



caritas
LUXEMBOURG

2008

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Kinderarmut & Bildung**

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

2008

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Kinderarmut & Bildung**

2008

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Kinderarmut & Bildung**

Sozialalmanach 2008

Sous la direction de Danielle Schronen et Robert Urbé

Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l.

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tél. +352 40 21 31 200

Fax +352 40 21 31 209

www.caritas.lu

Tous droits réservés.

© Confédération Caritas Luxembourg

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

Cette publication a reçu le soutien de la Commission européenne qui, pour autant, ne peut être responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Conception graphique et impression: saint-paul luxembourg

Photo: © Claudine Bosseler

Avec nos remerciements à Rose-Anne, Joël et Laurent.

Imprimé sur papier 100 % recyclé

Avril 2008

ISBN: 978-2-919974-04-7

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	13
Zur sozialen Lage Luxemburgs 2007 – 2008	17
1. Die Rede zur Lage der Nation am 9. Mai 2007 <i>Robert Urbé</i>	19
2. L'accès au logement pour tous ! <i>René Kneip</i>	25
3. Emploi, Chômage et Insertion <i>Frédéric Mertz et Jos Freylinger</i>	37
4. La santé sociale comme indicateur de compétitivité : En route pour le développement durable ? <i>Danielle Schronen</i>	47
5. De Lisbonne à Madrid <i>Robert Urbé</i>	65
6. Rapport Travail et Cohésion sociale 2007 <i>Nathalie Georges</i>	75
7. Kinderarmut, auch in Luxemburg <i>Robert Urbé</i>	83
8. La future loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Entre objectifs économiques et considérations humanitaires <i>Sylvain Besch</i>	93
9. Le projet de loi N° 5825 sur l'accueil et l'intégration des étrangers ou comment favoriser l'intégration des étrangers ? <i>Sylvain Besch</i>	115
10. Le droit à l'aide. Le projet de loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance <i>Fernand Schintgen</i>	129
11. La réforme de l'aide sociale et des offices sociaux <i>Robert Urbé</i>	137
12. L'histoire des soins palliatifs, une réponse à la vie <i>Pierrette Biver, Nicole Weis et Alain Koch</i>	143
13. Die Lage der Nation am Vorabend des 22. Mai 2008 <i>Robert Urbé</i>	155
Abkürzungen	158
Kinderarmut & Bildung	161
<i>Marie-Josée Jacobs</i> Gute Startchancen für alle Kinder!	163

<i>Manuel Achten, Marco Deepen, Nicole Horn, Danielle Schronen</i>	
„Kinderarmut & Bildung“ – Eine kindzentrierte Perspektive	167
<i>Antoine Haag</i> La pauvreté des enfants	189
<i>Gerda Holz</i> Armut und Armutsprävention bei Kindern in Deutschland	203
<i>Jean-Michel Longneaux</i> Les familles sont faites pour être quittées	215
<i>Gerd E. Schäfer</i> Bildung in der frühen Kindheit	227
<i>Klaus Fischer</i> Bewegung, Bildung, Gesundheit	243
<i>Michel Vandenbroeck</i> Early Childhood Education and Poverty	255
<i>Vanessa Schlevogt</i> Armutsprävention durch Bildungs- und Freizeitangebote.	269
<i>Manfred Schenk</i> Außerfamiliäre Tagesbetreuung im Spannungsfeld zwischen Familie, Schule und organisierter Freizeit	277
<i>Mill Majerus</i> Engagement für „Sorgenkinder“ – Aufgabe der „Maison Relais pour Enfants“ und Kooperation mit der Schule.	289
<i>Michelle Brendel, Sylvie Elcheroth, Marc Hilger, Melanie Noesen, Denis Scuto</i>	
« Eis Schoul » : L'inclusion de tous les enfants : un défi à relever	303
<i>Lynn MacKenzie</i> La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte!	315
<i>Roger Molitor</i> Les prélèvements fiscaux et les transferts sociaux	319
<i>Gøsta Esping-Andersen</i> Herkunft und Lebenschancen – Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen	335
Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen	357
<i>Annick Jacobs</i> Note introductive	359
1) Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE-27 en 2006	362
2) Taux de risque de pauvreté total comparé à celui des enfants de 0 à 17 ans	362
3) Taux de risque de pauvreté selon l'âge et le sexe en 2006	363
4) Taux de risque de pauvreté monétaire selon le type de ménage en 2006	363
5) Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'activité la plus fréquente et le sexe en 2006	364
6) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté en 2006	364
7) Pauvreté monétaire et déprivation en dynamique de 2003 à 2005	365
8) Les trajectoires de pauvreté monétaire en 2005	365
9) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté en 2006	366

10) Coefficient de Gini en 2006 (UE-27)	367
11) Ratio interquintile en 2006 (UE-27).....	367
12) Taux de chômage dans l'UE-27 en 2006.....	368
13) Chômage de longue durée en pourcentage du chômage de 2002 à 2006	368
14) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE-15 en 2006	369
15) Taux de chômage des moins de 25 ans entre 2001 et 2006 dans l'UE-25.....	369
16) Taux de chômage selon le niveau de formation de 2002 à 2006.....	370
17) Taux d'emploi en 2006	370
18) Pourcentage d'emplois temporaires dans l'UE-15 en 2006	371
19) Pourcentage des 15 à 24 ans poursuivant des études dans l'UE-15 en 2005.....	372
20) Pourcentage des 15-24 ans poursuivant des études.....	372
21) Jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE-15 en 2006	373
22) Jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2000 à 2006	373
 <i>Manuel Achten, Marco Deepen, Nicole Horn, Danielle Schronen</i>	
Kinderarmut und Bildung im Projekt QUALIflex	375
 Autorenverzeichnis	 380

Vorwort

Entwicklung sei der neue Name für Frieden, heißt es in kirchlichen Texten wie *Populorum Progressio*, dessen 40. Jahrestag letztes Jahr begangen wurde. Oft wird „Entwicklung“ im allgemeinen Sprachgebrauch allzu rasch in Zusammenhang gebracht mit Ländern aus dem Süden oder dem Osten sowie mit den dort identifizierten Problemlagen. Bei genauerem Hinsehen aber sowie beim genaueren Lesen kirchlicher Texte zeigt sich rasch, dass die „Entwicklung“ des Menschen und der Völker nicht eine Frage des Südens oder des Ostens ist: es handelt sich hierbei schlicht um eine Menschheits- und Kulturfrage.

Die Menschen und ihre Kultur sind nicht einfach ein für alle Mal entwickelt und damit für die Zukunft abgesichert. Auch misst sich „Entwicklung“ nicht einfach am Wohlstand einer Gesellschaft und schon gar nicht an ihrem materiellen Reichtum. Umgekehrt misst sich die „Unter-Entwicklung“ deshalb auch nicht einfach an der Menge der Probleme, die eine Gesellschaft zu meistern hat oder einfach nur an ihrer materiellen Armut.

„Entwicklung“ zu messen und einzuschätzen beschäftigt die Wissenschaft und die Politik nun bereits seit langem. Und das Land Luxemburg musste schmerzlich zur Kenntnis nehmen, dass es seinen ersten Platz unter den „reichen Ländern“ sofort einbüßen musste, als qualitative Kriterien, wie Bildung, Lebensqualität u.a. in das Messspektrum mit aufgenommen wurden. Es bleibt immer noch schwer fassbar, wie ein Land, das die höchsten Ausgaben im Bereich der Schulinfrastrukturen und -kosten veranschlagt, dennoch nur auf Rang 25 beim PISA-Test kam.

Mit diesen einleitenden Gedanken möchte ich verdeutlichen, dass der Zusammenhang zwischen „Vermögen“ und „Entwicklung“ komplex ist. Mit dieser Frage befasst sich denn auch unser diesjähriger Sozialalmanach. Der Blick wird auf das „Vermögen“ der Kinder gerichtet. Ihr Potential ist immer dann in Gefahr, wenn es unterfordert oder überfordert wird. Kinder brauchen Beziehungen und Förderung. Sie „ent-wickeln“ sich nicht einfach von selbst wie dies etwa bei den Raupen geschieht. Sie brauchen Pflege und Unterstützung, Erziehung und Bildung, Beziehungen und Liebe um sich zu „ent-wickeln“ und nicht nur einfach „groß zu werden“.

Die mäeutische (geburtshelferische) Aufgabe der Eltern ist nicht einfach mit der Geburt eines Menschen abgeschlossen. Das Lebensabenteuer beginnt noch einmal neu nach der

Geburt. Vieles ist im Kind angelegt. Vieles ist ihm von Geburt an als Anlage mit in die Wiege gelegt. So hat es etwa ein „Gehör“ ; dieses gilt es aber zu entwickeln und zu entfalten, damit es Worte und Sätze, Musik und Lärm unterscheiden lernt. Die Dynamik zwischen „Anlage“ und „Entwicklung“ zeigt, worauf es ankommt, wenn heute auf Kinderarmut hingewiesen wird.

„Armut“ ist ein ebenso dynamischer Begriff wie „Entwicklung“. Die hier angesprochene Kinderarmut wird statistisch als Vergleichszahl erfasst. Diese relative Armut darf nicht einfach minimisiert werden, wie dies von manchen gerne gemacht wird. Sie hat ihre Bedeutung als Messgröße und weist auf ein Defizit hin. Als Vergleichszahl belegt sie eine Differenz, die möglicherweise ein Einsatzzeichen für politisches Handeln darstellt. Mindestens aber wird es Aufgabe der Politik sein, diese „Gerechtigkeitsdifferenz“ wahrzunehmen und zu deuten. Wie kommt sie zustande und weshalb ist sie (für die Politik und die Betroffenen) annehmbar oder eben nicht? Immer aber werden es die Argumente sein, die überzeugen (sollen). Dort, wo die Differenz von der Politik als unannehmbar qualifiziert wird, gilt es Szenarien zu entwickeln, wie die Ungleichheit behoben werden kann. Wird behauptet diese gemessene Differenz sei von den Betroffenen hinzunehmen, so gilt es sie politisch zu überzeugen, dass es „gerecht“ ist, diese Unterschiede in der Gesellschaft zu tolerieren.

Am einfachsten wird dies der Fall sein, wenn nachgewiesen werden kann, dass die Startchancen die gleichen und gut waren. Die Unterschiede sind aufgrund einer stärkeren oder schwächeren Leistung des Einzelnen zu erklären. So ist es im klassischen System Schule beispielsweise nicht skandalös, dass eine die Klassenbeste und ein anderer Klassenletztler ist. Diese Differenz wird sogar als konstitutiv für eine gerechte Zulassung zum Arbeitsmarkt angesehen. Es werden verschiedene Arbeitskräfte gebraucht und diese entstehen in der und durch die Schule.

Nun möchte ich hier nicht die Frage der Bewertungs-Gerechtigkeit innerhalb der Schule diskutieren. Vielmehr möchte ich die Grundfrage aufgreifen, die sich durch viele der folgenden Artikel wie ein roter Faden zieht: sind die Zugangsbedingungen zum Luxemburger Schulsystem gerecht im Sinne gleicher Startbedingungen und -chancen? Die zweite Frage betrifft die externe Unterstützung der Schüler und Schülerinnen.

Wenn es zutrifft – und dies scheint eindeutig der Fall zu sein –, dass die unterschiedlichen Zugangsbedingungen zur Schule eine unumstößliche Ursache für das Schulversagen von zu vielen Kindern darstellen, dann gilt es die Familie bei dieser Vorbereitungsaufgabe auf die Schule so zu unterstützen, dass zu Schulbeginn möglichst egalitäre Bedingungen für die Kinder vorliegen. Dies dient dem einzelnen Kind ebenso wie es der Schule als System dient und nicht zuletzt der Gesellschaft als Ganzes. Dass dies in Luxemburg, wo die Unterschiede zwischen den Kindern besonders groß sind, eine immense Herausforderung für die Politik und die Familien bedeutet, ist seit langem gewusst. Seit langem auch versucht man das erkannte Defizit durch Schulreformen zu beheben.

Die anzugehenden Ungleichheiten entstehen ursächlich aber bereits vor Schuleintritt und können innerhalb des Schulsystems kaum oder nur sehr mühsam und auf Kosten aller anderen Kinder ausgeglichen werden. Die Schule also nach vorne und nach hinten zu verlängern oder ihren Einflussbereich bis ins Familien- und Freizeitleben der Kinder hinein auszudehnen, scheint ein Holzweg zu sein. Man sollte davon absehen, der Schule die erforderte Ausgleichsleistung zuzumuten.

Es gilt, neben der Schule und zusammen mit der Schule unterstützende und ausgleichende Systeme zu schaffen oder zu privilegieren, welche auf die „Entwicklungsarbeit“ oder „Beziehungsarbeit“ mit dem Kind setzen. Diese Arbeit kann nur von einem nicht schulischen – das heißt: nicht bewertenden, aber dennoch fordernden – System ausgehen. Das Kind als Mensch anerkennen und in ihm eine entwicklungsfähige Person sehen und fördern, ist Hauptaufgabe von Familien und familienähnlichen Einrichtungen, im Folgenden als Familiensysteme bezeichnet. Hier geht es um Fragen der Hoffnung: „Ich glaube an die Person im Kind und sehe ihm eine Zukunft voraus, auch wenn es mal scheitert.“ Dieser Glaube, dieses Vertrauen ist ein Geschenk, worauf das Kind setzen darf, und das es sich nicht zu erarbeiten oder gar zu verdienen braucht. Es wird von seinen Eltern und Erziehern geliebt, und als Person anerkannt. Sie mögen es wie es ist und glauben an sein Veränderungs- und Entwicklungspotential. Auf diesen Grundfesten entwickeln sich Selbst- und Fremdvertrauen. Sie sind Voraussetzung für die spätere und nötige Leistungsgerechtigkeit.

Man kann nicht gleichzeitig der Chancen- und der Leistungsgerechtigkeit dienen. Insofern die Schule systemisch wohl mit Recht der Leistungsgerechtigkeit zugeordnet werden darf, sollten Familiensysteme einer anderen Form der Entwicklung des Kindes verpflichtet sein und darin auch vom Staat unterstützt werden.

Deshalb haben weder Schule noch Familiensysteme einen Monopolanspruch, sondern es geht um eine produktive Zusammenarbeit. Wie diese sinnvoll und vor Ort organisiert werden kann, wird in den folgenden Beiträgen angesprochen.

Was aber Familien und familienähnliche Einrichtungen leisten müssen, um das Kind anschlussfähig an die Schule und die sie verkörpernde Gesellschaft zu machen, ist eine bleibende Herausforderung. Hier geht es darum die „Armutsdifferenz“ auszubalancieren. Kinder mit emotionalen und kognitiven Defiziten schaffen den Schritt in das volle Leben der Gesellschaft nur schwer. Die Schule und das Vereinsleben erweisen sich eher als Verstärker des eingebrachten Risikos denn als Remedium. Die vorgängig zu erbringende erzieherische Leistung der Eltern muss entsprechend unterstützt werden. Es kann nicht um so genannte und vielfach beschworene Ergänzungen zum Elternhaus gehen; sonst würde man wiederum eine Einrichtung mehr um das Kind und seine Eltern aufbauen, welche das Familiensystem eher entlastet und damit schwächt, als dass dieses „empowered“ und „befähigt“ würde, seine

Aufgabe und Funktion selber wahrzunehmen. Dazu ist Kooperation im Familiensystem zwischen den Einrichtungen und dem Kind mit seinen Eltern angesagt.

Damit ist wohl das wichtigste Kriterium für das Wohl und die Zukunftsfähigkeit von Kindern genannt. Sie brauchen einen sie befähigenden Kontext, in dem ihre Entwicklung als Person in Gemeinschaft gefördert und gefordert wird. Hier gilt es vor allem einem in den Erziehungswissenschaften und in der Politik weit verbreiteten Irrtum gegenzusteuern: was zählt, so heißt es, ist die Autonomie der einzelnen Person! Die Person verdankt sich anderen Personen und ist selber wiederum Person für andere Personen. „Autonomie“ im Sinne der Philosophie von Immanuel Kant, der existenzialistischen und personalistischen Strömungen ist kein individualistisch verzerrter Begriff, sondern ein zutiefst interpersonales Geschehen. Genau dieses zwischenmenschliche Geschehen, die Liebe, öffnet das Kind und den Erwachsenen zur Weiterentwicklung ohne Furcht und Angst. Wer sich in seiner vermeintlichen Autonomie einigelt, geht nicht nur den anderen verloren, sondern am Ende auch sich selbst.

Kinder und ihre Familien mit größerem Armutsrisiko haben ein Anrecht auf mehr Unterstützung durch die Gesellschaft als die Durchschnittsfamilie. Eine nötige und differenzierte Unterstützung darf aber nicht isoliert organisiert und angeboten werden. Als Sonderleistung gehört sie ins Zentrum der allgemeinen Angebote eines organisierten Gemeinwesens für Kinder und ihre Familien.

Gerade die Kleinkinder (0-3 Jahre) gilt es in Zusammenarbeit mit ihren Eltern und erwachsenen Referenzpersonen zu befähigen und ihnen Raum und Zeit zu bieten, damit sie lernen „aus sich heraus zu gehen“, sich (und nicht den anderen) zu „übertreffen“, ihre Kapazität zu entdecken, zu entfalten und zu festigen. Diese Arbeit an der eigenen „Transzendenz“ öffnet den Horizont der Familie und lässt sie „über sich hinaus“ wachsen. In diesem Zusammenhang können externe Unterstützungsangebote leicht integriert und eingeordnet werden.

In dieser grenzüberschreitenden Arbeit begegnet die Kleinfamilie neuen und anderen Kulturen und Moralien. Wird sie hierbei fachlich kompetent in ihren interkulturellen, moralischen und religiösen Fragen unterstützt, wird die Außenwelt mit zur Innenwelt. So wächst und entsteht dann Gesellschaft, ortsnahe und die Menschen verbindend.

Diesem Auftrag weis der Luxemburger Caritasverband sich in der konkreten sozialen und erzieherischen Arbeit ebenso wie in seiner Aktionsforschung verpflichtet. Möge dieser Sozialalmanach zur aktuellen gesellschaftspolitischen Diskussion um die Zukunftsfähigkeit unserer Kinder und damit, in nur wenigen Jahren unserer gesamten Gesellschaft beitragen.

Erny Gillen

Präsident der Confédération Caritas Luxembourg

Einleitung

Der 2007 erstmals vorgelegte Sozialalmanach beschrieb den Zeitraum Mai 2006 bis April 2007: das war ein strategisch interessantes Jahr! Nicht nur war 2007 ein Jubiläumsjahr, in dem Europa 50 Jahre Römische Verträge feierte, es war auch das „Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle“ und nicht zuletzt feierte Caritas Luxemburg den 75sten Jahrestag ihres offiziellen Bestehens und hatte sich entschlossen, mit einer neuen Veröffentlichung die Einmischung zu suchen: der Sozialalmanach 2007 wollte über Entwicklungen in der Sozialpolitik informieren und Raum schaffen für Ideen, die dem Leser Denkanstöße sowohl über Inhalte als auch über die Strukturen der Sozialpolitik liefern.

2006/2007 war auch ein Jahr, in dem wir über den ersten Umsetzungsbericht zur Lissabonstrategie berichten konnten und in dem der erste Nationale Strategiereport zum Sozialschutz und zum sozialen Einschluss vorgelegt wurde. Außerdem betteten sich diese Berichte, genauso wie die Rede des Regierungschefs zur Lage der Nation 2006, in die bei der Tripartite erreichten Ergebnisse ein, womit nach der „EU-Présidence 2005“ und dem dadurch bedingten Leisertreten auf nationalem Parkett erstmals wieder „große“ Politik in Luxemburg gemacht wurde.

Der Zeitraum 2007/2008 sollte ein nicht weniger interessanter werden, auch wenn der Ausgangspunkt, die Rede des Regierungschefs zur Lage der Nation 2007, nicht solche Glanzlichter hervorbrachte wie ein Jahr zuvor. Es war vor allem die Zeit der Umsetzung der Tripartite-Entscheidungen. Dazu stehen 2008 die Vorlage der neuen Pläne in Brüssel für die Periode 2008-2010 an: der Nationale Reformplan und auch der Nationale Strategiebericht zum Sozialschutz und zum sozialen Einschluss. Das anstehende europäische Jahr gegen Armut 2010 (auch wenn die letzten Entscheidungen diesbezüglich erst im Frühsommer fallen werden) wirft bereits seine Schatten voraus. Und à propos Schatten: 2008 ist das letzte Jahr vor dem Wahljahr 2009! Genügend Stoff also, um dazu wieder die Stimme der Caritas zu erheben.

Somit liegt nunmehr der zweite Band dieser neuen Reihe vor – der Sozialalmanach 2008. Im ersten Teil wollen wir dabei die luxemburgische Wirtschafts- und Sozialpolitik Revue passieren lassen und aus unserer Sicht kommentieren. Aus unserer Sicht heißt hierbei, dass

wir die Perspektive der zu kurz Gekommenen, den Gesichtspunkt derer, die am meisten Aufmerksamkeit bedürfen, einnehmen.

In der Einladung zu einem Sozialwort schreibt dazu Erzbischof Fernand Franck: „Die soziale Kohäsion ist nicht allein das Resultat politischen und wirtschaftlichen Schaffens, sondern auch die Voraussetzung dafür. Menschen für den inneren Aufbau der Gesellschaft zu gewinnen, gehört zu den vordringlichsten Aufgaben unserer Zeit.“¹ Und weiter im Sozialwort selbst: „Die politische Gestaltungsaufgabe ist sowohl dem sozialen Zusammenhalt als auch dem Gemeinwohl verpflichtet... Die gesellschaftlichen Zusammenhänge und Umverteilungsmechanismen sind transparent zu machen und ihre Plausibilität ist aufzuzeigen.“²

Zu dem ersten Teil haben dieses Mal mehrere Autorinnen und Autoren, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Mitgliedsvereinigungen des Caritas-Verbandes, zur Feder gegriffen, denen wir hiermit herzlichst danken. Ein extra Dank gilt der Mitarbeit des „Service socio-pastoral – Centre intercommunautaire“ (SeSoPI) und des „Institut de Formation Sociale“ (IFS). Nicht zuletzt wurde nun auch dieser 1. Teil, wie der 2. Teil schon in 2007, zweisprachig verfasst.

Der zweite Teil dieses Bandes wird eingeleitet von Familienministerin Marie-Josée Jacobs. Die Familienministerin eröffnet die Reihe thematischer Beiträge, indem sie das Recht des Kindes, sich und seine Fähigkeiten optimal zu entwickeln, hervorhebt und betont, dass nur „reiche“ Kinder auch eine reiche Gesellschaft bilden können. Manuel Achten, Marco Deepen, Nicole Horn und Danielle Schronen vom Koordinationsbüro des EQUAL-Projekts „QUALIflex“ präsentieren eine thematische Einführung und legen die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit, sowie Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf in den verschiedenen Bereichen kurz dar. Antoine Haag stellt das Zahlenmaterial des STATEC zur Kinderarmut vor, sowohl für Luxemburg als auch im EU-Vergleich. Gerda Holz resümiert die AWO-ISS-Studien zur Kinderarmut in Deutschland und hebt hervor, wie sehr die schulische Karriere von Kindern bereits vor Schuleintritt durch Armut vorbelastet ist. Jean-Michel Longneaux betrachtet die Dynamik der neuen Familienformen. Gerd E. Schäfer zeigt frühkindliche Lernprozesse auf und weist auf die Notwendigkeit von Fördermaßnahmen für Kinder vor dem Schuleintritt hin. Klaus Fischer unterstreicht, dass Bewegung für das Kind eine entscheidende Ressource ist, seine eigene Identität und sein Weltverständnis zu konstruieren, und so eine wichtige Voraussetzung für eine positive kognitive Entwicklung darstellt. Zur Bekämpfung von Kinderarmut legt Michel Vandenbroeck das Konzept der Diversität vor, d.h. der Respekt

1 Einladung zu einem Sozialwort der katholischen Kirche in Luxemburg, Erzbistum Luxemburg 2006, S. 3.

2 Sozialwort der katholischen Kirche in Luxemburg, Erzbistum Luxemburg 2007, S. 6f.

des Einzelnen – Eltern und Kinder – sowie sein Recht auf Partizipation müssen gewahrt sein. Vanessa Schlevogt stellt das Netzwerk „Monheim für Kinder“ vor – mit besonderem Akzent auf der gesellschaftlichen Partizipation durch die gemeinsame Freizeitgestaltung für Eltern und Kinder. Manfred Schenk beleuchtet die außerfamiliäre Tagesbetreuung im Spannungsfeld zwischen Familie, Schule und organisierter Freizeit und weist auf die ergänzende Funktion der Maison Relais, aber auch auf die notwendige Verzahnung mit Familie und Schule hin. Mill Majerus beschreibt die Chancen und Grenzen der flexiblen Kinderbetreuungseinrichtungen „Maison Relais“ sowie ihre Zusammenarbeit mit der Schule. Michelle Brendel, Sylvie Elcheroth, Marc Hilger, Melanie Noesen und Denis Scuto aus der Arbeitsgruppe „Eis Schoul“ stellen das Projekt einer Forschungsschule vor, die alle Kinder mit einbezieht. Lynn MacKenzie erklärt, dass Investitionen in Kindertagesbetreuung volkswirtschaftlich Sinn machen. Roger Molitor erläutert die unterschiedliche Lohnbesteuerung in Luxemburg und in den Nachbarländern für Nichtverheiratete, Verheiratete ohne und mit Kindern. Schließlich fordert Gøsta Esping-Andersen frühkindliche Betreuung gegen Armutsreproduktion und zum Erhalt des Sozialstaats. Auch diesen Autoren möchten wir hiermit unseren ganz herzlichen Dank aussprechen.

In einem dritten Teil fügen wir dann einige Statistiken und Daten an, die für die beiden anderen Teile nützlich sind, oder die allgemein helfen, die aktuelle Situation und ihre Interpretation zu verstehen.

Ihnen allen wünschen wir viel Freude beim Lesen, manch nützliche Erkenntnis und schon jetzt bedanken wir uns für eventuelle Rückmeldungen.

Danielle Schronen und Robert Urbé

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2007–2008

1. Die Rede zur Lage der Nation am 9. Mai 2007

ROBERT URBÉ

1.1 Eine verpasste Chance

Am 9. Mai 2007 hat der Premierminister vor dem Parlament seine alljährliche Rede zur Lage der Nation gehalten. Dies ist traditionell die Gelegenheit, dem Parlament und darüber hinaus dem ganzen Land mitzuteilen, welche Arbeiten die Regierung in nächster Zukunft anzugehen gewillt ist. Es ist daher auch der Moment, wo Parlament und Gesellschaft erfahren, was Neues auf sie zukommen wird.

