and photographic exhibition in the European Parliament entitled, *Listen to the Voices of Children in Poverty!* In compiling the publication and exhibition, Caritas Europa wanted to give voice to some of the children and young people across Europe who are living in poverty. It was not a statistical analysis of child poverty. Instead, poor children and their parents bravely and generously contributed to the project in the hope that the children’s voices would not only be heard but also listened to. The project built upon an earlier publication: *The Caritas Europa Ten Pack of Recommendations to Reduce Child Poverty*¹.

1 Caritas Europa (2011): Child Poverty, Ten Pack of Recommendations.

Listen to the Voices of Children in Poverty! presented to the people of Europe, and especially to politicians and policy makers, the lived experiences voiced by children of their home, social and school lives as impacted by employment or lack of it on their young lives. Child poverty is a phenomenon closely linked to family poverty and no solution to child poverty will succeed unless it addresses family poverty and particularly the situation of parents in low paid or no employment. The precarious nature of paid employment across Europe makes it almost impossible for parents to know with certainty that they can avoid unemployment and prevent their children falling into poverty. Today, it is becoming increasingly evident that the peace and prosperity of the state requires investment in the social well-being of all, particularly our children.

2. Out of the Mouth of Babes: Unemployment and the price they pay

Children and young people in poverty are aware of the world of work and the impact that it has upon their young lives. Whether it is helping the family to make money and not having time for their own leisure activities; lack of money in the home because of unemployment; the illness of parents or the ends to which people have to go to make money – employment looms over them as a causal factor in their poverty.

The children did not speak of employment with pride. They spoke of parents in employment being too tired to spend time with them at the weekend:

I want my mum to go out with us more often, but at the weekend she has to rest, because she is tired, that's why I wish she didn't have to work so much – then everything would be all right!" Cindy, age 10 years, Luxembourg.

Unemployment impacted negatively upon parents. Children witnessed them being depressed and crying because of redundancy and unemployment. Children also spoke of how they made sacrifices and tried to help their parents:

"My mother is depressed, she cannot work and she is always sick. I am feeling alone and lost. The social worker is helping us." Julianne, age 10 years, Malta.

"I wish I could play football, or basketball or volleyball, but unfortunately I don't have time and I don't have opportunities. Instead I have to work with iron so I can help my family to make money." Ferdi, age 17 years, Montenegro.

"I wish my mum was in good health so that she could forget her sadness and get a job." Ivana, age 9 years, Luxembourg.

"My mother is unemployed and so we have less money. This year I'm going to swim but I'm not going to have music lessons because we have less money. My mother is unemployed

because the company said that they had no other place for her work. She was sad and I know she cries about it." Bruno, age 9 years, Portugal.

"I like to help my parents at the fair or on festivals but sometimes I just want to play like the other children and often I'm tired because it is getting late but I don't want to sleep in the car because it scares me." Lee, age 11 years, Luxembourg.

"My mum is ill with her nerves. She cries, because she gives a bad example to us and she does not want to do that; she wants to laugh again." Sandra, age 9 years, Germany.

"People who haven't got a job have to stay in and sit around so they get depressed and drink." Georgia, age 15 years, England.

"I am absent from lessons very often as I have to do seasonal work with my parents." Ani, age 15 years, Armenia.

I'm bored at home, I would like to work and help my parents with money." Munira, age 21 years, Montenegro.

"My father has no job and therefore no money but I gave him my piggy bank so he won't be sad." Miguel, age 7 years, Portugal.

Children spoke of being separated from their parents who were living abroad in order to earn money, like some other children they were dependent upon relatives, including grandparents:

"I live with my grandparents because my mum and dad went to work abroad. I help my grandparents. In my free time I look after my younger brothers and sisters, because I am the eldest child. My brothers and sisters are still very small and all the time we have to look after them. They are my dolls, I play with them and without this we have no toys at home." Anka, age 10 years, Bulgaria.

"I live with my aunt, and I would like to have my mother come back home, and to have many toys, a new bed and for our home to be renovated." Nastya, age 9 years, Moldova.

"We don't have necessary food and clothes or a television because we don't have parents and my grandmother's pension is not enough for these purchases." Khoren, age 13 years, Armenia.

"I know what it is to be unemployed: it's not having a job and having no income. My mother has no job but my grandparents help and offer me things." João, age 6 years, Portugal.

Children experienced the humiliation of having to beg or ask others for money and assistance:

"I wish dad or mum had work or received social assistance, because it is difficult and humiliating that we always have to beg for money so that we can buy food." Voarem, age 15 years, Montenegro.

“My family lives modestly. My father had a job, but now he is out of a work. He is disabled. He has a credit (loan) for our apartment. Each month when he pays it, we have only 300 euros for everything else. My mother begs at humanitarian organisations to help us survive. It hurts when she doesn't have any euros that she can give me when I go to school so that I can have a treat. My friends have treats, but I never will. I know that we do not have enough money, but I would at least like to be equal to my classmates sometimes.”
Amir, age 13 years, Slovenia.

Children spoke of their own future employment and the issue of working parents:

“I dream of being a magician because I want to make all homes nice and comfortable.”
Fanka, age 9 years, Bulgaria.

“When I grow up I will go abroad for work.” Victor, age 11 years, Moldova.

“I love to sing and dance. I want to finish school faster and go to the USA, earn a lot of money and buy a house, a lot of sweets, a TV and a computer. I want my mother to leave work and not be sick.” Lidia, age 12 years old, Moldova.

“I do not want to have a lot of money because if I spent it there would be no other opportunity for me to get more money than by becoming a prostitute.” Stela, age 12 years, Bulgaria.

“I wouldn't like my mummy to have a job as she has to stay at home and look after us.” Shahara, aged 8 years, England.

The relationship of their parents and even their own relationship to the employment market is clearly a cause of concern and worry for children. Poverty, caused by unemployment and low pay, impacted upon every aspect of the children's lives. Home is perhaps the most important place for a child and their family. It is where they should be most relaxed, safe and happy. It is where they should be able to spend time together, bonding as a family unit and learning to develop loving and stable relationships with others. From this nurturing environment they should grow in confidence and self esteem and be able to integrate fully into the wider society in which they live.

Yet, in talking of their home lives, children revealed how their home environment often set them apart from others, not least because poor children feel ashamed of their home and cannot reciprocate the hospitality that richer children can afford. Food was described as inadequate and in short supply within their home. The physical homes in which the children lived were often experienced as overcrowded, cold and damp, which in turn had an impact upon their physical and mental health and their ability to do homework.

Within their homes they often lacked even simple toys with which to play and which are so essential for their learning and development. Similarly, lack of IT at home limited

their ability to communicate with others and to have access to information to assist them in their studies and so improve their longer-term employment opportunities.

Below are just a few of their observations on home life:

"I would like to live in a house because in my apartment, there are a lot of us. We are tightly packed and it's quite annoying." Lorenzie, age 10 years, France.

"We live in a small cargo-container where we have only one table. After meals my mother cleans the table, covers it with a cloth, only then can I do my homework." Artashes, age 14 years, Armenia.

"We do not have adequate living conditions, the roof is leaking, we can't close the windows, we feel fear while we sleep. In one word we do not feel safe." Goran, age 10 years, Montenegro.

"I wish we had lots of money, then we would always have lots of food and it would not be so cold in our home!" Ivana, age 9 years, Luxembourg.

"I lack food and clothes." Ivan, age 12 years, Moldova.

"I can't have any friends around to play as there is no room in our house." Shahara, age 8, England.

"The water and electricity have been cut off from my home because my parents cannot afford to pay the bills. I am very worried." Mary, age 9 years, Malta.

"We live in a home which is of one room. In the front my uncle made a bulkhead from plywood and nylon. There is no water inside our home but outside there is a fountain which we share with our neighbour." Gegana, age 12 years, Bulgaria.

"I wish our house didn't leak during the winter. I wish it was warm and dry, then we would be healthy, but we are always ill." Avdil, age 6 years, Montenegro.

"At the end of the month we do not have much money and the money we have is needed to buy food." Jessica, age 12 years, Germany.

"I would love to have my own bedroom because I share with my brother and we are squashed. I can't have my friends for sleepovers as there is no room in our flat." Mark, age 7 years, England.

"I don't have the opportunity to make friends. My family lives in one room, I can't invite friends here, the room is small and it is not possible." Voarem, age 15 years, Montenegro.

The neighbourhoods in which poor children lived, were described by them as having under resourced play facilities and were generally areas in which they felt unsafe and threatened. Children were aware of how dangerous the area was and described how it impinged upon their ability to feel relaxed and to sleep at nights:

“Houses next to ours have been left to be ruined and smashed up because people do not have the money to do them up or buy them.” Alan, age 16 years, England.

“Our neighbourhood is funny, in the club they are disguised and playing good music but sometimes I wish I could sleep at night. They make so much noise and I don’t feel secure if their door is open next to my window.” Eva, age 11 years, Luxembourg.

“When there is unemployment people will turn to crime for money which makes the area horrible.” Andrew, age 16 years, England.

Poverty impacted upon the children’s ability to play and take part with others in activities and sports, all of which helps children to develop their sense of belonging; it enables them to learn what is acceptable and unacceptable behaviour within a society. The voices of children speak of their limited access to such opportunities, either through lack of money to join in teams and outings or through the bullying they experience from peers because they are perceived as different or inferior because they do not have the right kit and equipment for such activities.

Children living in poverty are acutely aware that they are different. Not only do they compare themselves to their peers and have that comparison thrust upon them in their day-to-day interaction with others, they see it in the media and particularly through advertising. Second hand, ill-fitting, unfashionable and inadequate clothing for the weather, which may be in need of repair or dirty because the home has no washing machine or easy access to hot water or the family cannot afford detergent – all add up to make children living in poverty different. They stand out as ‘other’ and as such are often ostracized and bullied:

“At Football, in the locker rooms and when our trainer is not there, the bigger one’s are always punching us and being menacing, so we feel scared. But we want to do something, football is the only interesting thing here except for the Atelier (the Caritas day care centre).” Shakira, age 11 years, Luxembourg.

“I wear sports shoes in winter, because I don’t have anything else. For this reason I often become very sick.” Sarikyan, age 11 years, Armenia.

“I train in athletics. It is very difficult for my parents to pay the money for training. We are often without money, and then my mother asks the coach to defer the payment. I don’t go to preparations as we don’t have the money. The coach does not understand that we have money problems and that my mother has nowhere to get more money.” Boris, age 12 years, Slovenia.

“Hobby? Impossible!” Rosaliina, age 15 years, Finland.

“If we just had somewhere to play, and just one ball, that would make me happier than anything else. We’ve never had toys, my little sister always speaks about dolls. I would like to buy her one.” Goran, age 10 years, Montenegro.

"I got two rubles on my birthday, and they were very precious for me. I take them every day with me and keep them in my pocket. I want to live in happiness without any troubles." Lena, age 13 years old, Moldova.

"Why must I go to my mother's home when there is no electricity and water there?" Asen, age 11 years, street child from Bulgaria.

"I am suffering a lot because my mother cannot buy toys that I like. She is always sick and she is following a programme of rehabilitation. She is not working at the moment. I am sad because I am not like the other children." Maria, age 13 years, Malta.

Poor children cannot share their stories of holidays, whether at home or abroad, nor can they talk of trips to theme parks or other places of interest. This reduces their life experiences and reinforces their sense of place in this world, in a non-verbal communication they learn that there are places that poor children and people do not go and people with whom they do not mix. Below the children speak for themselves:

"If we had more money we could also go on holidays and wear modern clothes, then nobody would laugh at us!" David, age 11 years, Luxembourg.

"I would like to go on a road trip with my parents, brother and sister. We never go anywhere, we are always struggling to survive...I wish to go somewhere else and forget all our troubles just for one day". Voarem, age 15 years, Montenegro.

"Aloneness is something that you feel; that you are not important. Nobody asks how you are doing. It hurts." Helmi, age 15 years, Finland.

3. Education, Education, Education

Education is an essential element for 'getting on in life'. School is an environment in which children living in poverty should be able to learn the skills necessary to go on and obtain the qualifications needed to find paid employment and so move onto the path that may lead them out of poverty. Despite this, the mere fact of their poverty can hold them back. Not having the right clothes, the fare for transport to get them to school or even the most basic of essentials, such as a pencil, can impede their progress. Such factors can act as barriers to children already living in poverty ever having a sense of being able to get out of it or of overcoming the hurdles before them. Parents and the home environment may not be able to support the child fully, not necessarily out of neglect, but through such things as parents being unable to afford resources like books and a computer.

"We have no books at home." Petar, age 8 years, Bulgaria.

"I asked my father to buy some stationery for a school mate because he doesn't have money to buy it." Isaac, age 11 Years, Malta.

"I do not go to school, I never went, because I didn't have the right clothing or footwear. I never had money for transportation, textbooks or notebooks. I have to work to help with money. I've lost hope of ever getting an education." Ferdi, age 17 years, Montenegro.

"I take care of my sisters myself, that's why I don't have time to do lessons. We cannot afford kindergarden for them." Garik, age 12 years, Armenia.

"I would like to join a volleyball club, or learn painting, or some other activity. I'd like to have some extra activities, but I know we can't afford it." Munira, age 21 years, Montenegro.

"We live with my grandparents in a two-bedroom apartment. I have two brothers and two sisters. I do not have my own room. We are sleeping with my parents, brothers and sister in one room, Grandma and Grandpa are sleeping in the kitchen. We have no peace, they often quarrel. It is difficult for me to learn in such a situation. Several times my smaller brothers have dirtied my books or pulled out pages." Maja, age 9 years, Slovenia.

"I have planned to be assiduous, that means more assiduous and to go to – what's the name – secondary school." Leo, age 10 years, Germany.

"I want to stay here (at school) forever. I want to stay here, even when I grow up." Michael, age 13 years, Greece.

"Every day I'm telling my mum that I need a rubber and a new pencil, she's telling me that she will buy it but she is always forgetting it and then I get punished but it's not my fault!" Beatriz, age 9 years, Luxembourg.

Children in poverty speak of being bullied by peers; racism; over-crowding at home and not having a quiet space in which to do their homework; not having the money to join in extra-curricula school clubs; activities and trips. The school itself may suffer from being in a poor area with the most capable teachers being less willing to teach there. Added to this the school building being in a poor state of repair and maintenance can also contribute to set the children apart from their peers and lower their sense of self-esteem and confidence.

"When my dad gets a job again we can buy new furniture and he will repair the shower, then I will get a mobile phone and the bullying will be a thing of the past!" Julien, age 11 years, Luxembourg.

"I do not like to go to school because I am an immigrant and it is difficult to integrate. I want to work." Ahmed, age 15 years, Malta.

"Nobody wants to play with me or be my friend because I'm brown, they laugh at me! They are rallying against my mum and then I get very angry. I wish I was big and strong so nobody would hit me!" Sandro – age 10 years, Luxembourg.

"If people at school know you're poor they make you feel like rubbish... and they show off." John, age 9 years, England.

"I am a fostered child and I don't have friends. At school, I have problems concentrating and none of my school mates help me. Some students bully me." Adrian, age 14 years, Malta.

"I do not get on well with my class mates because they do not want to play with me and I am alone." Daniela, age 12 years, Germany.

"When I was a little girl I didn't play; I preferred to suck my finger." Maria, age 17 years Greece.

"Children in the school laugh about me, and sometimes I feel bad. Almost everyone is laughing about me, because my clothes are not nice. Sometimes my clothes smell bad, and I have an ugly hairstyle." Simion, age 11 years, Moldova.

"I know, what it means to be alone. I stand in the school hall, everybody looks at you, but nobody says, 'hello'." Eerik, age 14 years, Finland.

"They are laughing at me because I don't have a Playstation 3 and we can't afford holidays but when I grow up every one of them will see, I'm practising karate and they will be afraid. I will learn to get rich and then nobody will ever laugh at me again!" Lucas, age 10 years, Luxembourg.

"Our school is really good for support. If I was in a mainstream school I would be hiding in the toilets everyday." Laura, age 15 years, England.

"I don't participate in any excursions or events with my classmates because we don't have enough money." Ani, age 16 years, Armenia.

"Our school has no money that's why our schoolyard is so dangerous and boring, when we are visiting other schools they have a beautiful schoolyard and the building is not so old. The heating is so old it is too hot or too cold and when another school is visiting us they are laughing at us. So we don't want visitors anymore!" Killian, age 8 years, Luxembourg.

"I would like it if we didn't always find some dangerous trash, we always find syringes, bullets and condoms on the playground, it sucks!" Sean – age 12 years, Luxembourg.

4. To Conclude

As the children reveal, no two families living in poverty are the same, each is unique, each is precious and each is worthy of respect by virtue of our shared humanity. Yet, as is evident, these children and families struggle to get by in life rather than get on. The children's voices give a glimpse of the complexity in which home, social and school life, along with employment, weave together to create a web of poverty in which children and

of course their families, are suffering. A month in the life of a child is a very long time; ask any parent whose child is on school holiday or any child who is just bored. The price paid for the growing divide between the rich and the poor within Europe is paid most heavily by the most vulnerable – not least our children and the generations to come. Caritas Europa believes that we have the ability to address the need; now more than ever we need the will to do so. In 21st Century Europe, tackling child poverty should be a priority, to talk of the rights of children is not enough, we need to make rights a reality and we need to give children what we owe them: ‘Mankind owes to the child the best it has to give’.²

2 United Nations Declaration of the Rights of the Child. 20th November, 1959.

Les jeunes « NEET »

GEORGES METZ

Dans de nombreux pays européens les jeunes sont confrontés à des difficultés pour réussir leur transition de l'école vers la vie professionnelle. L'augmentation du taux de chômage des jeunes témoigne de cette évolution. Cependant une autre réalité est désormais de plus en plus thématisée, à savoir celle des jeunes restant inactifs c'est-à-dire ni inscrits dans une école, ni en formation, ni dans une situation d'emploi. L'acronyme « NEET – not in employment, education or training », utilisé d'abord dans le Royaume-Uni pour désigner ces jeunes, est désormais bien ancré dans le discours politique au niveau européen.

Depuis que le taux des NEET fait partie des indicateurs dans les *Enquêtes Forces de Travail* dans l'Union européenne, ce groupe de jeunes, dont une partie est particulièrement vulnérable, est devenu visible et ainsi un enjeu politique. L'attention accrue à ce groupe de jeunes peut encore être expliquée par la coopération accrue des administrations publiques.¹

Concept imprécis

Selon Eurostat, l'indicateur « jeunes NEET » *représente les jeunes âgés de 15 à 24 ans qui satisfont les conditions suivantes : (a) ils ne sont pas employés (c.-à-d. au chômage ou bien inactifs selon la définition du Bureau international du travail) et (b) ils n'ont pas suivi d'études ou de formation dans les quatre semaines précédant l'enquête. Les données sont exprimées en pourcentage de la population totale du même groupe par âge et sexe, de laquelle sont exclus les jeunes n'ayant pas donné de réponse à la question sur la participation à l'éducation et à la formation, et en variation (en points de pourcentage) sur une période de 3 ans.*²

A priori la définition semble claire et pourtant le concept même de NEET fait l'objet de critiques qui sont bien résumées dans deux rapports récents de l'Université de Luxembourg.³ En effet, sous la dénomination « NEET », se retrouvent des jeunes ayant des situations et besoins très différents. Il est certain que parmi les NEET figurent des jeunes, qui bien qu'ils

1 Milmeister & Berg (2012), p. 53.

2 Eurostat (2014b).

3 Milmeister P., Heinen, Milmeister M. & Willems (2013); Milmeister & Berg (2012).

ne fassent pas partie de l'une des deux catégories « élève » ou « emploi », n'ont nullement besoin d'un soutien quelconque. Un autre groupe est celui des jeunes qui sont classés NEET, mais qui bénéficient d'un encadrement approprié à leur situation.

La *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, qui a fourni une analyse assez complète de la situation en Europe, a défini cinq sous-groupes de NEET⁴ :

- demandeurs d'emploi conventionnels : ce sous-groupe le plus large peut être subdivisé en chômeurs de courte et de longue durée ;
- indisponibles : parmi eux les jeunes avec handicap, malades ou ayant des obligations familiales ;
- désengagés : les jeunes qui ne sont ni à la recherche d'un emploi ou d'une formation sans être privés de ces possibilités par une maladie ou un handicap. Parmi eux se trouvent des jeunes découragés et des jeunes ayant des modes de vie dangereux et asociaux ;
- à la recherche d'opportunités : jeunes qui sont activement à la recherche d'un emploi ou d'une formation, mais qui attendent une opportunité adaptée à leurs qualifications et compétences ;
- NEET volontaires : jeunes voyageant ou engagés dans des activités non rémunérées tels que projets artistiques.

Même si ces catégories peuvent être discutées, elles reflètent des niveaux de vulnérabilité et de précarité différents et donnent une idée plus précise du phénomène. L'Université de Luxembourg⁵ a établi un tableau reprenant différents exemples d'inactivité et d'exclusion au Luxembourg :

Source	Année	Groupe	Âge	Effectif	Source
EFT	2009	« inactifs »	15-24	3.145	Seule une partie de ces inactifs sont vulnérables. Une information sur la durée de l'inactivité fait défaut. Comprend probablement des actifs.
IGSS	2012	Bénéficiaires du RMG	15-24	270	Les bénéficiaires du RMG, particulièrement ceux âgés de moins de 25 ans sont à considérer comme groupe à risque.
IGSS	2012	Assurés volontaires	15-24	193	Inactifs mais pas nécessairement à risque.
IGSS	2012	Service volontaire	15-24	171	A priori inactifs car ni en emploi ou formation, pas nécessairement vulnérables.
IGSS	2012	Soldats volontaires	15-24	434	A priori inactifs car ni en emploi ou formation, pas nécessairement vulnérables.
IGSS	2012	Assurance dépendance	< 20	735	Jeunes avec problèmes de santé. Groupe à risque pour inactivité et exclusion sociale.

4 Mascherini, Salvatore, Meierkord & Jungblut (2012).

5 Milmeister P., Heinen, Milmeister C. & Willems (2013), p. 60.

Source	Année	Groupe	Âge	Effectif	Source
MEN	2012	EDIFF	-	793	Jeunes dans l'éducation différenciée. Groupe à risque pour inactivité future.
JDH	2010	Toxicomanes encadrés	< 25	67	Jeunes toxicomanes. Groupe à risque pour inactivité et exclusion sociale.
CRP-Santé	2007	Sans domicile fixe	18-34	350	Les sans domicile fixe risquent en-dehors de l'inactivité également l'exclusion sociale.
STATEC	2011	Maternité précoce	< 20	109	La maternité précoce est un facteur de risque pour décrochage scolaire et inactivité.

Une autre faiblesse du concept « NEET » est son imprécision. En effet, d'une étude à l'autre les définitions changent au niveau de la prise en compte de la période d'inactivité. Dans l'*Enquête Forces de Travail (EFT)*⁶, on prend en compte une inactivité de 4 semaines, dans d'autres enquêtes la durée est plus longue. Or, une inactivité à un moment donné ne doit pas nécessairement être interprétée comme problématique et les chercheurs exigent de mener des études longitudinales pour explorer davantage le phénomène.

En tenant compte des différents cas de figure certains chercheurs vont jusqu'à estimer que le nombre de jeunes NEET en situation vulnérable est inférieur à 1.000 au Luxembourg⁷. Cependant ce chiffre paraît trop optimiste puisque rien que le SNJ n'a enregistré plus de 1.000 candidats à un Service volontaire d'orientation en 2012/2013, comme nous allons le montrer ci-dessous.

Enfin, le concept « NEET » ne tient pas compte des jeunes scolarisés ou en situation d'emploi, mais se trouvant toutefois dans une situation précaire : par exemple des jeunes qui ont un contrat à durée déterminée ou qui se trouvent dans une voie de qualification qui n'offre pas beaucoup de perspectives. De plus, en se concentrant sur les seuls NEET, on risque de perdre de vue d'autres problématiques. La discussion sur les NEET risque d'occulter d'autres thèmes comme le décrochage scolaire ou le chômage des jeunes. Cette critique est assez répandue dans le milieu des chercheurs.

Un concept malgré tout utile

Malgré ces critiques, le concept « NEET » est utilisé de plus en plus par les décideurs politiques. L'avantage du concept est qu'il élargit le champ de vision au-delà des seuls demandeurs d'emploi. Selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)⁸, plus que la moitié des jeunes NEET ne seraient même pas à la

6 STATEC (2013).

7 Milmeister & Berg (2012), p. 47.

8 OCDE (2013).

recherche d'un emploi, le taux de chômage des jeunes ne suffit donc pas à mesurer l'ampleur de l'inactivité.

Un autre avantage est que le taux est calculé par rapport à la population totale d'une tranche d'âge alors que le taux de chômage n'est défini qu'à partir du nombre de demandeurs d'emploi et du nombre de personnes en situation d'emploi. Le concept peut donc être utilisé pour mesurer le nombre de tous les jeunes inactifs.

Finalement le fait de pouvoir décrire l'inactivité par un indicateur allant plus loin que le taux de chômage permet d'attirer l'attention des responsables politiques à des risques d'exclusion variés. La Garantie pour la jeunesse promue par l'Union européenne *vise à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer une offre de qualité pour un emploi, une formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement ou la perte de leur emploi. Dans sa recommandation, le Conseil de l'Union européenne insiste sur la nécessité d'offrir des mesures d'activation aux NEET, y compris les jeunes en décrochage ; ceci afin de les ramener vers le système éducatif, la formation ou le marché du travail le plus rapidement possible et réduire le risque de pauvreté et d'exclusion sociale*⁹.

Un groupe-cible peu connu

Au niveau des chiffres, Eurostat (EFT UE)¹⁰ relève pour le Luxembourg et pour l'année 2011 un taux de NEET de 4,8% dans la tranche d'âge de 15 à 24 ans, ce qui correspondrait à 3.000 jeunes. Ce taux figure parmi les plus faibles de toute l'Europe. Cependant, vu les imprécisions évoquées ci-dessus et vu que, statistiquement parlant, le groupe des NEET reste un groupe résiduel, il faut rester prudent quant à l'interprétation des chiffres.

En effet, des questions se posent à la fois au niveau quantitatif et au niveau qualitatif. On peut se demander si le taux relevé par Eurostat est exact, vu le caractère limité du phénomène. Est-ce que ce pourcentage peut être confirmé par une analyse plus fine ? En outre, Eurostat prend en compte l'inactivité d'une personne à un moment donné sans considérer la période d'inactivité ou les perspectives du jeune. En-dehors de ces considérations, on n'a aucune idée de la proportion des jeunes ayant véritablement besoin d'un soutien particulier.

Malheureusement, on ne peut pas s'orienter à des travaux de recherche menés dans d'autres pays. Le phénomène des NEET reste peu exploré et, s'ils existent, les concepts sous-jacents aux études peuvent aussi varier fortement d'un pays à l'autre. De plus, le Luxembourg a quelques particularités bien connues comme la taille réduite de la population,

9 Conseil de l'Union européenne (2013), paragraphe (11).

10 Eurostat (2014a).

l'afflux important d'immigrants, le nombre de jeunes suivant l'enseignement secondaire à l'étranger,

L'expérience du Service national de la jeunesse

Jusqu'en décembre 2013, le Service national de la jeunesse (SNJ) était sous l'autorité du Ministre de la Famille et de l'Intégration, donc du ministère en charge de différentes mesures sociales. En 2006, année où des chiffres alarmants sur des jeunes inactifs avaient été publiés et étaient relevés par le Premier ministre dans la Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays¹¹, la ministre de la Famille et de l'Intégration avait incité le SNJ à développer des propositions de mesures concrètes pour des jeunes inactifs. Cette demande était une conséquence des résultats encourageants obtenus dans le cadre de mesures d'accompagnement par le SNJ de jeunes sous contrat d'auxiliaire temporaire. Cette mesure avait été réalisée à partir de l'année 1999 en coopération avec les maisons de jeunes¹².

Suite à cette demande, le nouveau programme « SVO – Service volontaire d'orientation », calqué sur un programme assez semblable allemand, appelé « Freiwilliges soziales Orientierungsjahr » était développé. Un service volontaire est une activité à temps plein qui peut avoir une durée allant de trois mois à douze mois. Les volontaires bénéficient d'une affiliation aux assurances sociales et d'un argent de poche. L'activité elle-même se déroule dans l'une des 150 organisations partenaires dont la majeure partie relève du domaine social. Il s'agit par exemple de maisons de retraite, d'instituts pour personnes avec handicap ou de structures du secteur socio-éducatif. Pendant leur service volontaire, les jeunes se voient confiés des tâches adaptées à leur capacités et intérêts tout en étant encadrés sur place par un tuteur. L'activité est une première prise de contact avec le monde professionnel. En plus du tuteur, les jeunes sont suivis par un référent du SNJ qui a comme mission de préparer avec le jeune un plan d'avenir concret pour le temps après le service volontaire. L'objectif du programme est de proposer une mesure concrète pour sortir ces jeunes de l'inactivité, de les préparer à un retour à l'école ou une formation qualifiante, voire de les guider vers l'emploi.

L'originalité du programme consiste dans son approche. Le SNJ étant une structure active dans le domaine extrascolaire et connu pour des projets dans le domaine des loisirs, est perçu différemment que par exemple l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM), ou les services de l'éducation qui doivent adopter à certains égards des approches

¹¹ Juncker (2006).

¹² Bodeving (2006).

plus strictes. D'autre part, le recrutement se fait à travers différents services partenaires comme par exemple l'Action locale pour jeunes (ALJ) ou les services scolaires comme les Services de Psychologie et d'Orientation Scolaires (SPOS), mais aussi à travers les maisons de jeunes, qui ont des contacts réguliers avec des jeunes inactifs. Finalement le SNJ cherche le contact direct avec les jeunes au niveau local à travers des sessions d'information. Il s'agit d'une prise de contact informelle qui fait que certains jeunes éprouvent moins de difficultés à franchir le pas et demander du soutien.

Les référents du SNJ essaient de se faire une idée aussi complète que possible de la situation du jeune. Il ne s'agit pas seulement de regarder leur niveau de formation, mais encore de mieux comprendre leur contexte social et leurs intérêts individuels. Le cas échéant, les référents conseillent aux jeunes de s'adresser à des services aussi divers que les services de logement, services sociaux, médicaux, La prise en compte de l'ensemble de la situation du jeune constitue une autre caractéristique du programme.

Le rôle du SNJ n'est pas celui d'un spécialiste de l'orientation ou de prestataire de services sociaux, mais surtout d'accompagnateur personnel, qui aide le jeune à identifier et à approcher les services spécialisés qui peuvent l'aider à résoudre ses problèmes parfois multiples.

Même l'approche envers le jeune est très flexible, le programme est régi par des règles claires : avant de pouvoir s'engager comme volontaire, les candidats doivent suivre un parcours pendant lequel sont effectués une session d'information portant sur les droits et devoirs du jeune, un bilan de la situation personnelle du jeune, une présentation des différentes possibilités de missions de volontariat. A l'issue de ce parcours, le jeune doit faire des démarches propres, il doit se présenter auprès des organisations d'accueil potentielles et mener des entretiens avec les tuteurs. En cas d'accord, l'engagement est formalisé par une convention de volontariat. L'initiative propre du jeune et le libre choix de son lieu d'engagement est une caractéristique importante du service volontaire.

Ce programme a démarré en 2008 et a connu dès son début un grand succès auprès des jeunes, ceci malgré le fait que le service volontaire d'orientation n'ait pas fait l'objet d'une promotion à large échelle¹³. En effet, le SNJ n'a pas opté pour une telle publicité pour ne pas dévier les jeunes de leur scolarité. Pour l'année scolaire 2012/2013, le SNJ a compté plus que 1.000 candidatures dont une majorité de jeunes qu'on peut qualifier de NEET. De 2008 à 2013, près de 800 jeunes ont participé à ce programme dont près de 250 volontaires pendant l'année scolaire 2012/2013, année où le rythme de croisière a été atteint.

13 Service National de la Jeunesse (2011).

Dans le contact avec les jeunes, plusieurs éléments ont interpellé les responsables. D'abord, il paraît que les jeunes s'adressant au SNJ ne s'adressent pas à d'autres services comme l'ADEM ou l'ALJ. Dans les échanges avec ces services on a dû constater qu'il n'y a que peu de recoupements. Ceci pourrait confirmer certaines recherches selon lesquelles une partie des NEET n'ont pas accès aux services et bénéfices sociaux, ceci pour des raisons variées liées par exemple à leur origine, leur biographie ou leurs connaissances des systèmes sociaux. Un deuxième constat est que les situations personnelles des jeunes sont très différentes allant de jeunes à niveau de vulnérabilité faible jusqu'à des cas de problématiques multiples et complexes. Une partie des jeunes a besoin de solutions sur mesure. Finalement, pour certains jeunes le SVO n'est pas la bonne réponse à leurs problèmes, ils ont besoin d'autres mesures plus adaptées à leur situation personnelle.

La conclusion est qu'il faut adopter une approche globale du phénomène des NEET et surtout mieux connaître le groupe-cible pour pouvoir à terme proposer des mesures appropriées. Combien parmi les 3.000 jeunes ont effectivement besoin d'aide ? Quels sont les différents profils de jeunes, notamment en termes de besoins en mesures ? Etudier de manière plus approfondie le profil des NEET est une recommandation récurrente faite par différentes études.

Premières pistes pour mieux connaître les NEET

En-dehors des travaux de l'Université de Luxembourg évoqués ci-dessus, le SNJ a fait réaliser en 2010 une étude par le *Deutsches Jugendinstitut* (DJI)¹⁴. Bien que d'étendue limitée, l'étude qui comprenait une enquête qualitative auprès de jeunes candidats au SVO et volontaires, a donné quelques résultats intéressants sur le profil des jeunes. Ainsi on a par exemple constaté une proportion élevée de jeunes issus de ménages dont aucun des parents n'était en situation d'emploi. En outre, le pourcentage de jeunes vivant dans des ménages monoparentaux est significativement plus élevé que la moyenne nationale. Finalement, un grand nombre des jeunes est confronté à des problèmes multiples. Ces résultats correspondent en bonne partie à ceux que le DJI a obtenus lors d'enquêtes semblables menées en Allemagne.

Cependant, l'étude était bien trop limitée ce qui a mené le SNJ à chercher des partenaires pour mener une enquête plus approfondie.

¹⁴ Kestler, Gaupp & Lex (2010).

Projet d'une étude sur les NEET 2013-2015

Actuellement un projet de recherche réalisé en partenariat avec l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) est en cours. L'objectif de cette étude est de répondre aux lacunes des connaissances décrites ci-dessus.

Dans une première étape, il s'agit de constituer une base de données dynamique des NEET à partir des données administratives existant au Luxembourg. En combinant les données de l'IGSS, de l'ADEM, du Ministère de l'Education et du Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (CEDIES) qui gère les étudiants dans l'enseignement supérieur, on va pouvoir constituer la population des NEET à un moment donné. Le 31 septembre 2010 a été choisi comme point de départ.

Dans la suite, le statut de ces personnes aux dates 3/2011, 9/2011, 3/2012, 9/2012, 3/2013,... sera vérifié. Cette actualisation semestrielle permettra de mesurer la persistance dans le statut de NEET et de reconstruire les trajectoires des jeunes. Cette analyse des trajectoires des jeunes NEET constitue l'une des originalités du projet. Seule une telle étude longitudinale peut donner les informations nécessaires à la compréhension du phénomène des NEET.

Le projet prévoit en outre de mener 2.000 entretiens individuels une fois les jeunes identifiés. Ceci permettra d'affiner le profil des jeunes. La publication du rapport final de l'étude est prévue pour l'automne 2015.

Perspectives

Il est important de préciser que si les données administratives sont satisfaisantes pour identifier les NEET, il sera possible d'actualiser la base NEET à intervalles réguliers de manière à avoir une image récurrente et continue de l'évolution des NEET dans le temps. Cette base deviendra un outil de monitoring indispensable pour l'analyse des NEET. Elle pourra permettre à terme de mener des études longitudinales sur les jeunes NEET, études qui font actuellement défaut.

Alors que le SNJ s'est engagé pour la présente étude qui couvrira donc la période 2010-2013, une reconduction du projet par l'Observatoire de l'emploi peut être envisagée.

De cette manière, l'on suivra l'une des conclusions du Rapport national sur la situation des jeunes¹⁵, publié en 2010, qui recommande de réaliser des études longitudinales des parcours d'intégration professionnelle des jeunes.

15 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2010).

Quelles solutions pour répondre au phénomène des NEET ?

Afin d'assurer que l'étude aura aussi un impact concret au niveau politique, les principaux ministères concernés par la problématique des NEET sont associés à l'étude, notamment à travers un comité de pilotage à géométrie variable. Donc si au fil des travaux on découvrira des problématiques inconnues jusqu'ici, d'autres acteurs-clé au sein du comité de pilotage pourraient être associés.

A l'issue de l'enquête, il s'agira de mettre en relation les besoins constatés auprès des jeunes avec les mesures déjà existantes. Il est clair qu'un seul service ne peut répondre à l'ensemble des problématiques. Vu que le groupe-cible est très hétéroclite, il faut aussi une large panoplie de mesures appropriées. La *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* formule six recommandations au niveau des mesures à prendre :

- Les mesures doivent être diversifiées, répondant aux différentes problématiques auxquelles font face les jeunes. Une attention particulière doit être accordée aux jeunes vulnérables, accumulant des difficultés multiples.
- Il faut tenir compte de l'état de préparation du jeune à prendre un emploi. Certains jeunes doivent d'abord résoudre des problèmes personnels avant de pouvoir intégrer le marché du travail.
- Il ne suffit pas de proposer des solutions ponctuelles, mais il faut viser le long terme. Ceci inclut une qualification des jeunes afin qu'ils puissent intégrer le marché du travail.
- Il faut assurer la participation d'une large panoplie d'acteurs pour développer les mesures appropriées. Il s'agit notamment d'associer les employeurs et leurs représentants.
- Les solutions doivent être centrées sur le client et non sur les promoteurs des mesures, ce qui signifie par exemple qu'il faut développer des voies d'apprentissage sur mesure et non de masse.
- Pour être efficaces, les politiques doivent être innovantes. Il s'agit de développer de nouvelles manières, dont le travail en milieu ouvert (« outreach youth work ») doit faire partie, pour atteindre le groupe-cible des jeunes désengagés, alors que des campagnes à plus large échelle peuvent être utiles pour promouvoir les services d'emploi plus universels.

Conclusion

Le phénomène des jeunes inactifs n'est pas nouveau en soi, mais en travaillant davantage avec le concept « NEET » et notamment en intégrant un indicateur sur les NEET dans l'*Enquête Forces de Travail*, les responsables politiques sont davantage sensibilisés à la question. Les jeunes NEET constituent un groupe très hétérogène et peu étudié. On sait dire ce que ces jeunes ne sont pas, mais pas qui ils sont.

L'inactivité prolongée entraînant des conséquences négatives au niveau de l'employabilité, de la santé et des comportements, la question des NEET représente aussi un enjeu au niveau financier : la *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* a calculé un coût par NEET de 18.000 euros et estimé le coût annuel pour le Luxembourg à 122 millions d'euros. Il s'agit également d'un enjeu pour notre société vu que l'inactivité a un impact négatif sur la participation des jeunes à la vie sociale et politique. L'enjeu pour notre cohésion sociale est majeur.

Bibliographie

BODEVING, CLAUDE (2006) : Accès des jeunes à la vie professionnelle. Pratiques pédagogiques d'insertion du secteur jeunesse.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2013) : Recommandation du Conseil de l'Union européenne du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:FR:PDF>.

EUROSTAT (2014a) : European Union Labour Force Survey (EU LFS). <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs> (Dernière mise à jour 27.01.2014).

EUROSTAT (2014b) : Jeunes sans emploi et ne participant pas à l'éducation et à la formation, par sexe, âge et niveau d'éducation atteint [yth_empl_160]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_160&lang=fr (Dernière mise à jour: 17-02-2014).

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2006) : Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2006 (traduction française). Discours publié le 17.05.2006. <http://www.gouvernement.lu/1817671/traduction-francaise-2006?context=519177>.

KESTLER, JOHANNES & GAUPP, NORA & LEX, TILLY (2010) : Der freiwillige Orientierungsdienst in Luxemburg. DJI, München.

MASCHERINI, MASSIMILIANO & SALVATORE, LIDIA & MEIERKORD, ANJA & JUNGBLUT JEAN-MARIE (2012) : NEETs. Young people not in employment, education or training : Characteristics, costs and policy responses in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

MILMEISTER, PAUL & BERG, CHARLES (2012) : NEETs in Luxemburg : Explorative Studie zu Konzept Phänomen, mit Einschätzung von Akteuren aus dem Jugendbereich. Université de Luxembourg, ISBN 978-2-87971-823-1.

MILMEISTER, PAUL & HEINEN, ANDREAS & MILMEISTER, MARIANNE & WILLEMS, HELMUT (2013) : Jugendliche Risikolagen im Übergang zwischen Schule und Beruf. Service National de la Jeunesse, ISBN 978-2-9599740-7-6.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2010) : Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg. <http://www.mfi.public.lu/publications/RapportNationalSituationJeunesse/RapportIntegral.pdf>. ISBN : 978-2-87994-027-4.

OCDE (2013) : Social policies for youth: bridging the gap to independence. Scoping paper (26.11.2013).

SERVICE NATIONAL DE LA JEUNESSE (2011) : Service volontaire pour jeunes 2008-2010. Évaluation intermédiaire à l'attention de la Chambre des Députés.

STATEC (2013) : Enquête sur les forces de travail. <http://www.statistiques.public.lu/fr/enquetes/espace-menages/forces-travail/> (Dernière mise à jour le : 08-10-2013).

Jugendarbeitslosigkeit in Luxemburg und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft

PIERRE WEIMERSKIRCH

*„Der Jugend gehört die Zukunft – aber eben erst die Zukunft.“
Kurt Sontheimer (deutscher Politologe)*

I. Einleitung

Jung sein bedeutet Pläne für die Zukunft zu schmieden und sich auf das Erwachsenenleben vorbereiten. Jeder junge Mensch möchte soziale und wirtschaftliche Unabhängigkeit erlangen, um sich dadurch eine Perspektive für die Zukunft zu schaffen. Vielen jungen Menschen gelingt der Übergang in die Unabhängigkeit nicht immer wie gewünscht. Der Übergang von der Ausbildung in die Arbeitswelt ist häufig mit Umwegen oder Hürden verbunden: Nach dem Schul- oder Universitätsabschluss die erste Arbeitsstelle zu finden, wird in der heutigen Gesellschaft immer problematischer. Noch schwieriger haben es junge Schulabbrecher, weil die Ansprüche von Arbeitgebern wachsen und ohne Schulabschluss hat man kaum noch Chancen auf einen Job. Die Angst vor der Erwerbslosigkeit bestimmt vermehrt das Leben junger Menschen.

Die neue Luxemburger Regierung hat im Koalitionsabkommen weitere Maßnahmen angekündigt, um der Problematik der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Die Auswirkungen auf die Gesellschaft sind nicht absehbar und bedürfen genauerer Betrachtung, wie in diesem Artikel gezeigt werden soll.

Für ein besseres Verständnis der Thematik werden zunächst die wichtigsten Begriffe erläutert. Anschließend wird ein kurzer Blick auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Luxemburg geworfen. Im folgenden Kapitel werden die Auswirkungen der Jugendarbeitslosigkeit auf die Luxemburger Gesellschaft durchleuchtet.

Die Jugendarbeitslosigkeit hat zum einen Auswirkungen auf das Individuum, jedoch auch auf das Umfeld der betroffenen Menschen, wie beispielsweise deren Familien. Auch Staat und Wirtschaft müssen mit den Folgen der Jugendarbeitslosigkeit umgehen und gemeinsam versuchen dieses Problem bestmöglich sowie schnellstmöglich zu beheben. Der Großteil der Auswirkungen, die nachfolgend in dieser Arbeit erörtert werden, dienen

als Ansatzpunkte und sind als Denkanstoß gedacht. Die Ausarbeitungen der in dieser Arbeit aufgezeigten Folgen der Jugendarbeitslosigkeit erheben keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellen aufgrund der vielfältigen Ursachen lediglich einen Auszug aus einer Fülle von Konsequenzen für die Gesellschaft dar.

Die gravierendsten und relevantesten Aspekte mit besonderem Blick auf die für Luxemburg zentralsten Teilaspekte werden vorgestellt. Die meisten Befunde sind ebenfalls auf andere Länder übertragbar. In Kapitel V wird schlussendlich auf einige daraus resultierende mögliche Lösungsansätze verwiesen. Auch hier kann nur beispielhaft aufgezeigt werden, wo es mögliche Ansätze gibt.

II. Arbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit

Nachfolgend werden einige für diesen Beitrag zentrale Begriffe definiert. Wirft man einen Blick in die einschlägige Literatur, erkennt man sofort, dass schon bei dem Begriff Arbeitslosigkeit unterschiedliche definitorische Ansätze gewählt werden.

Der deutsche Soziologe Karl-Heinz Hillmann definiert Arbeitslosigkeit wie folgt:

„Arbeitslosigkeit bezeichnet im Gegensatz zur Vollbeschäftigung den Zustand, in dem Arbeitsfähige und -willige keine angemessen entlohnenden und zumutbaren Arbeitsplätze finden.“¹

Interessant bei dieser Definition ist, dass Hillmann eine angemessene Entlohnung und die Zumutbarkeit als zentrale Merkmale der Jugendarbeitslosigkeit benennt. Ganz anders sieht dies aus, wenn man sich die Definition des deutschen Politikwissenschaftlers Manfred Schmidt vor Augen führt:

„Arbeitslosigkeit ist allgemein der Überschuss des Arbeitsangebots relativ zur Nachfrage.“²

Soziale Aspekte kommen in dieser Definition nicht vor, sie ist rein ökonomischer Natur; Angebot und Nachfrage von Arbeitskräften sind hier die ausschlaggebenden Faktoren.

Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man Arbeitslosigkeit als Mangel an Arbeitsplätzen für Arbeitsfähige und Arbeitswillige. Da das Hauptaugenmerk im vorliegenden Beitrag auf der Jugendarbeitslosigkeit liegt, wird diesem Begriff eine größere Aufmerksamkeit gewidmet.

1 Hillmann (2007), p. 45.

2 Schmidt (2004), p. 42.

Eurostat³ operiert mit zwei verschiedenen Indikatoren, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bestimmen: die Jugendarbeitslosenquote und der Jugendarbeitslosenanteil.

Die Jugendarbeitslosenquote ist der Quotient aus der Zahl der arbeitslosen 15-24-Jährigen und der Erwerbspersonen der gleichen Altersklasse. Demnach gibt die Arbeitslosenquote keine Auskunft über den Prozentsatz der Arbeitslosen im Alter von 15 bis 24 Jahren.

Im Gegensatz dazu ergibt sich der Jugendarbeitslosenanteil aus dem Quotienten aus der Zahl der arbeitslosen 15-24-Jährigen und der Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis 24 Jahren. Der Prozentsatz der Jugendarbeitslosenquote ist demnach immer höher als der des Jugendarbeitslosenanteils.

In einem mathematischen Gleichnis würde man die beiden Begriffe wie folgt operationalisieren:

$$\text{Jugendarbeitslosenquote} = \text{Arbeitslose 15-24 Jahre} / \text{Erwerbspersonen 15-24 Jahre}$$

$$\text{Jugendarbeitslosenanteil} = \text{Arbeitslose 15-24 Jahre} / \text{Bevölkerung 15-24 Jahre}$$

In diesem Beitrag wird unter Jugendarbeitslosigkeit die Arbeitslosigkeit der Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren verstanden. Ursachen für Jugendarbeitslosigkeit sind unter anderem die angeschlagene Wirtschaftslage nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie das oft kritisierte Bildungssystem. Da sich dieser Beitrag allerdings nicht mit den Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit beschäftigen soll, werden jene an dieser Stelle nicht ausführlicher thematisiert.

Die Studentenorganisation Unel (Union Nationale des Étudiant-e-s du Luxembourg) weist in einem Schreiben auf ein Paradoxon hin:

„Unsere Generation sieht sich mit einem Paradox konfrontiert: Noch nie war eine Generation so gut ausgebildet und so gut auf den Arbeitsmarkt vorbereitet wie die unsere, gleichzeitig ist es jedoch gerade unsere Generation die mit dem unerbittlichen und prekärsten Arbeitsmarkt seit der Nachkriegszeit konfrontiert ist.“⁴

Auch Luxemburg steckt vermehrt in der Bredouille des so genannten „Mismatches“. Damit ist die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage der Arbeit gemeint. Dies führt dazu, dass viele junge Arbeitnehmer zwangsweise befristete Arbeitsplätze, oft unter teilweise prekären Arbeitsbedingungen, annehmen müssen. Dies hat einen maßgeblichen Einfluss auf die Zukunft der jungen Generation.

³ Eurostat (2013), p. 1.

⁴ Unel (2013), p. 2.

III. Jugendarbeitslosigkeit in Luxemburg

In den Staaten der Europäischen Union ist die Jugendarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren stetig angestiegen. Aus diesem Grund haben Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten im November 2013 die sogenannte Jugendgarantie verabschiedet. Diese soll arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren in der EU binnen vier Monaten nach Beendigung ihres Abschlusses ein Angebot für einen Job, eine Ausbildung oder zumindest einen Praktikumsplatz zusichern.

Im europäischen Vergleich der Jugendarbeitslosigkeit platziert sich Luxemburg mit 18,2 Prozent⁵ (Stand April 2013) im hinteren Feld. Spitzenreiter in Europa sind mit Griechenland (62,5 Prozent), Spanien (56,4 Prozent) und Portugal (42,5 Prozent) drei EU-Süd-Staaten. Schlusslichter sind die Niederlande (10,6 Prozent), Österreich (8,0 Prozent) und Deutschland (7,5 Prozent).

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Luxemburg in den vergangenen 20 Jahren um mehr als 15 Prozentpunkte gestiegen. Im Jahr 1992 lag sie noch bei 3,7 Prozent, im Jahr 1999 bereits bei immerhin 6,8 Prozent. Nach der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise lag die Jugendarbeitslosigkeit in Luxemburg bei 17,9 Prozent, mittlerweile liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei 18,8 Prozent. Führt man sich die oben eingeführte Methode zur Bestimmung der Jugendarbeitslosenquote noch einmal vor Augen, muss man diesen hohen Anstieg jedoch teilweise relativieren.

Die Jugendarbeitslosenquote ist vor allem deshalb so stark gestiegen, weil der Anteil der Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 24 Jahren geringer wurde. Im Gegensatz dazu ist die absolute Zahl der jungen Erwerbslosen nicht so stark gestiegen. Demnach ist der Quotient aus beiden Anteilen dementsprechend gewachsen. Zum einen durch den demografischen Wandel und zum anderen wegen der längeren Ausbildungsphasen. Viele Luxemburger absolvieren nach der Schule noch ein Studium, wodurch sie erst später in den Arbeitsmarkt übergehen. Schaut man sich beispielsweise die Arbeitslosigkeit bei der Altersgruppe der 15 bis 29-Jährigen an, so liegt diese bei „nur noch“ 10,9 Prozent.

Im Jahr 2012 lag die Arbeitslosigkeit bei Frauen in Luxemburg im Alter zwischen 15 und 24 Jahren bei 18,6 Prozent, die der Männer bei 18,9 Prozent. 36,2 Prozent der Menschen in Luxemburg, die 2010 arbeitslos waren, hatten im darauffolgenden Jahr jedoch wieder einen Job. Der EU-Durchschnitt liegt für den gleichen Zeitraum bei immerhin 26,9 Prozent⁶.

⁵ Alle Zahlen, die in Kapitel III ausgewiesen werden, stammen von Eurostat.

⁶ STATEC (2013), p. 142.

In der Europäischen Union ist einer von zehn im Alter zwischen 15 bis 24 Jahren arbeitslos. In Luxemburg ist es „nur“ rund jeder Zwanzigste. In Luxemburg sind zwei Drittel der jungen Erwachsenen ökonomisch inaktiv⁷.

Wie Reiff in einem Beitrag für den „forum“ schrieb, gilt es die Zahlen mit Vorsicht zu genießen, insbesondere wenn man sie mit anderen Ländern vergleicht:

„Il ressort de ces quelques considérations que l'interprétation des taux de chômage des jeunes et leur comparaison internationale doivent se faire avec beaucoup de prudence et nécessitent des connaissances approfondies du système éducatif et du marché du travail des pays analysés.“⁸

Im europäischen und internationalen Vergleich steht Luxemburg noch recht positiv da. Dennoch darf sich keinesfalls auf den Lorbeeren ausgeruht werden. Es gilt den negativen Trend der vergangenen Jahre zu stoppen und an den richtigen Schrauben zu drehen, damit Luxemburg zukunftsfähig bleibt und eigene Arbeitskräfte im Land gewinnen kann.

IV. Auswirkungen der Jugendarbeitslosigkeit

Nachdem im vorangegangenen Kapitel wichtige Begrifflichkeiten geklärt wurden und ein Blick auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in Luxemburg geworfen wurde, sollen in diesem Kapitel die Auswirkungen der Jugendarbeitslosigkeit dargestellt werden. Mit Jugendarbeitslosigkeit bringt man meist eine doppelte Gefahr in Verbindung: Einerseits stellt die hohe Anzahl an jungen Arbeitslosen eine Gefahr für den sozial-ökonomischen Zusammenhalt der Gesellschaft dar. Andererseits befürchten einige Experten, dass die Arbeitslosigkeit langfristig dazu führen kann, dass das Selbstwertgefühl und das Wohlbefinden junger Menschen nachhaltig beschädigt werden.

Die Auswirkungen der Jugendarbeitslosigkeit sind sehr vielfältig und vielseitig. Nachfolgend werden einige dieser Auswirkungen beispielhaft beschrieben und kommentiert. Im vorliegenden Beitrag können jedoch, wie bereits zu Beginn angesprochen, nicht sämtliche Folgen erörtert werden; vielmehr soll dieser Beitrag verschiedene Teilaspekte anreißen, um so das Bewusstsein für die Problematik zu schärfen.

⁷ Reiff (2013a), p. 2.

⁸ Reiff (2013b), p. 21.

IV.1 Auswirkungen auf das Individuum

Junge Menschen, die erstmals einen Fuß in der Arbeitswelt setzen möchten, müssen immer häufiger atypische Arbeitsverhältnisse annehmen. Hierzu gehört unter anderem die Zeitarbeit (*l'emploi temporaire*) und die Teilzeitarbeit (*travail à temps partiel*). Nachteile dieser Arbeitsverhältnisse sind vor allem finanzielle Einbußen, die der Arbeitnehmer unter Umständen hinnehmen muss oder auch die Tatsache, dass bei unbefristeter Teilzeit eine Rückkehr in die Vollzeit nicht unbedingt gegeben sein muss. Diese Formen der Beschäftigung können für die Arbeitnehmer jedoch auch von Vorteil sein, vor allem dann, wenn sie seinen Bedürfnissen und Präferenzen entsprechen. Zeitarbeit und Teilzeitarbeit können bei effizientem Zeitmanagement ermöglichen, dass private Aktivitäten neben der Arbeitstätigkeit nicht zu kurz kommen. Beispiele hierfür wären u.a. die Kinderbetreuung oder die Vereinbarkeit von Arbeit und Studium⁹.

Aus der Sicht des Individuums ist das Fehlen oder der Verlust eines großen Teils des Einkommens eines der Hauptprobleme, das mit der Arbeitslosigkeit einhergeht. Hinzu kommt, dass in der heutigen Gesellschaft Arbeit den sozialen Status und die Identität einer Person maßgeblich formt. Arbeit wird als ein zentrales Mittel zur sozialen Integration angesehen. Der Verlust dieses Status oder der Identität kann erhebliche persönliche Problemen nach sich ziehen. Arbeitslosigkeit kann zu sozialer Isolation führen und das psychische Wohlbefinden der Betroffenen reduzieren.

Die andauernde Krise des Arbeitsmarktes führt häufig auch dazu, dass junge Arbeitnehmer Jobs annehmen müssen, für die sie eigentlich überqualifiziert sind. Die junge Generation muss, was die Wahl einer geeigneten Arbeitsstelle betrifft, flexibel sein und die Ansprüche herunterschrauben. Ein Trend, der sich bereits vor dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise abzeichnete. Ein Problem dieser Entwicklung ist, dass dadurch weniger anspruchsvolle Arbeiten auch von höher qualifizierten Arbeitskräften ausgeübt werden, was dazu führen kann, dass niedrig oder weniger qualifizierte potenzielle Arbeitnehmer kaum noch Chancen haben auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen¹⁰. Hinzu kommt, dass sich die Einwohner Luxemburgs gegen die hoch motivierte Konkurrenz aus der Großregion auf dem Arbeitsmarkt durchsetzen müssen. Viele Pendler, die täglich zum Arbeiten nach Luxemburg pendeln, sind hoch motivierte und gut ausgebildete Arbeitskräfte. Die relativ hohen Gehälter, die in Luxemburg gezahlt werden, sind für viele ein Anreiz die langen Anfahrtszeiten in Kauf zu nehmen. An dieser Stelle soll jedoch keineswegs der Eindruck entstehen, dass die Grenzgänger den Luxemburgern die Arbeitsplätze wegnehmen wollen.

⁹ vgl. BIT (2013), p. 14.

¹⁰ Cornélius/Kintzelé (2013), p. 23.

Luxemburg ist auf die vielen Pendler angewiesen: Ohne sie wäre das Großherzogtum heute nicht dort, wo es momentan wirtschaftlich steht. Gleiches gilt für die vielen ausländischen Mitbewohner, die unseren Arbeitsmarkt bereichern.

Soziale, psychologische und physische Folgen

Arbeitslosigkeit kann bei Jugendlichen zu einem Unwohlbefinden führen, das bezüglich der Jobsuche mit Demotivation einhergeht; derart, dass die Betroffenen die Suche und auch die Hoffnung aufgeben.

„Resignative Stimmung und soziale Isolation verschlechtern aber die Arbeitsmarktchancen noch einmal, was nicht selten einen Teufelskreis entstehen lässt“.¹¹

Arbeitslosigkeit führt immer häufiger auch zu psychischen Auswirkungen. Depressionen, soziale Isolierung oder auch Pessimismus werden immer häufiger bei Jugendarbeitslosen konstatiert. Diese Entwicklung endet oft in einem Teufelskreis: Das Selbstwertgefühl nimmt ab, wodurch gleichzeitig das Anspruchsniveau sinkt, was wiederum dazu führt, dass das Selbstwertgefühl in Mitleidenschaft gezogen wird.

Neben der Psyche kann die Arbeitslosigkeit auch Auswirkungen auf den physischen Zustand haben. Schlafmangel, Bauch- oder auch Kopfschmerzen sind nur einige Beispiele für Auswirkungen auf die Physis. Je länger die Arbeitslosigkeit dauert, desto gravierender können die Folgen für die jungen Erwachsenen werden.

Jugendarbeitslosigkeit und Kriminalität

Jugendarbeitslosigkeit hat auch Auswirkungen auf die Kriminalitätsrate und kann bei den Betroffenen zu Drogenkonsum führen¹². Soziale und finanzielle Nöte können Auslöser dafür sein, dass bestehende Normen und Werte missachtet werden. In der Not und bei Verzweiflung werden oft Taten verübt, die bei Ausführung einer geregelten Arbeit nicht vorkommen würden. Man darf allerdings nicht davon ausgehen, dass jeder junge Arbeitslose kriminell oder drogenabhängig wird. Nichtsdestotrotz muss man sich vor Augen führen, dass mit steigender Arbeitslosigkeit die Kriminalitätsrate ebenfalls steigt. Aus der Not heraus sind Menschen zu Taten bereit, die sie im Normalfall nie begehen würden. Ein Indiz dafür sind die Suizide in Griechenland: Aus Verzweiflung und Perspektivlosigkeit nehmen sich Arbeitslose dort das Leben.

¹¹ Natschke (2010), p. 221.

¹² vgl. Fougère/ Kramarz/ Pouget (2009).

IV.2 Auswirkungen auf Familie und Familienleben

Bisher wurden vor allem die Auswirkungen der Jugendarbeitslosigkeit auf das Individuum diskutiert. Es gibt dem ungeachtet auch eine ganze Reihe an Folgen für die Familien der Betroffenen, die in diesem Kapitel diskutiert werden.

Familienwerte sowie die Beziehungen zwischen den Partnern oder auch zwischen Eltern und ihren Kinder können durch Jugendarbeitslosigkeit in Mitleidenschaft gezogen werden. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass sich Arbeitslosigkeit auf die demografische Entwicklung auswirkt. So ist Arbeitslosigkeit für den Rückgang bei den Eheschließungen und der Geburtenrate zum Teil mitverantwortlich. Dies zeigt sich im laufenden Prozess der Individualisierung, der unter anderem auch erhebliche Auswirkungen auf die Vorstellungen von Familien hat.

In den meisten Staaten der Europäischen Union werden Eheschließungen und die Geburt eines ersten Kindes im zeitlichen Verlauf der Biografie immer weiter nach hinten verschoben. Darüber hinaus sinken die Geburtenraten in fast allen Staaten der EU. Dieser Trend lässt sich ebenfalls durch die verlängerten Studienzeiten junger Akademiker erklären. Man kann jedoch auch davon ausgehen, dass die Jugendarbeitslosigkeit diesen Trend zusätzlich beeinflusst. Durch das mangelnde Wohlbefinden und Sicherheitsgefühl für die Zukunft überlegen es sich junge Erwachsene zwei Mal, ob sie ein Kind bekommen wollen, ohne diesem den notwendigen Lebensstandard bieten zu können. Man muss dabei auch darauf verweisen, dass die Entscheidung ein Kind zu bekommen von jungen Erwachsenen oft damit in Verbindung gebracht wird künftig Einschränkungen in der Karriereplanung hinnehmen zu müssen, wozu viele nicht bereit sind. Eine kinderfreundliche Familienpolitik muss es Eltern ermöglichen, Job und Karriere unter einen Hut zu bringen.

Problematisch ist ebenfalls, dass junge Arbeitslose wieder abhängig von ihren Eltern werden. Da junge Arbeitslose meist keine Ersparnisse auf der Seite haben, werden sie vor allem finanziell abhängig von der Familie, was erhebliches Konfliktpotenzial mit sich bringen kann. Die Eltern können durch ihr Entgegenkommen wieder Mitspracherecht einfordern und teilweise Druck auf ihre Kinder ausüben.

IV.3 Auswirkungen auf Staat und Wirtschaft

Arbeitslosigkeit ist generell eine Verschwendung von Humankapital. Die steigenden Arbeitslosenzahlen führen dazu, dass die nationalen Haushalte unter erheblichen Druck geraten. Zum einen wird der Staatshaushalt durch die Zahlung von Arbeitslosengeld zusätzlich belastet. Zum anderen zahlen Arbeitslose weniger direkte und indirekte Steuern. Für den Staat bedeutet dies eine doppelte Belastung. Hinzu kommt, dass Arbeitslose keine

Sozialversicherungsbeiträge bezahlen. Auch die in Kapitel IV.1 angesprochenen sozialen, psychischen und physischen Folgen belasten die Gesundheits- und Sozialdienste zusätzlich.

Jugendarbeitslosigkeit als Gefahr für Demokratie

Die schlechte Arbeitsmarktsituation kann zu einer Gefahr für die Demokratie werden. Der innere Zusammenhalt eines Staates wird durch hohe Arbeitslosenzahlen geschwächt. Die Politik, die eigentlich für das Wohl der Bevölkerung verantwortlich ist und somit für die nötigen Arbeitsplätze sorgen soll, verliert an Legitimität und Rückhalt innerhalb der Bevölkerung. Wirft man einen Blick zu den europäischen Nachbarn Spanien und Griechenland, zeigt deren derzeitige Situation, wie unzufrieden junge Menschen mit der Politik ihres Landes sind, und wie dies die gesamte Stimmung im Land beeinflusst. Die demokratischen Institutionen und Werte verlieren vielerorts an Bedeutung und gehen bezüglich der Politik und Regierung mit einem Vertrauens- und Ansehensverlust einher.

Jugendarbeitslosigkeit und informeller Sektor

Arbeitslosigkeit muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass man keiner bezahlten Arbeit nachgeht. Arbeitslose können im informellen Sektor des Arbeitsmarktes tätig sein und dort auch Geld verdienen. Unter informellem Sektor versteht man im Gegensatz zum formellen Sektor diejenigen Tätigkeiten, die nicht in offiziellen Statistiken aufgeführt werden. Der informelle Sektor kann auch als „grauer“ oder „schwarzer“ Markt bezeichnet werden. Wie bereits aus der Definition hervorgeht, ist es sehr schwer Statistiken über die illegalen Aktivitäten zu finden. Die Beantwortung der Frage, welche Ausmaße das Phänomen hat, ist demnach nur schwer möglich; auch, weil die Dunkelziffern oft höher sind, als allgemein angenommen.

Der informelle Sektor kann das Wirtschaftswachstum zwar indirekt positiv beeinflussen, allerdings schadet der graue Sektor der Wirtschaft mehr als er ihr zuträglich ist. Zudem ist anzunehmen, dass bei steigender Arbeitslosenquote ebenfalls die Anzahl der Menschen, die im informellen Sektor arbeiten, steigt.

Die anhaltende Arbeitslosigkeit bei 15-24-Jährigen ist somit mit hohen sozialen und wirtschaftlichen Kosten verbunden. Es gilt, den Negativtrend umzukehren, da Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen dauerhafte „Narben“ hinterlassen kann, wie die bisherigen Ausführungen verdeutlicht haben.

IV.4 Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Folgen

In diesem Kapitel wird die Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit bei jungen Menschen erörtert. Unter Langzeitarbeitslosigkeit versteht man Arbeitslosigkeit, die länger als ein Jahr andauert.

Diesem Phänomen gilt eine besondere Beachtung, da es für Langzeitarbeitslose noch schwieriger wird wieder im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Denn je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto geringer die Chancen für einen Wiedereinstieg. Nach einem Bericht über Jugendarbeitslosigkeit, der für den Europarat angefertigt wurde, sind einige Gruppen besonders anfällig für Langzeitarbeitslosigkeit¹³: Menschen mit niedrigem Bildungsniveau, Schulabbrecher, Menschen mit geistiger oder körperlicher Behinderung, Personen mit mangelnden sozialen Kompetenzen, Einwanderer oder Angehörige einer ethnischen Minderheit sowie verheiratete Frauen mit oder ohne Kinder.

Die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) betont in einem Bericht aus dem Jahr 2008:

„Tout semble indiquer que le fait de se retrouver au chômage juste après avoir quitté l'école fait généralement tomber l'individu dans un piège, et compromet durablement ses perspectives professionnelles. Les jeunes qui, en quittant l'école, démarrent leur vie professionnelle en étant chômeurs ont près de deux fois plus de risques d'être au chômage par la suite que leurs condisciples ayant débuté en emploi sous contrat atypique.“¹⁴

Für Langzeitarbeitslose sind die oben genannten Auswirkungen noch schwerwiegender. Beispielsweise nimmt die Arbeitsmotivation mit anhaltender Arbeitslosigkeit zunehmend ab. Arbeitslosigkeit kann im Laufe der Zeit zum selbstverständlichen Normalzustand werden. Die Betroffenen finden sich mit der Situation ab, was eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zusätzlich erschwert. Um das psychische und physische Wohlbefinden zu steigern, ist der Weg in die Beschäftigung der einzig mögliche, um Selbstwertgefühl, Motivation und emotionale Stabilität bei den Leidtragenden wiederherzustellen.

V. Wer die Jugend hat, hat die Zukunft

In den meisten Staaten der Europäischen Union ist die Jugendarbeitslosigkeit höher als die allgemeine Arbeitslosigkeit. Dies ist zurückzuführen auf die Demokratisierung der Bildung. Immer mehr Jugendliche studieren und investieren in einen höheren Bildungsabschluss.

¹³ CDPS (2001), p. 62.

¹⁴ OECD (2008), p. 2.

Das führt unmittelbar dazu, dass junge Menschen später in den Arbeitsmarkt einsteigen und so in den Statistiken zur Jugendarbeitslosigkeit überhaupt nicht vorkommen.

In den industrialisierten Staaten sind Arbeitsplätze kostenintensiv, außerdem wird ein hohes Maß an Können und Verantwortung vorausgesetzt. Da junge Arbeitnehmer oft nicht über die notwendige Arbeitserfahrung verfügen, haben sie es umso schwerer einen Arbeitsplatz zu finden und zu bekommen, da diese Kompetenzen oft im Profil der Stellenausschreibungen gefordert werden.

Mit Sofortmaßnahmen gilt es, gezielt gegen die Jugendarbeitslosigkeit vorzugehen. Hier muss ein ausgewogenes Maß verschiedener Möglichkeiten zusammengeführt werden, um effektiv vorzugehen. Die Jugendbeschäftigung ist eng verknüpft mit der Gesamtbeschäftigung. Eine multidimensionale und ausgeglichene Strategie, um neue Arbeitsplätze zu schaffen, wird maßgeblich Teil des Erfolges sein. Durch die Stärkung und das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage erhöhen sich die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen.

Wünschenswert wäre eine Wiederaufnahme der Tripartite, wo Maßnahmen im Konsens beschlossen werden können, und wo mit vielen unterschiedlichen Ideen qualitativ hochwertige Ergebnisse möglich sind. Soll ein erleichterter Zugang zur Beschäftigung und eine wirksame Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen machbar werden, so muss in der Tripartite-Runde über dieses delicate Thema gesprochen werden. Nur im Konsens zwischen Regierung, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften kann das Problem effizient bekämpft und behoben werden. Hier stehen Politik und Gesellschaft sowie die Wirtschaft in der Pflicht. Der zu beschließende Maßnahmenkatalog betrifft viele Parameter, so u.a. arbeitsrechtliche und soziale Fragestellungen, jedoch auch Aspekt der Bildung und Weiterbildung.

Konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit findet man bei Siegmund Natschke¹⁵, der in seinem Buch „Politik und Jugendarbeitslosigkeit“, die eingeführten Maßnahmen verschiedener europäischen Staaten vergleicht.

Die Aus- und Weiterbildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, vor allem von jungen Schulabbrechern, muss weiterhin gefördert werden. Neue Wege sind nicht auszuschließen. Die Kombination aus Berufserfahrung und Fortbildung hat sich vor allem während der jüngsten Krise bewährt.

¹⁵ Natschke (2010).

Um Jugendlichen eine würdevolle Arbeit zu ermöglichen, müssen Programme zur Förderung der Jugendbeschäftigung umgesetzt werden. Hierzu kann die „Garantie Jeunes“ gezählt werden, die von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im vergangenen Jahr verabschiedet wurde. Das Programm der EU ist ein erster richtiger und wichtiger Schritt. Die „Garantie Jeunesse“ soll in Luxemburg ab Juni 2014 umgesetzt werden. Bisher ist es eine Absichtserklärung, die konkreten Ansätze müssen jedoch schnellstens fixiert werden.

Um der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, will die neue Regierung vor allem auf die bestehenden Strukturen zurückgreifen:

„Ces parcours seront individualisés en ayant recours à toute une panoplie de mesures existantes, notamment auprès de l'Adem, de l'Action Locale pour Jeunes (ALJ) et du Service National de la Jeunesse (SNJ).“¹⁶

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist außerdem die Arbeitsvermittlung ein zentraler Aspekt. Die so genannten „services de l'emploi“ bieten eine „klassische“ Unterstützung für Arbeitssuchende in Luxemburg. Diese Dienstleister können auf die jeweiligen Bedürfnisse der jungen Arbeitssuchenden eingehen. Im Idealfall stehen sie unterstützend zur Seite und helfen, die Schwierigkeiten, mit denen die Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind, zu überwinden.

Ein Blick in das Regierungsprogramm der neuen Luxemburger Regierung zeigt zudem, dass die Notwendigkeit des Handelns erkannt wurde und neue Impulse geschaffen werden sollen. Im Abkommen der drei Parteien wird auf die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern verwiesen:

„Un pacte « solidarité emploi des jeunes » sera élaboré avec les partenaires sociaux, ayant comme élément essentiel la mise en oeuvre de la « garantie pour la jeunesse ».“¹⁷

Im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit darf es kein Tabu bezüglich potenzieller Lösungsansätze geben. Das Bildungssystem als zentrales Mittel zur Verhinderung der Jugendarbeitslosigkeit muss überdacht werden. Wie kann man die Jugendlichen bestmöglich auf den Arbeitsmarkt vorbereiten? Die Jugendlichen sind ohne Zweifel Teil der Lösung. So soll bei der Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise auch ihre Stimmen gehört werden, ihre Kreativität und Kompetenzen genutzt und in die Lösungen einfließen.