In dieser Hinsicht sind sie allerdings 2007 schwer enttäuscht worden. Ein gesundheitlich sichtlich angeschlagener Premier konnte nicht nur keine großen Programme ankündigen, es fehlte selbst (der Mut?) zu kleinsten Akzentsetzungen. Das Ganze gipfelte in der Feststellung: die Politik muss bleiben wie sie ist!

Dass dabei nichts weiter zum Thema „Wohnungsbau“ gesagt wurde, kann noch dahingegenommen werden. Immerhin waren die bereits am 12. Oktober 2005 und dann noch mal am 2. respektive 15. Mai 2006 sowie am 31. Januar 2007 angekündigten Maßnahmen gerade erst am 22. März 2007 im Parlament deponiert worden¹. Bei einigen anderen Punkten, wie z. B. der angekündigten Verschärfung der Steuereintreibung oder der administrativen Erleichterung der Steuererklärung kann man sich nur fragen: „Warum erst jetzt?“

1.2 Zusammenfassung der wichtigsten Maßnahmen

In den Schlussfolgerungen seiner Rede² erklärte der Premier die Angelpunkte der von der Regierung vorgelegten Politik wie folgt:

Da sektoriell angepasste Wirtschaftsinitiativen immer wichtiger werden, werde es zu einem neuen Mittelstandsprogramm kommen. Auch werde ein neuer 5-Jahresplan für den Tourismus kommen, genauso wie ein neues Agrargesetz. Die administrative Belastung der Betriebe werde weiter abgebaut, die SNCI bleibe auf mittelstandsfreundlichem Kurs

1 Siehe auch Kapitel 2.

2 Siehe Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2007).

und ab 2008 dauere es nur noch eine halbe Woche, um vom Mittelstandsminister eine Betriebsgenehmigung zu bekommen.

Das Einheitsstatut werde umgesetzt, und zwar nicht auf Kosten der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe. Auch bleibe es bei der für die Jahre 2006 bis 2009 beschlossenen Indexmodulierung und die Regierung werde sich für die Beibehaltung des Postmonopols für Briefe unterhalb 50 Gramm einsetzen.

Dann werde in den nächsten Monaten ein neuer Spitalplan vorgelegt, ein Steuerkredit werde eingeführt, leichtere Tarifverbesserungen seien „drin“, und auch für die Betriebe werden einige Steuererleichterungen in Aussicht gestellt. Steuerhinterziehung und Steuerbetrug sollen stärker bekämpft werden. Auch der Arbeitslosigkeit soll zu Leibe gerückt werden, und zwar mittels des im Juli anlaufenden Systems der Aktivierungs-Konventionen (aus dem Gesetzesprojekt 5611) einerseits und mittels der Bestimmungen des Gesetzesprojekts 5144 andererseits, das die legale Basis für die Beschäftigungsinitiativen bringen soll³.

Dann soll auch der sogenannte „reclassement externe“ bei Teilinvalidität weniger attraktiv gemacht werden. Und der Regierungschef gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass das Gesetz zur Berufsausbildung bald komme, genauso wie es Reformen für die Primärschule gebe, und die Lehrer des postprimären Unterrichts würden nach den Ferien aufgrund ihrer neu definierten Aufgaben eine Stunde länger unterrichten.

Im Rahmen der Bekämpfung des Klimawandels wies der Premier auf die auf den Weg gebrachten Maßnahmen hin, kündigte dazu Beteiligungen an belgischen und holländischen Windkraftparks in der Nordsee an, sowie neue Reglemente für den schonenden Umgang mit Energie und die Förderung erneuerbarer Energien. Dazu wies er auf eine Reihe von Maßnahmen hin, um das Umsteigen vom Privatauto auf den öffentlichen Transport zu fördern, ja sogar den Tanktourismus zumindest abzuschwächen.

Sodann wurden aber auch gesellschaftspolitische Themen angeschnitten, vorab die Zukunft des Landes: die Kinder! Hier wurde das Gesetzesprojekt über die „aide à l'enfance“ angesprochen⁴, sowie die zu schaffende geschlossene Struktur für Jugendliche in Dreibern, und schließlich eine zu entwickelnde Strategie, um Jugendliche von der Straße wieder zurück in die „Normalität“ zu bekommen.

Außerdem wurde das Gesetzesprojekt zur Integration⁵, dasjenige zur doppelten Nationalität, der Zugang zu administrativen Dokumenten und das zu schaffende Zentrum für Gleichheit angesprochen. Steuerpolitisch sollen sodann die Vorteile der Steuerklasse 2 auf im Partenariat Lebende ausgedehnt werden. Des Weiteren sprach der Regierungschef die Themen

3 Siehe auch Kapitel 3.

4 Siehe dazu Kapitel 10.

5 Siehe Kapitel 9.

Lebensende⁶, Abtreibung, Freiheit und Sicherheit an. Abschließend kündigte er eine Revision des Landesplanungsgesetzes an und nannte die Themen zu denen er dieses Jahr weniger sagen wolle, weil sie letztes Jahr ausgiebig dran waren, wie beispielsweise das Wohnungswesen.

1.3 Was wir erwartet hätten

Zu einigen Punkten aber hätte der Premierminister wesentlich mehr sagen müssen. Drei davon, die sich aufdrängen oder aber uns als Caritas speziell am Herzen liegen, seien hier herausgegriffen:

1. Das Einheitsstatut

Auch hier nichts Neues, nur die seit Monaten wiederholten Formeln, die Regierung wolle dieses Einheitsstatut und es dürfe insgesamt für die Wirtschaft nicht zu einer Mehrbelastung führen. Wie er die mangelnde Einigungsbereitschaft der Sozialpartner doch noch herbei zaubern wollte und woher er seine Zuversicht nahm, dass es doch zu einem Abschluss komme, hat er nicht verraten.

Zum so genannten „abusiven Absenteismus“ auch nur die Wiederholung, die Vorschläge der Regierung würden diesen stark abbremsen. Kein Wort darüber, dass dieser Absenteismus erst zum Problem wurde, als sich abzeichnete, dass zukünftig die Arbeitgeber für die Lohnfortzahlung zuständig werden sollten. Solange diese von der Krankenkasse übernommen wurde, also sozusagen von der Allgemeinheit, war das kein Thema!⁷ Nunmehr soll die fehlende Bereitschaft der Arbeitgeber, hier ihre Verantwortung zu übernehmen, mit Steuergeldern statt wie bisher mit Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden!

In der Folge hat sich dann gezeigt, dass der Wille der Regierung wirklich da war, sie hat sich solange Zugeständnisse (in Form von Budgetgeldern!) abringen lassen, bis die Arbeitgeberseite schlussendlich befriedigt war und ihre Zustimmung gegeben hat. Allerdings gibt es bis heute immer wieder Vorstöße, doch noch hier oder da „Verbesserungen“ zu erreichen mittels der Drohung, ansonsten die einvernehmliche Zustimmung zurückzuziehen. Solange das Gesetz nicht in der Abgeordnetenkammer votiert ist, können hier noch weitere Überraschungen lauern!

2. Arbeitslosigkeit

Wiederum: nichts Neues! Die Ursachenforschung der spezifischen luxemburgischen Arbeitslosigkeit, die anwächst, obwohl jährlich mehr als zehntausend Arbeitsplätze

6 Siehe Kapitel 12.

7 Vgl. hierzu auch Kapitel 3.

geschaffen werden, ist auch längst bekannt. Neue Maßnahmen wurden keine angekündigt, es wurde gehofft und erwartet, dass die bislang verabschiedeten auch greifen.

Vielleicht kann man es doch als eine „Neuigkeit“ werten, dass der Premierminister das Gesetzesprojekt 5144 angekündigt hat⁸. Sollte es hier nach langem Stillstand zur Bewegung kommen? Die einzige inhaltliche Aussage stellte den Beschäftigungsinitiativen in Aussicht, Leute die sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernt sind, in Zukunft länger (als bisher?, wie lange?) in ihren Strukturen aufnehmen zu können, um ihnen über die Arbeit ihre Würde mit auf den Weg zu geben.

Inzwischen ist in dieses Dossier Bewegung gekommen. In einer Sitzung am 22. Januar 2008 verabschiedete die zuständige Kommission der Chambre des Députés eine Reihe von Änderungen, die nur noch wenige Fragen offen lassen, vor allem aber die, wie das Gutachten des Staatsrats dazu aussehen wird.

3. Die Desindexierung der Familienzulagen

Kommen wir nunmehr zum Kernstück. Auch hier nichts Neues, der Premier verteidigte die getroffenen Maßnahmen mit dem Argument, die Regierung „spare“ durch die Desindexierung im Jahre 2009 nur 67 Millionen Euro, die Kinderbetreuung koste sie aber dann 144,5 Millionen. Mal abgesehen davon, dass für die Leute nicht wichtig ist, wieviel die Regierung spart, sondern wieviel sie weniger in der Tasche haben, fällt auf, dass zur Argumentation das Jahr 2009 herhalten musste: 2007 und 2008 wäre ein solches Argument nämlich nach hinten losgegangen!

Vor allem aber: man muss dieses Argument zumindest als eine Milchmädchenrechnung charakterisieren. Denn der Ausbau der Kinderbetreuung (im Wesentlichen 34.000 Plätze in Maisons Relais bis 2013, 24.000 mehr als im Frühling 2007!) hätte in jedem Fall auf der Tagesordnung gestanden, auch wenn es die Desindexierung nicht gegeben hätte. Erst wenn die Regierung bereit wäre, hier weitere zusätzliche Mittel zu investieren, um dann die Kinderbetreuung für die Eltern völlig kostenlos zu gestalten, könnte ein solches Argument greifen. Immerhin sei aber festgehalten, dass der Premierminister prinzipiell auch der Meinung ist, eine Reduzierung der Kosten (er nannte es „Sachleistungen“) für Eltern sei besser als das Ausbezahlen von Geldbeträgen, die dazu noch teilweise ins Ausland fließen müssen⁹.

8 Dieses Projekt hieß „loi relative au chômage social“, dann „loi relative au chômage incompressible“, sollte danach laut Vorschlag des Staatsrates „loi contribuant au rétablissement du plein emploi“ genannt werden und heißt jetzt nach den Amendements der zuständigen Parlamentskommission „loi contribuant au rétablissement du plein emploi et complétant le livre V du Code du Travail par un titre IX nouveau“.

9 Dieselbe Argumentation liegt unserem Vorschlag im Sozialalmanach 2007, Kapitel 3, zugrunde: siehe Schronen & Urbé (2007).

Allerdings wurde dann einige Monate später doch wieder eine Geldleistung beschlossen, der Kinderbonus!¹⁰

In seiner Rede hatte der Regierungschef noch an einem Steuerkredit als Kompensation festgehalten, gleichzeitig aber auch weiterhin betont, dass „negative Steuern“ für ihn nicht in Frage kommen (obwohl er als junger Finanzminister mal davon geträumt habe!). Dass ein Steuerkredit ohne negative Steuern kein Ausweg ist, haben wir im Kapitel 3 des Sozialalmanach 2007 dargelegt¹¹.

Eine Neuerung wäre es gewesen, Kinder (die allgemein gerne als unsere Zukunft dargestellt werden) in den Mittelpunkt zu stellen und Politik spezifisch daran auszurichten, was Kinder unterstützt: einen Pakt für Kinder und ihre Familien, auch dazu haben wir in Kapitel 13 des Sozialalmanach 2007 Vorschläge unterbreitet¹².

Literaturverzeichnis

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2007) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etatnation2007/index.html>.

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

10 Siehe dazu Kapitel 7.

11 Siehe Schronen & Urbé (2007), Kapitel 3.

12 Siehe Schronen & Urbé (2007), Kapitel 13.

2. L'accès au logement pour tous !

RENÉ KNEIP

2.1 Le droit au logement, un droit fondamental !? Et au Luxembourg ?¹

La déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 stipule dans son article 1er que « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits » et l'article 25.1 de cette même déclaration précise que « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Force est de constater que 60 ans après l'adoption de cette résolution par l'ONU, l'égalité « en dignité et en droits » de tous les êtres humains est loin d'être atteinte, même au Grand-Duché de Luxembourg. Dans l'Union Européenne des millions d'hommes, de femmes et d'enfants vivent en-dessous du seuil de pauvreté fixé pour leur pays de résidence respectif. Plusieurs millions d'hommes et de femmes et, dans une mesure croissante, d'enfants sont exclus du logement et doivent vivre à la rue, dans des structures d'hébergement d'urgence, des logements précaires respectivement des logements inadéquats.

Un grand nombre de conventions et de traités internationaux, adoptés notamment par les Nations Unies respectivement l'Organisation Internationale du Travail reconnaissent le droit à un logement décent ou convenable à des catégories spécifiques de personnes comme par exemple les réfugiés (OIT, 1951), les enfants (NU 1959, 1989), les femmes (NU 1979) ou les travailleurs âgés (OIT 1980). Les «sans abri» et les «mal logés» ne sont mentionnés nulle part. La raison en est peut-être que ces personnes sont considérées en premier lieu,

¹ Dans cet article nous traitons surtout le droit au logement des couches les moins favorisées de la population. Pour avoir une image plus complète de la problématique, nous rendons attentifs au document « Einladung zu einem Sozialwort » (Erzbistum Luxemburg (2006, page 7)) qui décrit la problématique en général et qui a aussi mené à une action concertée des paroisses pour aider à augmenter l'offre en logements. De même nous renvoyons au Sozialalmanach 2007 (Schronen & Urbé (2007), chapitre 7) pour ce qui est des commentaires sur le projet de loi 5696 promouvant l'habitat, créant un « pacte logement » avec les communes, instituant une politique active de maîtrise du foncier et modifiant certaines dispositions du Code civil.

et à juste titre, comme des êtres humains, des hommes et des femmes disposant des mêmes droits que tous les autres.

En nous tournant vers l'*Union Européenne* il faut constater que la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)*, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950, ne fait aucune référence au droit au logement, mais affirme le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (article 8). La *Charte sociale européenne* adoptée par le Conseil de l'Europe en 1961, et révisée par la suite, précise que toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et que toute personne a droit à un logement.

Ainsi l'article 31 de cette charte stipule notamment que : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans abri et, en vue de son élimination progressive, à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.»

Bien que la *Charte des Droits fondamentaux* adopté par l'Union Européenne en 2000 ne reconnaisse pas explicitement le droit au logement, l'article 34 « reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destiné à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ».

En France, la *loi sur la Solidarité et le Renouveau Urbain* voté en décembre 2000 stipule que « tout bailleur se doit d'offrir un logement décent, c.-à-d. répondant à un certain nombre de critères minimums, préservant notamment la santé et la sécurité physique du locataire et lui apportant certains éléments de confort tels qu'un système de chauffage, la production d'eau chaude et froide et des installations sanitaires ».²

Au Luxembourg une telle définition légale d'un « logement décent » fait défaut et la *loi du 21 septembre 2006 sur le Bail à Loyer* a surtout traité aux modalités de fixation du loyer, la durée du contrat de bail, le règlement des litiges et la protection des personnes condamnées à déguerpir de leur logement ainsi que les mesures spéciales pour la sauvegarde de leurs meubles.

L'article 16 limite cette protection cependant à un sursis de maximum 9 mois à l'exécution de la décision au déguerpissement. Tandis que le chapitre IV est entièrement dédié aux « mesures spéciales pour la sauvegarde des biens meubles des personnes condamnées à déguerpir », la loi ne mentionne aucune mesure visant la sauvegarde de la dignité et des droits fondamentaux de la personne expulsée. Or une personne expulsée, incapable de retrouver un autre logement, est tôt ou tard « rayé d'office » par la commune où elle résidait

2 Grépinet (2006).

et perd ainsi sa domiciliation légale. Dès lors elle est considérée comme SDF, personne sans domicile fixe !

La loi du 21.09.2006 stipule cependant dans son *article 26* que : « Les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune. ». Dans la pratique cette stipulation ne procure nullement le droit à un logement et le fait de pouvoir se domicilier dans une commune présuppose notamment la jouissance légale d'un logement ainsi que les moyens financiers pour subvenir à ses propres besoins. Dans ce contexte il est d'ailleurs intéressant de voir qu'au 1er paragraphe de l'article 16 (sursis au déguerpissement) le législateur parle d'un « occupant sans droit ni titre » !

Cette qualification résume parfaitement la situation légale de ces personnes au Luxembourg puisqu'à côté de l'absence d'un logement les personnes sans domicile légale perdent également le droit à tout revenu de remplacement comme p.ex. le droit aux indemnités de chômage, voir même le droit au Revenu Minimum Garanti.

2.2 Le logement (social) au Luxembourg

« La crise du logement est un phénomène assez général que l'on retrouve à des degrés divers dans la plupart des pays européens. Il est toutefois difficile d'établir des comparaisons fiables car, le logement n'étant pas une compétence communautaire, il n'existe pas d'outils fiables du fait notamment de l'absence de statistiques homogènes, voir même de définitions communes sur des notions de base telles que par exemple le logement social ».³

En ordre général deux facteurs influencent directement sur le besoin en logement dans un pays déterminé : *l'évolution du nombre des habitants* ainsi que celle de la *taille des ménages*.

Entre 1991 et 2001, la population du Grand-Duché est passée de 384.400 à 439.500 soit un accroissement de 14,3 %. Durant cette même période, le nombre de ménages résidents est passé de 144.700 à 171.843 soit un accroissement de 19 %.

Cette croissance provient essentiellement de l'immigration (+ 53 %) et de la diminution du nombre moyen de personnes par ménage qui est passée de 2,7 à 2,6 personnes par ménage dans la même décennie.⁴

A côté de l'augmentation globale de la population, plusieurs facteurs ont une influence sur la taille des ménages et font que le besoin en logements risque de continuer à s'accroître encore plus rapidement à l'avenir. *La durée de vie* continue à s'allonger ; d'après le STATEC⁵

3 Grépinet (2006).

4 Observatoire de l'Habitat (2002-2004).

5 STATEC (Septembre 2007).

l'espérance de vie à la naissance pour les hommes est passée de 70,0 ans en 1980/82 à 74,9 ans en 2000/2002, celle des femmes de 76,7 ans en 1980/82 à 81,0 ans en 2000/02. *Le nombre des divorces* a augmenté de 759 en 1990 à 1.182 en 2006, tandis que *le nombre des mariages* a diminué de 2.312 en 1990 à 1.948 en 2006.

Au 15 février 2001, le nombre total des *ménages* s'élevait à 171.953 dont 50.384 n'étaient composés que d'une seule personne, et 48.573 que de 2 personnes. Ces évolutions ont notamment entraîné un accroissement annuel moyen de 2.727 nouveaux logements habités entre 1991 et 2001, soit 6 % de plus par rapport à la période 1981-1991.⁶

Comparé à d'autres pays européens, où « *le taux de propriétaires occupants* varie en 2000 entre 43 % (Allemagne) et plus de 82 % (Espagne) », ⁷ 67 % des ménages luxembourgeois étaient propriétaires en 2001 contre 64 % en 1991, et bien que *le nombre de logements locatifs* se soit accru d'environ 8.000 unités entre 1991 à 2001, la part des logements locatifs a diminué de 5 % dans la même période.⁸

En partant de la notion de « parc à loyer réglementé réservé en priorité à une tranche de population déterminée » pour définir *le logement social*, « on constate de fortes disparités entre pays européens, les taux variant de 0 en Grèce à 149 logements sociaux sur 1.000 habitants aux Pays Bas.⁹ Pour le *Luxembourg*, la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) relève 9 logements sociaux pour 1.000 habitants contre 26 en Belgique, 30 en Allemagne et 71 en France.

Une étude réalisée par la cellule « Recherche et Développement » de la *Confédération Caritas Luxembourg* en 2002 retient 4.058 logements locatifs publics, ce qui représente 3,4 % du parc de logements global au Luxembourg et 11,43 % du parc de logements locatifs. De ces logements locatifs publics, 3.112 (213 appartenant à l'État, 1.590 appartenant aux communes, 1.163 appartenant au Fonds du Logement et 146 à la Société Nationale d'Habitations à Bon Marché) seraient loués aux termes de la loi de 1979 et correspondent donc à la définition de logement social mentionné plus haut.

2.3 L'accès au logement au Luxembourg

Le Luxembourg se voit donc confronté à une augmentation rapide du nombre de ses habitants ainsi que, dans une proportion encore plus importante, d'une augmentation du nombre des ménages et, par ricochet, d'une augmentation du besoin en logement.

6 Observatoire de l'Habitat (2002-2004).

7 Grépinet (2006).

8 Observatoire de l'Habitat (2002-2004).

9 Grépinet (2006).

Entre 1990 et 2000, le nombre d'habitants s'est accru de 379.300 habitants à 433.600, soit une augmentation de 54.300 respectivement 14,3 % (chiffres STATEC au 1.1. de chaque année). Entre 1990 et 1999 la moyenne *des logements nouvellement construits* a été de 2.482 logements.¹⁰

En 2000 la population totale s'élevait à 433.600, en 2005 à 455.000, soit une augmentation de 21.400 respectivement 5 %. Dans cette même période, la moyenne des logements nouvellement construits n'était que de 2.168 logements par an. Cette évolution a eu une incidence dramatique sur le coût du logement.

Entre 1990 et 2000, *le prix de construction par m2 de surface habitable* est passé de 1.069 € à 1.541 €, soit une augmentation de 44,15 % et de 2000 à 2004 de 1.541 € à 1.904 € soit une augmentation de 23,6 %.

L'accroissement de la demande d'un côté, et la pénurie croissante de logements locatifs de l'autre ont conduit « à une augmentation du loyer de 27 % entre 1991 et 2001. La progression du salaire social minimum sur la même période était de 21 % » !¹¹

De ces considérations s'ensuit que l'accès à un logement décent devient de plus en plus coûteux et qu'une proportion croissante du revenu mensuel disponible des ménages doit être consacrée au logement. Si ceci ne pose pas (encore) de grandes difficultés à une majorité de résidents du pays, les personnes à revenus modestes souffrent de plus en plus de cette évolution.

D'après *l'enquête EU-SILC*, le taux de *risque de pauvreté au Luxembourg* est en augmentation constante depuis 1995 pour atteindre 13 % en 2005 et 14 % en 2006. Pour les ménages d'un adulte avec enfants, principalement des femmes, ce taux était de 49,2 %, et pour les personnes isolées de moins de 65 ans de 20,8 %. En moyenne, les ménages avec enfants affichaient un risque de pauvreté de 17,2 % en 2006.¹²

En analysant *l'évolution du taux de pauvreté par rapport au statut d'occupation* du logement, on peut constater l'influence dramatique de l'augmentation des loyers sur la situation des personnes pauvres au Luxembourg. En 2003 le taux de pauvreté pour les locataires se situait à 19,8 %, en 2004 il était de 23,4 % pour atteindre 25 % en 2006. Pour les propriétaires les taux respectifs étaient de 8,7 %, 9 % et 9,4 %.¹³

Pour 77 % de la population résidente, *les coûts financiers liés au logement* constituent un certain voire un lourd fardeau. 35 % des locataires contre 25 % des propriétaires considèrent que les coûts de logement constituent pour eux *un lourd fardeau* ! En ne considérant que les ménages à risque de pauvreté on se rend bien vite compte que le coût du logement est

10 Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement–Département du Logement (2007).

11 Observatoire de l'Habitat (2002-2004).

12 STATEC (2006).

13 STATEC (2006).

un problème essentiel. Près de la moitié des *ménages pauvres* ont déclaré qu'il constitue un *très lourd fardeau*, 42 % des propriétaires et 55 % des locataires !¹⁴

2.4 L'exclusion liée au logement au Luxembourg

La typologie *ETHOS* (European typology on homelessness and housing exclusion) de la *FEANTSA* (Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans Abris) distingue 4 catégories de situations d'exclusion du logement : sans abri, sans logement, logement précaire et logement inadéquat.¹⁵

L'étude du *CEPS* sur l'exclusion liée au logement au Luxembourg, basée sur une enquête menée entre le 6 et le 12 février 2006 auprès d'une quarantaine d'organismes et d'associations oeuvrant sur le terrain, a dénombré sur une semaine 715 personnes différentes tombant sous une de ces catégories. 23 % appartenaient « à la catégorie la plus mal lotie en termes d'exclusion liée au logement » c.-à-d. les sans abris (vivant à la rue ou logeant en foyer de nuit). 59 % appartenaient à la catégorie « sans logement » et 18 % ont dormi dans leur logement personnel ou ont été logées dans leur famille ou chez des amis.¹⁶

Ces chiffres ne représentent qu'une *photo d'un moment donné*, et ne renseignent guère sur le flux énorme qui existe dans ce domaine. Rien que le Foyer Ulysse de Caritas Accueil et Solidarité accueille annuellement environ 600 personnes différentes dans ces 64 lits. Les *estimations* (des chiffres fiables n'existent pas) quant à l'envergure nationale de l'exclusion liée au logement, c.-à-d. du *nombre de personnes relevant d'une des catégories d'ETHOS sur une année* se situent dans un ordre de grandeur allant de 1.500 à 2.500 personnes.

Contraire à une opinion répandue selon laquelle une très forte majorité des concernés serait des hommes, l'étude du *CEPS* a dénombré *54 % d'hommes et 46 % de femmes*. En regardant de plus près, on constate que les hommes sont largement surreprésentés parmi les sans abri (23 % des hommes rencontrés lors de l'enquête ont dormi dans un foyer de nuit contre 4 % des femmes !) tandis que la grande majorité des femmes est logée dans des centres d'accueil ou des logements encadrés. Dans ce domaine, l'égalité des chances est loin d'être atteinte et l'offre en logement encadré semble plus favorable pour les femmes que pour les hommes.

« En termes d'âge, la *population* souffrant de l'exclusion liée au logement est *relativement jeune*. La moitié d'entre elle est âgée de 18 à 34 ans. Seuls 9 % ont plus de 55 ans ». Parmi les personnes enquêtées 24 % étaient âgées de 18 à 24 ans alors que dans l'ensemble de la population majeure les 18 à 24 ans ne représentent que 11 % de la population totale.¹⁷

14 STATEC (2006).

15 FEANTSA (11/2006).

16 CEPS (février 2007).

17 CEPS (février 2007).

Selon le CEPS, « *exclusion liée au logement et exclusion du monde du travail* vont souvent de pair ». 35 % des personnes interrogées déclaraient travailler. La moitié d'entre elles bénéficiaient d'une mesure pour l'emploi, 40 % d'un contrat de travail.¹⁸

Tandis que 76 % de la population de 18 à 70 ans considèrent leur *état de santé* comme « très bon » ou « bon », seulement 52 % des personnes souffrant de l'exclusion liée au logement étaient de cet avis. Les personnes en foyer de nuit étaient 40 % à percevoir leur état de santé comme mauvais voir très mauvais.