16 Gouvernement luxembourgeois (2013), p. 45.

17 Gouvernement luxembourgeois (2013), p. 45.

VI. Jeder arbeitslose Jugendliche ist einer zu viel

Aus den Ausführungen der vorangegangenen Kapitel wurde ersichtlich, wie kompliziert, umfassend und vielschichtig die Problematik der Jugendarbeitslosigkeit ist. An dieser Stelle muss mit Nachdruck wiederholt und darauf verwiesen werden, dass im Rahmen des vorliegenden Beitrags nur einige zentrale Aspekte vorgestellt werden konnten.

Bildung und Ausbildung sind entscheidende Determinanten, die sich maßgeblich auf die Beschäftigung der Jugendlichen auswirken. Das Bildungssystem, beziehungsweise dessen Institutionen mit seinen verantwortlichen Fachkräften, beeinflusst die Ausweitung und Prägung der Fähigkeiten und Einstellungen junger Menschen und trägt oft entscheidend dazu bei, den Übergang ins Berufsleben erfolgreich zu bewältigen. (Gleiches gilt für den Erziehungsauftrag der Eltern: Die Motivation zum Lernen geschieht auch im Elternhaus.) Ein regerer Austausch zwischen Schule und Wirtschaft wäre daher wünschenswert: Es gilt die Schülerinnen und Schüler besser auf die Arbeitswelt vorzubereiten.

Investitionen in die Jugend sind Investitionen in die Gegenwart und vor allem in die Zukunft unserer Gesellschaft. Politisches Engagement und innovative Ansätze sind von entscheidender Bedeutung, um die Situation zu verbessern.

Literaturverzeichnis

BIT – BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (2013): Tendances mondiales de l'emploi des jeunes 2013. Une génération menacée. URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_222657.pdf (25.01.2014).

CDPS – STEERING COMMITTEE ON SOCIAL POLICY (2001): The social and family consequences and costs of the unemployment of young people. URL: www.coe.int/t/dg3/familypolicy/enfance/chomage_en.pdf (02.02.2014).

CORNÉLIUS, EMMANUEL & KINTZELÉ, JEFF (2013): „Wer verdient schon was er verdient“. Jugendarbeitslosigkeit – ein gesellschaftliches Problem. In: forum, Nr. 335, S. 22-25.

EUROSTAT (2013): Jugendliche in der EU. Messung der Jugendarbeitslosigkeit – wichtige Konzepte im Überblick. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-12072013-BP/DE/3-12072013-BP-DE.PDF (10.02.2014).

FOUGÈRE, DENIS & KRAMARZ, FRANCIS & POUGET, JULIEN (2009): Youth Unemployment and Crime in France. In: Journal of the European Economic Association, Nr. 7 (5), S. 909-938.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2013): Programme gouvernemental. URL: www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf (02.02.2014).

HILLMANN, KARL-HEINZ (2007): Wörterbuch der Soziologie. Alfred Kröner Verlag: Stuttgart.

NATSCHKE, SIEGMUND (2010): Politik und Jugendarbeitslosigkeit. Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Dänemark im Vergleich. Books on Demand: Norderstedt.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2008): Jobs for Youth. Des emplois pour les jeunes. Pays-Bas. Résumé en français. URL: www.oecd.org/fr/emploi/emp/39886458.pdf (27.01.2014).

REIFF, PAUL (2013A): Regards sur le chômage des jeunes. URL: www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2013/PDF-21-2013.pdf (27.01.2014).

REIFF, PAUL (2013B): Le chômage des jeunes. In: forum, Nr. 335, S.19-21.

SCHMIDT, MANFRED (2004): Wörterbuch zur Politik. Alfred Kröner Verlag: Stuttgart.

STATEC (2013): Cahier économique N° 116. Rapport travail et cohésion sociale. URL: www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/cahiers-economiques/2013/PDF-Cahier-116-2013.pdf (17.01.2014).

UNEL – UNION NATIONAL DES ÉTUDIANT-E-S DU LUXEMBOURG (2013): Position der UNEL zum Thema Jugendarbeitslosigkeit: Zukunftsperspektiven schaffen! URL: www.unel.lu/wp-content/uploads/Position-Jugendarbeitslosigkeit-Final.pdf (27.01.2014).

Les jeunes sur le marché de l'emploi au Luxembourg : leur place dans les flux de main-d'œuvre

MIREILLE ZANARDELLI

Depuis le début de la crise économique en 2008, le taux de chômage des jeunes (16-24 ans) en Europe a augmenté de 50 % passant de 15,7 % à 23,5 % entre 2007 et 2012¹. Les jeunes européens n'ont pas subi une évolution plus forte que leurs aînés : le taux de chômage de ces derniers a également progressé de 50 % sur la même période, passant de 6,1 % à 9,1 %. Ce qui est inquiétant en revanche, c'est le niveau auquel se situe désormais le taux de chômage des jeunes. En effet, même si ce dernier est connu pour être toujours plus élevé que celui des actifs plus âgés, et ce, quelle que soit la conjoncture économique, il atteint aujourd'hui des niveaux élevés qui font naître le spectre d'une « génération sacrifiée ».

Au Luxembourg, la situation des jeunes et son évolution depuis la crise ne sont pas tout à fait identiques à celles que l'on observe au niveau européen. Entre 2007 et 2012, le taux de chômage des jeunes a augmenté de 15 % (passant de 15,6 % à 18 %) contre 27 % pour leurs aînés (passant de 3,3 % à 4,2 %)². À l'aune de ces chiffres, les jeunes résidant au Luxembourg semblent donc avoir proportionnellement moins souffert de la crise que leurs homologues européens.

Au Luxembourg, économie ouverte caractérisée notamment par la présence massive de frontaliers, le taux de chômage n'est certainement pas l'indicateur le plus pertinent pour situer les jeunes par rapport à l'ensemble du marché du travail. En effet, le taux de chômage³ est calculé par rapport au territoire national et ne prend en compte que les chômeurs et les actifs résidents, alors que l'ensemble des actifs qui offrent leur travail au Luxembourg sont issus d'une zone géographique beaucoup plus large incluant la Grande-Région et des pays étrangers (surtout communautaires).

1 Source : EFT-Eurostat.

2 Il existe deux sources pour déterminer le taux de chômage au Luxembourg : les fichiers administratifs de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) (disponibles mensuellement) et les enquêtes sur les forces de travail (réalisées annuellement). Le taux de chômage établi par l'ADEM est toujours plus élevé que celui estimé à partir de l'enquête EFT. Toutefois, l'évolution dans le temps des deux taux de chômage est identique.

3 Calculé par le rapport entre le nombre de chômeurs et la population active (personnes occupant un emploi + chômeurs).

L'objectif de cet article est de dépasser la perspective proposée par l'analyse des taux de chômage en recourant à une approche qui place les jeunes dans la dynamique du marché du travail intérieur et non pas uniquement dans sa dimension nationale. Plus précisément, nous souhaitons analyser la situation des jeunes au travers des flux de main-d'œuvre de manière à répondre aux questions suivantes :

- Dans l'ensemble des recrutements et des fins de contrat, quelle est la part qui concerne les jeunes ?
- La dynamique de l'emploi leur est-elle plutôt favorable ou plutôt défavorable ?
- Comment se répartissent les recrutements et les fins d'emploi entre les jeunes résidents et les jeunes frontaliers ?

Cet article résume les premiers résultats d'une recherche destinée à mieux comprendre les flux de main-d'œuvre sur le marché luxembourgeois⁴. D'autres travaux, plus analytiques, seront publiés dans les mois à venir.

I. Quelle dynamique de l'emploi au Luxembourg ? 84.000 recrutements pour 78.300 fins de contrats entre septembre 2012 et septembre 2013

L'indicateur habituellement utilisé au Luxembourg pour décrire le dynamisme du marché du travail est celui de la création nette d'emplois, qui correspond au solde entre les recrutements et les fins de contrats sur une période donnée⁵. Quand la création nette d'emplois est positive, l'économie a créé plus d'emplois qu'elle n'en a détruits ; quand elle est négative, les destructions sont plus nombreuses que les créations. Par construction, la création nette d'emplois masque les mouvements d'entrées et de sorties de l'emploi et, de ce fait, ne permet pas d'estimer l'ampleur des flux sur le marché du travail. Pourtant, chaque jour, des actifs perdent leur emploi, suite à une destruction de poste, un licenciement ou le quittent délibérément pour partir à la retraite, changer d'emploi ou s'occuper de leurs enfants. Au même moment, d'autres personnes prennent leurs fonctions dans un nouvel emploi, parfois pour remplacer une autre personne qui a quitté l'entreprise, d'autres fois pour occuper un nouveau poste créé par l'entreprise. L'ensemble de ces mouvements permettent ainsi d'identifier les fins de contrats, mais surtout les recrutements qui constituent un élément fondamental dans l'analyse du chômage : en effet, ils composent le réservoir

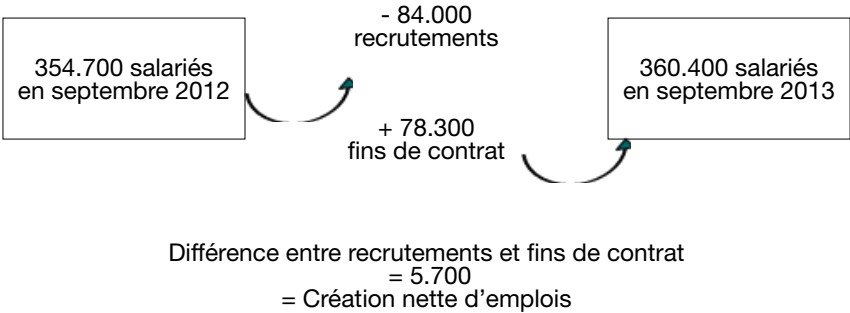
4 Ces travaux ont fait l'objet d'une présentation au colloque RETEL (Observatoire de l'Emploi) en novembre 2013. Ils donneront également lieu à la création d'indicateurs récurrents qui seront publiés sur le site du RETEL.

5 Calculée en comparant deux stocks de main-d'œuvre, par exemple en début et en fin d'année.

d’emplois à pourvoir par les personnes à la recherche d’un emploi et constituent de ce fait autant de chances de sortir du chômage.

Pour mesurer les flux de main-d’œuvre, nous avons utilisé les fichiers administratifs, établis chaque mois par l’IGSS (Inspection générale de la sécurité sociale) et contenant toutes les personnes occupant un emploi au Luxembourg au dernier jour ouvré du mois⁶. En comparant ces fichiers mois par mois, il est possible d’identifier les salariés qui entrent sur le marché du travail, ceux qui en sortent et ceux qui s’y maintiennent mais changent d’emploi. L’addition de tous ces flux mensuels permet d’obtenir, sur une période donnée (en l’occurrence l’année, de manière à neutraliser les effets saisonniers), le nombre de recrutements et de fins de contrats qui ont eu lieu sur le marché du travail luxembourgeois. Ainsi, entre septembre 2012 et septembre 2013, on observe 84.000 recrutements et 78.300 fins de contrat pour un stock de 354.700 salariés en septembre 2012⁷. Le schéma 1 illustre l’ampleur de ces flux et la manière dont ils s’articulent par rapport aux stocks de salariés en fin de mois.

Schéma 1 : Flux de main-d’œuvre salariée entre septembre 2012 et septembre 2013



A la fin du mois de septembre 2012, il y avait sur le marché du travail luxembourgeois 354.700 salariés, tout emploi confondu (hors intérimaires, hors indépendants et hors emplois dans les ménages privés). Entre septembre 2012 et septembre 2013,
i) 84.000 salariés ont été recrutés,
ii) 78.300 salariés ont quitté leur emploi.
Le solde net entre recrutements et fins de contrat s’élève à 5.700 salariés supplémentaires, correspondant à la différence entre le nombre de salariés fin septembre 2013 (360.400) et fin septembre 2012 (354.700).

Source : IGSS (2012-2013).

6 A l’exclusion des fonctionnaires internationaux.
7 Notons que pour des raisons d’homogénéité des recrutements et des fins de contrats, nous avons supprimé de notre champ d’étude tous les flux correspondant à des contrats intérimaires, à des emplois non-salariés ainsi qu’à des contrats proposés par les ménages privés (femmes de ménage chez les particuliers).

II. La place des jeunes dans la dynamique de l'emploi au Luxembourg

21 % des recrutements concernent des jeunes

Entre septembre 2012 et septembre 2013, 21 % des recrutements ont été pourvus par des jeunes de moins de 25 ans et 79 % par leurs aînés. Face à ce constat, la question à laquelle il faudrait pouvoir répondre est la suivante : ce pourcentage doit-il être considéré comme faible ou comme élevé ? Une telle appréciation ne peut se faire qu'en comparant ces 21 % à la part que représentent les jeunes dans l'offre de travail. S'il était établi qu'entre septembre 2012 et septembre 2013, les jeunes représentent, par exemple, 40 % des individus recherchant un emploi au Luxembourg, alors on pourrait conclure que les jeunes sont largement sous-représentés dans les embauches. Si ce chiffre devait s'établir à 10 %, alors les jeunes seraient surreprésentés et auraient proportionnellement plus de chances de trouver un emploi que leurs aînés. L'offre de travail qui s'exerce au Luxembourg se compose en premier lieu des demandeurs d'emploi enregistrés à l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM). Entre septembre 2012 et septembre 2013, entre 11 % et 15 %⁸ des demandeurs d'emploi sont âgés de moins de 25 ans. Si l'offre de travail se limitait à celle des demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM, alors il faudrait sans nul doute conclure à une surreprésentation relativement importante des jeunes dans les recrutements puisqu'ils réunissent 20 % des embauches. Mais ce n'est pas le cas : elle est constituée également : i) des demandeurs d'emploi résidents non-inscrits à l'ADEM, ii) de tous ceux (résidents et frontaliers) qui sont à la recherche d'un emploi et qui exercent une activité professionnelle simultanément à leur recherche et surtout iii) des demandeurs d'emploi frontaliers qui se présentent sur le marché luxembourgeois⁹. Or pour l'ensemble de ces trois derniers volets de l'offre de travail, et notamment pour le dernier, on ignore la part que représentent les jeunes. Il n'est donc pas possible d'estimer, in fine, l'ampleur du phénomène de sous-représentation ou de surreprésentation des jeunes dans l'offre de travail.

Répartition des recrutements selon les jeunes résidents et les jeunes frontaliers

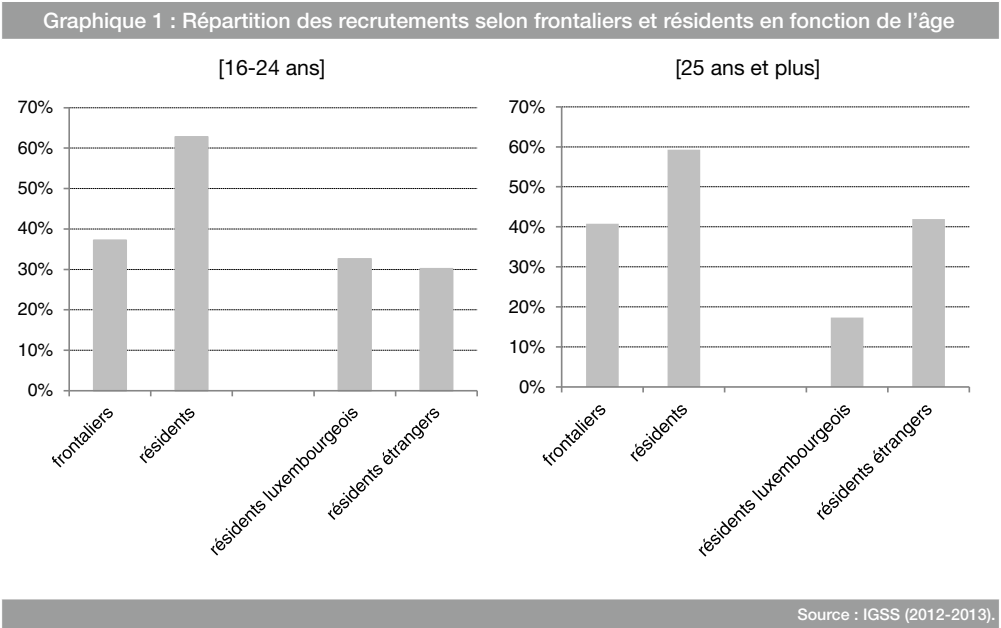
Parmi les recrutements pourvus par des jeunes, 37 % le sont par des jeunes frontaliers contre 63 % par des résidents (parmi les résidents, la répartition est très égalitaire entre résidents luxembourgeois et les résidents étrangers ; 33 % sont pourvus par les premiers et 30 % par les seconds).

⁸ Source : ADEM. La part que représentent les jeunes dans le stock de demandeurs d'emploi varie en fonction des fluctuations saisonnières du chômage.

⁹ Auquel il faut ajouter l'offre émanant de personnes résidant dans un pays plus lointain que ceux de la Grande-Région.

Pour les 25 ans et plus, la structure est assez proche de celle des jeunes : 41 % pour les frontaliers et 59 % pour les résidents (la répartition au sein des résidents est en revanche très différente ; seules 17 % des embauches sont pourvues par des résidents luxembourgeois contre 42 % par des résidents étrangers) (graphique 1).

Il est important de noter que la répartition entre frontaliers et résidents est assez sensible à l'évolution conjoncturelle de l'économie. Les chiffres que nous avons indiqués pour la période septembre 2012-septembre 2013 ne sont donc pas généralisables aux années précédentes¹⁰.



Une dynamique de l'emploi positive pour les jeunes

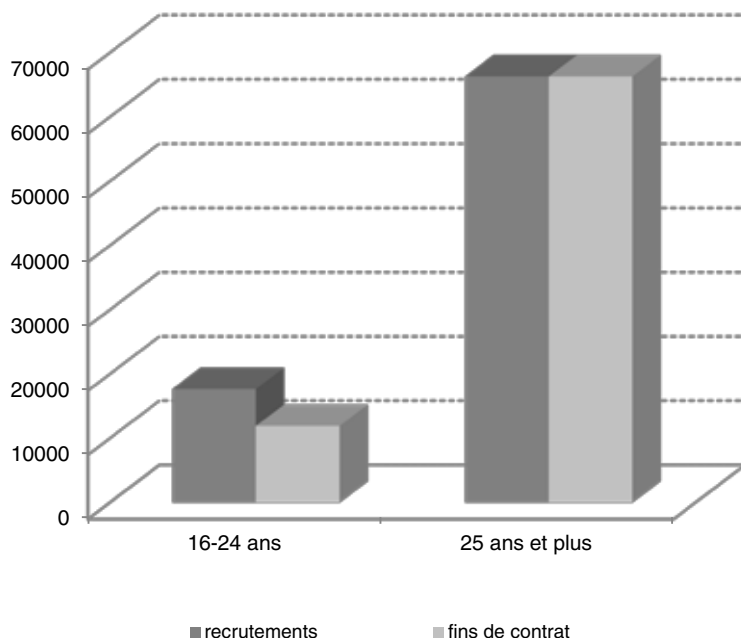
Alors que 21 % des recrutements concernent des jeunes, ce n'est le cas que de 15 % des fins de contrats. Plus précisément, 17.600 jeunes ont été recrutés entre septembre 2012 et septembre 2013, tandis que 12.000 jeunes ont fait l'objet d'une fin de contrat : il y a donc pour les moins de 25 ans plus de recrutements que de fins de contrat (+ 5.600). Ce résultat mériterait d'être approfondi, notamment par une analyse dans le temps permettant de savoir comment cette dynamique a évolué depuis 2007. Toutefois, dans le contexte de crise actuel, il nous semble être plutôt rassurant.

Pour les individus âgés de 25 ans et plus, la situation est différente : les recrutements s'établissent à 66.400 et les fins de contrat à 66.300 (+100). Toutefois, il serait abusif de

10 Dans les mois à venir, nous mènerons les mêmes analyses sur la période 2007-2013.

conclure que la dynamique de l'emploi est plus favorable aux jeunes qu'à leurs aînés. Pour les 25 ans et plus, les flux sortants vers la retraite peuvent en effet expliquer que le solde entre recrutements et fins de contrat soit si faible.

Graphique 2 : Flux de main-d'œuvre selon l'âge

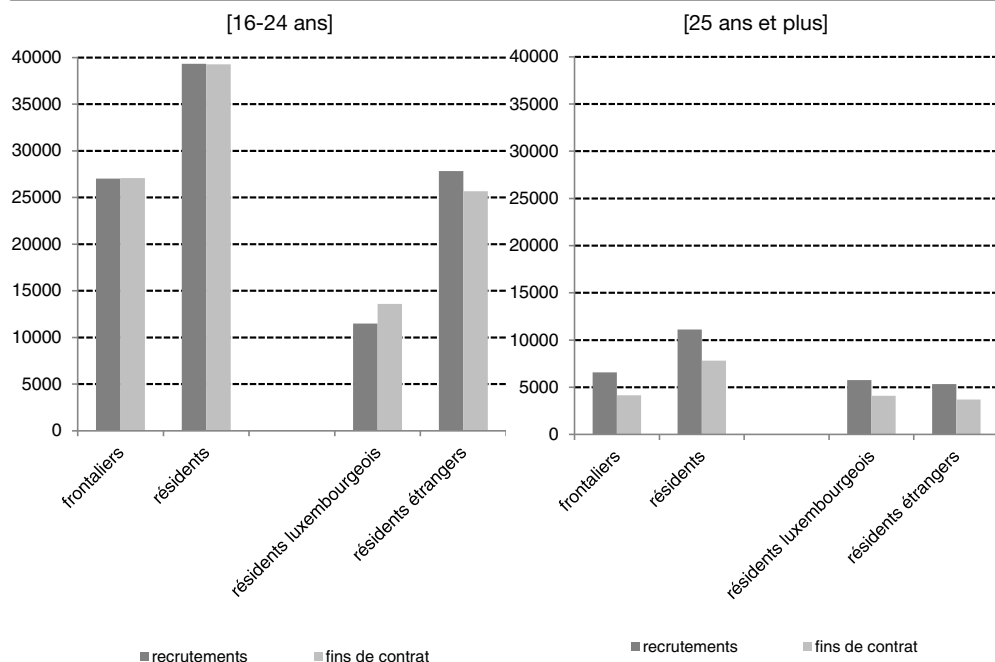


Source : IGSS (2012-2013).

A nouveau, cette dynamique est relativement différente pour les résidents et les frontaliers (graphique 3). Tous les jeunes, quel que soit leur lieu de résidence, bénéficient d'une dynamique positive de l'emploi. En effet, pour les 16-24 ans, la différence entre recrutements et fins de contrat est toujours positive indiquant qu'ils sont plus fréquemment recrutés que licenciés. La différence entre recrutements et fins de contrats s'élève à +2.400 pour les frontaliers contre +3.200 pour les résidents (si on distingue les résidents étrangers et luxembourgeois, l'écart est le même pour les deux groupes : +1.600).

La situation est différente pour les 25 ans et plus. Ni frontaliers ni résidents ne bénéficient de recrutements plus nombreux que les fins de contrat ; cette inertie pour les résidents masque cependant une forte disparité entre résidents luxembourgeois et résidents étrangers (-2.300 pour les premiers et +2.400 pour les seconds). Cette différence pourrait s'expliquer par de nombreux facteurs dont il faudrait mesurer la portée explicative : une meilleure adéquation entre les compétences des étrangers et les recrutements à pourvoir, l'immigration sur le territoire luxembourgeois en lien avec l'évolution démographique des résidents ou encore des départs à la retraite plus nombreux pour les résidents luxembourgeois compte tenu de leur âge moyen plus élevé que ceux des étrangers.

Graphique 3 : Répartition des recrutements selon frontaliers, résidents luxembourgeois et résidents étrangers en fonction de l'âge



Source : IGSS (2012-2013).

III. Les recrutements des moins de 25 ans confrontés au flux de jeunes chômeurs

Le nombre de recrutements pourvus par des jeunes, dès lors qu'il est mis en relation avec le flux de jeunes chômeurs, nous semble offrir une perspective différente sur le chômage des moins de 25 ans. En effet, entre septembre 2012 et septembre 2013, 5.300 jeunes résidents de moins de 25 ans se sont inscrits à l'ADEM¹¹. Ainsi, 5.300 jeunes ont cherché un emploi au Luxembourg sur cette période pendant que 17.700 jeunes étaient recrutés. La confrontation entre ces 17.700 opportunités d'emploi et ces 5.300 jeunes inscrits à l'ADEM conduit à s'interroger sur l'existence même d'un chômage des jeunes¹². Même en prenant en compte le fait qu'une grande partie des jeunes chômeurs sont peu qualifiés et difficilement employables, il est assez peu probable qu'il n'y ait pas, au sein des nombreux recrutements réalisés au Luxembourg, suffisamment d'emplois peu qualifiés pour pouvoir résorber le

¹¹ Source : ADEM.

¹² Le même constat peut être dressé pour l'ensemble des chômeurs : 21.400 personnes, tous âges confondus, se sont inscrites à l'ADEM entre septembre 2012 et septembre 2013 contre 84.000 recrutements réalisés sur la même période.

chômage des jeunes. Ainsi, au-delà des explications habituelles sur l'inadéquation entre les jeunes chômeurs et les compétences requises pour les recrutements réalisés, sans doute faut-il s'interroger sur l'accès à l'information : dans quelle mesure les jeunes chômeurs disposent-ils d'une information satisfaisante sur les emplois à pourvoir ? Une partie de la réponse à cette question réside sans doute dans le faible nombre d'offres d'emplois déclarés à l'ADEM comparé à l'ensemble des recrutements. Entre septembre 2012 et septembre 2013, 24.500 offres d'emplois ont été introduites à l'ADEM contre 84.500 recrutements effectués sur la même période. Ainsi, environ 70 % des besoins de recrutements sont inconnus de l'ADEM, ce qui réduit d'autant les possibilités d'assignations des chômeurs, et donc de recrutements.

Conclusion

Les quelques éléments présentés dans cet article constituent les premiers résultats d'une recherche destinée à mesurer les flux de main-d'œuvre. Ils mettent en évidence les éléments suivants :

1. Les jeunes représentent 21 % des recrutements.
2. Ils bénéficient d'une dynamique de l'emploi positive.
3. Cette dynamique profite aux jeunes frontaliers comme aux jeunes résidents.
4. Le nombre de recrutements annuels dont bénéficient les jeunes se présentant sur le marché du travail luxembourgeois sont près de trois supérieurs au nombre de jeunes s'inscrivant à l'ADEM au cours d'une année.

En l'état, ces éléments soulèvent davantage de questions qu'ils n'apportent de réponses. C'est pourquoi, dans des développements futurs, notre objectif sera notamment :

- i) de caractériser les recrutements en termes de métiers : quels sont les métiers où l'on recrute et quels sont les métiers où l'on recrute davantage qu'on ne licencie ?
- ii) de caractériser les recrutements par rapport à la durée des contrats ;
- iii) d'établir le lien entre la dynamique des flux de main-d'œuvre et l'évolution du chômage depuis 2008.

Lectures recommandées

BROSIUS, JACQUES (2011) : L'impact de la crise économique sur l'emploi au Luxembourg. CEPS/INSTEAD, 2011, coll. Les Cahiers du CEPS/INSTEAD n° 2011-08, 20 p.

RIES, JEAN (2012) : Regards sur le halo du chômage. STATEC, n° 10.

REIFF, PAUL (2013) : Regards sur le chômage des jeunes. STATEC, n° 21.

ZANARDELLI, MIREILLE & BROSIUS JACQUES (2009) : Les recrutements au Luxembourg. CEPS/INSTEAD, Population & Emploi n° 41.

ZANARDELLI, MIREILLE & BROSIUS JACQUES (2009) : Le chômage au Luxembourg : les pratiques de recrutement des entreprises comme facteur d'explication. CEPS/INSTEAD, Population & Emploi n° 40.

STATEC (2013) : Enquête sur les forces de travail. <http://www.statistiques.public.lu/fr/enquetes/espace-menages/forces-travail/> (Dernière mise à jour le : 08-10-2013).

Les mesures contre le chômage des jeunes

STEPHAN HAWLITZKY, JEAN HOFFMANN,
CARLO KOERNER & JULIE RANSQUIN

1. Evolution du chômage des jeunes

En novembre 2013, Eurostat chiffrait le chômage des jeunes à 19,9 % au Luxembourg. Dans nos pays voisins, il s'élevait à 25,6 % en France, 22,8 % en Belgique et 7,5 % en Allemagne. Selon Eurostat, le chômage des jeunes au Luxembourg se place en 9^{ème} position dans un classement regroupant les pays de l'Union européenne¹.

En décembre 2013, on recensait 19.287 demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem). Ce même mois, le nombre de demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans inscrits s'élevait à 2.472. Il est important de constater que, pour les mois de décembre des années 2010 à 2013, les effectifs absolus des demandeurs d'emploi résidents disponibles, âgés de moins de 25 ans, n'ont pas été trop affectés par l'accroissement du nombre total des demandeurs d'emploi.

Tableau 1 : Demandeurs d'emploi disponibles inscrits à l'ADEM au 31 décembre des années respectives, selon l'âge

Valeurs absolues	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
-25 ans	1804	1513	1703	2198	2219	2052	2277	2472
25-29 ans	1254	1087	1252	1721	1708	1683	1883	2239
30-39 ans	2345	2171	2676	3521	3535	3579	4135	4634
40-49 ans	2431	2385	2848	3636	3883	4137	4599	5261
50-59 ans	1764	1886	2074	2607	3004	3184	3601	4127
60 ans et plus	151	170	230	309	343	393	468	554
Total	9749	9212	10783	13992	14692	15028	16963	19287

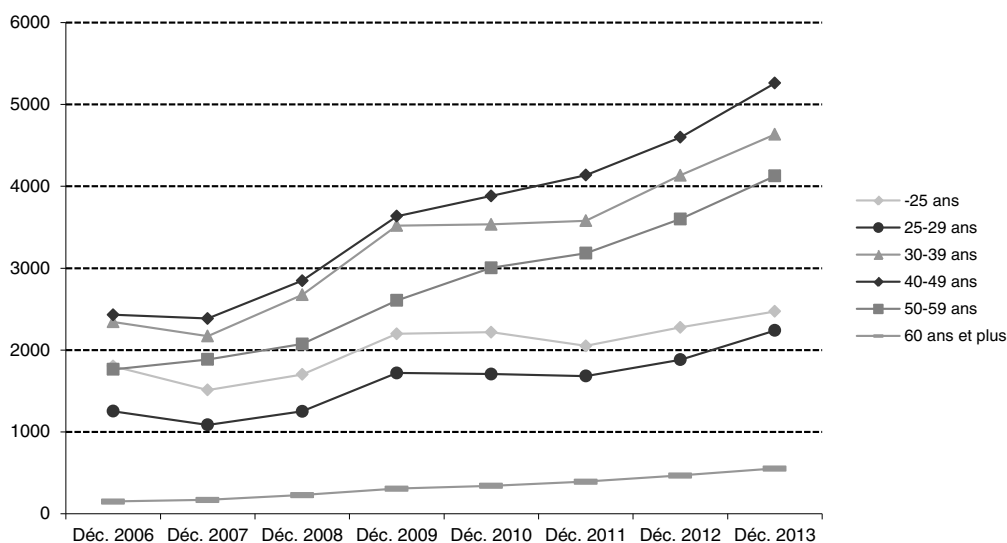
Source : ADEM (2006-2013).

1 Eurostat (2014).

La part respective des jeunes demandeurs d'emploi passe ainsi de 15 % en décembre 2010 à 13 % en décembre 2013. En 2006, cette part s'élevait à 18 %. Ces données permettent donc de constater que l'augmentation du total du nombre de demandeurs d'emploi disponibles n'est pas la résultante d'un accroissement du nombre de jeunes de moins de 25 ans.

La part respective des jeunes demandeurs d'emploi passe ainsi de 15 % en décembre 2010 à 13 % en décembre 2013. En 2006, cette part s'élevait à 18 %. Ces données permettent donc de constater que l'augmentation du total du nombre de demandeurs d'emploi disponibles n'est pas la résultante d'un accroissement du nombre de jeunes de moins de 25 ans.

Graphique 1 : Evolution du nombre de demandeurs d'emploi selon classes d'âge (2006-2013)



Source : ADEM (2006-2013).

En s'attardant enfin sur l'ancienneté d'inscription, il y a lieu de constater que parmi les 2.472 demandeurs âgés de moins de 25 ans, 1.054 jeunes ont une durée d'inscription inférieure à trois mois.

Il convient aussi de souligner, comme l'a fait l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC) en novembre 2013, que le phénomène du chômage des jeunes s'avère plus complexe qu'il n'y paraît. Le STATEC constate en effet que le taux de chômage des jeunes ne correspond pas à la proportion des jeunes qui se trouvent au chômage. Il s'avère que le taux de chômage est calculé grâce au rapport entre le nombre de chômeurs et la population active. Or, il existe une grande part de jeunes de 15 à 24 ans qui ne font pas partie de la population active qui travaille ou est disposée à le faire, car il se trouve encore dans le système éducatif. La population active ne représente donc qu'une

faible partie de la population totale. Comparer le nombre de chômeurs à la population active n’est donc pas un indicateur reflétant le taux réel des jeunes au chômage.

Le STATEC recommande donc de se fier à un autre indicateur : le « youth employment ratio » qui calcule la part de jeunes au chômage par rapport à l’ensemble des jeunes. Ici, le nombre de chômeurs se calcule alors par rapport à la totalité de la classe d’âge dans la population. En se référant à ce nouvel indicateur, le taux de chômage des jeunes au Luxembourg ne s’élève donc plus qu’à 5,1 %, alors qu’il est de 9,7 % dans l’UE en 2012.²

Tableau 2 : Jeunes âgés de 15 à 24 ans sur le marché du travail (Union européenne, 2012)						
	Population (en milliers)	Population active (en milliers)		Inactifs	Taux de chômage (en %)	Proportion de jeunes au chômage (en%)
		Ayant un emploi	Chômeurs			
UE28	57 471	18 838	5 589	33 044	23	9.7
Luxembourg	60.9	13.2	3.1	44.6	18.8	5.1
Belgique	1 326	335	82	909	19.8	6.2
Allemagne	8 962	4 178	370	4 415	8.1	4.1
France	7 409	2 136	668	4 606	24.6	9.0
Pays-Bas	2 023	1 281	134	608	9.5	6.6
Source : STATEC, Eurostat (EFT).						

2. Mesures existantes pour lutter contre le chômage des jeunes

L’Adem dispose depuis plusieurs années de mesures permettant de lutter contre le chômage des jeunes et de favoriser l’intégration ou la réintégration des jeunes sur le marché de l’emploi. Ces mesures sont gérées essentiellement par deux grands services de l’Adem : le service de l’emploi des jeunes et le service d’orientation professionnelle.

Au niveau du service de l’emploi des jeunes, trois mesures spécifiques seront développées dans ce chapitre : le contrat d’appui-emploi, le contrat d’initiation à l’emploi ainsi que le « projet jeunes ». Les mesures relatives à l’orientation professionnelle des jeunes et à l’apprentissage seront développées dans un deuxième temps. Une troisième mesure consiste dans la nouvelle démarche de l’accompagnement personnalisé des demandeurs d’emploi instaurée dans le cadre de la réforme de l’Adem et concrétisée à partir de septembre 2013 grâce à un projet pilote. Pour conclure, nous nous attarderons sur la « Garantie Jeunesse », une initiative européenne qui sera déployée dès le mois de juin 2014 au Luxembourg grâce à une étroite collaboration interministérielle.

² Reiff (2013).

2.1 Le service de l'emploi des jeunes

En 2006, les législations instaurant les mesures en faveur de l'emploi des jeunes ont été coordonnées dans le nouveau Code du travail au Chapitre III du Titre IV du Livre V, articles L. 543-1 – L.543-28. Deux mesures en faveur de l'emploi des jeunes demandeurs d'emploi sont en vigueur depuis avril 2013. Le contrat d'appui-emploi (CAE) et le contrat d'initiation à l'emploi (CIE). Une troisième mesure (CIE expérience pratique) a été intégrée dans le dispositif du CIE.

L'objectif des mesures jeunes est celui d'intégrer rapidement les jeunes demandeurs d'emploi inscrits à l'Adem dans la vie active afin de réussir leur insertion professionnelle et d'éviter qu'ils ne deviennent chômeurs de longue durée.

Enfin, en juillet 2013, un projet destiné aux jeunes demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail et sans réelle formation a vu le jour sous le nom de « projet jeunes ».

2.1.1 Le contrat d'appui-emploi (CAE)

Tout jeune, âgé de moins de 30 ans accomplis, diplômé ou non et inscrit depuis 3 mois au moins à l'Adem peut bénéficier d'un contrat d'appui-emploi (CAE). L'Adem conclut ce contrat avec le jeune pour une durée de 12 mois avec la possibilité de le reconduire pour 6 mois avec le même employeur ou un autre employeur.

Pendant la durée du contrat, le jeune est mis à disposition d'un promoteur afin d'obtenir une initiation et une formation pratique et théorique. Cette expérience a pour but d'augmenter les compétences du jeune et de faciliter son intégration sur le marché du travail. Les promoteurs ayant la forme juridique d'une société commerciale sont exclus du champ d'application de cette mesure.

En pratique, la durée hebdomadaire de travail est de 40 heures. Le promoteur doit néanmoins permettre au jeune de pouvoir, pendant ses heures de travail, participer à des formations ainsi que de se rendre à des entretiens d'embauche. Le jeune répond également à ses obligations vis-à-vis de l'Adem (propositions d'emploi, convocations, formations).

Les promoteurs souhaitant embaucher un jeune sous contrat CAE adressent leur demande à l'Adem. Ils y joignent une description des tâches à accomplir ainsi que le profil recherché pour le poste.

Dès qu'un jeune est embauché, le promoteur et le tuteur établissent un plan de formation en accord avec le jeune. La tâche du tuteur consiste à encadrer et assister le jeune pendant toute la durée de son contrat. Ensemble, le tuteur et le jeune communiquent régulièrement l'évolution des compétences et les progrès accomplis.

Le jeune demandeur d'emploi bénéficiaire d'un CAE et âgé de plus de 18 ans touche une indemnité égale à 100 % du salaire social minium pour salariés non qualifiés, tandis

que le jeune de moins de 18 ans touche 80 % du salaire social minimum pour salariés non qualifiés. Les demandeurs d'emploi détenteurs d'un brevet de technicien supérieur, d'un bachelor ou d'un master touchent, quant à eux, 130 % de ce salaire social minimum.

2.1.2 Le contrat d'initiation à l'emploi (CIE)

La deuxième mesure en faveur de l'emploi des jeunes est le contrat d'initiation à l'emploi (CIE) dont un jeune demandeur d'emploi de moins de 30 ans et inscrit depuis au moins trois mois à l'Adem peut bénéficier.

Ce CIE se conclut entre le promoteur, le jeune et l'Adem. L'objectif de ce contrat est d'assurer au jeune pendant les heures de travail une formation pratique facilitant son intégration sur le marché du travail. Le promoteur peut aussi lui proposer une formation théorique pendant ces heures. Là encore, le jeune répond toujours à ses obligations vis-à-vis de l'Adem notamment en ce qui concerne les propositions d'emploi, les convocations ou les formations, pendant ces heures de travail.

Le CIE s'adresse aux promoteurs privés (entreprises) qui peuvent offrir au jeune demandeur d'emploi une réelle perspective d'emploi à la fin du contrat. Un tuteur est désigné dans l'entreprise pour accompagner le jeune et l'encadrer pendant toute la durée du contrat. Ensemble, ils établissent un plan de formation qu'ils transmettent également à l'Adem. D'un commun accord avec le jeune, le tuteur communique à l'Adem les compétences et déficiences constatées, ainsi que les progrès à accomplir par le jeune pendant l'exécution de son contrat.

Le CIE est signé pour 12 mois et peut être reconduit pour 6 mois. Cette décision de prolongation tient compte des résultats des évaluations et des conclusions tirées d'un entretien entre le bénéficiaire du CIE et l'Adem.

Le jeune demandeur d'emploi bénéficiaire d'un CIE et âgé de plus de 18 ans touche une indemnité égale à 100 % du salaire social minimum pour salariés non qualifiés. Le jeune demandeur d'emploi bénéficiaire d'un CIE et âgé de moins de 18 ans touche une indemnité égale à 80 % du salaire social minimum pour salariés non qualifiés. L'indemnité est portée à 130 % pour les jeunes demandeurs d'emploi détenteurs d'un brevet de technicien supérieur respectivement d'un diplôme de bachelor ou master. Le promoteur peut, à titre facultatif, lui verser une prime de mérite non remboursable par le Fonds pour l'emploi.

Le jeune peut résilier le CIE moyennant notification par lettre recommandée d'un préavis de 8 jours lorsqu'il peut faire valoir des motifs valables. Le promoteur peut résilier le CIE moyennant notification par lettre recommandée d'un préavis de 8 jours au cours des 6 premières semaines du contrat initial. Au-delà des 6 premières semaines, le promoteur peut, avec l'accord de l'Adem, résilier le contrat moyennant la notification par lettre recommandée d'un préavis de 8 jours.

Des évaluations régulières portant sur des éléments définis par l'Adem sont effectuées par le promoteur et l'Adem. A la fin du contrat, le promoteur établit un certificat de fin de mesure, dont les éléments sont définis par l'Adem, sur la nature et la durée de l'occupation et sur les éventuelles formations. Le promoteur est obligé, en cas de recrutement de personnel, d'embaucher en priorité l'ancien jeune demandeur d'emploi sous CIE qui est redevenu chômeur si le contrat de ce dernier a expiré dans les trois mois qui précèdent celui du recrutement.

Tableau 3 : Evolution du nombre de contrats jeunes signés				
	2010	2011	2012	2013
CAE	255	298	356	408
CIE	692	723	734	617
CIE EP	136	208	221	
Total	1083	1229	1311	1025

2.1.3 Le « projet jeunes »

En juillet 2012, le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'Adem, avec la collaboration du Ministère de l'Education nationale, ont lancé le « projet jeunes » dont l'objectif consiste à encadrer les jeunes demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail. Le projet cible donc les jeunes demandeurs d'emploi de 18 à 24 ans peu ou pas qualifiés, sans diplôme scolaire et sans expérience professionnelle.

Ce projet innovant donne une perspective d'un véritable parcours qualifiant, car le jeune passe par plusieurs étapes :

- La sélection du jeune par le service de l'emploi des jeunes de l'Adem qui se charge aussi de le convoquer aux ateliers de recrutement, de l'assigner pour un entretien individuel et de gérer son dossier administratif.
- Le centre d'orientation socio-professionnelle (COSP) qui assure la participation du jeune aux ateliers de recrutement, les entretiens individuels avec le jeune sélectionné et l'organisation de sa formation. Le COSP évalue également les compétences du jeune et lui recherche une expérience d'initiation professionnelle d'un mois auprès des promoteurs partenaires. Cette expérience est comparable avec un stage en entreprise.
- Si l'expérience s'avère concluante, elle peut déboucher sur la conclusion d'un contrat d'appui-emploi (CAE) avec agrément ministériel d'une durée d'un an qui peut ensuite déboucher sur un apprentissage, un CDD ou un CDI. Pendant la durée du CAE, le jeune qui le souhaite a la possibilité de participer à des classes spéciales de remise à niveau lui permettant d'obtenir la qualification nécessaire pour démarrer un apprentissage à la fin du projet.

Tableau 4 : Les statistiques 2013 du projet jeunes

Jeunes ayant commencé la formation	226
Jeunes ayant terminé la formation	111
Nombre d'entreprises participant au projet	118
Expériences d'initiation professionnelle organisées	148
Contrats d'appui-emploi conclus	68
Autres types de contrats signés : mesure jeune CIE, CDD, CDI	13
Jeunes orientés vers un apprentissage initial	18
Jeunes orientés vers un apprentissage adulte	24
Jeunes en classe CNFPC	26

2.2 Le service d'orientation professionnelle

2.2.1 L'apprentissage

Le système d'apprentissage en alternance est un instrument de qualification efficace puisqu'il permet d'adapter les contenus de la formation aux besoins de l'entreprise

Chaque année environ 2000 contrats d'apprentissage sont conclus au Luxembourg, dont 1500 dans le cadre de l'apprentissage initial et 500 au niveau de l'apprentissage pour adultes. En moyenne, 350 demandeurs d'apprentissage ne réussissent pas à être engagés par un employeur formateur, tandis que 200 offres de poste d'apprentissage restent non satisfaites au sein des entreprises formatrices.

Cette inadéquation entre offre et demande d'apprentissage s'explique, entre autres, par des incompatibilités entre les intérêts et attentes des candidats à l'apprentissage et l'offre réelle et concrète de main-d'œuvre qui se présente à un stade précis sur le marché des places d'apprentissage.

Ainsi, l'orientation professionnelle au Luxembourg a comme mission obligée de familiariser encore davantage les citoyens jeunes et adultes avec les réalités et exigences actuelles au niveau du marché d'apprentissage et de l'emploi.

En ce qui concerne les demandeurs d'apprentissage ayant accès au niveau de qualification DAP, il est à constater que ces derniers n'ont pas de grandes difficultés à être engagés sous forme de contrat d'apprentissage au sein des multiples entreprises formatrices. La situation est plus nuancée en ce qui concerne les demandeurs d'apprentissage ayant uniquement accès au niveau de qualification CCP. Chaque année scolaire, un certain nombre de candidats ne réussissent en effet pas à conclure un contrat d'apprentissage vu que le nombre des offres de poste d'apprentissage à ce niveau de qualification se limite à environ 300 places vacantes par année scolaire.

Les jeunes qui n'ont pas réussi à conclure un contrat d'apprentissage avant le 1^{er} novembre sont invités par le service d'orientation professionnelle de l'Adem à participer à des sessions de sensibilisation encadrées par différents acteurs étatiques, à savoir le Service National de la Jeunesse, l'Action Locale pour Jeunes et l'Ecole de la 2^e chance (E2C) ainsi que les autres services de l'Adem afin de leur présenter et offrir des solutions ou mesures concrètes comme le service volontaire d'orientation, l'inscription à l'E2C, le placement en CAE ou CIE, la recherche d'emploi, etc.

2.2.2 Les autres activités du service d'orientation professionnelle (OP)

Les conseillers en orientation professionnelle de l'Adem se rendent régulièrement au sein d'établissements scolaires. Dans le cadre de cette collaboration entre les lycées techniques et le service OP, la démarche des conseillers/conseillères d'orientation vise à instrumenter l'ensemble des élèves des classes de 7^{ième}, 8^{ième} et 9^{ième} par rapport à l'orientation professionnelle et à la formulation d'un projet professionnel.

Ces interventions régulières ont lieu en vue d'une amélioration de l'encadrement socio-pédagogique, ainsi qu'une sensibilisation précoce relative à l'orientation professionnelle des élèves dès leur entrée en 7^{ième} de l'enseignement secondaire technique. Au cours de différents modules, les élèves sont amenés à explorer les données du monde du travail, à structurer et à accumuler des connaissances y relatives en vue d'une prise de décision et la réalisation ultérieure de leurs projets professionnels. Les principaux objectifs de ces séances d'orientation professionnelle se résument comme suit :

- familiariser les élèves concernés avec le marché de l'emploi,
- développer la capacité d'analyser les professions et métiers dans le monde du travail
- concrétiser leurs intérêts professionnels et savoir formuler un projet professionnel.

D'autre part, l'OP déploie actuellement son projet « orientation » dans 8 lycées de l'enseignement secondaire et secondaire technique surtout au niveau du cycle supérieur (12^{ème} et 2^{ème}). Cette initiative a été développée suite à une décision en 2008 du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, du Ministère du Travail et de l'Emploi et du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et a comme objectif principal la présence plus poussée et régulière des acteurs d'orientation (services de Psychologie et d'Orientation scolaires, Action Locale pour Jeunes, Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur, Service d'orientation professionnelle de l'Adem) dans les établissements de l'enseignement secondaire afin de :

- combattre le manque d'information concernant la multiplicité et la complexité sur le marché du travail,
- faciliter le processus du choix professionnel,
- renseigner sur les possibilités d'études et/ou d'apprentissage et les perspectives d'emploi.

2.3 Le nouvel encadrement personnalisé des demandeurs d'emploi au sein de l'Adem

Suite à la loi du 18 janvier 2012, l'Adem s'est vue confier de nouvelles missions pour répondre à une problématique spécifique (peu de sécurité d'emploi, nombreuses personnes confrontées à des transitions professionnelles) :

- accompagner, conseiller et orienter les personnes à la recherche d'un emploi,
- contribuer à la sécurisation des parcours professionnels des salariés,
- coordonner et organiser la formation des demandeurs d'emploi en vue d'augmenter leurs compétences professionnelles.

Pour répondre à ces missions, l'Adem a mis en place un parcours personnalisé, qui vise à mobiliser de façon optimale les compétences présentes au sein de l'Adem pour les mettre au service de la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi, en :

- améliorant qualitativement l'accompagnement des demandeurs d'emploi,
- permettant de gérer un nombre de dossiers en constante augmentation,
- consistant à personnaliser / individualiser le suivi des demandeurs d'emploi, afin de les réintégrer le plus rapidement possible sur le marché de l'emploi.

Ce nouveau concept est testé dans le cadre d'un projet-pilote depuis le mois de septembre 2013 au sein de l'agence Adem de Wasserbillig. Le demandeur d'emploi qui s'inscrit fait l'objet d'un profiling qui a pour but de définir son degré d'éloignement du marché de l'emploi. Suite à ce profiling, le demandeur est suivi par l'Adem sous forme d'un encadrement régulier ou, si des faiblesses au niveau de ces compétences sont détectées, d'un encadrement intensif assuré par des éducateurs spécialisés, des psychologues et des assistants sociaux.

A la mi-février 2014, près de 450 demandeurs d'emploi ont pu bénéficier du nouvel encadrement personnalisé. Il sera déployé au fur et à mesure dans le cadre de la lutte contre le chômage des jeunes et mis en place par l'Adem dans un premier temps à partir de mars 2014 dans les agences d'Esch/Alzette et de Luxembourg.

2.4 La Garantie pour la Jeunesse

La Garantie pour la Jeunesse est une initiative européenne qui sera déployée au Luxembourg dès le mois de juin 2014. En pratique, il s'agit de proposer une offre de qualité à tout jeune âgé de 16 à 24 ans au plus tard quatre mois après son inscription à l'Adem. Par offre de qualité, on entend :

- un emploi : CDD, CDI en entreprise,
- un poste d'apprentissage en entreprise,
- une formation,
- un stage,

- une mesure d’activation (contrat d’appui-emploi, contrat d’initiation à l’emploi),
- une mesure d’insertion.

La coordination générale de la Garantie pour la Jeunesse au Luxembourg sera assurée par le Ministère du Travail, de l’Emploi et de l’Economie sociale et solidaire en partenariat avec l’Adem et le Ministère de l’Education nationale, de l’enfance et de la jeunesse.

Dès le mois de mars 2014, une cellule spécifique au sein de l’Adem sera en charge de la mise en œuvre de cette Garantie pour la Jeunesse. Des conseillers jeunes assureront le suivi des jeunes demandeurs d’emploi sous la forme d’un encadrement personnalisé. Les jeunes bénéficiant d’un encadrement personnalisé intensif signeront une convention de collaboration avec l’Adem. Cette convention constitue un plan d’action que le jeune s’engage à suivre afin d’améliorer ses chances d’insertion sur le marché de l’emploi.

3. Les adresses utiles

3.1 Le service Emploi des jeunes de l’Adem

- Agence Luxembourg : 10, rue Bender L- 1229 Luxembourg
- Agence Esch/Alzette : 1, boulevard Porte de France L- 4360 Esch/Alzette

Contact Center de l’Adem : Tél : 247-8888

www.adem.lu

3.2 La Maison de l’orientation³

La Maison de l’orientation est une structure qui accompagne toute personne dans l’identification de ses intérêts, capacités et compétences, l’informe sur ses possibilités de formation et d’emploi et la soutient dans ses démarches pour choisir une formation ou un emploi.

Au sein de cette Maison de l’orientation sont regroupés plusieurs services étatiques rattachés à des ministères de tutelle différents :

L’Action Locale pour Jeunes (ALJ) propose un accompagnement personnalisé lors de la phase de transition entre lycée et vie professionnelle. Elle soutient les personnes pour établir et réaliser un projet professionnel, planifier l’organisation pratique, préparer le dossier personnel de présentation et les entretiens d’embauche. L’ALJ assure également le suivi et l’encadrement des décrocheurs scolaires.

³ Maison de l’orientation : Place de l’Etoile, 58 boulevard Grande-Duchesse Charlotte, L-1330 Luxembourg, Tél : 8002-8181, www.maison-orientation.lu.

Le Centre de Psychologie et d'Orientation Scolaires (CPOS) propose des consultations d'orientation : connaissance de soi, prise de décision, élaboration de projet de formation et/ou professionnel, information et orientation scolaire dans le cadre des études secondaires au Luxembourg et à l'étranger. Le CPOS propose aussi aux jeunes et aux familles un soutien pédagogique, psychologique et psychothérapique.

Le Service National de la Jeunesse (SNJ), à travers son antenne régionale Centre-Ville, offre des opportunités concrètes pour faire une expérience pratique en s'engageant dans un projet de service volontaire. Le service volontaire d'orientation (SVO) est un des programmes du SNJ permettant aux jeunes âgés entre 16 et 30 ans de faire les premiers pas vers le monde du travail tout en jouissant d'un encadrement personnalisé.

Le Service d'orientation professionnelle de l'Adem propose des entretiens d'orientation et des séances d'information collectives en faveur de jeunes, élèves, personnes adultes et demandeurs d'emploi en vue de choisir un métier ou une formation professionnelle adapté(e). Le service en question est responsable pour le placement en apprentissage initial/ apprentissage pour adultes.

Le Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (CEDIES) est un partenaire de la Maison de l'orientation. Cependant les bureaux du CEDIES ne sont pas localisés au sein de cette structure. Le CEDIES fournit des informations et des conseils aux jeunes désirant faire des études supérieures au Luxembourg ou à l'étranger.

La Cellule d'accueil scolaire pour élèves nouveaux arrivants (CASNA) qui s'adresse aux jeunes entre 12 et 17 ans qui viennent d'immigrer au Luxembourg et qui désirent y poursuivre leurs études dans l'enseignement post-primaire.

Bibliographie

EUROSTAT (2014) : Communiqué de presse – euro indicateurs STAT/14/4, 8 janvier 2014.

Paul REIFF (2013) : Regards 21 sur le chômage des jeunes, STATEC, nov. 2013.

Öffentlich geförderte Beschäftigung in Deutschland – Der Beitrag der Caritas

BIRGIT FIX

1. Entwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung in Deutschland

Öffentlich geförderte Beschäftigung hat in der Bundesrepublik Deutschland als klassisches Instrument der Arbeitsmarktförderung eine lange Tradition. Bereits das unter der Großen Koalition 1969 eingeführte Arbeitsförderungsgesetz sah die sogenannte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) als Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik vor. Mit Hilfe von ABM sollten temporäre und strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes überbrückt bzw. überwunden werden. Bezuschusst wurden dabei Arbeiten, die im öffentlichen Interesse lagen. Die Förderung zielte dabei auf Langzeitarbeitslose, jüngere Arbeitslose ohne Berufsabschluss und ältere Arbeitnehmer/innen, deren Chancen auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt verbessert werden sollten. Nach zögerlichem Anlauf wurde vor allem in den 1980er Jahren ABM verstärkt zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und zur Abfederung ökonomischer Umbrüche eingesetzt. Einen Höhepunkt erlebte die ABM-Förderung im Gefolge der Wirtschafts- und Währungsunion, als 1992 in Ostdeutschland fast 400.000 ABM-Beschäftigte gefördert wurden.¹

Seit Mitte der 1990er Jahre veränderte sich der Charakter der Arbeitsmarktförderung gravierend. Mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I bis IV) wurde die Arbeitslosenversicherung und die Grundsicherung für Arbeitssuchende institutionell, organisatorisch und finanziell in ein Sozialgesetzbuch III und II getrennt. Der zu diesem Zeitpunkt eingeleitete Paradigmenwechsel von einer aktiven zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik hatte sowohl für die Zielsetzungen als auch für die Instrumente der Arbeitsmarktförderung tiefgreifende Folgen: Nicht mehr der Erhalt und die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen war das Ziel der Förderung, sondern der Erhalt und die Schaffung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit.² Mit dem Ansatz des „Förderns und Fordern“, der im Sozialgesetzbuch II festgeschrieben wurde, veränderte sich die Logik

¹ Rabe (2000), S. 2.

² Bogedan (2009), S. 3.

von arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen dahingehend, dass die Eigenverantwortung des Arbeitssuchenden betont wurde. Verstärkter Druck zur Arbeitsaufnahme durch eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und eine Ausweitung der Sanktionen waren die Folge. Faktisch findet seither „öffentlich geförderte Beschäftigung in kürzeren Maßnahmen, die überwiegend als Sozialrechts- und nicht mehr in Form eines Arbeitsverhältnisses organisiert sind, statt.“³

Entsprechend veränderten sich sowohl die Förderinstrumente als auch die Förderprogramme. ABM wurde 2009 zunächst auf den Rechtskreis Sozialgesetzbuch III (Recht auf Arbeitsförderung) beschränkt und drei Jahre später ganz aus dem Instrumentenkatalog gestrichen. Die im Rahmen des alten Bundessozialhilfegesetzes bereits bestehenden Arbeitsgelegenheiten wurden 2005 in das Sozialgesetzbuch II (SGB II) überführt. Sie kamen dort zunächst in zwei Varianten zur Anwendung, nämlich als Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-E) und als Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE).

Die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-E) stellten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsform dar, was bedeutet, dass die geförderte Person im Unterschied zur AGH-MAE in einem Arbeitsrechtsverhältnis stand. Die Arbeit im Rahmen der AGH-E konnte sowohl im öffentlichen Interesse liegen als auch erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sein. Quantitativ war die AGH-E von Anfang an von geringerer Bedeutung gewesen als die AGH-MAE. Sie richtete sich als Form der öffentlich geförderten Beschäftigung vor allem an Personen, deren Eingliederungsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt als vergleichsweise aussichtsreich eingestuft wurden. Da im Rahmen der Förderung ein relativ hoher Zuschuss zum Arbeitsentgelt gezahlt wurde, galt die AGH-E als kostenintensives Instrument, das ausschließlich aus Mitteln des Eingliederungsbudgets (Bundeshaushalt) gezahlt wurde. Trotz der Tatsache, dass das Instrument quantitativ bedeutsame positive Beschäftigungswirkung erzielte⁴, wurde es 2012 aus dem Förderungskatalog des Sozialgesetzbuches II gestrichen. Die Förderung läuft seither aus.

Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE), die es heute noch gibt, stellen keine Arbeitsverhältnisse dar. Die Träger erhalten eine Aufwandspauschale. Die Teilnehmer bekommen eine Mehraufwandspauschale. Da es sich hierbei um geringe Beträge pro Stunde handelt, wird die AGH-MAE umgangssprachlich auch als Ein-Euro-Job oder Zusatzjob bezeichnet. Die Förderungsperiode ist nicht gesetzlich normiert, übersteigt in der Regel aber nicht die Dauer von sechs bis neun Monaten. Das Instrument, welches im

3 Matysik & Rosenthal & Sommer (2011), S. 8.

4 Dietz & Kupka & Ramos Lobato (2012), S.132.

Gesetz im § 16 d SGB II geregelt ist, wurde seit seiner Einführung mehrfach verändert. Die Kriterien wurden gesetzlich dahin gehend verschärft, dass das Arbeitsfeld nun auch nach der gesetzlichen Norm im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein muss sowie den Wettbewerb nicht verzerren darf. Zwischen 2006 und 2010 wurde das Instrument massenhaft zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt. Im Jahresdurchschnitt 2010 gab es etwa 260.000 Ein-Euro Jobs, in denen knapp 670.000 Personen gefördert wurden.⁵ Träger sind neben den Wohlfahrtsverbänden vor allem die kommunalen Träger. Die Förderzahlen haben sich seither mehr als halbiert. Im Oktober 2013 gab es nur noch ca. 117.000 Ein-Euro-Jobs.⁶ Damit stehen trotz anhaltend hoher Sockelarbeitslosigkeit zu wenige Fördermöglichkeiten für Langzeitarbeitslose zur Verfügung. Die restriktiven Bedingungen, dass Arbeitsgelegenheiten im öffentlichen Interesse, zusätzlich und wettbewerbsneutral sein müssen, führen im Ergebnis dazu, dass arbeitsmarktferne Personen nur mit arbeitsmarktfernen Instrumenten gefördert werden können. Eine solche „Rechtskonstruktion, die zu arbeitsmarktfernen Parallelwelten führt, ist nicht zielführend; wenn Arbeitsgelegenheiten mit der Perspektive auf eine Integration in reguläre Beschäftigung verbunden sein sollen, wäre eine möglichst realitätsnahe Arbeit angebracht“⁷, so die Einschätzung der Caritas.

Die Erkenntnis, dass für Langzeitarbeitslose mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen (Personen mit gesundheitlichen Problemen, Suchtproblemen und Schulden) spezifische Instrumente im Sozialgesetzbuch II fehlen, führte dazu, dass die Große Koalition im Herbst 2006 eine Arbeitsgruppe einsetzte, der auch der Deutsche Caritasverband angehörte. Caritas hat sich für eine klare Zielgruppenumschreibung und Zielgruppenbegrenzung sowie für eine zeitlich befristete Förderung mit jährlicher Überprüfung der Förderfähigkeit ausgesprochen.⁸ Geschaffen werden sollte ein Arbeitsmarktinstrument, bei dem der soziale Integrationsaspekt im Vordergrund steht. 2007 wurde mit der „Leistung zur Beschäftigungsförderung“ nach § 16 e SGB II ein neues Arbeitsmarktinstrument eingeführt, das spezifisch für erwerbsfähige hilfebedürftige Langzeitarbeitslose über 18 Jahre vorgesehen ist. Sie müssen mindestens zwei weitere, in der Person liegende Vermittlungshemmnisse aufweisen und 24 Monate ohne Vermittlungschance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gewesen sein. Personen, die gefördert werden, stehen in einem Arbeitsverhältnis und erhalten tariflichen bzw. ortsüblichen Lohn. Die Arbeitgeber können einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 Prozent erhalten. Anfangs beinhaltete die Förderung auch eine Qualifizierungspauschale, die aber im Zuge weiterer Gesetzesreformen zwischenzeitlich wieder abgeschafft wurde. Die sozialversicherungspflichtigen Jobs werden

5 Apel & Fertig & Koch & Osiander (2011), S. 1.

6 Bundesagentur für Arbeit (2013), S. 11.

7 Cremer (2013), S. 40.

8 Cremer (2007), S. 28/29.

zum größten Teil bei Kommunen und Trägern der Wohlfahrtspflege angeboten, obwohl das Instrument grundsätzlich auch für Industrie, Handwerk und den Dienstleistungsbereich nutzbar ist. Die Beschäftigung ist in der Regel auf zwei Jahre begrenzt. Eine Dauerförderung ist theoretisch denkbar, kommt aber in der Praxis kaum vor. Die Finanzierung erfolgt aus Mitteln des Eingliederungstitels (Bundeshaushalt). Zusätzliche Finanzmittel können durch die Bundesländer eingebracht werden. Eine Ko-Finanzierung durch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) ist denkbar. Auch dieses Instrument wurde mittlerweile reformiert und heißt gegenwärtig „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ nach § 16 e SGB II. Die geplante Förderhöhe von 100.000 Stellen wurde nie erreicht. Im Oktober 2013 waren fast 13.000 Stellen im Förderbestand.⁹ In der Forschung wird jedoch weiterhin von einem Bedarf von 100.000 bis 435.000 Personen mit individuellen Vermittlungshemmnissen ausgegangen.¹⁰ Damit stehen auch für Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen zu wenige Fördermöglichkeiten bereit. Sozialpädagogische Begleitung ist als Förderung im Rahmen des Instruments nicht möglich.

In einer Reihe von Sonderprogrammen des Bundes und der Länder wurde und wird zudem öffentlich geförderte Beschäftigung bereitgestellt. Im Rahmen des Bundesprogrammes Kommunal-Kombi konnten zwischen 2008 und 2012 zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsplätze gefördert werden. Die Förderung war allerdings auf Regionen mit besonders hoher und verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit beschränkt. Die Beschäftigung erfolgte in sozialversicherungspflichtiger Form und wurde mit einem tariflichen bzw. ortsüblichen Arbeitsentgelt entlohnt. Aus Bundesmitteln konnte ein Lohnkostenzuschuss von 50 Prozent abgerufen werden. Die Beschäftigungsverhältnisse wurden in der Regel durch Städte und kommunale Träger angeboten, die auch die Ko-Finanzierung übernehmen mussten. Die avisierte Förderung von 100.000 Beschäftigungsverhältnissen wurde jedoch nie erreicht. Erste Ergebnisse der Begleitforschung zeigen, dass knapp 16.000 Beschäftigungsverhältnisse gefördert wurden.¹¹

Die Bürgerarbeit wurde als Bundesprogramm 2010 eingeführt und läuft gegenwärtig noch. Der zentrale Ansatz des Konzeptes ist eine konsequente Aktivierung aller Arbeitslosen im Bereich der jeweiligen Grundsicherungsstelle bei gleichzeitigem Angebot von gemeinnütziger und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für diejenigen Arbeitslosen, die mittelfristig keine Beschäftigungschance auf dem Ersten Arbeitsmarkt haben (Workfare-Element). Langzeitarbeitslose sollen durch öffentlich geförderte Beschäftigung darüber hinaus gesellschaftlich integriert werden (Element eines Sozialen Arbeitsmarktes). Das

9 Die Zahlen Beschäftigungszuschuss (alt) und Förderung von Arbeitsförderung (neu) wurden hier addiert.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2013), S. 11.

10 Koch & Kupka (2012): S. 30; Obermeier & Sell & Tiedemann (2013), S. 2.

11 Matysik & Rosenthal & Sommer (2011), S. 25.

Bundesprojekt baut auf einem Vier-Stufen-Konzept auf. Die erste Stufe umfasst die Aktivierung der Arbeitslosen. Die am Projekt teilnehmenden Grundsicherungsstellen laden alle registrierten Arbeitslosen zu einem Beratungsgespräch ein. Festgestellt werden soll die Marktnähe der Kunden, damit auf dieser Grundlage eine Integrationsstrategie entwickelt werden kann. In der zweiten Stufe steht Integration und Vermittlung im Zentrum. Es wird versucht marktnahe Kunden wieder in den Ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Neben der Jobakquirierung durch die Agentur kommt hier der Einforderung von Eigenbemühungen große Bedeutung zu. Es wird überprüft, ob bei geeigneten Personen die Selbständigkeit ein Weg aus der Arbeitslosigkeit sein kann. Die nach diesen beiden Stufen immer noch Arbeitslosen werden in einer dritten Stufe des Förderns durch Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen – insbesondere durch die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante – aktiviert. Nach sechs Monaten erhalten all diejenigen Arbeitslosen, die nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden konnten, in der vierten Stufe ein Angebot einer zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeit im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses (= „Bürgerarbeit“). Diese Beschäftigung ist vom Grundgedanken des Ansatzes her unbefristet, im Modellprojekt des BMAS aber auf 36 Monate befristet. Die Förderung läuft noch bis 2014 und wird aus Mitteln des Eingliederungstitels (Bundeshaushalt) finanziert. Eine Ko-Finanzierung mit Mitteln aus dem Europäischen Strukturfonds (ESF) und Landesmitteln ist vorgesehen. Im Oktober 2013 waren 27.699 Personen in der Beschäftigungsphase Bürgerarbeit.¹²

Neben den genannten Bundesprogrammen existiert noch eine Vielzahl von Landesprogrammen, die zumeist mit Mitteln des Europäischen Strukturfonds (ESF) kofinanziert werden. Beispiele hierfür sind das Landesprogramm „ASaar – Arbeit für das Saarland“, die „Öffentlich geförderte Beschäftigung in NRW“, „Gute und sichere Arbeit“ in Baden-Württemberg, das „Beschäftigungspolitische Aktionsprogramm“ in Bremen und der öffentlich geförderte Beschäftigungssektor in Berlin.

2. Die Arbeit der Caritas

Die Träger und Verbände, die im Rahmen der Caritasarbeit Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote anbieten, sind seit Mai 2000 in der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA) zusammengeschlossen. Mitgliederzahlen liegen für 2012 vor: Zu diesem Zeitpunkt waren 117 Träger mit 241 Projekten in 22 Diözesan-Caritasverbänden und 4 Fachverbänden Mitglied der IDA.¹³

¹² Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2013), S. 11.

¹³ IDA Homepage <http://www.ida.caritas.de/wirueberuns/mitgliederzahlen/>.

Im Folgenden wird die Arbeit der Caritas mit Langzeitarbeitslosen seit Einführung des Sozialgesetzbuches II in den Blick genommen. Das Spektrum der Aktivitäten ist weit gefächert. So werden im Rahmen von Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten z.B. haushaltsnahe Dienstleistungen wie Umzüge, Transporte und Entrümpelungen angeboten. Aber auch Garten- und Landschaftspflege, Hausmeistertätigkeiten, Tischlerarbeiten und Reparatur- und Sanierungsarbeiten sowie Recyclingarbeiten werden im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt. Im Bereich der Seniorenassistenten werden berufliche Chancen in hauswirtschaftlichen und sozial-pflegerischen Arbeitsfeldern eröffnet. Qualifizierung für Langzeitarbeitslose wird auch für die Arbeitsbereiche Gastronomie und Hauswirtschaft angeboten. Projekte wie Fairkauf ermöglichen es Langzeitarbeitslosen durch die praktische Arbeit in einem Kaufhaus berufliche Qualifikationen im Bereich Handel, Logistik und Verwaltung zu erwerben. In Kooperation mit dem Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen Deutschlands (eaD) qualifiziert die Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Integration durch Arbeit (IDA) in einem durch das Bundesumweltministerium geförderten Projekt langzeitarbeitslose Menschen auch durch Beschäftigungsförderung zu Stromsparhelfer/innen. Zwischen 2008 und 2012 konnten durch diese Berater ca. 85.000 einkommensschwache Haushalte Rat und Unterstützung erhalten, wie sie den Energieverbrauch senken können. Die Förderung des Projektes „Stromspar-Check Plus“ wird bis Ende 2015 fortgeführt. Auf diesem Weg werden zwischen 2013 und 2015 durchschnittlich 600 Stromsparhelfer/innen Beschäftigung finden, „wobei wegen der befristeten Beschäftigungsinstrumente die Anzahl der in dieser Zeit qualifizierten Helfer/innen zwei- bis dreimal so hoch liegen wird“.¹⁴ Zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Projektes wird es von zentraler Bedeutung sein, ob zukünftig auch die Länder, Kommunen und die Energiewirtschaft in die Finanzierung des Projektes einsteigen.

Bei allen von Caritas durchgeführten Fördermaßnahmen handelt es sich um gesellschaftlich sinnvolle Projekte, die der Qualifizierung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen dienen. Sie verfolgen das Ziel, durch Beschäftigung die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu fördern. Die geförderten Personen sollen persönliche Stabilisierung erfahren, berufliche Orientierung bekommen und berufsbildende Qualifikationen erhalten. Entsprechend wird auch sozialpädagogische Beratung und Begleitung bereitgestellt. Die im ersten Kapitel aufgeführten Arbeitsmarktinstrumente und Förderprogramme werden für die Finanzierung der Förderung herangezogen. Caritas hat daher viel Erfahrung mit den Fördermöglichkeiten und hat diese auch seit der Einführung des Sozialgesetzbuches II immer wieder auf Bundesebene evaluiert. Zentrale Ergebnisse und daraus abgeleitete Erkenntnisse werden im Folgenden präsentiert.

14 Sans (2013), S. 25.

Caritas hat ein halbes Jahr nach Einführung der Arbeitsgelegenheiten eine erste Sondererhebung gemacht. Bis zum Juni 2005 wurden 17.350 Zusatzjobs von den Einrichtungen und Diensten angeboten. Davon konnten aber nur 70 Prozent besetzt werden, da nicht alle staatlichen Vermittlungsstellen gleich nach Einführung des Sozialgesetzbuches II voll funktionsfähig waren, und Förderabbrüche zu verzeichnen waren.¹⁵ Von Anfang an stellte sich das Problem der Anschlussvermittlung. Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen haben auf dem Arbeitsmarkt nahezu keine Chance auf Anstellung. Caritas forderte deshalb bereits schon 2005 die Ausweitung eines Niedriglohnssektors für gering qualifizierte Personen und die Einführung von Kombilöhnen. Unternehmen sollten durch die Entlastung von Lohnnebenkosten Anreize erhalten, diese Personengruppe anzustellen.¹⁶

Eine Untersuchung des Heidelberger Universitätsprofessors Markus Pohlmann 2007 zeigte, dass viele Maßnahmeteilnehmer von der Förderung durch die Caritas profitieren. Sowohl die angebotene Qualifizierung als auch vor allem die mit dem Job verbundene Tagesstrukturierung, die sozialen Kontakte und das Gefühl, wieder etwas Nützliches zu tun, wurden überwiegend als sehr positiv empfunden. Allerdings gab es auch negative Stimmen, weil Personen die Arbeit als stigmatisierend empfanden und sich Zwang ausgesetzt fühlten.¹⁷ Da die Jobs von den staatlichen Vermittlungsstellen anfangs auch zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit eingesetzt wurden und nicht, wie von der Caritas gefordert, auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhten, waren diese Ergebnisse der Umfrage nicht überraschend.