Le mérite de la typologie ETHOS ainsi que de l'étude du CEPS qui s'y réfère est de mettre en évidence que *la situation de sans abri n'est que la pointe de l'iceberg « exclusion liée au logement »*, respectivement n'est que l'aboutissement d'un processus long et pénible de disqualification sociale. L'exclusion liée au logement n'est pas un phénomène statique et les personnes vulnérables risquent de passer par une multitude de situations changeantes qui se résument toutes dans la non réalisation du droit au logement comme un droit fondamental.

2.5 Il est temps d'agir !

Depuis plusieurs années le Gouvernement déclare qu'une attention particulière doit être accordée à la politique du logement, mais bien que les aides accordées à l'acquisition d'un logement soient nombreuses et que le Fonds du Logement aie construit un nombre important de logements durant la dernière décennie, l'offre en logement et plus particulièrement l'offre en logement social ne suffit pas à la demande qui est en augmentation constante. Comme nous l'avons mis en évidence précédemment, le coût du logement est devenu tel qu'un nombre croissant de personnes rencontre de sérieux problèmes pour y faire face.

Depuis la constitution du dernier Gouvernement en 2004, la situation des personnes à faible revenu s'est empirée, et le coût du logement est un des éléments clés ayant contribué à l'augmentation constante du nombre de personnes devant vivre en situation de pauvreté au Luxembourg. Lors de sa mise en place, *le Gouvernement actuel avait annoncé le traitement du problème du logement comme première priorité*. « L'augmentation de l'offre de logements locatifs à loyer abordable est le but principal de la politique du Gouvernement en cette matière. En agissant sur la disponibilité de logements locatifs, le Gouvernement vise une réduction du montant moyen des loyers. Cette politique fera l'objet d'un bilan, qui permettra d'évaluer si le but a pu être atteint, ou si d'autres mesures doivent être envisagées ».¹⁹

Le « *Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale* » du 23.09.2006 souligne la gravité de la situation. « Dès la pénurie de logements, notamment

18 CEPS (février 2007).

19 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (4.8.2004).

de logements à prix abordables pour des ménages à bas revenus, à la fin des années 1980, le Gouvernement s'est engagé dans une politique active en matière de logement. Cependant, malgré la palette de mesures élaborée depuis, la situation reste inquiétante ». ²⁰

La réforme de la *loi sur le bail à loyer* en septembre 2006 n'a en rien amélioré l'accès au logement respectivement ralenti l'évolution du coût des loyers. Bien que la protection du locataire se trouve améliorée en certains endroits la *procédure de déguerpissement* n'a pas connu de changement dans le sens d'une mise en pratique d'un droit au logement. Une législation visant la protection du locataire au sens de l'article 25.1 des droits de l'homme ne devrait même pas envisager l'hypothèse d'un déguerpissement, mais devrait prévoir des secours qui permettraient soit le maintien du locataire dans son environnement social actuel, soit son relogement dans une situation adaptée à ses besoins et ses moyens. La « mise sur le carreau », indigne d'une société civilisée, n'est pas une solution au problème et ne fait que l'empirer. En tout état de cause, l'administration communale où la personne a sa résidence devrait être forcée à *maintenir la domiciliation légale* d'une personne (unique garant pour la réalisation de divers droits fondamentaux) jusqu'au moment où celle-ci aura trouvé un autre endroit pour se loger dignement et pouvoir s'établir légalement.

Après une phase préparatoire de plusieurs années, le règlement grand-ducal du 2.4.2004 introduisant l' « *Aide étatique au financement d'une garantie locative* » n'a connu que très peu de succès, principalement suite au fait qu'il stipule que le loyer à porter par le futur locataire ne peut dépasser 1/3 de son revenu. Bien qu'il soit généralement admis qu'un ménage, et à plus forte raison un ménage à faibles revenus, ne devrait pas dépenser plus d'un tiers de ses revenus pour assurer le coût de son logement, la réalité luxembourgeoise est telle qu'une application stricte de cette règle empêcherait un grand nombre de personnes disposant d'un salaire social minimum ou du revenu minimum garanti à accéder d'une façon durable à un logement.

Accéder à un logement est une chose, mais arriver à maintenir ce logement dans le temps en est une autre ! Mise à part le développement du logement social qui pourrait améliorer sensiblement l'offre en logements abordables financièrement (voir plus loin), le législateur devrait *élargir le principe de l'allocation au loyer* telle qu'elle est définie dans le cadre de la loi sur le RMG à *d'autres catégories de personnes vulnérables*. Au lieu de limiter cette allocation aux seules bénéficiaires du RMG, le FNS (ou tout autre organisme y habilité comme par exemple l'office social communal/régional) devrait pouvoir accorder une telle allocation (adaptée à la situation locale) à toute personne touchant un revenu inférieur à 2 fois le RMG.

20 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (23.9.2006).

Le « *Pacte logement* » présenté le 31.1.2007 et annoncé comme un élément d'une loi devant améliorer sensiblement la situation sur le marché du logement n'a pas encore été adopté et risque de toute façon de ne pas atteindre son objectif principal c.-à-d. empêcher le coût du logement de croître²¹. Bien que le *logement social* y soit indirectement et brièvement mentionné (« prévoir dans chaque lotissement réalisé (d'une surface supérieure à un hectare) une partie de 10 % de la surface totale nette constructible ou 10 % des logements à l'affectation de logements à coût modéré »), le législateur ne semble guère se préoccuper de l'évolution dramatique de la situation au logement des personnes défavorisées.

Dans le cadre du pacte logement, respectivement de la nouvelle loi sur l'organisation de l'aide sociale (projet déposé le 22.1.2008) les communes devraient être tenues (et aidées financièrement par l'État) à *investir prioritairement dans la construction de logements sociaux* qui pourraient être gérés par l'office social communal/régional ou un autre gestionnaire comme par exemple une Agence Immobilière Sociale. Idéalement le législateur devrait définir pour chaque commune un pourcentage de logements sociaux (p.ex. au moins 10 % du parc des logements disponibles sur le territoire) et ainsi promouvoir le développement du logement social dans toutes les communes du pays et en même temps *favoriser la mixité sociale* qui est sans doute un des garants principaux de la cohésion sociale.

« L'acquisition par l'État et les communes de logements destinés à la location devra contribuer à une dynamisation du marché du logement locatif, et notamment en augmenter l'offre. Ainsi, le Fonds (du logement) se portera acquéreur et gestionnaire de logements locatifs, assumant le rôle d'une *agence immobilière sociale* sur le marché du logement locatif. Le Fonds pourra également assurer la gestion du parc immobilier locatif des communes ».²²

Bien que le Gouvernement avait déjà annoncé dans le cadre de ces deux « Plan d'Action National pour l'Inclusion » de vouloir faire des efforts spécifiques pour l'hébergement et le logement de personnes vulnérables ainsi que de soutenir la création d'une Agence Immobilière sociale, et bien que l'idée d'un tel projet fut reprise dans le programme gouvernemental de 2004, tous les efforts pour la mise en place d'une telle agence ont échoué jusqu'ici. Or dans la pratique, c'est justement le maillon entre promoteurs publics ou privés et organisations non gouvernementales pouvant assurer un encadrement éventuel qui fait défaut. Sans la garantie d'un tel encadrement il est évident que peu de propriétaires, qu'ils soient privés ou publics, ne mettront leurs logements à disposition de personnes défavorisées ou vulnérables.

Pour les plus défavorisés *l'hébergement en foyer de nuit* ou toute autre forme de logement d'urgence devrait être limité dans le temps. A l'heure actuelle beaucoup de structures

21 Voir Schronen & Urbé (2007), chapitre 7.

22 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (4.8.2004).

d'hébergement d'urgence ainsi que de *structures de logement encadré* se voient confrontées d'un côté à une demande croissante et de l'autre à un phénomène de débordement quasiment constant. Même les personnes ayant réussi à stabiliser leur situation personnelle respectivement leur situation professionnelle, n'arrivent plus à financer les logements qui sont offerts sur le marché normal.

Plus ou moins 150 lits, géographiquement éparpillés, devraient suffire pour répondre aux situations d'urgence. Environ 6 fois plus de lits devraient cependant être disponibles pour accueillir celles et ceux qui, après avoir dépassé les moments de crise, nécessitent encore un milieu plus encadré pour pouvoir se reconstruire un nouvel avenir. Dans ce contexte une *diversification de l'offre et un encadrement spécialisé* pour pouvoir répondre à des besoins spécifiques (p.ex. personnes menacées de devoir déguerpir leur logement, jeunes de moins de 20 ans, adultes seuls avec enfants, ex-prisonniers, ex-toxicomanes, malades psychiatriques) sont indispensables si on veut arriver à une amélioration durable de la situation des concernés.

Ce n'est que grâce à des réalisations concrètes que le logement social et le droit au logement peuvent devenir réalité. Ces réalisations doivent non seulement viser l'accès au logement de toute personne résidant sur le territoire du pays, mais doivent également viser l'insertion durable des personnes dans un milieu de vie répondant à leurs besoins et leurs capacités spécifiques.

Les membres du *Parlement européen*, conscients de l'enjeu social du logement considèrent que « *l'accès à un logement approprié est un droit fondamental de la personne humaine et que, pour les personnes souffrant d'extrême pauvreté et d'exclusion, l'accès à un abri est souvent le premier pas vers des solutions de logement appropriées et durables* »²³ et viennent d'adopter en date du 10 avril 2008, avec 405 signatures une déclaration écrite en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue.

Dans cette déclaration le *Parlement européen*

1. invite le Conseil à prendre un engagement à l'échelle européenne en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue d'ici 2015 ;

2. invite la Commission à établir une définition-cadre européenne du sans-abrisme, à collecter des données statistiques comparables et fiables et à le tenir informé chaque année du suivi des actions entreprises et des progrès réalisés par les États membres de l'Union européenne en vue de mettre fin au sans-abrisme ;

3. demande instamment aux États membres de concevoir leurs « plans d'urgence hivernaux » dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre le sans-abrisme ;

4. charge son Président de transmettre la présente déclaration, accompagnée du nom des signataires, au Conseil, à la Commission et aux États membres.

23 Parlement Européen (2008).

Nous tenons à remercier plus particulièrement les 6 parlementaires luxembourgeois qui ont tous signés cette déclaration, et nous invitons le Parlement et le Gouvernement luxembourgeois à mettre en œuvre une politique nationale répondant aux recommandations y émises.

Bibliographie

ARBEITERKAMMER – CHAMBRE DE TRAVAIL (2007) : AK-Info (3/2007) : Armut in Luxemburg / La pauvreté au Luxembourg.

CEPS (2007) : L'exclusion liée au logement des personnes prises en charge par les centres de jour, les foyers de nuit, les centres d'accueil et les logements encadrés : Dénombrement et caractéristiques (Etude réalisée pour le compte du Ministère de la Famille et de l'Intégration).

ERZBISTUM LUXEMBURG (2006): Einladung zu einem Sozialwort der katholischen Kirche in Luxemburg.

FEANTSA (2006) : Cinquième bilan de statistiques sur l'exclusion liée au logement en Europe, novembre 2006.

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (23.09.2006) : Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale.

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2004): Programme gouvernemental du 4.8.2004.

GRÉPINET, PATRICK (2006) : La crise du logement. Editions L'Harmattan.

MINISTÈRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT, DÉPARTEMENT DU LOGEMENT : Rapport d'activité 2006.

OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, MINISTÈRE DES CLASSES MOYENNES, DU TOURISME ET DU LOGEMENT, DÉPARTEMENT DU LOGEMENT : La note de l'Observatoire de l'Habitat – N°0, octobre 2002 – Peut-on caractériser la demande de logements des ménages ? ; N°1, octobre 2003 – Le parc de logements habités ; N°2, mai 2004 – Le parc locatif et les loyers en 1991 et 2001.

PARLEMENT EUROPÉEN (10.12.2007) : Déclaration écrite 0111/2007 en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue (adoptée le 10 avril 2008).

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir., 2007) : Sozialalmanach 2007. Confédération Caritas Luxembourg, Luxembourg.

STATEC (2006) : Cahier économique N° 101. Rapport travail et Cohésion sociale 2006, septembre 2006.

STATEC (2007) : Le Luxembourg en chiffres, septembre 2007.

3. Emploi, Chômage et Insertion

FRÉDÉRIC MERTZ ET JOS FREYLINGER

3.1 Travailler au Luxembourg : Activation, stigmatisation et reconnaissance sociale¹

Si l'on compare le Grand-Duché de Luxembourg avec les autres pays européens, on peut dire que le travail y occupe une place particulièrement singulière.

D'un point de vue matériel d'abord, le chômage reste assez faible², même s'il a augmenté ces dernières années (avec un léger tassement courant 2007) ; le marché de l'emploi est très dynamique et la création annuelle nette d'emplois est très élevée (près de 18.000 en 2007). Le marché de l'emploi est ouvert et régionalisé : plus de 40 % sont des travailleurs frontaliers et plus de 25 % des résidents étrangers.

Par ailleurs, et c'est une autre originalité du Luxembourg, le marché de l'emploi est fortement segmenté, et cette tendance va en s'accroissant : en schématisant Luxembourgeois d'un côté, frontaliers de l'autre, résidents étrangers dans le dernier tiers. Et parmi les résidents étrangers il y a d'une part les fonctionnaires internationaux et étrangers hautement qualifiés qui utilisent la plateforme « Luxembourg » comme tremplin de carrière à l'international et d'autre part les résidents étrangers très faiblement qualifiés, payés au salaire social minimum, pour certains dans le cadre d'emplois précaires.

Mais la question du travail au Luxembourg a une autre originalité, cette fois plus immatérielle, en étudiant les valeurs de la société. La recherche européenne sur les valeurs à laquelle le Luxembourg a participé pour la première fois en 1999³ et participera pour la seconde fois en 2008, étudie les valeurs, normes et attitudes dans des domaines aussi divers que la famille, la religion ou la politique. Le travail y est également abordé sous différentes approches. Certaines dimensions portent sur le lien entre travail et moralité. Ainsi, certaines questions de l'enquête EVS approchent le travail en évaluant le poids qu'il représente en termes de représentations et de contraintes sociales. C'est le cas de la question

1 Concernant cette même thématique, voir aussi Schronen & Urbé (2007), chapitres 8 et 12.

2 Le taux de chômage était de 4,6 % au 1er février 2008.

3 Nous reprenons ici, en élargissant et en complétant, l'essentiel des analyses présentées dans Legrand (2002).

dans laquelle six affirmations sont proposées aux interrogés qui sont invités à exprimer leur avis sur une échelle de 1 (tout à fait d'accord) à 5 (pas du tout d'accord). Ces six items sont les suivants:

1. Pour développer pleinement ses capacités, il faut avoir un travail.
2. C'est humiliant de recevoir de l'argent sans avoir à travailler.
3. Les gens qui ne travaillent pas deviennent paresseux.
4. Travailler est un devoir vis-à-vis de la société.
5. Les gens ne devraient pas être obligés de travailler s'ils ne le souhaitent pas.
6. Le travail devrait toujours passer en premier même si cela veut dire moins de temps libre.

Volontairement, ces propositions renferment une connotation morale relativement forte, voire très forte pour certaines qui utilisent des termes comme « paresseux », « humiliant », « devoir ».

Quand les résultats sont élargis aux autres 14 pays de l'Union Européenne d'antan, le Luxembourg occupe soit la deuxième, soit la troisième place (en considérant ici les réponses « tout à fait d'accord »). Seuls l'Autriche (à 4 reprises), l'Italie (à trois reprises), la France (à deux reprises), le Portugal et la Belgique (à 1 reprise) devancent le Luxembourg quant au poids des normes sociales sur le travail.

Pour développer pleinement ses capacités, il faut avoir un travail		C'est humiliant de recevoir de l'argent sans avoir à travailler		Les gens qui ne travaillent pas deviennent paresseux		Travailler est un devoir vis-à-vis de la société		Le travail devrait toujours passer en premier, même si cela veut dire moins de temps libre	
France	50,16	Italy	30,49	Austria	37,13	Austria	42,13	Austria	20,54
Austria	44,35	Luxembourg	27,38	Italy	31,15	Portugal	34,82	Italy	17,67
Luxembourg	37,91	France	23,97	Luxembourg	30,68	Luxembourg	33,16	Luxembourg	17,46
Portugal	36,28	Belgium	22,86	Denmark	28,31	Belgium	27,83	Denmark	15,55
Germany	36,27	Greece	22,70	France	27,04	France	27,13	Germany	14,96
Denmark	34,88	Austria	20,91	Portugal	23,73	Italy	23,94	Belgium	14,72
Greece	32,31	Ireland	13,98	Belgium	21,89	Denmark	22,29	Greece	14,46
Italy	29,96	Germany	13,78	Greece	20,96	Greece	16,11	Spain	14,04
Spain	29,16	Denmark	13,49	Spain	18,72	Germany	15,97	France	13,96
Belgium	28,83	Portugal	11,98	Germany	15,82	Spain	13,85	Sweden	7,43
Ireland	23,90	Sweden	11,31	Ireland	14,62	Ireland	13,46	Portugal	7,03
United Kingdom	16,31	Spain	11,01	United Kingdom	8,70	Sweden	13,01	Ireland	6,75
Sweden	15,94	United Kingdom	9,02	Sweden	8,28	Netherlands	9,68	United Kingdom	4,34
Netherlands	9,67	Netherlands	5,90	Netherlands	5,18	United Kingdom	8,08	Netherlands	3,99

Au Luxembourg, les personnes qui ont tendance à favoriser un modèle plus moralisateur du travail sont en général plus âgés, sont indépendants ou ouvriers, et ont peu de qualifications.

Ainsi, plus les individus avancent en âge, plus ils considèrent que le travail passe avant le temps libre. Les opinions sont majoritairement contre le fait que le travail doit passer avant les loisirs jusqu'à la tranche 50-59 ans qui privilégie l'inverse. Le poids des valeurs traditionnelles et de la structuration de la vie autour du travail pourrait expliquer cette évolution. De même, chez les plus jeunes, la volonté d'affirmer leur identité sur plusieurs plans inciterait nombre d'entre eux à valoriser le temps libre, espace d'expression plurielle. Cependant, un saut brusque (plus de 16 %) peut être observé entre la génération 50-59 ans et les plus de 60 ans. Outre le poids de la tradition, ne faut-il pas y voir l'expression d'une nécessité pour les aînés qui relie peut-être indirectement l'assurance des retraites à la nécessité de continuer à valoriser le travail chez les plus jeunes? Plus généralement, et cela est relevé à plusieurs reprises dans ce livre, il semble que les plus jeunes – même s'ils sont minoritaires – tendent à se détacher du conformisme et des valeurs traditionnelles de leurs parents. Le fait que la variable « classe d'âge » soit régulièrement significative sur la « moralisation du travail » constitue un indicateur intéressant du changement des valeurs à l'avenir.

Une série de questions permet d'approcher les représentations des grandes questions sociales et économiques. L'une d'elles propose aux interrogés de prendre position sur six affirmations, entre deux modalités qui s'opposent sur une échelle de 1 (phrase de gauche) à 10 (phrase de droite).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Les individus devraient avoir davantage la responsabilité de subvenir à leurs propres besoins			53,5	← →		18,4	L'état devrait avoir davantage la responsabilité d'assurer à chacun ses besoins		
Les chômeurs devraient être obligés d'accepter tout emploi disponible ou bien perdre leur indemnité de chômage			61,8	← →		17,2	Les chômeurs devraient avoir le droit de refuser un emploi qui ne leur convient pas		

Le chômage est largement considéré comme une situation dont il faut sortir au plus vite, même si, pour cela, les demandeurs d'emploi doivent accepter n'importe quel emploi disponible (61,8 %) alors que seuls 17,2 % des interrogés concèdent le droit aux chômeurs de refuser un emploi qui ne leur convient pas. Sur ce sujet, les différences sont considérables par rapport à la France et encore plus par rapport à la Belgique, deux pays qui, d'après les

auteurs des études EVS, expriment pourtant des opinions « dures » à l'égard des chômeurs. Que penser alors du Luxembourg? Nous verrons par la suite que les opinions vis-à-vis des gens dans le besoin confortent cette impression de stigmatisation sociale⁴. Il va donc de soi que ce sont les individus qui sont d'abord responsables de subvenir à leurs besoins (53,5 %) plutôt que l'État (18,4 %).

Des résultats plus détaillés⁵ ont montré l'importance que jouent le niveau d'études et les catégories socioprofessionnelles dans ces écarts observés. Ainsi, la catégorie ayant un niveau d'études faible penche pour des revenus plus égalitaires. De même, les ouvriers et fonctionnaires sont les plus nombreux à demander un contrôle plus important des entreprises. Enfin, le droit des chômeurs à refuser un emploi est plus faiblement soutenu au Luxembourg. Malgré cela, les croisements nous enseignent que l'opinion se différencie très largement à ce sujet. Ainsi, les Portugais et les autres étrangers (sauf Luxembourgeois et Italiens), les plus jeunes (moins de 34 ans notamment), les diplômés du secondaire et les résidents à Luxembourg-ville sont parmi les plus nombreux à accorder ce droit aux demandeurs d'emploi.

Ces résultats sont d'autant plus intéressants si l'on replace ces résultats dans le contexte des nouvelles lois sur le chômage des jeunes au Luxembourg et leur « activation »⁶.

Même s'il est encore trop tôt pour tirer les conséquences d'une politique de l'activation⁷, il est toutefois possible d'émettre des craintes et des risques en se basant notamment sur les exemples de pays voisins.

- Les « activés » accepteraient plus d'emplois précaires et de faible qualité.
- La diminution statistique du chômage des jeunes ferait augmenter le nombre de chômeurs plus âgés, en les soumettant à une plus grande concurrence, voire à une concurrence déloyale entre d'un côté un jeune « activé » et bénéficiant d'aides lors de l'embauche de la part de l'État et d'autre part une personne plus âgée.
- Une telle politique ne crée pas de nouveaux emplois, mais elle met les candidats en situation de compétition, voire de rivalité.
- Il y a le risque d'une stigmatisation accrue des demandeurs d'emploi. Cette stigmatisation prend racine dans la société comme les résultats de la recherche EVS le montrent.

4 Des travaux parallèles sur les processus de stigmatisation sociale et de demande de reconnaissance démontrent que cette pression sociale engendre un processus pervers d'exclusion sociale, entraînant chômeurs et demandeurs d'emploi dans une trappe au chômage. Voir Pourtois et Chaumont (1999).

5 Voir Legrand (2002).

6 Loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi notamment Chapitre 2. – Modifications de la législation sur le chômage et le Fonds pour l'emploi (Mémorial A-n°239).

7 Le règlement grand-ducal déterminant le contenu de la convention d'activation individualisée date du 24 août 2007.

Au 1er janvier 2008, seules 113 personnes bénéficiaient d'une mesure CAE et 381 d'une mesure CIE.

Mais le cadre juridique et institutionnel autour de l'activation contribue également à ce processus sociologique de stigmatisation par le vocabulaire qui y est associé. Par exemple, à plusieurs reprises, le Ministère du Travail et de l'Emploi parle de « tourisme social » lorsqu'il parle du chômage des jeunes⁸. Or, différentes recherches⁹ ont montré que des demandeurs d'emploi victimes de ces stigmates ou de stéréotypes perdent progressivement confiance, perdent leur dynamisme et, par voie de conséquence, perdent également pied lors d'un entretien de recrutement. Suivant ce constat, une politique d'activation serait donc contre-productive par le processus psychosociologique de « stigmatisation-perte de confiance » qu'elle va initier et renforcer.

- Dans le même ordre d'idées, le discours sur l'activation ignore ou dissimule la vérité des processus économiques expliquant le chômage de manière structurelle ou conjoncturelle.
- Il y aurait une perte progressive de confiance entre le demandeur d'emploi et le placeur-tuteur dont les fonctions sont également de contrôler et maintenant de sanctionner son bénéficiaire au détriment de sa fonction d'accompagnateur ;
- La Convention d'activation fait en cela référence au règlement grand-ducal de 1983 définissant les critères de l'emploi approprié. Or, ce règlement décrit dans des termes très larges ce qu'est un emploi approprié : ainsi à titre d'exemple, un emploi manuel est un emploi approprié pour un « demandeur d'emploi ayant occupé antérieurement un emploi à caractère intellectuel ». De même, doit être considéré comme approprié, « l'emploi comportant pour le demandeur d'emploi une durée de déplacement n'excédant pas deux heures et demie par journée de travail ».
- Les personnes sanctionnées ne seront peut-être pas celles visées par la loi (les profiteurs du « tourisme social ») mais l'expérience dans d'autres pays montre que dans les sanctionnés se retrouvent également des personnes plus faibles psychologiquement ou avec très peu de qualifications, voire des illettrés, dont les capacités de réinsertion ou d'activation sont limitées.
- Dans d'autres pays, il a été observé qu'une politique d'activation des chômeurs entraînait une hausse des bénéficiaires de l'aide sociale¹⁰ dans les régions ou communes où les sanctions étaient les plus nombreuses. Il y a donc un transfert de la charge financière d'une

8 Prise de position de Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi à l'égard de la brochure publiée par le « Nationale Streikkomitee ».

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2006/12/01biltgen/.

9 Voir notamment HERMAN Ginette (Ed., 2007), Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale, De Boeck, Bruxelles, 403p.

10 Voir notamment la recherche CHERENTI (2007).

institution à une autre sans qu'on ait résolu le problème. Et en déplaçant la solidarité nationale vers une solidarité plus locale.

- Enfin, certains économistes craignent que cette activation entraîne une diminution globale de tous les salaires.

Ces pistes méritent certainement une analyse plus fine a posteriori, d'ordre quantitatif mais également qualitatif. Une telle analyse devrait être mise en perspective avec l'évolution parallèle de l'état social et sa propension toute contemporaine à conditionner son aide plutôt qu'à l'universaliser.

3.2 Proposition d'une insertion sur base de la pensée sociale chrétienne

3.2.1 Introduction

Le critère d'évaluation de l'action politique n'est pas seulement le succès économique mais surtout la production de bien-être pour l'homme. L'homme doit rester au milieu de la réflexion et de l'action au niveau du monde du travail – car le facteur Travail aura toujours la priorité par rapport au facteur Capital : « Le vrai développement ne peut pas constituer dans l'accumulation pure et simple de la richesse et dans la multiplication des biens disponibles, si cela se fait au prix du sous-développement des masses et sans la considération due aux dimensions sociale, culturelle et spirituelle de l'être humain. »¹¹

Si, dans les temps actuels de prospérité économique, force est de constater qu'un nombre relativement élevé de personnes n'arrivent plus à trouver leur place dans ce monde du travail, il est prioritaire de réfléchir à des mesures qui forcent l'inclusion de ces personnes dans le marché du travail. Car, dans la société d'aujourd'hui, le travail reste l'élément clef de l'inclusion sociale et culturelle des hommes et des femmes.

Il est du devoir des acteurs politiques et sociaux de penser le travail à partir du plus faible.

3.2.2 La subsidiarité dans le monde du travail

L'action de l'État, selon le principe de la subsidiarité, doit consister en la mise en place d'un cadre qui permette l'activité économique. Si le résultat de l'activité marchande n'est pas acceptable sur l'un ou l'autre point, l'État doit corriger cette dérive. Concernant le monde du travail ceci a plusieurs implications:

11 Voir Vatican (1987).

1. La recherche d'emploi se fait prioritairement sur le marché libre du travail. Pour la plus grande majorité des hommes et des femmes, aucune intervention étatique est nécessaire. (i.e. « Premier marché du travail »).
2. Pour les personnes – qui pour des raisons spécifiques – ont un problème d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail, l'État doit initier et soutenir des projets de (re)qualification et promouvoir de bonnes stratégies de recherche d'emploi en vue de l'intégration ou de la réintégration sur le premier marché du travail. (« Deuxième marché du travail »).
3. Pour les personnes, qui ne trouvent pas leur emploi sur le premier ou le deuxième marché malgré tous les efforts déployés et toutes les dispositions offertes, l'État est responsable pour que ces personnes puissent si elles le demandent, participer durablement au monde du travail (« Troisième marché du travail »).

Dans ce contexte, il est important d'évoquer et de clarifier les liens et les interactions entre les 3 marchés du travail.

3.2.3 La nécessité du travail subventionné

Actuellement la politique de l'emploi se limite à former des individus sans emploi vers un emploi sur le premier marché. Tant que l'offre et la demande sur le marché du travail ne correspondent pas, cette politique est vouée à l'échec.

Depuis la crise sidérurgique des années 1970, nous savons que la stabilisation de la situation sur le plan humain, social et financier des personnes, victimes d'une perte d'emploi, est d'une importance capitale afin de réussir leur parcours de réinsertion professionnelle. Dans ce contexte, il importe de rappeler que le salaire qui garantissait l'existence matérielle de ces personnes était maintenu. Il pouvait vivre leur vie en dignité tout en se concentrant sur la réussite de leur nouvelle vie de travail.

Or, la majorité des solutions que nous proposons actuellement sont limitées dans le temps (stages, mesures de qualifications, etc.). Ces solutions donnent satisfaction à une partie des personnes en recherche d'emploi. Par contre, pour beaucoup d'entre elles, ces mesures limitées dans le temps, sont vouées à l'échec. De leur point de vue, ces individus ont fourni un effort, ils ont tout fait pour réussir, mais en fin de parcours, ils se retrouvent à la case de départ – en recherche d'une nouvelle mesure. En bref, le manque de perspectives durables pour les personnes concernées est essentiellement la raison d'échec de ce type de mesures.

A notre avis, les mesures de formation et de qualification sont des mesures de grande valeur et demandent une enveloppe budgétaire considérable. Si cet instrument est mal appliqué à la réalité des personnes concernées, c'est un gâchis financier important.

A partir de cette logique, il nous semble, qu'il est important de réfléchir sur une stratégie d'insertion dans le monde du travail à long terme. Cette stratégie connaît, surtout dans un petit pays comme le Luxembourg, un certain nombre d'avantages :

1. Pour les personnes en recherche d'emploi un suivi personnalisé peut être organisé.
2. En partant de la situation individuelle, il est possible de dresser un parcours personnalisé d'insertion avec la personne concernée.
3. Donner à chaque instrument déjà existant (entreprises, ADEM, CNFPC, initiatives contre le chômage etc.) son rôle précis dans cette stratégie.

3.2.4 Les instruments du travail subventionné

Le Luxembourg a une grande panoplie d'instruments au niveau de l'organisation et du financement du travail subventionné. Hélas, ces instruments sont de diverses origines et très spécifiques dans leur champ d'application et face à un public cible limité. Leur mise en place et leur organisation dépendent de différents ministères et administrations (travail, affaires sociales, famille).

Si l'on regarde maintenant de plus près les personnes qui souffrent le plus du chômage de longue durée ou les personnes qui ont de graves problèmes à entrer dans le marché du travail, on peut les regrouper sous l'expression utilisée par l'OCDE de « personnes à capacité de travail réduite ».

Or, les capacités de ces personnes sont généralement réduites d'une manière permanente, il faut trouver des instruments et des solutions sur le long terme.

Du côté des entreprises, nous pouvons constater que les instruments du travail subventionné ne trouvent pas le succès escompté, et ceci à cause de deux éléments :

1. Les personnes concernées ne sont pas suffisamment indemnisées.
2. Les mesures sont en règle générale limitées dans le temps.

Du point de vue de l'entrepreneur, il s'ajoute encore d'autres éléments dans le calcul :

1. Si le nombre de salariés dans son entreprise monte, c'est également le cas pour les frais de gestion et d'administration du personnel.
2. Il aura besoin de plus de place et d'équipements de travail.
3. Du fait que le rendement d'une personne à capacité de travail réduite est en moyenne plus faible, l'outil de production est sous-exploité – d'où perte de rendement.

De ce fait, il ne suffit pas, à notre avis, de limiter les subventions sur le salaire de la personne en question. Mais il faut étendre le subventionnement sur le coût total de l'entrepreneur.

3.2.5 Les 3 piliers du travail subventionné

Afin de réussir une formule correcte du travail subventionné des personnes à capacité de travail réduite nous nous inspirons d'un modèle connu dans le domaine du « travailleur handicapé ». Car dans ce domaine les 3 piliers existent déjà :

1. Aide à l'investissement pour création d'emploi avec but défini

On doit considérer cette aide à l'investissement comme une aide au lancement. Pour un petit entrepreneur, une aide de ce type pourrait représenter une grande attractivité. Afin de

garantir un effet à plus long terme, il serait important de lier cette aide à l'investissement à la création d'emploi pour une personne à capacité de travail réduite et ceci sur une période de 10 ans. Une aide à l'investissement de 25 000 € serait à notre avis un montant assez significatif. Il équivaut à 208 €/mois (hors intérêts éventuels).

2. Subvention du salaire

Ce subventionnement est dû, tant que la capacité de travail réduite persiste. Afin de ne pas augmenter le coût administratif pour ce type de mesure, on pourrait travailler avec des tranches de 10 % à fixer ensemble avec le service d'accompagnement permanent.

3. Prise en charge de l'accompagnement permanent social et professionnel

Dans l'intérêt des personnes à capacité de travail réduite et des entrepreneurs qui les embauchent, un accompagnement permanent est nécessaire. Ce service pourrait être assuré par des experts de l'ADEM ou des initiatives d'insertion qui, par leur expérience, maîtrisent la transition des personnes vers le premier marché du travail.

De nouveaux secteurs dans le domaine de l'économie de proximité – promus par les acteurs de l'économie sociale et solidaire – restent à développer. Dans ce sens, il serait intéressant de réfléchir sur un cadre juridique pour ce type d'entreprise (entre sàrl et asbl, il reste de la marge de manœuvre : p.ex. une « esbl », entreprise sans but lucratif¹²). Ce serait par exemple le lieu idéal d'insertion pour les jeunes.

Car à côté des entreprises hautement performantes et rentables aujourd'hui présentes sur « le marché » il reste une multitude d'activités à initier pour le bien commun et individuel dans notre société.

Enfin, les administrations en contact avec les demandeurs d'emploi doivent travailler en synergie. L'agent de l'ADEM doit pouvoir coopérer avec l'agent du foyer de jour de la localité, où habite son « client chômeur » sans passer par la hiérarchie des deux administrations.

Bibliographie

CHERENTI, RICARDO (2007) : Les exclusions ONEM, implication pour les CPAS Fédération des CPAS Wallons, décembre 2007.

HERMAN, GINETTE (Ed., 2007) : Travail, chômage et stigmatisation. Une analyse psychosociale, De Boeck, Bruxelles, 403p.

LEGRAND, MICHEL (dir., 2002) : Les Valeurs au Luxembourg, Portrait d'une société au tournant du 3e millénaire, éd. Saint-Paul, Luxembourg, 2002, 880 pages.

12 Voir Schronen & Urbé (2007), chapitre 5.

POURTOIS, HERVÉ & CHAUMONT, MICHEL (dir., 1999) : Souffrance sociale et attentes de reconnaissance. Auteur du travail d'Axel Honneth, Louvain-La-Neuve, 1999.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir., 2007) : Sozialalmanach 2007. Confédération Caritas Luxembourg, Luxembourg 2007.

VATICAN (1987) : Sollicitudo Rei Socialis, Encyclique du Pape Jean-Paul II, 1987.

4. La santé sociale comme indicateur de compétitivité :

En route pour le développement durable ?

DANIELLE SCHRONEN

4.1 L'Observatoire de la Compétitivité en quête de la santé sociale

En juillet 2006, la Chambre des Employés privés (CEPL) a plaidé pour la création d'un indice de santé sociale à l'occasion du colloque « Vers de nouveaux indicateurs de richesse » organisé en collaboration avec l'Observatoire de la Compétitivité (ODC). L'étude de la santé sociale a été reprise par l'ODC dans le cadre de son analyse de la compétitivité du Luxembourg, publiée en septembre 2007¹.

Revenons d'abord au rôle de cet Observatoire de la Compétitivité. Mis en place au Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur en 2003, cet outil permanent d'observation de la compétitivité fait partie des efforts du gouvernement dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. L'ODC se voit ainsi confié les missions suivantes:

- La collecte, l'analyse et la comparaison des informations existantes relatives à la compétitivité au niveau national et international.
- La diffusion ciblée d'informations sélectionnées et traitées, utiles à la prise de décision stratégique.
- La réalisation et la commande d'études et de recherches sur la compétitivité et ses déterminants.
- La contribution aux travaux et analyses sur la compétitivité des organisations internationales (Commission européenne, OCDE, etc.).
- La coordination des travaux et la rédaction du Programme National de Réforme (PNR) dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne révisée, à partir des contributions des divers départements ministériels, administrations et organismes concernés².

Les analyses servent à « aider le Gouvernement et les partenaires sociaux à définir les orientations et le contenu de politiques favorables et compatibles avec une compétitivité à long terme, source de croissance et de bien-être³ ». L'ODC précise que « le concept de

1 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2007a).

2 Pour une présentation détaillée, voir: <http://www.odc.public.lu/observatoire/index.html>.

3 ODC: <http://www.odc.public.lu/observatoire/index.html>.

compétitivité est défini au sens large » et que la « définition retenue par la tripartite est celle du Conseil Economique et Social (CES). Ce dernier attribue les objectifs suivants au Gouvernement: «...le rôle principal de l'État est de contribuer à l'obtention et au maintien d'une qualité de vie soutenable et élevée de la population du pays⁴ ». Selon le CES, la compétitivité constitue un moyen permettant d'atteindre ces objectifs. Toujours d'après le CES, un pays peut être considéré comme compétitif si « sa productivité augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux ayant un niveau de développement comparable, (s')il parvient à maintenir un équilibre dans le cadre d'une économie de marché ouvert, (s')il connaît un niveau d'emploi élevé ». ⁵

Le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur écrit au sujet de la compétitivité dans sa préface au Bilan compétitivité 2006 que « malheureusement, elle est souvent considérée comme un but en soi et utilisée comme alibi pour faire passer des mesures socialement déséquilibrées. Je ne me lasserai pas de souligner que la compétitivité, telle que je la conçois, n'est qu'un instrument au service d'un objectif à plus long terme: le bien-être social des citoyens⁶ ». Le Ministre termine par rappeler la définition donnée par Fontagné dans son rapport sur la compétitivité de 2004 : « La compétitivité est la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement ». ⁷

Il va sans dire que les précisions du ministre rassurent face à la première définition qui aurait pu laisser planer le doute sur la place du social par rapport à l'économie et où la primauté du domaine économique comme moyen d'atteindre le bien-être social serait encore de vigueur. En effet, concernant la définition du CES, la question se pose pourquoi on se focalise sur une productivité augmentant « à un rythme similaire ou supérieur à celui de ces principaux partenaires commerciaux ayant un niveau de développement comparable » et non pas sur le but premier qu'est le bien-être des citoyens en s'attachant à mesurer si le bien-être augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui des pays voisins.

L'Observatoire de la Compétitivité est donc à féliciter d'avoir repris la discussion sur la dimension sociale dans la perception de la compétitivité et de ce fait d'avoir entamé un premier pas vers une logique de développement durable, tel que prévu par la Stratégie de Lisbonne, en présentant dans son Bilan Compétitivité 2007 un chapitre sur les indicateurs synthétiques de qualité de vie, de développement humain, de progrès social et de santé sociale.

4 Conseil Economique et Social (2001).

5 ODC : <http://www.odc.public.lu/observatoire/index.html>.

6 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006b).

7 Fontagné (2004), p. 32.

4.2 Le social s'émancipe

Poser le regard sur la santé sociale n'est pas neutre. Même les scientifiques sont obligés de choisir leur champ d'observation. Pourquoi faut-il être veillant ? Longtemps les économistes étaient convaincus que l'accroissement de la productivité allait éradiquer la pauvreté et que l'accumulation de richesses bénéficierait à tout le monde. Le champ d'observation se limitait ainsi aux moyens d'atteindre l'accroissement de la productivité. Ce point de vue marque la primauté de l'économique sur le social.

Pendant, depuis quelques années, les études se multiplient pour constater que la seule compétitivité économique n'est pas garant du bien-être des populations. Les économies développées connaissent en effet une régression en termes de bien-être de leurs populations. L'indice de santé sociale des Miringoff (ISS) a été le premier à compléter, dès les années 1980, l'analyse du progrès par la dimension sociale et à montrer que l'évolution des deux domaines n'est pas parallèle. Les experts de l'ODC remarquent que la « construction de nombre d'indicateurs alternatifs de bien-être ou de santé sociale par des organismes aussi renommés que l'ONU ou l'OCDE mettent en évidence un découplage croissant entre croissance économique et bien-être⁸ ».

L'exemple du Luxembourg est particulièrement frappant. En tête du classement par productivité, définie par le produit intérieur brut (PIB) par habitant, le Luxembourg se retrouve à la 18^e place de l'indice de développement humain (IDH) du PNUD en 2007⁹ et a perdu 6 places par rapport à l'année précédente (12^e en 2006). L'évolution depuis 1975 montre une progression jusqu'en 2006¹⁰, néanmoins, en regardant les chiffres récents de plus près, on peut constater – si ce n'est une tendance renversée – du moins un arrêt de progression. Par rapport à d'autres pays qui continuent à progresser le Luxembourg perd des places. Parmi les pays voisins, c'est la France qui présente l'exemple contraire. Elle avance de la 16^e à la 10^e place en 2007¹¹ et son classement par IDH devance de 8 places celui par PIB.

Ainsi, d'un côté, le progrès social n'est pas un automatisme, simple effet secondaire du progrès économique. D'un autre côté, le Luxembourg ne figure pas en tant que champion du progrès social malgré les possibilités financières que son économie florissante lui offre et malgré des dépenses importantes dans le domaine de l'éducation¹². Le domaine social demande des analyses spécifiques.

8 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006b), p. 101.

9 UNDP (2007), p. 244.

10 UNDP (2007), p. 249.

11 Sur base des chiffres de 2005.

12 OCDE, in : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2007b).

4.3 Définir la santé sociale

D'abord, il s'agit donc de clarifier quel point de vue on souhaite adopter. La santé sociale peut-être vue comme facteur de compétitivité parmi d'autres ou alors comme facteur premier. La productivité est-elle au service de la santé sociale ou la santé sociale au service de la productivité ? La perspective déterminant les observations, un économiste peut considérer les effets positifs d'une bonne santé sociale comme une main d'œuvre bien formée, une paix sociale stable, une situation socioculturelle attractive pour l'implantation d'entreprises étrangères, etc. : la santé sociale est alors au service de la productivité.

Toutefois si nous établissons l'indicateur de santé sociale comme mesure du bien-être des citoyens – but ultime – nous élevons le social au-dessus de l'économique. L'économie doit alors servir le social, les entreprises n'ont pas comme seul but de générer des bénéfices, mais aussi de créer des produits et des services respectueux de l'environnement, à un prix acceptable, en créant des emplois stables et rémunérés de façon à faire participer tous les salariés aux bénéfices, etc. Etablir le bien-être des citoyens comme but ultime a des conséquences sur la gestion économique. Elle implique la responsabilité sociale des entreprises comme une évidence et non plus comme une folie publicitaire de quelques firmes huppées.

Un indicateur de santé sociale serait donc efficace s'il arrive à dévoiler les externalités de l'activité économique pour évaluer son vrai coût ou bénéfice financier et surtout humain ; la complexité des phénomènes s'élevant à un défi de taille. En effet, l'indice de santé sociale veut mesurer des concepts comme la qualité de vie, le bien-être des citoyens. Le progrès ? Les auteurs des différents indicateurs ne s'attardent pas trop sur la présentation d'une définition de ce qu'ils cherchent à montrer.

De manière générale, l'évolution des conditions de vie est marquée par l'augmentation de la rémunération et par conséquent du niveau de vie de l'individu, ensuite par une scolarité compétente et un système de santé performant, accessibles à tous et encore par de meilleures conditions de travail qui, couplées à une mécanisation adéquate, permettent une augmentation de la productivité horaire de chaque individu et une diminution des accidents du travail – les progrès sociaux étant pour la plupart dus à des choix politiques.¹³

La qualité de vie¹⁴ est définie par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS, 1994) comme « la perception qu'a un individu de sa place dans l'existence, dans le contexte de la culture et du système de valeurs dans lesquels il vit, en relation avec ses objectifs, ses attentes, ses normes et ses inquiétudes. Il s'agit d'un large champ conceptuel, englobant de manière complexe la santé physique de la personne, son état psychologique, son niveau d'indépendance, ses relations sociales, ses croyances personnelles et sa relation avec les spécificités de son environnement ».

13 Cf. http://fr.wikipedia.org/wiki/Progr%C3%A8s_social.

14 Cf. http://fr.wikipedia.org/wiki/Qualit%C3%A9_de_vie#D.C3.A9finition.

Néanmoins, les auteurs du Bilan Innocenti 7 de l'UNICEF se sont livrés à l'exercice de fournir une définition concernant le bien-être des enfants : « Le niveau réel d'un pays se mesure à l'attention qu'il accorde à ses enfants, à leur santé et à leur sécurité, à leur situation matérielle, à leur éducation et à leur socialisation, ainsi qu'à leur sentiment d'être aimés, appréciés et intégrés dans les familles et les sociétés au sein desquelles ils sont nés. »¹⁵

Il est en effet difficile de cerner ces concepts très vastes. Toutefois, les indicateurs retenus par l'UNICEF montre qu'il ne faut pas désespérer. Cependant, au Luxembourg, la discussion sur le futur de la société luxembourgeoise et implicitement le progrès attendu avait jailli avec la discussion sur les pensions, mais disparaissait très rapidement sans conclusions. Les négociations tripartites ne touchent guère les valeurs, mais se situent au niveau des flux financiers : salaires, transferts sociaux, indexation, pensions, etc. D'ailleurs, ce n'est pas le rôle du Comité tripartite de déterminer comment la société luxembourgeoise veut vivre. Ce rôle de recenser et d'analyser les aspirations de la société luxembourgeoise pourrait revenir à l'Université du Luxembourg. Il faut en tous les cas répondre à la question suivante : Quelle qualité de vie fait le consensus dans la population luxembourgeoise ? Ce travail est d'abord d'ordre scientifique, mais la décision sur les moyens à mettre en œuvre est éminemment politique. De plus, la qualité de vie, la satisfaction de besoins matériels et immatériels n'est pas une donnée fixe, car les besoins évoluent avec le temps.

4.4 Le rôle des indicateurs et leurs limites

Gadrey et Jany-Catrice affirment que tous ces indicateurs alternatifs reposent sur des conventions discutables, « mais ce n'est pas une raison suffisante pour les ignorer. D'une part, on constate que, au-delà des exemples qui viennent d'être pris, d'autres indicateurs ayant le même souci de combiner l'économique, le social et l'environnement, dans des proportions et avec des méthodes très différentes, fournissent des diagnostics assez convergents, surtout sur de longues périodes d'observation. D'autre part, on voit mal comment se passer de « conventions discutables » dès lors qu'il est question d'environnement, de qualité de vie et de progrès social, et donc de systèmes de valeurs. Même les indicateurs économiques « sérieux » sont truffés de conventions discutables, comme l'ont montré les débats sur les incertitudes très importantes des comparaisons du PIB par habitant en Europe ».¹⁶

L'exemple du « Panorama de la société » établi par l'OCDE montre un indicateur supplémentaire par rapport à ce qui a déjà été présenté par l'ODC et la CEPL. Il illustre bien le fait que des valeurs sont à la base de création d'indicateurs et il est donc nécessaire de se mettre d'accord sur ces valeurs avant de se lancer dans la jungle méthodologique.

15 UNICEF (2007).

16 Gadrey & Jany-Catrice (2003).

Les indicateurs sociaux du « Panorama de la société » de l'OCDE

Contenu				
Réponse de la société	Autonomie	Équité	Santé	Cohésion sociale
Revenu national Ratio de dépendance démographique Immigration Taux de fécondité Mariages et divorces Réfugiés et demandeurs d'asile Familles monoparentales	Emploi Chômage Mères de famille en activité professionnelle Ménages sans emploi Jeunes sans emploi Âge de départ en retraite Niveau de formation Coûts de garde des enfants	Revenu des personnes âgées Pauvreté relative Inégalités des revenus Emplois à bas salaire Écart de salaire entre hommes et femmes Pauvreté des enfants Privation matérielle Persistance de la pauvreté Mobilité intergénérationnelle Coûts du logement	Espérance de vie Espérance de vie en bonne santé Mortalité infantile Années potentielles de vie perdues Espérance de vie sans incapacité Accidents Insuffisance pondérale à la naissance Absentéisme pour maladie Inégalités de santé	Suicides Satisfaction à l'égard de l'existence Isolement social Participation à la vie associative Naissances chez les adolescents Usage de stupéfiants et décès en résultant Grèves Délits et infractions Participation aux élections Délinquance juvénile Confiance dans les institutions politiques Accidents du travail Population carcérale
Réponse de la société	Prestations hors emploi Performances scolaires Mesures d'activation Dépenses d'éducation Éducation et accueil des jeunes enfants Littératie des adultes Coût fiscal Éléves présentant des déficiences Ressources des adultes handicapés Personnes handicapées en activité Minima sociaux	Dépenses sociales publiques Dépenses sociales totales Dépenses sociales privées Bénéficiaire de prestations Écart de salaire entre hommes et femmes Salaire minimum Taux de remplacement des retraites Promesses de pension	Dépenses totales de santé Structure de financement des soins de santé Soins de longue durée Infrastructure médicale	Contexte social
Nature				

Source: Diverses éditions du *Panorama de la société* – Les indicateurs sociaux de l'OCDE, Paris.

Le rôle typique des indicateurs est de mettre en lumière les tendances pour le domaine analysé. La construction du « Panorama de la société¹⁷ » montre ainsi le contexte social, l'état de la société et l'efficacité des réponses aux problèmes que la société met en oeuvre :

En ce qui concerne *le contexte social* : Il s'agit de variables qui, en règle générale, ne sont pas directement visées par l'action gouvernementale mais qui sont essentielles pour appréhender le contexte dans lequel s'élabore la politique sociale.

Pour rendre compte de *l'état de la société*, ces indicateurs permettent de décrire les situations sociales sur lesquelles les politiques s'efforcent d'agir.

Enfin en ce qui concerne *la réponse de la société*, ces indicateurs donnent des informations sur l'ampleur et la nature des mesures sociales, c'est-à-dire ce que la société fait pour modifier la situation sociale. Ils rendent compte de l'action publique, mais aussi des activités des secteurs privé et associatif.

Les indicateurs d'état et de réponse de la société sont ainsi classés en fonction de quatre objectifs de la politique sociale :

- *Le renforcement de l'autonomie* : L'autonomie des individus est encouragée par des mesures visant à leur permettre de participer activement à la vie économique et sociale et d'accomplir sans aide extérieure les actes de la vie courante.
- *Le principe d'équité* se réfère aux désavantages sur le plan social ou du marché du travail et à l'égalité des chances. L'équité des résultats se mesure principalement en termes d'accès des ménages aux ressources.
- *Améliorer l'état de santé* : Si cet objectif conduit à se concentrer sur la maladie et son traitement, dans plusieurs cas d'autres facteurs sociaux peuvent influencer la mortalité et la morbidité.
- *La cohésion sociale* : Les indicateurs mesurent surtout les phénomènes contribuant à un déficit de cohésion sociale, par exemple des taux de délinquance, de conflits du travail et d'instabilité familiale. S'y ajoutent des mesures du degré de participation des individus à la collectivité.¹⁸

L'ISS est construit d'après les grandes étapes de vie ; le « Panorama de la société » de l'OCDE va plus loin en créant des groupes de valeurs (autonomie, équité, santé et cohésion sociale), mais ne permet pas de montrer comment les différents groupes d'âge se portent. Cette information reste néanmoins capitale : avec l'accroissement de la pression démographique, la gestion publique des relations intergénérationnelles sera un thème phare en Europe.

17 OCDE (2005).

18 Pour une présentation détaillée: OCDE (2007) : http://puck.sourceoecd.org/vl=1136440/cl=34/nw=1/rpsv/society_glance_fre/01.htm.

Le concept de compétitivité place l'observation dans un contexte de comparaison. La performance d'un pays n'est pas mesurée en tant que telle, par référence à des buts à atteindre, mais par référence aux performances d'autres pays. La comparaison internationale peut seulement indiquer si le pays suit ou dévie de la tendance générale.