Eine im selben Jahr vorgenommene Erhebung untersuchte detailliert, welche Personengruppen im Caritasverband Arbeitsgelegenheiten erhalten, welche Qualifizierung erfolgte, wie das Fallmanagement funktionierte und welche Integrationserfolge zu verzeichnen waren. Zu diesem Zweck wurden 2035 zufällig ausgewählte Einrichtungen und Dienste befragt. Zusätzlich wurden im Rahmen einer Vollerhebung alle damals existierenden 175 Beschäftigungsgesellschaften, -betriebe und -projekte angeschrieben. Insgesamt lagen dadurch Informationen über ca. 9.000 Zusatzjobber in Einrichtungen und Diensten und über fast 25.000 Personen in Arbeitsgelegenheiten in Beschäftigungsgesellschaften der Caritas vor. Zum größten Teil hatten die geförderten Personen keinen Abschluss bzw. nur einen Hauptschulabschluss. Bei den Jugendlichen zeigte sich, dass über 75 Prozent keine Berufsausbildung hatten.¹⁸ Ein großes Problem stellte weiterhin die Integration in den ersten Arbeitsmarkt dar. So konnten nur 16 Prozent der ehemaligen Zusatzjobber in Einrichtungen und Diensten und 14 Prozent der Teilnehmer von Arbeitsgelegenheiten in

15 Fix (2005), S. 28.

16 Fix (2005), S. 31.

17 Pohlmann (2007), S. 25.

18 Fix & Vogt-Wuchter (2007), S. 22.

Beschäftigungsgesellschaften in den ersten Arbeitsmarkt bzw. in Ausbildung vermittelt werden. Dies entsprach dem Durchschnitt, den die Bundesagentur für Arbeit mit 15 Prozent für das gesamte Bundesgebiet im Jahre 2006 ermittelt hatte.¹⁹ Einzelfallbezogene Beratung durch die Grundsicherungsstellen waren zwei Jahre nach Einführung des Sozialgesetzbuch II immer noch nicht die Regel. Die Beschäftigungsgesellschaften und Einrichtungen und Dienste der Caritas versuchten dieses Defizit zu kompensieren. Sie boten im Rahmen der Qualifizierung auch Bewerbungstraining, Training des Sozialverhaltens und Beratungen für spezifische Lebenssituationen wie Sucht und Verschuldung an.

Zusatzjobs standen und stehen häufig in der Kritik, reguläre Beschäftigung zu verdrängen. Auch diese Frage war Gegenstand der Caritaserhebung von 2007. Die überwiegende Mehrheit der Einrichtungen und Dienste (83,8 Prozent) sowie der Beschäftigungsgesellschaften (78,9 Prozent) gab an, dass die angebotenen Tätigkeiten tatsächlich zusätzlich seien.²⁰ Das Leistungsangebot konnte durch den Einsatz von Zusatzjobbern sowohl quantitativ als auch qualitativ erweitert werden. Die Erhebung zeigte aber auch, dass neben Entlastungseffekten durch die Mitarbeit von Zusatzjobbern im Team auch ein hohes Maß an neuen Belastungen durch Betreuungsaufwand entstand.²¹ Damit das Problem der Verdrängung von regulärer Arbeit eingedämmt werden kann, setzte sich die Caritas von Anfang an dafür ein, dass in den Betrieben die Mitarbeitervertretung bei der Einrichtung von Stellen und der Besetzung beteiligt wird. Bei den Jobcentern wurden Beiräte eingeführt, in denen Vertreter der lokalen Wirtschaft und Arbeitnehmervertretungen prüften, ob Wettbewerbsneutralität gegeben ist. Dies geschah anfangs aber nicht flächendeckend. Seit 2011 sind die Beiräte gesetzlich verankert (§ 18 d SGB II). Sie beraten die Einrichtung bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen.

Neben den Arbeitsgelegenheiten hat der Deutsche Caritasverband auch die „Leistung zur Beschäftigungsförderung“ nach § 16 e SGB II evaluieren lassen. 2010 wurden im Rahmen einer qualitativen Studie 26 Interviews mit ARGE Geschäftsführern und Fallmanagern, 52 Interviews mit Beschäftigten bei Kommunen und anderen Trägern und 115 Interviews mit Beschäftigten bei Caritasbetrieben durchgeführt. Zusätzlich wurden die Daten von 470 Beschäftigten in Caritasbetrieben ausgewertet.²² Es zeigte sich, dass in Caritaseinrichtungen als Teilnehmer/innen nicht nur Personen mit sehr schweren Vermittlungshemmnissen ausgewählt wurden. Teilweise wurden auch Personen mit höheren Bildungsabschlüssen gefördert, die bereits erfolgreich Maßnahmenkarrieren hinter sich gebracht hatten. In der Arbeitsmarktforschung spricht man in diesem Zusammenhang von

19 Fix & Vogt-Wuchter (2007), S. 23.

20 Fix & Vogt-Wuchter (2007), S. 24.

21 Fix & Vogt-Wuchter (2007), S. 24.

22 Pohlmann (2010), S. 23.

Creaming.²³ Caritas hat aus diesem Ergebnis die Schlussfolgerung gezogen, dass eine bessere und engere Eingrenzung der Personengruppe notwendig ist, damit die Förderung auch wirklich den Personen zu gute kommt, die sonst gar keine Chancen auf Integration haben. Die geförderten Personen waren nach eigenen Angaben sehr mit der Förderung zufrieden. 84 Prozent der befragten Beschäftigten bewerteten sie positiv. Hervorgehoben wurden eine bessere Alltagsstrukturierung, die Möglichkeit Kompetenzen und Berufserfahrung einzubringen und neue Fertigkeiten zu erlernen. Auch eine Verbesserung der sozialen Kontakte und des psychischen Wohlbefindens wurden genannt.²⁴

3. Politische Herausforderungen

Diese Forschungsergebnisse und Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass weitere Reformen der Arbeitsmarktförderung dringend notwendig sind. Dies hat Caritas und ihre Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft „Integration durch Arbeit“ zum Anlass genommen, anlässlich der Bundestagswahl 2013 ein Papier zu erarbeiten, in welchem die zentralen Handlungsbedarfe zusammengefasst wurden.²⁵ Die Lobbyarbeit wurde durch Öffentlichkeitsarbeit der IDA massiv unterstützt. Bundesweit gingen im Rahmen der Aktion „Stell mich an, nicht ab!“ viele Menschen auf die Straße, um auf die Situation von Langzeitarbeitslosen aufmerksam zu machen. Eine Abschlusskundgebung vor dem Reichstag fand im Oktober 2013 statt.

Mittlerweile regiert in Deutschland eine große Koalition. Im Koalitionsvertrag wurden die dringend notwendigen Reformen der Arbeitsmarktförderung nicht erwähnt. Es findet sich kein Passus, der die soziale Teilhabe von arbeitsmarktfernen Menschen durch sinnstiftende öffentlich geförderte Beschäftigung garantiert. Erwähnt wird nur ein neues ESF-Programm, in dessen Rahmen langzeitarbeitslose Personen gefördert werden können.

Caritas ist aber weiterhin der Auffassung, dass jedem Menschen Teilhabe durch Arbeit und sinnstiftende Beschäftigung ermöglicht werden muss. Die bestehenden Instrumente der Arbeitsgelegenheiten (§ 16 d SGB II), die Förderung von Arbeitsverhältnissen (§ 16 e SGB II) und die Aktivcenter nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 SGB III sind aufgrund der zeitlichen Befristungen und Förderrestriktionen nicht hinreichend geeignet, arbeitsmarktferne Personen wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Wichtig ist deshalb, dass die Förderung der sozialen Teilhabe und der Teilhabe am Arbeitsleben als konkretes Förderziel in das Sozialgesetzbuch II aufgenommen wird.

23 Pohlmann (2010), S. 24.

24 Pohlmann (2010), S. 26-27.

25 Deutscher Caritasverband und Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft „Integration durch Arbeit“ (2013).

Viele Menschen erhalten zudem noch nicht die notwendigen begleitenden Integrationsleistungen wie Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung und Suchtberatung. Hierfür wäre die Einführung eines Rechtsanspruchs wichtig. Erreicht werden muss auch, dass die Zielsteuerung so optimiert wird, dass arbeitsmarktferne Personen eine für sie individuell konzipierte, längerfristige Förderstrategie mit aufeinander abgestimmten Förderinstrumenten erhalten. Hierfür ist es wichtig, dass Haushaltsmittel auch über die Grenze des Haushaltsjahres zur Verfügung stehen.

Gefördert werden sollen nur Personen, die wirklich keine Perspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Kriterien hierfür sind aus Sicht der Caritas: Die geförderten Personen müssen mindestens zwei bis drei Jahre ohne Unterbrechung arbeitslos sein. Neben den in der Person liegenden Hemmnissen zugeschriebener Art, wie z.B. Alter, Geschlecht, Herkunft müssen auch gesundheitliche und/oder sonstige soziale Einschränkungen vorhanden sein. Für eine nachhaltige Integration muss sichergestellt werden, dass arbeitsmarktferne Personen und deren Arbeitgeber auch durch Fachpersonal begleitet werden, welches auch Krisenintervention leisten und Maßnahmen der Gesundheitsförderung bereitstellen kann.

Zentral ist aus Sicht der Caritas auch die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktinstrumente. Die Arbeitsgelegenheiten (§ 16 d SGB II) müssen zu echten Integrationsangeboten weiterentwickelt werden, in deren Rahmen auch arbeitsmarktnahe Förderung stattfinden kann. Hierfür ist es unerlässlich, dass die gesetzlichen Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität wegfallen. Aus Sicht der Caritas ist es ausreichend, wenn durch die Abstimmung der lokalen Arbeitsmarktakteure festgestellt wird, dass keine Wettbewerbsverzerrung stattfindet. Die Förderung muss auch längerfristig möglich sein. Im Rahmen der Förderinstrumente müssen integrierte Qualifizierungs- und Betreuungsangebote möglich sein. Auch die öffentlich geförderte Beschäftigung nach § 16 e SGB II muss so weiterentwickelt werden, dass sozialpädagogische Begleitung angeboten werden kann. Im Einzelfall muss ein Lohnkostenzuschuss auch über 75 Prozent möglich sein. Die Förderfortschritte sollten regelmäßig überprüft werden, so dass Lohnkostenzuschüsse entsprechend dem individuellen Bedarf angepasst werden können. Leitbild der Förderung sind für Caritas die integrativen Arbeitsmärkte. Hierfür werden wir uns politisch weiter einsetzen.

Literaturverzeichnis

APEL, HELMUT & FERTIG, MICHAEL & KOCH, SUSANNE & OSIANDER, CHRISTOPHER (2011): Beschäftigungschancen von Ein-Euro-Jobbern in Hamburg. Der Träger macht den Unterschied. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufschancen: IAB Kurzbericht 20/2011.

BOGEDAN, CLAUDIA (2009): 40 Jahre aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Beitrag zu einer Bilanz. In: Friedrich Ebert Stiftung. WISO direkt Juni 2009.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (2013): Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, ANBA November 2013, Nürnberg.

CREMER, GEORG (2007): Sozialer Arbeitsmarkt – Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition. In: Ifo Schnelldienst 10/2007, S. 27-32.

CREMER, GEORG (2013): Was hilft gegen Armut? Ein Essay. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. und Lambertus-Verlag, Berlin.

DEUTSCHER CARITASVERBAND UND KATHOLISCHE BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT „INTEGRATION DURCH ARBEIT“ BAG IDA (2013): Arbeiten und dazugehören. Neue Lösungen für am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen. Vorschläge zur Bundestagswahl 2013. Positionspapier 6. Mai 2013, Freiburg.

DIETZ, MARTIN & KUPKA, PETER & RAMOS LOBATO, PHILIPP (2012): Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II. Bericht des IAB zum Abschluss der Zielvereinbarungsperiode 2009 bis 2012. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

FIX, BIRGIT (2005): Caritas schafft mehr als 17.000 Zusatzjobs. In: neue caritas 14/2005, S. 28-31.

FIX, BIRGIT & VOGT-WUCHTER, BEATRIX (2007): Caritas überprüft ihre Zusatzjobs. In: neue caritas 19/2007, S. 22-25.

IDA HOMEPAGE <http://www.ida.caritas.de/wirueberuns/mitgliederzahlen/>.

KOCH, SUSANNE & KUPKA, PETER (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. In: Friedrich Ebert Stiftung. WISO Diskurs Januar 2012.

MATYSIK, ALEXANDER & ROSENTHAL, PEER & SOMMER, JÖRG (2011): Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland. Aktuelle Instrumente, Programme und Konzepte. In: Friedrich Ebert Stiftung. WISO Diskurs August 2011.

OBERMEIER, TIM & SELL, STEFAN & TIEDEMANN, BIRTE (2013): Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für öffentlich geförderte Beschäftigung, In: Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 14/2013.

POHLMANN, MARKUS (2007): Trotz Job kaum Chance auf eine Arbeit. In: neue caritas 16/2007, S. 23-25.

POHLMANN, MARKUS (2010): Die Job-Perspektive der Caritas hilft wieder auf die Beine. In: neue caritas 2/2010, S. 22-28.

RABE, BIRGITTA (2000): ABM – eher Ersatzarbeit, denn eine Brücke. In: Hans Böckler-Stiftung: Magazin Mitbestimmung 9/2000 (http://www.boeckler.de/18930_18952.htm).

SANS, REINER (2013): Stromspar-Check Plus beugt Energiearmut vor. In: neue caritas 2/2013, S. 25.

La sauvegarde de l'existence des salariés : Le Luxembourg a besoin de nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage

PATRICK DURY

Introduction

Comme partout dans le monde, licenciements et pertes d'emploi font partie de la réalité économique et sociale au Luxembourg.

Derrière chaque licenciement ou perte d'emploi, il existe cependant de multiples raisons :

- des crises conjoncturelles ou structurelles ;
- les effets de la globalisation croissante de l'économie ou les adaptations dues à l'introduction du marché unique européen ;
- les mesures prises par les entreprises pour augmenter la productivité dans un but de rester compétitif sur les marchés nationaux, interrégionaux et mondiaux ;
- les innovations technologiques qui rendent certaines catégories de travail obsolètes ;
- le fait que certains salariés n'arrivent plus à s'adapter en fonction des mutations de l'économie et par conséquent du monde du travail.

L'évolution de l'économie luxembourgeoise entraîne donc constamment des changements sur le marché du travail. Il en résulte que les salariés du secteur privé sont de plus en plus fréquent confrontés à de nombreuses mutations et adaptations. Les plus forts arrivent à suivre cette évolution, les plus faibles risquent de sortir durablement de ce système et de se retrouver dans la précarité.

En temps de crise beaucoup de salariés courent un risque accru de se retrouver au chômage. Lorsqu'un salarié du secteur privé a une fois perdu son emploi, il aura selon son âge et ses qualifications peu voire même aucune chance de réintégrer le marché du travail.

A cela s'ajoute que l'insertion des jeunes sur le marché du travail se complique de plus en plus. Les jeunes sans qualifications (44,8 % des demandeurs d'emploi en décembre 2013) n'ont aucune chance d'insertion, les autres doivent souvent recourir à des contrats spécifiques pour démarrer définitivement leur vie de travail. En même temps, l'abandon de plus en plus prononcé du système dual de l'apprentissage professionnel a entraîné un manque de main-d'œuvre qualifiée dans l'industrie et d'autres branches économiques (p.ex. HORECA) éprouvent également beaucoup de difficultés à trouver des apprentis.

Dans un souci de sauvegarde des existences, le gouvernement a une obligation de créer des structures et des instruments permettant d'encadrer ces salariés qui n'arrivent plus à garder leur place sur le marché du travail en mutation et de leur donner l'aide et l'assistance nécessaires pour ne pas tomber durablement dans le chômage.

Au cours des décennies, les pays développés à économie de marché ont mené une série de réflexions sur les raisons du chômage (crise conjoncturelles ou structurelles, effets de la globalisation croissante de l'économie ou les adaptations dues à l'introduction du marché unique européen, les mesures prises par des entreprises pour augmenter la productivité dans un but de rester compétitif sur les marchés nationaux, interrégionaux et mondiaux, les innovations technologiques qui rendent certaines catégories de travail obsolètes et la fait que certains salariés n'arrivent plus à s'adapter en fonction des mutations de l'économie et par conséquent du monde du travail, etc.). Sur cette base a été définie une politique visant à garantir le droit au travail par le biais d'une réduction du taux de chômage. Cet exercice a également été fait par le Luxembourg qui a mis en place une série de structures et mesures pour la lutte contre le chômage.

Certaines de ces structures et mesures ont déjà été mises en place dans les années 1970, d'autres sont en train de se créer avec le développement de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg. Il est du devoir du gouvernement de se baser sur ces structures et mesures qui ont connu un succès dans la lutte contre le chômage et de les compléter selon les besoins de notre temps pour développer de nouvelles pistes de solution dans la lutte contre le chômage dans toutes ses formes.

Avant de diriger le regard vers l'avenir de l'emploi au Luxembourg, commençons d'abord par un bref aperçu des structures et mesures qui existent déjà à l'heure actuelle.

I. La politique de maintien dans l'emploi au Luxembourg : Bref aperçu historique des 40 années passées

Le Luxembourg a connu sa première grande crise économique structurelle d'après-guerre, marquée notamment par l'apparition du phénomène du chômage, au milieu des années 1970. Face à une crise sidérurgique à l'échelle mondiale, il s'agissait **de prévenir des licenciements pour causes conjoncturelles** et de maintenir un niveau satisfaisant de l'emploi en période de récession économique à caractère général.

Les gouvernements successifs ont axé leur politique de maintien dans l'emploi sur une intervention substantielle des deniers publics dans des secteurs à risque en jouant ainsi un rôle de régulateur social d'effets prioritairement économiques.

C'est ainsi que bon nombre de mesures et d'instruments concrets ont vu le jour afin de prévenir des licenciements dus à des causes conjoncturelles ou structurelles, aux effets de la

globalisation ou du marché unique européen et aux restructurations liées aux innovations technologiques et à la recherche de la compétitivité : la division anti-crise (DAC), le Fonds pour l'Emploi, les différents systèmes de préretraite et la cellule de reclassement (CDR). La création et la mise en place de ces mesures et instruments sont à l'origine de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg.

1. La division anti-crise (DAC)

La loi du 26 juillet 1975 autorisant le gouvernement à prendre des mesures destinées à prévenir les licenciements pour des causes conjoncturelles et à assurer le maintien dans l'emploi constitue un des premiers piliers dans une longue série de lois tournant plus spécifiquement autour du plein emploi au Grand-Duché de Luxembourg.

En même temps, la loi en question autorisait le gouvernement à définir des **travaux extraordinaires d'intérêt général** tendant à assurer l'emploi productif de main-d'œuvre rendue disponible. Une division anti-crise (DAC) fut instituée, dans laquelle étaient regroupées les ouvriers victimes des mesures de rationalisation. Le personnel de la DAC était affecté à diverses occupations (p.ex. nettoyage de cours d'eau, déboisements, fouilles sur sites historiques, etc.).

2. Le Fonds pour l'Emploi

L'instauration du Fonds pour l'Emploi par la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet a répondu aux préoccupations exprimées par le Conseil économique et social concluant que **la mise en œuvre d'un régime basé sur la solidarité nationale au sens le plus large du terme**, impliquant nécessairement la responsabilité conjointe, non seulement des pouvoirs publics (Etat et communes) et des partenaires sociaux, mais de tous les contribuables, constituerait à son avis **l'unique approche valable pour atteindre l'objectif recherché qu'était celui de combattre le chômage**.

Le Fonds pour l'Emploi intervient, outre les deux mesures citées ci-avant, dans le financement de toute une série d'instruments mis en place au fil des années pour **favoriser l'insertion respectivement la réinsertion sur le marché du travail**.

Citons à titre d'exemple :

- la garantie des créances de rémunération et d'indemnité en cas de faillite de l'employeur ;
- les aides temporaires au réemploi de travailleurs licenciés respectivement menacés de perdre leur emploi ;
- les aides à l'embauche de chômeurs âgés et de chômeurs indemnités de longue durée ;
- les aides à la création d'emplois d'utilité socio-économique ;

- les aides en faveur de l'affectation des demandeurs d'emploi sans emploi inscrits à l'ADEM à des tâches déclarées d'utilité publique ou à des expériences de travail ;
- les indemnités compensatoires de rémunération pour intempéries.

3. La cellule de reclassement (CDR) et les préretraites

Vers la fin des années 1970, le législateur s'est attaqué pour la première fois aux **causes du chômage liées aux personnes** et non pas aux structures respectivement aux systèmes.

La loi du 24 décembre 1977 autorisant le gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi prévoit en effet, outre la mise en place formelle du tripartisme au Luxembourg par l'institution du comité de coordination tripartite, pour la première fois, l'organisation de **cours d'initiation et d'orientation professionnelles à l'attention des jeunes ainsi que des cours de rééducation professionnelle ou de formation complémentaire à l'attention des travailleurs menacés de perdre leur emploi.**

La préretraite obligatoire frappa au 1^{er} janvier 1978 tous les membres du personnel sidérurgique, à partir de 57 ans et plus, c'est-à-dire trois ans avant la date à laquelle ils auraient pu prétendre à une pension de vieillesse. En mars 1980, la préretraite fut rendue facultative.

4. L'économie sociale et solidaire

L'économie sociale est généralement définie comme les groupements de personnes et non de capitaux jouant un rôle économique et créant du lien social : les coopératives de toute nature (de salariés, d'usagers, d'entreprises), les mutuelles (d'assurance ou de prévoyance), et les associations ou fondations.

L'économie solidaire est une forme émergente de l'économie sociale, surtout axée vers les initiatives de développement local, de réinsertion et de lutte contre l'exclusion. L'économie solidaire n'aura pas pour but de se substituer à l'économie sociale, les deux formes d'économies étant complémentaires l'une par rapport à l'autre.

Les entreprises qui relèvent de l'économie sociale et solidaire partagent une même ambition : inscrire un projet entrepreneurial dans une démarche socio-économique au service de l'Homme. Elles ont pour vocation à être présentes dans tous les secteurs de la société et se développent pour répondre aux besoins des citoyens par des projets spécialement adaptés aux territoires qu'ils couvrent.

Comme nous venons déjà de l'évoquer, les débuts de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg remontent au début des années 1980. Face à une croissance du nombre de **chômeurs âgés de moins de 25 ans**, priorité était accordée à cette époque à des mesures destinées à favoriser l'insertion des jeunes dans la vie active. C'est ainsi que la loi du

19 décembre 1983 sur le budget de l'Etat 1984 introduit les **premiers stages de préparation en entreprise comprenant des périodes alternées de formation pratique et de formation théorique** à l'attention des demandeurs d'emploi n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis.

En outre, il a été créé une **aide à la création d'emplois socio-économiques** qui avait pour objectif de faciliter le développement de projets de création d'emplois durables, de services et d'activités qui ne sont pas encore pris en charge ni par les services publics, ni par les entreprises.

Rappelons dans ce contexte les **conditions fixées à ces emplois d'utilité socio-économique** :

- ne pas compromettre la rentabilité d'entreprises existantes ne bénéficiant pas de l'aide accordée ;
- réserver les emplois aux personnes menacées de perdre leur emploi ou aux demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM et n'ayant pas dépassé l'âge de 25 ans accomplis (conçu sur l'arrière-fond structurel du chômage des jeunes) ;
- présenter un caractère permanent et durable ;
- garantir le financement de l'emploi créé à l'expiration d'un délai d'un an à partir de l'octroi de l'aide ;
- observer les règles légales, réglementaires, administratives et conventionnelles régissant la protection des salariés dans l'exercice de leur profession.

Au début des années 1990, face à une remontée du **chômage de longue durée** respectivement face aux difficultés rencontrées par les personnes plus âgées en matière d'insertion sur le marché du travail, la loi modifiée du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi met en place une série de mesures tendant à favoriser l'engagement de chômeurs âgés indemnisés ou non à condition qu'ils soient inscrits auprès de l'ADEM depuis un certain délai.

Dans le premier **plan d'action national (PAN) en faveur de l'emploi de 1998**, le Luxembourg s'est engagé à ce que « les jeunes inscrits au chômage depuis trois mois feront l'objet d'une des mesures prévues par les lignes directrices en vue de leur intégration ou réintégration dans la vie professionnelle. Il en sera de même pour les chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent une période d'inscription de six mois ».

Le fait de légiférer dans la matière concernée se situe par ailleurs dans l'esprit de la **déclaration gouvernementale du 12 août 1999**, qui dispose qu'« on combat mieux et plus rapidement le chômage par le travail. Le gouvernement est prêt à continuer et à intensifier la politique active du marché de l'emploi. »

La loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 crée un cadre légal pour le financement par le Fonds pour l'Emploi de « l'exploitation des possibilités offertes par la **création d'emplois à l'échelon local, dans**

l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché notamment dans les domaines de la rénovation urbaine, de l'environnement, de l'exploitation touristique, de l'encadrement des jeunes et de l'aide familiale de proximité ».

Depuis leur essor, l'écrasante majorité des initiatives sociales en faveur de l'emploi a ainsi été cofinancée par le biais du Fonds pour l'Emploi. Vu cette réalité, le gouvernement a décidé en 2009 de soutenir l'économie sociale et solidaire de façon plus active et ciblée en mettant à sa disposition un **Ministre délégué à l'Economie Solidaire**. Quatre années plus tard, en 2013, le Ministre du Travail et de l'Emploi retrouve finalement l'Economie sociale et solidaire parmi ses attributions.

II. De nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage

Comme l'emploi se trouve à la base même de l'existence du salarié, de nouvelles pistes de solutions devront être creusées pour encadrer les salariés du secteur privé sans un recours au chômage.

1. Mise en place de structures de « gestion des sureffectifs » (sous la coordination de l'ADEM et avec le soutien de l'économie sociale et solidaire)

Vu le coût de la vie et la réalité immobilière du Luxembourg, des mécanismes de sauvegarde des existences doivent être mis en place pour éviter que des salariés victimes d'une crise économique éprouvent des difficultés pour vivre une vie décente ou pour garder leur habitation et ce malgré le fait qu'ils ont réussi à rester sur le marché du travail.

C'est ici que l'économie sociale et solidaire devra jouer son rôle. Elle devra être le garant de la sauvegarde de l'existence de chaque salarié du secteur privé lorsque le marché du travail n'arrive plus à offrir cette garantie. Pour cela, deux alternatives sont imaginables : soit l'économie sociale et solidaire se dote de nouvelles structures d'encadrement à côté des instruments et mesures qui existent déjà depuis les années 1970-1980 ou bien elle regroupe et complète en son sein ces instruments pour créer un véritable outil puissant de sauvegarde des existences.

Des structures de « gestion des sureffectifs » comparables à la cellule de reclassement (CDR) ou la division anti-crise (DAC) pourraient être mises en place dans des secteurs à homogénéité élevée (p.ex. artisanat, construction, banques et assurances, etc.).

Ces structures qui relèvent de l'économie sociale devraient avoir comme finalité absolue d'aider les salariés confrontés à un licenciement pour raisons économiques de retourner aussi rapidement que possible sur le marché du travail et ce sans passer par le chômage.

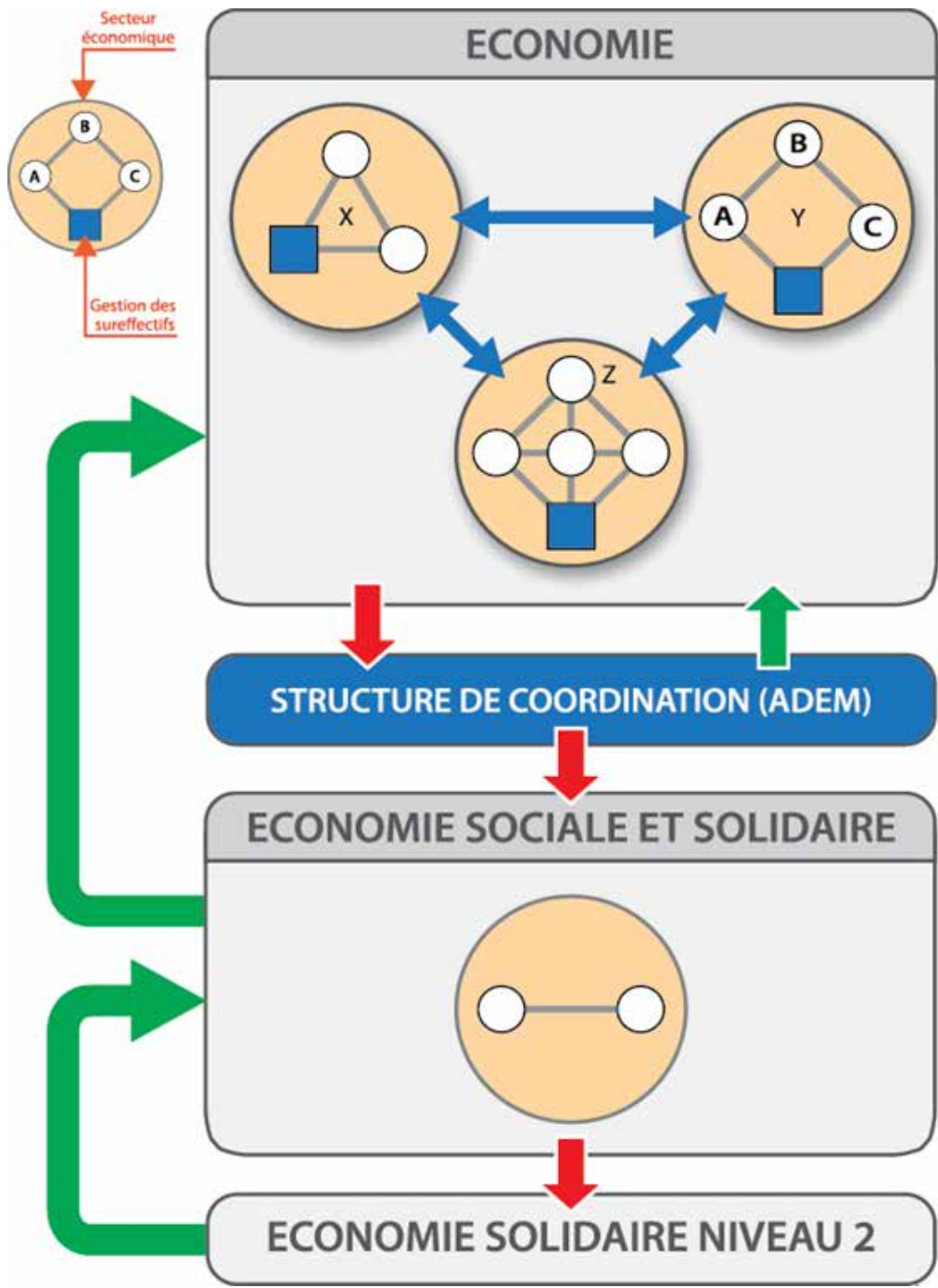
Si pour une raison ou une autre, il n'est pas possible de replacer directement une personne sur le marché du travail, une **structure de coordination (p.ex. l'ADEM)** doit garantir que

l'existence de la personne reste sauvegardée. Pour cela, il est clair que l'économie sociale et l'économie solidaire doivent aller main en main.

Dans la pratique, toute personne qui perd son emploi pour des raisons économiques devra dès son licenciement être encadrée par la structure de coordination et ce à tous les niveaux. Cette structure de coordination agit à **quatre niveaux hiérarchiques** (cités ici de manière décroissante) :

1. la personne a été placée dans la structure de gestion des sureffectifs et trouve rapidement un nouvel emploi dans son secteur ou dans un autre secteur assimilé, l'encadrement par la structure de coordination prend fin à ce moment ;
2. la personne éprouve des difficultés pour trouver un nouvel emploi, elle est prise en charge par la structure de coordination et reste employée par le biais de prêts temporaires de main-d'œuvre et son employabilité est améliorée par des formations continues. Si nécessaire, la structure de coordination assurera le transfert de la personne d'un secteur économique vers un autre (p.ex. de la construction vers l'artisanat) ;
3. la personne ne peut plus être employée sur le marché du travail, la structure de coordination fera en sorte qu'elle est placée au niveau de l'économie sociale et solidaire dans une initiative pour l'emploi. Ce placement aura pour but de mieux encadrer la personne et de faire en sorte qu'elle pourra à nouveau rentrer sur le 1^{er} marché du travail ;
4. lorsque la personne a été placée dans une initiative pour l'emploi et sa période de prise en charge prend fin, son existence risque d'être mise en péril. La structure de coordination placera dans ce cas de figure la personne au 2^e niveau de l'économie solidaire. Ici, tous les efforts doivent être faits pour garantir le retour de la personne vers une initiative pour l'emploi ou vers le 1^{er} marché du travail.

Aperçu schématique du modèle de structures de « gestion des sureffectifs »



La structure de coordination relève de l'économie sociale et aura surtout pour mission d'employer les personnes qu'elle encadre et d'éviter qu'elles doivent rester à la maison sans occupation utile. Les moyens mis à disposition pour employer les salariés concernés sont le prêt temporaire de main-d'œuvre vers un autre employeur avec comme objectif final une relation de travail stable avec un nouvel employeur et différents types de formations continues, de formations en alternance ou de formations sur le tas.

De cette manière, chaque salarié aura la meilleure chance possible d'accéder directement ou par le biais d'une formation et réorientation professionnelle à un nouvel emploi.

Par le biais de la **hiérarchisation des structures de sauvegarde des existences** que nous venons de décrire, il sera possible à la fois de sauvegarder l'existence des salariés licenciés pour des raisons économiques et d'assurer à tous les niveaux qu'ils puissent continuer à se faire employer dans des relations de travail normales.

Les initiatives pour l'emploi et autres acteurs de l'économie sociale et solidaire auront la mission d'accueillir les salariés qui ne sont plus aptes de rester au sein du 1^{er} marché de l'emploi.

La sauvegarde de l'existence des salariés via l'économie sociale et solidaire doit uniquement être appliquée dans des cas inévitables. Ceci est d'autant plus évident si l'on considère que les personnes qui n'arrivent pas, pour une raison ou une autre, à rester sur le marché du travail, courent le risque de se retrouver de façon permanente au sein des structures de l'économie sociale et solidaire (initiatives pour l'emploi et autres acteurs).

Afin d'éviter un tel cas de figure, les employeurs doivent à leur tour être directement impliqués à ce niveau. Une plus forte participation des employeurs au sein des initiatives pour l'emploi permettrait notamment une insertion plus efficace sur le marché du travail des jeunes demandeurs d'emploi placés au sein de l'économie sociale et solidaire.

2. Mesures contre le chômage des jeunes

La lutte contre le chômage des jeunes devrait dans un premier temps porter sur deux mesures concrètes : la relance du système dual de la formation professionnelle et l'introduction d'un contrat d'initiation-emploi (CIE) spécifique pour jeunes peu qualifiés.

A. Relance du système dual de la formation professionnelle

Au sein des entreprises, les salariés constituent la ressource la plus importante pour garantir un bon déroulement des activités commerciales. Ces derniers temps, les investissements dans la main-d'œuvre sont assez souvent jugés comme des surcoûts et deviennent donc de plus en plus rares. Ces investissements peuvent à la fois être de nature financière (p.ex. paiement de primes, évolution des carrières, etc.) et de manière pratique (p.ex. formations continues).

En ce qui concerne plus particulièrement le volet formation, une importance primordiale revient à l'apprentissage dans les entreprises qui a été délaissé pendant des années dans l'industrie luxembourgeoise. Ceci a créé un manque de main-d'œuvre qualifiée au Luxembourg.

Si le Luxembourg compte renforcer son tissu industriel, nos entreprises industrielles doivent à nouveau s'engager sur la voie de l'apprentissage au sein de l'entreprise. Le but étant à la fois de former les jeunes qui sont en train de suivre un apprentissage dans un métier de l'industrie et de former des jeunes peu qualifiés par des formations sur le tas permettant ainsi d'augmenter le nombre de salariés qualifiés.

Dans ce contexte, l'étatisation du Centre de Formation ArcelorMittal (Léierbud) à Differdange (suite à l'annonce que le groupe ArcelorMittal envisage la fermeture dudit centre) pourrait constituer une première mesure concrète en vue d'une relance du système dual de la formation professionnelle (école-entreprise) pour métiers industriels.

En effet, une éventuelle transformation du Centre de Formation d'ArcelorMittal en école professionnelle nationale permettrait, avec le soutien des employeurs, de mieux former les jeunes qui sont en train d'apprendre un métier de l'industrie. Il en résulterait de cette initiative l'augmentation du nombre de jeunes biens qualifiés et par conséquent un renforcement du tissu industriel luxembourgeois.

On pourrait également envisager d'étendre ce modèle d'école professionnelle nationale au-delà du secteur industriel, permettant ainsi le développement d'apprentissages ciblés dans des domaines économiques en développement (p.ex. secteur de la logistique).

B. Mise en place d'un nouveau « contrat d'initiation-emploi » (CIE) pour jeunes peu qualifiés

Parmi les mesures actuelles en faveur de l'emploi des jeunes, il existe notamment des formes de contrats spécifiques visant à leur faciliter l'entrée sur le marché du travail. Ces contrats pour jeunes s'adressent exclusivement à une main-d'œuvre jeune et qualifiée voir même très qualifiée. Pour les jeunes peu qualifiés, aucun contrat spécifique n'existe à l'heure actuellement.

Le dispositif actuellement en place doit donc être complété par un nouveau contrat d'initiation-emploi (CIE) ayant exclusivement comme but de faire accéder des jeunes peu qualifiés à des contrats à durée indéterminée (CDI). Sinon nous risquons que de nombreux jeunes non-qualifiés soient placés à vie dans une initiative sociale pour l'emploi ou autres mesures d'insertion.

Le nouveau contrat CIE complétera les dispositifs existants et offrira aux jeunes la possibilité de faire 2 à 3 expériences professionnelles et leur aidera à trouver / choisir le

poste adapté à leur formation. Il sera conclu entre l'entreprise et le jeune, et se déroulera sous forme de stage d'apprentissage.

Avant de conclure ce contrat, l'employeur doit dresser un descriptif détaillé du poste à occuper par le jeune non-qualifié. Sur base de ce descriptif, le jeune suit au sein de l'entreprise une formation pratique sur le tas. Le stage porte sur une durée minimale d'une année avec deux prolongations possibles.

En phase avec la législation existante, la rémunération des jeunes sous contrat CIE nouveau devrait correspondre au salaire social minimum pour travailleurs non-qualifiés avec un subventionnement de 50 % de cette somme par le Fonds pour l'Emploi (reprenant ainsi les mêmes modalités du CIE actuellement en vigueur). L'Etat devrait parallèlement financer l'intégralité des heures de formation du jeune, les heures d'encadrement par le tuteur et toute autre mesure de formation ou d'encadrement (p.ex. renforcement des connaissances linguistiques, obtention du permis de conduire, etc.)

L'introduction d'un nouveau CIE rentre dans la même logique que la « garantie jeunes » que le gouvernement entend mettre en place pour juin 2014 afin de faire bénéficier les jeunes demandeurs d'emploi de deux à trois mois de formation de base (compétences sociales et techniques) dans un centre de formation avant d'entamer la formation au sein de l'entreprise. Pour que la « garantie jeunes » devienne un succès, il faut cependant que la formation de base à dispenser par le centre de formation (initiatives pour l'emploi ou autres) soit développée en accord avec les employeurs qui vont ensuite s'occuper de la formation sur le tas au sein de l'entreprise.

III. Conclusion

Le Luxembourg s'est doté à partir de la fin des années 1970 de plusieurs instruments spécifiques (division anti-crise, cellule de reclassement, préretraites, etc.) permettant d'éviter des licenciements pour raisons économiques et contribuant ainsi à la lutte contre le chômage.

Les concepts d'économie sociale, puis d'économie solidaire se sont cristallisés au cours des décennies suivantes. Ils ont entraîné une série de réflexions et de positionnements de la part du gouvernement et des acteurs impliqués dans cette nouvelle forme d'économie. Ils sont également à la base des initiatives pour l'emploi qui existent actuellement.

Avec cette politique, le Luxembourg a pu garantir le droit au travail et éviter un dérapage du chômage pour raisons économiques. Les décisions prises lors de la crise sidérurgique pour éviter la casse sociale ont été cruciales pour permettre aux salariés concernés le maintien de leur emploi. Toujours est-il que de nouvelles pistes de solution restent aujourd'hui envisageables.

L'avenir de l'économie sociale et solidaire au Luxembourg devra impérativement s'articuler au tour de la problématique croissante de la sauvegarde des existences des salariés du secteur privé.

Comme l'emploi se trouve à la base même de l'existence du salarié, de nouvelles pistes de solutions devront être creusées pour encadrer les salariés du secteur privé sans un recours au chômage.

C'est ici que l'économie sociale et solidaire devra jouer son rôle. Elle devra être le garant de la sauvegarde de l'existence de chaque salarié du secteur privé. Pour cela, deux alternatives sont imaginables : soit l'économie sociale et solidaire se dote de nouvelles structures d'encadrement à côté des instruments et mesures qui existent déjà depuis les années 1970-1980 ou bien elle regroupe et complète en son sein ces instruments pour créer un véritable outil puissant de sauvegarde des existences.

Des structures de « gestion des sureffectifs » comparables à la cellule de reclassement (CDR) ou la division anti-crise (DAC) pourraient être mises en place dans des secteurs à homogénéité élevée (p.ex. artisanat, construction, banques et assurances, etc.).

Ces structures qui relèveraient de l'économie sociale devraient avoir comme finalité absolue d'aider les salariés confrontés à un licenciement pour raisons économiques de retourner aussi rapidement que possible sur le marché du travail, dans une relation de travail stable et durable, et ce sans passer par le chômage.

Si pour une raison ou une autre, il n'était pas possible de replacer directement une personne sur le marché du travail, une structure de coordination (p.ex. l'ADEM) devrait garantir que l'existence de la personne reste sauvegardée. Elle aurait surtout pour mission d'employer les personnes qu'elle encadre et d'éviter qu'elles doivent rester à la maison sans occupation utile. Les moyens mis à disposition pour employer les salariés concernés seraient le prêt temporaire de main-d'œuvre vers un autre employeur avec comme objectif final une relation de travail stable avec un nouvel employeur et différents types de formations continues, de formations en alternances ou de formations sur le tas.

Pour que ces structures de « gestion des sureffectifs » puissent fonctionner, les employeurs devraient à leur tour être directement impliqués à ce niveau. En effet, les entreprises pourraient notamment profiter des structures de « gestion des sureffectifs » pour continuer à employer les salariés en sureffectif sans coûts supplémentaires pour l'entreprise. Les sociétés disposeraient ainsi de plus de flexibilité pour se restructurer face à la crise et ce sans une dégradation des conditions de travail et de rémunération des salariés. En même temps, la sauvegarde des existences des salariés en sureffectif serait garantie.

En même temps, les employeurs devraient être plus fortement impliqués au sein des initiatives pour l'emploi afin de rendre plus efficace l'insertion des jeunes chômeurs

sur le 1^{er} marché du travail. Dans cette même logique, le système dual de la formation professionnelle (école-entreprise), graduellement délaissé pendant des années et des années, devrait être relancé et un contrat d'insertion-emploi (CIE) spécifique pour jeunes peu qualifiés devrait être développé afin de faciliter le début de carrière professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi.

Les nouvelles pistes dans la lutte contre le chômage que nous venons de décrire donneraient à chaque salarié la meilleure chance possible d'accéder directement ou par le biais d'une formation et réorientation professionnelle à un nouvel emploi.

Les initiatives pour l'emploi et autres acteurs de l'économie sociale et solidaire auront la mission d'accueillir les salariés qui ne sont plus aptes de rester au sein du 1^{er} marché de l'emploi.

Sur base des structures de « gestion des sureffectifs » et des nouvelles mesures en faveur des jeunes demandeurs d'emploi, d'autres pistes de solution pourront être creusées pour maîtriser les problèmes qui pourront se présenter dans l'avenir.

RÉSUMÉ

Le Luxembourg s'est doté à partir de la fin des années 1970 de plusieurs instruments spécifiques (division anti-crise, cellule de reclassement, préretraites, etc.) permettant d'éviter des licenciements pour raisons économiques et contribuant ainsi à la lutte contre le chômage.

Les concepts d'économie sociale, puis d'économie solidaire se sont cristallisés au cours des décennies suivantes. Ils ont entraîné une série de réflexions et de positionnements de la part du gouvernement et des acteurs impliqués dans cette nouvelle forme d'économie. Ils sont également à la base des multiples initiatives pour l'emploi qui existent actuellement.

Face à une croissance sans cesse du chômage et tout particulièrement du chômage des jeunes, le gouvernement et les partenaires sociaux doivent creuser les bonnes pistes pour éviter un nombre croissant de chômeurs de longue durée et de jeunes qui débutent leur « carrière professionnelle » comme demandeurs d'emploi sans chances réelles pour une insertion durable sur le 1^{er} marché du travail.

Il est notre devoir de nous baser sur ces structures qui ont jadis connu un succès dans la lutte contre le chômage et de les compléter selon les besoins de notre temps pour développer de nouvelles pistes de solutions dans la lutte contre le chômage dans toutes ses formes.

Travail et intégration des migrants au Luxembourg

FREDERIC MERTZ

1. Problématique, questions de recherche et méthodes¹

La migration économique est un mouvement de travailleurs motivé par l'inégalité des conditions de vie entre le pays d'origine et le pays de destination. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), les migrants économiques représentent plus de 105 millions de personnes à l'échelle mondiale². Le Luxembourg bénéficie grandement de ces mouvements : c'est l'un des pays où la proportion de migrants économiques est la plus élevée au sein de la population³.

Longtemps pensée comme temporaire, la migration de travail a d'abord concerné des hommes venant chercher un emploi saisonnier ou pour quelques années seulement. Avec l'essor économique des années 50 et les lois favorisant le regroupement familial⁴, la migration s'est féminisée et est devenue peu à peu définitive pour nombre de travailleurs et leur famille. Aussi, la question de l'intégration de ces populations s'est graduellement imposée dans l'agenda sociopolitique des pays récepteurs.

Que représentent aujourd'hui les migrations de travail ?

Les raisons de migrer au Luxembourg peuvent être approchées par les statistiques de titres de séjour. Toutefois, ces données doivent être interprétées avec précaution : seuls les ressortissants de pays tiers (hors UE) y sont pris en compte. Par ailleurs, il est délicat de supposer qu'une catégorie de titre de séjour corresponde à une unique cause d'immigration. Ainsi, les migrants peuvent passer d'un statut de séjour à un autre⁵, certains titres – comme

1 Cet article présente les résultats d'une recherche publiée par le CEFIS et menée entre 2012 et 2014 (projet soutenu par le Fonds Européen d'Intégration) par Laurence Gillen, Altay Manço & Frédéric Mertz (2014). www.cefis.lu.

2 www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/labour-migration.html.

3 Le Luxembourg accueille également une quantité importante de travailleurs frontaliers.

4 En 1957, une convention est signée entre le Luxembourg et l'Italie pour faciliter l'immigration familiale.

5 En 2012, la moitié des titres délivrés sont des premières délivrances. L'autre moitié correspond à des renouvellements.

le regroupement familial – n'écartent pas la possibilité d'accéder au marché de l'emploi⁶. Diverses causes non économiques de migration peuvent in fine donner lieu à une insertion en tant que travailleur.

Nombres de titres de séjour délivrés en 2012 par catégorie

Catégories de titres de séjour délivrés en 2012	N
Membre de famille	3443
Résident longue durée	1770
Travailleur salarié	1590
Étudiant	346
Travailleur transféré	325
Protection internationale	246
Élève	239
Carte bleue européenne	183
Travailleur indépendant	106
Chercheur	58
Travailleur hautement qualifié	45
Travailleur détaché	36
Sportif ou entraîneur	34
Stagiaire	16
Volontaire	10
Prestataire de service communautaire	1
Total	9702

Source : Direction de l'Immigration (2013) ; EMN (2013).

On constate que les migrations définies comme « forcées » (personnes ayant obtenu le bénéfice d'une protection internationale) représentent 246 personnes, en 2012, soit 2,5 % des titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers⁷. Le regroupement familial représente 35 % des titres délivrés. D'après le *Rapport politique sur les migrations et l'asile*⁸, la migration économique (entendue comme l'addition des titres de séjour délivrés à des travailleurs) représente 22 % des migrants ressortissants de pays tiers. Cela peut sembler peu au regard de la présence des migrants européens et non européens sur le marché du travail au Luxembourg qui représentent près de 2/3 de la population active, frontaliers y compris.

Le fonctionnement du marché du travail luxembourgeois repose donc sur la force de travail des étrangers (surtout européens et/ou frontaliers) puisqu'ils sont plus de deux

6 Les détenteurs d'un titre de séjour en tant que « membre de la famille » d'un travailleur peuvent s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'ADEM.

7 Le nombre de demandeurs d'asile est par contre près de dix fois plus élevé.

8 EMN (2013).

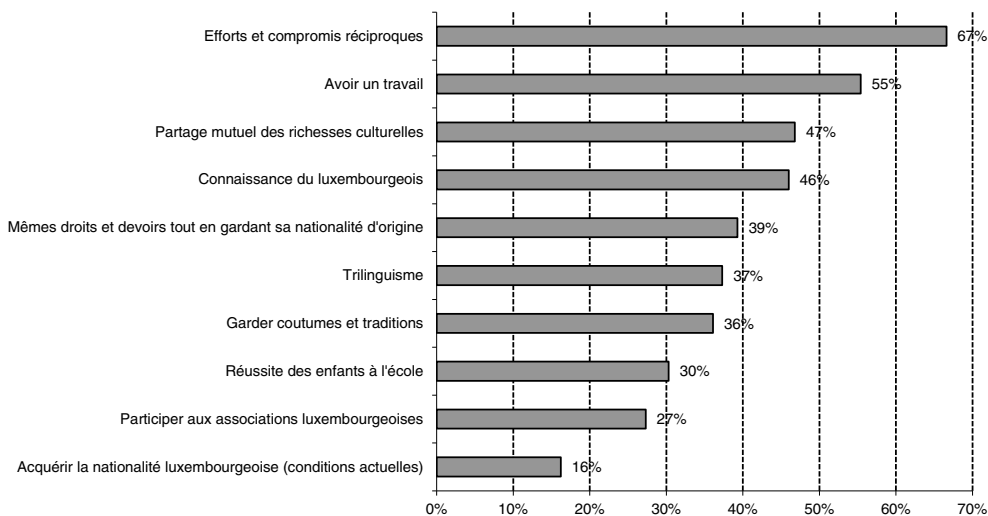
fois plus nombreux que les nationaux : on comptabilise 251.023 salariés étrangers contre 108.027 Luxembourgeois⁹.

Cette situation pose inévitablement la question de l'intégration des migrants sur leur lieu de travail, dans le marché de l'emploi, mais aussi au sein de l'ensemble de la société luxembourgeoise.

Travail et intégration

Migrations, travail et intégration sont des champs sociaux interconnectés. D'après les résultats d'une étude sur les facteurs d'intégration sociale au Luxembourg¹⁰, le travail est perçu comme un facteur essentiel du processus d'insertion des migrants au sein de la société.

Graphique 1 : Pour vous, l'intégration c'est...



Source : Jacobs, Legrand & Mertz (2011).

Parmi les facteurs d'intégration les plus cités, *le travail* arrive en seconde position avec 55 % des répondants qui l'estiment être une des dimensions « très importantes » de l'insertion sociale, auxquels il faut ajouter 34 % des personnes qui le considèrent comme « important », soit un total de 89 % de la population¹¹.

9 IGSS (2012).

10 Jacobs, Legrand & Mertz (2011).

11 Selon cette enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population résidente au Luxembourg, l'idée de la réciprocité définit le mieux l'intégration (67 % de personnes « tout à fait d'accord »). À l'opposé, l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise par les migrants est considérée comme importante par seulement 16 % des sondés.

Le travail compte parmi les dimensions les plus importantes pour l'intégration, à côté de l'école, de l'apprentissage des langues ou du rôle joué par les associations¹². Les témoignages recueillis auprès de migrants originaires de pays hors UE et leur analyse, dans le cadre de cette étude, montrent le rôle joué par l'occupation professionnelle sur divers plans :

- le revenu lié à l'emploi donne à l'individu une utilité sociale et permet l'achat d'un logement, ainsi que l'accès à d'autres biens et services ;
- il permet également la création de liens sociaux, le développement de compétences (apprentissage des langues nationales notamment), la promotion sociale, la valorisation de l'identité, l'estime de soi et la reconnaissance.

À l'inverse, l'étude montre que le travail peut parfois entraver l'intégration s'il est vecteur d'exclusion sociale par la non-reconnaissance des diplômes ou l'organisation segmentaire du marché du travail : les Portugais dans la construction, les Luxembourgeois dans la fonction publique, etc.

Dans la littérature sociologique, il est ainsi courant de distinguer l'intégration structurelle de l'intégration socioculturelle¹³.

L'intégration structurelle porte sur l'acquisition de droits et sur l'accès aux institutions clés de la société d'accueil (travail, logement, éducation, droits civils et politiques).

L'intégration socioculturelle aborde les changements de valeurs, de normes, d'attitudes (acculturation), les réseaux sociaux ou les sentiments subjectifs d'appartenance (à la communauté d'origine ou/et au pays d'accueil).

La problématique que nous choisissons de traiter dans la présente recherche embrasse à la fois ces deux aspects de l'intégration et leurs relations :

- d'une part, l'intégration structurelle « au travail » en considérant l'emploi comme un espace-temps essentiel de cohésion sociale et de spécialisation au sein de la société¹⁴. Cet espace-temps dont le rôle intégrateur est vérifié à travers l'histoire¹⁵ est déterminé, entre autres, par des contraintes contextuelles, comme les politiques d'emploi ou des phénomènes de discrimination, en plus, bien entendu, des caractéristiques personnelles des travailleurs : niveau de qualification, durée de l'expérience...
- d'autre part, l'intégration socioculturelle « par le travail » en étudiant les dynamiques sociales propres à l'emploi qui suscitent des transformations de valeurs, normes, comportements, des apprentissages utilisables à l'extérieur de l'entreprise (comme des connaissances linguistiques) ou la constitution de réseaux sociaux mobilisables en diverses situations. L'insertion professionnelle favorise l'intégration dans les autres

12 Jacobs & Mertz (2009).

13 Heckmann (2003) ; Schnapper (2007).

14 Durkheim (éd. de 1998).

15 Meda (1995).

sphères de la vie en société (famille, amis, actions collectives...), notamment grâce à la reconnaissance sociale apportée par le statut professionnel¹⁶. Alors que la perspective structurelle de l'intégration au travail a déjà fait l'objet de nombreuses recherches, l'intégration par le travail – et notamment ses conséquences psychosociales – est un terrain d'études davantage vierge.

Emploi, lien social, identités

Le travail apparaît comme un facteur d'intégration pour des raisons à la fois pratiques et matérielles (salaire, logement, apprentissage des langues...) et relevant de dynamiques psychosociales inhérentes à l'exercice d'un emploi.

Au cœur de ces dynamiques se trouve la *socialisation*, comprise comme un processus d'intériorisation du social¹⁷ donc des contraintes, des normes et des valeurs qui font la vie en société. Dans le cadre de la vie professionnelle, cette appropriation se fait au sein du groupe de collègues, de clients, en somme dans un système interne à l'organisation où un emploi est exercé, au sein d'un organisme influencé, lui aussi, par la société environnante.

La socialisation dans le cadre de l'emploi est dite « secondaire », par opposition à la socialisation « primaire » dans la famille et à l'école¹⁸. Elle participe de la construction des identités sociales et professionnelles (partager des tâches, vivre des conflits, créer des solidarités, prendre part à des rapports de force...).

Les relations socioprofessionnelles peuvent être de diverses natures. Elles peuvent concerner des individus dans des rapports polymorphes : des collègues, une équipe, des clients, des supérieurs, des collaborateurs, des membres de la concurrence, la population en général... Elles peuvent s'inscrire dans la durée ou non. Chacune de ces interrelations permettra au travailleur de fonder ses jugements, ses valeurs, de favoriser sa confiance, d'élargir le cercle de ses liaisons sociales...

Putnam¹⁹, dans son approche du capital social différencie deux types de relations : le « *bonding capital* » et le « *bridging capital* ». Le premier correspond aux liens horizontaux entre proches, par effet de similarité, que ce soit entre personnes du même milieu, de la même origine ou culture, de la même langue, de la même catégorie socioprofessionnelle, etc. Il comporte une forte dimension de proximité culturelle, voire affective. À l'inverse, le second se compose de relations verticales entre individus qui peuvent être différents par leur origine, culture, classe sociale, identité professionnelle... et dont les liens sont parfois ponctuels, sans structure apparente.

16 Paugam (2009).

17 Durkheim (2013).

18 Dubar (1991).

19 Putnam (2001).

Bien que la théorie de Putnam soit essentiellement tirée des expériences relationnelles au sein de la société globale, la différenciation qu'il propose entre *bonding* et *bridging* capital semble intéressante à éprouver au sein des entreprises afin d'observer l'usage qu'il en est fait lors de phases importantes de la vie professionnelle comme le recrutement, la promotion, les marques de reconnaissance sociale..., ou encore afin d'en observer la pertinence à l'extérieur de l'entreprise, en matière de participation sociale.

Ainsi, le *bridging capital* et l'expérience de la diversité qui en résulte favorisent la confiance et la coopération entre groupes divers au sein des entreprises comme il favorise également la cohésion sociale au sein de la société²⁰.

S'il apparaît évident que les interactions sociales dans les entreprises conditionnent l'intégration des salariés à l'intérieur de l'organisation pour laquelle ils travaillent, la présente étude porte également sur l'intégration dans la société permise « par le travail », c'est-à-dire les effets de l'exercice d'un emploi sur les parcours d'insertion des travailleurs migrants et de leurs familles, dans d'autres sphères sociales que celle du travail.

Ces sphères peuvent être différentes. Il en va ainsi du réseau social interne à l'entreprise potentiellement mobilisable à l'extérieur de celle-ci. En effet, les réseaux de collègues, dont certains peuvent devenir des amis, permettent de sortir le migrant d'un isolement éventuel par une orientation ou un soutien à la participation aux structures socioculturelles du pays d'accueil : participation associative, civique, syndicale, politique, dans le domaine des loisirs, scolarisation des enfants, etc.

Dans ce cadre, la situation démographique particulière du Luxembourg (environ une moitié de résidents étrangers) et de son marché de l'emploi (environ 70 % d'actifs non luxembourgeois, dont deux tiers de frontaliers) est à prendre en considération. Un des enjeux singuliers du pays en matière d'intégration par le travail est, en effet, de pouvoir mobiliser dans la société le capital social développé sur le marché de l'emploi, les relations de proximité entre collègues laissant brusquement place à de la distance sociale lorsque l'on se trouve à l'extérieur de l'entreprise. Cet éloignement peut être à la fois géographique (on peut trouver au sein d'une même équipe des salariés résidant au Luxembourg et d'autres dans les pays limitrophes) et culturel (en-dehors du travail, la langue usuelle peut-être différente, ainsi que les normes, attitudes, valeurs...).

Or, pour les migrants qui vivent une « double absence »²¹ peu à peu oubliés dans leur pays d'origine et relativement invisibles dans leur pays d'accueil, comprendre la culture de la société d'accueil, ses normes et valeurs pour les confronter à leur culture d'origine est une

20 Fukuyama (1995).

21 Sayad (1999).

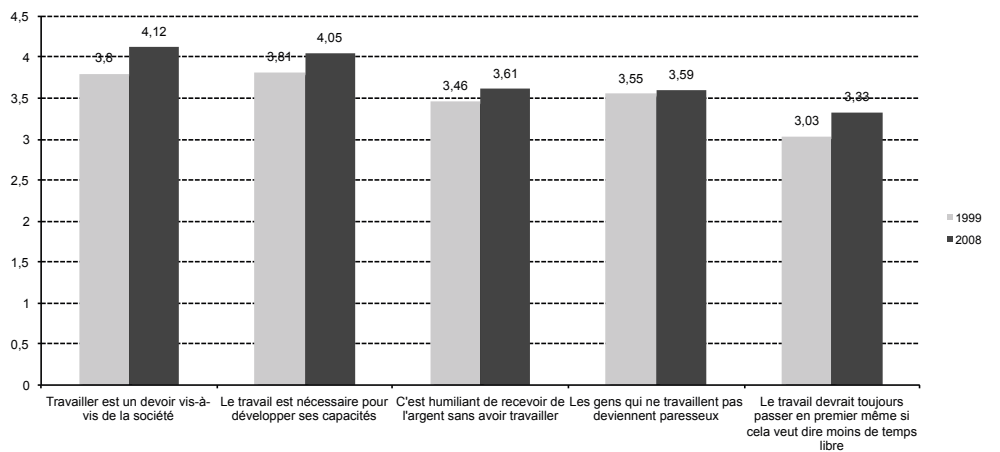
étape essentielle de l'acculturation. Toutefois, au quotidien, les moments ou les occasions qui permettent cet échange peuvent être rares et éphémères.

Le travail, par contre, parce qu'il est une des formes importantes de vie en société, représente une opportunité majeure pour se resocialiser ; il permet un échange culturel progressif et facilite l'appropriation des normes de l'entreprise et, par rayonnement, celles de la société d'accueil.

Valeur « travail » et reconnaissance sociale

Au-delà des interactions quotidiennes et du lien social, le travail représente également une valeur dans la société. Les représentations sociales du travail au Luxembourg ont été analysées dans le cadre de la recherche *European Values Study*²².

Graphique 2 : Grille d'analyse des entretiens



Note de lecture :
Pour chacun de ces énoncés, pouvez-vous me dire en vous plaçant sur une échelle de 1 à 5, si vous les jugez importants.
1 signifiant pas du tout important et 5 signifiant très important.

Source : Fleury (2010).

Les propositions testées par l'auteur renferment volontairement une connotation morale forte, certaines utilisant des termes comme « paresseux », « humiliant », « devoir vis-à-vis de la société ». Or, c'est précisément sur ces trois éléments que le Luxembourg se distingue de ses pays voisins²³ en accordant à chaque fois plus d'importance aux réponses dont le ton « moralisateur » est marqué. Cela témoigne de la prégnance de la valeur « travail » comme une modalité du contrôle social.

22 Fleury (2010).
23 Mertz (2002).

Toutefois, il existe des différences significatives au sein de la population sur le rapport entre morale et travail.

Les Luxembourgeois sont les plus nombreux à associer le non-travail et la « paresse », contrairement aux autres résidents (principalement les Belges, Allemands et Français établis au Grand-Duché). Dans le même ordre d'idées, un écart de 13 % sépare les Luxembourgeois des autres nationalités sur la question du travail en tant que « devoir vis-à-vis de la société ». Ces différences le mettent en perspective : le travail est décidément un des enjeux centraux de l'intégration.

La reconnaissance sociale liée au fait de disposer d'un emploi rejaille également sur le quotidien. En effet, se sentir reconnu et identifié par autrui à travers son statut professionnel et le sentiment d'utilité sociale que cela génère permettent d'être valorisé, de se faire mutuellement confiance lors de transactions sociales, etc. Cette confiance favorise à son tour l'estime de soi, en tant que composante essentielle de l'identité et facilite l'ouverture à l'autrui. Ces aspects ont assurément une influence positive sur les compétences psychosociales des individus²⁴.

Inversement, la reconnaissance sociale liée au travail peut diminuer, voire disparaître au détriment d'un sentiment de perte de sens du travail²⁵, notamment en situation de chômage ou de sous-emploi.

Au-delà des représentations sociales du travail et du contrôle social qui y est lié, la participation au salariat et le paiement de cotisations sociales ouvrent également des droits collectifs et intègrent les individus à la société et à ses institutions de solidarité et de redistribution (prestations de l'assurance-maladie, de l'assurance pension, etc.).

Le travail en crises

Toutefois, depuis le début des années 80, les évolutions du marché du travail questionnent le rôle joué par le travail en tant que vecteur d'intégration.

Premièrement, les différentes crises économiques, la montée du chômage, la fragilisation de certains contrats de travail, la généralisation de l'usage d'emplois intérimaires participent de la précarisation du marché du travail. Les personnes les plus touchées par ces situations sont celles qui disposent de moins d'atouts sur le marché de l'emploi (faibles qualifications, absence de réseaux sociaux...). La partie statistique de cette étude montrera qu'une partie des immigrants économiques au Luxembourg se trouve dans ces conditions de précarité.

24 Manço (2002).

25 Dubet (2006).

Robert Castel²⁶ parle de désaffiliation sociale pour évoquer le décrochage et l'anomie progressive d'une partie des travailleurs dans deux sphères différentes : « *insertion/non-insertion* » dans la sphère socio-familiale et « *intégration/non-intégration* » au travail.

Concernant le travail, avec la crise économique et la précarité, trois situations se remarquent de plus en plus :

- soit on se situe dans la zone d'intégration, car on dispose d'un emploi permanent et d'un réseau social durable et mobilisable ;
- soit, dans le cas adverse, on est concerné par une zone de vulnérabilité et en proie à des situations de précarité et de fragilité sur le plan professionnel ;
- ce qui peut conduire, enfin, à une désaffiliation qui associe absence de travail et isolement social.

Concernant la posture particulière des migrants dans le cadre de ces fractures de la société, nous étudierons, dans cette recherche, le rôle joué par le travail, en matière d'intégration économique et d'insertion sociale, en scrutant les trajectoires et les stratégies des travailleurs étrangers et leurs conséquences en termes d'affiliation ou de désaffiliation sociales, dans des contextes professionnels, souvent marqués par l'insécurité ou la concurrence.

La notion de désaffiliation permet aussi d'aborder d'autres spécificités liées aux migrants : par exemple, la vulnérabilité peut trouver son origine dans des discriminations subies lors de l'accès à ou de l'exercice d'un emploi. Plus encore, à la désaffiliation professionnelle dans le pays d'accueil peut s'ajouter une désaffiliation socioculturelle par rapport à la communauté d'origine, ce qui rapproche la situation de la « double absence »²⁷.

Deuxièmement, le travail traverse également une crise, plus immatérielle celle-là, qui affaiblit son rôle en tant que vecteur d'intégration sociale. Pour certains auteurs, la place du travail doit être repensée, dans les sociétés occidentales, comme seul lieu de création du lien social, sous peine de voir l'économie devenir l'unique champ où les individus peuvent faire société²⁸. Certes, le travail a une valeur primordiale, mais d'autres domaines comme le politique (au sens large), l'associatif, le culturel, etc. permettent également de donner sens à la vie en société et de construire du lien, en dehors de la contrainte utilitariste, autour d'autres valeurs comme la solidarité, le plaisir, etc.

Pour pallier à cette situation, Rifkin²⁹ propose une nouvelle perspective ouvrant sur un troisième secteur, capable de proposer du sens et des valeurs pour l'humain autrement que par la seule activité rétribuée, c'est ce que l'on appelle « l'économie sociale ou solidaire ».

26 Castel (1995).

27 Sayad (1999).

28 Méda (1995).

29 Rifkin (1996).

Notons encore que les métamorphoses de l'organisation du travail influencent également la capacité de créer du lien en entreprise. De fait, les relations entre salariés ont évolué depuis deux ou trois décennies. L'individualisation des relations de travail (comme l'évaluation personnalisée des compétences et des résultats) favorise la concurrence entre travailleurs et les solidarités de jadis s'effritent peu à peu, comme les organismes qui les incarnent. La création de collectifs et de solidarités est par conséquent mise à mal.

Enfin, en rupture avec les modèles de management des années soixante (capitalisme familial paternaliste), les modèles contemporains (par projets, gestion horizontale, organisation en réseaux...) affirment apporter liberté et droit à l'initiative aux salariés³⁰. Toutefois, ceux-ci leur attribuent également des responsabilités nouvelles, et à ce titre des contraintes nouvelles : injonction d'être en relation sporadique avec les autres acteurs, augmentation de la flexibilité, du degré d'incertitude, du stress et de la productivité, et limitation des liens sociaux forts par l'individualisation des responsabilités³¹.

Avec ces nouvelles normes de management, deviennent peu à peu « immobiles » les travailleurs faiblement qualifiés, dont une large partie est constituée par les migrants³², contraints qu'ils sont de garder leur emploi aux conditions initiales, sous peine de tomber dans la précarité et la désaffiliation sociale. Cette situation profite alors à certaines catégories de cadres (autochtones ?), dont la mobilité sociale (d'une responsabilité à l'autre), professionnelle (d'un projet à l'autre) et géographique (d'une filiale à l'autre) se voit renforcée.

Questions de la recherche

En synthèse, l'ensemble de ces constats soutenus par la littérature pousse le CEFIS à s'interroger sur les liens sociaux des migrants des pays tiers au sein et autour du marché de l'emploi luxembourgeois :

- Comment et en quoi le fait d'avoir un travail participe-t-il de l'intégration professionnelle et sociale des migrants aujourd'hui ?
- Quels sont les processus psychosociaux à l'œuvre lors de l'exercice d'une profession et qui favorisent ou entravent l'intégration ?
- Le fait de travailler favorise-t-il pour les migrants la constitution de réseaux sociaux, d'un capital social dans le pays d'installation ?
- Ce capital social est-il diversifié ou homogène ? Est-il mobilisable à l'extérieur du monde du travail ?

30 Boltanski (1999).

31 De Gaulejac (1995).

32 Boltanski (1999).

- Le travail favorise-t-il la constitution d'identités professionnelles positives et d'une reconnaissance sociale pour les travailleurs issus de pays tiers ?...
- Favorise-t-il la constitution de liens identitaires entre les migrants et le pays d'accueil ?

Une méthode d'analyse chronologique : étude des trajectoires migratoires et professionnelles

Il est difficile avec le seul outil statistique de comprendre l'importance du travail comme facteur d'intégration, de découvrir les « bonnes raisons », les valeurs ou encore les rencontres qui fondent la participation des individus dans la société. Une recherche qualitative nous permet en revanche de mettre à jour les dynamiques sociales qui s'y jouent au quotidien.

Au cœur de cette démarche se trouve la notion de « *trajectoire* ». Celle-ci permet de dépasser une représentation figée du migrant et retrace les moments importants qui jalonnent sa carrière professionnelle ou, plus généralement, sa biographie. Chacun de ces événements correspond à une étape de la vie des migrants et donc à des positions sociales différentes lors desquelles se déploie une recomposition des appartenances et des identités, dans un processus d'intégration réciproque avec la société d'accueil et ses institutions, dont le marché de l'emploi est une composante fondamentale.

Au sein de chaque entreprise sélectionnée pour les besoins de la présente recherche, un groupe de salariés a été désigné pour faire partie de l'échantillon. Ces travailleurs devaient, dans la mesure du possible, être intégrés dans la même équipe de travail ou du moins avoir des relations professionnelles avec des collègues durant l'exécution de leurs tâches³³.

Les trajectoires des migrants sont retracées à l'aide d'interviews semi-directives cadrées par un guide d'entretien :

- entrée sur le marché du travail (raisons et contexte de la migration, approche du marché du travail luxembourgeois, accès aux offres d'emploi, reconnaissance des diplômes, discriminations éventuelles...);
- maintien ou évolution dans l'entreprise (formation, promotion, développement des compétences...);
- « rayonnement » dans et au-delà de l'entreprise : constitution d'un réseau, reconnaissance sociale, confiance en soi et en les autres...

Un élément central de la gestion des ressources humaines est le recrutement. Cette étape décisive conditionne l'accès à l'emploi (et donc l'intégration par le travail). Le choix des méthodes et processus de recrutement ont donc un impact majeur, en tant que « filtres »

33 L'orientation du travail de terrain sur une équipe spécifique au sein d'une entreprise donnée permet d'assurer que les résultats des entretiens portent bien sur un métier identique et sur plus ou moins les mêmes situations ou contraintes d'exercice d'un emploi.

volontaires ou systémiques à l'embauche de certaines catégories de la population, dont les migrants.

S'agit-il de méthodes de recrutement internes ou « réticulaires » pour lesquels les réseaux de proches des salariés sont mobilisés ? S'agit-il de la mobilisation de réseaux propres à l'entreprise (recrutement de salariés travaillant dans le même secteur ou à l'interne, même s'il s'agit d'une branche de l'entreprise située à l'étranger...) ? S'agit-il encore d'annonces ciblées (écoles spécialisées, recrutements sur un territoire donné, dans une langue donnée...) ?

Selon qu'il soit formel ou informel, le type de management peut également favoriser la diversité ou l'homogénéité des équipes de travail en promouvant le *turn-over* au sein des unités de production, l'encadrement des salariés, la communication interne, la gestion des compétences, la formation à la diversité, la promotion et la motivation ou encore l'accompagnement lors de l'installation d'un nouveau collaborateur (conciergeries d'entreprise, agence de relocation, etc.). Tous ces éléments ont une influence notable sur la création de réseaux sociaux internes aux organisations et leur « transférabilité » à l'extérieur de l'entreprise³⁴.

Compte tenu du caractère forcément subjectif des récits présentés par les salariés immigrés de pays non-UE, ont été menés des « entretiens de comparaison » (tout aussi subjectifs) avec d'autres acteurs des entreprises de l'échantillon. Ces entretiens avaient pour objectif de trianguler les propos recueillis, de les « invalider », de les mettre en perspective ou, le cas échéant, de les nuancer. Ces dernières interviews ont, par exemple, été réalisées avec la direction des ressources humaines, la délégation du personnel et le supérieur hiérarchique de l'équipe de travail interrogée. Dans ce cadre, les personnes rencontrées sont le plus souvent des Luxembourgeois ou des travailleurs communautaires.

Chaque séance d'interview nécessitant des visites dans les entreprises, cela a créé l'occasion d'observer des lieux comme les espaces de travail, les outils de communication interne, les espaces de détente, les moyens de locomotion, etc. comme autant d'indicateurs de management de la diversité : un choix volontaire ou le résultat de la configuration des positions des uns et des autres dans l'entreprise ?

Au final, neuf entreprises de toute taille et près de 50 entretiens ont été menés avec des travailleurs, durant le premier semestre 2013 par une équipe multilingue et pluridisciplinaire de chercheurs.

34 Il faut considérer la mise en œuvre de politiques de ressources humaines dans une visée dynamique et temporelle : plus une entreprise grandit et voit son effectif augmenter, plus il devient nécessaire d'y réfléchir à une politique du personnel et plus le potentiel d'interactions sociales devient important. Mais une fois cette politique installée, elle peut changer de nature selon les circonvolutions de l'entreprise sur le marché (changement de directeur, rachat par une multinationale, etc.).

Les données statistiques disponibles par secteur d'activité ont permis de connaître les proportions de salariés non communautaires et donc de cibler ceux qui semblent être une porte d'entrée significative au marché de l'emploi pour cette population. Plusieurs secteurs ont ainsi été considérés : restauration, finance, industrie, logistique, distribution, nettoyage, services.

Enfin, l'analyse de la littérature et des données statistiques sur le marché de l'emploi au Luxembourg³⁵, ainsi que la rencontre d'une dizaine de témoins privilégiés de ce terrain (syndicalistes, chercheurs, responsables administratifs, membres d'associations locales, élus, travailleurs d'entreprises d'insertion, travailleurs sociaux) ont permis de développer le terreau d'une lecture globale des phénomènes d'intégration économique des migrants au Grand-Duché.

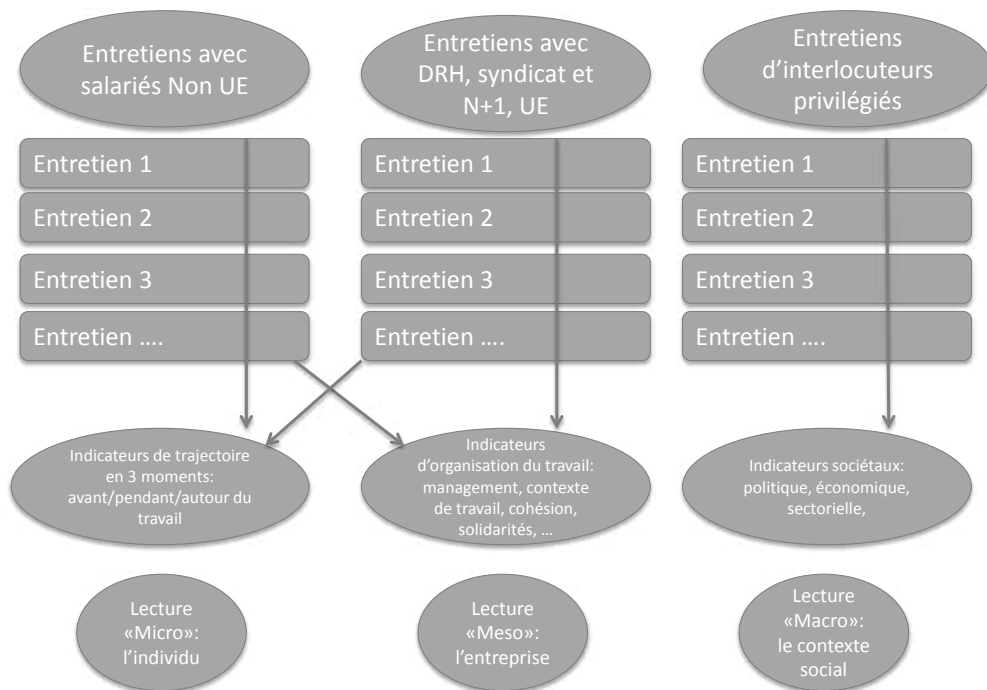
Schéma du travail de terrain et grille d'analyse des entretiens

Ce sont donc trois lectures différentes qui structurent la recherche : les niveaux « *micro* », « *méso* » et « *macro* ».

Chacun de ces regards analytiques est alimenté par des entretiens réalisés auprès de groupes spécifiques d'individus. Les trois grilles d'indicateurs permettent de cibler et retenir les thèmes clés, selon leur récurrence dans les entretiens, ainsi que leur agencement dans les discours afin de donner une dimension compréhensive au phénomène de l'intégration au et par le travail. Ces trois regards ne sont pas à considérer comme séparés, mais complémentaires dans une perspective d'intervalidation : les données collectées dans un type d'entretien sont confrontées et mises en perspective aux deux autres lectures.

35 Elles comparent la situation des ressortissants de pays tiers aux autres groupes de nationalités (Luxembourgeois, ressortissants de l'Union européenne) et analysent, entre autres, les proportions de travailleurs payés au salaire social minimum, les salaires horaires, les types de professions, les durées de contrat de travail (temps plein, temps partiel), les types de contrat (durée déterminée ou indéterminée)...

Grille d'analyse des entretiens



Source : CEFIS (2014).

La lecture « micro » constitue la base de l'étude. Il s'agit du regard sur les pratiques individuelles d'intégration au travail. Les entretiens avec les travailleurs ressortissants de pays tiers abordent la trajectoire migratoire, les raisons du départ et de l'arrivée au Luxembourg, le canal du recrutement, la reconnaissance éventuelle du diplôme, le contrat de travail, l'accueil dans l'entreprise (un éventuel tutorat...) et l'évolution dans l'emploi (comme le développement de compétences professionnelles ou sociales), ainsi que les changements survenus à l'extérieur de l'entreprise comme le regroupement familial, le changement du lieu d'habitat, l'achat d'un logement, la participation sociale, associative ou politique, le sentiment d'appartenance au territoire ou de reconnaissance sociale...

La lecture « méso » prend en compte l'influence du contexte collectif et organisationnel sur l'intégration au travail. Il s'agit donc d'une analyse par entreprises plutôt que par individus. Les entretiens menés avec les responsables hiérarchiques, les collègues directs, ainsi qu'avec les représentants du monde syndical et la direction des ressources humaines constituent le terrain de cette dimension. L'influence d'une politique de gestion de la diversité (lorsqu'elle existe), les formes de solidarité collective, les conditions pratiques d'exercice de l'emploi (travail en équipe ou en solitaire, travail posté, pénibilité du travail...) représentent autant d'éléments d'analyse.

Enfin, certains entretiens menés auprès de représentants des employeurs (fédérations d'entreprises, chambre de commerce, sociétés de travail intérimaire) ou des travailleurs (syndicats), ainsi que de structures associatives d'insertion socioprofessionnelle apportent un regard « méta » sur le contexte sociétal de l'intégration. Les représentations de ces témoins clés situent les dynamiques individuelles ou organisationnelles dans l'environnement économique et sociopolitique spécifique du Luxembourg³⁶.

2. Conclusions et recommandations³⁷

Une intégration progressive

L'intégration au et par le travail n'est pas automatique, ni soudaine. Elle ne se fait pas d'emblée avec l'arrivée de l'immigré sur le territoire du pays d'accueil.

Au contraire, elle est évolutive et représente un parcours dans lequel l'intégration se fait de manière progressive, par étapes successives.

Du recrutement...

Pour penser l'intégration au et par le travail, il nous semble important de considérer auparavant les prémisses à cette intégration, c'est-à-dire de prendre en compte le processus et les raisons d'émigration car les circonstances du départ dans le pays d'origine vont conditionner l'intégration dans le pays d'accueil³⁸.

La recherche montre la diversité des raisons d'émigration qui peuvent être de deux types : soit des facteurs d'attraction du pays de destination, soit des facteurs du pays d'origine poussant au départ (push/pull factors)³⁹.

On y retrouve des cas de migration forcée : certains témoins sont arrivés au Luxembourg pour fuir la guerre ou les persécutions. Tout comme des cas de migration volontaire dont la raison principale est économique.

36 En sus de cette publication, la valorisation des résultats se fera également à travers la création de contenus pour formations ou d'autres outils de sensibilisation à destination de structures actives dans le domaine de l'emploi ou de l'intégration : direction des ressources humaines, syndicats, décideurs politiques, associations communautaires...

37 Cette dernière partie conclusive propose une synthèse de l'analyse qualitative ainsi qu'une mise en perspective avec les illustrations de certains témoins privilégiés. En encadrés, nous y ajoutons également les pistes et recommandations entendues directement lors des interviews avec la totalité des personnes, ainsi celles que les auteurs de l'étude peuvent suggérer en se basant sur leur analyse sociologique de la problématique.

38 Sayad (1999).

39 Lee (1996).

Souvent, c'est l'addition ou la juxtaposition de plusieurs raisons qui poussent le migrant à quitter son pays. Ainsi, l'échantillon de l'étude montre qu'une grande partie des travailleurs sont venus s'installer au Luxembourg pour y travailler, mais que cette immigration a été facilitée par d'autres éléments comme la présence du conjoint ou de membres de sa famille ou de sa communauté.

Une fois arrivé au Luxembourg, le premier moment du parcours concerne la stabilité sociale et économique. Il s'agit d'avoir un permis de séjour, un contrat de travail et des rentrées financières pour répondre à ses besoins et à ceux de sa famille. Nombre de témoignages font état de leur « sacrifice » au travail pour le bien-être de leurs enfants.

C'est aussi à ce moment particulier que la distinction des situations entre travailleurs communautaires et non-communautaires est la plus importante du fait des traitements différenciés dans l'accès à l'emploi. Ainsi, le cadre légal plus contraignant pour les non-communautaires (préférence communautaire, permis unique de séjour et de travail,...) représente un obstacle majeur dans l'accès à l'emploi. Au point que certains migrants ou leurs représentants considèrent cette situation comme discriminatoire.

Parce que sur le marché du travail il y a ce qu'on appelle la préférence européenne qui est toujours là et quand bien même vous avez les diplômes, vous avez la qualification, on vous l'enlève ce travail, pour donner à un communautaire (...) c'est vraiment un combat pour pouvoir obtenir ce travail, donc c'est de la discrimination au niveau des lois de l'Union Européenne. – Représentant associatif.

Simplifier les démarches administratives :

Clarifier les informations administratives (séjour, travail) envers les ressortissants de pays tiers.

Accélérer et simplifier les procédures des demandeurs d'asile afin d'éviter le travail illégal.

Donner d'office l'accès au marché du travail au conjoint non-communautaire.

Cette différence de traitement entre communautaires et non-communautaires influence également le travail des associations d'insertion professionnelle : démarches supplémentaires, refus de certains employeurs dans des secteurs particuliers d'embaucher des non-communautaires, ... Par ailleurs, le mandat de certaines associations ne portent que sur un public en capacité d'intégrer directement le marché de l'emploi.

L'aide qu'on peut leur proposer, elle n'est vraiment que très restreinte, parce que nous on travaille avec des gens qui sont prêts pour le marché du travail, qui ont le droit de travailler, mais les personnes qui n'ont pas d'autorisation, on ne peut faire que le début de la formation jusqu'au dossier de candidature avec eux, mais par après, on n'a pas vraiment de marge de manœuvre pour les aider... – Association d'insertion.

Cette étape constitue un moment délicat car nombre de non-communautaires arrivent au Luxembourg avec peu de connaissance sur la situation du marché du travail, les conditions de travail. Cette méconnaissance du cadre légal et administratif fragilise la situation du migrant et peut mener dans certains cas et dans certains secteurs à des formes d'exploitation économique (heures supplémentaires non-payées car les papiers ne sont pas en ordre,...).

Valoriser le rôle des associations en tant que relais de vulgarisation des politiques et des législations.

Elargir le mandat d'associations d'insertion socio-professionnelle pour qu'elles puissent s'occuper des ressortissants de pays tiers même s'ils ne remplissent pas les mêmes conditions que les Européens.

Former et responsabiliser les professionnels des associations pour lutter contre les discriminations (connaissance du cadre légal et des moyens d'action).

Des entretiens pointent également des situations de « faux-indépendants » dont le statut devient plus précaire mais plus attractif pour certaines entreprises, et permet un accès plus facile au marché de l'emploi.

En fait on va retrouver c'est ce qu'on avait dans le passé : les journaliers, qui étaient ces gens qui migraient d'un endroit à l'autre, qui allaient au gré des demandes, mettre leur force de travail à disposition, et bien voilà ce qu'on a. C'est une façon de contrer en fait la problématique de l'entrée sur le marché du travail luxembourgeois. Par ce biais-là, ils n'ont pas le droit de rentrer par un contrat de travail traditionnel (...) alors ils rentrent en tant qu'indépendant. En termes de durée légale du travail, ils peuvent travailler 15h par jour. – Agence intérimaire.

Cette précarité d'une certaine partie des travailleurs non-communautaires les moins qualifiés s'observe également dans les chiffres du chômage.

La partie statistique de notre étude fait ainsi ressortir que le marché de l'emploi au Luxembourg peut se subdiviser entre un marché « primaire » composé d'emplois mieux protégés et rémunérés, et un marché « secondaire » avec des passages réguliers par du travail intérimaire, des périodes de chômage, des emplois à durée déterminée.

Quelques statistiques illustrent ce qu'est ce marché « secondaire » pour certaines nationalités non-communautaires :

- Alors qu'ils représentent seulement 4 % des travailleurs (salariés et indépendants), les non-UE sont 15 % à être au chômage. Parmi ceux-ci, 15 % d'entre eux sont diplômés du supérieur.
- 45 % des Capverdiens sont dans une tranche de revenu proche du salaire minimum (c'est le cas pour seulement 18 % des résidents).
- Entre 2007 et 2010, les Capverdiens bénéficiaires du RMG ont augmenté de 63 %.

- Le salaire horaire moyen est de 12,18 euros pour les Capverdiens ; il est en moyenne de 23,76 euros.
- Le salaire mensuel médian des Capverdiens représente 50 % de celui des Luxembourgeois.

Les différences de qualification expliquent certainement ces situations. Ainsi, entre 30 à 50 % des ressortissants de l'ex-Yougoslavie, du Cap-Vert, de la Tunisie et du Brésil sont des ouvriers non-qualifiés.

Cependant, des pratiques de discrimination – directe, indirecte, systémique – ne sont pas à ignorer.

Le chapitre statistique propose un indicateur synthétique de précarité sur le marché du travail qui inclut le secteur de travail, le salaire et la stabilité de la situation professionnelle. Il en ressort ce qui suit :

- Les pays d'origine les plus présents dans le « marché primaire » sont les suivants : Danemark, Suède, Islande Royaume-Uni, Irlande, Etats-Unis, Suisse, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Inde et Luxembourg.
- Les groupes intermédiaires sont de Serbie, Monténégro, République tchèque, Bosnie et Ukraine.
- Enfin, les travailleurs du « marché secondaire » sont originaires de Macédoine, Portugal, Bulgarie, Cap-Vert, Maroc, Slovaquie, Roumanie, Algérie, Pologne, Hongrie.⁴⁰

Les différences sont donc très importantes parmi les groupes de travailleurs issus de pays tiers, entre d'un côté les migrants provenant de pays de l'OCDE et d'un autre côté ceux de la péninsule balkanique ou d'Afrique notamment. Le système efficace de redistribution par la solidarité sociale atténue toutefois ces différences.

Comme nous l'avons vu dans l'analyse, pour plus de la moitié des personnes rencontrées, l'accès au marché du travail peut également être facilité par le réseau communautaire, les amis proches, mais aussi plus éloignés.

Les associations d'insertion professionnelle comme les associations de migrants sont également mobilisées. Ces associations sont également actives pour soutenir financièrement l'auto-entreprenariat (notamment par le système de « tontine ») ou pour faciliter l'accès à un premier logement par le prêt des mensualités de caution.

Donc j'essaie d'utiliser les relations pour appeler, parce que dernièrement j'ai placé une jeune fille. J'étais très content parce qu'elle a pu obtenir une place de stage, parce que j'ai appelé une personne qui me connaît très bien, donc il ne pouvait pas me refuser ça. – Représentant associatif.

40 Voir également la contribution d'Altay Manço dans le présent ouvrage.

A l'instar d'autres étapes de la vie professionnelle, la phase du recrutement oscille entre une formalisation importante (procédures, normes,...) et des pratiques, des habitudes d'embauche laissant une marge de liberté et d'initiative importante aux acteurs de terrain : salariés, chefs d'équipe.

Ainsi, certaines entreprises ont développé une politique de gestion des ressources humaines avec un cadre formel et opérationnel (recrutement, gestion des compétences, mentoring, formation, encadrement des nouveaux arrivants,...).

D'autres situations, y compris dans de très grandes entreprises, montrent de nombreux cas dans lesquels un ressortissant de pays tiers a été recruté suite à une offre d'emploi qui lui a été conseillée par des proches, de la famille, des membres de leur communauté, conduisant parfois à la création d'équipes complètement homogènes sur le plan ethnique ou communautaire.

Cette situation ne va pas sans poser certains problèmes, notamment de manque de transparence sur le marché de l'emploi, voire d'inégalité des chances ou de discriminations envers les personnes qui ne disposent pas d'un capital social mobilisable pour accéder au marché du travail.

Rendre le marché du travail plus transparent, éviter le recrutement de proximité ou homogène, sanctionner les entreprises qui ne publient pas les offres d'emploi.

Ces pratiques, parce qu'elles comportent certains avantages (facilité et rapidité du recrutement, loyauté du recruté vis-à-vis de son « placeur » et de son employeur) sont également soutenues par certaines entreprises qui privilégient un recrutement de « proche en proche ». Ce faisant, elles favorisent ces pratiques de recrutements homogènes, mais se rendent complices de phénomènes d'ethnostratification au sein de leur organisation. Ces pratiques ne favorisent pas l'acquisition de compétences sociales ou langagières favorables à l'intégration des populations migrantes et à la cohésion sociale de la société.

Il y a ce qu'on appelle du recrutement ethnique, et ça c'est compliqué. Les entreprises n'ont pas fait attention à ça. Si vous n'êtes pas dans la bonne communauté, vous ne rentrez pas dans l'entreprise. (...) C'est le cas dans des grandes entreprises où ils ont perdu la maîtrise de leur propre personnel, c'est leur chef d'équipe et autres. Alors il fait rentrer qui il veut le chef d'équipe. Il va dire, j'ai le cousin, j'ai le copain... on s'arrange hors entreprise, on le fait rentrer, je fais rentrer ta fille et même si elle n'a pas la qualification, on va s'arranger, on va la former, on va la garder. – Agence intérimaire.

Le réseau social du candidat semble donc primordial. Certaines associations l'ont bien compris et proposent des activités favorisant ce réseautage.

Les relations sociales, c'est le plus important parce que, si je connais quelqu'un qui connaît quelqu'un qui embauche alors ça facilite la vie et c'est pour ça aussi qu'on dit aux gens d'informer leur entourage quant à leur recherche d'emploi. (...) Je leur dis à chacun de s'engager dans le bénévolat pour commencer à connaître de nouvelles personnes, l'ambiance de travail... pour ne pas rester enfermé toute la journée entre 4 murs. – Association d'insertion.

Même si l'apport de la communauté d'origine est bénéfique dans les premiers temps car il permet au nouveau salarié de rapidement comprendre le fonctionnement de l'entreprise et de la société par l'aide et les informations de ses compatriotes, toutefois, l'addition de ces pratiques micro-sociales de recrutement homogène ou de discrimination conduit peu à peu à un enclavement progressif de certaines communautés dans certaines entreprises et à la création de bonding capital (des relations homogènes) au lieu de bridging capital (des relations diversifiées⁴¹).

Cet enclavement s'observe également à l'échelle macro-statistique dans certains secteurs économiques. Dans la partie quantitative, nous avons d'ailleurs parlé d'ethnostratification du marché de l'emploi au Luxembourg. A l'exception de l'administration publique et du secteur de l'énergie, dont les Luxembourgeois représentent la quasi-totalité des travailleurs, dans tous les autres secteurs, les travailleurs européens ou non-européens sont majoritaires (en y incluant donc les frontaliers). Pour les ressortissants de pays-tiers, ils sont surreprésentés dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration, du commerce et de la construction (12 à 16 % du personnel). Cette concentration est encore plus marquée si l'on considère certaines nationalités de pays tiers :

- Plus de 50 % des Chinois sont dans la restauration.
- Près d'un tiers des Monténégrins sont dans la construction.
- Près de 60 % des Suisses et Américains sont dans le secteur financier.

Favoriser et gérer la diversité par des outils et formations internes afin d'éviter les phénomènes d'enclavement ou d'homogénéité des équipes.

Lutter contre les phénomènes visibles et invisibles de discrimination en formant les cadres et responsables.

En matière de recrutement, les avantages de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise (ou d'une nationalité de l'Union Européenne) sont indéniables. Naturellement, cette acquisition ne peut se faire lors de l'arrivée au pays, mais il n'en demeure pas moins que lorsque cela devient possible, nombre de migrants choisissent cette voie pour assurer leur avenir, surtout lorsque leur parcours professionnel lors des premières années a été précaire (travail non-déclaré, travail intérimaire,...).

41 Voir Putnam (2001).

Quand on a la nationalité, c'est qu'on est intégré dans le pays, parce que si les étrangers ne se battent pas pour ça d'abord, ils n'auront jamais du travail. Donc nous luttons dans notre association contre cette exploitation-là, pour qu'ils apprennent vite les langues pour avoir la nationalité, pour qu'ils puissent vite et mieux s'intégrer. – Représentant associatif

A ce moment, la communauté d'origine joue un rôle important en matière d'aide et d'échange d'informations sur le pays d'accueil, le travail, les démarches administratives,...

Par la suite, cette autonomie financière, parce qu'elle stabilise la situation du migrant, va également lui permettre d'avoir confiance en lui et en son avenir.

Mais je crois que prioritairement c'est évidemment cette indépendance économique qui va faire que la personne se sente bien autour d'autres personnes dans la société. C'est ce qui va provoquer que la personne va de plus en plus s'occuper d'autres choses que seulement « est-ce que j'aurai à manger ce soir ». – Syndicaliste.

...à l'évolution professionnelle....

Lors de l'accès à l'emploi, la formation initiale ou le diplôme acquis, de même que l'expérience professionnelle dans le pays d'origine ne sont pas toujours reconnus.

Ce qui est le problème, c'est la reconnaissance du diplôme, parce que souvent, ils ont des traductions, mais qu'ils ont fait faire dans leur pays, souvent ce n'est pas accepté ici, et pour le faire retraduire ici, c'est très cher et ils sont déjà souvent dans des situations précaires. (...) La validation des acquis, c'est très compliqué à faire, même pour les Luxembourgeois, il n'y en a pas beaucoup qui sont acceptés. Si maintenant en plus, on est étranger et qu'on a fait toutes ses expériences à l'étranger, c'est encore plus compliqué. – Association d'insertion.

Même si la presque totalité des salariés ne fait pas de démarche auprès des pouvoirs publics pour faire reconnaître son diplôme et ses qualifications, on peut toutefois distinguer deux situations en matière de reconnaissance : d'une part, certaines catégories de migrants dont les études ne sont pas reconnues se disent aussi surqualifiés pour leur emploi. D'autre part, une autre catégorie de travailleurs, souvent qualifiés ou expatriés, se voient reconnaître de facto leurs diplôme et expériences professionnelles par leur entreprise et prétendent avoir un emploi correspondant à leurs études.

Faciliter et accélérer les procédures de reconnaissance des diplômes acquis hors de l'Union Européenne.

Reconnaître l'expérience professionnelle des migrants par la validation des acquis afin d'obtenir une certification professionnelle, voire d'accéder à un cursus de formation supérieur.

Lors de son arrivée, l'intégration du salarié à l'entreprise fait également apparaître deux situations différentes.

L'entreprise peut décider de mettre en place une politique et des mesures pour accueillir une nouvelle recrue. C'est toujours le cas pour les expatriés dont l'intégration à l'entreprise et dans la société (logement, éducation des enfants,...) sont pris en charge par le département des ressources humaines par des formes de tutorat, ou en sous-traitant certains aspects de l'intégration, comme le logement, à des agences de relocation.

Pour de nombreux cas par contre, l'intégration du nouveau collègue se fait de manière beaucoup plus rapide et légère, puis devient rapidement informelle. Ces salariés, souvent faiblement qualifiés, sont directement intégrés par un « parrain » dans une équipe de travail, qui explique le métier et les contraintes organisationnelles ou administratives. Ensuite, l'apprentissage se fait sur le terrain par la pratique du métier.

Cette dichotomie entre le caractère formel et le caractère informel des processus d'intégration s'observe également pendant l'évolution de la carrière du salarié, à l'instar de l'accès aux formations et promotions.

De fait, à l'initiative de leur employeur, la plupart des salariés ont suivi une formation minimale sur le métier. Pour certaines personnes qualifiées, cette formation peut être plus longue et prendre plusieurs mois, ou bien ils peuvent s'inscrire dans des formations diplômantes à l'extérieur de l'entreprise.

Beaucoup de l'apprentissage en entreprise passe par des processus plus informels quotidiens : contacts sociaux, échanges avec collègues, observations,... Cet apprentissage permet au travailleur de développer ses compétences techniques ou professionnelles, mais également ses compétences sociales, ainsi que de développer le degré de confiance en lui par la maîtrise de son métier et de favoriser également la reconnaissance sociale de son apport à l'entreprise et à la société.

De fait, cet apprentissage, formel ou informel, ainsi que la promotion professionnelle qui peut en découler, sont autant de signes de reconnaissance de l'apport des migrants issus de pays tiers qui peuvent favoriser son intégration au sein de l'entreprise et de la société.

S'ajoute à cela le fait qu'une partie importante des migrants de pays tiers peu diplômés se retrouvent dans de petites et moyennes entreprises. Or, celles-ci sont parmi les moins actives en matière de formation professionnelle et proposent donc moins de possibilités de formation aux personnes déjà moins qualifiées au départ.

Mutualiser et faciliter l'accès aux formations pour les petites et moyennes entreprises jouerait un rôle important en matière de développement socio-professionnel des travailleurs migrants faiblement qualifiés.

L'évolution du salarié dans l'entreprise dépend également de ses capacités linguistiques. Même si le français est la première langue parlée sur le marché de l'emploi⁴², il existe parallèlement des pratiques linguistiques différentes selon les situations.

On peut distinguer trois types de langues :

- La langue « usuelle » de l'entreprise, c'est-à-dire la langue de communication générique interne à l'entreprise.
- La langue « nécessaire » pour sa pratique professionnelle qui peut être un langage technique (souvent l'anglais) ou une langue indispensable pour les contacts avec la clientèle. Ces deux premiers types de langue sont formels, souvent inscrits dans les offres d'emploi.
- Enfin, la langue « informelle » est celle qui va s'imposer comme langue de communication au sein de certains groupes.

La langue informelle peut progressivement s'imposer comme langue usuelle par la présence importante de locuteurs issus d'un même pays ou d'un même territoire linguistique, conduisant à des situations d'enclavement. Les entretiens menés en entreprise ou avec les témoins clés montrent que ces situations de séparation linguistique sont courantes au Luxembourg. Même les structures d'insertion ou de placement ont intégré cette nouvelle dimension linguistique dans leur offre de service en proposant du personnel maîtrisant les langues les plus parlées au Luxembourg comme le Portugais.

Maintenant la plupart des entreprises ou des sociétés de service, comme chez nous également, nous avons des salariés lusophones, ce qui veut dire qu'ils n'ont plus besoin de faire cet effort-là et si vous ne parlez pas portugais ils vous tournent le dos. – Société d'intérim.

Concernant les non-communautaires, les situations diffèrent également selon les qualifications des salariés. Les salariés les moins qualifiés parlent en général leur langue maternelle, ainsi que le français comme seconde langue. Pour les plus qualifiés ou les expatriés, l'anglais va être la langue de travail et de communication.

Dans bon nombre de cas, l'apprentissage d'une langue étrangère se fera « sur le tas », avec les collègues directs.

Certaines personnes, surtout parmi les salariés qualifiés, ont suivi des cours de langue, de leur propre initiative, ou, plus rarement, dans le cadre de leur emploi. D'ailleurs, la plupart des personnes regrettent le manque d'offre de cours de langue pendant les horaires de travail.

42 www.tns-ilres.com/cms/Home/News/Publications/Archive/Usage-et-enseignement-des-langues-au-Luxembourg.

Promouvoir l'apprentissage des langues en entreprise sous différentes formes :

Faire connaître le congé linguistique, initier des formes d'apprentissage collectif des langues en entreprise (peer teaching, cercles de discussion sur des situations professionnelles, « Lernstatt⁴³ »,...).

Améliorer l'offre de cours du soir dans les trois langues : diversifier les horaires, les lieux, ...

Collaborer avec les associations pour diffuser les offres aux primo-arrivants.

...à l'intégration ?

L'analyse qualitative des entretiens montre qu'une large majorité des personnes interrogées ne se socialise pas par le travail.

Certes, quelques personnes déclarent garder des liens extra-professionnels avec certains collègues mais cela reste souvent limité à une activité précise comme le sport, ou bien cela reste très ponctuel.

C'est souvent aux anniversaires après le travail que la personne va inviter ses collègues d'équipe. (...) Plus loin, après c'est l'échange avec le mouvement associatif. – Syndicaliste.

Si des réseaux sociaux se créent, il s'agit de contacts d'abord au sein de la communauté d'origine, qui peuvent peu à peu s'élargir et se diversifier. D'abord dans le cas de situations professionnelles, puis au sein de la société, en créant des associations monoculturelles. Ainsi, même si une entreprise peut être diversifiée sur le plan de son personnel, cela ne favorise pas nécessairement le brassage multiculturel en dehors du contexte de travail.

Malgré tout, une large majorité de travailleurs fait le constat d'une difficulté de créer des relations sociales durables au départ de l'entreprise. Les collectifs et les formes de solidarité semblent s'éroder au profit d'un individualisme croissant⁴⁴. Ces dynamiques individualisantes sont favorisées et accentuées par des politiques de gestion des ressources humaines favorisant l'effort et la promotion individuelle. Or, cette socialisation secondaire au travail⁴⁵ est primordiale car elle participe à la construction des identités individuelles, à l'estime de soi et permet de se sentir appartenir à l'entreprise et à la société.

Proposer des moments collectifs en entreprise : journée familiale, activité sportive, événement festif, ...

43 « Lernstatt » pour « Lernen in der Werkstatt », est une initiative menée en Allemagne pour faire apprendre l'allemand aux migrants de pays-tiers, essentiellement Turcs. L'objectif est de favoriser leur intégration professionnelle ainsi que sociétale. Les thématiques traitées concernent la qualité, la productivité, le climat en entreprise, ... Cet apprentissage en groupe inclut également les autochtones et favorise les contacts entre endogroupes et exogroupes.

44 Paugam (2009).

45 Dubar (1991).

Certaines organisations visitées ont décidé de signer ou de s'engager formellement par des accords volontaires de responsabilité sociale des entreprises (charte, label, code éthique interne, promotion des valeurs de l'entreprise,...). La diversité peut être un des engagements de telles chartes ou labels. Elle peut aussi aborder l'égalité des chances, la lutte contre les formes de discrimination, l'égalité dans l'accès aux promotions, ... autant d'éléments qui favorisent l'intégration au travail des migrants et leur reconnaissance sociale.

Toutefois, actuellement, cet engagement en reste encore à ses débuts, et les entreprises rencontrées affirment que peu de pratiques concrètes ont été initiées.

Parallèlement, la diversité peut aussi faire l'objet de pratiques plus indirectes ou plus informelles. Il en va ainsi du soutien d'entreprises au secteur associatif local ou à la coopération au développement.

Impliquer les salariés dans les pratiques formelles (chartes,...) ou informelles (soutien aux associations) de gestion de la diversité.

Cela leur permettrait de connaître le tissu associatif national et de s'impliquer dans les projets soutenus au Luxembourg, voire dans leur pays d'origine dans le cas de projets de coopération.

La situation des expatriés représente un cas particulier lors de chacune des étapes de la vie professionnelle : leur entrée sur le marché du travail au Luxembourg se fait directement par le biais de leur entreprise, localisée dans une autre région du monde. Dans leur multinationale, ils évoluent « à l'international ». Le Luxembourg constitue en quelque sorte un tremplin provisoire, avant de regagner leur pays d'origine ou d'être relocalisé ailleurs. Enfin, leur vie sociale est prise en charge par leur employeur : le logement, les formalités administratives, l'aide à l'installation et à la compréhension du Luxembourg, voire les loisirs... Ces soucis du quotidien écartés, ils sont beaucoup plus disponibles pour leur vie professionnelle. Par ailleurs, peu d'expatriés ne se projettent pas à court ou moyen-terme au Luxembourg, ils sont présents ici pour une mission précise et délimitée. De ce fait, ils sont moins enclins ou intéressés à participer à la vie sociale du pays, acheter un logement, en apprendre une des langues, participer aux associations,...

A l'opposé, les travailleurs moins qualifiés doivent se confronter aux contraintes de la vie quotidienne, projettent leur vie au Luxembourg, en tout cas jusqu'à la retraite dans un premier temps, et donc s'y investissent par la force des choses ou par volonté individuelle. Achat d'un logement, scolarité des enfants dans l'enseignement public officiel, participation aux associations, aux clubs sportifs,... sont autant d'éléments qui distinguent les ressortissants de pays tiers moins qualifiés des expatriés qualifiés.

Pourtant, c'est le paradoxe de certaines catégories faiblement qualifiées de la population active : en tant qu'émigré, ils se sont déplacés géographiquement au Luxembourg. Mais progressivement, parce qu'ils ont peu d'accès à la formation ou aux promotions, deviennent peu à peu « immobiles » professionnellement et contraints de conserver leur situation et leur emploi⁴⁶.

Par ailleurs, les attentes sociales de la population autochtone en matière d'intégration envers ce groupe de migrants moins qualifiés sont également plus marquées.

Pour finir, comme nous le disions en introduction, le travail n'est pas seulement que l'exercice pragmatique d'un métier. Il représente également une valeur dans la société. C'est par le travail que l'individu est reconnu, valorisé comme membre à part entière d'un groupe social, par sa contribution à la société. Cette reconnaissance de l'apport du migrant par son travail favorise son intégration dans la société car il se sent appartenir au système.

Reconnaître publiquement la contribution socio-économique des migrants à la société luxembourgeoise par les institutions économiques, sociales et politiques du pays.

Dans la partie introductive, nous précisons que le travail, au-delà, de ses aspects matériels, comportait également une dimension plus cognitive, et notamment par les représentations sociales véhiculées autour de la valeur « travail » et de son rôle comme vecteur d'intégration.

Certes, les représentations de l'intégration parmi les migrants ne sont pas uniformes et se divisent schématiquement entre d'un côté, une assimilation complète des migrants à la culture nationale, et de l'autre, une acculturation progressive de chacun dans une société multiculturelle. Ces différences de représentations s'observent également au sein des entreprises. Un groupe de travailleurs reconnaît et apprécie le côté multiculturel de leur entreprise, à l'image de la société luxembourgeoise. D'autres ont une opinion soit « assimilationniste » en prétendant que le travail doit être le lieu d'acquisition de la culture, de la langue luxembourgeoise, soit « séparationniste » dans lequel chacun se replie sur sa culture, sans aucun échange. Cette diversité des opinions sur le travail comme vecteur d'intégration est révélatrice de la diversité des groupes de migrants et du vécu de leur situation professionnelle.

46 Boltanski (1999).

Bibliographie

BOLTANSKI, LUC & CHIAPELLO, EVE (1999) : Le nouvel esprit du capitalisme. Gallimard, Paris.

CASTEL, ROBERT (1995) : Les Métamorphoses de la question sociale. Fayard, Paris.

DE GAULEJAC, VINCENT & BRON, ALAIN (1995) : La gourmandise du tapir. Utopie, management et informatique. Desclée de Brouwer, Paris.

DUBAR, CLAUDE (1991) : La socialisation : construction des identités sociales et professionnelles. Colin, Paris.

DUBET, FRANÇOIS (2006) : Injustices. L'expérience des inégalités au travail. Seuil, Paris.

DURKHEIM, EMILE (2013) : De la division sociale du travail. PUF, Paris.

EMN, RESEAU EUROPEEN DES MIGRATIONS, Point de contact national Luxembourg (2012) : Rapport politique sur les migrations et l'asile. Université du Luxembourg, Luxembourg.

FLEURY, CHARLES (2010) : La pression morale du travail s'accroît au Luxembourg. Les cahiers du CEPS/INSTEAD, n° 15, Differdange.

FUKUYAMA, FRANCIS (1995) : Trust: the social virtues and the creation of prosperity. The Free Press, New York.

GILLEN, LAURENCE & MANÇO, ALTAÏ & MERTZ, FREDERIC (2014) : Travail et intégration des migrants. Recrutement, reconnaissance, relations sociales. CEFIS RED n° 18, Luxembourg.

HECKMANN, FRIEDRICH (2003) : The Integration of Immigrants in European Societies. Lucius, Stuttgart.

JACOBS, ANNICK & LEGRAND, MICHEL & MERTZ FREDERIC (2011) : L'intégration au Luxembourg. Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stéréotypes sur les frontaliers. CEFIS RED n° 15, Luxembourg.

JACOBS, ANNICK & MERTZ, FREDERIC (2011) : L'intégration au Luxembourg. Indicateurs et dynamiques sociales. CEFIS RED RED n° 13, Luxembourg.

LEGRAND, MICHEL & MERTZ, FREDERIC (dir., 2002) : Les Valeurs au Luxembourg, portrait d'une société au tournant du 3e millénaire. Saint-Paul, Luxembourg.

MANÇO, ALTAY (2002) : Compétences interculturelles des jeunes issus de l'immigration. Perspectives théoriques et pratiques. L'Harmattan, Paris.

MEDA, DOMINIQUE (1995) : Le Travail, une valeur en voie de disparition. Aubier, Paris.

PAUGAM, SERGE (2009) : La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté. Presses Universitaires de France, coll. « Sociologies », 1991, 4ème édition mise à jour 1997, dernière édition dans la coll. « Quadrige », Paris.

PUTNAM, ROBERT (2001) : *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster, New York.

RIFKIN, JEREMY (1996) : *La Fin du travail*. La Découverte, Paris.

SAYAD, ABDELMALEK (1999) : *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. Seuil, Paris.

SCHNAPPER DOMINIQUE (2007) : *Qu'est-ce que l'intégration ?* Folio actuel,

Présence des travailleurs étrangers au Luxembourg et l'ethnostratification de l'emploi

ALTAY MANÇO

1. Actualités du marché de l'emploi au Luxembourg

Selon les données du Répertoire général des personnes physiques RGPP (2013), 548.000 personnes vivent au Luxembourg ; 175 nationalités y sont représentées, 45 % de la population est étrangère. Les principaux pays représentés sont : Portugal (92.451 personnes), France (36.887), Italie (19.264), Belgique (18.544), Allemagne (13.422), Royaume-Uni (6237), Espagne (4475), Monténégro (4344), Pays-Bas (4341), Pologne (3368), Cap-Vert (2624), Bosnie (2360), Serbie (2260), Roumanie (2226), etc.

Plus de 360.000 salariés travaillent dans le pays qu'ils y soient résidents ou frontaliers¹ ; 70 % sont étrangers. Dans ce groupe, la grande majorité est de l'UE (97 %). Le taux de femmes parmi les salariés étrangers est de 39 %. Ce taux est de 44 % chez les Luxembourgeois.

Plus de neuf dixièmes de tous les actifs du Luxembourg sont salariés. Les salariés représentent virtuellement 68 % de la population, mais un nombre important parmi eux est frontalier (44 %). Les frontaliers représentent la majorité des travailleurs en provenance de l'UE (64 %). Seulement 6 % des non-UE sont frontaliers ; 3 % des salariés luxembourgeois le sont également. L'observation montre que les travailleurs frontaliers ont quintuplé en 20 ans. L'augmentation des salariés résidents UE est notable également (+100 %). En revanche, les nationaux sont relativement stables.

Près de 23.000 indépendants et assimilés travaillent au Luxembourg. Ce groupe représente à peine 4 % de la population globale. Il est partagé entre les Luxembourgeois et les autres ressortissants de l'UE. Les non-UE sont quasi absents de cette catégorie professionnelle. Environ 37 % des indépendants du Luxembourg sont des femmes.

La répartition des travailleurs selon leur nationalité à travers les secteurs d'emploi n'est pas aléatoire. Dans les secteurs Administration publique (O)² et Énergies (D), les

1 Sauf mention du contraire, l'ensemble des données chiffrées de ce document a été mis à disposition par l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS). Les données sont de 2012.

2 Ces codes correspondent à la Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne (NACE), un système standardisé de classification des activités économiques.

Luxembourgeois ont quasi le monopole de l'emploi. Pour tous les autres secteurs, les ressortissants de l'UE sont majoritaires, avec des taux de présence allant de 50 à 86 % de l'emploi. Quant aux non-UE, ils accusent une surreprésentation dans les secteurs Hébergement et restauration (I) et Activités de soutien (N). Les secteurs du commerce (G) et de la construction (F) sont également parmi les sphères économiques majeures marquées par la présence des non-UE (12 à 16 % de cette population).

Le taux d'activité de la population immigrée (73 %) est plus élevé que celui de la population luxembourgeoise (68 %). L'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg (STATEC) établit en 2010 à 60 % le taux d'activité des femmes contre 80 % celui des hommes. Notons également que l'emploi à temps partiel concerne 17 % des Européens et 18 % des Luxembourgeois. Seulement 6 % des hommes sont concernés, contre 34 % des femmes.

Si l'on compare la structure de la population du Luxembourg en termes d'origines à la structure du marché de l'emploi, on obtient le tableau suivant :

- Les Luxembourgeois représentent environ 55 % de la population totale et de la population active contre 30 % des salariés, 47 % des indépendants et 39 % des chômeurs.
- Les Européens (UE) représentent environ 40 % de la population totale et de la population active contre 66 % des salariés, 49 % des indépendants et 46 % des chômeurs.
- Les non-UE représentent seulement 5-6 % de la population totale et de la population active contre 4 % des salariés et des indépendants, et 15 % des chômeurs³.

Le taux de non-emploi augmente graduellement au Luxembourg depuis 2005. Il est à près de 15 % de la population active de moins de 25 ans. Les catégories les moins longtemps scolarisées sont les plus touchées par l'exclusion du marché du travail. Environ 15 % des chômeurs extra européens au Luxembourg sont diplômés d'études supérieures. Néanmoins, les compétences linguistiques de ce groupe en français, anglais, allemand et luxembourgeois sont estimées moins amples que celles des Luxembourgeois et des immigrés européens⁴.

Le nombre des salariés originaires de l'ancienne Yougoslavie chute (de 4000 en 2007 à 3400 en 2012). Ceci est sans doute dû à l'impact de la naturalisation, mais également de la crise financière. En revanche, entre 2007-2012, on assiste à une légère augmentation du nombre des salariés indiens, chinois, brésiliens, russes et capverdiens (de 100 à 200 entrées supplémentaires entre 2007 et 2012). On constate que les travailleurs les plus qualifiés

3 Les données sont issues des statistiques 2012 de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM).

4 Hartung (2010).

viennent de Chine et des pays de l'OCDE. Les Brésiliens et les Capverdiens représentent les éléments les moins qualifiés des flux.

2. Ethnostratification du marché de l'emploi : une lecture générale

Les constats concernant la situation professionnelle des immigrés en Europe, notamment originaires de pays non membres de l'UE, sont nombreux : manque de qualifications chez certains – nouveaux arrivants, entre autres –, non-valorisation des compétences des personnes qualifiées, précarité de l'emploi, en particulier pour les femmes, discriminations multiples, difficultés de maîtrise des langues nationales, absence de réseaux pertinents, etc. Ces difficultés sont aggravées par la crise économique, la situation des personnes d'origine étrangère se dégradant plus rapidement que celle des nationaux. Les secteurs employant les migrants sont particulièrement touchés, notamment avec l'augmentation du travail illégal.

La Belgique, par exemple, obtient des scores parmi les plus bas en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs immigrés, et un des pourcentages les plus élevés de chômage parmi les étrangers. Si les Belges ont le taux d'emploi le plus élevé, les autres Européens occupent une position médiane tandis que les catégories turque, marocaine et congolaise ont les taux d'occupation les plus faibles. Ils éprouvent les conditions des plus défavorables en termes d'accès à l'emploi, de chômage et de ségrégation. Dans les entreprises privées, les travailleurs originaires de la Turquie, du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne, même naturalisés, occupent quasi systématiquement des positions peu enviables au regard de variables telles que statuts (intérim), rémunération, temps partiels, horaires de nuit, etc. Les secteurs principaux concernés sont soins de santé et soins aux personnes, hôtellerie et restauration, nettoyage industriel, construction et transports. La situation de ces travailleurs n'est guère meilleure dans le secteur public.

Une batterie de plus en plus élargie de recherches⁵ montre qu'à chacune des étapes de la vie professionnelle, une quantité de pratiques discriminatoires excluent les minorités, souvent de manière discrète.

Les discriminations se combinent en système et donnent lieu à l'émergence de secteurs « *ethnostratifiés* ». Non seulement des secteurs peuvent être saturés par des personnes d'une origine donnée, mais, à l'intérieur d'un même secteur, la distribution des travailleurs selon les métiers peut donner lieu à une ségrégation de type ethnique.

⁵ Feld (2010) ; Keyser, Delhez & Zimmer (2012).

Certains auteurs proposent ainsi de distinguer les niveaux « salariés », « entreprises » et « marchés »⁶ :

- Au niveau des salariés d’une entreprise donnée, le marché serait scindé entre « *insiders*⁷ » et « *outsiders*⁸ ».
- Au niveau des entreprises dans leur ensemble, les travaux indiquent une dualité entre le « *segment externe* » et le « *segment interne* ». Ce dernier, contrairement au premier, régit, au sein des compagnies – et selon leurs propres règles et procédures –, l’organisation du travail, la rémunération, etc. ; les travailleurs du marché interne jouissant d’avantages que les autres n’ont pas.
- La généralisation de l’opposition décrite aux niveaux précédents donne sa substance à la *théorie duale du marché du travail*⁹. Elle stipule une nette segmentation des secteurs et des emplois sur la base des caractéristiques telles que le niveau de salaire, de stabilité, de conditions de travail, de formation, de possibilités de promotion, etc. Le marché se partage ainsi entre des « *secteurs primaires* » (« *good jobs* »), des emplois stables et bien rémunérés, et des « *secteurs secondaires* » (« *bad jobs* »), des emplois précaires et mal rémunérés, voire ardu, dangereux, etc.

Ces segmentations d’emplois et de corps professionnels occasionnent l’émergence de multiples formes de *stratifications du marché du travail* : les *strates supérieures*¹⁰ y dominent les *strates inférieures*¹¹. Chacun de ces segments principaux connaît des subdivisions en son sein, donnant lieu à un éventail de situations intermédiaires.

Les secteurs économiques ou les industries sont eux-mêmes stratifiés opposant, d’une part, *l’économie du centre*¹², et d’autre part, *l’économie périphérique*¹³, cette dernière pouvant même se prolonger dans une *économie irrégulière*, comprenant les activités informelles ou totalement clandestines.

6 Martens (2006) ; Leduc & Genevois (2012).

7 Protégés par leur degré de qualification ou d’expérience, de proximité des cercles de décision et de syndicats, de centralité dans la production et par des coûts de remplacement élevés en cas de *turn-over*.

8 Des travailleurs qui ne disposent pas ou peu des caractéristiques des « *insiders* », si bien que leurs postes sont souvent externalisés et confiés à des sous-traitants, des intérimaires, etc. (Lindbeck & Snower (1986)).

9 Doeringer & Piore (1971) ; Averitt (1968) ; Piore (1972) ; Gadrey (1992).

10 Exigeant des qualifications élevées, une personnalité autonome, des prises d’initiative, de la créativité..., proposant des postes centraux et transversaux (dit le « noyau vital » ou le « cœur du métier », le « *core business* ») et des salaires relativement hauts, une bonne sécurité d’emploi, etc.

11 Correspondant à des tâches standardisées, routinières, des règles et procédures relativement rigides, ne nécessitant pas de longues formations, etc., et n’offrant, bien souvent, qu’une faible sécurité professionnelle et pécuniaire, puisque basées sur des activités périphériques à la production et susceptibles d’être externalisées en fonction des coûts de revient.

12 Grandes entreprises de la finance, de l’industrie automobile, du secteur des énergies, des communications, etc. (Bluestone (1970)).

13 Services aux entreprises et aux personnes, agro-alimentaire, commerces, construction, etc.

Qu'en est-il au Luxembourg ? Au Grand-Duché, la majeure partie des emplois sont des contrats à durée indéterminée (CDI) : la segmentation du marché du travail s'y fait donc essentiellement en termes de rémunération et de qualification. D'après cette récente étude, les données ne font pas clairement émerger deux segments séparés, conformément à la théorie duale du marché du travail. Toutefois, les caractéristiques particulières des segments observés permettent néanmoins de repérer de grandes tendances.

Ainsi, un certain nombre de segments d'emploi s'apparenterait au marché dit « secondaire », c'est-à-dire un marché où les emplois sont moins protégés. Ainsi, un individu ayant connu de nombreux changements de poste ou des épisodes de chômage, par exemple, serait plus susceptible de faire partie de ce marché. D'autres segments seraient alors davantage associés au marché « primaire » composé d'emplois mieux protégés, d'une stabilité et de transitions positives durant la carrière. Les auteurs observent également l'émergence d'un troisième secteur qualifié de « marché intermédiaire ». Il est en effet défini par des emplois présentant tant les caractéristiques du marché primaire que celles du marché secondaire.

Les travaux ne permettaient pas de se prononcer jusqu'à aujourd'hui sur une éventuelle clé de répartition ethnique ou nationale entre lesdits marchés du travail, le focus des chercheurs ayant davantage concerné les degrés de qualification et le genre. Si des observations sont proposées à propos des travailleurs étrangers européens, le cas des ressortissants de pays tiers n'est pas étudié¹⁴.

Certains¹⁵ montrent cependant que « *les nouveaux venus, qu'ils soient travailleurs plus ou moins qualifiés ou décideurs économiques, ont des difficultés à s'insérer dans un système d'emploi régi par le modèle consensuel de régulation des conflits d'intérêts qui prévaut au Luxembourg. (...) Pour les salariés, il s'agit de trouver un emploi ou du moins percevoir une rémunération supérieure à celle qu'ils pourraient espérer dans leur pays d'origine. Pour les entreprises, cela consiste à trouver des conditions plus avantageuses au niveau législatif et réglementaire leur permettant de faire des surprofits* ». C'est ainsi que, selon les auteurs, le « modèle luxembourgeois » s'accommode de l'économie mondialisée. D'autres recherches doivent montrer comment le système économique du pays résiste à la crise et en quoi les différents marchés segmentés présentés par les auteurs sont affectés par des mécanismes de dérégulation : la cohésion sociale et la redistribution des richesses entre nationaux, frontaliers, immigrés de longue date et nouveaux venus sont parmi les principaux enjeux politiques du Grand-Duché.

¹⁴ Leduc & Genevois (2012).

¹⁵ Fehlen & Pigeron (2009).

Par conséquent, il est utile de décrire la situation professionnelle des travailleurs de nationalité étrangère. On propose également que cette observation concerne non pas un moment statique, mais la période 2007-2012 de façon à saisir les logiques et les dynamiques de segmentation du marché de l'emploi, notamment sous l'effet de la crise financière de 2008.

3. Étude de la stratification du marché luxembourgeois selon les nationalités

Quarante nationalités sont prises en compte : elles sont les plus représentées sur le marché de l'emploi (plus de 300 travailleurs chacune). Ce sont les nationalités de l'UE et certaines origines hors UE. Aussi, l'échantillon représente 100 % des travailleurs présents sur le marché luxembourgeois et issus d'un État membre de l'Union. Pour les travailleurs hors UE, le taux de couverture est de 85 %. Parmi les pays non-UE pris en compte, on trouve des États de la zone Espace Economique Européen, des pays de l'OCDE, certains pays émergents, ainsi que les pays des Balkans, du Maghreb et le Cap-Vert. Il s'agit de personnes étrangères, les personnes naturalisées sont considérées comme des Luxembourgeois.

Près de 160 observations socio-économiques ont été réunies pour l'ensemble de ces groupes nationaux. Certaines sont obtenues par combinaison entre observations disponibles (écarts 2007-2012, par exemple). Les données couvrent diverses dimensions :

- Données démographiques : population totale, taux de femmes, taux de jeunes de moins de 18 ans...
- Données économiques : nombre de personnes occupées, de salariés, de fonctionnaires, d'indépendants, de frontaliers..., données sur les revenus (RMG, salaire médian...), données sur le temps de travail et les types de contrat, les secteurs d'emploi (NACE) et les qualifications¹⁶, etc.
- Données sociologiques liées à l'asile politique, à la participation politique au Luxembourg : taux d'inscription sur les listes d'électeurs, etc.

Toutes ces observations portant sur les 40 nationalités de l'échantillon constituent une matrice soumise à deux types de calculs :

- L'analyse factorielle en composantes principales ;
- L'analyse de régression simple¹⁷.

16 La classification par type de qualifications (Classification Internationale par Types de Professions, CITP) se présente sous forme d'un « tableau pivot ». À noter que le code CITP est seulement rempli pour les salariés affiliés à partir de mai 2005 par leurs employeurs, la démarche n'est pas obligatoire.

17 Compte tenu de la taille de l'échantillon (40 groupes nationaux), seuls les coefficients de corrélations supérieurs à 0,30 ou inférieurs à -0,30 sont considérés comme significatifs pour $p < 0,05$.

4. Synthèse des résultats

Une première lecture descriptive des données montre que si, entre 2007 et 2012, la population du Luxembourg a augmenté, la taille des populations étrangères originaires des Balkans et du Cap-Vert n'augmente pas dans la même mesure, voire se tasse. Ce constat pèse sur l'appréciation des variables économiques : les naturalisations nombreuses dans ces deux groupes et les migrations (de travailleurs plus qualifiés) venant des nouveaux pays de l'UE et, dans une moindre mesure, du Portugal expliquent ce fait. Toutefois, un tiers des personnes originaires des Balkans ont moins de 18 ans : ceci place ce groupe parmi les plus jeunes de la population. Dans la population générale, ce taux est de 20 % seulement.

Entre 2007 et 2010, le nombre de bénéficiaires du RMG de nationalité capverdienne a augmenté de 63 %, passant de 91 à 148 personnes. Cette augmentation est de 25 % pour l'ensemble de la population (de 9084 à 11.248 unités).

En ce qui concerne les travailleurs résidant au Luxembourg en 2012, 13 % des salariés luxembourgeois, 18 % de l'ensemble des résidents, 21 % des ressortissants de l'UE, 26 % des Portugais, 30 % des ressortissants étrangers issus des Balkans, 31 % des ressortissants des pays non-UE et, enfin, 45 % des Capverdiens sont situés dans une tranche de revenu dans le voisinage du salaire social minimum (qualifiés ou non qualifiés).

Entre 2007 et 2012, ce taux est quasi resté stable pour les étrangers non-UE (il passe de 28 à 31 %), toutefois, il est multiplié par 1,3 tant pour les Luxembourgeois (passant de 10 à 13 %) que pour les autres ressortissants UE (augmentation de 16 à 21 %). Les travailleurs qualifiés (avec un salaire minimum) sont davantage concernés. On peut en déduire que la crise a surtout eu un effet sur les salaires moyens et élevés, mais le système de solidarité sociale a épargné les ressortissants extra-européens déjà situés à un bas niveau de revenus.

On constate que le salaire médian mensuel¹⁸ des travailleurs luxembourgeois est de près de 4000 euros. Celui des Capverdiens et des résidents originaires des Balkans au Luxembourg en représente seulement la moitié. Avec un salaire médian de 2300 euros, les Portugais représentent un groupe intermédiaire, loin derrière cependant des autres nationalités de l'UE. Le tableau est similaire lorsque l'on envisage le salaire horaire moyen dans chaque groupe.

Les différences de qualifications sont les premiers principes qui expliquent ces distinctions : dans la population générale, on compte un col blanc pour deux cols bleus.

18 Pour le calcul du salaire mensuel médian des *résidents* par nationalité, les statistiques se rapportent au 31 mars 2012 et ne reprennent que les salariés dont le salaire est mentionné, les autres étant exclus des calculs. Le nombre de salariés est donc inférieur à la statistique régulière. Ces données ne tiennent pas compte des heures ouvrées par mois (travail à temps partiel...). Il faut donc les traiter avec prudence, ce pourquoi une comparaison est proposée avec le salaire horaire à des fins de validation.

Ce chiffre est de 5 pour les personnes issues des Balkans, 6 pour les Portugais et de 17 pour les Capverdiens. Par ailleurs, entre 2007 et 2012, ces derniers ont vu leur population de travailleurs d'intérimaires multipliée par 1,62, ce qui est nettement plus que pour les Luxembourgeois.

On constate également des formes de concentration ethniques dans les deux pôles de l'échelle des qualifications (CITP). Cette polarisation semble se confirmer entre 2007 et 2012. Durant cette période, et sous réserve de l'absence du code CITP pour beaucoup de salariés résidant au Luxembourg, on observe un flux de spécialistes des professions intellectuelles et scientifiques vers le Luxembourg. Ce gonflement ne concerne pas les Capverdiens et relativement peu les personnes originaires des Balkans. À l'inverse, les conducteurs de machines et ouvriers sont de 2,5 à 3,1 fois plus nombreux chez les étrangers extra-européens et chez les Portugais.

4.1 Classification par secteurs et qualification

L'analyse de la distribution en pourcentage des travailleurs, résidents et frontaliers¹⁹ selon les nationalités et les secteurs principaux au Luxembourg montre que les 40 groupes considérés peuvent être partagés en une huitaine de profils :

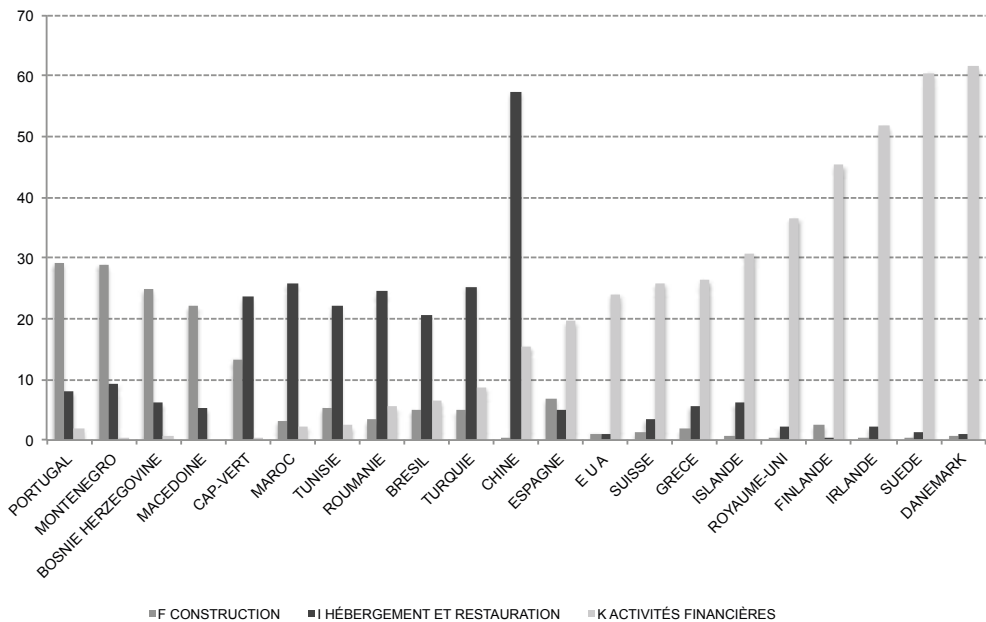
- Les nationalités centrées sur les secteurs J Information et communication et G Commerce sont les *Indiens*, *États-Uniens* et *Russes* dont 15 à 35 % des effectifs travaillent dans le secteur J et 35 à 45 % dans le secteur G. Les *Luxembourgeois* se situent dans le même profil nonobstant de leur présence dans le secteur H Transports et entreposage et, bien sûr, dans l'emploi public.
- Les ressortissants des *pays limitrophes du Luxembourg*, ainsi que les *Italiens* sont présents dans les secteurs F Construction (20-35 % des effectifs), G Commerce (25-30 %) et K Finance (20-25 %).
- Les *Chinois* et, dans une moindre mesure, les *Turcs*, *Brésiliens*, *Roumains* et *Ukrainiens* sont centrés sur le secteur I Hébergement et restauration (25-55 %).
- Les *ressortissants des pays balkaniques*, les *Portugais* et les *Polonais* sont présents dans les secteurs N Activités de services administratifs et de soutien (25-30 %) et F Construction (25-30 %).
- Les *Maghrébins* et les *Capverdiens* sont présents dans les secteurs N Activités de services administratifs et de soutien (20-25 %) et I Hébergement et restauration (20-40 %).
- Le secteur H Transports et entreposage est le lieu où travaillent 30 à 70 % des travailleurs originaires des *pays ex-communistes de l'Europe centrale et du sud-est*.

¹⁹ Les statistiques concernent les résidents et les frontaliers sauf mention du contraire.

- Le secteur H Transports et entreposage est aussi attractif pour 20 à 40 % des *Autrichiens, Suisses, Islandais et Néerlandais*, mais ces derniers sont aussi fortement présents dans le secteur K Finance (25-60 %).
- Enfin, une large cohorte de *ressortissants de pays de l'UE (RU, Irlande, Suède, Danemark, etc.)* sont investis dans le secteur K Finance (20 à 60 % de leurs effectifs).

Le graphique 1 illustre quelques nationalités massivement centrées sur certains secteurs : on constate, que les Portugais, les Capverdiens et plusieurs nationalités des Balkans se trouvent concentrés dans des emplois de la construction (env. 20 à 30 % de leurs effectifs). En revanche, de nombreuses nationalités de l'UE, ainsi que les Islandais, les Suisses et les Américains sont très présents dans le secteur financier : jusqu'à 60 % de leurs effectifs. Enfin, au milieu du graphe, on apprécie la forte concentration des Chinois et de quelques autres origines non-UE dans le secteur Horesca.

Graphique 1 : Nationalités centrées sur certains secteurs (en %)



Source : IGSS (2013).

L'exercice nous apprend que si les groupes nationaux ne se distribuent pas de manière équitable selon les secteurs, un même secteur, comme la catégorie H Transports et entreposage, par exemple, peut abriter tant des ressortissants européens (40 % des Néerlandais sont employés dans ce secteur, ainsi que 30 à 70 % des Tchèques, Slovaques, Bulgares et Croates)

que des travailleurs venus de pays hors Union (20 à 30 % des Islandais et Suisses, ainsi qu'environ 10 % des Monténégrins et des Bosniaques). *Ont-ils sans doute des postes et des qualifications différents au sein de ce secteur ?*

La distribution en pourcentage des travailleurs résidants selon leurs nationalités et classes CITEP en 2012 permet d'observer les régularités à travers les degrés de qualification et de responsabilité, même si ces données sont incomplètes et doivent être considérées à titre indicatif.

Huit classes sont prises en considération :

- 15 : Dirigeants de société ;
- 20 : Professions intellectuelles et scientifiques ;
- 31 : Professions intermédiaires techniques ;
- 40 : Employés administratifs ;
- 50 : Personnel des services et vendeurs ;
- 70 : Artisans ;
- 80 : Conducteurs de machines ;
- 90 : Ouvriers non qualifiés.

On note que :

- Environ 30 à 50 % des ressortissants des pays balkaniques, du Cap-Vert, du Portugal, de la Tunisie et du Brésil sont des ouvriers non qualifiés, bien que ce groupe comprend également des vendeurs et des artisans.
- Les ressortissants de *l'Europe centrale* sont essentiellement présents dans les classes de qualification intermédiaire : vendeurs, artisans et conducteurs de machines. Certains sont également présents dans la classe « 31 : Professions intermédiaires techniques ».
- Le groupe hétéroclite composé par les Chinois, Maghrébins, Turcs, Bulgares, Roumains et Italiens occupe une position médiane dans l'échantillon avec une concentration importante sur la classe « personnel des services et vendeurs » : de 25 à 70 % des effectifs.
- Les groupes les plus qualifiés sont les ressortissants des pays de l'UE (pays nordiques, pays voisins du Luxembourg, etc.), de l'Espace Economique Européen, ainsi que de l'Inde et des Etats Unis d'Amérique. Dans ces groupes, 20-40 % des travailleurs sont signalés dans les professions intellectuelles et scientifiques, les professions intermédiaires techniques et parmi les employés administratifs. Environ 10 à 25 % dans ces catégories font partie de la classe « 15 : Dirigeants de société ».

La stratification ethnique selon les qualifications et responsabilités exercées au sein des entreprises apparaît donc clairement et rend possible le croisement entre la classification des qualifications et celle des secteurs d'activité :

- Les *nationalités hors UE* (en particulier les nationalités des Balkans et le Cap-Vert) sont essentiellement présentes dans des postes non ou peu qualifiés des secteurs « N Activités administratives et de soutien », « I Hébergement et restauration » et « F Construction ». Une des seules nationalités UE à être présente dans le groupe faiblement qualifié est *portugaise*.
- En revanche, la grande majorité des ressortissants de l'UE et pays assimilés (EEE) sont présents dans la partie inférieure gauche et comprennent des travailleurs qualifiés des domaines comme « H Transports », « J Information et communication » et « K Intermédiations financières ».

On aperçoit, malgré quelques exceptions, la double stratification portant sur la qualification, d'une part, et la présence dans les secteurs forts de l'économie luxembourgeoise, d'autre part, qui scindent les travailleurs de l'UE de la plupart des actifs immigrés venus de pays tiers.

Il semble donc exister un marché du travail dual au Luxembourg qui, hormis quelques espaces intermédiaires²⁰, réserve les emplois faiblement qualifiés des secteurs périphériques de l'économie à des extra-européens, ainsi qu'aux travailleurs portugais. En revanche, les emplois qualifiés et centraux pour l'économie du pays sont occupés par les nationaux, les autres Européens et quelques groupes de taille relativement petite comme les Américains et les Indiens.

Il reste à vérifier si cette segmentation va de pair avec les différentiels de niveau de salaire, de stabilité d'emploi, de pénibilité du travail, des possibilités de promotion, etc.

4.2 Caractéristiques des emplois selon les nationalités

Afin d'identifier les principales caractéristiques des emplois occupés par des personnes de différentes nationalités sur le marché luxembourgeois, nous avons procédé à des analyses factorielles. Celles-ci permettent d'isoler des catégories de travailleurs de certaines origines se concentrant dans des emplois aux caractéristiques différentes.

Une première analyse classe les travailleurs résidents de différentes nationalités le long d'une *échelle salariale*. Les groupes nationaux avec les salaires mensuels médians les plus élevés, ainsi que ceux qui recèlent en leur sein le moins de personnes dont le revenu est proche du salaire social minimum reçoivent des scores positifs. À l'inverse, les groupes nationaux composés de beaucoup de travailleurs proches du salaire social minimum (SSM) sont dotés de scores négatifs. La valeur zéro est la moyenne de l'échantillon des 40 groupes nationaux. Cela donne la classification suivante :

20 Par exemple, la présence des Chinois et Turcs dans les activités commerciales. Consulter également l'étude du SESOPI (2004).

- Danemark, Suède, Islande, Royaume-Uni, Finlande, Suisse, Irlande sont les pays dont les ressortissants ont les salaires les plus élevés au Luxembourg, leur score « Salaire » est largement positif, bien au-delà d'un écart type de la moyenne (Italie, Russie).
- En revanche, les ressortissants de la Pologne, de la Turquie, de la Bulgarie, de la Roumanie, du Cap-Vert, du Maroc, de la Chine, de la Slovaquie et de l'Algérie ont plus souvent des salaires proches du SSM. Ces groupes nationaux ont reçu des scores négatifs à plus d'un écart type.

Une deuxième analyse factorielle permet de mesurer la stabilité/précarité des emplois dont disposent les membres des groupes nationaux. Les groupes avec le nombre d'intérimaires le plus bas, le nombre de travailleurs disposant d'un CDI le plus haut, ainsi que ceux dont la proportion d'intérimaires diminue depuis 2007 au bénéfice d'une augmentation du nombre de contrats à durée indéterminée reçoivent des scores positifs. À l'inverse, les groupes nationaux qui ont le comportement proche du contraire sont graduellement dotés de scores négatifs :

- Islande, Suède et Russie sont les pays dont les ressortissants ont le niveau de stabilité le plus élevé du marché, leur score « Stabilité » est positif, au-delà d'un écart type de la moyenne zéro (Italie, Macédoine).
- À l'inverse, les ressortissants des pays comme Portugal, Cap-Vert, Espagne, Hongrie, Finlande, Slovaquie, Pologne, Algérie et Maroc ont majoritairement des contrats précaires sur le marché luxembourgeois. Ces groupes reçoivent des scores négatifs.

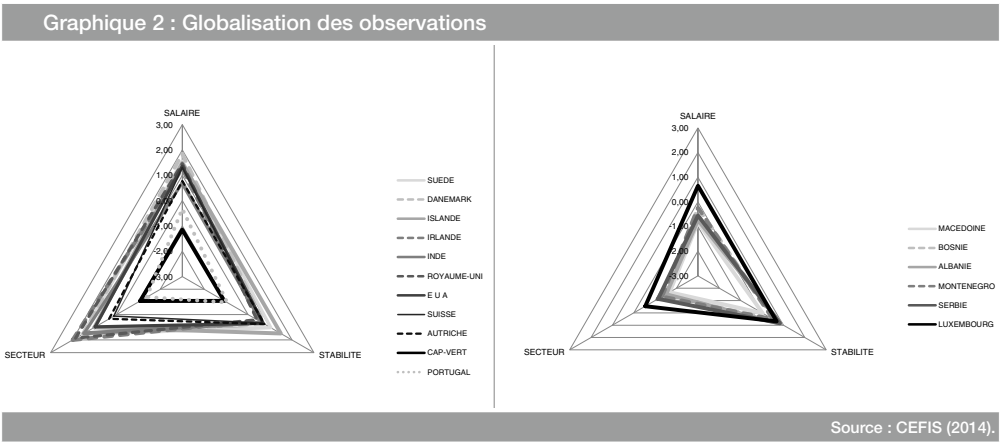
La troisième analyse permet d'ordonner les groupes observés en fonction du secteur d'activité où la plupart de leurs membres travaillent. Les groupes nationaux avec les salariés les plus nombreux dans les secteurs comme la finance et les technologies se placent dans la partie positive de l'axe. À l'inverse, les groupes nationaux composés de beaucoup de travailleurs dans des secteurs comme les services aux entreprises et aux personnes, ainsi que la construction, sont situés dans la partie négative :

- Irlande, Royaume-Uni, Suède, Danemark, Inde, Finlande Grèce, Islande sont les pays dont les ressortissants sont massivement présents dans les secteurs financiers et technologiques, leur score est positif, au-delà d'un écart type de la moyenne (= les Belges qui se distribuent sur un grand nombre de secteurs).
- *A contrario*, les nationaux du Cap-Vert, de la Serbie, de l'Algérie, du Monténégro, du Portugal, de la Bosnie, de l'Albanie et du Macédoine sont majoritairement dans des secteurs tels que la construction, le nettoyage, les services, etc. Ces groupes obtiennent des scores négatifs.