De même, mesurer les dépenses est un indicateur à traiter avec précaution. L'exemple luxembourgeois montre justement que les dépenses pour l'éducation ne sont pas à confondre avec le taux de réussite des élèves. En effet, les indicateurs concernant les moyens investis et ceux concernant les résultats obtenus sont plutôt à utiliser de manière complémentaire.

De plus, un indicateur peut globalement présenter des résultats acceptables, alors qu'une analyse détaillée donnera des résultats inquiétants. Par exemple, la pauvreté au Luxembourg reste globalement une donnée relativement acceptable (par comparaison avec d'autres pays), une analyse détaillée montre que concernant la pauvreté des enfants, le Luxembourg est dans une situation moins confortable. Lorsque l'on analyse la pauvreté des enfants par type de ménage, on trouve des chiffres inquiétants pour les familles monoparentales et les familles nombreuses¹⁹. Un autre exemple fournit l'indice du bien-être des enfants qui attribue au Luxembourg une 10^e place parmi 25 pays de l'UE ; en éducation il se retrouve à la dernière place sur 20 pays analysés²⁰.

4.5 L'indice de santé sociale luxembourgeois (ISSL)²¹

Construction de l'indice de santé sociale luxembourgeois

Les catégories	Les indicateurs
Chômage	Taux de chômage Chômage des jeunes Chômage de longue durée Chômage femmes / hommes Taux d'emploi hommes / femmes
Santé	Espérance de vie à la naissance
Conditions de travail	Accidents de travail
Inégalités	Coefficient de Gini Taux de risque de pauvreté Taux de risque persistant de pauvreté Ecart de rémunération hommes / femmes

19 Pour la présentation détaillée des chiffres, veuillez consulter Georges, chapitre 6, p. 78.

20 Bradshaw, Hoelscher, Richardson (2006).

21 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2007a), p. 113 ff.

Environnement	Intensité énergétique Part des énergies renouvelables Emissions de gaz à effet de serre Déchets générés
Education	Jeunes ayant quitté prématurément l'école Pourcentage des 25-34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement tertiaire Pourcentage des 25 à 64 ans ayant terminé au moins le niveau d'enseignement secondaire supérieur

La situation telle qu'elle se présente à travers l'ISSL confirme les autres indicateurs alternatifs au PIB. Malgré les défauts de l'outil embryonnaire, il est intéressant de noter comment la détérioration de la santé sociale est déjà rendue visible. L'ISSL a aussi le mérite d'avoir intégré la dimension environnementale, quoique, en pratique, les composants de la catégorie « environnement » ne rendent nullement compte de l'état actuel de l'environnement²².

De manière générale, l'ODC s'appuie sur les indicateurs de Fontagné et dans une approche pragmatique travaille à partir des chiffres disponibles et n'indique pas lesquels seraient encore nécessaires. Cela fera sans doute l'objet du débat lancé. Pour s'appuyer encore d'avantage sur ce qui existe déjà, il ne serait pas inintéressant d'intégrer les indicateurs mis en place en juin 2006 par le Comité de la protection sociale (CPS). En effet, le CPS a adopté un ensemble d'indicateurs communs pour le suivi du processus de protection sociale et d'inclusion sociale. Le CPS sert de moyen d'échange et de coopération entre la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne dans le domaine de la modernisation et de l'amélioration des systèmes de protection sociale. Ces indicateurs seront utilisés dans le contexte du suivi des progrès dans la réalisation des objectifs principaux, basés sur des analyses présentées dans la vue d'ensemble commune des Rapports de stratégie nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Ces indicateurs peuvent être consultés sur le site du projet de sensibilisation « Coordination locale pour l'inclusion et la protection sociale » (CLIPS)²³.

La CEPL dans son commentaire du Bilan Compétitivité 2007 insiste sur le « classement peu flatteur » pour le Luxembourg qui résulte des travaux de l'ODC : « En 2006, le Luxembourg figure à la 12^e place après avoir été classé à la 16^e place en 2003. Mais ce qui est frappant, c'est de constater que parmi les pays de l'UE-15, le Luxembourg, malgré ses performances économiques hors norme, ne devance que quatre pays d'Europe du Sud et se classe 11^e sur 15. De plus, l'ISSL calculé uniquement sur l'UE-15 classerait le Luxembourg

22 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2007a), p. 93.

23 CLIPS: <http://www.clips.lu/charts/indicateurs.php>.

en 13^e position seulement sur 15, le Luxembourg ne devançant alors plus que l'Espagne et le Portugal. La plupart des indicateurs sont à l'orange, les deux seuls indicateurs étant au vert correspondant à deux indicateurs relatifs au chômage. Cela signifie que dans aucun des autres domaines de santé et cohésion sociales, le Luxembourg ne se situe en zone verte. »²⁴

Evolution du Luxembourg selon le classement de l'ISSL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Suède	1	2	1	1	1	1	1
Pays-Bas	8	5	8	5	3	2	2
Danemark	2	4	2	2	2	3	3
Autriche	4	1	3	3	4	4	4
Belgique	5	7	5	6	5	5	5
Finlande	3	3	4	4	6	6	6
Slovénie	6	6	6	7	7	7	7
Allemagne	7	8	7	8	8	8	8
Irlande	11	14	16	11	12	10	9
Royaume-Uni	14	12	14	12	10	11	10
France	10	9	9	9	9	9	11
Luxembourg	9	10	13	16	11	12	12
Rép. tchèque	12	11	10	10	13	14	13
Grèce	17	17	17	13	14	13	14
Italie	16	13	12	15	15	15	15
Espagne	24	22	22	19	16	16	16
Slovaquie	22	19	19	20	18	17	17
Chypre	18	16	11	14	17	20	18
Bulgarie	27	26	25	22	22	21	19
Lettonie	13	25	24	21	20	18	20
Hongrie	21	15	15	17	19	19	21
Lituanie	23	20	23	23	24	23	22
Malte	15	21	21	24	23	22	23
Portugal	20	23	18	18	21	24	24
Pologne	19	18	20	25	25	25	25
Roumanie	25	24	26	26	26	26	26
Estonie	26	27	27	27	27	27	27

24 CEPL (2007).

La CEPL remarque par ailleurs que l'ISSL sous-estime les problèmes du Luxembourg en insistant sur les accidents du travail et les émissions de CO₂. Il expose aussi les grandes insuffisances en matière de logement, une pauvreté forte et en croissance pour certaines catégories, la montée des contrats atypiques, les inégalités de revenu non apparentes, une vision du système éducatif partielle et selon la Chambre, peut-être trop optimiste. Enfin, l'espérance de vie serait à analyser plus en détail; la situation environnementale étant d'ores et déjà alarmante.

Cette analyse renvoie à la question de ce que l'indicateur ISSL doit permettre. Il est clair qu'il ne fournit pas une analyse détaillée de la situation luxembourgeoise, mais est-ce l'objectif (a priori ce n'est pas son rôle) ? Pour reprendre l'image de l'ODC, qu'est-ce que le « coup de projecteur » doit éclairer ? Il serait en tout cas nécessaire de faire apparaître les évolutions qui peuvent mener à une forte détérioration de la situation dans le futur, même si elle ne s'est pas encore dégradée de manière apparente.

Avant de se lancer dans l'élaboration d'outil complexe au niveau national, il est avantageux de voir ce qui se fait au niveau de l'UE, de l'OCDE ou des Nations Unies. Au niveau national, il s'agit alors d'étudier comment compléter l'éventail des indicateurs par un indicateur luxembourgeois qui tient compte des particularités du pays ? Au niveau de l'Union Européenne, un groupe de travail doit commencer sous peu son travail sur l'élaboration d'un indicateur du bien-être des enfants. Il serait intéressant de concentrer les ressources luxembourgeoises à la réflexion concernant les spécificités du Luxembourg et comment construire l'indicateur à ce qu'il puisse aussi rendre compte de la situation particulière du Luxembourg. Là où ceci n'est pas possible, il faudrait compléter l'analyse en créant un indice national.

D'un autre côté, il existe déjà des indicateurs, mais le Luxembourg ne fournit pas les données nécessaires. Par exemple, le Luxembourg ne figure pas parmi les pays pour lesquels l'indice du bien-être des enfants de l'UNICEF²⁵ a été calculé. Dans l'article présentant l'élaboration de l'indice, les auteurs regrettent que le Luxembourg a fourni moins de 70 % des données requises²⁶. Ainsi, il serait aussi nécessaire de faire le point sur les données que l'on peut déjà incorporer ailleurs sans avoir à fournir tout le travail d'analyse au Luxembourg.

Enfin, il faut remarquer que le groupe cible d'un tel indicateur doit être précisé. Qui doit comprendre les chiffres ? Le paradoxe du statisticien est en effet que, plus il est précis, moins il est compréhensible. La présentation des chiffres sous une forme compréhensible et utilisable pour le plus grand nombre de personnes s'inscrirait dans une logique de développement durable.

25 UNICEF (2007).

26 Bradshaw, Hoelscher, Richardson (2006).

4.6 La dimension environnementale et le développement durable

Gadrey affirme que « lorsqu'on introduit, avec des méthodes spécifiques, les coûts écologiques de la croissance (pollutions, épuisement des ressources naturelles, réchauffement climatique, etc.) à côté de ses coûts sociaux éventuels (creusement des inégalités, etc.), les choses ont peu de chances de s'améliorer par rapport aux constats limités aux variables sociales, car le modèle de croissance actuel est très destructeur sur le plan de l'environnement. Or ces coûts écologiques peuvent faire l'objet d'évaluations économiques et physiques. En définitive, ces indicateurs « indiquent » que la croissance actuelle n'est pas durable. Elle n'est pas la solution, elle est peut-être le problème²⁷. »

L'environnement comme troisième dimension du développement durable n'est pas négligeable du point de vue social. Au contraire, l'environnement est la base de toute activité humaine, économique ou autre, et une source de bien-être. La pauvreté et le manque de bien-être correspondent souvent à des déficits environnementaux. Des pollutions de toutes sortes – atmosphérique, acoustique ou visuelle – empestent la vie des citoyens et surtout celle des défavorisés. Le manque d'espaces verts, les résidus de pesticides dans les aliments, l'exposition à des substances dangereuses et bien d'autres influencent de manière négative le bien-être, alors qu'ils sont souvent le résultat direct de l'activité humaine. Il est donc nécessaire de considérer également ce volet pour pouvoir compléter l'image du progrès national en terme de développement durable. Nous estimons qu'une analyse des conséquences négatives sur l'environnement et par là sur l'homme devrait mettre en évidence le vrai coût humain et financier des activités économiques.

Les travaux sur le développement durable au Luxembourg ont été entamés par le Ministère de l'Environnement dès la fin des années 1990. Rappelons que le Conseil de Gouvernement a adopté en avril 1999 un Plan National pour un Développement Durable (PNDD) avec l'objectif de « préparer le Luxembourg à ce défi en mettant en synergie les trois forces motrices du développement durable: l'efficacité économique, la solidarité sociale et la protection de l'environnement » et que le « processus de mise en oeuvre et de contrôle qui pourra être fixé par la voie législative comprendra les éléments suivants:

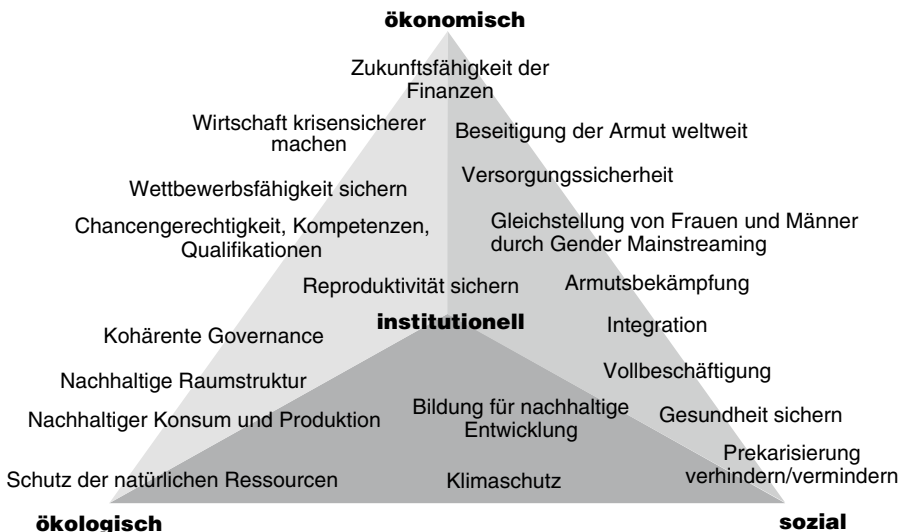
- une large consultation de la population dont la participation est une composante essentielle de toute politique de développement durable,
- un débat à la Chambre des Députés sur le Plan National pour un Développement Durable,
- la mise en place par le Gouvernement d'un Comité National pour le Développement Durable comprenant des délégué(e)s des organisations syndicales, patronales et écolo-

27 Gadrey (2007).

- giques, des représentant(e)s des communes et des administrations gouvernementales; ce comité, indépendant et de haut niveau, aura pour rôle de conseiller le Gouvernement dans la mise en oeuvre du Plan National pour un Développement Durable,
- le développement d’un système simple et opérationnel d’indicateurs, qui s’alignera sur les travaux internationaux et décrira la situation au niveau de l’environnement, de la société et de l’économie,
 - la remise à jour du Plan National pour un Développement Durable tous les trois ans par une « Task Force » placée sous la responsabilité du Ministère de l’Environnement et composée des représentants des départements ministériels concernés plus directement par le Plan ».²⁸

Avec la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable²⁹, le Luxembourg s’est doté d’un cadre, d’organes – notamment d’un Conseil Supérieur pour le Développement Durable – et d’instruments pour une politique nationale. Si ce conseil n’a pas vraiment acquis de notoriété, le Ministère de l’Environnement a appelé en octobre 2007 la société civile à contribuer à l’élaboration du PNDD. L’étude « Luxembourg Vision³⁰ » présente d’après les auteurs un cadre pour le processus participatif appelé à conduire vers une stratégie cohérente. Le PNDD devrait être en place jusqu’à fin 2008.

Les défis luxembourgeois pour le développement durable d’après Luxembourg Vision



28 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (1999).

29 http://www.environnement.public.lu/developpement_durable/legislation/Loi_du_25_juin_2004_PDF.pdf.

30 Spangenberg et alii (2007).

Les indicateurs proposés (octobre 2007)

Tendances non durables	Domaines d'action y relatifs
1. Développement économique	<ul style="list-style-type: none"> - Taux d'inflation - Faible diversification – coefficient d'entropie - Emplois indépendants - Pourcentage du total de l'emploi dans les secteurs à moyenne-haute et haute technologie
2. Pauvreté/ exclusion sociale	<ul style="list-style-type: none"> - Taux de chômage - Risque de pauvreté après transferts - Pourcentage des salariés à temps plein percevant le salaire social minimum
3. Vieillesse de la société	<ul style="list-style-type: none"> - Indice de dépendance - Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans
4. Santé publique	<ul style="list-style-type: none"> - "Wohlstandskrankheiten" (p.ex. obésité, maladies cardiovasculaires...) - Maladies environnementales (p.ex. dues aux émissions de particules fines et précurseurs d'ozone troposphérique, bruit...) - Suicides - Toxicomanie
5. Changements climatiques et énergie	<ul style="list-style-type: none"> - Emissions des gaz à effet de serre - Efficacité énergétique des bâtiments - Part des énergies renouvelables - Dépendance et sécurité énergétique
6. Modes de consommation et de production	<ul style="list-style-type: none"> - Production des déchets - Emissions d'oxyde d'azote (NOx) - Consommation de produits labellisés et régionaux (environnemental/social); placements financiers éthiques - Part de l'agriculture biologique - Intensification des pratiques agricoles (excédents d'azote utilisation durable de pesticides)
7. Conservation et gestion des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> - État phytosanitaire des forêts - Renouveau de la nappe phréatique (quantité/qualité) - Traitement des eaux usées et réduction de la pollution diffuse - Amélioration de la structure des cours d'eau (renaturation) - Fragmentation des paysages et consommation des sols - Protection de la biodiversité (évolution des listes rouges et perte d'habitats et biotopes)
8. Transport	<ul style="list-style-type: none"> - Non-découplage croissance du PIB/croissance des transports - Modal split (passagers) - Modal split (marchandises)

9. Bonne gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> - Approche sectorielle des politiques - Egalité entre femmes et hommes - Participation de la société civile - Systèmes de taxation et subventionnement non-durables - Durée moyenne des affaires civiles
10. Partenariat mondial	<ul style="list-style-type: none"> - Ecart croissant entre le Nord et le Sud
11. Niveau d'éducation	<ul style="list-style-type: none"> - Elèves quittant prématurément l'école - Niveau de qualification - Qualification au niveau des études supérieures - Apprentissage tout au long de la vie - Education au développement durable

La présentation des indicateurs selon leur importance pour le développement durable, l'objectif du PNDD et leur évolution offre une bonne structure, alors que les conclusions ou toute forme de synthèse de l'évolution est absente³¹. La question déjà posée à propos de l'ISSL est répétée ici : à qui ces indicateurs s'adressent-ils et qui s'en sert ?

Les indicateurs de développement ont le grand avantage de faire partie d'un système d'action : suite à l'analyse, des politiques seront mises en place. Le grand désavantage jusqu'à maintenant réside dans le fait que le développement durable ne connaît pas d'obligations à respecter. Il reste à craindre qu'à l'instar de l'IVL (Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept), les bonnes bases soient vite dilapidées, sans conséquences structurantes sur les différents domaines politiques.

4.7 Mobiliser les ressources

A l'instar de l'observation du bien-être économique, l'observation du bien-être social et écologique s'impose. Cette observation comporte le recueil des données, leur analyse ou leur communication. Il s'agit de fournir les données nécessaires pour les indicateurs nationaux et internationaux. Le recueil de données a déjà lieu dans différents endroits comme par exemple l'IGSS, le Ministère de la Famille et de l'Intégration, le Ministère de l'Environnement, les communes, le secteur social, etc. Cependant, les données sont éparpillées et il n'existe pas d'organe centralisateur. Le mode de recueil ne permet pas forcément un emploi pour des analyses scientifiques et enfin, une analyse des données est souvent inexistante (par manque de ressources). Il serait souhaitable d'avoir une seule instance d'observation pour le développement durable. On peut imaginer aussi trois observatoires, un pour chaque pilier, établi auprès du ministère de référence principale, mais alors une collaboration très étroite entre les trois serait nécessaire.

31 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006a).

L'observation du développement durable, indépendamment du choix d'un observatoire unique ou d'une collaboration « inter-observatoires », devrait fonctionner en rassemblant différents partenaires plutôt que de laisser reposer ce travail volumineux sur les quelques épaules des collaborateurs de l'observatoire. En ce qui concerne les données sociales, lors de la réforme des offices sociaux, ceux-ci pourraient intégrer cette nouvelle mission du moins pour la partie recueil des données. Les outils pour un recueil standardisé peuvent être élaborés ensemble avec les experts du STATEC et de l'Université du Luxembourg (INSIDE) de manière à ce que les données soient présentées sous une forme qui les rend utilisables par les statisticiens. En ce qui concerne l'analyse des données, il serait temps de se lancer dans l'aventure du rapport social (« Sozialberichterstattung ») au niveau national. Il est évident qu'il faut profiter des travaux au niveau des organes internationaux, en leur fournissant les données requises, pour obtenir des analyses dont le travail ne peut être fait par un seul pays (analyse par pays et comparaison grâce à des outils déjà en place). Indéniablement, des efforts sont à faire dans ce domaine.

Cependant, les analyses ne servent vraiment que lorsqu'elles s'insèrent dans un cadre d'action. En effet, les analyses sont à concevoir comme instruments d'aide à la décision politique. Il s'agit d'un côté de montrer où se situent les besoins (« Handlungsbedarf »). D'un autre côté, il faut suivre les actions politiques afin de mesurer leur efficacité et leur efficience. En ce sens, il faudrait mettre au point des outils statistiques pour le secteur social qui permettent aux gestionnaires et aux instances politiques de mieux planifier les activités.

Un début prometteur se dessine avec le projet LEADER « Résonord ». Suite au succès du guichet unique PME, l'idée de rendre accessible l'information et donc l'aide dans le domaine social a conduit à un projet qui a recueilli les données sociales pour la région nord du pays. Dans une deuxième étape, un « guichet unique social » devra être mis en place. Celui-ci se compose de manière optimale d'un guichet réel et d'un portail virtuel. Les fonctions du guichet réel pourraient faire partie des offices sociaux réformés tandis que la plateforme informatique mettrait à disposition des collaborateurs des offices sociaux une information sociale actuelle sur la situation sur le terrain et sur les services à disposition des citoyens. Le portail est évidemment aussi au service du grand public au-delà des heures d'ouverture du guichet. Enfin, la plateforme peut comporter des outils statistiques qui permettent l'analyse et donc la planification des services au niveau communal, régional voire national³².

32 Financée par l'UE dans le cadre du programme EQUAL, une telle plate-forme informatique fonctionne en région wallonne pour le domaine de l'accueil des enfants. Le bureau de coordination du projet EQUAL « QUALIflex » a établi le contact entre les parties prenantes dans le cadre de ses activités de mise en réseau.

4.8 Conclusion

L'ISSL montre d'ores et déjà qu'il est urgent de réactiver les deux piliers en attente de la Stratégie de Lisbonne et d'opter pour un système d'analyse et d'action à la hauteur d'un développement durable. Certes, la complexité de la matière et les insuffisances prévisibles des indicateurs doivent interroger les experts, mais sans conduire à une situation d'attente. Il est possible et nécessaire de:

- clarifier les valeurs sur lesquelles l'indice reposera par la définition du progrès,
- comment la société luxembourgeoise veut-elle évoluer ?
- comment ce progrès à faire sera transposé par des actions politiques ?
- faire l'inventaire de ce qui existe déjà,
- définir à quoi l'indice devra servir:
 - montrer la seule tendance (ce que l'ISSL permet déjà) ?
 - comparer le Luxembourg à d'autres pays (UE, OCDE, etc. le font déjà ; les chiffres nécessaires pour le Luxembourg ne sont pas toujours disponibles) ?
 - déterminer d'autres buts : cela servira à qui ? Quelle présentation des chiffres pour être utile ?
- créer le cas échéant les organes nécessaires à recueillir et à analyser les données,
- adopter un cadre qui crée des obligations.

Enfin, le développement durable passe aussi par la participation de tous les acteurs de la société. La présentation des résultats à un grand nombre d'acteurs y compris à des représentants de la société civile, et l'invitation de l'ODC et du Ministère de l'Environnement à les discuter fait partie d'une approche durable. Le programme d'activités bien rempli pour 2008, l'ODC invite à nouveau. Que la participation réussisse !

Bibliographie

BRADSHAW, JONATHAN & HOELSCHER, PETRA & RICHARDSON, DOMINIC (2006) : An index of child well-being in the European Union, Social Indicators Research, University of York, UK. Link to the publisher's version: <http://springerlink.metapress.com/content/f3642p2x00hn5h01?p=c2bb8379bdd64df8bcc101ac93ecce0f&pi=1>.

CEPL (2007) : Commentaires et remarques de la CEPL relatifs au Bilan de la compétitivité 2007. Luxembourg.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2001) : Le rôle de l'État, www.etat.lu/ces/role_etat.pdf.

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

GADREY, JEAN & JANY-CATRICE, FLORENCE (2003) : Développement durable, progrès social: quels indicateurs? Alternatives économiques, février 2003.

GADREY, JEAN (2007) : Entretien publié par le Syndicat national des enseignements de second degré le 26 octobre 2007, <http://www.snes.edu/clet/spip.php?article1958>.

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (1999) : Plan national pour un développement durable. Ministère de l'Environnement.

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006a) : Indicateurs de développement durable, mise à jour août 2006, http://www.environnement.public.lu/developpement_durable/indicateurs/IDD_MAJ_06_08_ALL_PDF.pdf

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006b) : Bilan Compétitivité 2006 – En route vers Lisbonne. No. 6, septembre 2006, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2007a) : Bilan Compétitivité 2007 – En route vers Lisbonne No. 7, septembre 2007, Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur.

GOVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2007b) : Commentaire sur l'édition 2007 de la publication « Education at a glance », 18.09.2007, Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ : <http://www.odc.public.lu/observatoire/index.html>.

OCDE (2005) : Panorama de la société: Indicateurs sociaux de l'OCDE – Édition 2005, Paris.

OCDE (2007) : Panorama de la société: Indicateurs sociaux de l'OCDE – Édition 2006, Paris, http://massetto.sourceoecd.org/vl=2034661/cl=48/nw=1/rpsv/society_glance_fre/.

SPANGENBERG, JOACHIM et alii (2007) : Luxembourg Vision. Sustainable Europe Research Institute, Köln/Luxemburg, 25.07.2007.

UNICEF (2007) : La pauvreté des enfants en perspective: Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches, Bilan Innocenti 7, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2006) : Human Development Report 2006. Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. New York.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2007) : Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change : Human solidarity in a divided world. New York.

5. De Lisbonne à Madrid

ROBERT URBÉ

5.1 Les deux processus de Lisbonne et leur complémentarité

En mars 2000 les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont décidé lors de leur réunion à Lisbonne la Stratégie de Lisbonne qui devait faire de l'UE « l'espace économique...et une plus grande cohésion sociale »¹. Une année plus tard, à Göteborg l'on a encore ajouté les considérations environnementales². Le remaniement de cette stratégie en mars 2005 sous présidence luxembourgeoise a mené à une concentration sur les objectifs « emploi et croissance »³. Ainsi chaque gouvernement devait présenter un Plan National de Réforme (PNR) portant sur la période 2005-2008 pour assurer la mise en pratique de décisions aptes à atteindre les objectifs de la Stratégie de Lisbonne⁴. La ligne d'arrivée de la Stratégie de Lisbonne a été dressée pour l'an 2010. C'est l'Espagne qui assurera la présidence pendant la première moitié de 2010, le sommet européen de printemps étant « réservé » aux affaires « emploi et social ». Donc Madrid sera l'aboutissement de la Stratégie de Lisbonne.