Les croisements effectués entre ce classement sectoriel avec les scores factoriels précédents montrent que la forte concentration d’une nationalité dans les secteurs de la construction et des activités administratives ou de soutien est significativement corrélée avec un niveau de salaire bas ($R = -0,47$) et une forte propension à dépendre d’allocations sociales (RMG) ($R = 0,67$). En revanche, la forte concentration d’une nationalité dans les secteurs « information, communication » et « finance » est significativement corrélée avec un haut niveau de salaires ($R = 0,78$) et une faible propension à dépendre d’allocations de solidarité ($R = -0,46$).

4.3 Une globalisation

Il est possible de combiner ces trois axes, salaire, stabilité et secteur. Le graphique 2 permet de visualiser le comportement des groupes nationaux selon ces facteurs et de voir quelles sont les nationalités qui convergent entre elles en fonction de leur posture sur le marché de l’emploi luxembourgeois.



Comme on le constate, les groupes UE, la Suisse, l’Inde et les USA ont à chaque fois les positions les plus favorables sur le marché de l’emploi (les triangles les plus larges). En revanche, les Capverdiens et les Portugais sont sis au centre du graphique, proches pour chaque axe défini de la position professionnelle la moins enviable (les plus petits triangles). On identifie également à droite, un groupe intermédiaire composé des ressortissants des groupes issus des Balkans. Les Luxembourgeois, les plus nombreux sur le marché du travail et distribués dans de nombreux secteurs, sont assimilables à ce groupe par leur posture intermédiaire qui tire avantage de sa stabilité professionnelle.

On notera que ces trois facteurs sont relativement bien corrélés entre eux. Aussi, il semble donc pertinent d'en extraire un *score synthétique final* qui réunit les propriétés de ces trois axes de façon à refléter la stratification du marché de l'emploi, ainsi que la définit la théorie²¹ :

- dans les strates supérieures les « *good jobs* » (sûrs et lucratifs) des secteurs centraux (finance et technologie) avec des scores positifs (*marché primaire*) ;
- dans les strates inférieures les « *bad jobs* » (précaires et mal rémunérés, durées de chômage élevées) des secteurs périphériques (services et construction) avec des scores négatifs (*marché secondaire*) ;
- et, enfin, au centre, des strates intermédiaires avec des scores proches de zéro (*marché intermédiaire*).

Les résultats sont :

- Les pays les plus présents dans le « *marché primaire* » sont Danemark, Suède, Islande, Royaume-Uni, Irlande, Etats Unis, Suisse, Autriche, Belgique, Pays-Bas, Inde et Luxembourg.
- Les groupes *intermédiaires* sont de Serbie, Monténégro, République tchèque, Bosnie et Ukraine.
- Enfin, les travailleurs du « *marché secondaire* » sont originaires de Macédoine, Portugal, Bulgarie, Cap-Vert, Maroc, Slovaquie, Roumanie, Algérie, Pologne, Hongrie.

Si la position favorable des travailleurs expatriés des pays de l'UE par rapport à ceux des pays hors UE est vérifiée, elle doit être nuancée : les Portugais, les Bulgares, les Slovaques, les Roumains, les Polonais et les Hongrois ferment la marche dans le marché inférieur, tributaire d'emplois peu sûrs et peu rémunérateurs. En revanche, la moitié des groupes balkaniques se trouve dans la strate centrale du marché.

Cette situation ne s'explique pas uniquement par la récence de certains travailleurs sur le marché luxembourgeois, puisque les Portugais sont parmi les nationalités les plus anciennement installées – même si le flux migratoire de cette origine a connu un accroissement ces dernières années – et les plus nombreuses au Luxembourg. Elle ne semble pas liée non plus au degré de qualification des travailleurs, puisque des groupes très faiblement qualifiés (Capverdiens) et moyennement qualifiés (les conducteurs slovaques et hongrois, par exemple) s'y côtoient. En revanche, le statut administratif sur le marché de l'emploi semble être une des clés de compréhension.

21 Bluestone (1970) ; Doeringer & Piore (1971).

Par exemple, on observe que plus la proportion d'indépendants augmente dans un groupe national, moins bon est son positionnement sur le marché du travail ($R = -0,477$). Or, les nouvelles modalités d'emploi de personnes peu qualifiées proposées aux travailleurs européens nouvellement installées au Luxembourg sont souvent de l'ordre de la sous-traitance qui impose un statut de (faux) indépendant (camionneurs slovaques, agriculteurs polonais, maçons portugais, nettoyeurs bulgares, etc.)²². Aussi, il est important de croiser selon les nationalités, la position des travailleurs sur le marché du travail, d'une part, et la position des résidents dans le système de sécurité sociale, d'autre part.

4.4 Un emploi pour s'intégrer ?

À cette fin, nous construisons un dernier facteur qui mesure *le degré du bénéfice relatif que des groupes nationaux divers retirent du système de protection sociale luxembourgeois*.

Cet axe place en son extrémité positive les groupes bénéficiant couramment du système de solidarité sociale (indemnités de chômage ou revenu minimum garanti). À l'inverse, les groupes nationaux qui ne bénéficient pas (encore) de ce système sont dans la partie négative de l'axe. Ce score factoriel qui mesure la place des groupes nationaux dans le système de la sécurité et de la solidarité sociale (principalement donateurs ou principalement bénéficiaires) est indépendant (corrélation nulle) de l'axe précédent censé identifier la position des mêmes groupes au sein du marché de l'emploi²³. Le résultat est :

- Les ressortissants de certains pays ex-yougoslaves, du Cap-Vert et du Brésil apparaissent comme bénéficiaires du système de solidarité, à plus d'un écart type de la norme de l'échantillon (Luxembourg, Pays-Bas).
- À l'opposé, les Indiens, les Hongrois, les Roumains et les Bulgares sont des groupes les moins souvent bénéficiaires de la sécurité sociale.

4.5 L'ethnostratification et sa pondération par la sécurité sociale

Le croisement des deux axes (stratification du marché et participation à la sécurité/solidarité sociale) permet une ultime représentation de l'ethnostratification du marché de l'emploi au Luxembourg.

Dans le graphique 3, l'axe vertical représente le positionnement sur le marché de l'emploi. L'autre schématise la place dans le système de sécurité sociale. On voit apparaître quatre groupes de nationalités :

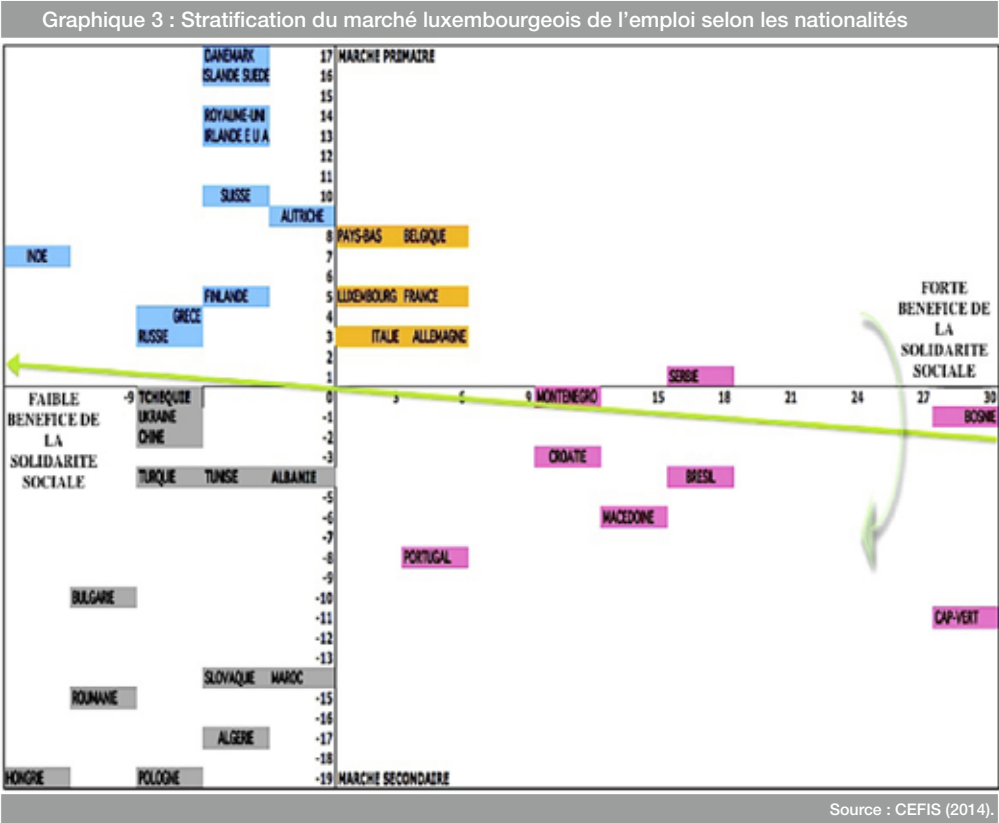
²² Morar-Vulcu (2013).

²³ On apprend que certains indépendants (-0,42) et les nouveaux arrivants (-0,47) semblent être (provisoirement ?) exclus du système.

- Les groupes nationaux, au centre, sont dans la position la plus favorable : bonne insertion professionnelle *et* sociale de leurs travailleurs. Ce sont les nationaux et les ressortissants des pays limitrophes.
- Le groupe dans la partie supérieure gauche, principalement les autres groupes de l'UE, bénéficie certes d'une excellente assise professionnelle, mais ne bénéficie guère du système social du pays. Les membres de ce groupe n'y ont, par définition, pas recours, disposant sans doute également d'assurances privées et d'autres mécanismes de protection.
- Les étrangers les plus nombreux et ancrés au Luxembourg, les personnes issues des Balkans et du Cap-Vert (à droite) ont une place moins favorable que les précédents sur le marché de l'emploi. En revanche, participant au système social du pays, résidents, ils sont soutenus par la solidarité sociale, ce qui compense sans doute en partie leurs difficultés sur le marché de l'emploi. Le groupe étranger européen le plus nombreux, les Portugais, partage le même destin. En effet, en annulant théoriquement l'effet correctif de la sécurité sociale, on constate que des groupes comme les Bosniaques et les Capverdiens, notamment, risqueraient de connaître une situation économique deux fois plus défavorable que présentement. En revanche, la position des Luxembourgeois, par exemple, ne changerait pas beaucoup, étant située au centre du graphique. Ces trois premiers groupes réunis par la flèche au centre du tableau représentent *la stratification du marché principal d'emploi* dont les effets excluant sont donc en partie corrigés par le système de bien-être social.
- Enfin, dans la partie inférieure gauche du tableau, le dernier groupe, hétéroclite, récent, est composé tant d'Européens (du centre et de l'est du continent) que de travailleurs ressortissants de pays tiers (Maghreb, Asie). Certains sont dans une position peu favorable sur le marché du travail, ils ne sont pas non plus – dans l'état actuel des choses – bénéficiaires du système de solidarité sociale. On peut faire l'hypothèse qu'une partie des activités professionnelles de ce groupe d'exclus soient exécutées dans des situations d'infra droit (les « *working poors* »²⁴). Ainsi, pourrait exister un marché d'emploi parallèle (petits commerces, faux indépendants, travailleurs itinérants ou saisonniers, travailleurs irréguliers dont certains sont frontaliers, etc.) à la stratification décrite. Les directives européennes relatives aux migrations économiques (directive permis unique, directive sanction...) créent des inégalités de traitements entre travailleurs des pays tiers et les Européens, comme entre les ressortissants de pays de l'Union frappés de restrictions à la mobilité (Bulgarie, Roumanie) et les autres citoyens de l'UE (jusqu'en janvier 2014, en principe). La

24 Bluestone (1970).

directive européenne concernant les travailleurs détachés crée également une inégalité de traitement entre travailleurs nationaux – protégés par toutes les conventions collectives – et les travailleurs détachés, protégés uniquement par les conventions d’application générale²⁵. En contrepartie, la libre circulation des biens et des services que servent ces différentes législations est défendue par la Cour européenne de Justice de Luxembourg. Un de ses arrêts récents juge que la protection des droits des travailleurs n’est pas une raison d’intérêt général à même de justifier une restriction de la libre circulation des services.



25 Franssens (2011), p. 24.

5. Conclusion

Si l'emploi est un des espaces principaux d'insertion et de cohésion sociale, reste-t-il un lieu de vivre ensemble, de solidarité, d'intégration et de justice sociale ?

Dans cet article, nous nous sommes penchés sur une série d'observations liées à la stratification du marché de l'emploi luxembourgeois. La littérature montre qu'il s'agit d'appréhender cette question avec un grand angle, englobant les dimensions de genre et de statut administratif des travailleurs. Ces questions n'ont donc pas de liens consubstantiels à la présence massive de travailleurs étrangers sur le marché du travail grand-ducal²⁶. En revanche, la présence de ces étrangers de toute origine et les positions inégales selon les secteurs et catégories qu'ils occupent montrent une ethnicisation certes secondaire, mais profonde des processus de ségrégation sur le marché du travail.

Notre observation décrit une situation où la grande majorité des travailleurs issus des pays anciens membres de l'UE et de grandes puissances économiques mondiales occupent des situations professionnelles notablement favorables. Ils font face à des travailleurs occupant des positions peu qualifiées, peu sûres et nettement moins rémunératrices. Ces derniers sont de l'UE, issus des pays du sud du continent (Portugal, principalement), mais aussi de la péninsule balkanique et, enfin de certains pays africains comme le Cap-Vert. Au centre de cette stratification, la couche centrale est investie par un groupe « pivot », composé des Luxembourgeois et des ressortissants des trois pays limitrophes du GD, largement présents sur le marché du travail. Si les effets socialement et économiquement discriminants de cette ségrégation semblent en partie compensés par le système de sécurité sociale lié à l'emploi, on constate également qu'un quatrième groupe de travailleurs est exclu de cette protection.

La complexité du tableau vient du fait que ce groupe n'est pas uniquement composé de migrants extra UE, peu scolarisés, mais également de travailleurs issus de pays nouvellement devenus membres de l'Union, et même moyennement qualifiés pour certains. La clé de la ségrégation semble être ici le statut administratif, organisé dans une certaine mesure par la réglementation européenne et sa transposition en droit national.

Autre figure de complexité : l'unité d'analyse étant les valeurs moyennes observées au sein de chaque groupe national, on notera l'existence de groupes intermédiaires comme les Tchèques, les Ukrainiens et les Chinois, par exemple, situés à la limite entre le marché « primaire » et le marché « secondaire ». Les Monténégriens et les Serbes sont dans une situation similaire, montrant qu'une partie de leurs effectifs jouit d'une position professionnelle « favorable », tandis que l'autre est nettement moins bien insérée dans le marché. Les travailleurs slovaques, marocains, espagnols et albanais sont dans une même

26 Sesopi (2004) ; Leduc & Genevois (2012) ; Fehlen & Pigeron (2009).

situation intermédiaire, entre la partie bénéficiant de la sécurité/protection sociale et la partie n'en bénéficiant pas.

Ces constats permettent d'insister sur *l'étude individuelle et qualitative des trajectoires et stratégies personnelles ou groupales des travailleurs* en complément à la présente analyse quantitative, mais ponctuelle. Les trajectoires personnelles, à l'intérieur des groupes ethniques, peuvent grandement aider à voir les différences de positionnement et de nuancer la compréhension des différences entre groupes de travailleurs, ainsi que des passages entre catégories. Ainsi, il existe parmi les salariés d'une même entreprise un marché interne qui scinde les employés entre « *insiders* » et « *outsiders* ». Le segment externe, contrairement au segment interne, subit l'organisation du travail, les règles de rémunération, etc., les travailleurs du marché interne jouissant, quant à eux, d'avantages qui leur permettent de négocier mieux leurs positions et prétentions.

Bibliographie

AVERIT, ROBERT (1987) : The dual economy 20 years later, In: Journal of Economic Issues, No. 21/2, p. 795-802.

BLUESTONE, BARRY (1970) : The tripartite economy: Labour market and the working poor. In: Poverty and Truman resources abstracts series, No. 5.

DE KEYSER THIERRY & AL. (2012) : L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail, In : Revue économique, No. 4, p. 25-44.

DOERINGER, PETER & PIORE, MICHAEL (1971) : Internal Labor Markets and Manpower Analysis. Lexington Books, Lexington.

FEHLEN, FERNAND ET AL. (2009) : Mondialisation du travail et pluralité des marchés du travail : L'exemple du Luxembourg. URL : http://gree.univ-nancy2.fr/encours/digitalAssets/102584_JIST_Fehlen_Pigeron.pdf (28.08.2013).

FELD, SERGE (2010) : La main-d'œuvre étrangère en Belgique. Analyse du dernier recensement, Bruylant Academia, Louvain-la-Neuve.

FRANSSENS, MIKAËL (2011) : Protection des droits des travailleurs migrants. In : Agenda interculturel, No. 294, p. 24.

HARTUNG, ANNE (2010) : Structural Integration of Immigrants and the Second Generation in Europe: A Study of Unemployment Durations and Job Destinations in Luxembourg, Belgium and Germany. KUL, Louvain.

LEDUC, KRISTELL & GENEVOIS, ANNE-SOPHIE (2012) : Segmentation du marché du travail – le cas luxembourgeois. In : CEPS/INSTEAD Working Papers, No. 35.

LINDBECK, ASSAR & SNOWER, DENIS (1986) : Wage setting, unemployment, and insider-outsider relations. In: American Economic Review Papers and Proceedings, No. 76, p. 235-239.

LORD, SEBASTIEN & GERBER, PHILIPPE (2009) : Immigration et intégration : trajectoires résidentielles (inter)nationales et dynamiques ségrégatives locales au Luxembourg. In : Espace populations sociétés, No. 1, p. 85-103.

MARTENS, ALBERT (2006) : Ethnostratification du marché de l'emploi. In : Agenda interculturel, No. 236, p. 12-16.

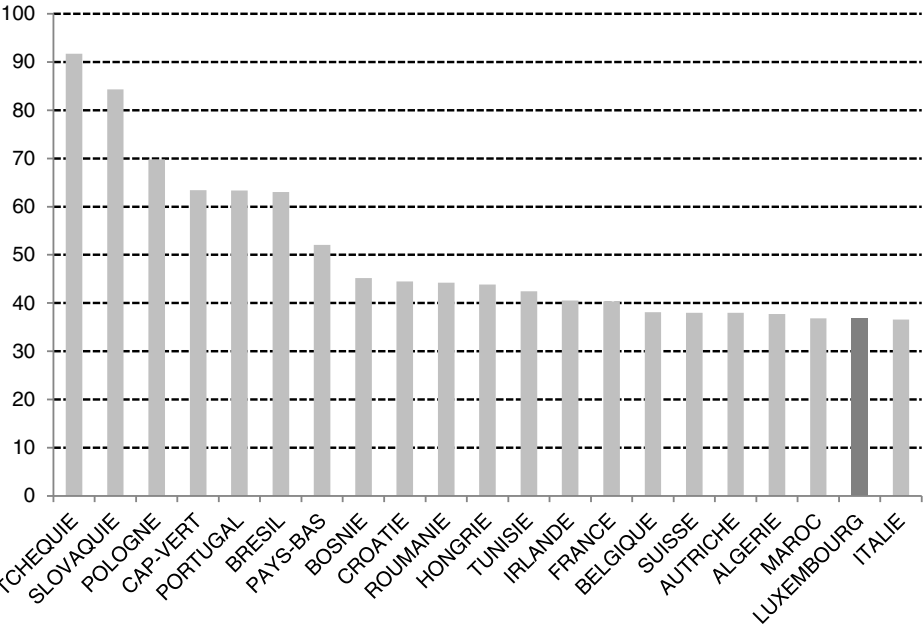
MORAR-VULCU, CALIN (2013) : Présence des travailleurs roumains sur le marché du travail bruxellois et rôles des réseaux. In : Manço, Altay & Barras, Christine (éd.), La diversité culturelle dans les PME. L'Harmattan, Paris, p. 29-50.

PIORE, MICHAEL (1972) : Notes for a theory of labor market stratification. In: Departement of Economics Working Paper Series, No. 95, Massachusetts Institute of Technology, Boston.

SESOPI-CENTRE INTERCOMMUNAUTAIRE & INSTITUT DE FORMATION SOCIALE (2004) : Interrelations entre immigration et marché de l'emploi au Luxembourg pour une société de bien-être partagé. Étude d'orientation politique. SESOPI, Luxembourg.

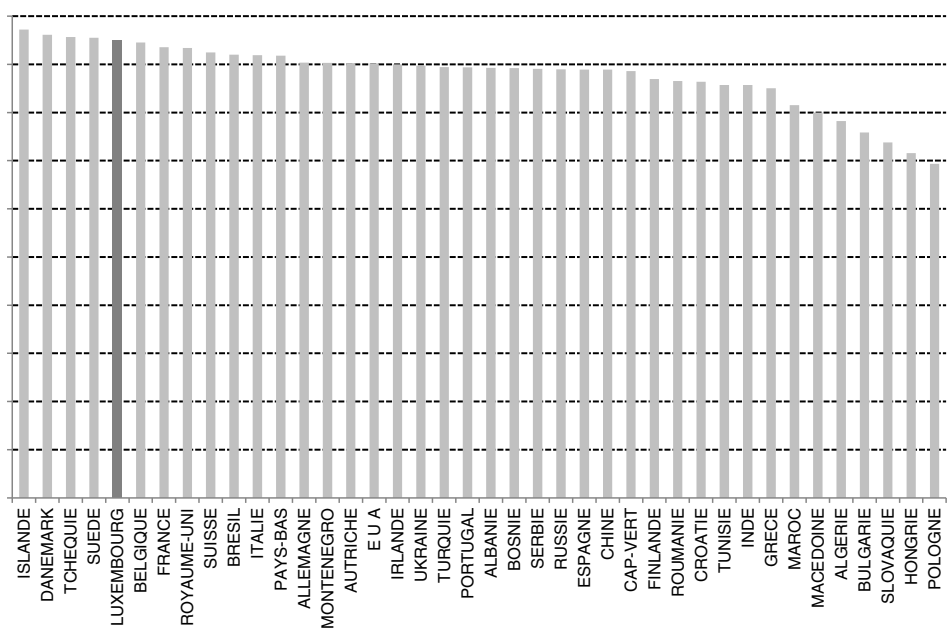
Annexes statistiques (calculs du CEFIS)

Annexe 1 : Taux d'activité des principales nationalités (%)



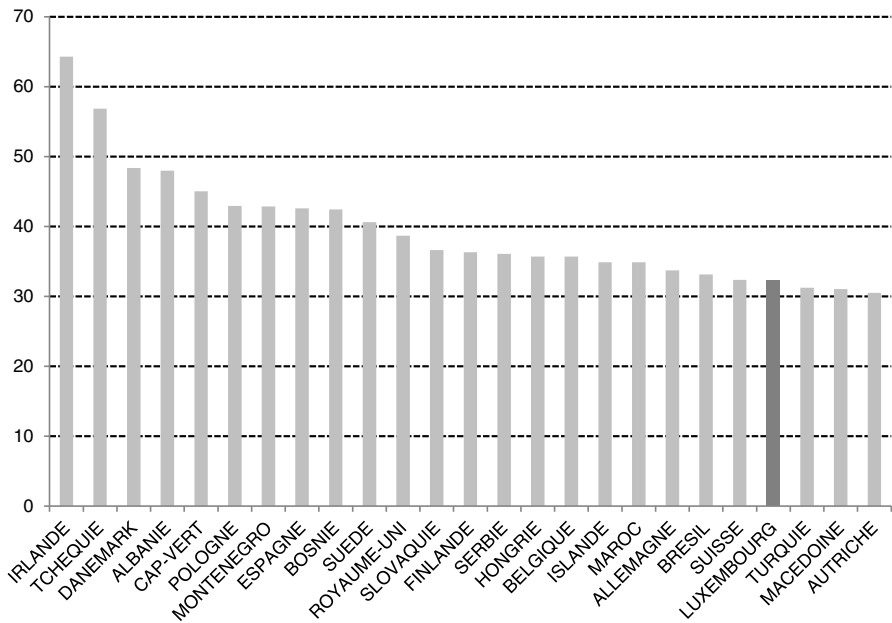
Source : IGSS (2012).

Annexe 2 : Taux des travailleurs disposant d'un CDI selon les principales nationalités (%)



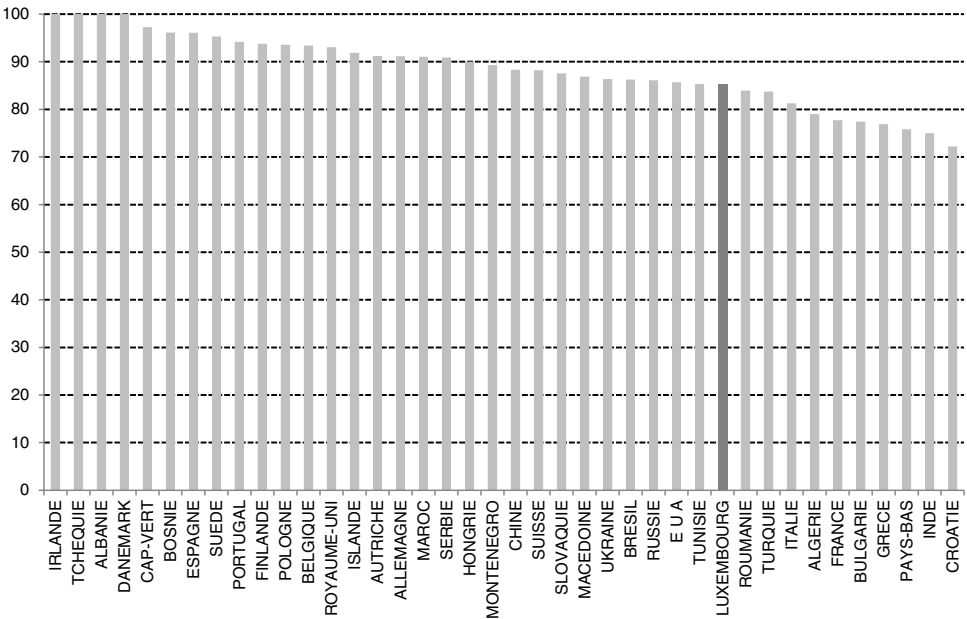
Source : IGSS (2012).

Annexe 3 : Taux des travailleurs disposant d'un emploi de plus d'un mi-temps, principales nationalités (%)



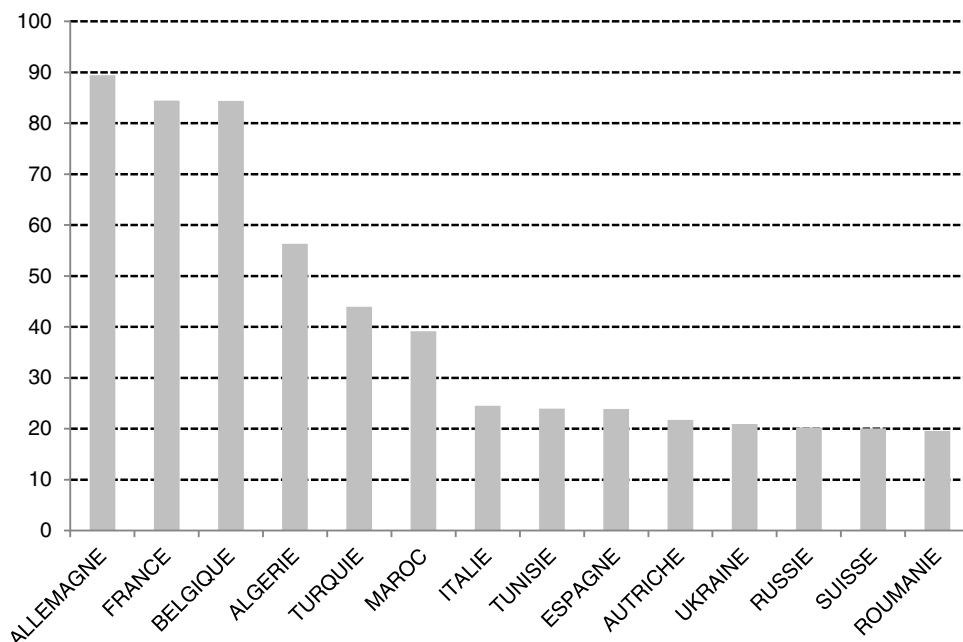
Source : IGSS (2012).

Annexe 4 : Temps de travail moyen/mois selon les principales nationalités (heures)



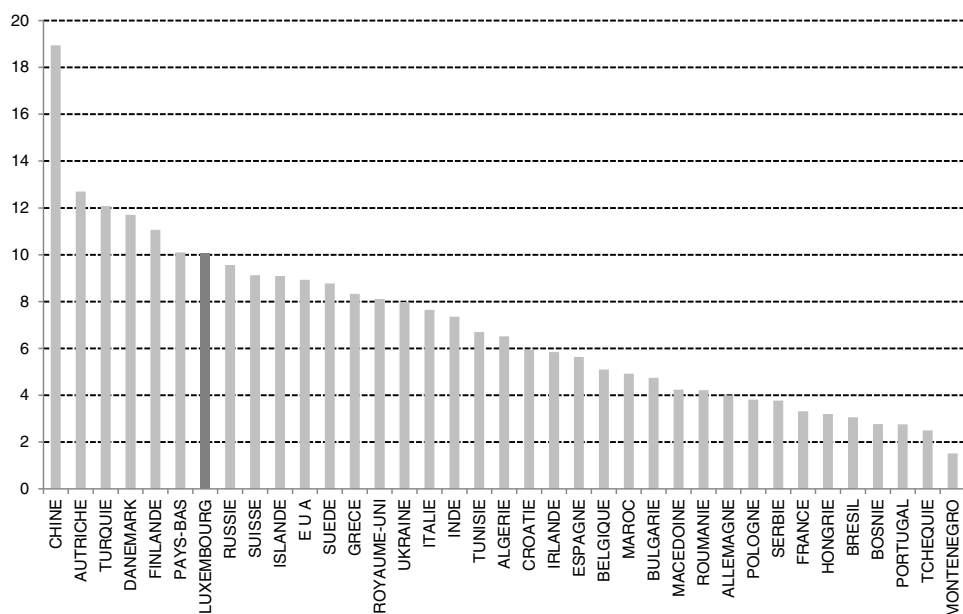
Source : IGSS (2012).

Annexe 5 : Taux des frontaliers parmi les groupes principaux (%)



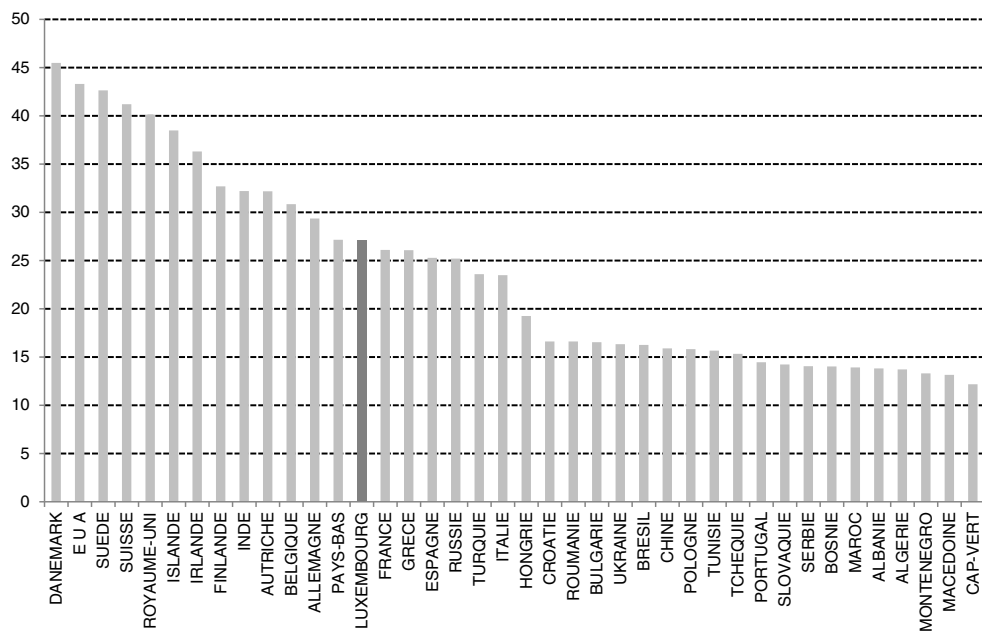
Source : IGSS (2012).

Annexe 6 : Taux de travailleurs indépendants selon les principales nationalités (%)



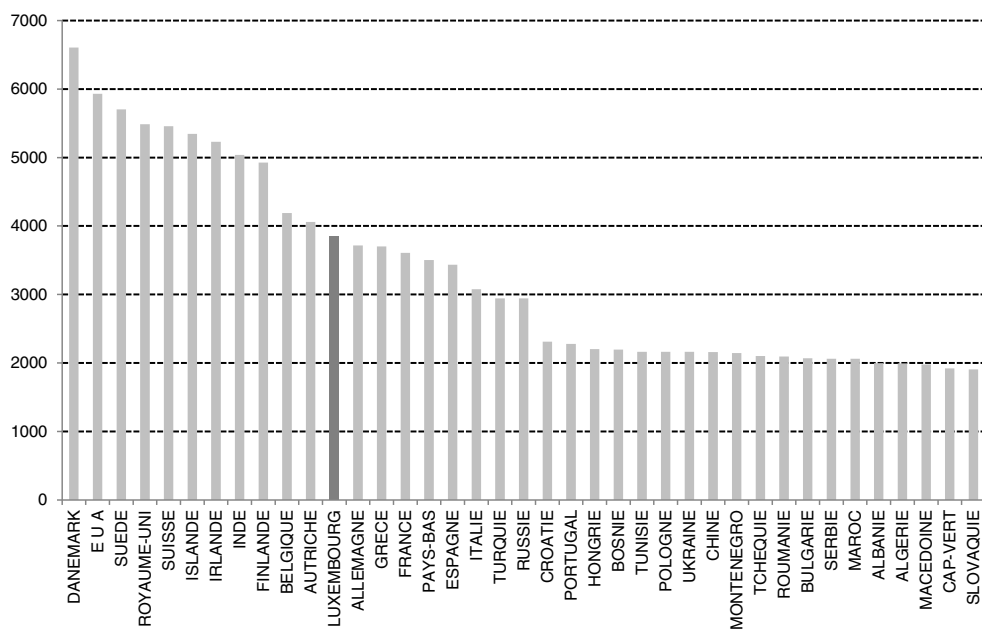
Source : IGSS (2012).

Annexe 7 : Salaire horaire moyen selon les principales nationalités (euros)



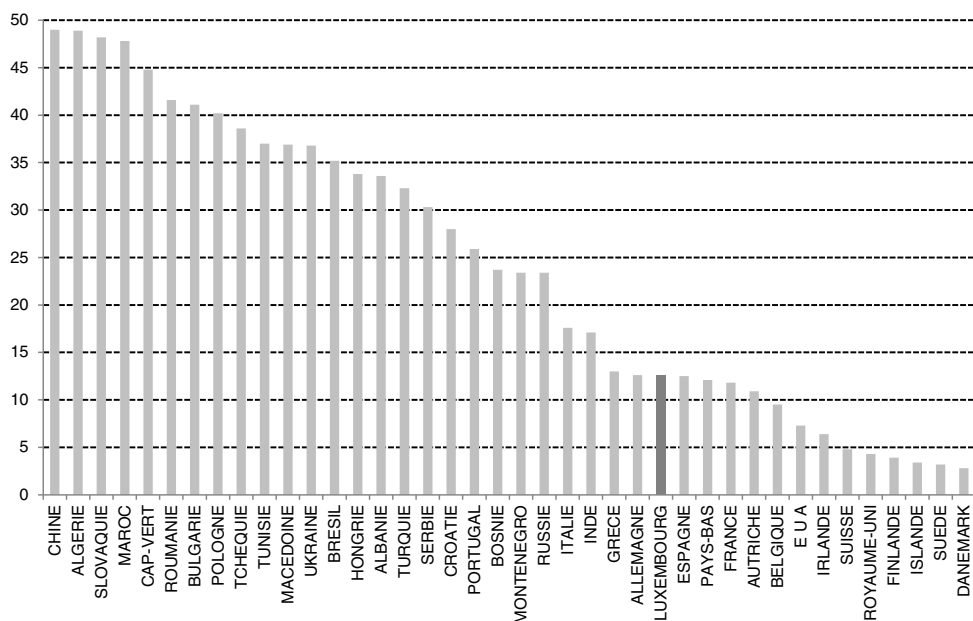
Source : IGSS (2012).

Annexe 8 : Salaire médian selon les principales nationalités (euros)



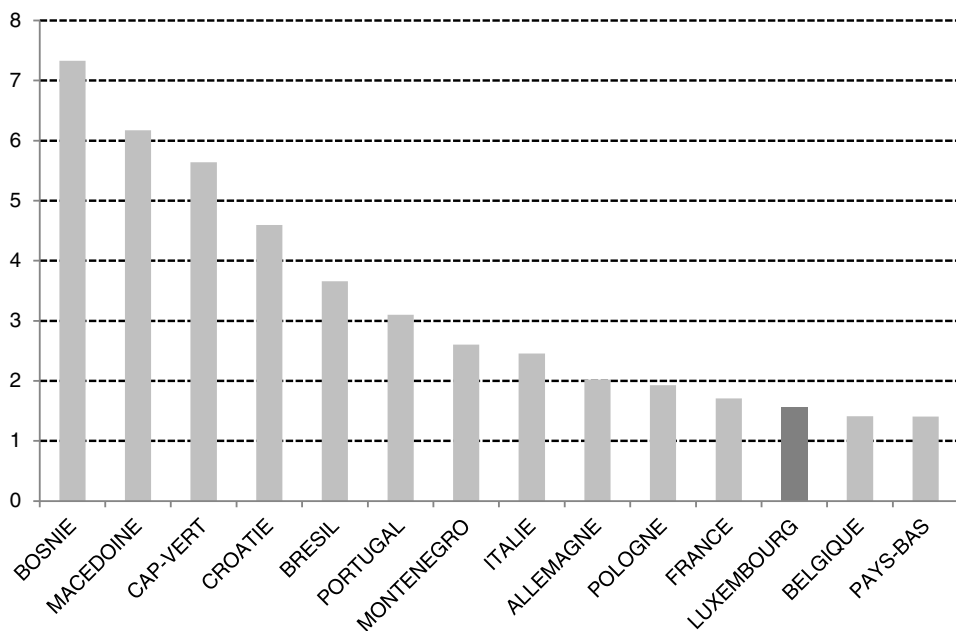
Source : IGSS (2012).

Annexe 9 : Taux des salariés résidant au Luxembourg au voisinage du SSM (%)



Source : IGSS (2012).

Annexe 10 : Taux de personnes bénéficiaires du RMG, principales nationalités (%)



Source : IGSS (2012).

EURES : 20 années d'activité au Luxembourg

FRANZ CLEMENT & PIERRE GRAMME

Introduction¹

[...] La libre circulation des travailleurs est l'une des libertés fondamentales de l'Union européenne (UE). EURES (services européens de l'emploi) est né du droit à la libre circulation des travailleurs de l'UE et du souhait des populations de la voir devenir une réalité. [...] Dès le début, EURES a visé à fournir un service destiné à faciliter l'accès des citoyens européens aux informations concernant les possibilités d'emploi à l'étranger, et à les aider à réaliser leurs ambitions.

EURES existe depuis 20 ans et est connu en Europe, mais sa visibilité doit encore être améliorée. [...] *La conjoncture économique reste difficile, mais la Commission européenne et le réseau EURES continuent à servir les citoyens de l'UE de manière optimale.*

Qu'est-ce qu'EURES ?²

Fondé en 1993, EURES, acronyme utilisé pour « European Employment Services ³» est un réseau de coopération entre la Commission européenne et les services publics de l'emploi des États membres de l'Espace Economique Européen (EEE), regroupant les États membres de l'Union européenne ainsi que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, et d'autres organisations partenaires. La Suisse assume également une part significative dans la coopération au sein d'EURES. La mise en commun des ressources des organisations membres et partenaires d'EURES constitue une base permettant au réseau EURES d'offrir des services de qualité aux travailleurs et aux employeurs, en général. EURES s'implantera au Luxembourg dès l'année suivante, en 1994.

1 Extrait de la préface de « EURES : bilan et perspectives. Quinze ans au service de la mobilité de l'emploi en Europe ».

2 <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=fr> (21.01.14).

3 Services européens de l'emploi.

Le réseau EURES est placé sous l'autorité de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne.

EURES a ainsi pour vocation générale de mettre à disposition des informations, des conseils et des services de recrutement et de placement aux travailleurs et aux employeurs, ainsi qu'à tout citoyen désireux de participer à la libre circulation des personnes en Europe.

De façon plus précise, EURES a pour missions principales d'informer les salariés et les entreprises sur les législations ainsi que sur les conditions de vie et de travail en Europe comme, par exemple, les prestations sociales, les règles fiscales, les assurances en matières de chômage et de maladie-maternité, les pensions de retraite, etc. Une autre mission consiste à participer à la gestion prévisionnelle de l'emploi, à évaluer la situation du marché de l'emploi et éventuellement, si nécessaire, à formuler des propositions pour des actions communes. Dernière et troisième grande mission enfin : développer et promouvoir la formation professionnelle transnationale et transfrontalière.

Ces diverses missions font qu'EURES a en conséquence des publics-cibles qui correspondent. On trouve ainsi les salariés frontaliers désireux de connaître leurs droits en matière de fiscalité et les salariés candidats à un emploi hors de leur territoire de résidence, intéressés par ceux en matière de protection sociale, de droit du travail. On trouve ensuite les entrepreneurs désireux d'engager du personnel provenant de l'étranger ou qui envisagent de développer une activité au-delà et en dehors de leurs pays d'origine. En troisième lieu, on trouve enfin les étudiants qui recherchent des stages ou des emplois au-delà des frontières et qui souhaitent s'informer sur les conditions de vie et de travail dans des pays d'accueil potentiels.

Pour y parvenir, EURES peut s'appuyer sur un réseau estimé à plus de 850 conseillers répartis dans l'Europe entière, ces personnes étant quotidiennement en contact avec des demandeurs d'emploi et des employeurs. Dans les régions européennes transfrontalières, EURES, comme nous le verrons plus loin, joue un rôle important dans l'information requise par les travailleurs et les employeurs confrontés aux problèmes liés aux déplacements transfrontaliers entre le domicile et le lieu de travail.

Pourquoi EURES au Luxembourg ?

A l'heure actuelle, le seul Grand-Duché de Luxembourg concentre 15 % de l'ensemble des travailleurs frontaliers dans l'Union européenne. La Grande Région, quant à elle, en concentre 25 %. La Grande Région regroupe le Luxembourg, les Länder allemands de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, la Région Lorraine ainsi que trois entités fédérées belges : la Région wallonne, la Communauté française de Belgique et la Communauté germanophone. Ainsi, le quart des travailleurs frontaliers de l'Union sont répartis sur un petit territoire

autour du Luxembourg, rendant la mobilité très forte, les flux de travailleurs élevés et les services d'EURES forcément plus conséquents encore.

Le travail frontalier au Luxembourg : une composante essentielle et incontournable de l'emploi salarié⁴

Sur 363.925 salariés travaillant au Luxembourg au 31 mars 2013, 158.758 (43,6 %) sont des travailleurs frontaliers : près de la moitié d'entre eux 49,4 % résident en France, 25,3 % en Belgique et 25,3 % en Allemagne. La main-d'œuvre frontalière est majoritairement masculine (65,8 %).

En 1985, ils n'étaient qu'un peu plus de 16.000, dont une majorité résidant en Belgique (7.200) et en France (7.000). Après une très forte croissance des flux en provenance de France, ce sont les salariés résidant en Allemagne qui connaissent depuis quelques années le taux de croissance le plus élevé.

L'évolution du nombre de salariés au Luxembourg nous montre en effet que, de 1985 à 2013, l'emploi salarié total a été multiplié par 2,5. Durant la même période, le nombre de salariés frontaliers a été multiplié par 9,9 (avec des variations selon le pays de résidence assez fortes (par 5,6 pour les frontaliers de Belgique, par 11,3 pour les frontaliers de France et par 14,6 pour les frontaliers d'Allemagne).

Toujours plus nombreux, ces travailleurs salariés ont depuis les années 2000, et en fonction des évolutions du marché du travail et de la conjoncture socio-économique, changé diront certains, évolué et se sont adaptés, nuancerons d'autres. Chaque catégorie de frontaliers a ses caractéristiques particulières.

L'emploi salarié au Luxembourg se compose de trois grands groupes de travailleurs :

- des salariés de nationalité luxembourgeoise résidant au Luxembourg (105.336 personnes – 28,9 %) ;
- des salariés étrangers résidant au Luxembourg (100.361 – 27,5 %) ;
- des salariés frontaliers travaillant au Luxembourg, mais résidant en Allemagne, en Belgique et en France (158.758 – 43,6 %).

Le travail salarié frontalier est par son ampleur une composante majeure de la structure de l'emploi au Luxembourg. Les frontaliers au Luxembourg proviennent d'Allemagne, de Belgique et de France. Ils sont donc majoritairement issus de la « Grande Région », espace de mobilité des travailleurs. Dans cet espace, les flux de main-d'œuvre « entrant et sortant » des différentes régions sont très importants. Dans le cas du Luxembourg, il s'agit presque exclusivement d'un flux de main-d'œuvre « entrant ».

⁴ Extrait et mise à jour du Cahier transfrontalier d'EURES n° 3/2013.

Au Luxembourg en 2013, les six secteurs d'activité où les salariés frontaliers sont les plus nombreux sont par ordre décroissant d'importance :

- le commerce (21.583 personnes),
- les activités financières et d'assurance (21.583),
- la construction (19.794),
- l'industrie manufacturière (19.698).
- les activités spécialisées, scientifiques et techniques (15.342),
- le transport et l'entreposage (12.960).

Ces six secteurs représentent 71,4 % des 158.758 salariés frontaliers au Luxembourg et 31,1 % des 364.455 salariés (frontaliers et résidents) du Luxembourg.

La répartition selon les secteurs d'activité des salariés frontaliers diffère un peu selon le pays de résidence.

Par ordre décroissant d'importance les frontaliers de Belgique sont surtout présents dans le commerce, les activités financières et d'assurance, les activités spécialisées, scientifiques et techniques, la construction, le transport et l'entreposage et l'industrie manufacturière. Ces six secteurs représentent 76,6 % des frontaliers de Belgique.

Pour les frontaliers de France, les secteurs sont le commerce, l'industrie manufacturière, les activités financières et d'assurance, les activités de services administratifs et de soutien, la construction, les activités spécialisées, scientifiques et techniques, soit 72 % des frontaliers de France.

Pour les frontaliers d'Allemagne, les secteurs les plus représentatifs sont la construction, les activités financières et d'assurance, l'industrie manufacturière, le commerce, le transport et l'entreposage et la santé humaine et l'action sociale, soit 78,1 % des frontaliers d'Allemagne.

Entre mars 2009 et mars 2013, l'emploi salarié a progressé de 28.391 postes (+8,4 %). Les variations en valeur absolue les plus significatives à la hausse concernent la santé humaine et l'action sociale (+6.788 postes : +27,5 %), le commerce (+4.151 postes : +10,3 %), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (+4.148 postes : +16,8 %), l'administration publique (+3.991 postes : +10,6 %) et l'hébergement et la restauration (+2.738 postes : +20,0 %).

A contrario, les variations les plus significatives à la baisse affectent les secteurs de l'industrie manufacturière (-1.301 postes : -4,0 %) et celui des transports et de l'entreposage (-866 postes : -3,2 %).

Les EURES transfrontaliers

EURES joue un rôle conséquent dans les régions transfrontalières, le nombre de personnes effectuant un déplacement transfrontalier de leur domicile à leur lieu de travail

étant en effet parfois élevé dans certaines de ces régions. Les quelque 600.000 personnes résidant dans un pays de l'Union européenne et travaillant dans un autre sont confrontées à des pratiques nationales et à des systèmes juridiques différents. Elles sont susceptibles de rencontrer quotidiennement des obstacles administratifs, légaux ou fiscaux à la mobilité. Les conseillers EURES qui exercent leurs activités dans ces régions fournissent des conseils et un service d'orientation concernant les droits et les obligations des personnes vivant dans un pays, mais travaillant dans un autre. Il existe actuellement une vingtaine de partenariats transfrontaliers EURES répartis géographiquement dans toute l'Europe. Ces partenariats visent à répondre aux besoins d'information et de coordination en matière de mobilité à caractère professionnel dans les régions frontalières. Ils rassemblent des services publics pour l'emploi et la formation professionnelle, des organisations patronales et syndicales, des autorités locales et d'autres institutions déployant leurs activités dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les partenariats transfrontaliers EURES constituent ainsi des points de contact entre les administrations de l'emploi, tant au niveau régional qu'au niveau national, et les partenaires sociaux au sens large. Ils forment un instrument pour le contrôle des gisements d'emplois transfrontaliers qui constituent un élément important dans le développement d'un véritable marché du travail européen.

Le Luxembourg est intégré dans deux partenariats EURES transfrontaliers. Le premier est l'EURES « Pôle européen de développement » (PED) qui regroupe la Région Lorraine, le Grand-Duché de Luxembourg et la Province du Luxembourg belge. Le second est l'EURES « Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz » (SLLRP), réunissant le Grand-Duché de Luxembourg, la Région Lorraine ainsi que les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat.

Le cas de l'EURES transfrontalier PED à titre d'exemple

A titre illustratif, prenons l'un des deux EURES transfrontaliers que compte le Luxembourg : celui du PED. Celui-ci se compose des organisations énumérées ci-après.

On trouve tout d'abord l'InterRégionale Syndicale des Trois Frontières (IRS). Le contexte économique et social des années 1980 avait mis en évidence la nécessité de défendre spécifiquement les intérêts des travailleurs dans la zone du Pôle Européen de Développement (PED) autour d'Athus en Belgique, de Longwy en France et de Rodange au Luxembourg. Dès 1987, l'IRS des Trois Frontières fut l'un des acteurs qui prit en charge cette mission spécifique et elle réunit aujourd'hui neuf syndicats de salariés des trois pays. Il s'agit tout d'abord de la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB), de la Centrale syndicale chrétienne (CSC) et la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) pour la Belgique. Côté français, on trouve la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération

générale du travail (CGT) et CGT-Force ouvrière (FO) pour la France. Au Luxembourg, enfin, on trouve la Confédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens (LCGB) et la Confédération syndicale indépendante – Luxembourg (OGB-L).

Si, jusqu'en 1990, l'action de l'IRS a principalement consisté à peser sur les décisions des responsables nationaux, dès 1991, l'IRS a œuvré à la création de l'Euroguichet social qui deviendra en 1993 l'EURES transfrontalier du PED. La question de la formation et des qualifications ont pris une place importante et déterminante dans le projet économique et social de la zone. L'IRS a ainsi conduit entre 1994 et 1998, avec différents partenaires et le soutien de la Commission européenne, deux projets. Le premier concernait l'analyse de la réalité vécue dans les entreprises et le relevé des différences entre les législations nationales, le second étudiait la construction négociée de dispositifs de formation dans les entreprises, orientés vers les salariés les plus fragiles.

Au niveau patronal, les actions sont essentiellement concentrées sur les entreprises. On trouve dans l'espace de la Grande Région l'Association patronale transfrontalière (APAT). Celle-ci développe plusieurs projets de collaboration pour favoriser les réseaux d'entreprises.

L'APAT comprend la Business Federation Luxembourg (FEDIL⁵) pour le Luxembourg, la Chambre de commerce et d'industrie du Luxembourg belge (CCILB) pour la Belgique ainsi que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Lorraine pour la France.

Les SPE sont bien sûr présents aussi dans l'EURES PED avec le Service public wallon de l'emploi et de la formation (Forem) pour la Belgique, l'ADEM pour le Luxembourg et le Pôle Emploi pour la Lorraine.

Les EURES nationaux

Les services publics de l'emploi de l'Union européenne et de l'EEE fournissent des services aux demandeurs d'emploi et aux employeurs au travers d'un réseau de plus de 5.000 agences locales pour l'emploi comptant plus de 100.000 agents.

Si les services publics de l'emploi possèdent des structures bien évidemment différentes dans chaque Etat, tous accomplissent une même mission de base consistant notamment à contribuer au rapprochement de la demande et de l'offre sur le marché du travail par la mise à disposition d'informations et d'un soutien personnalisé aux demandeurs d'emploi.

Les services publics de l'emploi offrent ainsi à ces demandeurs, aux employeurs ainsi qu'aux entreprises spécialisées en recrutement un accès au marché du travail tant à l'échelon local, que national et européen. À cette fin, il leur appartient de délivrer des informations complètes et détaillées sur les emplois disponibles et sur les demandeurs d'emploi, ainsi

⁵Anciennement « Fédérations des industriels luxembourgeois ».

que sur des questions présentant un intérêt connexe. Ils proposent également un éventail de services actifs destinés à faciliter la recherche d'un emploi et le recrutement de personnel.

Les entreprises se voient proposer un éventail de services faisant le lien entre leurs besoins et les conditions du marché du travail. En fournissant ces services aux entreprises, les SPE agissent également en partenariat avec les employeurs afin d'atteindre les objectifs économiques et sociaux de l'insertion des travailleurs sur le marché de l'emploi.

C'est dans ce même esprit que le site internet officiel d'EURES permet de manière dynamique de rechercher un emploi à travers diverses offres et d'y déposer un curriculum vitae. Le même site permet aux employeurs potentiels de rechercher des profils ou des qualifications précises, mais aussi de publier des offres d'emploi. En date du 21 janvier 2014, on dénombrait ainsi 1.969.026 offres et 1.258.864 curriculums disponibles en ligne. De même, on dénombrait 32.618 employeurs enregistrés. Employeurs potentiels et candidats aux postes peuvent ainsi effectuer dépôts et recherches dans des fonctions précises, dans des secteurs d'activité ciblés et dans des pays particuliers, reprenant encore des sous-classements par régions au sein d'un même Etat.

Le site internet officiel d'EURES va plus loin encore et prend en compte la dimension des études préalables à l'acquisition d'un diplôme et donc d'un emploi. Il est en effet nécessaire d'acquérir et de développer continuellement ses connaissances et ses qualifications pendant toute la vie afin d'assurer la meilleure employabilité possible.

Fournie par PLOTEUS, un service de la Commission européenne, la section « Éducation et formation » du portail EURES sur la mobilité de l'emploi contient ainsi des informations sur les possibilités d'éducation et de formation existant dans toute l'Europe, comme des sites web d'établissements d'enseignement supérieur, des bases de données sur des cours de formation, des établissements scolaires...

Les services publics de l'emploi collaborent ainsi activement à l'échelon européen pour améliorer leurs services. Ils sont partenaires au sein d'EURES afin de faciliter la mobilité transfrontalière sur le marché du travail européen et, à ce titre, ils apportent une contribution au portail européen sur la mobilité de l'emploi.

Les travaux de recherche et les activités d'EURES au Luxembourg

Dès son implantation au Luxembourg en 1994, EURES a conclu un partenariat avec le CEPS/INSTEAD pour mener à bien divers travaux de recherche, notamment. Ainsi, au départ, deux domaines ont fait l'objet de recherches approfondies donnant lieu à des publications : le dialogue social et le travail intérimaire. Plusieurs publications ont porté en effet sur l'organisation des relations industrielles conduites entre pouvoirs publics, organisations syndicales et patronales, sur la liberté d'action des organisations

professionnelles. Concernant l'intérim, diverses études et recherches ont été menées sur le caractère transfrontalier de ce marché du travail atypique.

EURES s'est impliqué aussi dans des études portant sur l'analyse prospective des besoins en qualifications (« *les qualifications de demain* ») dans l'industrie, le bâtiment et les travaux publics, et le domaine des technologies de l'information et de la communication. Les partenaires de ces projets sont la FEDIL (Business Federation Luxembourg), l'ABBL (Associations des Banques et Banquiers Luxembourg), la clc (Confédération luxembourgeoise du commerce), ICTLuxembourg, la Chambre de commerce/Luxembourg School of Commerce, le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire ainsi que l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM).

Au-delà de ces travaux, EURES Luxembourg a assuré la rédaction et la diffusion durant de nombreuses années de fiches pratiques portant sur divers aspects liés au travail frontalier concernant les conditions de vie et de travail au Luxembourg. Citons ainsi les maladies professionnelles, les accidents du travail, l'assurance chômage, la pension d'invalidité, les prestations familiales, l'assurance vieillesse, l'imposition des revenus. Ces fiches ont également été complétées par des guides plus conséquents portant sur divers sujets comme les pensions de retraite, la fiscalité transfrontalière ou les possibilités d'étudier à l'étranger, notamment dans la Grande Région.

A partir de l'année 2004, des « *cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg* » ont été publiés dans la revue « Entreprises Magazine ». Ces cahiers ont porté sur divers sujets. Citons à titre d'exemple des analyses sur les flux de travailleurs frontaliers, l'intérim, la coopération institutionnelle dans la Grande Région, les perspectives démographiques, l'anticipation des besoins en emplois, l'analyse de certains secteurs d'activité comme la finance, la santé, l'industrie, la construction, l'hébergement et de la restauration...

Il est nécessaire aussi de relever la collaboration menée entre EURES Luxembourg, l'ADEM et l'Observatoire interrégional de l'emploi (OIE). Divers travaux de recherche sont issus de ce partenariat regroupant divers centres de recherches et administrations des entités de la Grande Région. Citons ainsi la publication une fois tous les deux ans d'un rapport portant sur des statistiques utiles dans la Grande Région comme les taux d'emploi et de chômage, les perspectives démographiques... Citons encore des recherches thématiques comme l'emploi des langues dans la Grande Région et les mouvements de travailleurs frontaliers dans le secteur des soins de santé.

Les travaux de recherche ont débouché aussi sur l'organisation de manifestations et colloques publics. Relevons ainsi la mise sur pied en mars 2005, dans le cadre de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, d'un grand symposium, co-organisé avec l'OIE, sur le thème de l'emploi dans la Grande Région et du travail frontalier dans cet

espace. Il en alla de même en novembre 2012 lors d'un autre grand colloque organisé en collaboration avec le CEPS/INSTEAD et la Fondation Forum Europa. Relevons encore, en septembre 2001, l'organisation d'une conférence sur l'Union européenne donnée par la Commissaire européenne Viviane Reding. Citons enfin la visite effectuée en mars 2001 à EURES Luxembourg par Monsieur Bernard Caprasse, Gouverneur de la province du Luxembourg belge.

A l'instar de plus de 200 villes d'Europe, EURES Luxembourg organise des journées de l'emploi. Depuis 7 ans maintenant, la cellule EURES de l'ADEM en collaboration avec Pôle emploi Lorraine notamment, organise annuellement, sous forme de bourse à l'emploi transfrontalier et transnational, une manifestation visant à réunir et à mettre en relation les employeurs (et plus précisément ceux de l'hôtellerie-restauration) et les candidats à la mobilité géographique. Ces derniers pourront également s'informer des conditions de vie et de travail de différents pays européens représentés par les conseillers EURES présents au Job Day.

EURES : hier, aujourd'hui, demain

Après 20 ans d'existence, le réseau EURES peut être fier de ses succès et de ses réalisations. Il continue à se développer et s'est étendu aux nouveaux États membres de l'UE. Le nombre de projets transfrontaliers et transnationaux augmente aussi constamment.

Grace aux actions d'EURES, les contacts entre les demandeurs d'emploi et les employeurs sont croissants et attestent que de plus en plus de personnes découvrent les possibilités de vivre et de travailler à l'étranger. Cela les incite à étudier les perspectives offertes par la mobilité !

EURES Luxembourg aura en tant que membre du réseau apporté sa contribution.

La visibilité de ses services et de ses activités s'est fortement accrue tant en interne qu'en externe.

Les travailleurs et les employeurs ont été sensibilisés aux opportunités offertes par la mobilité. Les services offerts aux personnes ainsi qu'aux employeurs ont été garantis. Des informations, des conseils ont été fournis. Des foires, des salons, des manifestations ont été organisés. Des placements et des recrutements ont été réalisés.

De réelles synergies avec les autres acteurs du marché du travail, de l'emploi, de l'économie, de l'éducation,... (Acteurs nationaux, Grande Région, les réseaux européens, services privés de l'emploi ont été mises en place.

Les activités transfrontalières ont été confirmées et renforcées.

Mais à l'aube d'une réforme profonde d'EURES tant en termes de fond que de forme, il ne faut pas se reposer sur nos lauriers : il y a encore beaucoup à faire ! La crise financière et

la récession économique qui a suivi, nous confirment la nécessité des services d'EURES pour aider les demandeurs d'emplois, les travailleurs et les employeurs à trouver des opportunités, des emplois et des candidats et leur offrir des conseils sur toutes les questions liées à la mobilité de la main-d'œuvre.

2015-2020 seront des années de défis au Luxembourg, en Europe et dans le reste du monde.

Du droit à l'emploi au droit au travail

L'apport de l'économie sociale et solidaire

ELENA LASIDA

La problématique du travail se réduit souvent uniquement à celle de l'emploi. Certes, en période de crise économique, marquée notamment par des taux importants de chômage, la question de l'emploi devient cruciale. Mais la question du travail est beaucoup plus large et fondamentale que celle du seul emploi. Elle renvoie à la capacité de chaque personne à contribuer à un projet commun. Le travail comprend autant l'activité rémunérée que celle qui ne l'est pas. Il relève de la capacité créatrice d'une personne, indépendamment de son équivalence monétaire. De ce fait, le travail bénévole dans une association ou celui qu'on fait dans sa maison sont des manières de contribuer au bien-être individuel et collectif, au même titre que le travail salarié, mais sans contrepartie monétaire. Par ailleurs, le travail salarié procure un revenu à celui qui l'exerce, mais il peut manquer de « sens », soit parce qu'il ne répond pas au niveau de qualification du travailleur, soit parce que les conditions dans lesquelles il se réalise lui sont pénibles.

Nous vivons une période de transition sociétale au travers de laquelle la place du travail, et notamment du travail rémunéré, est en train de changer. Principal facteur d'identité sociale dans la société industrielle, le travail n'apparaît plus dans la société contemporaine comme le seul critère d'identification d'une personne. D'une part, le loisir, le temps pour soi, ainsi que les activités associatives, deviennent de plus en plus importantes dans la vie des personnes. D'autre part, le vieillissement et l'élargissement de la vie dans les sociétés occidentales ont augmenté la place et l'importance du travail non rémunéré de la part des personnes en retraite. La place du travail dans la vie individuelle et collective ainsi que les différentes formes de reconnaissance qui lui sont associées, autres que le seul salaire, sont un signe majeur de mutation de nos sociétés.

En termes de droit on ne peut pas non plus réduire le travail au seul emploi. Le travail est source de dignité pour une personne et renvoie à un droit humain fondamental, non seulement parce qu'il procure à la personne les moyens nécessaires pour satisfaire ses besoins de base, mais surtout parce qu'il permet à chaque personne de se sentir utile à la société. C'est la capacité créatrice qui est honorée et reconnue dans le travail exercé par

chaque personne. C'est cette même capacité qui est bafouée et déniée quand la personne ressent que la société n'a pas besoin d'elle. Le droit au travail suppose le droit à l'emploi mais il ne s'y réduit pas.

Un secteur nouveau de l'économie, appelé selon les pays « économie solidaire » ou « économie sociale » ou encore, « économie sociale et solidaire », illustre bien les mutations qui s'opèrent actuellement en termes de travail et d'emploi. C'est à partir de l'expérience de ce secteur et des pratiques développées notamment en France, que nous abordons la question du droit au travail. Commençons donc par définir ce que recouvre ce secteur, que nous appellerons de manière générale « économie sociale et solidaire » (ESS).

Quand on parle d'ESS, on pense généralement à une multiplicité de pratiques très diverses : commerce équitable, micro-crédit, tourisme solidaire, échange de savoirs, jardins communautaires, monnaies sociales... Qu'y a-t-il de commun entre ces pratiques ? Pour certains, c'est le fait qu'elles répondent toutes à une question d'exclusion sociale : le commerce équitable donne au petit producteur du Sud un accès au marché international, le micro-crédit permet aux personnes exclues du crédit bancaire classique de pouvoir en bénéficier, etc. C'est une des approches possibles, qui fait de l'ESS une économie pour les pauvres, une économie parallèle pour les exclus du système. Mais on trouve également la position inverse qui identifie l'ESS par sa différence, par le fait qu'elle s'oppose au système dominant et agit autrement. Dans cette deuxième posture, l'ESS serait un modèle économique alternatif au système capitaliste. Je pense que l'ESS n'est ni l'un ni l'autre, ni une économie pour les pauvres, ni une économie alternative.

Ce n'est pas une économie réparatrice et palliative qui s'occupe de ramasser tout ce que le système éjecte. C'est une économie qui possède une capacité de transformation sociale. Mais cette capacité de transformation n'est pas celle d'un système prédéfini qui s'oppose au système dominant et vise à le remplacer. Sa force de transformation est celle de l'engendrement, du radicalement nouveau qui naît au milieu du vide, celle de la vie qui jaillit là où on ne voit que de la mort. Sa force est dans la fécondation lente et progressive, plutôt que dans l'opposition nette et brutale. Elle naît dans le manque, elle naît du manque, non pas pour le combler, mais pour faire émerger du nouveau. Sa force est dans l'inattendu plutôt que dans le préconçu. Elle sollicite la capacité de se laisser surprendre et déplacer plutôt que celle d'imposer ce qu'on croit bon a priori. Elle fait place à l'imagination, fourmille de créativité, elle tâtonne, elle explore, elle essaie. Elle transforme non parce qu'elle a trouvé la solution, mais parce qu'elle fait un double pari. Elle fait, d'une part, le pari de la créativité humaine, car elle révèle une capacité inouïe chez l'être humain à faire émerger du nouveau. D'autre part, elle fait le pari du collectif, de la réciprocité, de la collaboration, de la co-élaboration ; elle croit que « un plus un égale trois ». Ce double

pari sur la créativité et sur le collectif donne au travail une conception très particulière : il fait de chaque travailleur un créateur et il le met d'emblée en interdépendance avec les autres travailleurs.

Regardons maintenant de plus près ce que l'ESS introduit de nouveau au niveau de l'emploi et du travail. Au niveau de l'emploi, elle se démarque de l'économie classique. En France, elle représente aujourd'hui plus de 10 % de la masse salariale et offre un vivier d'emplois pour les prochaines années – il y a 600.000 emplois à renouveler d'ici 2020 à cause des départs en retraite. Elle a surtout montré qu'elle était capable de créer plus d'emplois que l'économie classique. En 2012, l'emploi dans l'ESS a progressé de 0,3 %, alors que le reste de l'emploi privé accusait une baisse de 0,2 %. Sur les 10 dernières années, la différence est encore plus grande : l'ESS a créé 440.000 nouveaux emplois, soit 23 %, alors que le reste a augmenté de 7 %. C'est donc une source d'emplois aujourd'hui et pour l'avenir.

Mais la principale nouveauté de l'ESS réside dans la manière de penser le travail. Quand on parle du travail en ESS, on fait référence à un secteur large qu'en France on appelle « insertion par l'activité économique », et qui s'est beaucoup développé ces dernières années et a généré différents types de structures : entreprises d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion, régies de quartier... Le principe commun à ces structures est celui de donner du travail en priorité à ceux qui pour des raisons différentes (handicap, exclusion sociale, manque de qualification ou d'expérience, etc.) ont du mal à en trouver. Je voudrais souligner trois nouveautés qui apparaissent liées aux structures créées dans ce secteur.

Première nouveauté : l'ESS dit quelque chose sur le sens donné au travail. Elle dit qu'il ne se réduit pas à l'activité rémunératrice, à un simple moyen de gagner sa vie, mais qu'il est un lieu d'existence individuelle et sociale et qu'il reconnaît à chacun une capacité singulière de contribuer au bien commun et au bien vivre ensemble. L'insertion par l'activité économique, ce n'est pas tellement du travail pour ceux qui n'en ont pas, mais plutôt du travail qui révèle et reconnaît la capacité créatrice de l'individu. L'insertion par l'activité économique est fondée sur le postulat de base que chaque homme et chaque femme ont quelque chose de singulier à apporter à un projet de vie en société. Le droit au travail est ainsi fondé sur une conception particulière de l'humain, défini par la capacité créatrice plutôt que par les besoins à satisfaire.

Deuxième nouveauté : l'ESS dit quelque chose sur le marché du travail, sur la relation entre l'offre et la demande de travail. La demande vient des entreprises qui vont acheter de la force de travail pour réaliser leur activité. Les personnes qui veulent travailler sont l'offre de travail, elles vont vendre leur force de travail. Dans le marché du travail classique, c'est la demande qui va déterminer quelles sont les compétences nécessaires et c'est l'offre qui va s'adapter aux conditions de la demande. L'ESS inverse cette logique : le point de

départ n'est pas la demande, mais l'offre. On va examiner les compétences de la personne et adapter le poste en conséquence. Ce n'est pas la personne qui s'adapte au poste, mais le poste qui s'adapte à la personne. Cette inversion a trois types de conséquences :

- On passe des « savoir faire » prédéfinis à la reconnaissance de nouvelles compétences.
- On passe d'une réciprocité monétaire (on échange en fonction du prix de la main-d'œuvre, chaque niveau de qualification correspond à un niveau de salaire) à une réciprocité relationnelle et qualitative (chacun apprend de l'autre).
- On passe d'une logique concurrentielle à une logique coopérative, une logique de projet collectif.

Troisième nouveauté : l'ESS crée une appartenance commune liée au territoire. Dans l'économie classique, le territoire apparaît, d'une part, comme un réservoir de ressources qui fournit à l'entreprise du capital, du travail et des ressources naturelles et, d'autre part, comme un marché dans lequel elle va vendre ses produits. L'ESS a une autre approche du territoire, qui apparaît comme un lieu où se construit la vie avec d'autres. En ce sens, l'ESS va développer de nouvelles formes de vivre-ensemble, d'action collective et de relations entre les acteurs économiques. Trois nouveautés sont ainsi à souligner :

- L'ESS crée de nouvelles formes de mutualisation et de mise en commun, où le partage est vécu non pas comme une contrainte au bien-être individuel, mais comme un moyen de révéler et de développer les capacités de chacun.
- L'ESS suscite de nouvelles formes d'action collective et d'interdépendance entre les différents types d'acteur d'un territoire – les habitants, le pouvoir public et les entreprises. Au-delà des relations commerciales et des relations d'aide traditionnelles (subventions d'État ou mécénat d'entreprise) on voit apparaître de nouveaux types de partenariat et de collaboration qui ne se limitent pas uniquement à l'aide financière.
- L'ESS développe de nouvelles formes de reconnaissance de la contribution de chacun à un projet commun, au-delà de la reconnaissance monétaire, c'est-à-dire du salaire.

L'ESS peut être conçue comme une ressource pour créer de l'emploi, mais surtout elle permet de penser autrement le travail, comme un lieu d'engendrement, de révélation et de déploiement des capacités créatrices de l'humain et du social.

Créateur d'emplois et d'insertion

ANDRÉ REUTER

1. Contexte historique

En 1973 l'Europe est confrontée à la première crise pétrolière. À la suite de cette crise se développe la crise de la sidérurgie européenne (1975-1985). La sidérurgie était le secteur phare de l'économie luxembourgeoise (30 % du PIB généré par la sidérurgie en 1960)¹, et cette crise a fortement bouleversé le paysage économique et social du Luxembourg. Alors que la sidérurgie occupait encore 25.000 salariés en 1974 (25 % des emplois du pays), l'effectif sera en chute libre pendant et après la crise (13.400 salariés en 1985 et 6.000 en 2010).

A partir de 1977 différents instruments ont été inventés pour pallier aux pertes d'emploi :

- division anticrise (DAC),
- travaux extraordinaires d'intérêt général,
- préretraite facultative,
- fonds de chômage.

Dès lors, le pays était confronté au nouveau phénomène du chômage de jeunes. Le taux de chômage s'élève en 1981 à 1 % de la population active, soit 1.559 personnes ; les jeunes en-dessous de 25 ans représentent 42 % des demandeurs d'emploi². Les jeunes qui étaient confrontés au chômage avaient tendance à accumuler des problèmes sociaux multiples :

- issus de milieux défavorisés,
- sans formation,
- sans qualification,
- problèmes de dépendance (alcool, drogue),
- problème de logement,
- sans emploi.

¹ Casali (2013).

² ADEM (1982-1985).