Une autre démarche à Lisbonne a été celle d'introduire la méthode ouverte de la coordination (MOC), expérimentée depuis la présidence luxembourgeoise en 1997 dans le domaine de l'emploi, dans les domaines de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Cette méthode consiste en la fixation d'objectifs communs, le développement d'indicateurs commun pour mesurer les progrès réalisés envers ces objectifs, les plans d'action nationaux (PAN) annuels et depuis 2006 les rapports de stratégie nationaux établis en vue d'atteindre ces objectifs, les rapports conjoints (de la Commission et du Conseil) annuels pour évaluer ces plans d'actions, un programme d'action communautaire et des réunion d'échange de

1 Voir réunion du Conseil Européen du 23/24 mars 2000, Conclusions de la présidence, Numéro 5: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm.

2 Voir réunion du Conseil Européen du 15./16. juin 2001, Conclusions de la présidence, Numéro 1: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.f1.pdf.

3 Voir réunion du Conseil Européen du 22./23. mars 2005, Conclusions de la présidence, pages 2 et suivantes: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/84331.pdf.

4 Le PNR luxembourgeois a été nommé „Plan national pour l'innovation et le plein emploi“, voir Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2005).

« best practices » par la revue des pairs⁵. Suite à cette décision un premier cycle de PAN inclusion a été organisé qui portait sur les années 2001-2003. Un deuxième cycle a eu lieu entre 2003 et 2005 avant que la MOC a été « rationalisée » et élargie sur les domaines des pensions et de la santé (surtout les soins de longue durée) en 2005/2006 pour donner naissance à un nouveau cycle de plans appelés cette fois-ci « Rapport de stratégie national sur la protection sociale et l'inclusion sociale » (RSNpsis) et portant sur les années 2006-2008⁶. Cette période plus courte de deux au lieu de trois ans a été choisie pour pouvoir faire coïncider en 2008 le début d'un nouveau cycle de RNSpsis avec le nouveau cycle 2008-2010 de PNR.

Ce parallélisme à partir de 2008 aurait déjà dû être exercé pendant le cycle 2006-2008 par ce qu'on a appelé le « feeding in – feeding out ». On entend par là que d'une part le RSNpsis est appelé à nourrir la Stratégie de Lisbonne, que donc les mesures du PANincl aident aussi à poursuivre les objectifs « emplois et croissance ». D'autre part ce concept prévoit aussi que le PNR donne aussi des impulsions à la cohésion sociale et que donc les deux processus se nourrissent mutuellement. Ceci a été largement le cas pour le « feeding in » du RSNpsis dans la Stratégie de Lisbonne, car les quatre objectifs politiques prioritaires qui ont été choisis ont tous leur influence sur les emplois et la croissance :

- Le rétablissement du plein emploi.
- La prévention de l'échec scolaire et l'augmentation du niveau de compétences.
- La conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.
- L'accès au logement.⁷

Cependant tel n'a pas été le cas pour la direction inverse, le « feeding out ». Comme il s'agit de présenter des politiques intégrées, le premier échelon aurait été qu'au sein du PNR lui-même les mesures macro- et microéconomiques et les mesures pour l'emploi soient reliées entre elles et non pas juxtaposées dans un même plan. Le deuxième échelon aurait été alors le nourrissage mutuel entre les deux plans. Trois grades se présentent à nouveau : le minimum serait que les mesures du PNR n'entravent pas des objectifs sociaux, au deuxième grade les mesures du PNR comporteraient elles-même des composantes sociales et en dernier lieu les mesures du PNR pourraient directement profiter aux objectifs sociaux.

Un exemple négatif : la libéralisation de l'énergie. Le rapport de mise en œuvre 2007 du plan national pour l'innovation et le plein emploi mentionne sous le titre « OBJECTIF : Promouvoir une politique énergétique compétitive » qu'en juillet 2007 le parlement a voté deux lois ayant trait à l'organisation du marché de l'électricité et celui du gaz naturel. Comme

5 Voir http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_fr.htm.

6 Le Rapport luxembourgeois: voir Grand-Duché de Luxembourg (2006a).

7 Idem.

effets positifs sont énumérés l'accès non-discriminatoire aux marchés, une plus grande transparence, un degré de concurrence augmenté, une plus grande fiabilité des approvisionnements et une augmentation de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise⁸.

Cependant les articles 3 respectivement 13 de ces deux lois prévoient aussi l'arrêt de la fourniture d'énergie, démontage du compteur inclus, dans le cas du non-paiement de factures. Ceci contre une action des ONG sociales regroupées dans EAPN qui avaient déjà demandé lors de l'élaboration des PANincl de 2001 et de 2003 de prévoir une fourniture minimale en énergie pour les fonctions vitales telles que le chauffage en hiver, de l'eau chaude pour des petits enfants etc. Une telle fourniture minimale aurait pu être introduite dans ces deux lois, prenant en compte surtout que pour la plupart des clients débiteurs il s'agit de familles qui font déjà l'objet d'un suivi social. Cependant la motion d'un député indépendant allant dans ce sens a été écartée dans le débat parlementaire, lorsque le Ministre de l'Economie a mis en avant l'idée de régler cela dans une loi prévue pour la réforme des offices sociaux. Il a recommandé au député de revenir à la charge au cas où cela ne serait pas réglé dans les prochains mois⁹. Le projet de loi portant réforme des offices sociaux est toujours en instance¹⁰, ceci n'a pas empêché le Ministre de l'Economie de répondre à une question parlementaire que la loi serait appliquée telle quelle, comme s'il ne se rappellerait plus des discours prononcés six mois plus tôt à la tribune de la Chambre des Députés¹¹. Espérons que l'affaire sera menée à une bonne fin, vu qu'un chapitre dudit projet de loi organisant l'aide sociale¹² prévoit une telle fourniture minimale en énergie et en eau pour des fins domestiques. Cependant ceci aurait pu être un bel exemple de « feeding out », occasion ratée !

5.2 La mise en œuvre des processus et leur évaluation

Lisbonne a été en 2000 le point de départ des processus portant le nom de la capitale portugaise. Lisbonne a été en décembre 2007 de nouveau dans le focus des médias internationaux, lorsque la relance du processus de réforme politique a pu être célébrée avec le nouveau contrat de Lisbonne. Ce point fort en politique générale devra maintenant se concrétiser dans les politiques sociale et économique.

8 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2006 b), page 25.

9 Chambre des députés (2007), page 562.

10 Voir chapitre 11.

11 Question parlementaire N°2151, voir sur <http://www.chd.lu>.

12 Projet de loi organisant l'aide sociale, document parlementaire N° 5830.

Avant d'en venir à la production des prochains rapports, où nous espérons que ce concept de « feeding in – feeding out » sera plus respecté, arrêtons-nous encore un moment à la mise en œuvre des plans 2005-2008 respectivement 2006-2008.

Après que les états membres aient délivrés en automne 2007 leurs rapports de mise en œuvre de leurs plans nationaux de réforme, la commission les a analysés et a publié le 11 décembre 2007 un rapport¹³ sous le nom « garder la cadence » qui comporte dans sa deuxième partie une analyse par pays. Dans ce rapport un très bon progrès est attesté au Luxembourg. En outre le rapport analyse de plus près la performance du Luxembourg en 26 articles et deux graphiques : évaluation générale, évaluation par domaine stratégique (politiques macroéconomiques, politiques microéconomiques, politiques de l'emploi), conclusions : il y a surtout certains points à surveiller de plus près :

- le taux d'emploi des travailleurs âgés et la problématique des retraites anticipées,
- le taux de décrochage scolaire et le cloisonnement des différentes filières de l'enseignement,
- les mesures adoptées récemment pour réduire le chômage des jeunes, évaluer l'impact,
- l'émergence de marchés concurrentiels, la transposition de la législation communautaire et le soutien aux PME.

Concernant l'autre démarche, celle des Rapports de stratégie nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale, la tradition est que pour le conseil de printemps la commission publie un rapport¹⁴ dit « Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale » contenant également des fiches par pays, montrant le progrès réalisé et formulant des recommandations pour améliorer la performance. Un tel rapport conjoint a évidemment aussi été publié cette fois-ci¹⁵, mais les fiches par pays ont été remplacées par une annexe¹⁶ qui traite d'une manière synthétique en 7 chapitres : la pauvreté des enfants, le financement de la protection sociale, rester économiquement actifs plus longtemps, assurer les pensions, les inégalités en matière de santé et l'accès aux soins, les soins de longue durée, la contribution des fonds structurels à l'OMC. Et en dernier lieu elle analyse les trois rapports complets (France, Suède et Slovénie) et les six rapports partiels (Autriche, Espagne, Finlande, Pays-Bas, Roumanie et Royaume Uni) qui ont été introduits.

Le premier chapitre sur la pauvreté des enfants est construit sur les réponses des états-membres à un questionnaire envoyé par la Commission pendant l'année dite légère 2007 et traite des mêmes données que le rapport « Child Poverty and Well-Being in the EU »¹⁷

13 Voir Commission Européenne (2007).

14 Voir http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm#2008.

15 Voir Commission Européenne (2008a).

16 Voir Commission Européenne (2008b).

17 Voir Commission Européenne (2008c).

présenté dans le chapitre 7. Notons que pour ce qui est de la réponse du Luxembourg au questionnaire mentionné plus haut, il n'y a pas eu de consultation de la société civile préalable et cette réponse n'a pas été rendue publique jusqu'ici.

5.3 En route vers 2010

L'année 2010 verra les présidences de l'Espagne et de la Belgique. Elle sera l'année européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale ! Et elle sera l'année d'aboutissement des deux processus de Lisbonne.

Venons en alors au nouveau cycle 2008-2010. Déjà sous présidence allemande le Conseil Européen avait formulé lors du sommet de printemps du 8 et 9 mars 2007 : « Le Conseil européen réaffirme la nécessité de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'ensemble de l'Union... Il insiste sur l'importance de la dimension sociale de l'UE... Il souligne que les objectifs sociaux communs des États membres devraient être mieux pris en compte dans le programme de Lisbonne... Afin de renforcer la cohésion sociale, le Conseil européen souligne qu'il est nécessaire de lutter contre la pauvreté, en particulier la pauvreté des enfants, et contre l'exclusion sociale et qu'il convient de donner à tous les enfants des chances égales. »¹⁸

Dans le même ordre d'idées, le Conseil Européen lors du sommet de printemps du 13 et 14 mars 2008 a reconfirmé l'importance de la dimension sociale de l'UE¹⁹, et a affirmé que combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, promouvoir l'inclusion active et augmenter les possibilités d'emploi pour ceux qui se trouvent le plus loin du marché de l'emploi sont d'une importance majeure et qu'il attend l'Agenda Social renouvelé qui devra jouer un rôle clé dans le renforcement de la dimension sociale de la Stratégie de Lisbonne²⁰. Ce ne sont pas les seules voix dans ce sens, mais ce sont sûrement celles qui font le plus autorité.

Voilà pourquoi nous proposons aux décideurs luxembourgeois, de tenir plus compte de la dimension sociale dans l'élaboration du prochain PNR, et surtout de donner suite à la demande de « feeding out ». Aussi aimerions nous proposer une participation encore plus approfondie de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre, le monitoring et l'évaluation du plan que jusqu'à présent. Nous avons salué les deux hearings que la Chambre des Députés a organisé en automne 2006 lors du premier rapport de mise en œuvre et en

18 Voir réunion du Conseil Européen du 8 et 9 mars 2007, Conclusions de la présidence, page 8: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf.

19 Voir réunion du Conseil Européen du 13 et 14 mars 2007, Conclusions de la présidence, page 3 et 4, Numéro 5: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/99435.pdf.

20 Voir réunion du Conseil Européen du 13 et 14 mars 2007, Conclusions de la présidence, page 10, Numéro 14: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/99435.pdf.

mars/avril 2008 pour préparer le nouveau cycle. Justement parce que nous avons salué ces initiatives nous demandons qu'on ne s'arrête pas là. Donc une meilleure gouvernance pourrait être une des recommandations pour 2008-2010 les plus importantes.

D'autre part, pour ce qui est de la dimension « croissance et emplois » nous préconisons la définition d'un autre modèle de développement économique. Le système prévalant jusqu'ici repose sur une croissance continue qui comporte en elle la problématique que les emplois supplémentaires qui sont créés sont pour la majeure partie occupés par des frontaliers. Ceci n'entraîne pas seulement la situation atypique que nous accusons un chômage (surtout des jeunes et surtout de longue durée) de plus en plus alarmant en temps de plein essor économique, mais encore va nous confronter avec des problèmes de viabilité à long terme de nos systèmes de protection sociale (ceci vaut surtout pour les pensions), sans parler des problèmes de la mobilité, de l'aménagement du territoire et des logements. Un modèle de développement économique pour le Luxembourg devrait d'avantage avoir égard à l'environnement et miser plus sur la main d'œuvre interne. Les recommandations qui suivent essaient de donner corps à un tel modèle.

En premier lieu il faut mentionner la transposition de la directive services en droit luxembourgeois. Cette directive, connue autrefois sous le nom de « Bolkestein » qui a pour but de libérer le marché intérieur des services d'obstacles administratifs afin de déployer toute la potentialité de ce marché, laisse aussi aux États membres la possibilité de définir plus en détail le champ d'application et notamment le grade d'exemption des services sociaux. Un débat à cet effet n'a pas encore eu lieu ; il devrait être organisé sous peu par les responsables politiques pour éviter de perdre de nouveau le temps qu'il faut pour la transposition d'une telle directive européenne en droit national. Dans le domaine des services bon nombre d'emplois peuvent encore être créés, surtout dans les services sociaux (ex. maisons relais), et parmi ceux-ci un large recours à des résidents est possible.

Un deuxième point à mentionner est l'économie solidaire. Ce point a déjà figuré dans le dernier plan, sans qu'il n'ait eu des suites faute de moyens budgétaires. Il s'agit ici encore de relancer le débat avec les parties prenantes afin de définir le champ d'application ainsi que les modalités sous lesquelles l'État peut promouvoir cette manière alternative d'agir au milieu de l'économie traditionnelle, et ceci plus spécialement si l'on prend en compte l'aboutissement du projet de loi 5144 qui donnera une base légale aux initiatives pour l'emploi²¹.

Troisièmement l'on peut facilement imaginer que par des simplifications administratives²² et des initiatives spécifiques dans certains domaines plus défavorisés par l'essor

21 Au moment de la rédaction de cet ouvrage, ledit projet de loi avait été remanié par la commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des Députés et l'on était en attente de l'avis du Conseil d'État ; voir aussi chapitre 3.

22 Voir Commission Européenne (2007), 2^e partie, fiche pays du Luxembourg, Numéros 2 et 14, pages 144 et 146.

économique en général, ne laissant pas participer de manière égale toutes les couches de la population, un nombre important d'emplois supplémentaires pourra être créé. Citons comme exemple le domaine de la construction, plus particulièrement de logements où un certain nombre d'obstacles administratifs et des failles sur le marché immobilier ont mené à un ralentissement dans ce secteur de la construction. Des mesures ont été conceptualisées déjà en 2005, mais jusqu'ici nous attendons toujours la mise en pratique, bien que les mesures présentées jusqu'ici ne suffiront pas²³. D'ailleurs une des plus importantes mesures en matière de simplification administrative, où l'on parle souvent de « guichet unique », devrait être la fusion entre le Ministère de l'économie et le Ministère des classes moyennes.

Quatrièmement : dans le même ordre d'idées recourir moins à des frontaliers mais créer des emplois pour les résidents (surtout pour ceux qui se voient au chômage en raison de leur qualification inférieure à celle des frontaliers) impliquerait aussi deux sortes de mesures : par des réformes scolaires l'on devrait d'une part augmenter la qualification des futurs demandeurs d'emploi²⁴ et par des mesures de qualification et de formation spéciales celle des chômeurs actuels ; d'autre part des systèmes de « salaire combiné » devraient favoriser la création d'emplois pour personnes non qualifiées (qui subsisteront même avec le meilleur système scolaire du monde) : si la différence entre la productivité d'une personne et le salaire minimum ou le salaire conventionnel qui doit être payé est remboursée à l'employeur, celui-ci pourrait être plus enclin à créer de tels emplois pour non qualifiés. Voilà pourquoi la généralisation du subventionnement²⁵ prévue dans le projet de loi 5144 amendé devra être maintenue et non entravée par la prescription de revêtir une forme juridique spéciale à créer après 6 ans, ce qui enlèverait la possibilité du « salaire combiné » pour la plupart des employeurs. L'alternative serait sinon de prévoir un tel subventionnement indépendamment du projet de loi 5144.

Une cinquième proposition pourrait s'inspirer de l'argumentation souvent menée que ceux qui ont les revenus les plus bas vont automatiquement et intégralement traduire chaque augmentation de revenu en une augmentation d'achats ce qui stimulerait la production. Or cette argumentation ne joue pas au Luxembourg, puisque les articles de consommation ainsi demandés devraient être importés ! Le Luxembourg produit pour l'exportation et importe

23 Voir Schronen & Urbé (2007), voir aussi chapitre 2.

24 Ceci ne veut pas seulement dire qu'il faut agir à ce que plus de jeunes sortent de l'école avec une qualification (au lieu de la quitter prématurément, chiffre qui depuis 2005 est de nouveau en augmentation : après que le taux a été de 12,7 % en 2004, il est passé à 13,3 % en 2005 et en 17,4 % en 2006 ; les taux respectifs pour la population masculine sont d'autant plus alarmants : 12,6 % en 2004, 17 % en 2005 et 20,9 % en 2006), mais il faut aussi remédier au fait que le Luxembourg est le pays avec un des pourcentages le plus bas pour ce qui est des universitaires (12 % contre 28 % par exemple en Belgique), ce qui explique aussi, en partie du moins, le manque de Luxembourgeois parmi le personnel cadre des entreprises.

25 Voir aussi chapitre 3.

ses besoins de consommation. Ceci nous mène à argumenter que lors de la prospection de nouvelles industries appelées à venir s'installer au Luxembourg, des missions de prospection étant régulièrement effectuées par le Ministre de l'Economie, l'accent devrait être mis d'une part sur des industries productrices de biens de consommation. D'autre part des entreprises se lançant dans tout ce qui est éco-production (panneaux solaires etc.) seraient également un focus important pour de telles missions de prospection, car ces entreprises faciliteraient la réorientation écologique de l'économie.

Enfin nous ne pouvons terminer ces réflexions sans mentionner que nous attendons évidemment que le PNR 2008-2010 se prononce clairement sur l'avenir de l'indexation des salaires et autres revenus. Sans nous prononcer plus en détail, mentionnons qu'un index « modulé » empêche surtout les couches plus défavorisées de la population à garder leur niveau de vie, tout en camouflant l'envergure réelle qui pourrait alors former une masse de négociation entre partenaires sociaux. Faudrait-il préférer pas d'indexation du tout à une indexation « modulée » ? Notons comme exemple que dans la discussion autour de la fixation du prix de l'eau un des arguments contre une tarification sociale utilise l'index pour dire que la dépense supplémentaire sera palliée par un revenu supplémentaire grâce à l'indexation. Ceci vaut cependant seulement si l'index reflète exactement l'augmentation du prix, en valeur absolue et en terme de représentativité du panier de produits et services à la base de l'index et aussi du consommateur choisi.

Pour le nouveau cycle 2008-2010 de la MOC en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et donc pour le prochain RSNpsis nous aimerions en ce moment²⁶ faire les recommandations suivantes :

- améliorer la Gouvernance par une vraie participation de la société civile et du parlement dans l'élaboration, le monitoring et l'évaluation, y inclus les soi-disantes années légères;
- inscrire des mesures précises pour les moins avantagés, comme par exemple l'augmentation de la part RMG pour enfants²⁷, introduire une allocation de loyer (en dehors du régime RMG) en fonction du loyer, du revenu et de la taille du ménage (en renforçant en même temps le contrôle des loyers pour éviter l'effet pervers que l'allocation de loyer ne mène qu'à une augmentation du loyer par le propriétaire) et réaliser enfin l'Agence Immobilière Sociale (AIS) qui faisait déjà partie du premier PANincl 2001-2003;²⁸

26 Au moment où nous mettons sous presse, la Ministre de la Famille et de l'Intégration vient juste de convoquer le groupe «Pan-inclusion » (ministères, administrations, offices sociaux, partenaires sociaux, associations sociales) pour le 11 avril afin de participer aux préparatifs du gouvernement pour le prochain cycle des RSNpsis, il est donc un peu trop tôt pour se prononcer plus en détail, l'action prévue par le gouvernement n'étant pas encore connue.

27 Voir chapitre 7, la part enfant est de 104,29 €, en s'orientant au coefficient de 0,3 qui est attribué à chaque enfant pour le calcul du revenu équivalent, on arriverait à une part RMG de 343,95 €.

28 Voir aussi chapitre 2 et surtout Schronen & Urbé (2007).

- utiliser les éléments du pacte pour familles déjà énoncés autre part;²⁹
- assurer une participation plus accrue du niveau local dans la démarche;
- mener à bien la réforme de l’office social qui est en cours.³⁰

A la fin remarquons qu’il ne faut pas oublier les mesures des PANincl antérieurs qui restent encore inachevées.

De Lisbonne à Madrid : une distance entre deux capitales européennes qui est parmi les plus petites en Europe, mais pour les deux démarches entamées à Lisbonne cela représente quand même un long parcours pour aboutir en 2010 à Madrid. Etant dès cet automne sur la dernière étape, il incombe à tous les acteurs de bien la préparer.

Bibliographie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2007) : Compte rendu de la séance 47 du 11 juillet 2007.

COMMISSION EUROPÉENNE (2007) : Garder la Cadence, Rapport stratégique concernant la Stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l’emploi : lancement du nouveau cycle (2008-2010), 1^{ère} et 2^e partie, Union Européenne.

COMMISSION EUROPÉENNE (2008a) : Rapport conjoint 2008 sur la protection sociale et l’inclusion sociale, Union Européenne.

COMMISSION EUROPÉENNE (2008b) : Commission Staff Working Document Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Union Européenne.

COMMISSION EUROPÉENNE (2008c) : Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward, The Social Protection Committee & European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2005) : Plan national pour l’innovation et le plein emploi. Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg. Rapport du Grand-Duché de Luxembourg à l’Union européenne.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006a) : Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l’inclusion sociale 2006. 23 septembre 2006.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2006b) : Plan national pour l’innovation et le plein emploi. Rapport de mise en œuvre 2006. Octobre 2006.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (dir., 2007) : Sozialalmanach 2007. Confédération Caritas Luxembourg, Luxembourg.

29 Voir chapitre 7, voir aussi Schronen & Urbé (2007).

30 Voir chapitre 11.

6. Rapport Travail et Cohésion sociale 2007

NATHALIE GEORGES

6.1 Présentation publique du rapport Travail et Cohésion sociale 2007

C'est à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère du 17 octobre 2007 que le STATEC a communiqué des statistiques parues dans son troisième rapport « Travail et Cohésion sociale »¹.

Comme les années précédentes, on trouve dans ce rapport des éléments sur certains aspects du marché du travail et des données concernant les conditions de vie des ménages. Ce rapport, publié annuellement, est un des outils indispensables pour le gouvernement afin d'évaluer sa politique et pouvoir établir un plan stratégique national sur la protection sociale et l'inclusion sociale demandé par les autorités européennes dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

Si pour les années 2005 et 2006, deux statnews (communiqués du STATEC) accompagnaient systématiquement la publication du rapport annuel (une annonçant la publication du rapport² et une autre mettant en exergue la situation de la cohésion sociale au Luxembourg³), en 2007, une seule annonçant le rapport a été rédigée⁴, on ne trouve aucun communiqué relatant expressément des chiffres de la cohésion sociale au Luxembourg pour l'année 2007. Les informations contenues dans cette statnews concernent plus le marché du travail que des données relatives à la cohésion sociale, alors que le contenu du rapport reflète bien, quant à lui, les deux dimensions. On peut légitimement se poser la question du pourquoi privilégier, au travers d'un communiqué de presse, davantage une dimension par rapport à l'autre ? Après avoir publié une statnews en 2004 intitulée « La cohésion sociale préservée en 2003 »⁵, puis en 2005, « la cohésion sociale toujours préservée en 2004 » et titrer celle de

1 Cahier économique n°106, STATEC (2007).

2 Statnews n°41/2005 et statnews n°46/2006.

3 Statnews n°58/2005 et statnews n°51/2006.

4 Statnews n°65/2007.

5 Statnews n°54/2004.

2006 « La pauvreté au Luxembourg en 2005 », en 2007, aucun communiqué à part pour parler de la pauvreté au Luxembourg. Faut-il mettre en rapport ce fait avec les taux de risque de pauvreté calculés alors, respectivement : 10,2 %, 11,4 %, 13 % et 14 % ?

6.2 Présentation des principales statistiques du rapport Travail et Cohésion sociale 2007

En ce qui concerne le marché du travail, on retiendra que, pour l'année 2006, *le taux d'emploi* global des 15-64 ans est de 63,5 % mais que c'est surtout entre 25 et 54 ans que la participation à la vie professionnelle est la plus forte (81 %). Un examen plus détaillé montre qu'il existe une différence entre nationaux et étrangers (60,9 % et 67,2 %) et entre hommes et femmes (72,6 % et 54,5 %). En ce qui concerne le taux emploi des personnes de 55 à 64 ans, il affiche seulement 33,1 % en 2006.

Ces chiffres sur le taux d'emploi au Luxembourg doivent être mis en relation avec ceux des objectifs à atteindre dans le contexte de la stratégie européenne pour l'emploi. En effet, selon les objectifs de Lisbonne, le taux d'emploi global devrait atteindre 70 %, le taux d'emploi des femmes 60 % et le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans 50 %.

Le taux de chômage calculé au sens du Bureau International du Travail et sur la population active des 15 à 64 ans s'élève pour 2006 à 4,8 %. Ce pourcentage constitue le taux le plus élevé qu'ait connu le pays. Par ailleurs, selon le rapport, le chômage touche plus sévèrement les étrangers (6,8 % pour les étrangers et 3,1 % pour les nationaux) et les femmes (6,3 % pour les femmes et 3,6 % pour les hommes). Le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans (16,2 %) est beaucoup plus élevé que le taux de chômage global et ce taux de chômage des jeunes augmente de manière significative puisqu'en 2000, il était seulement de 6,2 %.

Les emplois précaires peuvent prendre diverses formes, les plus souvent citées sont : le travail à temps partiel subi, l'emploi marginal, les emplois à durée déterminée, le travail temporaire, les nouvelles formes de travail indépendant. D'après le rapport, on comptabiliserait un total d'environ 20 000 personnes qui seraient au chômage ou en situation précaire sur le marché du travail luxembourgeois, soit entre 9 % et 10 % de la population active.

En ce qui concerne le salaire social minimum, la situation est telle qu'au 31 mars 2006, ce sont 32.549 salariés (19.992 résidents et 12.557 frontaliers) qui étaient rémunérés au salaire social minimum. Ce qui représente 11,8 % des salariés au Luxembourg (fonctionnaires exclus). Ce sont les jeunes de moins de 30 ans qui sont le plus rémunérés au salaire social minimum. En terme de nationalité, indépendamment du fait de résider dans le pays ou non, on voit que 80 % des salariés touchant le salaire social minimum sont des étrangers (frontaliers inclus) et 20 % des Luxembourgeois. Si on reste au niveau des résidents, ce sont les salariés portugais, puis les salariés luxembourgeois qui occupent les premières places en matière de salaire social minimum avec une proportion égale respectivement à 36 %

et 33 %. En tenant compte du genre, ce sont toujours plus les femmes qui sont payées au salaire social minimum.

Par rapport à la cohésion sociale et ses indicateurs, on retiendra également plusieurs éléments développés dans le rapport du STATEC, notamment la répartition des revenus, le niveau de vie ou encore le risque de pauvreté...

Le revenu disponible est le revenu dont dispose le ménage pour consommer et épargner (intérêts d'emprunt, impôts et charges diverses exclues). En 2006, le *revenu disponible moyen* mensuel des ménages s'élevait à 4.683 € alors que le revenu disponible médian n'atteignait que 3.979 €⁶ par mois. Cependant, le revenu disponible ne tient pas compte de la configuration familiale. Or, pour pouvoir comparer les conditions de vie des ménages, il est essentiel de tenir compte de la composition de ceux-ci. Pour ce faire, il faut utiliser le concept de niveau de vie et appliquer à chaque ménage un « poids » en fonction de sa composition et de sa taille⁷. Après cet exercice, les chercheurs du STATEC ont calculé que la moitié des ménages résidant au Grand-Duché a un *niveau de vie*⁸ inférieur à 2.473 € et l'autre moitié un niveau supérieur à ce montant.

Pour savoir si le Luxembourg est une société égalitaire, les rédacteurs du rapport du STATEC proposent de calculer le ratio interquintile et le coefficient de Gini.

Le *rapport interquintile* compare le revenu disponible équivalent des 20 % de personnes les plus riches à celui des 20 % de personnes les moins riches (S80/S20). Les résultats pour 2006 montrent qu'au Luxembourg les 20 % de personnes les plus riches ont un niveau de vie 4,2 fois plus élevé que les 20 % de personnes les moins riches. Ce rapport était de 3,8 en 2005. Si on compare le niveau de vie annuel médian et le ratio S80/S20 pour les années 2003 à 2006, on voit que l'augmentation du niveau de vie médian de 2003 à 2005 s'est accompagnée d'une diminution des inégalités, mais en 2006, une hausse du ratio S80/S20 a été enregistrée. A suivre donc pour voir s'il s'agit bien d'une augmentation des inégalités ou plutôt d'une exception dans la tendance à la baisse.

Le *coefficient de Gini* calculé pour 2006 est de 0,28 (0 étant l'absence d'inégalité et 1 l'inégalité totale). En 2005, il était de 0,26. Selon les auteurs du rapport, cette différence n'est pas réellement significative, on peut seulement supposer que l'on se dirige vers une

6 La moitié des ménages avait un revenu disponible inférieur à ce montant et l'autre moitié un revenu disponible supérieur.

7 Le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgés de 14 ans et plus en représente 0.5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0.3 unités de consommation. Ainsi, par exemple, pour un ménage composé de 2 adultes et deux enfants, le revenu disponible sera divisé par 2.1 (1+ 0.5 +0.3+0.3).

8 Appelé aussi revenu disponible équivalent (par ménage ou par adulte, selon le cas).

aggravation de l'inégalité. Il est nécessaire d'attendre les prochaines vagues d'enquête pour confirmer où non cette tendance.

Cependant, il est intéressant de noter que les deux indicateurs d'inégalités affichent la même tendance même si le second est encore à confirmer.

Qu'en est-il du *taux de risque de pauvreté* ? Quelle est la tendance de cet indicateur ? Au Luxembourg, pour l'année 2006, 14 % des individus ont un revenu équivalent-adulte inférieur au seuil de risque de pauvreté⁹.

Ce taux de risque de pauvreté était de 13,4 %¹⁰ en 2005, de 13 %¹¹ en 2004 et de 12 % en 2003¹². Statistiquement parlant, on ne peut conclure à l'augmentation de la pauvreté mais on peut en tous les cas constater qu'elle n'a pas diminué durant les quatre dernières années. Cependant, même si les auteurs du rapport appellent à la prudence dans l'interprétation de ces résultats statistiques, en tant que lecteur avisé, on ne peut s'empêcher de constater une tendance à la hausse du taux de risque de pauvreté au Luxembourg entre 2003 et 2006.

En ce qui concerne le risque de pauvreté par genre et âge, on peut lire dans le rapport du STATEC que le risque de pauvreté est légèrement plus élevé pour les femmes que pour les hommes tous les âges confondus. On retiendra aussi que c'est la situation des plus jeunes qui est la plus délicate puisque ce sont les classes d'âge des 0 à 15 ans et de 16 à 24 ans qui connaissent les taux les plus élevés de risque de pauvreté : 19,6 % et 19,3 %. En terme d'âge, il est aussi intéressant de noter que les personnes de plus de 65 ans sont celles qui risquent le moins la précarité. Au niveau de la nationalité, le taux de risque de pauvreté est trois fois plus élevé pour les étrangers que pour les nationaux, respectivement 10,4 % et 3,6 %. Il faut peut-être mettre cette réalité en relation avec les chiffres concernant la nationalité par rapport au revenu social minimum et le taux de chômage. Pour ce qui est du risque de pauvreté en fonction de la composition familiale, on remarque que le taux le plus élevé concerne les parents isolés avec un ou plusieurs enfants à charge, autrement dit, les familles monoparentales. On constate que 49,2 % de personnes appartenant à ce type de ménage connaissent un risque de pauvreté. Cette tendance concernant les familles monoparentales s'est aggravée d'année en année depuis 2003. En quatre ans, le taux de risque de pauvreté pour les ménages monoparentaux a plus que triplé, et une accélération s'est produite les deux dernières années. Notons encore que les ménages composés de deux adultes avec trois enfants ou plus à charge, soit les familles nombreuses, sont également

9 Le seuil de risque de pauvreté est égal à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent et correspond en 2006 à 1.484 € par équivalent adulte.

10 La différence avec le chiffre énuméré dans l'introduction tient au fait qu'année après année, les taux sont recalculés.

11 Idem.

12 Idem.

plus exposés au risque de précarité (22,7 %). Il en va de même pour les ménages composés d'un adulte de moins de 65 ans (20,8 %).

Par rapport à l'emploi, il semblerait qu'être professionnellement occupé, constitue une barrière contre le risque de pauvreté. Pourtant, on peut observer que certaines personnes qui ont un emploi ont aussi un revenu disponible inférieur au seuil de risque de pauvreté. Ce sont des travailleurs pauvres¹³. Ce sont, le plus souvent, des personnes à faible niveau d'éducation, des travailleurs manuels et de nationalité portugaise. Le niveau d'éducation est un facteur important de réduction du risque de précarité pour les travailleurs. En effet, un niveau d'éducation moyen protège plus contre le risque de pauvreté monétaire qu'un niveau d'éducation faible. Les conditions d'emploi jouent aussi un rôle important dans la réduction de la pauvreté. D'après les auteurs du rapport travail et Cohésion sociale 2007, avoir un emploi permanent réduit de près de la moitié le taux de risque de pauvreté par rapport à celui des travailleurs ayant un emploi temporaire. Dans le même ordre d'idée, travailler à temps plein protège davantage du risque de pauvreté qu'un travail à temps partiel. Pour les travailleurs, l'intensité du travail et le nombre d'enfants sont déterminants dans le fait d'appartenir à un ménage exposé ou non au risque de pauvreté. En effet, seulement 6 % des personnes qui travaillent à temps plein et qui sont dans un ménage sans enfant et dont tous les membres du ménage travaillent, sont exposées au risque de pauvreté. Ce même taux atteint 19,8 % pour les personnes actives et occupées et qui ont des enfants et dont tous les membres du ménage n'ont pas travaillé tous les mois de l'année. A cet égard, l'importance des transferts sociaux est confirmée une fois encore par les résultats présentés dans le rapport, puisqu'en cas d'absence de ceux-ci, le taux de risque de pauvreté serait multiplié par trois (pensions vieillesse et de survie incluses).

6.3 Le Luxembourg et les autres pays de l'Union européenne en matière de cohésion sociale

En terme de comparaison internationale, il est intéressant de voir où se situe le Luxembourg par rapport aux autres pays européens en terme de risque de pauvreté. Dans le rapport travail et cohésion sociale 2007, on trouve les montants des seuils de pauvreté pour un type de ménage (en l'occurrence un ménage composé de 2 adultes et 2 enfants) pour les pays UE-15. On voit que pour ce type de ménage au Luxembourg, le seuil de risque de pauvreté s'élève annuellement à 34.997 standards de pouvoir d'achat (SPA). La prise en compte des SPA permet de tenir compte, entre autres, du coût du logement dans les

13 Personne qui exerce une activité professionnelle (à temps complet ou partiel) pendant plus de la moitié de l'année et qui malgré son revenu vit dans un ménage exposé au risque de pauvreté monétaire.

comparaisons internationales. On voit que le seuil du Luxembourg est le plus élevé, ce qui n'a rien de vraiment étonnant. Par contre, on ne trouve dans le rapport aucune comparaison du taux de risque de pauvreté et de la place du Luxembourg par rapport aux autres États membres. Pourtant les données existent¹⁴ et voici les chiffres que l'on peut trouver au niveau comparaison internationale en terme de risque de pauvreté.

En terme de taux de risque de pauvreté¹⁵ et sur les 27 pays de l'Union européenne, le Luxembourg avec ses 14 % se classe en 11e position. Le meilleur résultat est enregistré par la République Tchèque et les Pays-Bas avec 10 % et le plus mauvais score est celui de la Lettonie avec 23 % de personnes qui se situent sous le seuil de risque de pauvreté. En schématisant, on peut dire que trois groupes de pays se distinguent :

- le premier groupe est celui des pays affichant un taux de risque de pauvreté variant de 10 à 13 %, ces pays sont la République Tchèque, les Pays-Bas, le Danemark, la Slovénie, la Suède, l'Allemagne, la France, la Slovaquie, l'Autriche et la Finlande.
- le deuxième groupe est composé du Luxembourg, de Malte, de la Bulgarie, de la Belgique, de Chypre, de la Hongrie, de l'Estonie, du Portugal et de l'Irlande avec un taux de risque de pauvreté variant de 14 % à 18 %.
- Dans le troisième groupe on trouve la Pologne, la Roumanie, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, la Lituanie, la Grèce et la Lettonie où le taux de risque de pauvreté varie de 19 % à 23 %.

Le Luxembourg se situe donc dans le groupe intermédiaire mais tend vers le premier groupe. La situation dans ce sens n'est pas si alarmante mais on voit que par exemple, les pays limitrophes comme l'Allemagne et la France affichent un meilleur score en terme de population à risque de pauvreté.

Il est aussi intéressant de dire que la moyenne européenne pour 25 pays (sans la Bulgarie et la Roumanie) est selon les estimations d'Eurostat de 16 %.

Dans les dernières statistiques publiées au niveau de l'Union européenne, on trouve également des chiffres sur le risque de pauvreté en fonction du type de ménage. Comme déjà mentionné auparavant, le type de ménage le plus touché au Luxembourg est celui du ménage monoparental. Pour rappel, 49 % des familles monoparentales luxembourgeoises, avec au moins un enfant à charge, sont exposées au risque de pauvreté. Si l'on compare ce taux pour ce type de ménage à celui des autres pays membres de l'Union européenne, on constate que nulle part ailleurs le risque de pauvreté pour les familles monoparentales n'est aussi élevé¹⁶. Dans ce cadre précis, ce sont la Finlande et le Danemark qui détiennent les

14 Overarching indicators & Inclusion indicators: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm.

15 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/data_overarching_en.xls.

16 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/data_inclusion_en.xls.

meilleures statistiques, avec des taux de risque de pauvreté pour les familles monoparentales qui s'élèvent respectivement à 18 % et 19 %. Les autres pays dans lesquels la situation des familles monoparentales est difficile en terme d'exposition à la pauvreté sont l'Irlande (47 %), la Lituanie (44 %), le Portugal (41 %) et le Royaume-Uni (41 %). La moyenne européenne (UE-25) se situe selon les estimations d'Eurostat à 32 %.

Une dernière statistique comparative intéressante est celle des travailleurs pauvres¹⁷. Le rapport travail et cohésion sociale a révélé que 10 % des travailleurs étaient exposés au risque de pauvreté, soit un travailleur sur dix. Qu'en est-il dans les autres pays ? Une première indication est que la moyenne des travailleurs pauvres dans l'Union européenne des 25 est de 8 %. Le pays affichant le meilleur taux concernant les travailleurs pauvres est la République Tchèque avec 3 % suivie par la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande avec 4 %. Les pays comptabilisant proportionnellement le plus de travailleurs pauvres sont la Pologne et la Grèce avec respectivement 13% et 14% de travailleurs pauvres. Le Luxembourg se situe donc plutôt vers les pays les moins bons. Seuls quatre pays sont moins bien classés : la Lettonie, le Portugal, la Pologne et la Grèce.

Ces comparaisons au niveau international amènent un contexte nouveau aux statistiques publiées par le STATEC dans son Rapport travail et Cohésion sociale 2007. On s'aperçoit que, bien que la situation du Luxembourg soit plutôt bonne surtout pour les indicateurs de type économique, la situation n'est pas si satisfaisante au niveau des indicateurs sociaux d'inclusion sociale et ceci apparaît assez clairement lorsque se confrontent les statistiques des pays européens.

Bibliographie

STATEC (2004): La cohésion sociale préservée en 2003, statnews n°54/2004, Luxembourg.

STATEC (2005): Rapport « travail et cohésion sociale », statnews n°41/2005, Luxembourg.

STATEC (2005): La cohésion sociale toujours préservée en 2004, statnews n°58/2005, Luxembourg.

STATEC (2006): Rapport « travail et cohésion sociale », statnews n°46/2006, Luxembourg.

STATEC (2006): La pauvreté au Luxembourg en 2005, statnews n°51/2006, Luxembourg.

17 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/data_inclusion_en.xls.

STATEC (2007): Rapport « travail et cohésion sociale », statnews n°65/2007, Luxembourg.

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

7. Kinderarmut, auch in Luxemburg

ROBERT URBÉ

7.1 Rückblick

Im Winter 2007/2008 wurden einige Leute aufgeschreckt und man las in der Presse, im reichen Luxemburg lebe jedes fünfte Kind in Armut! Die Zahl war einem Kommentar der Privatbeamtenkammer¹ zum „Bilan Compétitivité 2007“² entnommen und betraf die Situation des Jahres 2006. Dieselben Daten waren allerdings bereits im Oktober 2007 vom STATEC im „Rapport Travail et Cohésion sociale“³ veröffentlicht worden, und sie waren exakt die gleichen, wie für das Jahr 2005, die bereits ein Jahr zuvor veröffentlicht worden waren. Warum also erst jetzt dieser gemeinschaftliche Aufschrei, der dann allerdings auch wieder schnell der Tagespolitik weichen musste: im Augenblick ist das Thema wieder völlig in Vergessenheit geraten!

Leben bei uns wirklich ein Fünftel der Kinder in Armut? Es sei hier noch einmal wiederholt, dass es sich hier um den EU-weit einheitlichen Indikator „Armutrisiko“ handelt: dieser gibt den Prozentsatz der Leute an, deren Äquivalenz-Einkommen unterhalb 60 % des Medianeinkommens des jeweiligen Landes liegt⁴. Abgesehen davon, dass es noch andere Indikatoren gibt, an denen aber zum Teil noch gearbeitet wird, gilt dieser Indikator „Armutrisiko“ wohl als der wichtigste. Was aber genau sagt er uns? Als erstes sei

1 Siehe CEPL (2007); der Bericht war im Oktober 2007 erschienen und gab u.a. Anlass zu einer parlamentarischen Anfrage (Nr. 2064), deren Beantwortung durch die Familienministerin Ende Dezember 2007, genauso wie die Veröffentlichung eines EU-Berichts im Februar 2008 – siehe Europäische Kommission (2008) – erneut zu verschiedensten Presseartikeln führte.

2 Siehe Kapitel 4.

3 Vgl. STATEC (2007), vgl. auch Kapitel 6, alle im Folgenden gebrauchten statistischen Angaben entstammen diesem Bericht, respektive seinen Vorgängern, sofern nicht anders angegeben.

4 Dabei heißt „Äquivalenz-Einkommen“: jedem Haushaltsmitglied wird ein Faktor zugeordnet (1 für den Haushaltsvorstand, 0,5 für alle anderen über 14 Jahre alten Mitglieder und 0,3 für alle unter 14 Jahre alten Haushaltsmitglieder), sodann wird das gesamte Haushaltseinkommen durch die Summe der Faktoren geteilt, um jedem Haushaltsmitglied das gleiche Einkommen zuzuordnen. Das „Medianeinkommen“ wird so festgelegt, dass das Einkommen der einen Hälfte der Bevölkerung darunter und dasjenige des anderen Teils darüber liegt (würde man alle Menschen ihrem Einkommen nach geordnet in einer Reihe aufstellen, so wäre das Einkommen des Menschen in der Mitte das Medianeinkommen).

festgehalten, dass hier nicht Armut gemessen wird, sondern das Armutsrisiko, und die dem zugrundeliegende Annahme ist, dass das Risiko, in Armut abzurutschen dann gegeben ist, wenn man in der Gesellschaft nicht mehr mithalten kann, weil man ein um 40 % niedrigeres Einkommen hat als der „Durchschnitt“⁵. Es handelt sich hier also nicht um ein konkretes Maß und insofern bedeutet auch ein Armutsrisiko bei Kindern von 20 % nicht, dass jedes fünfte Kind in Armut lebt! Aber es ist halt, wie der Name es schon sagt, ein „Indikator“, der also etwas angibt, etwas aufzeigt. Insbesondere deutet ein steigendes Armutsrisiko auch auf eine steigende Armut hin und zwei unterschiedlich hohe Armutsrisiken auch auf unterschiedliche zugrundeliegende Armutssituationen.

Daher kann man u.a. feststellen:

- ein Anstieg mag einen Trend signalisieren, wenn man bedenkt, dass das Armutsrisiko für Kinder zwischen 2003 und 2005 von 11,6 % über 17,6 % auf 20 % gestiegen ist und auch 2006 weiterhin bei 20 % lag;
- das Armutsrisiko der Gesamtbevölkerung Luxemburgs in 2006 betrug 14 %, dasjenige der Kinder 20 %. Diese Differenz von 6 Prozentpunkten ist eine der höchsten in Europa;
- auch ist das Armutsrisiko der Kinder in der fraglichen Zeit / (2003-2006, siehe oben) schneller angestiegen als das der gesamten Bevölkerung, das von 11,1 % in 2003 über 12,3 % in 2004 und 13,4 % in 2005 auf nunmehr 14,2 % in 2006 anstieg. Die Differenz zwischen beiden Werten entwickelte sich also von 0,5 Prozentpunkten in 2003 über 5 resp. 7 in 2004 und 2005 auf nunmehr 6 Prozentpunkte in 2006;
- man kann auch die Höhe des luxemburgischen Armutsrisikos für Kinder ins Verhältnis setzen mit einerseits dem mittleren Armutsrisiko in Europa (das bei 19 % liegt⁶, so dass also Luxemburg leicht oberhalb des Durchschnitts liegt), oder dem unserer Nachbarländer (Deutschland 12 %, Frankreich 14 % und Belgien 15 %), aber auch andererseits z. B. mit demjenigen Zyperns, Dänemarks oder Finnlands, die allesamt unter 11 % liegen: es geht also auch besser!
- und zuguterletzt zeigt auch das Armutsrisiko bestimmter Bevölkerungsgruppen, dass es gerade den Haushalten mit Kindern schlechter geht als denjenigen ohne Kinder: das Armutsrisiko beträgt 17,2 % zu 9,9 %. Und noch mehr im Detail: das Armutsrisiko von Haushalten mit zwei Erwachsenen und mehr als zwei Kindern ist von 10,3 % in 2003 über 17,5 % in 2004 und 21 % in 2005 auf 22,7 % in 2006 angestiegen, dasjenige der Alleinerziehenden verzeichnete im selben Zeitraum einen Anstieg von 15,1 % über 20,8 % und 32 % auf nunmehr 49,2 %!

5 „Durchschnitt“ deshalb, weil es ja nicht um den mathematischen Durchschnitt, sondern den Medianwert geht.

6 Siehe Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=EU_strind&root=EU_strind/strind/socohe/sc022.

Dies alles belegt doch zur Genüge, dass hier Handlungsbedarf besteht!⁷

In der Antwort auf die in Fußnote 1 bereits angesprochene parlamentarische Anfrage⁸ hat die Familienministerin im Dezember 2007 geschrieben, eine der möglichen Erklärungen sei, dass in Luxemburg das Prinzip des „male breadwinner“ vorherrsche. Nun belegen statistische Untersuchungen, dass dies nur bei bestimmten Bevölkerungsgruppen als Erklärungsansatz gilt, bei anderen nicht. Vor allem aber berührt es das Problem der Alleinerziehenden nicht.

Auch wenn der Artikel „Les prélèvements fiscaux et les transferts sociaux“ im zweiten Teil darstellt, dass das Steuersystem in Luxemburg, gekoppelt mit den Familienzulagen dazu führt, dass Luxemburger von ihrem Brutto-Verdienst generell, Familien mit Kindern aber im besonderen, einen größeren Prozentsatz als Nettolohn bekommen⁹ als ihre Pendants in unseren drei Nachbarstaaten¹⁰, so zeigen diese statistischen Analysen doch, dass diese Art von Sozialtransfers nicht ausreicht, um das Armutsrisiko der Familien mit Kindern auf das gleiche Niveau abzusenken, wie es für Paare ohne Kinder gilt.

Bereits im Sozialalmanach 2007¹¹ hatten wir diese Problematik angesprochen und zu einem Hauptpunkt gemacht: Familien mit Kindern geht es schlechter und ihnen muss gezielt geholfen werden. Dabei hatten wir im Wesentlichen folgende Vorschläge unterbreitet:

- Senkung des Kindergeldes unter gleichzeitiger Wiedereinführung der Beiträge durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer; Verwendung der dadurch frei werdenden Budgetmittel für die Übernahme von direkten Familienlasten durch das Staatsbudget zur Reduzierung der familienbedingten Ausgaben;
- Sicherung eines genügend hohen Familieneinkommens außer durch Transferzahlungen auch durch adäquates Arbeitseinkommen;
- Ein Bündel kinder- und familienfreundlicher Politiken zur Prävention und zur Hebung des allgemeinen Kindeswohls wie inklusive Erziehung sicherstellen, Nachbarschaften und Familien stärken sowie Kinderschutzdienste weiterentwickeln;

7 Während für Personen ab 65 das Armutsrisiko in Luxemburg bei lediglich 8 % liegt (nur noch erreicht oder übertroffen von der tschechischen und der slowakischen Republik, den Niederlanden und Polen) und also Gottseidank durch die Abschaffung der sogenannten „Hungerrenten“ die Situation der Pensionierten sich im europäischen Vergleich gut darstellt, ist Luxemburg was die Kinderarmut angeht nur schlechtes Mittelmaß!

8 Parlamentarische Anfrage Nummer 2064.

9 Siehe den Artikel von Roger Molitor im zweiten, thematischen Teil dieses Sozialalmanachs.

10 Es stellt sich allerdings einerseits die Frage, wie nachhaltig eine solche Situation ist, da sie zumindest teilweise auf dem stetig anwachsenden Zustrom von Pendlern beruht. Andererseits wäre ein Vergleich mit Ländern wie z. B. Irland, Slowakei oder tschechische Republik für Luxemburg weniger vorteilhaft ausgefallen. Und zum Schluss muss man berücksichtigen, dass diese Analyse allein auf Geldtransfers beruht und beispielsweise die Gratisversorgung mit Kinderkrippenplätzen in Frankreich nicht berücksichtigt.

11 Siehe Schronen & Urbé (2007), Kapitel 3 und 13, aber auch zum „children mainstreaming“ Marlier e.a. (2007).

- Spezifische Antworten für Kinder aus besonders verletzlichen Gruppen wie behinderte Kinder, Kinder in Kinderheimen, Kinder von Einwanderern und Flüchtlingen, sowie Kinder die durch bestimmte elterliche Praktiken (Misshandlung, Vernachlässigung, sexueller Missbrauch, Drogen und Alkohol, psychische Probleme) betroffen sind;
- Einführung eines „family proofing“ bei neuen Gesetzen;
- Gewährung einer Art Vetorecht oder Einspruchsrecht für die/den Familienminister/in bei Vorschlägen der Kabinettskollegen.

Diese Vorschläge behalten weiterhin ihre Gültigkeit. Wir wollen allerdings nunmehr in Abschnitt 2 analysieren, wie sich die Situation im vergangenen Jahr entwickelt hat und dann im Abschnitt 3 weitergehende Empfehlungen vorstellen.

7.2 Entwicklungen im abgelaufenen Jahr

Zu den neuen Elementen, die seit der Vorstellung des Sozialalmanachs 2007 im April vergangenen Jahres hinzugekommen sind, gehören als Erstes einmal die neuen statistischen Daten, auf die schon in Abschnitt 1 zur Genüge eingegangen wurde.

Sodann war das Jahr 2007 auf europäischer Ebene in dem Prozesszyklus, der die Nationalen Strategieberichte zum Sozialschutz und zur sozialen Inklusion 2006-2008 umgreift, als sogenanntes „leichtes Jahr“ benannt worden. Dies bedeutet, dass in einem solchen Jahr kein neuer Bericht vorgelegt werden muss, sondern dass ein gemeinsames Thema abgearbeitet wird. Dafür war 2007 das Thema Kinderarmut auserkoren worden. Dazu wurde von den nationalen Regierungen verlangt, einen Fragebogen auszufüllen und ihn bis Ende Juli an die Kommission zu schicken. Leider wurde die Zivilgesellschaft weder bei der Ausarbeitung der luxemburgischen Antwort konsultiert (was auch so von Seiten der Kommission nicht gefordert aber zumindest empfohlen worden war), noch wurde uns bisher der Inhalt der Antwort der luxemburgischen Regierung zur Kenntnis gebracht, so dass wir hierauf auch nicht weiter eingehen können.