2. Genèse d'un projet économique

2.1 Projet de développement communautaire à Luxembourg-Grund

C'est dans ce contexte historique que des travailleurs sociaux ont développé, à partir de 1977, un projet de développement communautaire à Luxembourg-Grund. Les problèmes sociaux rencontrés dans ce quartier délaissé et délabré sont abordés dans une approche d'intervention structurelle : garde des enfants, organisation des habitants en vue de l'assainissement du quartier. C'est en 1979 que les initiateurs créent l'Asbl « Inter-Actions Faubourgs ». Le Ministère de la Famille signe en 1980 une convention avec Inter-Actions Faubourgs pour la gestion d'un « foyer de jour porte ouverte », maison communautaire s'adressant en premier lieu aux enfants mais également à tous les habitants du quartier.

C'est dans ce milieu que les travailleurs sociaux se sont rendus compte que de plus en plus de jeunes des faubourgs n'avaient plus accès au marché de l'emploi, ni droit aux indemnités de chômage. Pour pallier à cette situation, ils ont développé un projet économique qui devait créer des emplois pour ces jeunes.

2.2 Quelle structure juridique ?

La première question qui se posait était celle de la structure juridique pour ce projet économique. La forme de l'association sans but lucratif a été vite écartée pour deux raisons :

- Il s'agit d'éviter de stigmatiser les salariés vu un rapprochement éventuel avec les ateliers protégés.
- La forme juridique de l'Asbl n'est pas compatible avec une activité économique.

La forme de la coopérative a été également écartée pour les raisons suivantes :

- Il n'existe pas de culture coopérative au Grand-Duché comme en Belgique ou en Italie.
- Au Luxembourg, la forme était limitée au secteur agricole et commercial, alors que le projet économique ne se situait pas dans ces secteurs économiques.

La forme de la société à responsabilité limitée a été retenue :

- Structure juridique classique dans le monde économique ;
- Responsabilité limitée à l'apport du capital (minimum 100.000.- Luf / 2.500.- €).

2.3 Polygone Saràl

Le 15 janvier 1981 la société à responsabilité limitée POLYGONE est créée par trois associés :

- Inter-Actions Faubourgs Asbl détenant 70 % des parts sociales,
- Comité National de Défense Sociale Asbl détenant 15 % des parts sociales,
- Home Espoir Asbl (Lions Club) détenant 15 % des parts sociales.

L'article 2 des statuts définit l'objet : « La société a pour objet la promotion dans le marché du travail de personnes défavorisées ». La société est gérée par un conseil de gérants composé de 3 jeunes assistants sociaux et 4 jeunes licenciés en sciences économiques. Cette combinaison du conseil des gérants reflète l'ambition du projet : « Le social par l'économique ». Chercher la balance entre le social et l'économique va constituer un perpétuel défi pour les entrepreneurs de Polygone.

2.4 Les premiers pas

La première activité est la collecte de verre usagé sur le territoire de la ville de Luxembourg. Cette activité est complétée par la restauration de vieux meubles. Les 3 premières années l'entreprise a un effectif de 2 équivalents temps pleins. En 1984, Polygone est obligé d'arrêter toute activité en vue d'éviter la faillite de l'entreprise. Les initiateurs procèdent à un examen rigoureux des activités et tirent les conclusions suivantes :

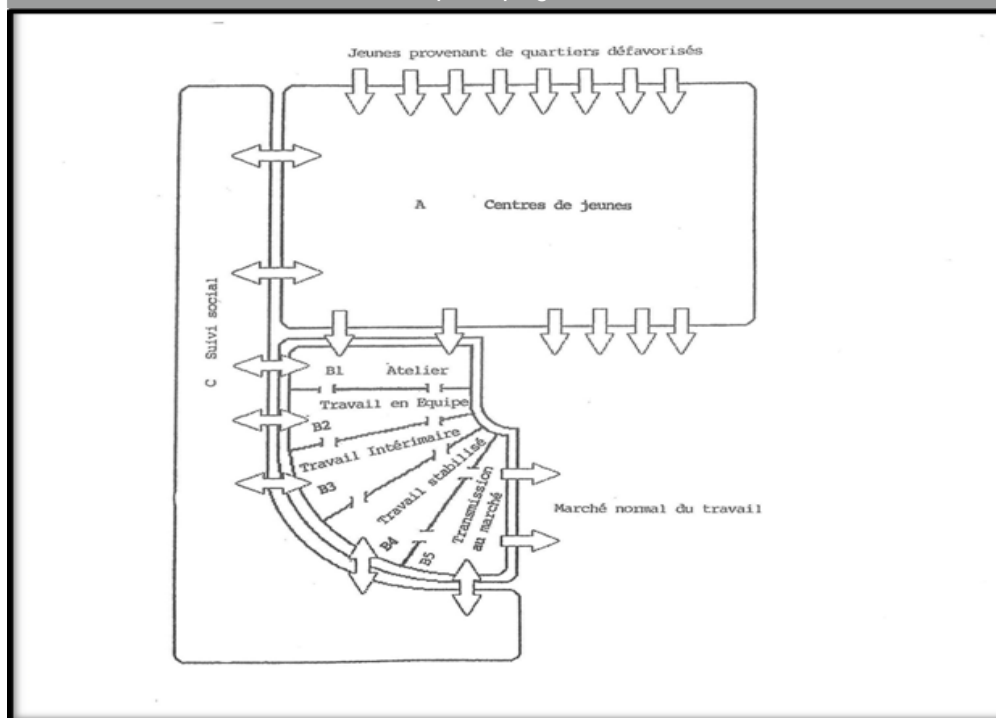
- L'entreprise n'est pas viable avec 100 % de salariés à problèmes.
- Il faut engager des chefs d'équipe avec une solide expérience de travail dans d'autres sociétés.
- Il faut trouver des créneaux de services qui demandent peu de qualification aux manœuvres.
- Il faut créer un encadrement social pour les salariés à problèmes.
- Il faut créer des conditions d'accueil et de loisirs dans l'environnement des jeunes.

Polygone reprend l'activité au début de 1985 avec les activités suivantes : déblayage, petite démolition et entretien d'espaces verts.

3. SESE : Structure d'Encadrement Socio-Economique (1985-1989)

Sur base des expériences réalisées par Polygone de 1981 à 1984 et après en avoir tiré les conclusions, Inter-Actions Faubourgs Asbl présente un projet intégrant des aspects sociaux et économiques : la Structure d'Encadrement Socio-Economique SESE. Le projet a été retenu en 1985 comme projet pilote du 2^{ème} programme Européen de Lutte contre la Pauvreté (01/12/1985 – 30/11/1989). Le projet est financé à 50 % par les Fonds Européens, les 50 % restants sont financés par Polygone Sàrl et représentent les salaires payés aux ouvriers de l'entreprise. Après plus de 20 ans cette structure gagne en actualité et il nous paraît intéressant de présenter à la suite des extraits du document de synthèse (rédigé en 1990) du projet européen : « La pelle, la pioche et l'action sociale »³.

3 Noël (1990).



Source : Noël (1990).

La zone notée d'une lettre A correspond aux structures de contacts centrées sur l'encadrement au plan des loisirs. Les structures de contact sont établies de manière permanente dans une série de quartier de la ville de Luxembourg. Elles visent à rencontrer le jeune dans sa situation concrète, sur le terrain, à faciliter le contact avec lui, à lui faire percevoir l'existence des possibilités offertes par la structure et à amener son éventuelle insertion dans celle-ci. Le rôle des animateurs des centres de contact est aussi d'inciter les jeunes à évoluer d'une attitude passive de consommation des loisirs vers une attitude plus active servant de préparation à la première étape de l'encadrement au plan du travail. Naturellement, elles peuvent également être utiles aux jeunes qui n'ont pas de problème particulier.

L'encadrement au plan du travail, noté en zone B, comporte 5 étapes successives permettant d'appliquer un traitement progressif et adapté à la particularité de chaque jeune et chaque situation.

Un travail en atelier, avec peu de contraintes de rentabilité, est d'abord proposé. Le stade suivant est constitué par l'engagement du jeune dans une entreprise, point nodal de cet encadrement. Ici le jeune peut prester un travail qui ne demande pas de compétence technique particulière mais qui pose des exigences plus grandes au plan de la stabilité et

du rendement. Le jeune peut également prester un travail intérimaire dans le cadre de cette entreprise, gérée de manière tout à fait habituelle, mais où les contraintes d'emploi conservent une certaine souplesse. Dans un quatrième temps, le jeune qui, par son parcours antérieur dans la structure, est capable de garder un emploi stable, peut en trouver un dans une entreprise de construction où la rentabilité normale au travail devient un critère essentiel. La dernière étape prévoit la transition vers le marché du travail et elle est organisée à travers un réseau de contacts et de relations avec des entreprises susceptibles d'engager les jeunes qui quittent la structure.

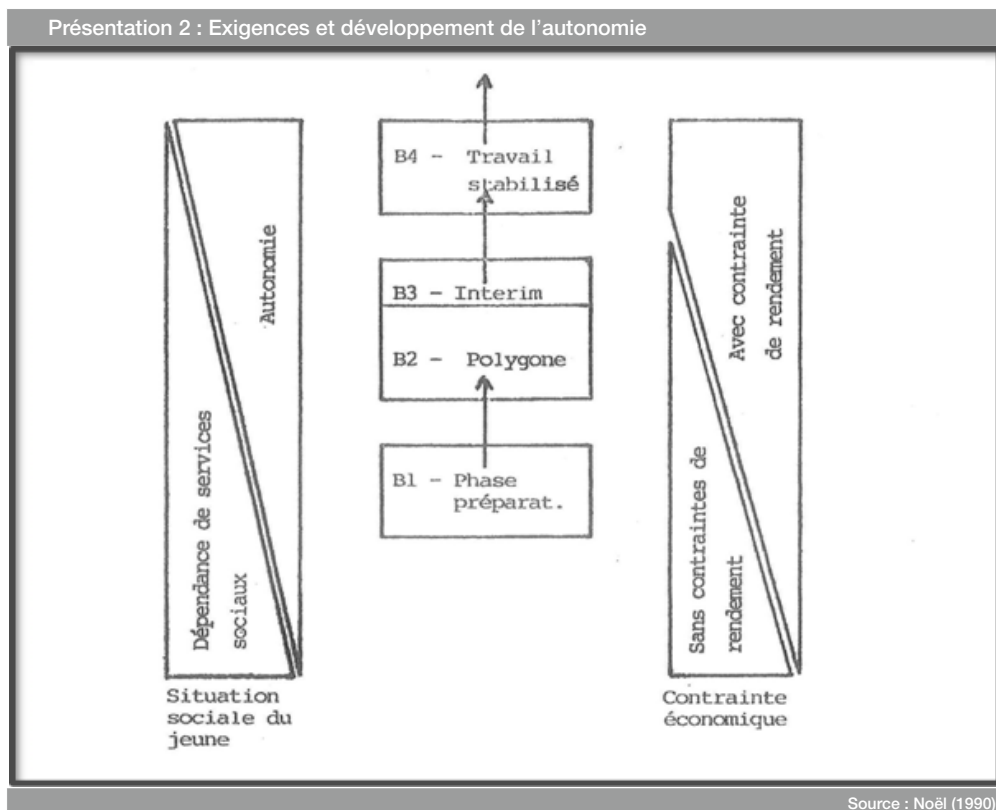
Les diverses étapes de l'encadrement au travail se caractérisent par leurs différents degrés d'exigences et de rentabilité par rapport aux tâches professionnelles à prester par le jeune. Il s'agit d'un processus prudent d'intégration progressive. En fin de parcours, le jeune doit pouvoir faire montre d'une rentabilité avérée et vérifiable.

Les jeunes visés par le projet connaissent en général, des problèmes multiples en dehors du domaine du travail. Un suivi social, figurant en zone C est donc organisé afin de les aider à trouver des solutions pour tout ce qui a trait aux aspects problématiques de leur situation sociale. Ce suivi permet en outre de dresser le profil du jeune à partir de données de base fournies à l'entrée du jeune dans la structure et de données évaluatives régulières émises au cours de son cheminement.

Le jeune qui participe au programme est encadré par une équipe adéquate composée de travailleurs sociaux, d'animateurs, de contremaîtres, d'ouvriers, de formateurs, et soutenu tout à la fois au plan de ses loisirs, de son travail et de sa situation sociale.

3.1 Le public jeune visé

Le projet s'adresse particulièrement à des jeunes de 18 à 25 ans vivant ou circulant dans la Ville de Luxembourg. Dans la grosse majorité des cas, ces jeunes ont des problèmes multiples et interdépendants.



3.2. Conclusion (extraite du rapport « La pelle, la pioche et l'action sociale »)

« Un projet ayant pour but l'insertion socio-professionnelle de jeunes défavorisés, utilisant, d'une part, et impérativement, l'économique comme levier principal d'action et, d'autre part, et complémentirement, le social comme adjuvant nécessaire à surmonter les problèmes personnels du jeune aboutit à des effets positifs pour environs 50 % du public atteint. La réinsertion se réalise à travers la mise en conjugaison d'un pôle économique, levier spécifique de l'action qui apporte une stabilité et une insertion elle-même économique, et d'un pôle social qui traite les problèmes non économiques en vue d'une intégration sociale.

L'effet de la SESE se vérifie dans l'amélioration observable des comportements qu'elle induit par son traitement cumulé, dans une évolution post-structure qui place le jeune dans une position socio-professionnelle supérieure à celle qu'il connaissait auparavant et qui tend à stabiliser (au moins pendant les 12 mois qui suivent la sortie de la structure) et

ce, comparativement à d'autres jeunes qui, ayant le même profil global, n'ont pas utilisé l'offre de la SESE. L'investissement réalisé est amorti dans les conditions les meilleures, en 0,3 année et dans les conditions les plus difficiles, après 1,4 année de post-structure. Les revenus des jeunes, pour plus de la moitié d'entre eux, deviennent égaux ou supérieurs au revenu minimum garanti alors que la situation de ces jeunes était auparavant beaucoup plus précaire.

Il apparaît bien qu'en abordant l'intégration de jeunes défavorisés par le biais de l'économique, le résultat de l'action peut être, pour autant qu'on leur ait laissé le temps et fourni les moyens nécessaires pour se stabiliser, d'acquérir une rentabilité strictement économique sur le marché du travail. Ceux-ci, en même temps, montrent que l'investissement n'a pas été réalisé à fonds perdus et couvrent une part de charges publiques qui étaient auparavant consacrées à cette même population. Il s'agit bien d'un processus d'autonomisation sociale et économique de jeunes chômeurs.

Dans ce sens, en fonction de la productivité du projet, on peut dire que l'intégration du social dans une perspective plus large, où celle-ci est un élément concourant avec d'autres (ici l'économique) à une même finalité, permet d'augmenter l'efficacité du travail social.

Il est donc clair que, l'économique n'est pas visé pour l'économique. La lecture de ce document pourrait faire penser à certains qu'il s'agit d'une lecture réductionniste de la société et de l'insertion. Les jeunes visés par le projet n'ont en fait pas de choix différent de celui du projet. Leur permettre, par l'action économique menée, d'avoir un statut social réel, c'est effectivement leur offrir la seule alternative possible à ce moment de leur existence. L'idéal serait qu'elle se situe plus tôt dans leur vie mais il faudrait alors qu'interviennent des changements structurels profonds et qui ne peuvent, de toute façon, être atteints à court terme.

La logique fondamentale du projet est donc, avant tout, éminemment sociale : il cherche à pourvoir, avec les moyens efficaces et avérés de la société où il s'inscrit, c'est-à-dire l'économique, à l'insertion de jeunes qui auraient déjà dû être intégrés bien avant son action. Dans ce sens, le projet est économique ou n'est pas, il est à portée sociale ou n'est rien. Et, dans cette optique encore, le social est propriétaire de l'économique, il en tire une part de l'usufruit. Une partie des jeunes avant d'entrer dans la SESE ne disposent, dans le contexte considéré, d'aucun droit. On a montré que le traitement, par l'attribution d'un statut authentique, leur fournit des droits nouveaux et supplémentaires qui leur permettent d'être en meilleure position pour en défendre ou en revendiquer d'autres ou, tout simplement, pour pouvoir tenir une place dans la société, ce à quoi auparavant ils n'avaient objectivement pas droit.

La spécificité première et ultime du projet SESE est peut-être qu'en intégrant une dimension relationnelle et affective, irréductible chez les jeunes visés (la dimension de

l'accompagnement social), il participe à l'émergence d'un autre modèle d'entreprise combinant travail rémunéré et non rémunéré (par exemple une part des heures de formation), financement public (soutien d'instances ministérielles ou autre) et privé (dons pour créer l'entreprise Polygone et apport pécuniaire de celle-ci au projet global), échange monétaire et non monétaire (les pôles économiques et sociaux du traitement), s'appuyant sur une politique contractuelle, tant publique que privée, locale, intégrée en contexte et évoluant avec lui⁴ .»

4. SESE : Structure d'Encadrement Socio-Economique (2013)

A la fin du programme européen le Ministère de la Famille et la Ville de Luxembourg se sont coordonnés pour financer les structures sociales (Centres de jeunes-loisirs, le Suivi Social et l'Atelier de préformation professionnelle Schlaifmiller) tandis que les structures économiques continuent à s'autofinancer.

Les différentes structures se sont développées au fil des années et se présentent aujourd'hui de la manière suivante :

4.1 Les centres des jeunes

Inter-Actions gère aujourd'hui pour le compte de la Ville de Luxembourg et du Ministère ayant la jeunesse dans ces attributions des maisons/Clubs de jeunes dans les Faubourgs Grund, Paffenthal, Clausen et Neudorf ainsi que dans les quartiers Gare, Bonnevoie et Gasperich.

A côté de ces structures fixes un service « Streetwork » géré par Inter-Actions et Caritas complète l'offre au service d'une population en précarité.

4.2 Les structures de travail

B1 – Atelier Schlaifmiller

Cet atelier de préformation professionnelle travaille étroitement avec l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM).

L'atelier présente trois offres :

1. Un atelier de rénovation de bâtiments du parc immobilier de la Ville de Luxembourg. Le jeune a un contrat CAE (contrat d'appui d'emploi) d'une durée de 12 mois. Sur un chantier de rénovation, 18 jeunes ont appris en 2013 les bases théoriques et pratiques, en vue de travailler dans le secteur de la construction.

4 Noël (1990).

2. Un atelier de démontage de déchets électriques et électroniques est la base pour développer dans un laps de trois semaines un bilan de compétences pour les jeunes sélectionnés par l'ADEM. En 2013 ont été organisées 11 sessions avec 119 participants.
3. L'Atelier Schlaifmiller propose en collaboration avec le CNFPC (Centre National de la Formation Professionnelle Continue) une formation de base dans le domaine du nettoyage avec l'objectif de donner au candidat la possibilité de compléter ses compétences en vue de réintégrer un parcours de formation qualifiante. En 2013, 9 jeunes âgés de 16-18 ans ont participé à cette mesure.

B2/B3 – Travail en équipe et travail intermédiaire :

Le développement de Polygone Sàrl sera présenté en détail plus loin.

B4 – Travail stabilisé

La société de construction B4 Sàrl, créée en 1989 a été vendue en 1998 pour les raisons suivantes : Appareil lourd pour offrir un emploi à 1-2 jeunes pour 8 maçons et difficultés financières.

B5 – Transmission au marché (de travail)

La transmission au marché de travail est favorisée à toute étape de la structure.

4.3 Suivi social⁵

La mission de la structure d'encadrement socio-économique (SESE) d'Inter-Actions, dont le service de consultation socio-pédagogique (CSP) fait partie, est selon l'agrément du 17 octobre 2003, l'« aide à la réinsertion sociale et professionnelle ».

Le service de consultation socio-pédagogique assure l'encadrement psycho-social des personnes suivantes :

- les jeunes de l'atelier Schlaifmiller,
- les salariés engagés à durée déterminée de la société Polygone,
- les bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) sélectionnés par les collaborateurs du Service Régional d'Action Sociale (SRAS) pour participer à notre atelier socio-professionnel (SPA).

La population cible du CSP se caractérise par les trois critères suivants :

- être inscrit comme demandeur d'emploi,
- absence ou faible niveau de qualification, respectivement qualification incompatible par rapport aux besoins du marché de travail actuel,
- présence de problèmes psycho-sociaux.

⁵ Inter-Actions Asbl (2014).

Tableau 1 : Les deux types de prestations offertes par le CSP

Type d'activité	Accompagnement psycho-social / « suivi à long terme »	
Objectif	Intégration sociale et professionnelle du client	
Structures	1. Atelier Schläifmillen « Section rénovation »	2. Polygone Sàrl
But	(ré)intégration socioprofessionnelle en collaboration avec l'ADEM	(ré)intégration socioprofessionnelle en collaboration avec l'ADEM
Population cible	hommes/femmes 18-29 ans	hommes 18-60 ans
	ces usagers <u>ont un contrat de travail à durée déterminée</u> dans l'une de ces deux structures	
Provenance des usagers	assignés par l'ADEM	<ul style="list-style-type: none"> – assignés par l'ADEM – initiative propre
Activités du CSP	accompagnement psycho-social ou « suivi à long terme » pendant la durée du contrat de travail et pendant les 12 mois suivants	
Type d'activité	Consultations / « suivi à court terme »	
Objectif	Etablissement d'un bilan des compétences	
Structures	3. Atelier Schläifmillen « Section ESD »	4. Atelier Socio-Professionnel (SPA)
But	bilan des compétences professionnelles	bilan des compétences psycho-sociales
Population cible	hommes/femmes 16-29 ans	hommes/femmes 25-60 ans
	ces usagers <u>sont au chômage</u> . Ils sont à la recherche d'un travail	
Provenance des usagers	<ul style="list-style-type: none"> – assignés par l'ADEM – (atelier socioprofessionnel) – initiative propre 	<ul style="list-style-type: none"> – envoyés par les Services régionaux d'action sociale (SRAS) – anciens usagers de l'atelier Schläifmillen ou les anciens collaborateurs sous CDD de Polygone au chômage sur proposition du CSP
Activités du CSP	« suivi à court terme » (maximum 3 mois après le bilan)	<ul style="list-style-type: none"> – établissement d'un bilan psycho-social – « suivi à court terme » (maximum 3 mois après le bilan)

4.4 Profil des usagers du CSP

En 2013, le nombre d'usagers pris en charge par le service CSP a été de 422, dont 137 ont bénéficié d'un accompagnement psycho-social (« suivi à long terme ») et 285 de consultations (« suivi à court terme »).

Tableau 2 : Usagers selon le sexe

Sexe	Total	Usagers accompagnés (Polygone/Atelier Schläifmillen « rénovation »/autres)	Usagers conseillés (Atelier Schläifmillen « ESD »/SPA/autres)
Usagers masculins	360	136 (102/20/14)	224 (76/21/127)
Usagers féminins	62	1 (0/0/1)	61 (13/21/27)
Total	422	137 (102/20/15)	285 (89/42/154)

Source : Inter-Actions asbl (2014).

Tableau 3 : Usagers selon l'âge

Catégorie d'âge	Total	Usagers accompagnés (Polygone/Atelier Schläifmillen « rénovation »/autres)	Usagers conseillés (Atelier Schläifmillen « ESD »/SPA/autres)
< 18	13	0 (0/0/0)	13 (12/0/1)
18-25	187	67 (45/19/3) 49%	120 (75/2/43)
26-30	73	29 (24/1/4) 21%	44 (10/7/27)
31-40	90	22 (15/0/7)	68 (0/20/48)
41-50	43	18 (17/0/1)	25 (0/8/17)
51-60	16	1 (1/0/0)	15 (0/3/12)
60+	0	0 (0/0/0)	0 (0/0/0)

Source : Inter-Actions asbl (2014).

70 % des usagers bénéficiant d'un accompagnement psycho-social sont des jeunes jusqu'à 30 ans.⁶

⁶ Inter-Actions asbl (2014).

5. Développement de Polygone Sàrl (1990-2013)

5.1 Bilan économique de Polygone Sàrl

L'intégration de Polygone dans la structure d'encadrement socio-économique (SESE) a eu un effet clarificateur. Alors que dans cette période Polygone s'est présentée comme « Polygone – Organisation de mise au travail de jeunes chômeurs » la communication a été radicalement changée à partir du début des années 1990. A partir de cette date la société communique sur les axes suivants :

- Polygone - entreprise de services (déblayage, petite démolition, entretien d'alentours et nettoyage de chantier),
- rapidité d'intervention,
- qualité de service.

Polygone Sàrl poursuit deux objectifs :

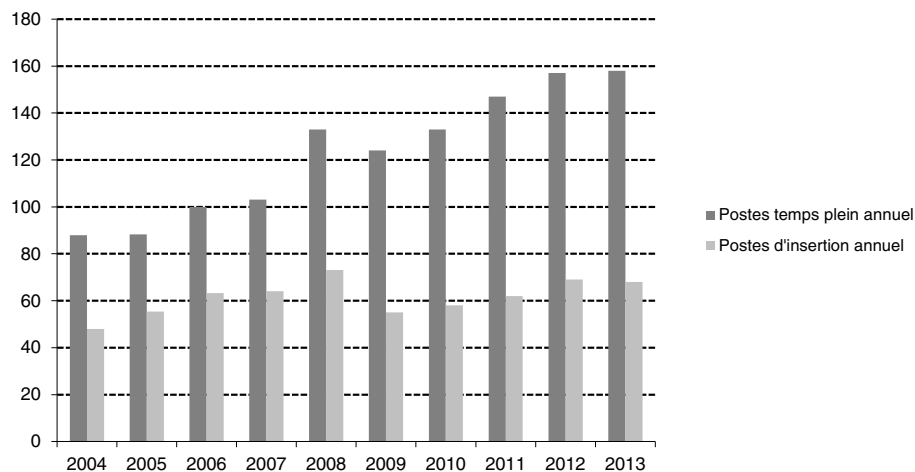
- générer une plus-value économique comme tout acteur économique,
- générer une plus-value sociale par la création d'emplois pour des personnes à problèmes multiples.

Ce deuxième objectif est un objectif interne qui ne doit pas nécessairement être connu par le client de l'entreprise. Le choix du client de travailler avec Polygone doit être guidé par la conviction de recevoir un service professionnel et non pas par une hypocrite motivation sociale. Alors que Polygone occupait en moyenne 10 salariés pendant la période 1985 à 1988, l'effectif du personnel passe à 42 emplois dans la période 1989 à 1994 avec un chiffre d'affaires annuel de 1.100.000 € (166.000 € la période précédente).

Le développement se poursuit dans les années suivantes :

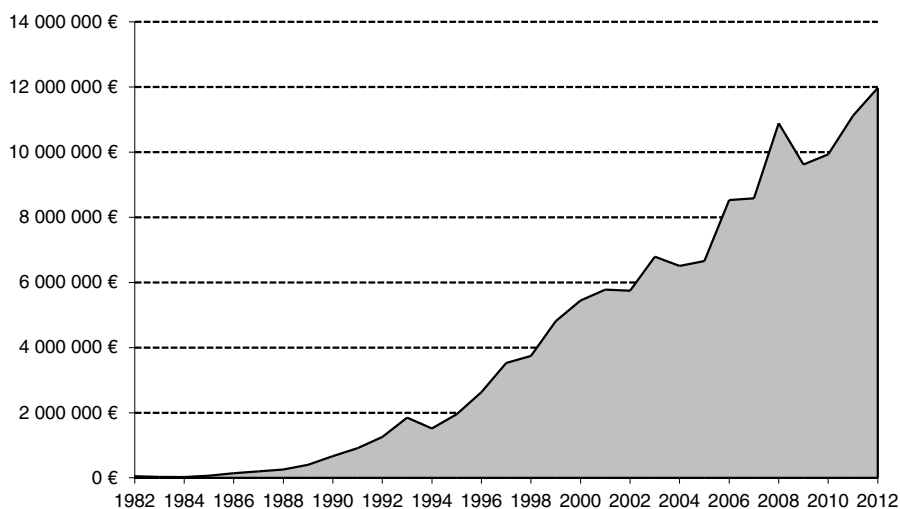
- 1994 : création de la société Ecotec Sàrl ;
- 1995 : introduction au Luxembourg de la toilette mobile DIXI (60 salariés et 1.900.000 € chiffre d'affaires) ;
- 1999 : introduction du service location/vente de bâtiments modulaires (84 salariés et 4.250.000 chiffre d'affaires) ;
- 2001 : introduction du service vente et montage des clôtures ;
- 2002 : Polygone achète un site d'exploitation à Mersch. Cet investissement permettra à l'entreprise de faire un pas supplémentaire dans son développement.

Présentation 3 : Evolution des postes à temps plein



Source : Polygone Sàrl 2014, document interne.

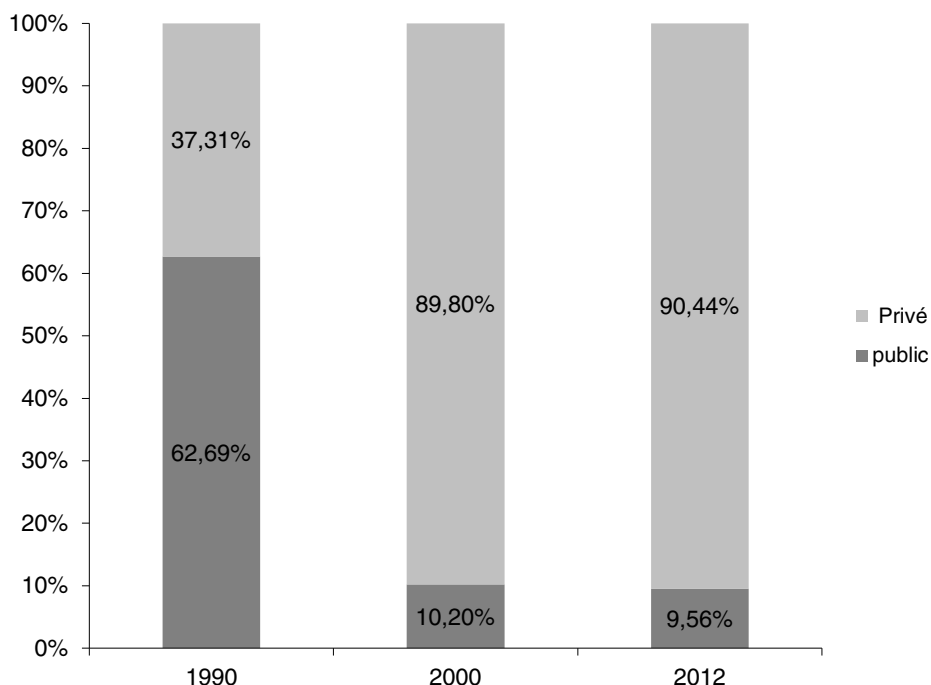
Présentation 4 : Evolution chiffre d'affaires



Source : Polygone Sàrl 2014, document interne.

Les deux graphiques ci-dessus montrent l'évolution économique de Polygone au fil des 33 années. Pendant les premières années d'existence de l'entreprise, la clientèle était surtout une clientèle publique : communes, Service des Sites et Monuments Nationaux, Administrations des Ponts et Chaussées et des Bâtiments Publics. Au début des années 1990 la société a perdu le gros de cette clientèle au projet des « Initiatives d'emploi » développées par les syndicats. Cette concurrence déloyale était un défi que les responsables de Polygone ont relevé en investissant – comme présenté plus haut – dans la professionnalisation des services.

Présentation 5 : Evolution de la répartition du chiffre d'affaires



Source : Polygone Sàrl (2013), document interne.

L'évolution de la répartition du chiffre d'affaires en secteur public et privé présente Polygone comme acteur reconnu par le secteur économique.

5.2. Bilan social de Polygone s.à r.l.

Les salariés en insertion sont recrutés par le service des ressources humaines de Polygone en collaboration avec l'Agence pour le Développement de l'Emploi et les travailleurs sociaux d'Inter-Actions Asbl. Le personnel est engagé sous statut CIE (contrat d'initiation à l'emploi) et Polygone touche ainsi la même subvention que tout autre employeur engageant des demandeurs d'emploi à statut subventionné. Après 12 mois, ils peuvent recevoir un contrat à durée déterminée (non subventionné) de 12 mois.

Deux travailleurs sociaux d'Inter-Actions organisent deux permanences par semaine (15h00 à 17h30) dans les locaux de Polygone en vue d'être à l'écoute des salariés en insertion. Les permanences permettent au salarié d'aborder ses problèmes de logement, de surendettement, conflits familiaux avec un professionnel en vue de développer avec lui des stratégies d'améliorations.

A côté de ces permanences, Inter-Actions organise des formations « sociales » au sein de l'entreprise, notamment droits et devoirs du salarié, établissement d'un CV, courrier de

candidature et entretien d’embauche. Le travailleur désigné (sécurité et santé) de Polygone organise des formations axées sur la sécurité au travail et la manutention des machines. Les deux formations sociales et techniques – rémunérées par l’entreprise - sont complémentaires à la formation « Learning by doing » dispensée par les chefs d’équipe sur les chantiers variés de Polygone.

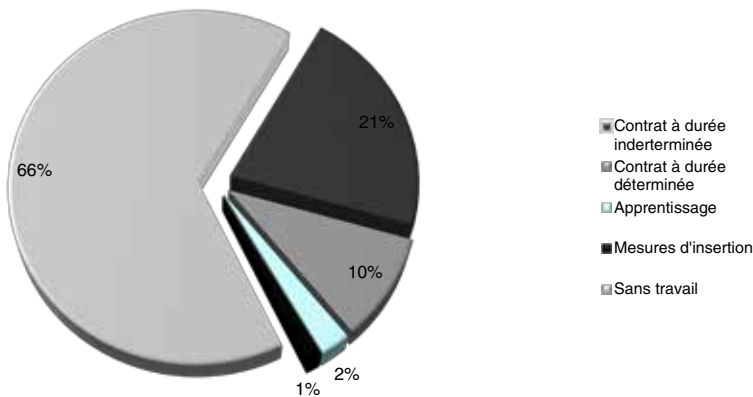
Le principe directeur chez Polygone est la séparation claire et nette du social et de l’économique. La mission du chef d’équipe est la meilleure productivité de son équipe sur le chantier. Ce n’est pas au chef d’équipe de vouloir résoudre des problèmes sociaux de ses collaborateurs. Les problèmes sociaux sont à traiter par le professionnel social en-dehors des heures de travail : à chacun son métier et son rôle.

L’intervention du travailleur social ne se limite pas à la période d’engagement du candidat à Polygone. Inter-Actions assure un « service après-vente » : dès que le salarié quitte l’entreprise Polygone, le travailleur social essaie de rester en contact et l’accompagne pendant 12 mois. Ceci s’avère très important en vue d’assurer une intégration réussie dans le premier marché de l’emploi.

Depuis la fin des années 1980, Inter-Actions évalue la situation de l’ancien salarié de Polygone en terme de réussite/échec d’insertion sur le marché de l’emploi.

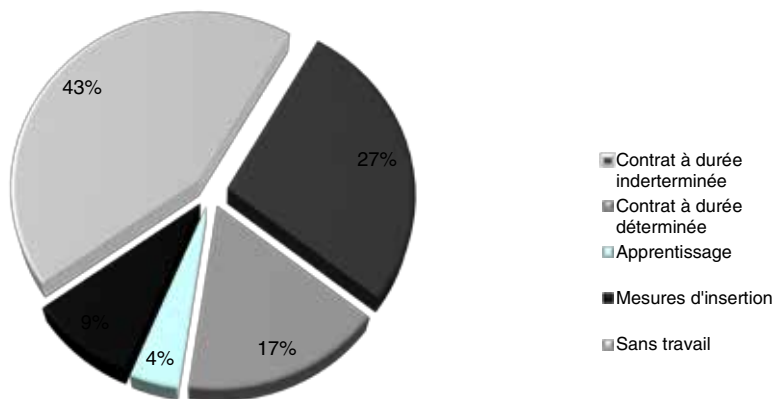
La situation de réussite est définie par le statut de la personne : contrat de travail à durée indéterminée, contrat de travail à durée déterminée ou en formation, apprentissage. L’échec de l’insertion est défini par la situation de la personne en chômage ou en emploi auprès d’une initiative pour l’emploi.

Présentation 6 : Résultats du point de vue contrat de travail à la sortie de la structure de travail



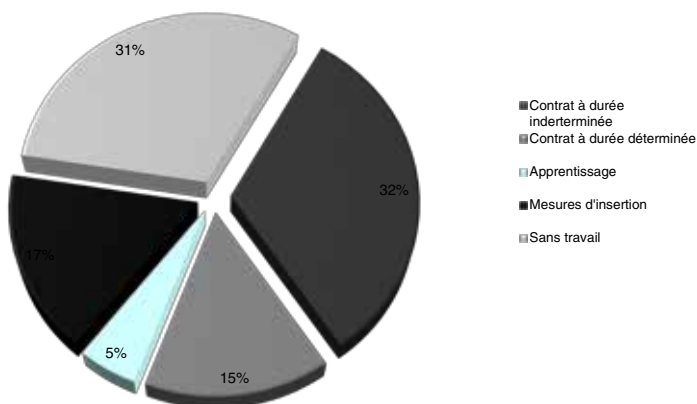
Source : Inter-Actions asbl (2014).

Présentation 7 : Résultats du point de vue contrat de travail 6 mois après la sortie de la structure de travail



Source : Inter-Actions asbl (2014).

Présentation 8 : Résultats du point de vue contrat de travail 12 mois après la sortie de la structure de travail



Source : Inter-Actions asbl (2014).

Il est évident que Polygone Sàrl et la Structure d'Encadrement Socio-Economique ne peuvent être la solution miracle pour toute personne en insertion. Même si 47,53 % n'arrivent pas à intégrer le premier marché de l'emploi après leur passage à Polygone, il faut reconnaître qu'ils ont :

- travaillé pour gagner un salaire,
- acquis des droits sociaux (assurance maladie et pension, droit au chômage...),
- acquis une reconnaissance sociale,
- acquis une meilleure estime de soi.

6. Conclusion

L'étroite collaboration entre le volet économique « POLYGONE Sàrl » et le volet social « INTER-ACTIONS Asbl » démontre depuis plus de 30 ans que l'insertion de populations éloignées du marché du travail peut réussir.

L'économie luxembourgeoise s'est fortement développée les trois dernières décennies :

Tableau 47 : Comparaison de l'emploi salarié total avec le nombre de demandeurs d'emploi et taux de chômage			
	01/1995	01/2104	Augmentation
emploi salarié total	193.936	366.505	188,98%
demandeurs d'emploi	4,371	18,112	414,37%
taux de chômage	2,6%	7,1%	
Source : Statec (2014).			

Plus de 40 % des demandeurs d'emploi actuels ont un niveau de formation inférieur. Nous sommes convaincus que l'économie luxembourgeoise a les capacités d'absorber une large majorité de ces demandeurs d'emploi – mais l'économie n'y arrive pas toute seule.

Le pouvoir législatif a créé une panoplie de mesures de subventionnement d'emploi en faveur des entreprises engageant des demandeurs d'emploi. Ceci ne suffit pas : l'employeur n'a pas les capacités ni la fonction de résoudre les multiples déficiences de ces demandeurs d'emploi – à chacun son rôle.

Le législateur devra offrir des formations complémentaires de base et financer des structures sociales, comme Inter-Actions, Caritas et d'autres, qui ont les compétences d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leur parcours d'insertion dans les entreprises privées.

Le nouveau programme « Garantie Jeunes » a de grandes ressemblances avec ce qui a été développé dans cet article : un « PPP EMPLOI » – Private Public Partnership Emploi.

La formation de base de deux mois (cf. Atelier Schläifmillen), suivi d'un stage en entreprise (cf. Polygone Sàrl), le tout accompagné par des professionnels du domaine social (cf. Inter-Actions).

Nous sommes confiants que les entreprises prennent leurs responsabilités dans ce défi en faveur de l'emploi.

7 Inter-Actions asbl (2014).

Bibliographie

ADMINISTRATION DE L'EMPLOI (1982-1985) : Rapports annuels. Luxembourg.

CASALI, SIMONE (2013) : Le Luxembourg 1960-2010. L'industrie sidérurgique luxembourgeoise depuis les années 60. Statec, Luxembourg.

INTER-ACTIONS ASBL (2014) : Rapport annuel 2013. Service de consultation socio-pédagogique, Luxembourg.

NOËL, JOSEPH (1990) : La pelle, la pioche et l'action sociale. Inter-Actions Faubourgs Asbl, Luxembourg.

STATEC (2014) : Emploi et chômage par mois 1995-2014.

Cooperatives and Job Creation

PAOLO PEZZANA

The work issue

It is said that Albert Einstein used to repeat “We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them”. Since long in Europe, the “work issue” is a very complex problem: is it possible for all our countries to continue growing and competing at international level while retaining, internally, levels of employment that ensure social inclusion for all their citizens? The answers are many and contradictory, depending from the points of view: some advocate technological and qualitative specialization, while others deem necessary an overall “degrowth” of the western capitalistic system.

However, the different points of view share a common element: they do not deal with the focal point of the whole issue: the role and opportunities that work and employment offer in the globalized 21st century. It is evident that work is not, or – at least – is no longer, mere merchandise in the process of globalization and de-materialization of modern economy. Today more than ever, productive growth is linked to knowledge, to technological innovation and to quality; work – therefore – contributes to transmit symbols, identities, relational and social elements, the realization of power and meaning that constitute contemporary anthropology. The central question, then, should not focus on “*how much work?*” or “*what kind of work?*” in today’s Europe, but “*what can be produced and what can one expect through [his/her] work?*”

Where issues like the GNP, social innovation and wellbeing, search for new alternative models of development entangle, the experience of cooperatives, even if a long way off, can prove its potential and its newness in finding solutions for the problems brought in by techno-nihilist capitalism¹, that Europe, more than anyone else, must handle.

The present essay attempts to highlight conditions for this to happen and for quality work to return to be a viable way even within the resources of the present social and economic context.

¹ This expression has been used for the first time by the Italian sociologist Mauro Magatti in 2009 in his fundamental work “Imaginary Freedom” and then developed in his following book in 2012, dedicated to the analysis of the Crisis, “The Big Crunch”, both edited in Italian as reported in the bibliography.

The cooperatives – background

Cooperatives in Europe have a long and articulated story that cannot be described here. It started with the pioneer experiences in Rochdale, UK (mid-18th century) and went on through the French communities, the Italian peasants' cooperatives and the Raiffeisen movement for cooperation in agriculture in Germany at the beginning of the 19th Century, down to the actual 160,000 cooperatives (2013 data) active in Europe in all economic sectors².

For long and rich it can be, this story is barely known and stands at the margin of the contemporary economic mainstream. It might be useful to recall some figures to prove that cooperatives have been gigantic from the economic standpoint yet small-sized from the political one, for their inability to influence the prevailing, liberal economic policies.

*Cooperatives Europe*³ and *International Cooperative Alliance*⁴ – in their respective yearly reports – show that in Europe (year 2013) at least 1 out of 5 citizens is a member of a cooperative; Norway, with a population of 4.8 million, has 2 million people members of one or the other cooperative. Cooperatives and their 123 million members employ in Europe 5.4 million workers, in almost all the sectors of economy; in agriculture, cooperatives represent 60% of the work in transformation and distribution of goods; retail cooperatives employ over 400,000 people, in 36,000 sale points whose total income exceeds 73 billion €; 4,200 cooperative credit banks employ 700,000 workers and in their 63,000 counters collect the savings of over 50 million partners and of 181 million clients, reaching to as much as 20% of the European bank market. In Germany and France, respectively 44% and 39% of insurances are handled by cooperatives; in Italy and Spain, over 25,000 cooperatives are involved in manufacturing and construction and are often larger than their private rivals.

The number of cooperatives that provide care services is on the growth and in countries like Italy cooperatives are undisputed protagonists in welfare. In France, 21,000 cooperatives employ over 1 million people, roughly 3.5% of the working population. The UN estimates that the lives of about 3 billion people, half of the world population, are made better by the activities carried out through cooperatives.⁵

The cooperatives' employment rate provides another interesting reading. In Italy, at the time of the economic and financial crisis (2007-2012), the employment rate in cooperatives did not shrink and grew 8%, especially in the sector of services' provision. Such a trend is common in almost all the countries where cooperatives have developed and are active.

2 ICA (2013a).

3 Cooperatives Europe (2013).

4 ICA (2013).

5 UN General Assembly (2011).

It is evident that such a meaningful and economically relevant sector in Europe and in the world should and could have greater influenced the prevailing economic model: this did not happen! Many have tried to investigate the reasons, especially in 2012, the International Year dedicated to the Cooperatives by the UN. What the debate has brought to the light, even if few have had the courage to say it clearly, is that the seven principles of cooperatives – stated by the Cooperative Movement in 1937 and refined afterward – promote vision and perspectives that clash with the liberal and nihilist model of development proper to globalization. The cooperative economy – “*civil economy*” by many – stands as an alternative to the neoliberal model not in the unfolding of market processes but in its structures, goals, cultural meaning and power distribution, elements that – in the de-materialized economy – are poorly valued.

In relation to the work issue and the job creation, the challenge is to realize if the cooperative model can truly be the road to face the crisis caused by the previous model and produce new solutions with different methods, as wished by *International Cooperative Alliance in its 2013 Blueprint for a Cooperative Decade*⁶.

The cooperative model in job creation

The values and the seven principles of the international movement of Cooperatives' Alliance are indeed the best domain in the search of [understanding] the contribution of cooperatives to solving the “work issue”. In the course of time, the values and principles have become guidelines for the movement, no longer dogmas as they appeared when they were first stated. Their implementation takes up varying ways in the various countries and different cultures, sometimes in a critic or altered way, however always retaining the original inspiration so much so to be considered the “blueprint” of cooperatives, their distinguishing element from similar shareholders firms. By defining the cooperative as “*an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise*”, ICA indicates principles and methods to transform cooperative values into business practice: self-help; self-responsibility; democracy; equity and equality and solidarity, based on honesty, transparency, social responsibility and mutual care. These elements help to realize that in the cooperative system, the work is not to be seen as the place for producing goods, services and income but also as the occasion to witness individual and collective ethics, rooted on reciprocity and co-responsibility. This is better defined and embodied in the seven principles. They state that cooperatives, in faithfulness to their spirit, must:

6 Mills & Davies (2013).

- Be open to the voluntary participation of all those who wish to join, without any discrimination;
- Submit to the democratic scrutiny of its members, who voice their opinion in accordance with the principle of equality: *“one member, one vote”*;
- Favor the economic participation of the members through the common ownership of capital and the means of production and by sharing a limited part of the profit, whose surplus will be invested according to the statutes of the cooperative;
- Be autonomous and independent from external influence;
- Provide ongoing formation, training and information for its members;
- Collaborate with other cooperatives also in terms of consortium;
- Have at heart the good of local communities.

By trend, in a cooperative, the workers are also members of the firm even if they may not be the only members; in some other cases, there are cooperatives where a limited number of employees are not members, even if the majority of them is and compose the governance of the enterprise.

This highlights distinguishing features of the work in a cooperative when compared to the traditional private or public firms:

- The employee shares, pro quota, the capital of his/her firm;
- The employee is owner – in an undivided way – of the means of production;
- The employee is part of the democratic process for the strategic choices and the management of his/her firm: there is no authority over him/her in this process;
- The employee, with his/her colleagues and cooperative’s members, share the risk of the firm, since his/her work and remuneration could legitimately drop in line with the fate of the firm;
- The employee, a member of the cooperative, expresses an extra and for free participation to social life, witnessing his/her values and civil options;
- The employee could, simultaneously, be client, furnisher and user of his/her firm;
- The employee, unlike the members of other capital oriented firms, accepts the principle that the profit is re-invested in the cooperative and in its social goals and cannot be pretended as a remuneration for his/her individual quota;
- The employee is involved in the care and mutual help of other members by the same social contract that has voluntarily tied him/her to the cooperative.

At first glance, it appears as the cooperative way is closer to an Association for social growth than to a firm. In fact, the bias that this form of business, according to Salvatori⁷,

⁷ Salvatori (2013).

is “an intermediate state on the way towards more developed structures (...), which will be implemented by reducing mutual aid and turning cooperative firms into rated firms”, is highly spread. This reasoning does not focus the matter since it ignores the crucial component of cooperatives, work: the fact that – by its structure – there is stable and rewarded work, organized in a productive and commercial way, differentiates cooperatives from mere voluntary Associations; on the contrary, the participative work, without any dependence from external, personal or material (such as profit) authority, distinguishes cooperatives from common shareholders firms. If it is true that the present crisis is the outcome of the unbridled, fiercely selective and de-regularized race of the strongest firms toward maximum profit in the shortest time, the cooperatives are undoubtable signs that business in a different and sustainable way is possible. In addition, if it is true that an organized, democratic and participative structure of work is the hallmark of cooperatives, then one can state that alternative economy can be fostered through cooperative work.

It might appear a utopia similar to the communitarian dreams of the pioneers of Rochdale, who – from the original Statute of their first cooperative shop – aimed to evolve into a communitarian Republic. However, an attentive scrutiny to the reality may help reconsidering such a point of view; there are down-to-earth elements to support the conviction that cooperative economy and work are already an alternative to the technonihilist model of development proper to capitalism, even if there is a long road ahead before this idea can be taken – culturally and politically – as a driving model for economic policies.

The specific resilience of the cooperative business model

In a time of crisis like the present one, the most emerging element – also from the economic perspective – is what many authors, among them Birchall and Ketilson⁸, define as “*the specific resilience of the model of cooperative business*”. European data for the period 2009-2013 – well analyzed by CECOP Report (2012)⁹ on cooperative model and resilience (economic flexibility and adaptability to the market) – show that generally the cooperative sector has economically suffered less of the shrinking economy. This is true in relation to the establishment of new firms, whose balance (number of opened firms minus closed firms) is positive, everywhere; this is true in relation to the aggregate value of production, which has plunged less than in similar, competitive shareholders firms; this is true in relation to employment, which has grown in the cooperative sector, especially in areas like *intensive labor* and welfare services for public clients.

⁸ Birchall & Ketilson (2013).

⁹ CECOP (2012).

Resilience has to do with several factors and competitive features proper to cooperatives, which – following CECOP 2012 – can be summarized as follows:

Micro level (individual cooperative firm)

- Ability to mobilize the participation of its members – especially the employees – in support of the firm. The turnover of the employees is much less than in for profit firms.
- Ability to mobilize the larger community in support of the firm, especially when the cooperative is of social utility;

1. Medium level (mutual help among cooperatives)

- Establishment of intermediate structures geared to formation, consultancy and financial support, owned by the national and international cooperative movement;
- Handiness in developing consortiums, liaisons and horizontal groups among cooperatives for mutual support and maximization of individual resources.

2. Macro level

- Several cooperatives acting in different economic sectors are interconnected, awarding them the ability to diversify and to set policies against the current situation;
- In many countries, mandatory schemes impose that the profit not to be distributed; the availability of not bank-based, financial means (i.e. mandatory indivisible reserves within the cooperative movement and similar financial instruments); quota of public services for the social cooperatives; regulation of minimum wages and work policies.

It is easy to realize that in many aspects the role of work and of the workers is crucial. Particularly, it must be pointed out that – given these features – resiliency does not stem only from the productive function of the worker, his/her skills and efficiency, but also from his/her corporate citizenship. A member worker finds his/her interest in participating to the activity of the firm not only for the expected remuneration but also for the possibility to express, in the wider social environment, his/her power; his/her individual sensitivity; his/her skills other than the professional ones. He/she is “recognized” in the cooperative as a person in the full sense, even when his/her duties do not have intellectual qualification or high technical specialization. This is not a common opportunity in an ordinary techno-nihilist firm and turns into a motivating factor for the employees to share, also economically, their personal capabilities, their civic and social resources and links that, otherwise, would be confined in the private sphere and would not be used productively. It is not a case that two

of the most influencing theorists of the corporate capitalism, Porter and Kramer¹⁰, have discovered motivation and sharing being the pillars of *shared value*, and have proposed to the whole business world this theory as the sole possibility for the sustainability of capitalistic corporates in the next future. The cooperatives, without pretending exclusivity, have since decades been offering room for shared value all over the world, proposing a model that overcomes the traditional vision by which work and civil engagement are separate domains and envisioning the person at the center of the productive set up. Social Cooperatives, where a social aim is entailed in the same nature of the enterprise, are the most evident of the examples, but other cooperatives do not differ to this extent. Crisis – a time when, as stated by the German philosopher Frithjof Bergmann¹¹, “we’re burning violins to fuel steam machines” – can be a golden opportunity to realize these needs and capabilities and put them to work. The cooperative member worker – protagonist of the movement – becomes a privileged actor of change in the production line; in the consumption and in the civil citizenship hence promoting virtuous effects on both quality and productivity. Redistributing the work among the workers, far from being an anti-meritocratic utopia, is the goal to be pursued from downward in view of sustainable business. This is neither in obedience to any political indication nor to an external law, but as a tool to enhance the overall possibility of growth of the cooperative and of its economic and social success. If we consider social cooperatives as a valuable sector of the cooperative world – they are in great number in countries like Italy, France and Spain and their mandate is job inclusion, care and education for the weak sectors – the communitarian potential for social inclusion shines at its best. In countries like Italy, where a big gap exists between men and women in terms of professional opportunities, women account to 50% of the cooperatives’ employees and 25% of those in leadership are women, hence showing a different trend from ordinary for profit firms. All these factors contain the greatest expression of work as a resource and common good; it is necessary to lever on these points to understand and value the opportunity to create and maintain quality work, such as proposed by cooperatives, even beyond their typology.

In order for this to happen it is necessary to examine – prior to the conclusion – the main weak points and risks that cooperatives are challenged to face in today’s Europe, so as to point out sectors that might have the greatest opportunity for quality job creation through the cooperative model, values and methods.

¹⁰ Porter & Kramer (2011).

¹¹ Beck (1999).

Challenges, risks and opportunities in job creation through the cooperative model

Borzaga and Galera¹² well identify the main risks that an efficient cooperative model must face to turn into a popular, wide spread economic project, able to foster job creation. In their report “*promoting the understanding of cooperatives for a better world*” (presentation at the EURICSE European conference) they highlight the main hindrances to the cooperative development, of which some are internal and others external.

A first group of hindrances is of normative and regulatory nature. There are to be noted the strong limitations in cooperative legislation, whose norms, unlike those for corporates, vary considerably from country to country, a fragmented and complex scenario that complicates the internalization of cooperative processes and the establishment of homogeneous contexts, culturally and organizationally, to unify different countries. It is meaningful that the European Union, in the last decade, has focused its endeavors towards the cooperative world in the drafting (2003)¹³ and reviewing (2006)¹⁴ an important Rule, the Statute of European Cooperatives, a juridical tool at continental level which remains barely spread and implemented due to the cultural fragmentation and the necessary coping with singularities in the different countries. Similarly, as noted by Pezzini¹⁵, it is meaningful that the 2020 Plan of Business Action for the EU, whose task is promoting business and employment in Europe, does not consider cooperative business, with the sole exception of an opinion of the European Committee for Social and Economic Affairs¹⁶, and looks exclusively to the shareholders firms. Another important and negative sign is the fact that the Institutes for Cooperative Credit, whose specific ways of functioning, collecting funds and allocating capitals differ from traditional Banking Institutes, are not included in the European Banking Legislation as distinct entities, and are subjected to the norms of any other banking institute, with serious detriment. Employment at cooperative level does not receive, within the EU, any form of support, with the sole exception of de-taxation of disadvantaged workers in social cooperatives in some countries like Italy or France and Spain; on the contrary, in some, national legislation hinders its development by setting limits to the cooperative job creation within some sectors of economy or by imposing rigid work contracts, difficult to sustain in case of crisis. In this sense, however, it is a positive fact that the European Commission, receiving the participants’ declaration following the

12 Borzaga & Galera (2012).

13 European Council (2003).

14 European Parliament and Council (2006).

15 Pezzini (2014).

16 European Committee for Social and Economic Affairs (2012).

recent event “*Social Entrepreneurs: have your say!*” (Strasbourg, January 16-17, 2014)¹⁷, has given renewed attention to the role that cooperatives and their members can and must play in the development of social entrepreneurship; the European Commission has gone on stating that the adoption of new contractual procedures in line with the Directive approved by the European Parliament in the same days may turn the cooperatives into active actors. Such an orientation could help in handling the hindrances that still exist in the inadequate legislation of national and international markets where cooperatives operate, especially in the sectors of public services, networking, credit and services of public utility. These are vital domains for the growth of cooperatives, where their business model can prove to be winning for its structural leaning to maximizing common goods¹⁸. The same policies of support to cooperatives, presently very diversified and contradictory in the various countries, could find a coherent harmonization in view of the promotion of the cooperative system for public scopes through public support to cooperative entrepreneurs.

A second group of internal hindrances has to do with governance and the internal administration of cooperatives, often out of date and inadequate to meet the rapid changes of markets and communitarian needs. International surveys¹⁹ on sizeable and successful cooperatives (like the Spanish *Mondragon* and the Finnish *Banks of Cooperative Credit*) highlight that innovation of governance and productive processes will allow adaptation to structural changes; economic prosperity without detriment to the democratic and participatory administration, capable of constant dialogue with local communities. In this sense, the member workers are mostly challenged. Today, like at the beginning of the cooperative movement, they are called to exercise their capabilities in the cooperative firms and in the public goods, in order to draft and practice new internal governance from which to draw elements to revitalize the jaded political European institutions.

In their 2013 *Blueprint* for the International Alliance of Cooperatives, Mills and Davies²⁰ point out five challenges to effectively face critical nodes and hindrances against the cooperative model and raise it to the levels of productive and political dignity of the business model “shareholders driven”:

- To raise at higher level members’ participation and collective governance, as a paradigm and way to accompany the growth of new democratic and representative ways in the civil society;
- To place the cooperative world as a model of sustainability, showing this specific ability as the main advantage of cooperative firms in today’s world;

17 European Commission (2014).

18 See Nobel prize winner E. Ostrom (2012).

19 Jones & Kalmi (2012).

20 Mills & Davies (2013).

- To build a “cooperative message” to be understood by all, safeguarding cooperative identity, values and principles;
- To ensure legislation in favor of the rise of cooperatives in all the countries;
- To ensure accessibility to funds for the cooperative world.

The role of the workers in any of these challenges is vital, since in each of them there is a chance to portray cooperative work as qualitatively strong and valuable, both for the remuneration and its durability on the medium or long run.

Conclusion

The work issue in the 21st century can effectively find a solution in the cooperative model. Workers, who are productive under the economic and civil domain, though weak from a personal and social profile, are certainly a central resource for sustainable economy, which the shared value paradigm proposes as a winning model to the firms in the future. The cooperative work shares the risk of entrepreneurship; however, this is within the context of links, relations and possibilities of civic expression of personality. This makes the risk not only bearable but also gratifying because it awards the workers the possibility to take up personal liabilities, cultural expression and direct participation to the choices of the firm and of the community, through their work. Today and with good reasons, supporting cooperative work can be considered a profitable and durable investment that marks economy and communitarian life with simultaneous and coordinate thrust towards sustainability, especially in sectors close to common goods like the use of the habitat, the utilization of natural resources and energy production, culture and society, the administration of services and infrastructures of public utility. Those who have already walked this road, even in this time of crisis, have found a refuge from some of its worst effects, especially in terms of employment and qualitative production. None owns globally valid and repeatable recipes to successfully walk this road, but the crisis has shown that the frontier for sustainable growth passes through the re-activation of the community's energy in view of common goals and aims; participated and administered from the larger society, beyond the political impositions and the multinational, monopolistic power. Therefore, there will be sustainable growth only when it will be open not only to economic parameters but also to the anthropological ones and to the useful and productive sharing of resources.

Cooperative work has these goals in its purview since at least two centuries. It is necessary to allow cooperative work to fit into 21st century's needs and it will not cease to do so, today!²¹

21 Special thanks to Br. Luca Perletti, M.I., for the precious help in the construction of this paper.

Bibliography

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE (2013): Note e commenti, n° 6.

BECK, H. (1999): *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft*. Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main.

BIRCHALL, JOHNSTON & KETILSON, LOU HAMMOND (2009): *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*. International Labour Organization, Geneva. In: URL http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_108416/lang--en/index.htm (13-02-2014).

BIRCHALL, JOHNSTON (2013): *Resilience in a downturn: The Power of financial cooperatives*. International Labour Organization, Geneva. In: URL http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_207768.pdf (13-02-2014).

COOPERATIVES EUROPE: Are you cooperative? In: URL <http://coopseurope.coop/sites/default/files/Flyer%20Cooperatives%20Europe.pdf> (11-02-2014).

COOPERATIVES EUROPE (2013): *Annual Report May 2012 – April 2013*. In: URL <http://coopseurope.coop/sites/default/files/2013%20ACTIVITY%20REPORT%20FINAL%20DOCUMENT%20.pdf>.

BORZAGA, CARLO & GALERA, GIULIA (2012): *Promoting the Understanding of Cooperatives for a Better World*. EURICSE, Trento. In: URL http://euricse.eu/sites/euricse.eu/files/db_uploads/documents/1348242323_n2208_0.pdf (13-02-2014). German version: http://euricse.eu/sites/euricse.eu/files/venice_german_final_0.pdf.

CECOP (2012): *The Resilience of the Cooperative Model*, CICOPA Europe, Brussels. In: URL http://www.cecop.coop/IMG/pdf/report_cecop_2012_en_web.pdf (13-02-2014).

COOP FR (2010): *Top 100 des Entreprises Coopératives et panorama sectoriel*. In: URL www.entreprises.coop (12-02-2014).

DESROCHE, HENRI (1976): *Le Projet coopératif*. Les Éditions Ouvrières, Paris.

EUM, HYUNGSIK & DOVGAN, DIANA & TERRASI, ELISA (2012): *The Consequences of the Global Crisis and the Resilience of Cooperatives*. In: CECOP (2012): *The Resilience of the Cooperative Model*, CICOPA Europe, Brussels. In: URL http://www.cecop.coop/IMG/pdf/report_cecop_2012_en_web.pdf (13-02-2014).

EUROPEAN COMMISSION (2011): *Social Business Initiative. Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*. COM(2011) 682 final, Brussels. In: URL <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:EN:PDF> (13.02-2014).

EUROPEAN COMMISSION (2013): *Entrepreneurship 2020 Action Plan. Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*. COM(2012) 795 final, Brussels. In: URL <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:EN:PDF> (13-02-2014).

EUROPEAN COMMISSION (2013A): Social Economy and Social Entrepreneurship. Social Guide Volume 4. Publication Office of the European Union, Luxembourg.

EUROPEAN COMMISSION (2014): Social Entrepreneurs: Have Your Say! Final Declaration, Strasbourg. In: URL http://ec.europa.eu/internal_market/conferences/2014/0116-social-entrepreneurs/docs/strasbourg-declaration_en.pdf (13-02-2014).

EUROPEAN COUNCIL (2003): Council Regulation (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE). In: URL <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:207:0001:0001:EN:PDF> (13-02-2014).

EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE (2012): Cooperatives and Restructuring. In: URL <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.19704> (13-02-2014).

EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL (2006): DIRECTIVE 2006/43/EC of 17 May 2006 on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts, amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC and repealing Council Directive 84/253/EEC.

ICA – INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE (2013): International Co-operative Alliance Annual Report and Accounts 2012. In: URL http://ica.coop/sites/default/files/media_items/ICA%20Annual%20Report%20and%20Accounts%202012.pdf.

ICA – INTERNATIONAL COOPERATIVE ALLIANCE (2013): Facts and Figures about cooperatives. In: URL <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-facts-figures> (12-02-2014).

JONES, DEREK C. & KALMI, PANU (2012): Economies of Scale Versus Participation: a Co-operative Dilemma? Paper presented at the Euricse conference in Venice, unpublished.

MAGATTI, MAURO (2009): *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecnonichilista*. Feltrinelli, Milano.

MAGATTI, MAURO (2012): *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*. Feltrinelli, Milano.

MILLS, CLIFF & DAVIES, WILL (2013): *Blueprint for a Co-operative Decade*. ICA – Centre for Mutual and Employee-owned Business, University of Oxford. In: URL http://ica.coop/sites/default/files/media_items/ICA%20Blueprint%20-%20Final%20-%20Feb%2013%20EN.pdf (13-02-2014).

OLSTROM, ELINOR (2012): *The Commons Economy*. Annual Memorial Lecture in honour of Frederick Von Hayek. Institute of Economic Affairs, Los Angeles, 29-03-2012.

PEZZINI, ENZO (2014): *Cooperative: una risorsa sempre attuale*. In: *Aggiornamenti Sociali*, anno 65, n. 02/2014, Fondazione Culturale San Fedele, Milano.

PORTER, MICHAEL E. & KRAMER, MARK R. (2011): *Creating Shared Value*. In: *Harvard Business Review* January-February 2011, Harvard.

SALVATORI, GIANLUCA (2013): Economia cooperativa: un approccio innovativo alla sostenibilità. EURICSE Working Paper n. 49, Trento. In: URL <http://www.euricse.eu/it/node/2311> (13-02-2014).

UN General Assembly (2011): United Nations Launches 2012 International Year of Cooperatives. GA/11164, 31 October 2011. In: URL <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11164.doc.htm> (19-02-2014).

Employabilité et gestion des transitions personnelles et professionnelles : de l'injonction au partage

BERNARD GAZIER

Introduction

Le passage de l'objectif de protection de l'emploi à celui de protection de l'employabilité est souvent considéré comme une évolution majeure des politiques de l'emploi d'aujourd'hui. Il condense toutefois une ambivalence remarquable. D'un côté, au-delà de l'emploi, la sécurisation d'itinéraires diversifiés, respectant la variété des choix et expériences personnels tout au long de la vie. Un nouveau droit apparaît : le droit à effectuer des transitions professionnelles et personnelles au cours de sa carrière. D'un autre côté, cette avancée va de pair avec le sentiment d'un recul, voire, dans le contexte du chômage de masse et de la précarité, d'abandon de l'objectif du plein emploi et de report sur les individus du soin de trouver un emploi. Apparaît et se développe une injonction de plus en plus pressante : être et rester employable, être en quelque sorte l'employeur de soi-même, savoir se valoriser en permanence sur le marché du travail. Les acteurs des services publics de l'emploi seraient conduits à accompagner voire renforcer cette pression permanente et indue mise sur tout un chacun.

Pour discuter de cette ambivalence, la présente contribution va procéder en deux temps. Il s'agira tout d'abord de préciser le sens de l'idée d'employabilité (I), pour ensuite mettre en évidence la coexistence actuelle de quatre agendas différents de politique économique et sociale en matière de réforme du marché du travail (II).

I. L'employabilité, du statique au dynamique et de l'individuel au collectif

Trois générations et sept versions de l'employabilité

Au moins sept versions successives de l'employabilité ont été développées, en trois vagues, au cours du XXe siècle, avec à chaque fois une définition, une traduction statistique, et

des conséquences opérationnelles. Une étude systématique dont nous reprenons les grands résultats¹ s'est attachée à distinguer ces différentes versions.

Une première version (E1) utilisée au Royaume-Uni et aux Etats-Unis autour des années 1900 -1930. Elle reprend simplement la vieille distinction entre valides et invalides. On peut la nommer « *employabilité dichotomique* ».

Les versions modernes de la notion ont commencé dans une deuxième vague d'usages et d'élaborations vers les années 1950 et 1960. Trois types très différents d'employabilité ont été identifiés et utilisés par les médecins, les travailleurs sociaux, les décideurs des politiques de l'emploi et les statisticiens.

Tout d'abord E2, que l'on peut qualifier d'« *employabilité médico-sociale* ». Principalement développée par des médecins et des praticiens de la réhabilitation, et destinée aux handicapés, cette version se fonde sur une échelle quantitative individuelle : la personne examinée peut être plus ou moins employable, selon ses notes, attribuées à une série d'items dont la somme constitue un test individuel d'employabilité : aptitudes visuelles, auditives, cardiaques, motrices... mais aussi capacité d'abstraction, de raisonnement, d'initiative. Parmi les déficiences physiques et/ou mentales identifiées, les praticiens sélectionnent celles sur lesquelles il est possible d'intervenir de manière curative ou compensatoire, et en déduisent un programme d'action.

Cette version a été presque immédiatement doublée par une seconde, plus générale et principalement destinée aux chômeurs en difficulté. Elle consiste à introduire dans l'échelle, avec des pondérations diverses, de nouveaux items portant sur des handicaps non plus médicaux mais sociaux : sont notées alors des déficiences en matière de qualification, de mobilité, de présentation... Ainsi une personne ne disposant pas d'un permis de conduire, ou ayant un casier judiciaire ou un passé de consommateur de drogue peut être considérée comme ayant une faible employabilité. Cette employabilité E3 peut être qualifiée d'« *employabilité de politique de main-d'œuvre* ». Elle entend mesurer la distance entre les caractéristiques d'un individu et les impératifs de la production et de l'acceptabilité sur le marché du travail tels que les apprécient les travailleurs sociaux. Sur cette base ils peuvent intervenir en sélectionnant les items sur lesquels l'action est possible (par exemple des programmes de formation ou simplement des leçons de conduite automobile, voire des conseils d'habillement).

E2 et E3, surtout développées aux Etats-Unis, ont toutefois la limite de s'intéresser de manière strictement individuelle aux personnes que l'on souhaite rapprocher de l'emploi, et donc ici encore de prendre implicitement comme donnés l'état du marché du travail et les éventuels préjugés des employeurs.

¹ Gazier (éd.) (1999) et Gazier (2012).

Une troisième version, radicalement différente a été développée en France durant les années 1960, et part de processus collectifs. Il s'agit de E4, « *employabilité-flux* ». Elle se définit par la vitesse avec laquelle un groupe de chômeurs retrouve un emploi. Celle-ci peut être appréciée par la proportion, au sein d'un groupe donné de personnes sans emploi – par exemple les chômeurs âgés de plus de 50 ans – de celles et ceux qui sont au chômage depuis plus d'un an. Cette statistique d'inemployabilité (plus que d'employabilité) a l'intérêt de tout de suite relier la situation des chômeurs à celle du marché du travail (conjoncture plus ou moins bonne, sélectivité plus ou moins forte). Elle peut ensuite se décliner en désavantages relatifs de tel ou tel sous-groupe de chômeurs ou même de chômeurs individuels (une employabilité différentielle, retrouvant en tout ou partie des items d'E3).

Les versions E2 et E3 d'un côté, et E4 de l'autre, ont été développées séparément, E4 étant apparue en réaction contre les pratiques et représentations associées à E3².

Les années 1970 ont vu l'abandon, aux Etats-Unis, de E2 et E3, principalement parce que leur activisme à l'égard de la main-d'œuvre a semblé unilatéral à de nombreux décideurs (trouvant plus efficace par exemple de flexibiliser le marché du travail) et aussi parce que les scores obtenus dans les différents tests individuels d'employabilité se sont révélés prédire assez mal le succès d'un individu sur le marché du travail. Symétriquement et un peu plus tard, durant les années 1980, E4 est elle aussi entrée en crise, lorsqu'un chômage massif et durable s'est installé en Europe. En effet, l'indicateur, qui enregistre durablement la dégradation de l'employabilité des chômeurs, dépend directement de la croissance macroéconomique : il est donc démobilisateur. C'est pourquoi les statisticiens qui en France utilisaient cette définition ont fini par l'abandonner. Ils ont en fait renommé leur indicateur « difficultés de reclassement ».

Une troisième vague, durant les années 1980 et 1990, plus internationalisée, avec des contributions canadiennes notamment, a proposé trois nouvelles versions de l'employabilité, et ce sont celles-ci qui sont aujourd'hui utilisées.

Tout d'abord, une série de travaux américains ont développé dès la fin des années 1970 une définition statistique plus neutre et plus complète de l'employabilité : E5, que l'on peut qualifier « *employabilité – performance sur le marché du travail* ». Il s'agit, compte tenu d'informations statistiques disponibles sur les trajectoires d'emploi, de combiner pour un groupe ou un individu trois probabilités spécifiées pour un intervalle de temps : la probabilité d'obtenir un ou plusieurs emploi(s), la durée probable de ce (ces) emploi(s) en heures de travail, et le salaire horaire probable. Si l'on multiplie entre elles ces trois probabilités, on obtient un indicateur synthétique de l'aptitude d'une personne ou d'un groupe à extraire un revenu du marché du travail. Cette mesure a l'intérêt de ne pas focaliser l'attention sur

2 Ledrut (1966).

la seule probabilité de trouver du travail, et d'introduire deux mesures de la « qualité » de l'emploi (durée et salaire). Elle n'effectue aucune liaison entre des aptitudes individuelles, des situations collectives ou des actions de politique économique ou sociale, et le résultat sur le marché du travail. En ce sens elle est neutre et n'oriente l'action qu'indirectement et après coup : elle sert à l'évaluation rétrospective de tel ou tel programme d'intervention.

Il n'en va pas de même pour deux versions plus récentes apparues au début des années 1990, que l'on peut dénommer : E6 « *employabilité-initiative* » et E7 « *employabilité interactive* ».

La version E6 insiste sur la responsabilité individuelle et la capacité d'une personne à mobiliser autour de ses projets un processus d'accumulation de ressources personnelles. E6 peut donc se définir par la négociabilité de compétences individuelles cumulées, et se mesurer par l'ampleur du capital humain accumulé ou susceptible de l'être (connaissances et aptitudes productives mais aussi capacités d'apprentissage) et du capital social (taille et qualité du réseau de collaborations et d'appuis qu'une personne est susceptible de mobiliser). L'intérêt de cette version est sa dimension dynamique ; elle a cependant pour paradoxe de privilégier des caractéristiques individuelles qui sont proches d'un modèle entrepreneurial, la personne la plus employable étant celle qui peut extraire des revenus de ses connaissances et ses réseaux, soit en définitive celle qui crée des emplois, pour elle-même et pour les autres... Ce modèle n'a guère donné lieu à exploitation statistique, le capital social s'avérant difficile à conceptualiser et à mesurer. Les conséquences en termes de politiques à mener sont alors la promotion de l'apprentissage tout au long de la vie, l'amélioration de l'information en matière d'offres et de demandes d'emploi, la lutte contre la discrimination et contre toute restriction à la concurrence sur le marché du travail.

La dernière version E7 introduit explicitement la dimension interactive. Elle consiste à définir l'employabilité comme la capacité relative d'un individu à obtenir un emploi compte tenu de l'interaction entre ses caractéristiques individuelles et le marché du travail. La traduction statistique est alors un ensemble de « profils » statistiques qui vont lier des trajectoires individuelles de retour à l'emploi à deux ensembles de données, d'une part des caractéristiques personnelles et d'autre part un contexte défini par les tendances du marché du travail sur lequel se situe la personne considérée. Les conséquences opérationnelles de E7 sont l'« activation » des politiques de l'emploi, dans deux modalités différentes.

Une première est apparue aux Etats-Unis à la fin des années 1990, c'est le « profilage ». A partir d'un modèle économétrique étalonné sur les trajectoires de retour à l'emploi récemment observées, les chômeurs sont classés par ordre d'employabilité croissante. Ceux qui sont plus éloignés de l'emploi font l'objet de ciblage et de mesures renforcées. Ceux qui sont mieux classés reçoivent l'aide standard du Service Public de l'Emploi.

Cette rationalisation de la prise en charge et de l'« activation » des chômeurs s'est retrouvée diversement mise en œuvre dans de nombreux pays. Certains ont directement appliqué le modèle statistique, d'autres en ont fait un outil de diagnostic parmi d'autres et l'ont intégré dans une démarche négociée qui prend en compte les appréciations et les projets du chômeur et des agents des services de l'emploi. E7 peut ainsi se traduire par une seconde modalité plus ambitieuse, donnant lieu à des préconisations en termes d'aménagement des carrières et de développement de compétences, voire de création de positions temporaires ou durables dans les entreprises ou les organisations (Groupements d'Employeurs, entreprises d'insertion, etc.).

Observons pour finir qu'E6 et E7 peuvent, l'une et l'autre, conduire à une individualisation radicale du diagnostic d'employabilité. D'un côté (E6), l'accent est directement mis sur la responsabilité individuelle, au nom de la capacité d'initiative et d'adaptation des personnes. De l'autre (E7), le risque du « profilage » est, sous couvert d'objectivité, de déboucher sur une naturalisation de l'employabilité individuelle, même si elle est rapportée à un contexte du marché du travail.

Vers la construction collective de l'employabilité

Au-delà de l'interactif, des analyses et des évolutions récentes conduisent à mettre de plus en plus l'accent sur les dimensions collectives et socialement construites de l'employabilité.

Une étude sur les modalités et conséquences des licenciements collectifs dans l'U.E, publiée en 2013 par l'OCDE³, montre que ce sont le plus souvent les travailleurs dont les acquis cognitifs (capacité à lire, écrire, raisonner) sont les plus faibles qui sont licenciés. Au cours de la période de recherche d'emploi, leurs capacités cognitives déjà faibles vont s'atrophier encore davantage, conduisant très souvent à des itinéraires de relégation voire d'exclusion et de basculement dans la pauvreté. Double peine en quelque sorte.

On peut tirer de ce constat plusieurs conséquences importantes au regard de la compréhension de l'employabilité. Tout d'abord, celle-ci s'ancre directement dans l'expérience professionnelle antérieure des groupes concernés, elle est construite par l'expérience professionnelle vécue au sein des entreprises. La capacité de transition et de rebond des travailleurs⁴ est fonction du niveau et de la transférabilité de leurs compétences, qui dépendent d'abord des postes occupés. Un poste taylorisé où on répète les mêmes gestes sans prendre d'initiatives détruit progressivement l'employabilité de la personne qui l'occupe dès lors que la part de tels postes se réduit dans l'économie. A l'inverse, un poste

3 OCDE (2013), chapitre 4.

4 Korver & Schmid (2012).

développant la flexibilité fonctionnelle et les capacités de raisonnement et d'initiative de travailleurs compétents, génère une forte employabilité.

Ensuite, les modalités mêmes du tri des travailleurs licenciés agissent souvent comme un signal d'employabilité : l'entreprise en difficulté se débarrassant des moins productifs et des moins adaptables de ses collaborateurs. « Signalés » comme faiblement employables, ceux-ci peuvent alors se décourager et renoncer à engager des démarches de réorientation et de reclassement, démarches pour lesquelles leur base initiale de compétences est du reste trop faible.

A l'opposé de tels cercles vicieux de destruction de l'employabilité, nombreuses sont les pratiques qui visent à former de manière intensive et crédible des travailleurs, tout en les remobilisant. La construction collective de l'employabilité peut ainsi s'inscrire dans un cadre plus vaste, qui comprend notamment l'essor du dialogue social territorial et de la « Gestion prévisionnelle des emplois » effectuée au niveau de collectivités telles que les régions et les bassins d'emploi. Par exemple, des écoles d'apprentissage sont organisées et cofinancées par des collectivités locales et une grande firme, afin que leurs élèves trouvent des emplois dans les réseaux des sous-traitants. Il s'agit alors de co-construire leurs compétences en balisant leurs itinéraires.

Toutefois ces pratiques négociées ne créent pas d'emplois par elles-mêmes et ne disent rien de la qualité des emplois éventuellement retrouvés. Il est maintenant avéré que les emplois proposés par les sous-traitants sont la plupart du temps de qualité très inférieure à ceux que proposent leurs donneurs d'ordre. Ne retrouvons-nous pas ici l'injonction d'employabilité plaquée sur les personnes, poussées par les politiques publiques à accepter tout emploi quel qu'il soit ?

II. De la « flexicurité » élargie au partage dynamique du travail et de l'emploi

Marché du travail : quatre agendas de réforme

Pour prendre un peu de recul face à de tels défis, il est utile de considérer comment les propositions visant depuis une dizaine d'années à moderniser ou réformer les marchés du travail ont été rationalisées dans quatre agendas de réforme qui se recouvrent partiellement mais que l'on peut utilement distinguer : la flexibilité sur le marché du travail, la promotion du « travail décent », la « flexicurité », et l'instauration de « Marchés Transitionnels du Travail ».

Promue au début du siècle par le FMI⁵, et avec des nuances par l'OCDE⁶, la logique de la flexibilisation a constitué l'agenda dominant avant la crise commencée en 2008, dans le contexte de l'interconnexion des marchés et de pressions en faveur de leur libéralisation. Idéalement, il s'agit d'instaurer les conditions de fonctionnement les plus souples sur les marchés, en permettant notamment un ajustement immédiat des prix. Si celui-ci n'est pas pleinement possible, comme c'est le cas sur les marchés du travail parce que la stabilité du salaire remplit de multiples fonctions et est prise dans un réseau de justifications politiques et sociales, alors l'agenda se reporte sur la flexibilité numérique externe : les entreprises doivent pouvoir se débarrasser aisément des salariés qu'elles jugent excédentaires ou insuffisamment productifs. Dans ce premier agenda, la flexibilité est reconnue comme un bien en soi parce qu'elle est perçue comme la condition d'un bon fonctionnement des marchés, celui-ci devant apporter la sécurité aux travailleurs par la multiplication des opportunités d'emplois au plus près de leurs aptitudes et de leurs besoins. La souplesse de marchés efficients est censée profiter à tout le monde, notamment aux chômeurs rapidement réintégrés. Mais la contrepartie, immédiate, est l'acceptation de davantage d'inégalités.

A l'opposé, l'agenda du « travail décent » promu par le Bureau International du Travail⁷ repose sur une série d'indicateurs et de priorités définis indépendamment des marchés du travail et de leurs exigences. Normes minimales de rémunération et de conditions de travail, de santé, de logement, d'alimentation en nourriture et en eau, d'accès à la démocratie participative et aux décisions politiques, possibilité d'être représenté par un syndicat... ces éléments font l'objet de multiples indicateurs spécialisés ou synthétiques et résument des priorités qui sont en quelque sorte en amont du marché du travail. On peut aisément relier cet agenda aux travaux plus théoriques de l'économiste indien Amartya Sen sur les « capacités » entendues comme réelles capacités d'agir compte tenu de ses propres ressources et limitations éventuelles⁸. Il trouve son terrain d'application privilégié dans les pays en voie de développement, où nombre de besoins élémentaires ne sont pas satisfaits et où le travail passe d'abord par des activités informelles et indépendantes. Dans les pays développés, la prévalence du salariat et du marché du travail conduit à insister sur les capacités réelles de toute personne à accéder à des consommations minimales et à défendre une série de droits dans l'entreprise.

Entre ces deux agendas clairement polarisés, on trouve deux agendas intermédiaires. Le premier est plus proche de la flexibilisation, c'est l'agenda de la « flexicurité ». Précisé

5 FMI (2004).

6 OCDE (2006).

7 ILO (1999).

8 Sen (2000).

juste avant la crise par les travaux menés sous l'impulsion de la Commission Européenne⁹, il consiste à prôner une flexibilisation sélective, négociée et compensée par des garanties explicites et collectivement organisées, rassemblées sous le mot de « sécurité ». L'agenda repose alors sur une reconfiguration d'une série de droits et de devoirs dont on recherche l'équilibre adapté aux défis et particularités nationales afin d'accroître la participation de tous et de toutes à l'emploi. Il suppose des négociations collectives et le rôle actif des partenaires sociaux, sous l'impulsion si nécessaire des pouvoirs publics, dans des configurations différentes selon les pays. L'archétype avant la crise a été le Danemark, avec des politiques publiques favorisant les mobilités externes aux entreprises.

Exploré depuis 1995 par un groupe de chercheurs européens, l'agenda des « Marchés Transitionnels du Travail » (MTT), auquel a été associé l'auteur de ces lignes¹⁰, se rapproche de celui des « capacités ». Il prend une distance supplémentaire avec l'impératif de flexibilité tout en maintenant une référence centrale à l'idée que les marchés doivent être organisés et adaptés dans le contexte actuel de la « globalisation ». En effet, la souplesse du marché du travail doit dans cette perspective provenir de la sécurité même dont bénéficient ses participants, parce qu'elle est obtenue par l'aménagement systématique et négocié des carrières professionnelles et personnelles. Il privilégie l'action sur les « transitions » que peuvent effectuer les travailleurs, soit au sein même de l'emploi, soit entre deux emplois. Le mot d'ordre principal est alors d'« équiper les gens pour le marché, et le marché pour les gens », en accroissant les droits et marges de manœuvre dont bénéficient les salariés comme les chômeurs. La conciliation entre travail et famille passe alors au premier plan, non pas pour atteindre un taux d'emploi le plus élevé possible, mais afin de promouvoir l'égalité entre les sexes et la qualité de l'emploi pour elles-mêmes.

La « flexicurité » dans la crise

Un des effets à court terme de la crise actuelle a été de déplacer le rapport de forces entre les quatre agendas. En effet, on a vu que l'agenda dominant avant celle-ci était celui de la flexibilité, éventuellement amendé par l'introduction d'une dose de « flexicurité », cependant que les deux autres agendas apparaissaient soit comme protestataire (c'est le cas des « capacités »), soit comme trop confidentiel (c'est le cas des MTT).

Pendant les deux premières années de la crise, l'agenda de la flexibilité a été clairement disqualifié. De très nombreux acteurs ont observé que ce sont des marchés très fortement déréglementés, qui n'avaient plus de barrières ni de contrôles : les marchés financiers, qui ont généré l'effondrement boursier de 2008. Ils en ont conclu que la promotion de la

⁹ Wilthagen (2007).

¹⁰ Schmid et Gazier (éds) (2002) et Gazier (2005).

flexibilité était dangereuse. S'est alors produit, dans le contexte des relances budgétaires en Europe, un ample mouvement de balancier, les priorités passant à l'autre pôle, celui du « travail décent », l'interrogation demeurant toutefois sur le type de relations économiques à développer pour préserver à la fois l'économie de marché et les bases élémentaires de la vie matérielle et sociale. Le rejet de la flexibilité a affecté par ricochet l'agenda de la « flexicurité », perçu comme un compromis trop favorable à la déréglementation. C'est ainsi que la Confédération Européenne des Syndicats a rejeté le terme lui-même en 2009.

Toutefois, le prolongement de la crise dans laquelle nous sommes encore à la date de rédaction de cet essai (février 2014) a fait revenir les pressions en faveur de la flexibilisation, pressions violemment accrues pour certains pays européens par la crise de l'endettement public à laquelle ils ont dû faire face. Il en est résulté une vague de réformes en 2010-2012 combinant austérité et déréglementation du marché du travail, notamment en Grèce, Espagne, Portugal et Italie.

Au bout du compte, l'agenda de la « flexicurité » est revenu sur le devant de la scène, apparaissant à nouveau comme un moindre mal. Toutefois c'est une version élargie de celle-ci qui s'est imposée, faisant passer au premier plan les ajustements internes aux entreprises et cessant de promouvoir les seules flexibilité et sécurité « externes ». Les arguments en faveur de cet élargissement étaient présents depuis longtemps, et ils se sont renforcés suite aux succès allemands via le recours massif, en 2008 et 2009, au chômage partiel et aux accords d'entreprises conclus au nom de la protection de l'emploi. Toutefois l'agenda de la « flexicurité » reste controversé.

Croissance ralentie et partage dynamique du travail et de l'emploi

En effet, à quoi bon préparer des candidats toujours meilleurs à l'emploi si la croissance n'est pas au rendez-vous ? Une arithmétique simple permet de poser le problème. Si le taux de croissance annuel du PIB ne dépasse pas 1 à 2 % par an, et c'est la perspective la meilleure que l'on puisse envisager pour l'Europe dans les années 2014 et suivantes, cette croissance ralentie est impuissante à créer de nouveaux postes de travail dès lors que la productivité du travail progresse au même rythme – ce qui est là aussi fortement probable dans les années qui viennent.

L'exemple allemand est désormais en évidence : avec un taux de chômage aux alentours de 5 %, et ses exceptionnelles performances en matière d'exportation et de concertation sociale, ce pays est souvent présenté comme le lieu d'un « miracle de l'emploi ». Mais si les statistiques de l'emploi font effectivement état de la création de 4 millions d'emplois supplémentaires entre 1994 et 2012, on oublie souvent de remarquer que le nombre d'heures travaillées ne s'est pas accru : il était de 58 milliards d'heures en 1994, et est toujours de 58 milliards d'heures en 2012 ! C'est donc principalement par un partage du travail que les

Allemands ont pu réduire leur taux de chômage, les emplois nouveaux étant massivement les « midi » et « mini » jobs à temps partiel, ceux-ci cumulant faible rémunération et protection sociale minimale. Cette stratégie de la multiplication de « petits boulots » est présente partout en Europe à des degrés divers. Est-elle la seule possible ?

Partage du travail : le terme reste tabou dans de nombreux pays, au premier rang desquels la France, qui a vécu de manière controversée et conflictuelle l'expérience du passage aux « 35 heures ». Il est possible ici de boucler la boucle, et de revenir, dans la perspective des MTT, à la gestion des transitions personnelles et professionnelles comme nouvel objet et nouvel impératif des politiques de l'emploi, qu'elles relèvent des entreprises ou des pouvoirs publics. En effet, les exigences de la concurrence mondiale doivent évidemment être prises au sérieux, il s'agit de construire les conditions d'une employabilité collective entendue comme la capacité à subsister et se développer dans la division internationale du travail. Il faut alors éviter les destructions collectives d'employabilité (cf. l'exemple des travailleurs victimes de licenciements), et promouvoir des collectifs de travail capables d'apprendre et de se redéployer. Autrement dit, le développement de l'employabilité est solidaire d'un partage collectif et dynamique du travail, assurant des revenus et des conditions de travail décentes à toutes et tous, permettant prioritairement aux travailleurs de conserver et d'accroître leurs qualifications au cours de leurs carrières.

Il ne peut alors s'agir de politiques d'« activation » conçues indépendamment de la qualité des emplois et de la variété des itinéraires. Un bon congé parental par exemple devrait combiner trois prestations : une période d'inactivité relativement courte consacrée à l'enfant, prise aussi bien par le père que par la mère, puis un retour à temps partiel, et enfin un bilan de compétences conduisant éventuellement à une remise à niveau via des formations. Il combine donc intimement « activation » et « dé-activation », développement des compétences et d'emplois de qualité.

On a vu par quels tâtonnements successifs se sont construites les politiques centrées sur l'employabilité. Cet apprentissage difficile n'est pas terminé, tant s'en faut. Loin des injonctions qui reviennent à la mise en concurrence de tous contre tous, le plein développement de l'employabilité suppose la solidarité et la cohérence de collectifs qu'il s'agit de remobiliser.

Bibliographie

FMI (2004) : World Economic Outlook. Advancing Structural Reforms, FMI, Washington.

GAZIER, BERNARD (ÉD.) (1999) : Employability, concepts and policies, Institute for Applied Socio-economics (IAS), Berlin.

GAZIER, BERNARD (2005) : Vers un nouveau modèle social, Flammarion, Paris.

GAZIER, BERNARD (2008) : Flexicurité et Marchés Transitionnels du Travail : esquisse d'une réflexion normative. In : Travail et Emploi. N° 113, p. 117-128.

GAZIER, BERNARD (2012) : Employabilité. In : BEVORT ANTOINE, JOBERT ANNETTE, LALLEMENT MICHEL & MIAS ARNAUD, (éds.), Dictionnaire du travail. PUF, Paris, p. 246-252.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1999) : Decent Work. ILO, Genève.

KORVER, TON & SCHMID GÜNTHER (2012) : Enhancing Transition Capacities and Sustainable Transitions. In : DE MUNCK JEAN, DIDRY CLAUDE, FERRERAS ISABELLE & JOBERT ANNETTE (éds) : Renewing Democratic Deliberation in Europe. The Challenge of Social and Civil Dialogue. Peter Lang, Berne, p. 23-56.

LEDROUT, RAYMOND (1966) : Sociologie du chômage. PUF, Paris.

OCDE (2006) : Perspectives de l'Emploi 2006. OCDE, Paris.

OCDE (2013) : Perspectives de l'Emploi 2013. OCDE, Paris.

SCHMID, GÜNTHER & GAZIER, BERNARD (DIR.) 2002 : The new dynamics of full employment. Social integration through Transitional Labour Markets. Edward Elgar, Cheltenham.

SEN, AMARTYA (2000) : Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté. Odile Jacob, Paris.

WILTHAGEN, TON (RAPPORTEUR) (2007) : Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones. Report by the European Expert Group on Flexicurity. CEE, Bruxelles.

Résumé

Le passage de la protection de l'emploi à celle de l'employabilité comme objectif des politiques publiques de l'emploi, recèle une forte ambivalence. D'un côté la promotion de nouveaux droits à effectuer des transitions personnelles et professionnelles, et de l'autre l'abandon apparent de l'objectif du plein emploi. Cette contribution vise à éclairer cette ambivalence, d'abord en précisant les divers sens de l'idée d'employabilité et ensuite en distinguant quatre agendas de réformes du marché du travail.

Statement of Catholic Church-Inspired Organizations Related to Decent Work and the Post-2015 Development Agenda

13. June 2013

As a contribution to the discussion of the post-2015 development framework, we, Catholic Church-inspired organizations¹ re-affirm that the most effective route out of poverty and the ongoing global economic crisis is closely linked to the promotion of decent work and support for adequate social protection. Therefore, we confidently affirm that “human work is a key, probably the essential key, to the whole social question, if we try to see that question really from the point of view of man's good.”²

We acknowledge the challenges confronting humankind living in a globalized world as it struggles to cope with limited resources, to develop and promote opportunities for sustainable livelihood, and to build peace.

We believe that poverty eradication is the responsibility of and requires concerted commitments from governments, employers and workers organizations, the private sector and civil society; commitments that are grounded in human dignity, human rights and responsibilities, and solidarity.

With long and widespread experience in the private sector as well as in practical programming and policy-making activity worldwide, from the grassroots to global levels, often in direct partnership with States, international organizations and other civil society organizations, we offer this paper as a contribution to the global reflection and discussion on the post-2015 Development Agenda.

1 This statement was prepared by a Working Group with representation from the following Catholic Church-inspired organizations: Caritas Internationalis, Kolping International/German Commission for Justice and Peace, World Movement of Christian Workers (MMTC-WMCW-WBCA), International Union of Christian Business Executives (UNIAPAC), International Coordination of Young Christian Workers (CIJOC – ICYCW), Pax Romana and its affiliated members (SIIAEC), International Catholic Migration Commission (ICMC), International Young Christian Workers (IYCW-JOCI), Permanent Mission of the Holy See to the UN and other International Organisation in Geneva, Pontifical Council of Justice and Peace.

2 Pope John Paul II, *Laborem Exercens*, Libreria Editrice Vaticana, 1981, http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens_en.html.

We call upon and support the international community in its efforts to renew the commitment of the entire human family to poverty eradication through the promotion of decent work, good quality jobs and social protection, for all workers in all sectors of the economy, including the informal economy. We express particular concern about the situation of young people and migrants who, despite being an important part of the solution to the economic crisis, face more acute and difficult challenges in this regard.

We support the International Labour Organization (ILO) effort to include the decent work agenda within the post-2015 framework, reflecting and animating the principles expressed in the ILO Declaration of Philadelphia (1944) which states that labour is not a commodity. Notably, this principle had already been articulated in 1931 in the Papal Encyclical *Quadragesimo Anno*³, which is an essential component of Social Doctrine of the Catholic Church.

Promoting work as a means of eradicating poverty should not be viewed as an issue that could be compromised. Jobs quantity cannot be detrimental to jobs quality; work must be decent. For work to be decent, it must be “work that expresses the essential dignity of every man and woman in the context of their particular society”.⁴

It is the duty and responsibility of all stakeholders involved in the world of work to cooperate toward achieving this goal with a true spirit of justice and fairness. When all stakeholders are engaged, this commitment is a source of hope.

However, in today’s globalised world the work is increasingly informal, precarious and unprotected. Neither employment goals nor profit margins – for employers, companies and economies – should be detrimental to working conditions. Human Beings are not “commodities”.

We call all policy-makers and enterprises, private and public, to consider the human dignity of workers, their talent, labour and families, enabling them to better fulfil their human vocation in their workplace.

3 “Labor... is not a mere commodity. On the contrary, the worker’s human dignity in it must be recognized. It therefore cannot be bought and sold like a commodity”. Pope Pius XI, *Quadragesimo anno*, no 83, 1931, http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html.

4 Pope Benedict XVI, *Caritas in Veritate*, 63, Libreria Editrice Vaticana, 2009, http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_en.html: Decent work is “work that is freely chosen, effectively associating workers, both men and women, with the development of their community; work that enables the worker to be respected and free from any form of discrimination; work that makes it possible for families to meet their needs and provide schooling for their children, without the children themselves being forced into labour; work that permits the workers to organize themselves freely, and to make their voices heard; work that leaves enough room for rediscovering one’s roots at a personal, familial and spiritual level; work that guarantees those who have retired a decent standard of living”.

We also call upon the international community to extend the four pillars of the (ILO) decent work agenda – employment, social protection, rights at work and social dialogue – to all workers, including those in the informal economy.

Extending social protection

All persons and organizations must assume their respective responsibilities in exercising needed actions to protect and advance to the common good. The extension of social protection is a fundamental means to accomplish solidarity within and across society. Social protection mechanisms are essential to eradicate poverty, as they protect workers and their families from risks of life, such as unemployment and illness.

Weak social protection systems⁵ need consolidation. Social protection floors as defined by the ILO recommendations⁶ are powerful tools to expand protection to cover all workers, families and communities. We urge that special attention be paid to decent work and social protection for youth and migrant workers.

Special concern for youth and employment

In today's world, young people, especially those living in rural areas and working in the informal economy, are facing difficulties in the world of work. The young generation is holding many professional skills. Many young people work without contracts, or with part time contracts and precarious salaries. A larger number of them is unemployed. "It is particularly painful when it especially affects young people, who after appropriate cultural, technical and professional preparation fail to find work, and see their sincere wish to work and their readiness to take on their own responsibility for the economic and social development of the community sadly frustrated." (Laborem Exercens #18). In addition, many young people pay very high fees for university education and vocational training, indebting themselves at a young age, yet jobs are not readily available.

5 "The current economic processes have led to a downsizing of social security systems as the price to be paid for seeking greater competitive advantage in the global market, with consequent grave danger for the rights of workers, for fundamental human rights and for the solidarity associated with the traditional forms of the social State. Systems of social security can lose the capacity to carry out their task, both in emerging countries and in those that were among the earliest to develop, as well as in poor countries" (Caritas in Veritate, p. 25).

6 Social protection floors are "defined sets of basic social security guarantees which secure protection aimed at preventing or alleviating poverty, vulnerability and social exclusion" (ILO Social Protection Floors Resolution, No 202, 2012).

Many of the new generation are losing hope for the future and thus risk the loss of fundamental values. “Many young people today seriously question whether life is something good, and have a hard time finding their way.”⁷

We call upon all governments, workers and employers organizations, as well as civil society organizations to work with youth movements and youth representatives to ensure a secure and meaningful future for the young generations. Young people should be ensured access to work and should enjoy decent working conditions and social protection, including when leaving schools and entering the labour force. A careful analysis and reform of education systems is to be carried out to ensure a smooth transition from school to work. Business leaders have an important responsibility to engage and accompany the younger generation in this transition.

Special concern for migrant workers and their families

In addition to being a right, migration is a natural human strategy to fight poverty. According to the ILO, 90% of today’s international migrants, many of whom are young, are workers or family members of migrants who have moved principally for economic reasons, i.e., to work. Migrant work and earnings make a substantial contribution to positive development and the reduction of poverty both in countries where migrants work as well as in their countries of origin. Migration, as a positive driving force for social development, is a critical challenge and has yet to be addressed adequately. However, many millions of migrants, moving within their regions or across continents, and including significant numbers of farmworkers and domestic workers whether documented or undocumented, are subjected to working conditions that are profoundly indecent.⁸

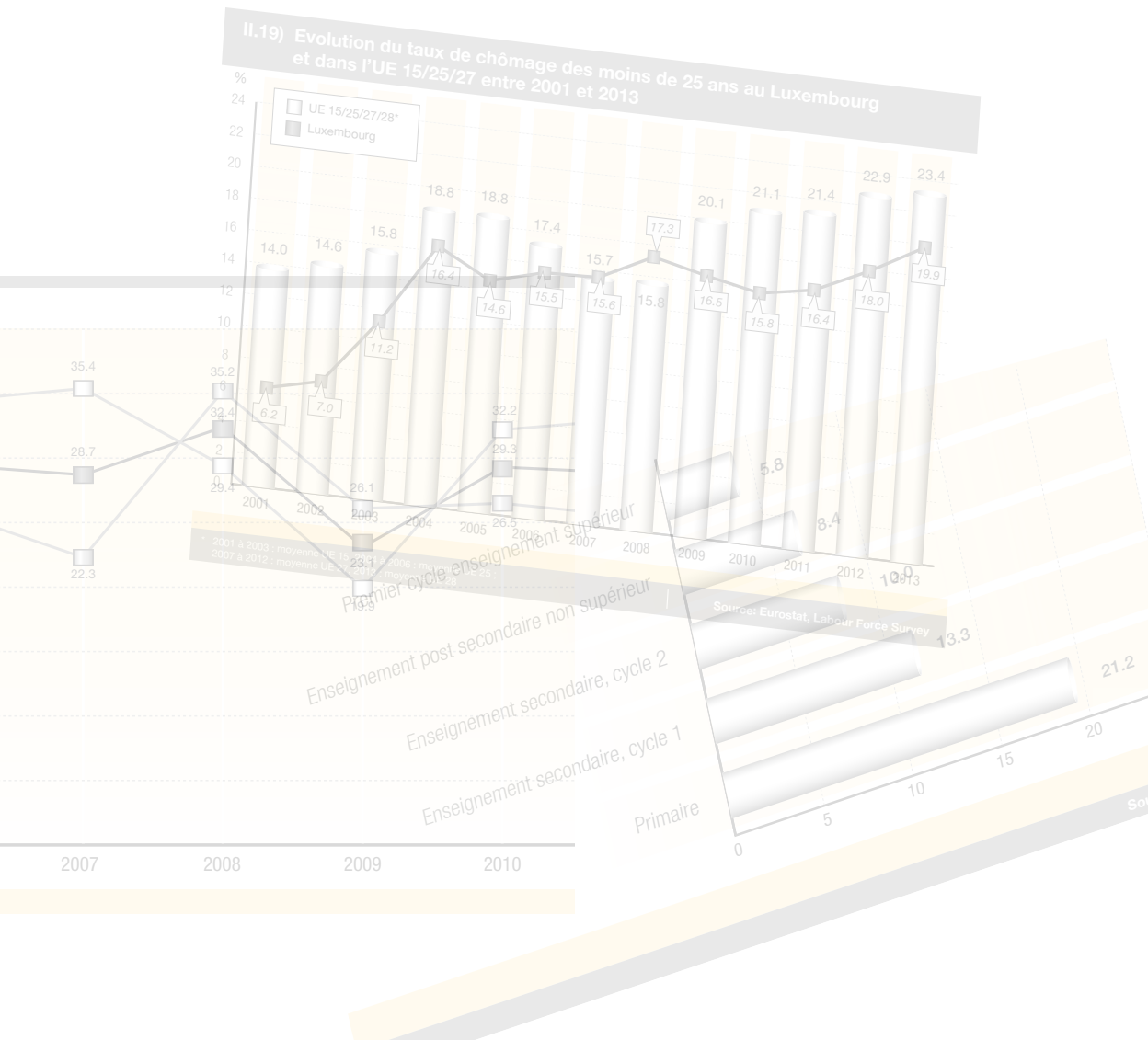
7 Pope Benedict XVI, Message for 28th World Youth Day 2013, 18 October 2012, Libreria Editrice Vaticana, http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/youth/documents/hf_ben-xvi_mes_20121018_youth_en.html.

8 “Institutions in host countries must keep careful watch to prevent the spread of the temptation to exploit foreign labourers, denying them the same rights enjoyed by nationals, rights that are to be guaranteed to all without discrimination. Regulating immigration according to criteria of equity and balance is one of the indispensable conditions for ensuring that immigrants are integrated into society with the guarantees required by recognition of their human dignity. Immigrants are to be received as persons and helped, together with their families, to become a part of societal life. In this context, the right of reuniting families should be respected and promoted. At the same time, conditions that foster increased work opportunities in people’s place of origin are to be promoted as much as possible”, from Pontifical Council for Justice and Peace, Compendium of the Social Doctrine of the Church, 2004, #298. http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc-en.html#Immigration%20and%20work.

We call upon governments, employers and workers organisations and civil society to work together to ensure that all migrant workers and their families benefit from the same rights and assume the same responsibilities in the country where they live as any other worker. Specific attention is to be paid to fundamental principles and rights at work as well as to the provision of adequate, fair, and portable social protection, at levels that conform to universal human rights and international labour standards. Failure to do so undermines labour markets, public health, social cohesion and public order. Social protection for migrants means better protection for peaceful living together in the entire society.

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 2014 une sélection de statistiques sur l'Administration de l'Emploi, l'emploi salarié selon la nationalité, les types d'emplois recherchés, la répartition de l'emploi salarié selon la branche d'activité et l'emploi à temps partiel.

Les données renvoient généralement à l'année 2012 (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 » agrégé censé représenter le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale a été calculé par Eurostat. Les personnes à risque de pauvreté monétaire sont les personnes dont le revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian après transferts sociaux. Les personnes en situation de privation matérielle 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 Etat 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 ayant suivi leur

scolarité au Luxembourg et ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent d'au moins 66 %. Pour ce qui est de la réduction du nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale le Luxembourg a enfin aussi émis un objectif chiffré en 2012, à savoir de réduire de 6.000 personnes d'ici 2020 le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale ; avant 2012 il était le seul pays des 27 qui n'en avait pas émis.

En ce qui concerne la Section II, les données illustrées nous proviennent du STATEC et 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 genre, l'activité, le type de ménage, le degré de formation, ainsi que la nationalité.

L'inégalité est encore illustrée à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

La situation sur le marché de l'emploi est notamment décrite à l'aide des indicateurs comme le taux d'emploi à durée indéterminée, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

Le taux de chômage est également décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le genre, le niveau de formation, le type de ménage, ou bien encore le niveau de formation scolaire.

En ce qui concerne la Section III, les données illustrées nous proviennent du STATEC, d'Eurostat et de l'Administration pour le Développement de l'Emploi.

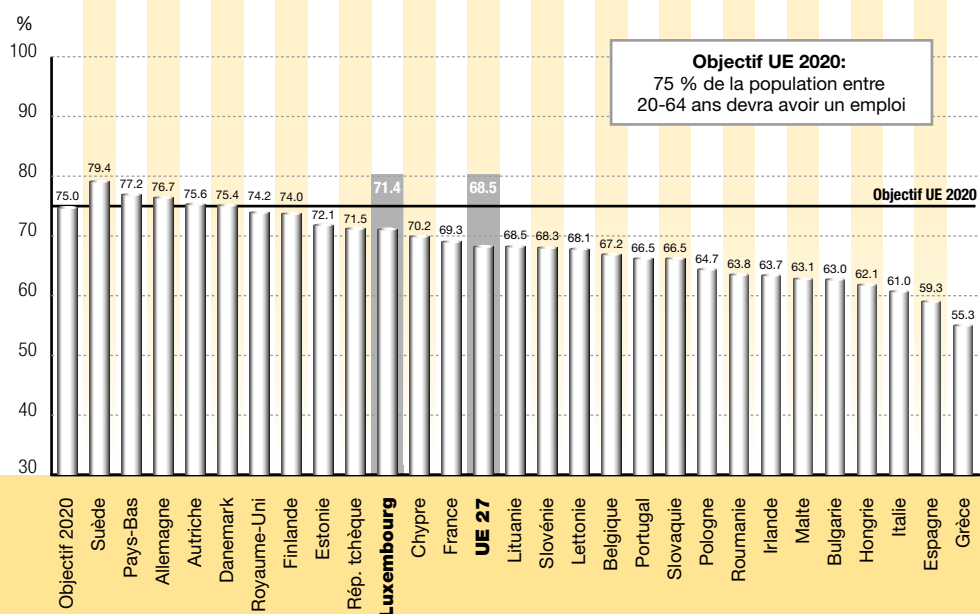
Ainsi, la comparaison entre l'évolution entre 2001 et 2012 des effectifs de l'ADEM affectés au service placement et le nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM permet de mettre en évidence que ces deux variables ne sont pas corrélées comme on pourrait s'y attendre. A cela vient s'ajouter la comparaison entre l'évolution entre 2003 et 2012 du nombre de postes vacants déclarés et le nombre de dossiers clôturés pour demandeurs d'emploi assignés par l'ADEM.

La comparaison entre l'évolution entre 1995 et 2013 du taux d'emploi salarié de nationalité étrangère au Luxembourg permet de montrer que le taux d'emploi des salariés frontaliers a augmenté fortement jusqu'en 2005 alors que les taux d'emploi des salariés résidents de nationalité étrangère UE ou hors UE sont quant à eux restés stables.

Les statistiques sur les types d'emploi recherchés ainsi que sur la répartition de l'emploi salarié selon la branche d'activité sont censées donner un aperçu historique de l'évolution de ces variables et montrent que des variations importantes dans les répartitions ne peuvent pas être observées.

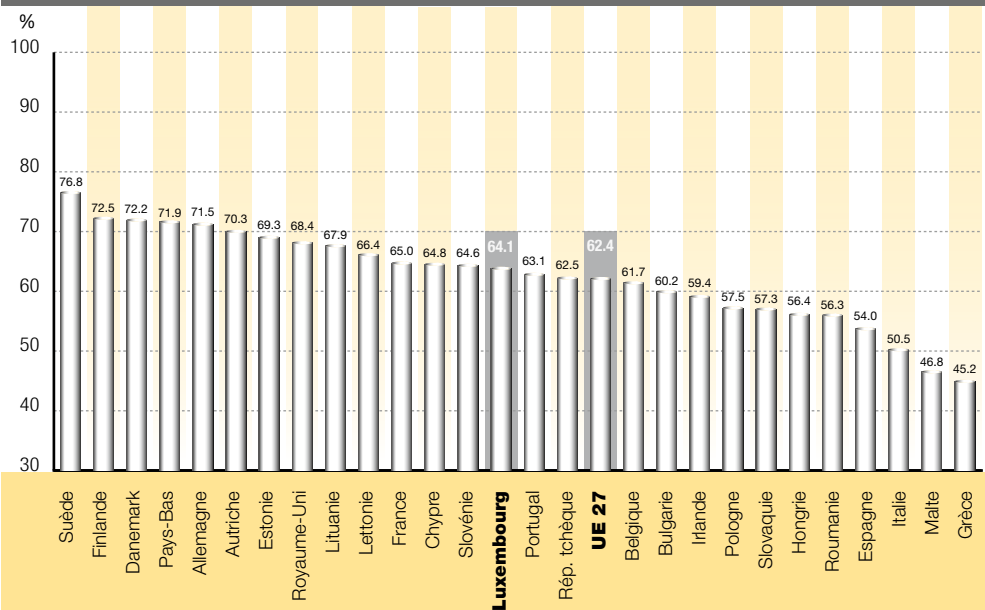
Enfin, l'évolution entre 1985 et 2012 de l'emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total montre que ce premier est relativement stable depuis 2005.

I.1.1) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2012 – Total



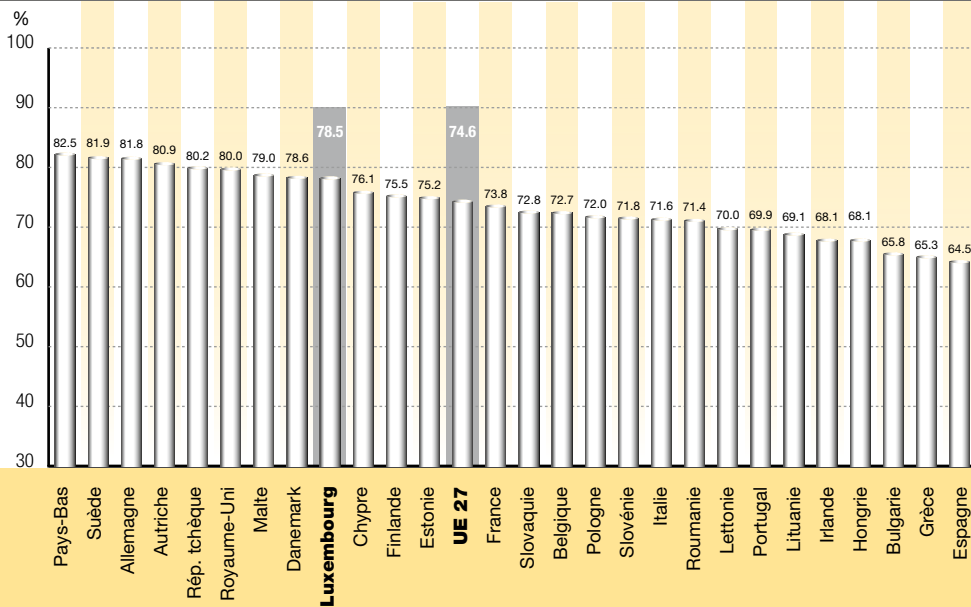
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.1.2) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2012 – Femmes



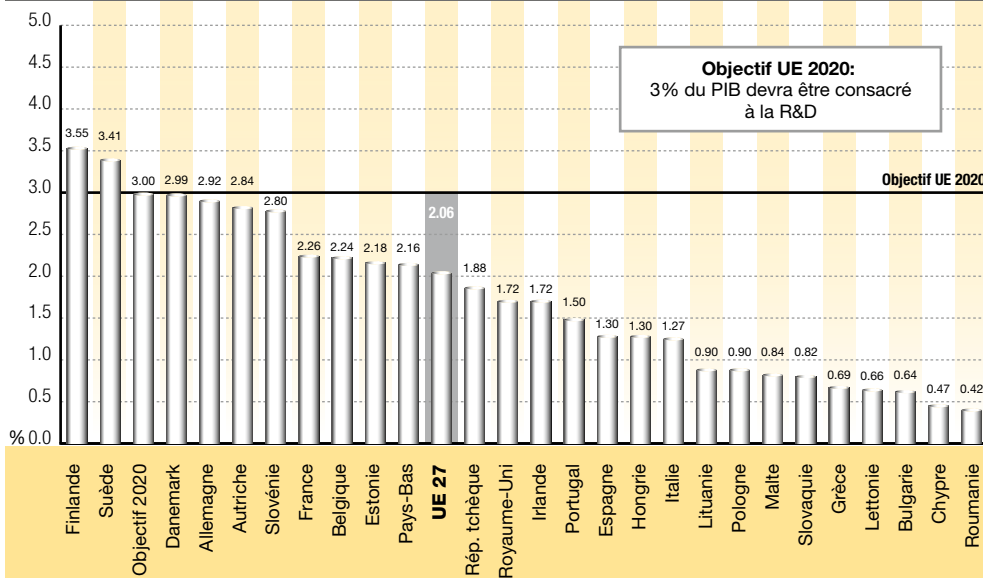
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

1.1.3) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2012 – Hommes



Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

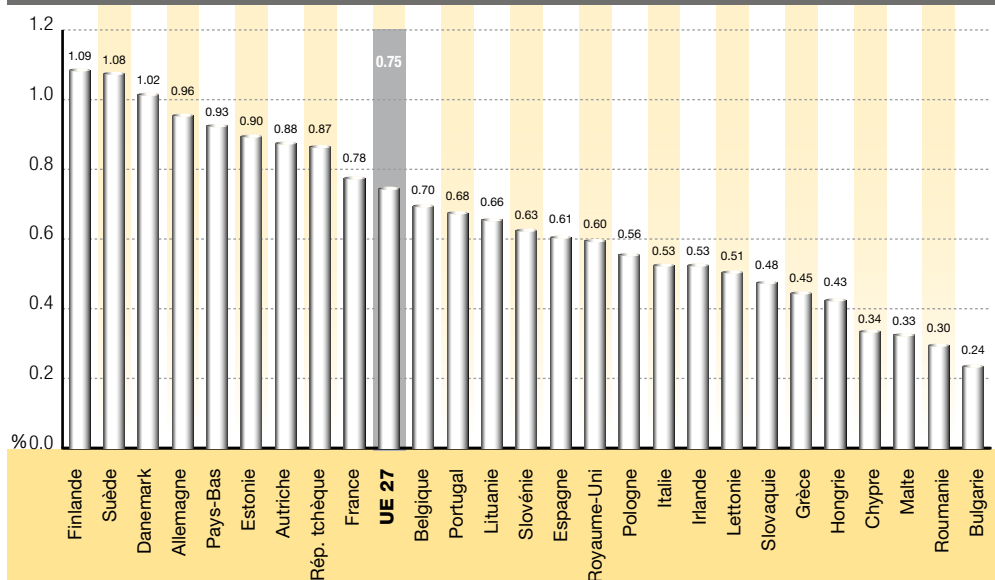
1.2.1) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2012 – Total



Pas de données disponibles sur le Luxembourg.

Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

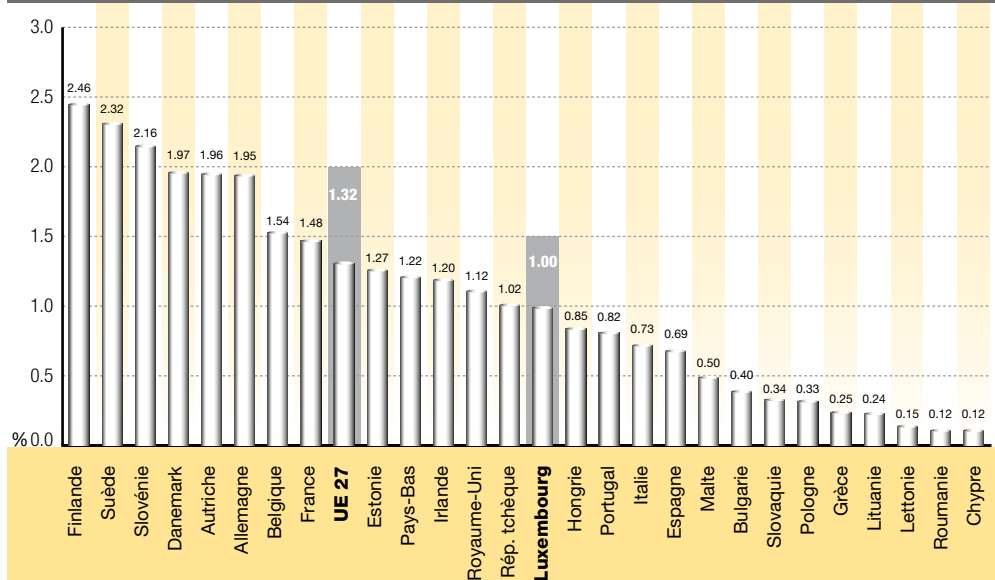
I.2.2) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2012 – Secteur public



Pas de données disponibles sur le Luxembourg.

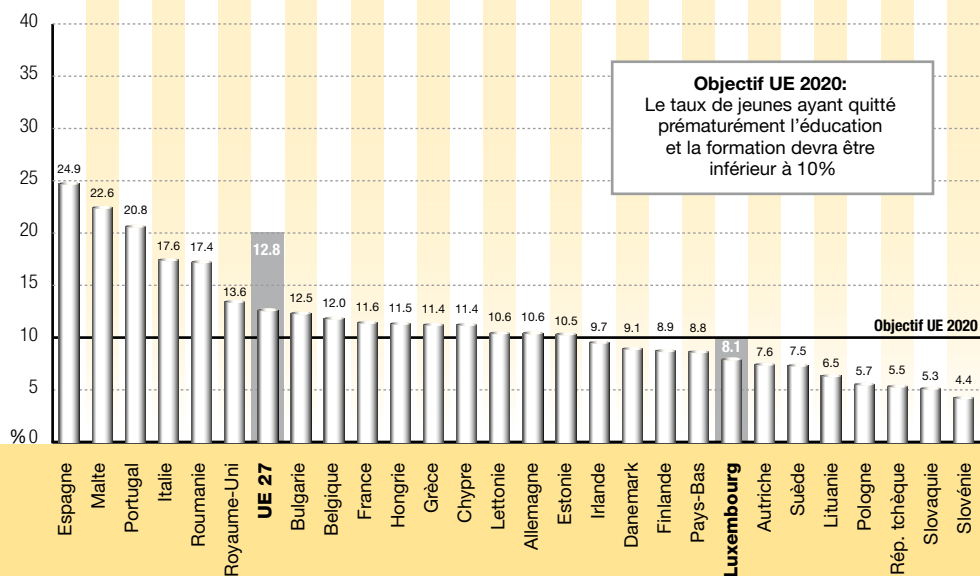
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.2.3) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2012 – Secteur privé



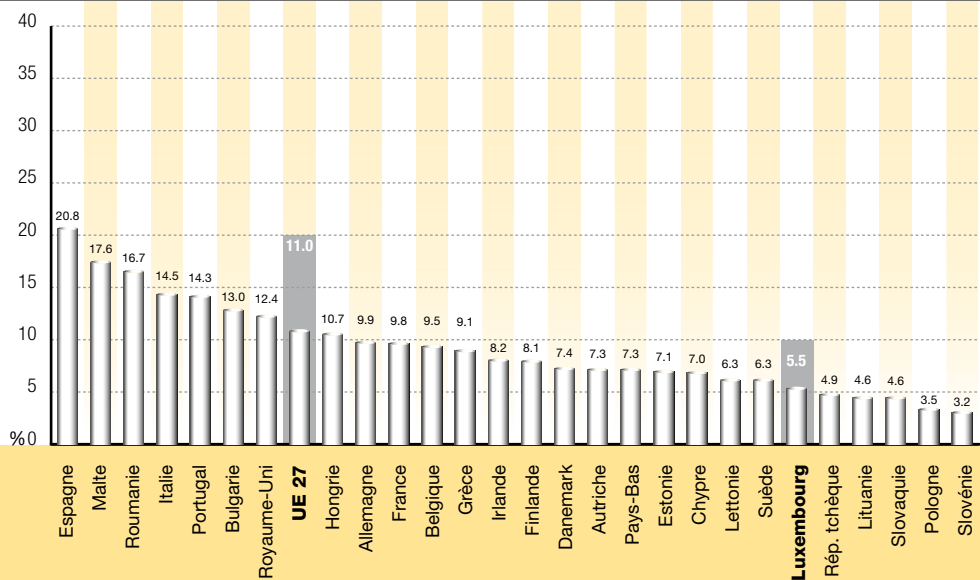
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.3.1) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE en 2012 – Total



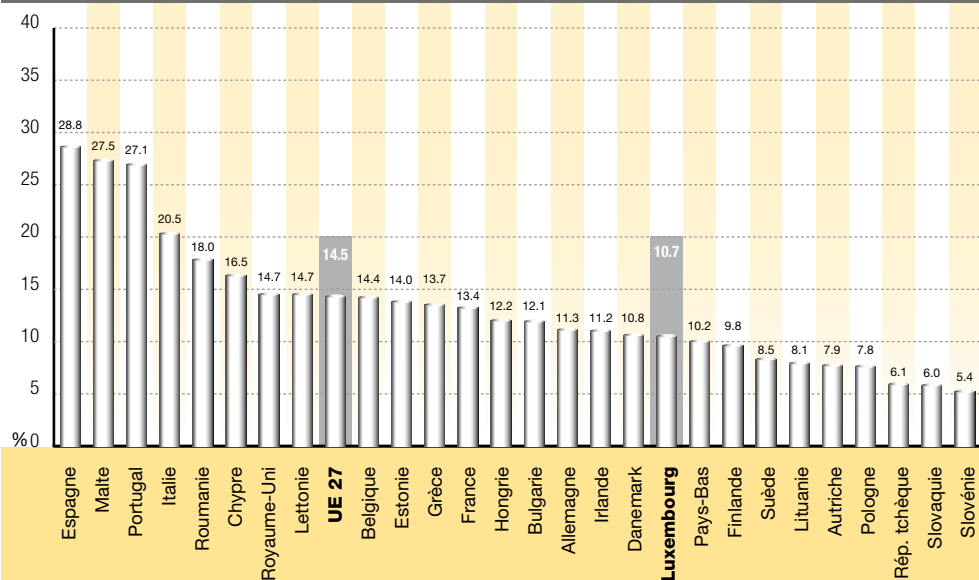
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.3.2) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE en 2012 – Femmes



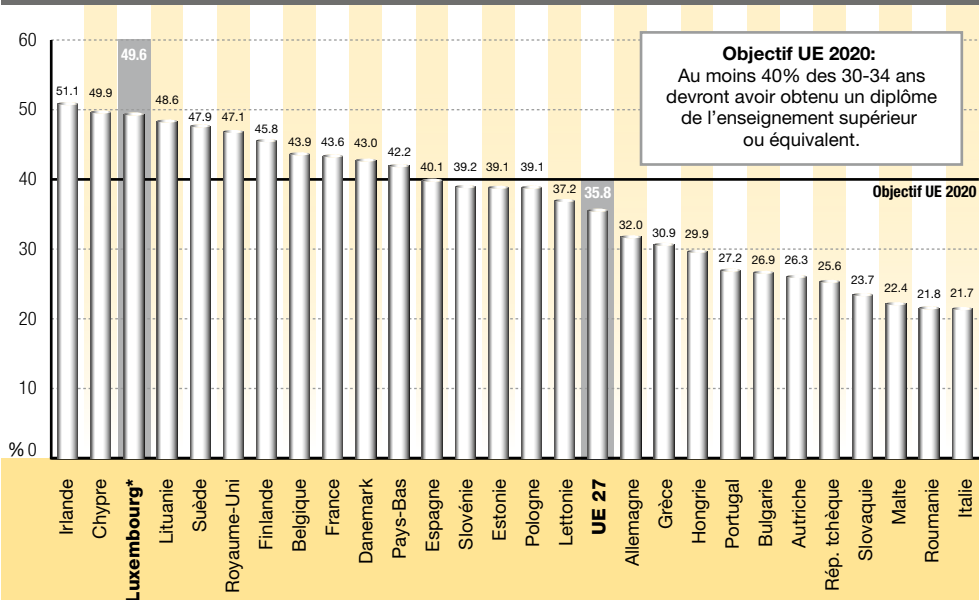
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.3.3) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE en 2012 – Hommes



Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

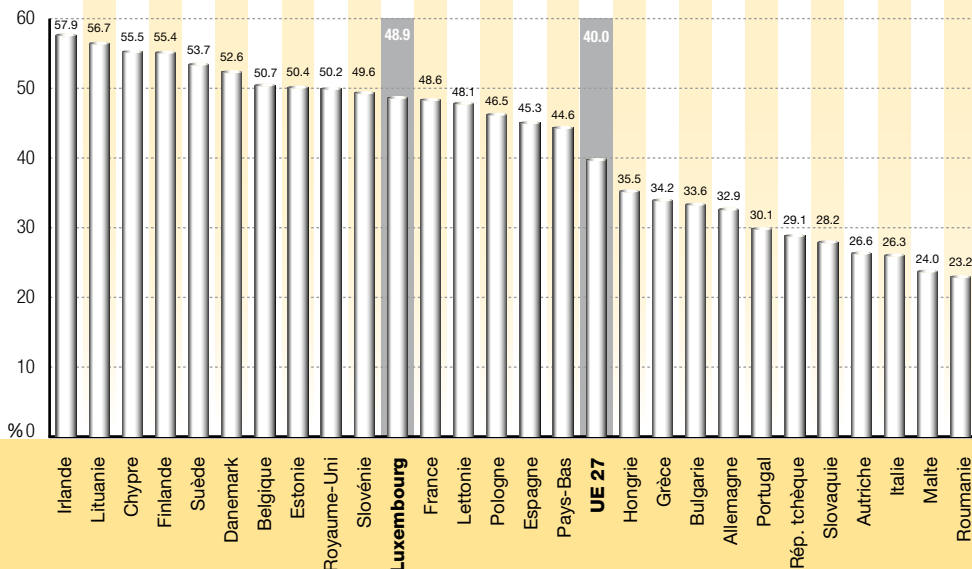
I.4.1) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2012 – Total



* Dans son plan national de réforme, le Luxembourg définit cet indicateur par rapport à la population résidente et non pas par rapport à la population active : il s'oriente actuellement autour des 30%.

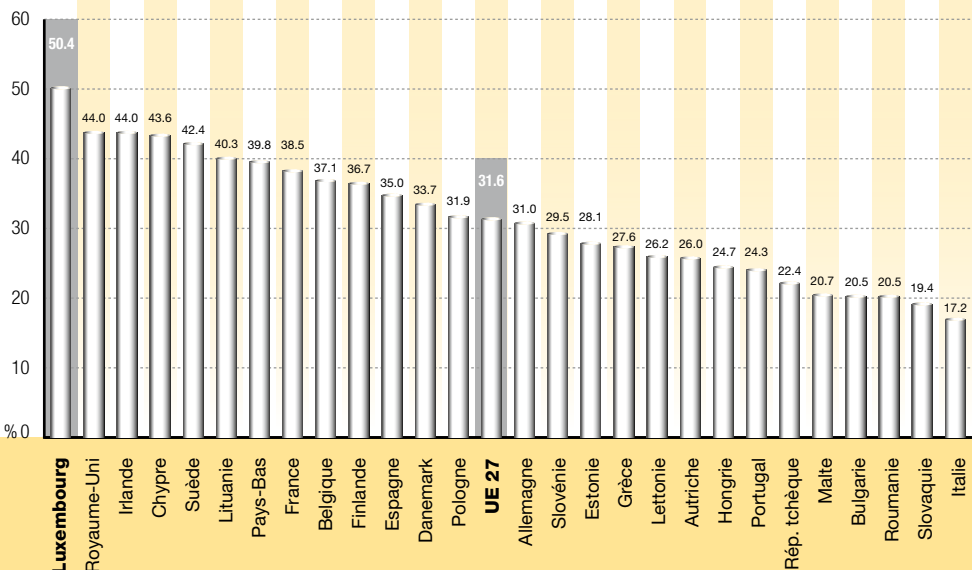
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

1.4.2) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2012 – Femmes



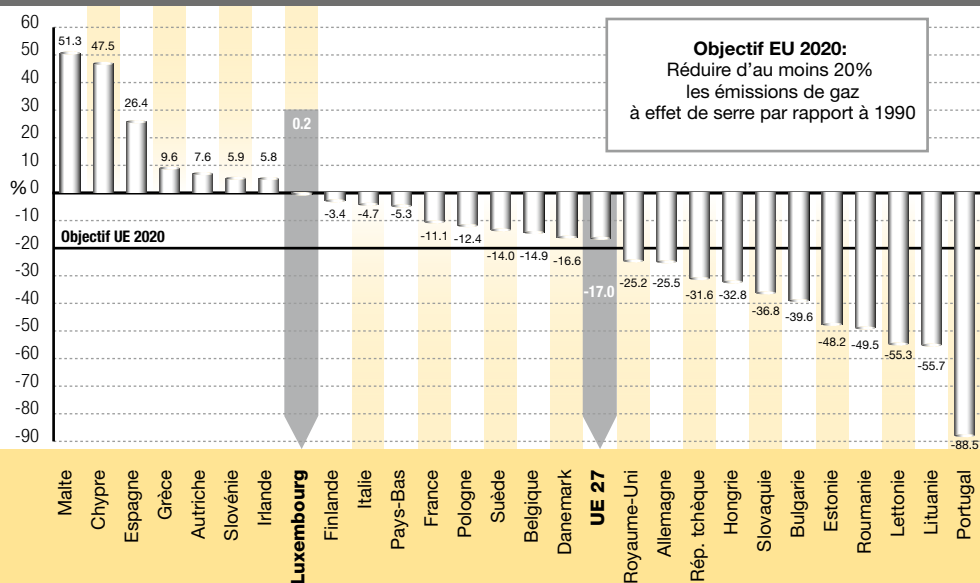
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

1.4.3) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2012 – Hommes



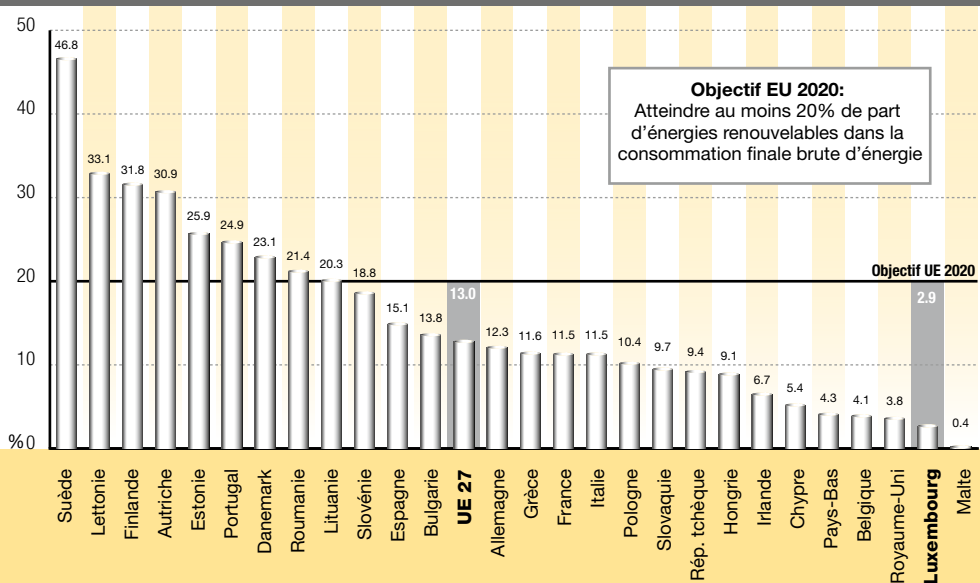
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.5) Réduction constatée en 2011 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990



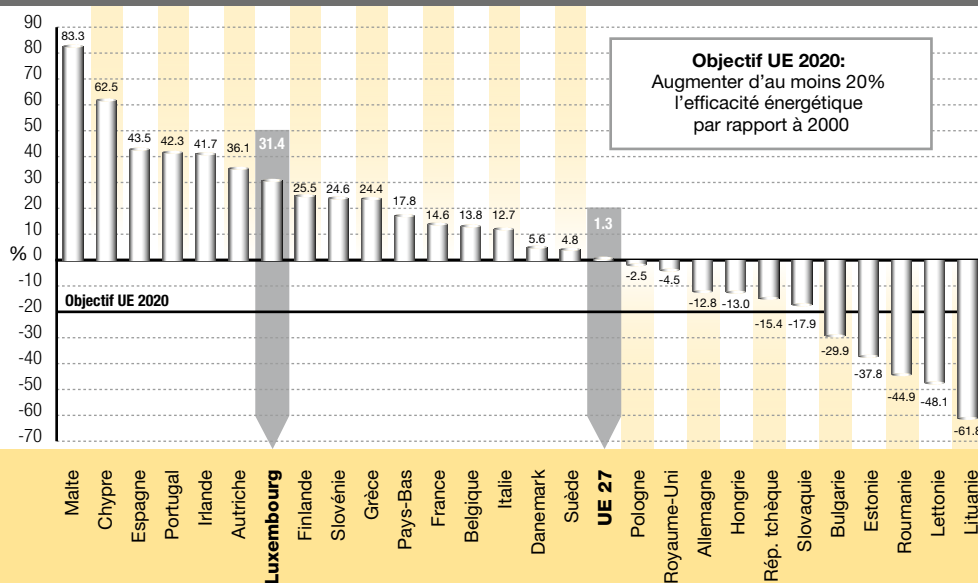
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.6) Part des sources d'énergie renouvelables dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2011



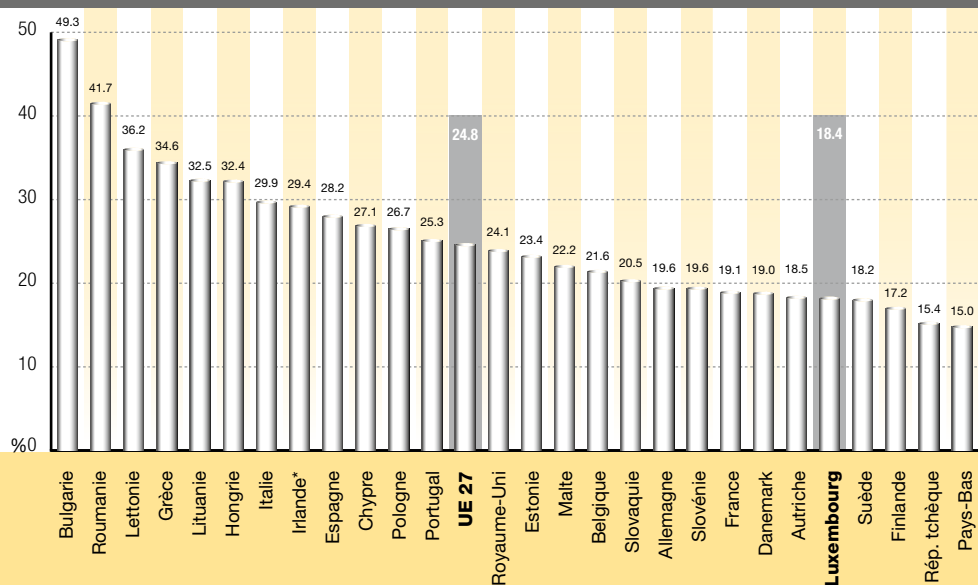
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.7) Economie en consommation d'énergie primaire dans l'UE 27 en 2011 par rapport à 1990



Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

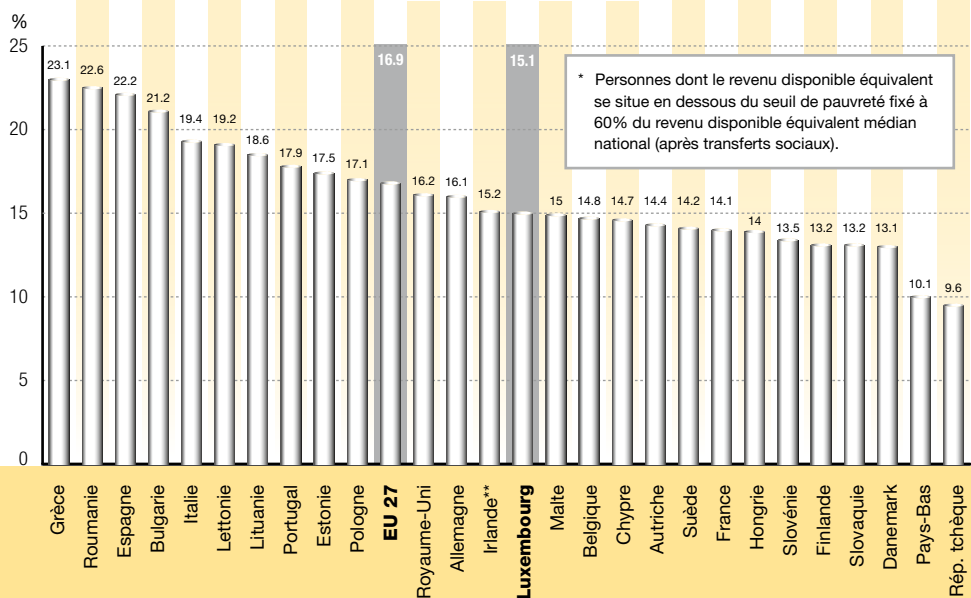
I.8) Taux de population à risque de pauvreté ou exclusion sociale dans l'UE 27 en 2012



* Le taux pour l'Irlande pour 2012 n'était pas encore disponible au moment de la publication.
Le taux affiché est celui pour 2011.

Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

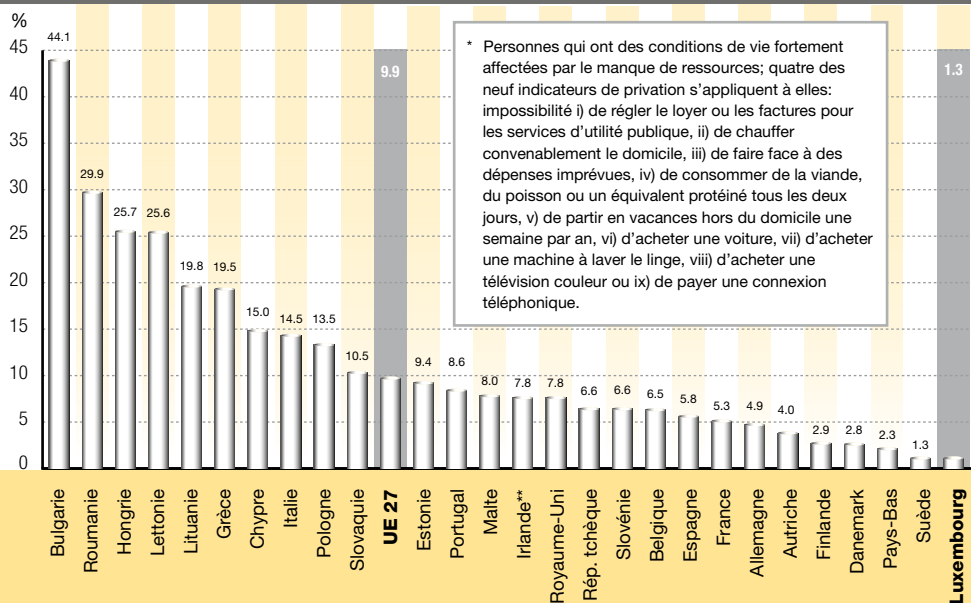
I.9) Taux de risque de pauvreté monétaire* dans l'UE 27 en 2012



** Le taux pour l'Irlande pour 2012 n'était pas encore disponible au moment de la publication. Le taux affiché est celui pour 2011.

Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

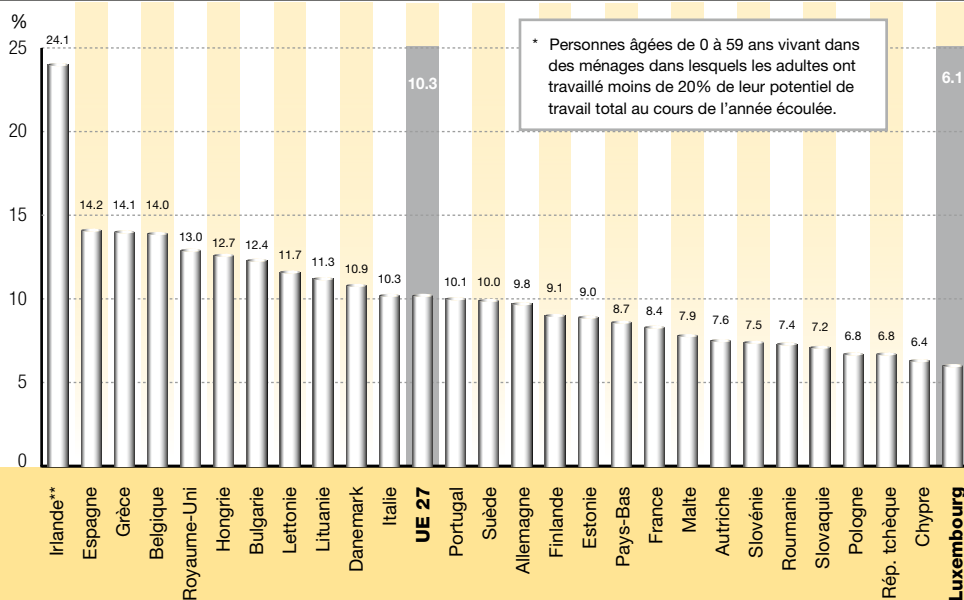
I.10) Taux de personnes en situation de privation matérielle* dans l'UE 27 en 2012



** Le taux pour l'Irlande pour 2012 n'était pas encore disponible au moment de la publication. Le taux affiché est celui pour 2011.

Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

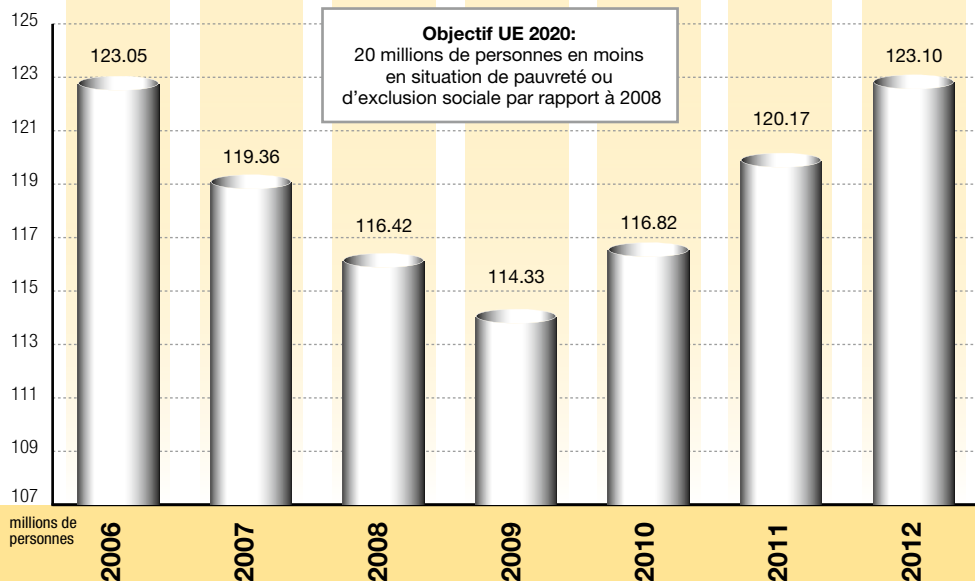
I.11) Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi* dans l'UE 27 en 2012



** Le taux pour l'Irlande pour 2012 n'était pas encore disponible au moment de la publication. Le taux affiché est celui pour 2011.

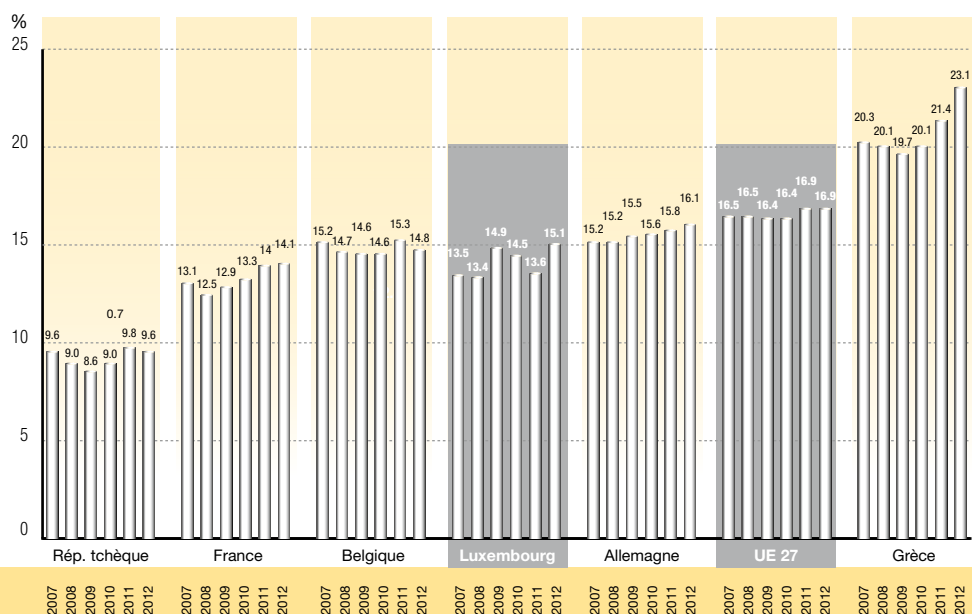
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

I.12) Evolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 entre 2006 et 2012



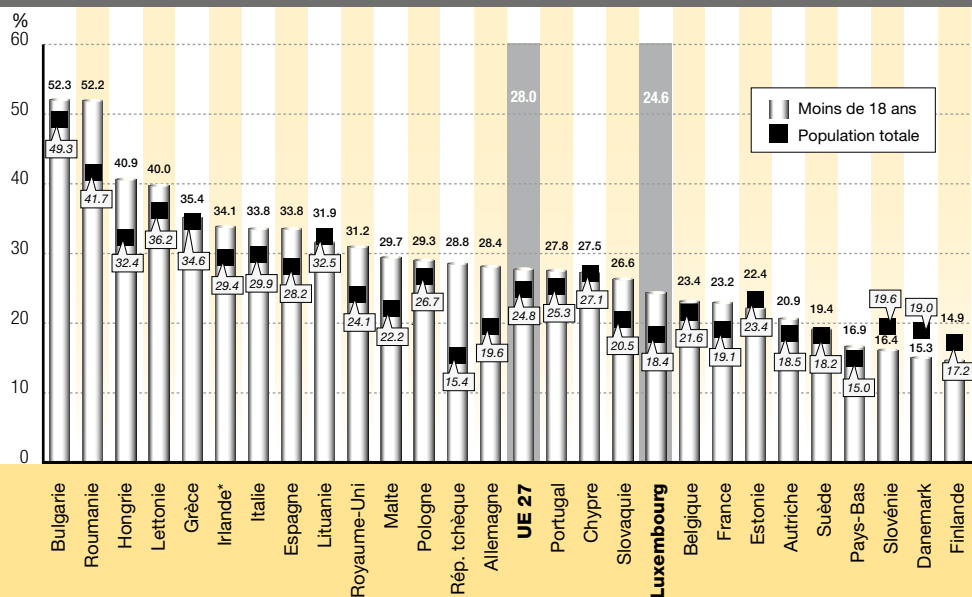
Source: Eurostat, EU 2020 – Indicateurs

II.1) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2007 à 2012



Source: Eurostat, EU-SILC

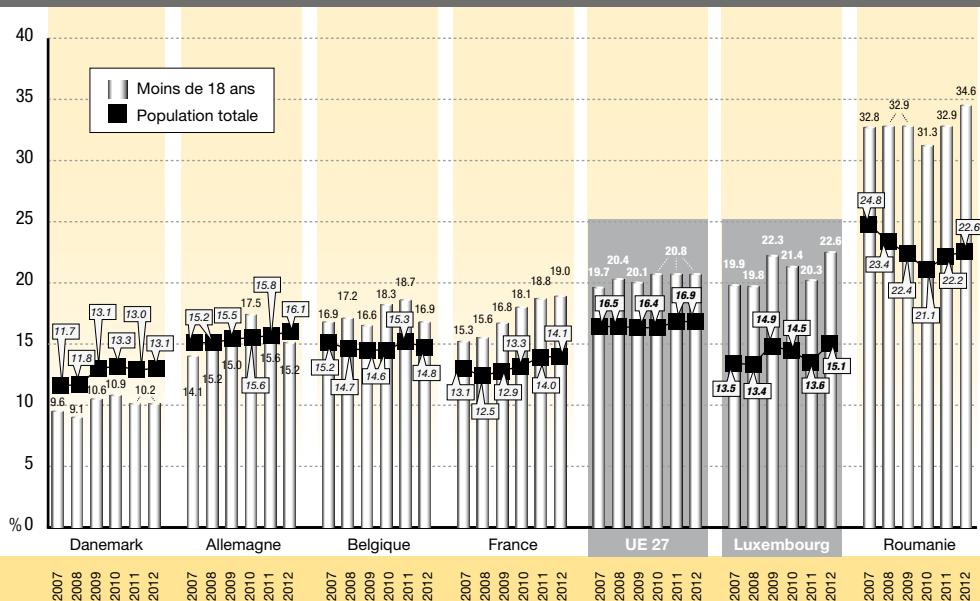
II.2) Taux de risque de pauvreté ou exclusion sociale de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2012



* Le taux pour l'Irlande pour 2012 n'était pas encore disponible au moment de la publication.
Le taux affiché est celui pour 2011.

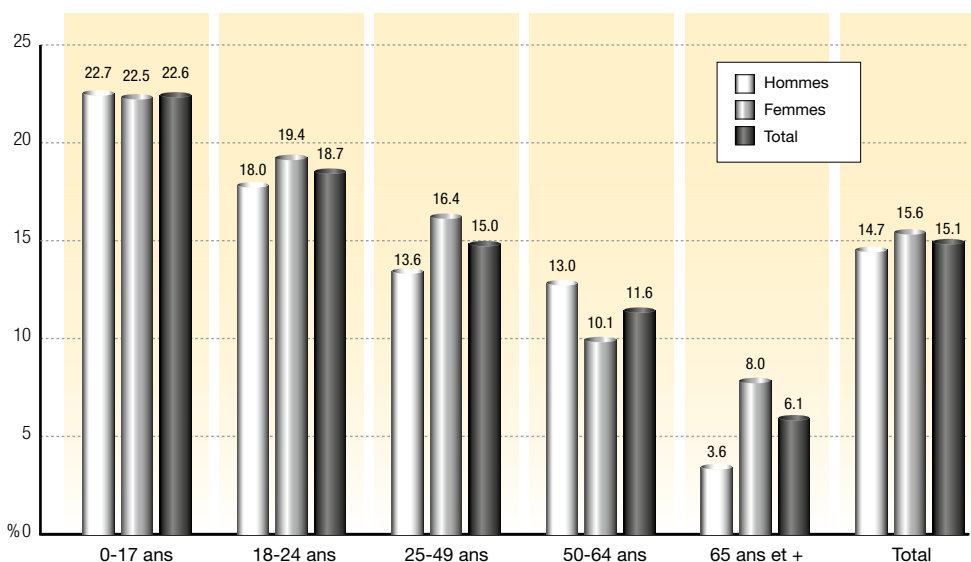
Source: Eurostat, EU-SILC 2012

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 2012



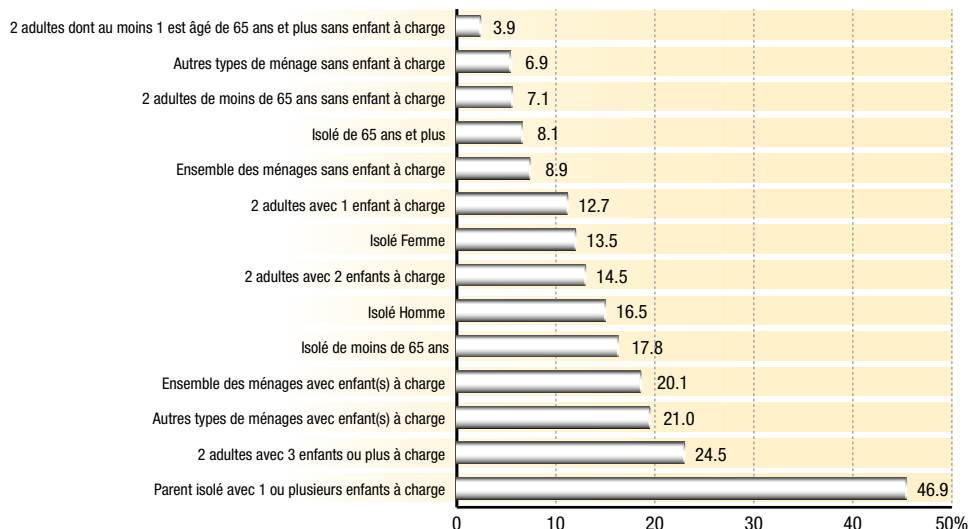
Source: Eurostat, EU-SILC

II.4) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2012



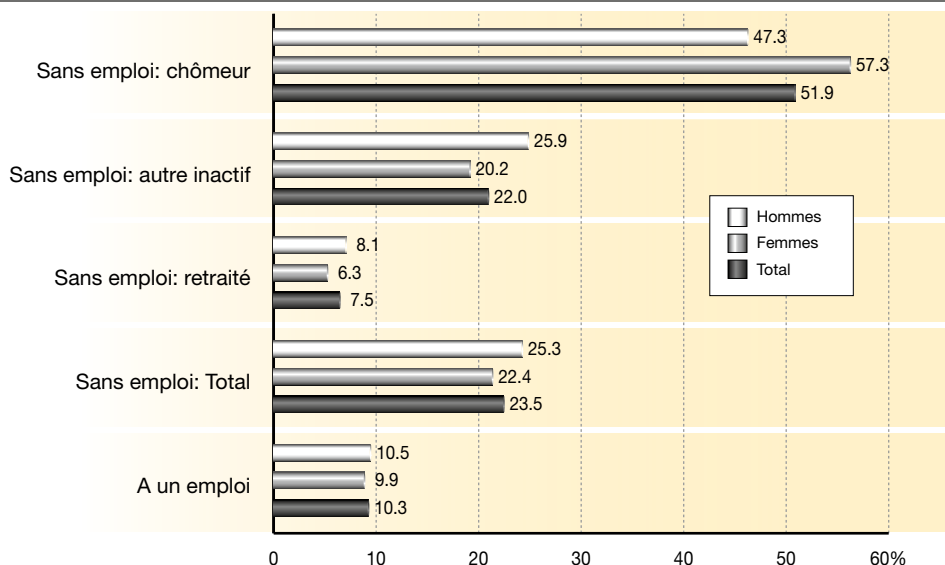
Source: Eurostat, EU-SILC 2012

II.5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2012



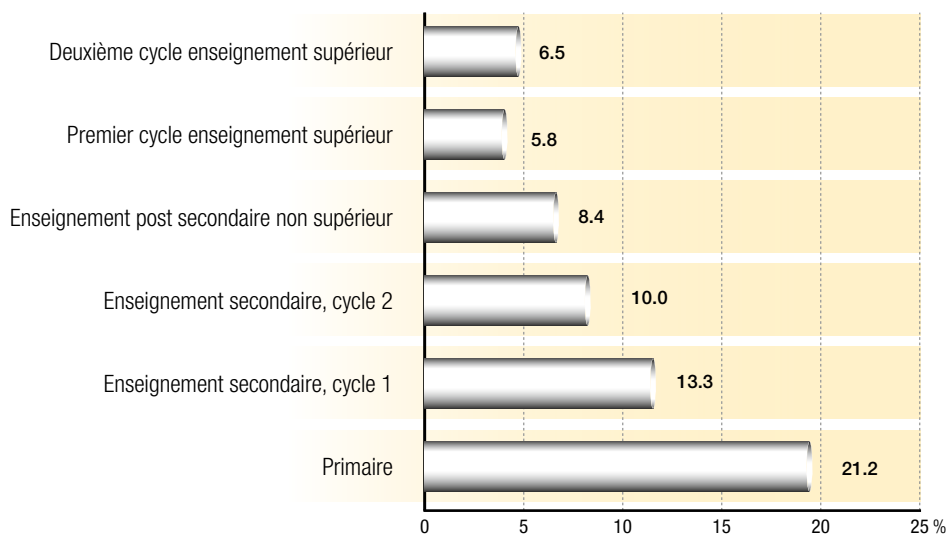
Source: Eurostat, EU-SILC 2012

II.6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2012



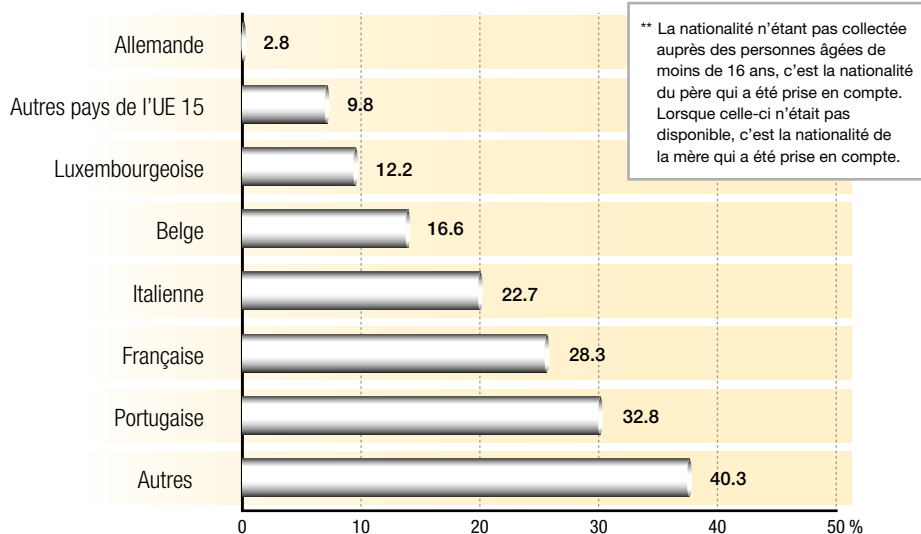
Source: Eurostat, EU-SILC 2012

II.7) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2012



Source: STATEC

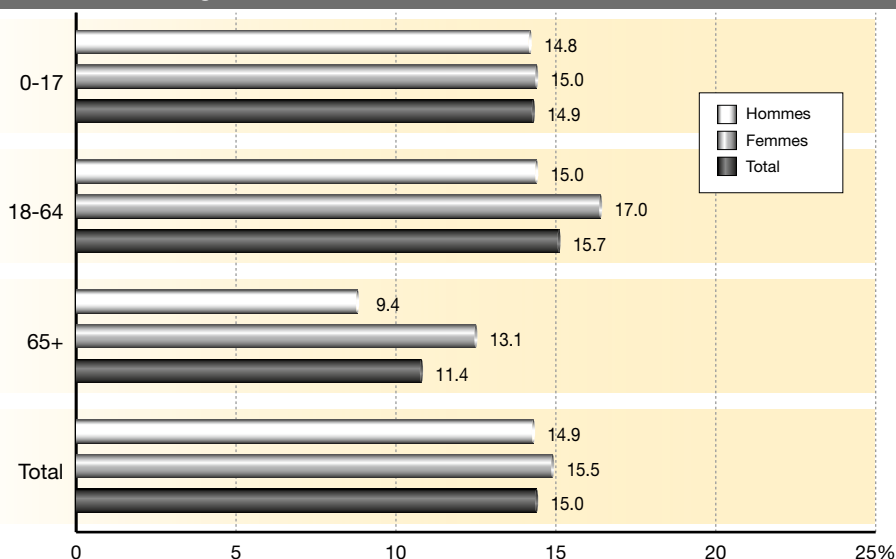
II.8) Taux de risque de pauvreté des enfants* selon la nationalité** au Luxembourg en 2012



* Encore à charge des parents

Source: STATEC

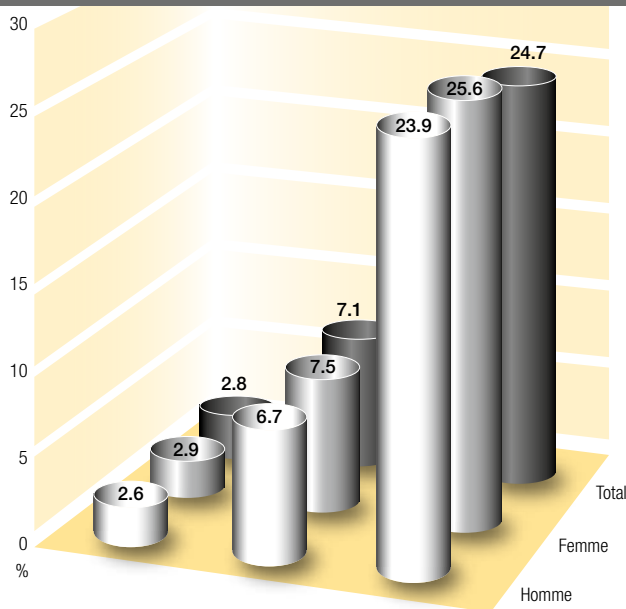
II.9) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté* selon le genre et l'âge au Luxembourg en 2012



Source: Eurostat, EU-SILC 2012

* L'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté mesure la gravité de la pauvreté (plus c'est proche de 100%, plus l'intensité de la pauvreté est forte). En 2012, l'écart est égal à 15,0%, ce qui signifie que la moitié des personnes exposées au risque de pauvreté dispose d'un niveau de vie compris entre 85,0% et 100% du seuil de pauvreté, soit entre 1.393 € et 1.639 € par mois.

II.10) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2012



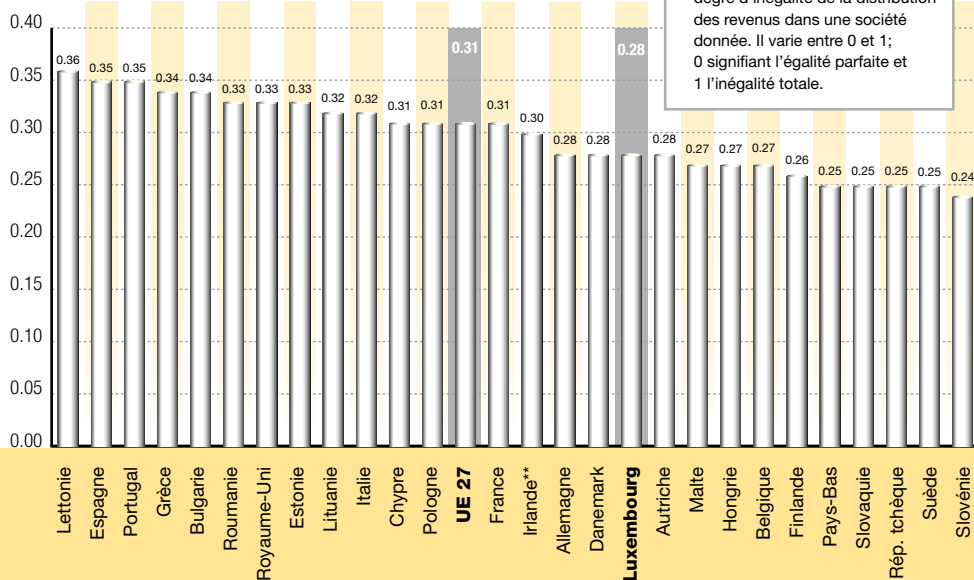
Cet indicateur, qui est une autre façon de mesurer la gravité de la pauvreté, donne le pourcentage de personnes, réparties selon le genre, et dont le revenu équivalent disponible est inférieur aux seuils de 40%, 50% et 70% du revenu disponible équivalent médian (60% étant le seuil conventionnellement utilisé).

Pour 2012, cela revient à dire que 2,8% de l'ensemble de la population dispose d'un revenu équivalent inférieur à 13.112 € par an, 7,1% d'un revenu inférieur à 16.390 € par an et 24,7% d'un revenu inférieur à 22.945 € par an.

Source: STATEC

II.11) Coefficient de Gini* dans l'UE 27 en 2012

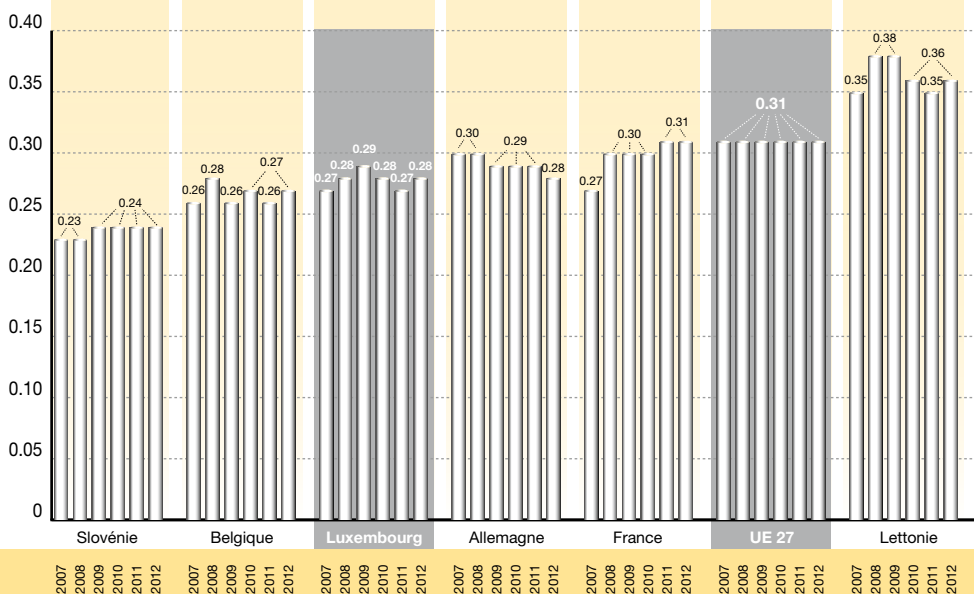
* Le coefficient de Gini mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée. Il varie entre 0 et 1; 0 signifiant l'égalité parfaite et 1 l'inégalité totale.



** Le taux pour l'Irlande pour 2012 n'était pas encore disponible au moment de la publication. Le taux affiché est celui pour 2011.

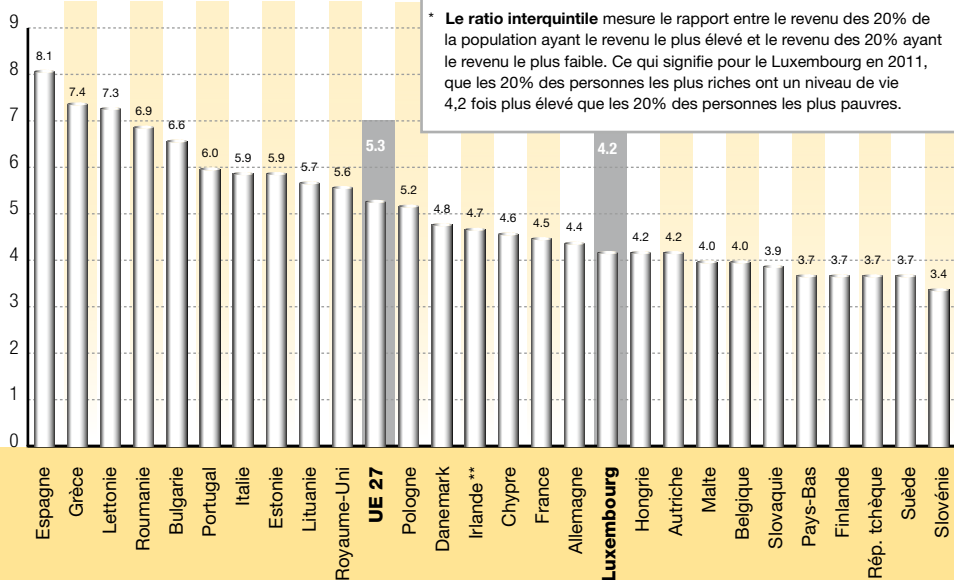
Source: Eurostat, EU-SILC 2012

II.12) Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 27 de 2007 à 2012



Source: Eurostat, EU-SILC

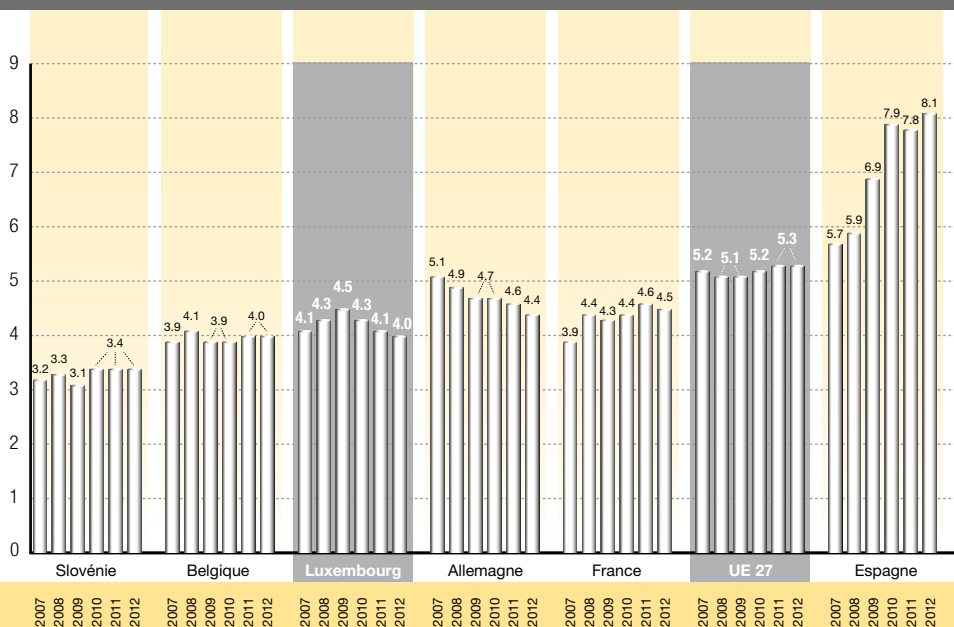
II.13) Ratio interquintile* dans l'UE 27 en 2012



** Le taux pour l'Irlande pour 2012 n'était pas encore disponible au moment de la publication.
Le taux affiché est celui pour 2011.

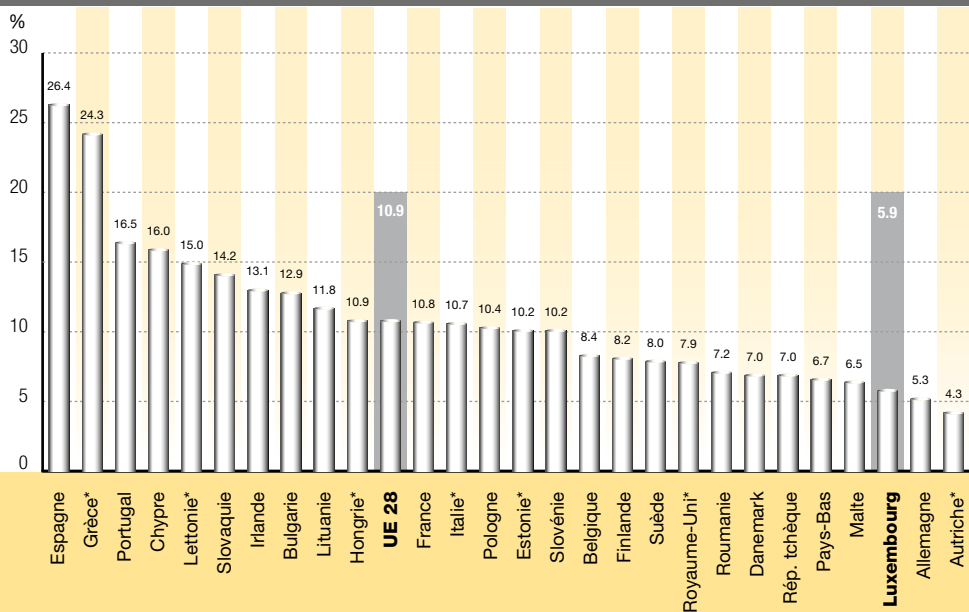
Source: Eurostat, EU-SILC 2012

II.14) Evolution du ratio interquintile dans l'UE 27 de 2007 à 2012



Source: Eurostat, EU-SILC

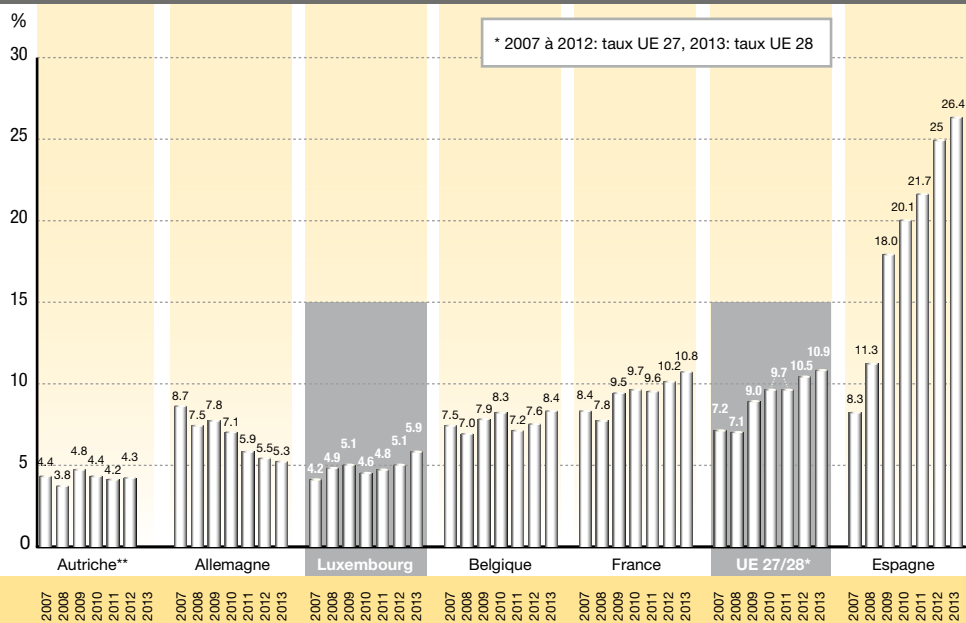
II.15) Taux de chômage dans l'UE 28 en 2013



* Les taux pour 2013 n'étant pas encore disponibles au moment de la publication, ceux affichés sont les taux pour 2012.

Source: Eurostat, Labour Force Survey

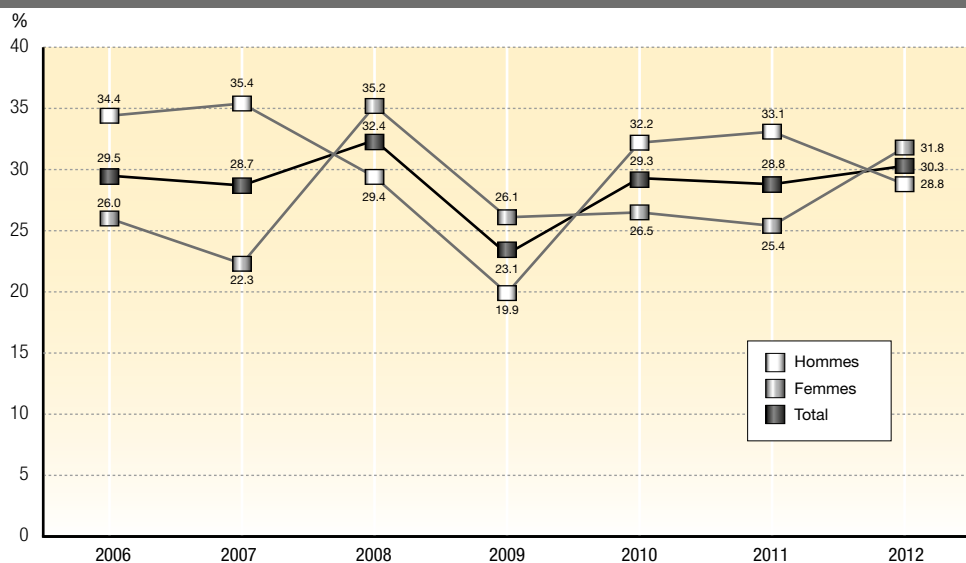
II.16) Evolution du taux de chômage dans l'UE 27/28* de 2007 à 2013



** Le taux pour l'Autriche pour 2013 n'était pas encore disponible au moment de la publication

Source: Eurostat, Labour Force Survey

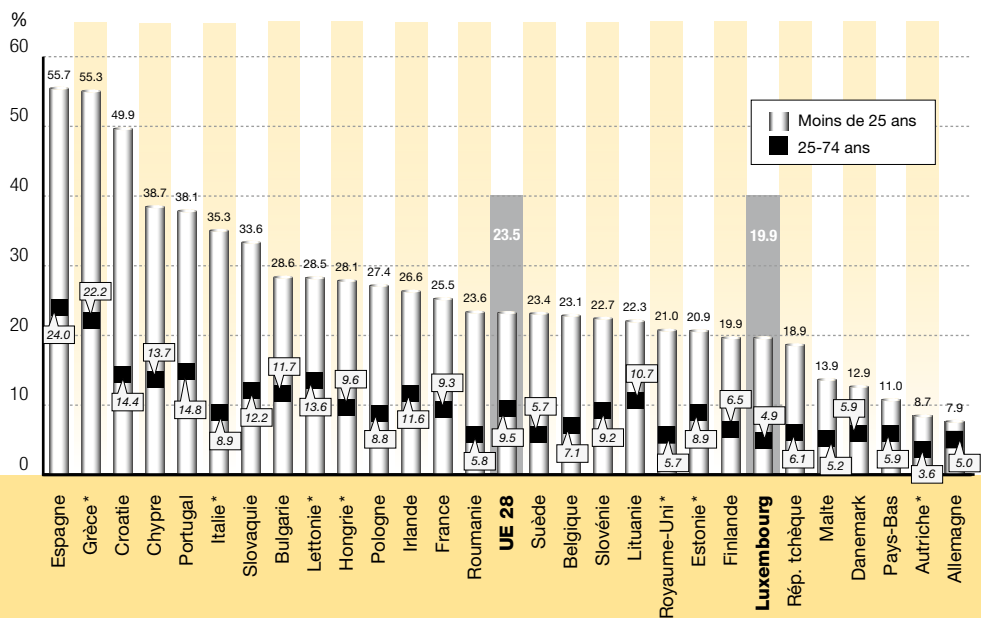
II.17) Chômage de longue durée* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2012



* à la recherche d'un emploi depuis au moins 12 mois

Source: Eurostat, Labour Force Survey

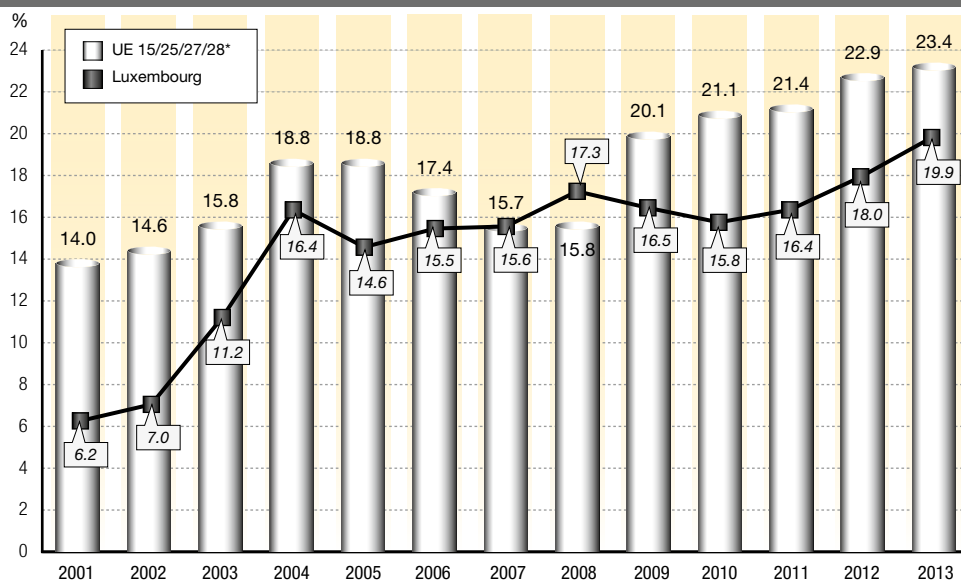
II.18) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 28 en 2013



* Le taux pour 2013 n'étant pas encore disponibles au moment de la publication, ceux affichés sont les taux pour 2012.

Source: Eurostat, Labour Force Survey

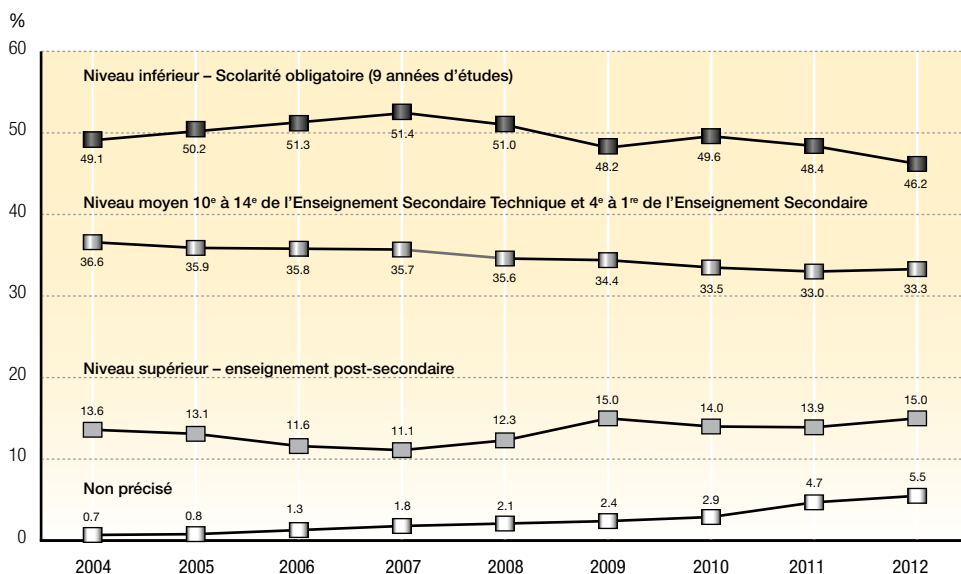
II.19) Evolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 15/25/27 entre 2001 et 2013



* 2001 à 2003 : moyenne UE 15, 2004 à 2006 : moyenne UE 25 ;
2007 à 2012 : moyenne UE 27, 2013 : moyenne UE 28

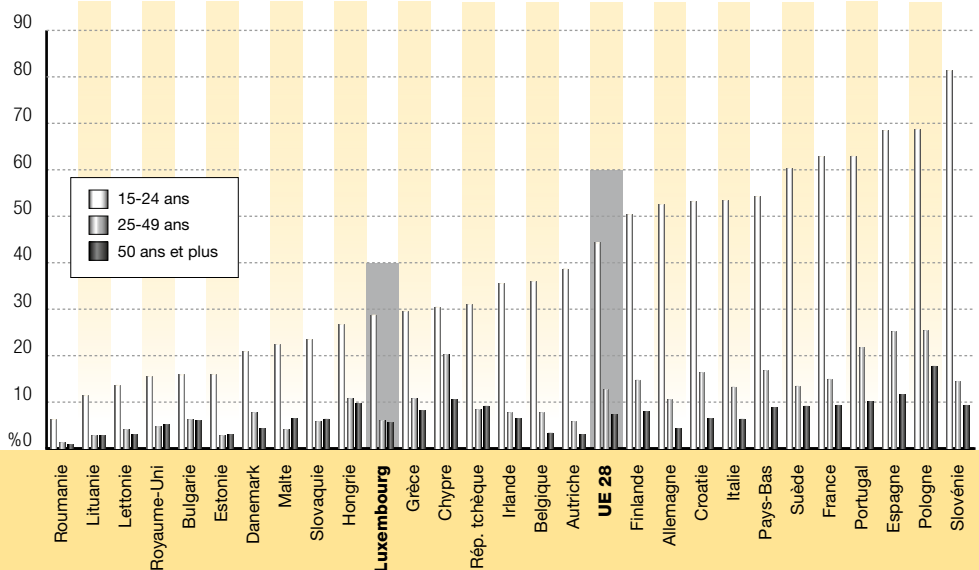
Source: Eurostat, Labour Force Survey

II.20) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2012



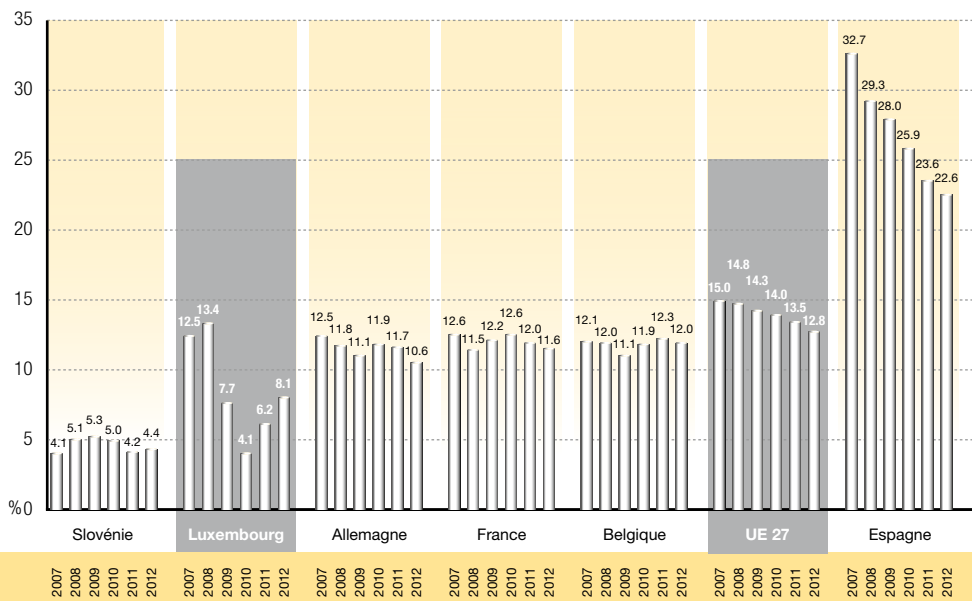
Source: ADEM

II.21) Pourcentage des salariés ayant un emploi temporaire dans l'UE 28 au troisième trimestre 2013



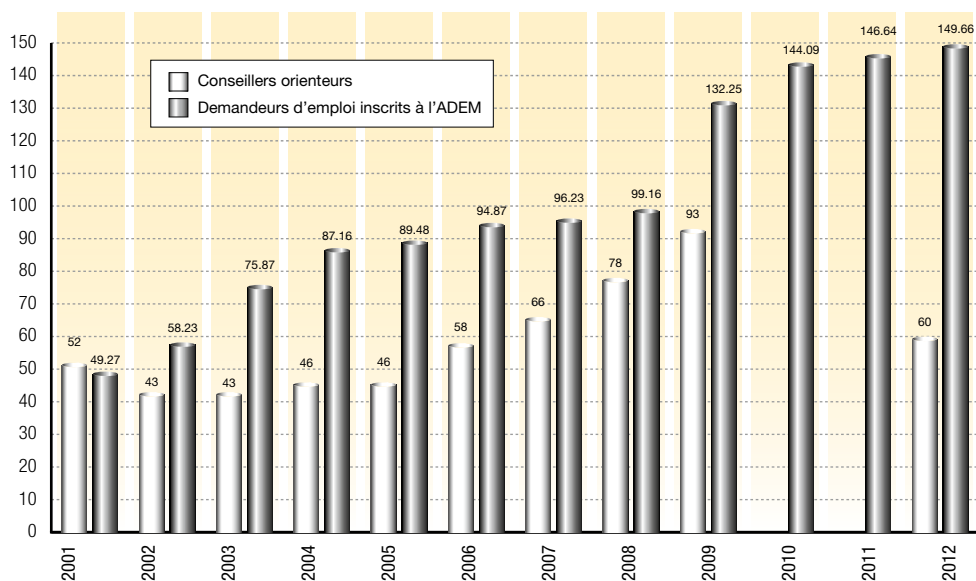
Source: Eurostat, Labour Force Survey

II.22) Evolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 de 2007 à 2012



Source: Eurostat, Labour Force Survey

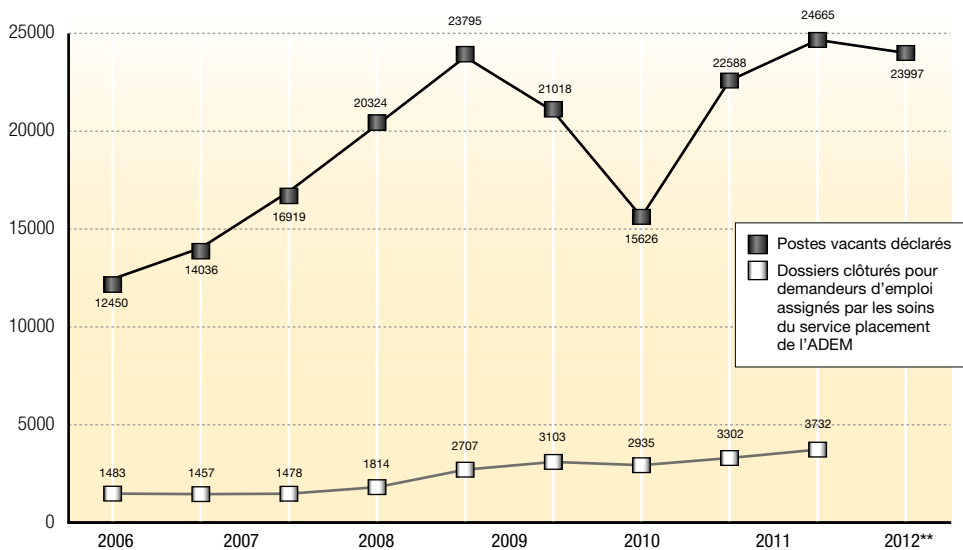
III.1) Nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits à l'ADEM (par 100) et de conseillers orienteurs* affectés au service placement de l'ADEM entre 2001 et 2012



* Avant 2010 le nombre se réfère aux placeurs affectés au service placement de l'ADEM. Les données ne sont pas disponibles pour 2010 et 2011.

Source: ADEM

III.2) Evolution du nombre de postes vacants déclarés et de dossiers clôturés pour demandeurs d'emploi assignés par l'ADEM* entre 2006 et 2012**

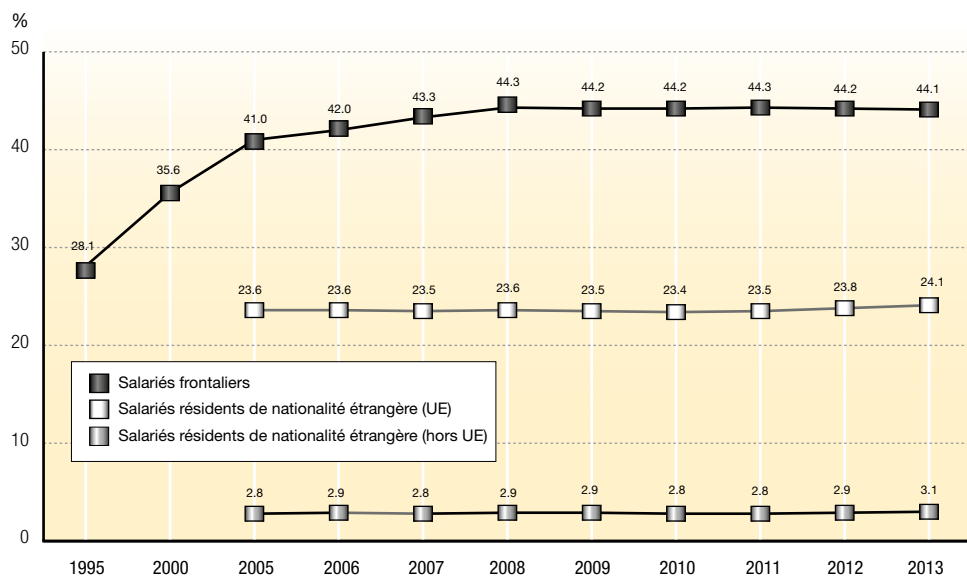


* Les chiffres ne sont pas vérifiables et reposent uniquement sur les déclarations des demandeurs d'emploi.

** Le nombre de dossiers clôturés pour demandeurs d'emploi assignés par l'ADEM en 2012 n'est pas disponible suite à l'introduction par l'ADEM d'une nouvelle classification des dossiers clôturés.

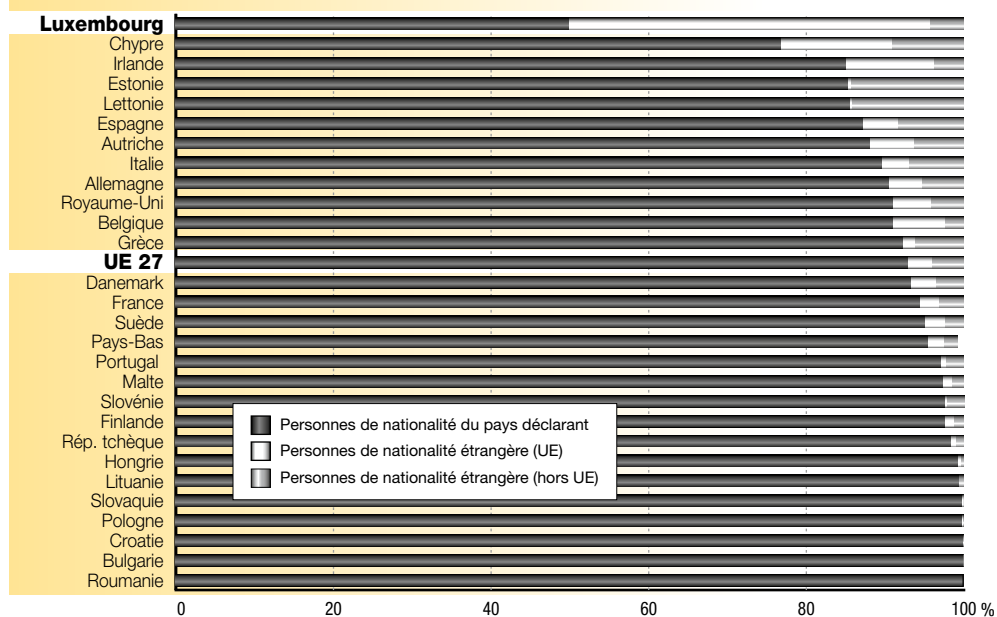
Source: ADEM

III.3) Evolution du taux d'emploi salarié de nationalité étrangère au Luxembourg de 1995 à 2013



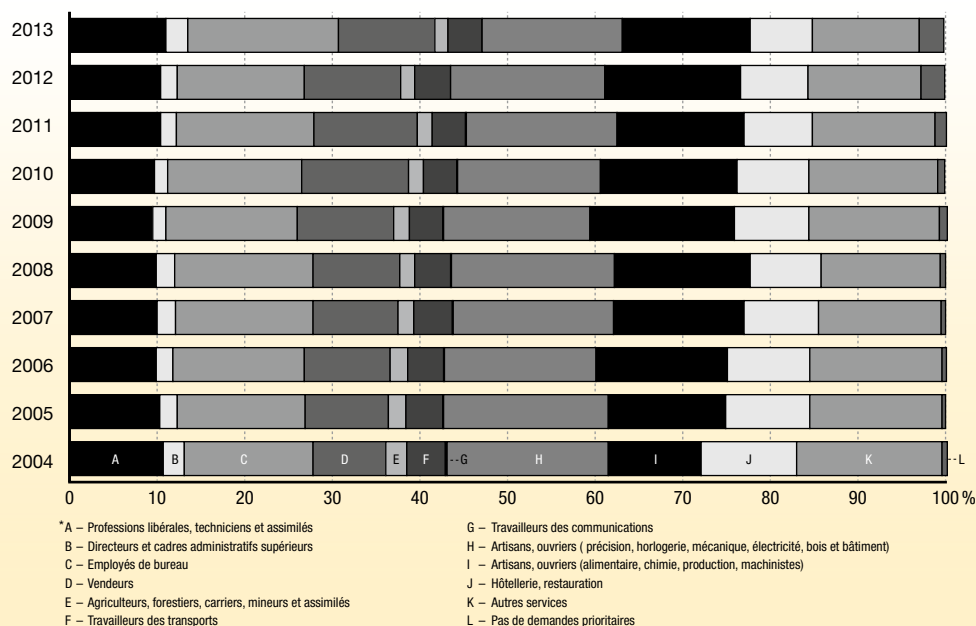
Source: STATEC

III.4) Emploi total par nationalité dans l'UE 27 en 2012



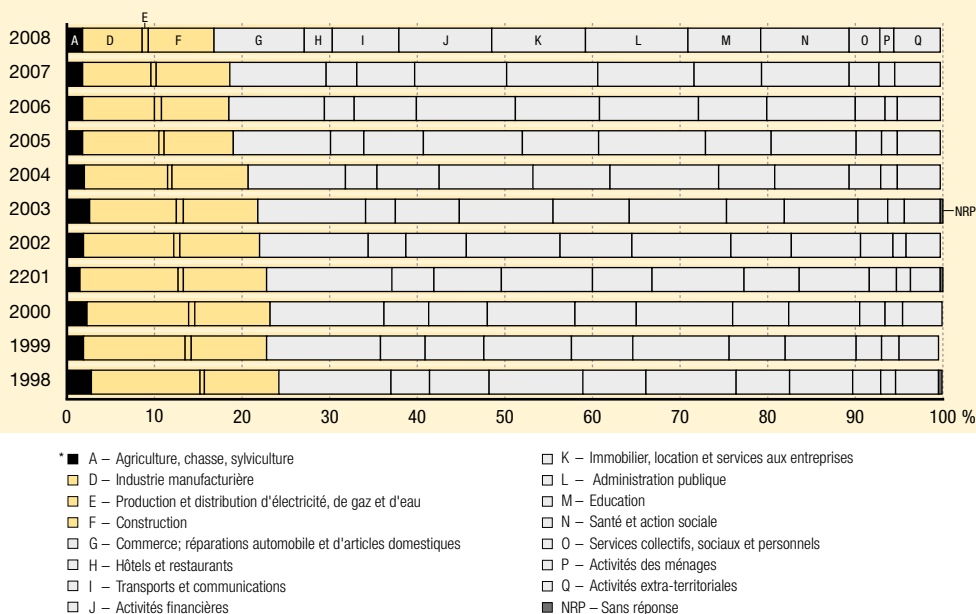
Source: Eurostat, Labour Force Survey

III.5) Demandeurs d'emploi résidents par emploi recherché* entre 2004 et 2013



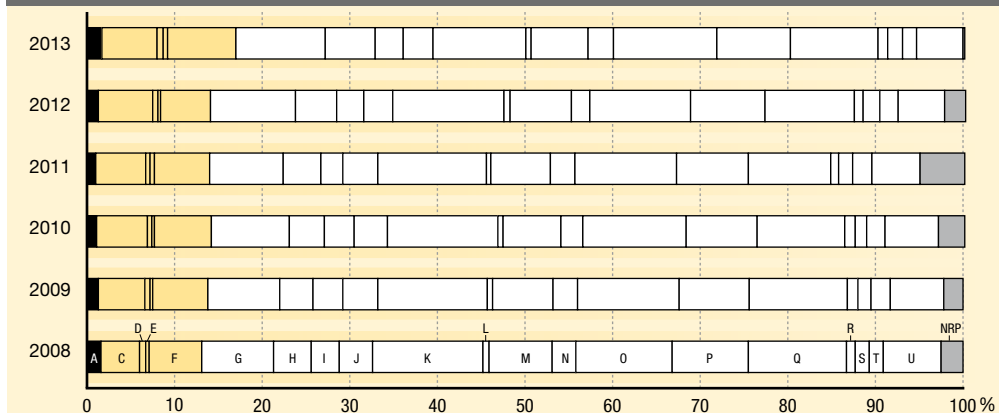
Source: ADEM

III.6a) Répartition de l'emploi salarié selon la branche d'activité* entre 1998 et 2008



Source: Eurostat, NACE Rév. 1.1

III.6b) Répartition de l'emploi salarié selon la branche d'activité* entre 2008 et 2013**



* A – Agriculture, sylviculture et pêche

C – Industrie manufacturière

D – Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné

E – Production et distribution d'eau; assainissement, gestion des déchets et dépollution

F – Construction

G – Commerce; réparation d'automobiles et de motocycles

H – Transports et entreposage

I – Hébergement et restauration

J – Information et communication

K – Activités financières et d'assurance

L – Activités immobilières

M – Activités spécialisées, scientifiques et techniques

N – Activités de services administratifs et de soutien

O – Administration publique

P – Enseignement

Q – Santé humaine et action sociale

R – Arts, spectacles et activités récréatives

S – Autres activités de services

T – Activités des ménages en tant qu'employeurs; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre

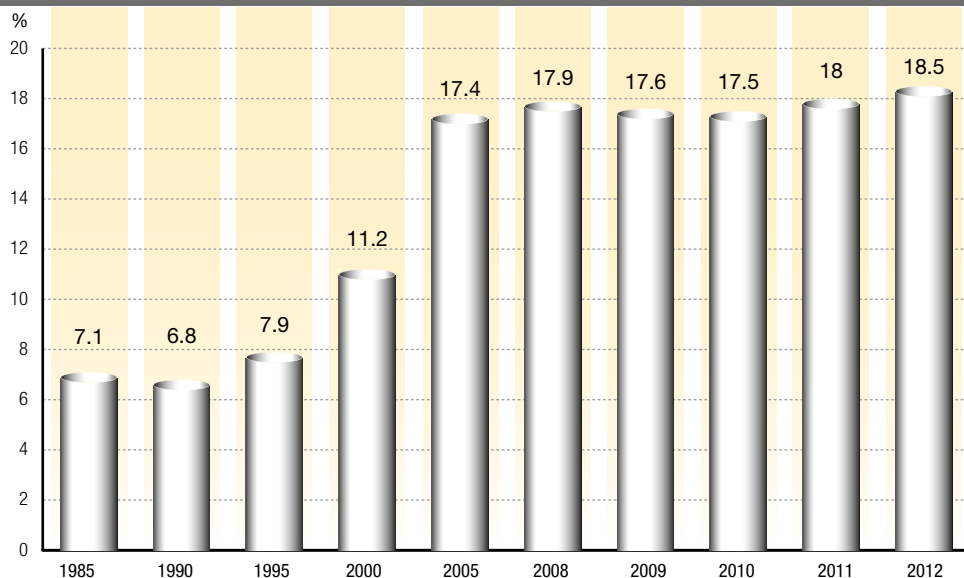
U – Activités extra-territoriales

NRP – Sans réponse

** Pour l'année 2013, seul les trois premiers trimestres sont pris en compte pour le calcul de la répartition étant donné que les données pour le 4^e trimestre n'étaient pas encore disponibles au moment de la publication.

Source: Eurostat, NACE Rév. 2

III.7) Evolution de l'emploi à temps partiel en pourcentage de l'emploi total entre 1985 et 2012



Source: Eurostat, Labour Force Survey

Autorenverzeichnis

FRANZ CLEMENT

Docteur en sociologie et conseiller scientifique au CEPS/INSTEAD (Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques / international network for studies in technology, environment, alternatives, development)

MARCO DA SILVA

Psychologue, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

PATRICK DURY

Président national du LCGB

BIRGIT FIX

Dr. phil., Referentin für Armutsbekämpfung, Arbeitsmarktpolitik und Überwindung sozialer Ausgrenzung, Berliner Büro, Deutscher Caritasverband e.V.

LIEVE FRANSEN

Dr., Director, Directorate D – Europe 2020: Social Policies, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission

BERNARD GAZIER

Professeur émérite de sciences économiques à l'université Paris 1, chercheur au Centre d'Economie de la Sorbonne

NATHALIE GEORGES

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

PIERRE GRAMME

Chargé de recherches à la cellule EURES de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

STEPHAN HAWLITZKY

Educateur gradué, chef du service d'orientation professionnelle de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

JEAN HOFFMANN

Conseiller économique 1ère classe, Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

MARCO HOFFMANN

Assistant d'Hygiène sociale, Coordinateur auprès de la Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l.

ROSEMARY KEENAN

Dr.phil., Chief Executive, Catholic Children's Society (Westminster), a member organization of Caritas Social Action Network England and Wales

CARLO KOERNER

Psychologue, chef de la cellule Emploi des jeunes de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

ELENA LASIDA

Professeur à l'Institut Catholique de Paris, directeur du Master « Economie solidaire et logique du marché », chargée de mission à Justice et Paix France

ALTAY MANÇO

Docteur en psychologie sociale, chercheur au Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS)

FREDERIC MERTZ

Sociologue, Politologue, responsable adjoint et chargé d'études et de formation au Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS)

GEORGES METZ

Directeur du Service national de la jeunesse

PAOLO PEZZANA

Social entrepreneur, researcher and consultant, former director of Welfare Italia Servizi s.r.l., subsidiary of C.G.M. one of the main Italian Cooperative Groups

JULIE RANSQUIN

Chargée de communication, Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

ANDRÉ REUTER

Assistant social et licencié en sociologie, gérant Polygone sàrl, Polysan sàrl et Ecotec sàrl ; membre du conseil d'administration d'Inter-Actions asbl

SCHMIT NICOLAS

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, Luxembourg

NORRY SCHNEIDER

Dipl. Umweltnaturwissenschaftler ETH Zürich, Sensibilisierungsarbeit „plaidons responsable“ bei Caritas Luxembourg

DANIELLE SCHRONEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, porte-parole de Caritas Luxembourg

PIERRE WEIMERSKIRCH

„Bachelor of Arts“, étudiant „Master of Arts“

MIREILLE ZANARDELLI

Economiste, Inspection Générale de la Sécurité Sociale, Service Statistique



R&D

Sozialalmanach 2007

Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit



Die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit ist nicht absolut und für immer festgeschrieben, sondern fordert eine Anpassung an den Fortschritt unserer Gesellschaft. Es stellt sich also die Frage nach einer dynamischen Weiterentwicklung der Solidaritätsinstrumente des Sozialstaats. Was bedeutet „soziale Gerechtigkeit“ heute und ist die sozialpolitische Entwicklung Luxemburgs, wie wir sie seit Mai 2006 erlebt haben, von einer solchen Dynamik erfasst? Was müssen wir tun, um soziale Gerechtigkeit nachhaltig zu gestalten?

Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg bringt Caritas sich ein in den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Der Sozialalmanach 2007 der Caritas Luxemburg soll hierzu einen inspirierenden Beitrag leisten.

DANIELLE 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



Sozialalmanach 2008

Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung



DANIELLE SCHRÖNEN, 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.



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?



R&D

Sozialalmanach 2011

Schwerpunkt: Leben in Luxembourg 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



Sozialalmanach 2012

Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2012

ISBN: 978-2-919974-11-5

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu

Luxemburg soll sparen, dabei wird Wohnen eine immer teurere Angelegenheit, nachhaltiges Wohnen erst recht. Stimmen in Gesellschaft und Politik vertreten: da mehr Menschen in Luxemburg wohnen wollen (Stichwort: Wirtschaftswachstum, Sozialabsicherung), müssten alle näher zusammenrücken, einerseits aus Naturschutz- und Energieeinspargründen, aber auch andererseits um das Wohnen an die Veränderungen in der Gesellschaft anzupassen. Die Diskussionen bleiben oft an quantitativen Elementen hängen, die fundamentalen Bedürfnisse der Menschen werden vielfach außer Acht gelassen und es wundert nicht, dass die Menschen sich nicht freiwillig in Verzicht üben wollen. Ist die Wohnqualität dabei nicht längst vielerorts auf der Strecke geblieben? Auf dem Weg zum europäischen Niedrigstenergiestandard ist die Luxemburger Gesellschaft gefordert sich der Frage anzunehmen: „Wie möchten wir künftig wohnen?“ Und die Politik ist gefordert, dass Wohnen in Zukunft wieder bezahlbar wird.



Sozialalmanach 2013

Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2013

ISBN: 978-2-919974-14-6

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (SSIG) werden als solche auf Länderebene bestimmt, unterliegen aber ab dann EU-Recht. Die SSIG wurden auf Grund ihrer Spezifität von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Diese unvollständige Regelung ist aber mehr ein Problem als ein Freiraum – erkennbar am Anwendungsbereich des europäischen Beihilferechts und der Sichtweise des europäischen Gerichtshofes. Es folgen ein Plädoyer für eine universelle Auslegung der Tragweite der SSIG und die Forderung einer sektoriellen Richtlinie, das Inventar der luxemburgischen SSIG und der luxemburgischen Rechtsprechung, ein konkreter Fall einer Beschwerde und eine Analyse der unterschiedlichen Organisation der sozialen Dienste in Europa sowie die damit ungleiche Ausgangslage bei der Definition eines sozialen Modells für Europa. Es wird gefordert, Sozialdienste anders zu behandeln als rein wirtschaftliche Dienste, staatliche Subventionen für Sozialdienste abzusichern und öffentliche Ausschreibungen für soziale Dienstleister zu öffnen.

Autorenverzeichnis

FRANZ CLEMENT

Docteur en sociologie et conseiller scientifique au CEPS/INSTEAD (Centre d'études de populations, de pauvreté et de politiques socio-économiques / international network for studies in technology, environment, alternatives, development)

MARCO DA SILVA

Psychologue, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

PATRICK DURY

Président national du LCGB

BIRGIT FIX

Dr. phil., Referentin für Armutsbekämpfung, Arbeitsmarktpolitik und Überwindung sozialer Ausgrenzung, Berliner Büro, Deutscher Caritasverband e.V.

LIEVE FRANSEN

Dr., Director, Directorate D – Europe 2020: Social Policies, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission

BERNARD GAZIER

Professeur émérite de sciences économiques à l'université Paris 1, chercheur au Centre d'Economie de la Sorbonne

NATHALIE GEORGES

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

PIERRE GRAMME

Chargé de recherches à la cellule EURES de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

STEPHAN HAWLITZKY

Educateur gradué, chef du service d'orientation professionnelle de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

JEAN HOFFMANN

Conseiller économique 1ère classe, Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

MARCO HOFFMANN

Assistant d'Hygiène sociale, Coordinateur auprès de la Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l.

ROSEMARY KEENAN

Dr.phil., Chief Executive, Catholic Children's Society (Westminster), a member organization of Caritas Social Action Network England and Wales

CARLO KOERNER

Psychologue, chef de la cellule Emploi des jeunes de l'Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

ELENA LASIDA

Professeur à l'Institut Catholique de Paris, directeur du Master « Economie solidaire et logique du marché », chargée de mission à Justice et Paix France

ALTAY MANÇO

Docteur en psychologie sociale, chercheur au Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS)

FREDERIC MERTZ

Sociologue, Politologue, responsable adjoint et chargé d'études et de formation au Centre d'Etude et de Formation Interculturelles et Sociales (CEFIS)

GEORGES METZ

Directeur du Service national de la jeunesse

PAOLO PEZZANA

Social entrepreneur, researcher and consultant, former director of Welfare Italia Servizi s.r.l., subsidiary of C.G.M. one of the main Italian Cooperative Groups

JULIE RANSQUIN

Chargée de communication, Agence pour le développement de l'emploi (Adem), Luxembourg

ANDRÉ REUTER

Assistant social et licencié en sociologie, gérant Polygone sàrl, Polysan sàrl et Ecotec sàrl ; membre du conseil d'administration d'Inter-Actions asbl

SCHMIT NICOLAS

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, Luxembourg

NORRY SCHNEIDER

Dipl. Umweltnaturwissenschaftler ETH Zürich, Sensibilisierungsarbeit „plaidons responsable“ bei Caritas Luxembourg

DANIELLE SCHRÖNEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Fondation Caritas Luxembourg

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, porte-parole de Caritas Luxembourg

PIERRE WEIMERSKIRCH

„Bachelor of Arts“, étudiant „Master of Arts“

MIREILLE ZANARDELLI

Economiste, Inspection Générale de la Sécurité Sociale, Service Statistique



R&D

Sozialalmanach 2007

Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit



Die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit ist nicht absolut und für immer festgeschrieben, sondern fordert eine Anpassung an den Fortschritt unserer Gesellschaft. Es stellt sich also die Frage nach einer dynamischen Weiterentwicklung der Solidaritätsinstrumente des Sozialstaats. Was bedeutet „soziale Gerechtigkeit“ heute und ist die sozialpolitische Entwicklung Luxemburgs, wie wir sie seit Mai 2006 erlebt haben, von einer solchen Dynamik erfasst? Was müssen wir tun, um soziale Gerechtigkeit nachhaltig zu gestalten?

Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg bringt Caritas sich ein in den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Der Sozialalmanach 2007 der Caritas Luxemburg soll hierzu einen inspirierenden Beitrag leisten.

DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2007

ISBN: 978-2-919974-02-3

Bezug:

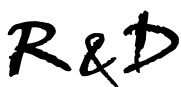
Confédération Caritas Luxembourg asbl

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu



Sozialalmanach 2008

Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung



DANIELLE SCHRÖNEN, 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.



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?



R&D

Sozialalmanach 2011

Schwerpunkt: Leben in Luxembourg 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

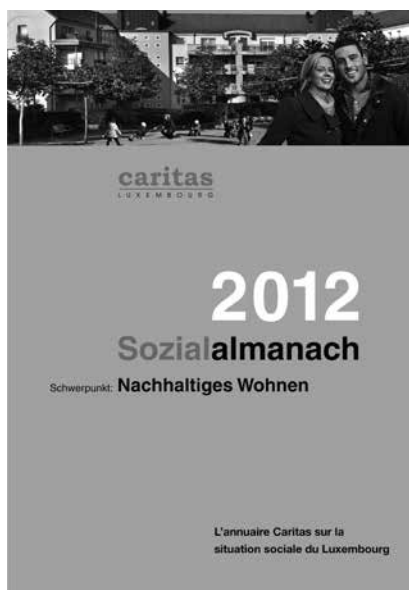
Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu



Sozialalmanach 2012

Schwerpunkt: Nachhaltiges Wohnen



DANIELLE SCHRÖNEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2012

ISBN: 978-2-919974-11-5

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl

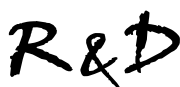
29, rue Michel Welter

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.



Sozialalmanach 2013

Schwerpunkt: SSIG – Services sociaux d'intérêt général



DANIELLE SCHRÖNEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2013

ISBN: 978-2-919974-14-6

Bezug:

Caritas Luxembourg

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tel. +352 40 21 31 200

E-mail : caritas@caritas.lu

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (SSIG) werden als solche auf Länderebene bestimmt, unterliegen aber ab dann EU-Recht. Die SSIG wurden auf Grund ihrer Spezifität von der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Diese unvollständige Regelung ist aber mehr ein Problem als ein Freiraum – erkennbar am Anwendungsbereich des europäischen Beihilferechts und der Sichtweise des europäischen Gerichtshofes. Es folgen ein Plädoyer für eine universelle Auslegung der Tragweite der SSIG und die Forderung einer sektoriellen Richtlinie, das Inventar der luxemburgischen SSIG und der luxemburgischen Rechtsprechung, ein konkreter Fall einer Beschwerde und eine Analyse der unterschiedlichen Organisation der sozialen Dienste in Europa sowie die damit ungleiche Ausgangslage bei der Definition eines sozialen Modells für Europa. Es wird gefordert, Sozialdienste anders zu behandeln als rein wirtschaftliche Dienste, staatliche Subventionen für Sozialdienste abzusichern und öffentliche Ausschreibungen für soziale Dienstleister zu öffnen.

Der Sozialalmanach 2014 der Caritas bringt Fragen zur sozialen Entwicklung Luxemburgs auf den Punkt: Recht op Aarbecht.

Das soziale Jahr April 2013 – April 2014 in Luxemburg

Soziale Selektivität stellt Sozialsystem in Frage

Arbeitslosen passgenaue, individuelle Pfade anbieten

Auf dem Wohnungsmarkt müssen Taten folgen

Recht op Aarbecht, beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven

Recht auf Arbeit in einem sich verändernden Arbeitsmarkt

Integration oder Diskriminierung der Migranten durch Arbeit

Arbeitsplätze schaffen, krisensicher und menschenwürdig

Die soziale Entwicklung in Zahlen

Ziele der Strategie Europa 2020 weiter unerreichbar

Jugendarbeitslosigkeit steigt weiter

Luxemburgs Arbeitslosigkeit atypisch, doch zu hoch