Sodann war die Jahreswende 2007/2008 gekennzeichnet durch die Einführung des Kinderbonus. Ab dem Fiskaljahr 2008 wird der bisherige Kinderfreibetrag, der den Eltern je nach Einkommen eine unterschiedlich hohe Steuerersparnis¹² brachte, durch einen von der Kindergeldkasse auszahlenden Bonus von 922,50 € pro Kind ersetzt. Das Für und Wider einer solchen negativen Steuer (denn darum handelt es sich, auch wenn sie offiziell

12 Denjenigen Steuerzahlern, die aufgrund von Familiengröße und Einkommen (in 2007 waren beispielsweise bei drei Kindern erst ab einem Monatseinkommen von 4.150 € überhaupt Steuern zu zahlen) keine oder nur wenige Steuern zahlten, kam diese Ersparnis entweder gar nicht oder nur zum Teil zugute, da es bisher keine negativen Steuern in Luxemburg gab.

nicht so genannt wird) als Korrektur zu der in der Tripartite beschlossenen Desindexierung der Familienzulagen haben wir im Sozialalmanach 2007 erörtert¹³.

Wenn wir also prinzipiell die Einführung dieses Steuerbonus als selektive Maßnahme begrüßen können, so müssen wir doch einige grundsätzliche Anmerkungen anbringen. Zum einen stellen sich zwei Fragen bezüglich des Empfängerkreises. Da die Auszahlung über die Kindergeldkasse erfolgt, besteht die Gefahr, dass diejenigen, welche auf die Auszahlung des Kindergeldes verzichtet haben¹⁴, nicht in den Genuss des Steuerbonus kommen. Außerdem stellt sich die Frage, wieweit das ursprünglich angestrebte Ziel (Ersparnis von Haushaltsmitteln angesichts der hohen Kindergeldauszahlungen ins Ausland) erreicht wird, da jeder in Luxemburg Steuerpflichtige ein Anrecht auf diesen Steuerbonus hat, also auch Grenzgänger und auch Personen, deren Kinder sich nicht hier im Lande aufhalten.

Größter eingebauter Fehler bei der Kinderbonusregelung war aber zweifellos die Tatsache, dass der gesamte Jahresbetrag in einer Summe überwiesen wurde, was ja auch regierungsseitig bereits anerkannt wurde und demgemäß eine monatliche Auszahlung ab 2009 in Aussicht gestellt wurde.

Letztere Überlegung schließt sich an diejenigen im Sozialalmanach 2007¹⁵ an: Grundsätzlich ist es besser, die auf die Familien zukommenden Lasten zu verringern, als ihnen Barbeträge auszubezahlen. (Siehe dazu auch in Abschnitt 7.3 die Überlegungen zum Anhang 3 des im Folgenden kommentierten EU-Berichts.)

Herausragendstes Ereignis war alsdann die Vorlage des Berichts über Kinderarmut¹⁶ im Januar 2008 (in den möglicherweise auch Ergebnisse der weiter oben genannten Befragung eingeflossen sind), der von einer 21-köpfigen Task-Force unter Leitung des luxemburgischen Vertreters¹⁷ im „Indicators Sub-Group“ des „Comité de Protection sociale“¹⁸ erarbeitet worden war und im Frühjahr von Seiten der Regierungschefs aller 27 Staaten angenommen wurde.

Der Bericht behandelt in Teil I die Analyse der Armut und der sozialen Ausgrenzung von Kindern, sowie in Teil II Monitoring und Evaluation der Armut und des Wohlbefindens von Kindern in der EU. Anschließend zieht er Schlussfolgerungen und schließt mit 15 Empfehlungen, von denen im Folgenden einige herausgegriffen werden.

13 Siehe Schronen & Urbé (2007), Abschnitt 3.

14 In Luxemburg wird Kindergeld nur auf Antrag gezahlt, siehe Schronen & Urbé (2007), Abschnitt 3.

15 Siehe Schronen & Urbé (2007), Abschnitte 3 und 13.

16 Siehe EU-Kommission (2008).

17 Es handelt sich hierbei um einen CEPS-Mitarbeiter.

18 Siehe http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_committee_en.htm.

Empfehlung Nummer 1 nennt die Notwendigkeit der Setzung von generellen quantitativen Zielen auf nationaler Ebene für die Reduzierung der Armut und sozialen Ausgrenzung bei Kindern, basierend auf einer Diagnose der Ursachen und flankiert mit spezifischen Zielen in Bezug auf die identifizierten Schlüsselfaktoren. Sodann sollten die Mitgliedsstaaten und die Kommission in die Entwicklung von Micro-Modellen investieren, um den Impakt von politischen Maßnahmen auf die Situation der Kinder und ihrer Familien zu bewerten. Empfehlung Nummer 3 bezieht sich auf zukünftige Berichterstattung im Rahmen der offenen Methode der Koordination, die helfen sollte, klarer die Bereiche zu identifizieren, in denen einzelne Länder sich verbessern müssen, was Kinderarmut und soziale Ausgrenzung anbelangt.

Die anschließende Empfehlung 4 dreht sich um Berichte zur Armut und zum Wohlbefinden der Kinder. Sie sollten eine vergleichende Analyse des Kinderarmutsrisikos in der EU enthalten und den Fortschritt der einzelnen Länder der Grundlinie des Berichts gegenüberstellen. Sie sollten auch eine Analyse anderer Dimensionen des Kindeswohlbefindens beinhalten, so z. B. materielle Entbehrung, Wohnungssituation, Gesundheit, Risikoaussetzung und Risikoverhalten, soziale Teilnahme und Familienumgebung, Bildung und Erziehung sowie lokale Umgebung. Die zu benutzenden Indikatoren sollten sowohl die bereits auf europäischer Ebene beschlossenen Indikatoren umfassen als auch jene, die noch zu entwickeln sind (in den Bereichen materielle Entbehrung, Wohnungssituation und Wohlbefinden), und außerdem solche die auf Länderebene verfügbar sind.

Nummer 10 empfiehlt ein besseres Monitoring der Situation der Kinder, die am verletzlichsten sind. Dazu sollten alle verfügbaren Daten aus den verschiedensten Quellen herangezogen werden.

In Nummer 13 wird die Durchführung direkter Interviews von Kindern über ihre eigene Erfahrung und Wahrnehmungen von Armut und Wohlbefinden empfohlen. Und Nummer 14 empfiehlt den Mitgliedsländern bei der Verbesserung ihrer Verwaltungs- und Monitoring-Systeme unter anderem folgende Punkte: Verbesserung der Koordination zwischen verschiedenen Ministerien und/oder Ebenen (national, regional, lokal); Sicherstellung, dass bei der Diagnose der Gründe der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern eine große Bandbreite von Betroffenen eingeschaltet wird und dass auf internationales Benchmarking und unabhängige Forschung zurückgegriffen wird; Investition in langfristige Forschungsprogramme, um zu einem eingehenden Verständnis der Natur, der Bedingungen und der Dynamik der Armut und sozialen Ausgrenzung von Kindern zu kommen; Investition in analytische Hilfsmittel, die sich an der Grenze zwischen Forschungsanstrengungen, statistischer Information und Regierungshandeln ansiedeln können.

Selbstverständlich schließen auch wir uns diesen Empfehlungen an speziell für Luxemburg, wollen aber im nächsten Abschnitt noch näher auf Ergebnisse dieses Berichts und mögliche Folgerungen für Luxemburg eingehen.

7.3 Für eine Politik im Sinne der Kinder und ihrer Familien

Die Wichtigkeit einer Politik für Kinder wird auf Seite 10 des Berichts hervorgehoben. Dort werden als Fakt notiert:

- Kinderarmut und soziale Ausgrenzung führen dazu, dass Kinder weniger gut in der Schule abschneiden;
- Sie führen auch zu einer schlechteren Gesundheit;
- Sie führen dazu, mehr mit der Justiz zu tun zu haben;
- Sie haben Auswirkungen auf das künftige Leben der Kinder:
 - Sie haben Auswirkungen auf ihre Fähigkeit, etwas zur Entwicklung der Gesellschaft beizutragen;
 - Sie führen dazu, dass diese Kinder größere Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu bekommen;
 - Und dass sie größere Schwierigkeiten haben, sich in die Gesellschaft zu integrieren.

Kurz: Kinderarmut und soziale Ausgrenzung führen zu mehr Kosten und zu weniger sozialer Kohäsion!

Wenden wir uns nun zunächst der Anlage 3 zum Bericht¹⁹ zu. Dort wird in einem Beispiel einer Microsimulations-Analyse die Unterstützung von Familien mit Kindern durch Steuern und soziale Beihilfen untersucht. Laut Tabelle 2 auf Seite 178 schneidet Luxemburg relativ gut ab, wenn man die Anzahl der vorhandenen Instrumente²⁰ untersucht, um Familien Unterstützung zukommen zu lassen. Auch Abbildung 1 auf Seite 181, die anzeigt welcher Prozentsatz der einem Kind zukommenden Transfereinkommen direkt auf dieses Kind bezogen ist, zeigt Luxemburg an der Spitze. Allerdings zeigt Abbildung 2 auf Seite 181, dass es sich bei diesen Transfereinkommen hauptsächlich um das Kindergeld handelt, welches in Luxemburg erheblich höher als in allen anderen Ländern ist. Da dieses Kindergeld allerdings dazu da ist, gleich hohe Löhne trotz unterschiedlicher Familiensituation auszugleichen²¹, müsste man es in Bezug zu den in Luxemburg gezahlten höheren (Netto-)Löhnen setzen, sodass seine absolute Höhe eigentlich nichts aussagt.

19 Siehe Europäische Kommission (2008), Anlage 3, S. 176-184.

20 Selbstverständlich ist in dieser Tabelle noch nicht der neue Kinderbonus eingearbeitet, sondern es wird noch der alte Kinderfreibetrag aufgeführt, der ja bis 2007 noch galt.

21 Das Kindergeld stellt also von seinem Ursprung her quasi einen Teil des Arbeitslohnes dar. Während es problematisch wäre, für dieselbe Arbeit zwei Menschen einen unterschiedlichen Lohn zu zahlen, weil sie unterschiedliche Familiensituationen haben (dies würde u.a. unweigerlich zu einer Bevorzugung von Junggesellen gegenüber Familienvätern bei der Einstellung führen), garantiert ein solches Lohnelement, das über solidarische Beiträge von allen finanziert und an die Berechtigten ausgezahlt wird einerseits die Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, andererseits aber wohl die Berücksichtigung der unterschiedlichen Familiensituationen. Dieses System wurde in Zeiten entwickelt, wo das Ein-Ernährer-Prinzip vorherrschte und der Lohn zur Ernährung der ganzen Familie ausreichen musste; daher bekamen Familienväter einen Zuschlag aus einer solidarisch gefüllten Kasse, das Kindergeld.

Die generell in Anhang 3, also auch für Luxemburg, gezogenen Schlussfolgerungen besagen dreierlei:

- statt Steuerfreibeträge zu gewähren direkte Unterstützungsbeiträge in Bargeld auszahlen erlaubt es einem Land, das Einkommen zugunsten der ärmsten Kinder neu zu verteilen, ohne dafür zusätzliche Haushaltsmittel einsetzen zu müssen;
- Mütter sind besser als Väter, Geld das z. B. als Familienzulagen an die Mütter gezahlt wird, kommt eher bei den Kindern an, als Steuerreduktionen, die häufiger den Vater treffen;
- Länder mit großzügigeren Systemen verteilen den Großteil ihrer Unterstützung nicht einkommensbezogen.

Dem entspricht der 2008 eingeführte Steuerbonus zu weiten Teilen. Bleibt die fragwürdige Einmalzahlung sowie die Tatsache, dass es generell besser wäre, Kosten für die Familien zu senken (beispielsweise Beiträge für Krippen- oder Maison-Relais-Besuch), als Bargeld auszusahlen.

Wenden wir uns nunmehr dem Hauptteil des Berichts zu. Der Nachholbedarf Luxemburgs zeigt sich sowohl bei verschiedenen Einzelanalysen des Berichts als auch in den generellen Schlussfolgerungen.

Luxemburg gehört zusammen mit Bulgarien, Ungarn, Litauen, Malta, Polen, Rumänien und der Slowakei (als einziges der „alten“ EU-Mitglieder!) zu den 8 Ländern, in denen nicht nur das Kinderarmutsrisiko größer als im EU-Durchschnitt ist, sondern auch der Unterschied zwischen dem generellen Armutrisiko und demjenigen der Kinder mehr als 5 Prozentpunkte beträgt²².

Abbildung 12 Seite 38 zeigt den Zusammenhang auf zwischen Kinderarmut und dem Anteil des Sozialprodukts, der für soziale Wohlfahrt ausgegeben wird. Die Länder mit hohem Kinderarmutsrisiko (Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen und Großbritannien, alle mehr als 24 %) geben allesamt auch weniger als den EU-Durchschnitt für Wohlfahrt aus (etwas mehr als 14 %). Länder, die ein besonders niedriges Armutrisiko für Kinder haben (Dänemark, Deutschland und Finnland liegen alle unter 12 %), geben auch entsprechend mehr als den EU-Durchschnitt für Wohlfahrtszwecke aus (mehr als 14 %). Luxemburg ist hierbei, wie im Allgemeinen genau durchschnittlich.

Sozialtransfers haben laut Abbildung 13 auf Seite 39 einen mehr oder minder großen Impakt auf das Armutrisiko insgesamt, respektive dasjenige der Kinder. Während in manchen Ländern (Irland, Großbritannien, Deutschland, Slowenien, Österreich, Frankreich, Finnland und Schweden) dieser Impakt auf das Kinderarmutsrisiko größer ist als auf das allgemeine, hält sich dies in Luxemburg die Waage. So verwundert es auch nicht, dass

22 Siehe Europäische-Kommission (2008), Tabelle 1, Seite 15.

auch Abbildung 14 auf Seite 40, die den Impact auf das Kinderarmutsrisiko und den Prozentsatz des Sozialprodukts, der für Wohltätigkeitszwecke ausgegeben wird, in Bezug setzt, Luxemburg wiederum nur im europäischen Durchschnitt zeigt.

Abbildung 15 auf Seite 42 hingegen zeichnet ein für Luxemburg vorteilhaftes Bild: Nicht nur ist der Prozentsatz der Wohlfahrtsbeträge, der für Kinder ausgegeben wurde, der höchste in Europa, er ist auch noch zwischen 1995 und 2004 angestiegen! Aber: man sollte sich nicht zu früh freuen: Tabelle 9 auf der nächsten Seite zeigt demgegenüber auf, dass der Anteil der Wohlfahrtsbeträge, der für arme Kinder ausgegeben wurde, mit 16 % nicht nur unter dem EU-Durchschnittswert von 18 % liegt, sondern insgesamt nur von 6 Ländern unterboten wurde, aber an der Spitze in Polen sogar 35 % beträgt. Zusammengenommen ergeben diese Ergebnisse den Tatbestand, dass die Unterstützung für Kinder in Luxemburg gezielter erfolgen müsste, um einen größeren Impact auf die Kinderarmut zu haben. In dieser Hinsicht war der Ende 2007 eingeführte Steuerbonus für Kinder ein Schritt in die richtige Richtung.

Zusammengefasst kommt die Studie in Tabelle 11a auf Seite 47 zu der Schlussfolgerung, dass Luxemburg zusammen mit Griechenland, Spanien, Italien, Lettland, Litauen, Polen und Portugal in einer Gruppe liegt, die wie folgt gekennzeichnet wird: relativ hohes Kinderarmutsrisiko, dazu ein niedriger Anteil von Kindern in Erwerbslosenhaushalten gepaart mit einem relativ hohen Anteil von Familien, die trotz Arbeit dem Armutsrisiko ausgesetzt sind. Mit Ausnahme Luxemburgs ist außerdem das Niveau und die Effizienz der öffentlichen Wohlfahrt gering. Diesen Ländern wird angeraten, Strategien zu übernehmen, die das Familieneinkommen, sowohl für Erwerbslose als auch für Beschäftigte, besser unterstützen. Außerdem sollte der Zugang zu qualitativ guten Arbeitsplätzen, insbesondere für Zweiternährer erleichtert werden.

Einige gezielte Maßnahmen²³, die das Kinderarmutsrisiko insgesamt senken helfen, speziell dafür Sorge tragen, dass der Anteil der sogenannten „working poor“ herabgesetzt wird sowie einer weiteren Verbesserung des Impakts der Sozialausgaben auf die Kinderarmut könnte Luxemburg in die Gruppe der Länder führen, die am besten abgeschnitten haben,

23 Zur generellen und langfristigen Anlage solcher Maßnahmen, siehe Abschnitt 7.1 sowie Schronen & Urbé (2007), Abschnitte 3 und 13; als ad-hoc-Maßnahmen eignen sich z. B.: Senkung der Beiträge für Kinderkrippen und Maisons Relais auf 0 € für Haushalte, deren Einkommen unter dem Armutsrisiko liegt und auf einen nicht abschreckenden niedrigen (dem Einkommen nach gestaffelten) Betrag für die übrigen; Anhebung des Kinderbetrages im RMG (heute 104,29 €!) bei evtl. gleichzeitiger Ausbezahlung dieser Erhöhung nicht in Geld sondern in Gutscheinen („chèques services“, oder einzulösen für z. B. Kinderbetreuungskosten für außerhalb der Öffnungszeiten der Maisons Relais gelegene Betreuungsnotwendigkeiten, Miete, Kinderkleidung, Schulkosten–wie Ranzen, Hefte und Ausflüge sowie teilweise Bücher–, soziale Feriendienste...); Einführung eines Systems von „chèques-services“ um die Nachfrage nach kleineren Arbeiten (Nachbarschaftsdiensten) zu erhöhen und somit eine zusätzliche Verdienstmöglichkeit für die Betroffenen zu schaffen.

zu der die nordischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden gehören, aber auch Österreich, Zypern, die Niederlande und Slowenien. Insbesondere den nordischen Ländern wird hierbei bescheinigt, dass sie dieses gute Ranking erreichen, obwohl ein relativ hoher Anteil von Kindern in Haushalten von Alleinerziehenden lebt. Anscheinend erreichen sie diese Performance dadurch, dass diese Eltern einen guten Zugang zum Arbeitsmarkt haben aufgrund von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und weiterer Maßnahmen zur Vereinbarung von Familie und Beruf. Der in Luxemburg seit kurzem eingesetzte Ausbau von Maisons Relais dürfte also zu ähnlichen Resultaten in Zukunft führen. Wieweit auch die Neuregelung der Tagesmütter hierzu einen Beitrag liefern kann, wird noch in nächster Zeit zu sehen sein.

Literaturverzeichnis

CEPL (2007) : Chambre des Employés Privés du Luxembourg, Commentaires et remarques de la CEPL relatifs au Bilan de la compétitivité 2007.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008) : Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward, The Social Protection Committee & European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E.2.

MARLIER, ERIC e.a. : Marlier Eric, Atkinson Antony B., Cantillon Bea & Nolan Brian, The EU and Social Inclusion : Facing the Challenges, Bristol, 2007.

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

STATEC (2006a): Rapport Travail et Cohésion sociale. Luxembourg.

8. La future loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration

Entre objectifs économiques et considérations humanitaires

SYLVAIN BESCH

8.1 Introduction

Le 7 novembre 2007, le gouvernement a déposé le projet de loi N° 5802 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ce projet de loi vise à réformer fondamentalement le dispositif législatif sur l'entrée, le séjour et l'emploi des étrangers, vieux de 36 ans. On analysera ce projet sous l'angle du principe de la dignité de la personne humaine, de la justice sociale et de l'égalité de traitement. La notion de dignité humaine est rattachée à la qualité même de l'être humain, indépendamment de son origine sociale, de son âge, de son genre, de sa nationalité,... et exige un respect inconditionnel de toute personne humaine. D'abord, on situera le projet de loi dans le contexte national et européen pour ensuite mettre en évidence certaines nouvelles dispositions du projet et exprimer quelques pistes de réflexion et recommandations.

8.2 Le contexte

8.2.1 Quelques chiffres

Au 1^{er} janvier 2007, le Luxembourg comptait 41,6 % de résidents étrangers¹, dont 35,9 % (=171.000) ressortissants de l'Union européenne et 5,7 % ressortissants de pays tiers. Ces derniers ne représentent que 13,8 % de la population étrangère du pays. La situation du marché de l'emploi montre l'importance économique des étrangers: au 31 mars 2007, 67 % de la population active du pays (actifs salariés et non-salariés) était de nationalité étrangère² ; 40 % sont des frontaliers et 27 % sont des résidents étrangers. La population active communautaire sur le marché de l'emploi est largement dominante : elle représente 64 % de la population active, contre 33 % pour les personnes de nationalité luxembourgeoise et 3 % pour les personnes de nationalités hors Union européenne. Ces données ne renseignent pas sur la grande hétérogénéité de la population étrangère, communautaire ou non, en matière

1 Source : STATEC.

2 Source : IGSS.

de statut socio-professionnel, selon laquelle, au Luxembourg, les étrangers se répartissent nettement en haut et en bas de l'échelle socio-professionnelle. Par ailleurs, une simple vue quantitative sur le nombre peu élevé de travailleurs non-communautaires risque d'occulter l'impact réel de ces derniers dans l'économie luxembourgeoise.

D'un point de vue démographique, l'augmentation de la population résidente peut être attribuée exclusivement à l'immigration. En 2006, 14.352 personnes de différentes nationalités sont arrivées au Luxembourg et 9.001 personnes ont quitté le pays. Grâce aux acquisitions de la nationalité luxembourgeoise, le nombre de Luxembourgeois reste stable depuis des années, bien que leur chiffre relatif continue de diminuer. Si le solde naturel (naissances – décès) des Luxembourgeois est déficitaire : -613 personnes, les ressortissants de nationalité étrangère se caractérisent par des soldes largement positifs : +2 361 personnes.

23 % des étrangers sont nés au Luxembourg³. En 1997, 30 % des Luxembourgeois de nationalité avaient un père et/ou une mère nés à l'étranger⁴. En remontant au lieu de naissance des grands-parents, on constate que 45 % des Luxembourgeois sont issus de l'immigration.

C'est donc dire combien sont importantes au Luxembourg des politiques d'immigration et d'intégration cohérentes et guidées par des valeurs d'accueil, de tolérance et de reconnaissance réciproque.

8.2.2 Pourquoi une nouvelle loi d'immigration ?

Le dispositif actuel, bien qu'ayant fait l'objet de plusieurs modifications ponctuelles, n'est plus adapté, ni à la réalité sociologique du pays ni à la réalité institutionnelle de l'immigration.

8.2.2.1 La dimension européenne

Tout d'abord, la nouvelle loi s'inscrit dans une dimension européenne. La libre circulation des travailleurs – principe de base du marché commun depuis le traité de Rome de 1957 qui impliquait l'abolition entre tous les travailleurs des États membres de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail –, a été étendue au début des années 90 aux inactifs (retraités et étudiants). La communautarisation de la politique d'immigration des ressortissants de pays tiers, initiée en 1997 avec le Traité d'Amsterdam, s'est renforcée par la suite. L'Union européenne s'est dotée d'un ensemble de directives européennes en la matière qui doivent être transposées en droit national.

3 Données du recensement de 2001.

4 SeSoPI-Centre Intercommunautaire (éd.,1998).

La nouvelle loi sur l'immigration devra en transposer encore six autres⁵. Cinq directives concernent les ressortissants de pays tiers : regroupement familial, statut des résidents de longue durée, admission à des fins d'études, admission aux fins de recherche scientifique, titre de séjour délivré pour les victimes de la traite des êtres humains. Toutes ces dispositions sont nouvelles pour le Luxembourg. La sixième directive porte sur la libre circulation des citoyens de l'Union européenne et sur les membres de leurs familles.

Par ailleurs, le législateur s'inspire d'une ancienne proposition de directive sur l'immigration économique, qui a échoué, et de trois propositions de directives qui n'ont pas encore abouti : retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et celle permettant l'immigration légale de travailleurs hautement qualifiés.

8.2.2.2 La dimension nationale

Les directives, surtout celles qui portent sur les ressortissants non-communautaires, laissent aux États membres une marge de manœuvre lors de la transposition des textes en droit national. En effet, elles contiennent de nombreuses clauses facultatives ou déroatoires. Il en résulte une certaine absence d'harmonisation, qui provient des négociations, voire de marchandages entre États membres, trop frileux que pour transférer des parts de souveraineté dans un domaine traditionnel de prérogatives étatiques. Il convient de rappeler que le cadre institutionnel dans lequel ont été adoptées les directives portant sur les ressortissants de pays tiers est basé sur le mécanisme de la décision à l'unanimité. D'autre part, les directives présentent un socle de normes minimales : les États membres peuvent maintenir ou adopter des dispositions plus favorables que celles contenues dans les directives.

A un niveau plus directement national, différentes voix du monde économique, politique, syndical et de la société civile ont exigé une réforme de la loi sur l'immigration. Dans le débat d'orientation de 2002 sur la politique d'immigration, la Chambre des Députés⁶ soulignait l'importance d'accompagner une politique d'immigration par une politique d'intégration active. L'accord de coalition de 2004 a évoqué l'introduction d'une nouvelle législation adaptée à la réalité du marché du travail, à la législation européenne et à certaines législations nationales, notamment allemande et française. Le Premier ministre avait saisi pour avis le Conseil Economique et Social (CES) en vue de définir les contours d'une nouvelle loi d'immigration en se basant sur un concept plus volontariste d'intégration. Le 12 octobre 2006, cet organe a opté pour une politique tenant compte de la nouvelle réalité socio-démographique et économique. La politique d'immigration doit tenir compte,

5 Directives 2003/86/CE, 2003/109/CE, 2004/114/CE, 2005/71/CE, 2004/81/CE, 2004/38/CE.

6 Document parlementaire 4999 (2002).

selon le CES, du triple impact de l'immigration sur la croissance, sur le marché du travail et sur les finances publiques. Il insiste sur les besoins de l'économie en main-d'œuvre hautement qualifiée et sur la nécessité de recrutements dans les secteurs où il y a pénurie de main-d'œuvre⁷. Son idée de ne plus appliquer jusqu'à son terme le régime transitoire en ce qui concerne la libre circulation des ressortissants de huit États membres qui ont adhéré à l'Union européenne le 1er mai 2004 a été mise en œuvre par le Luxembourg : au 1er novembre 2007, le Luxembourg a ouvert complètement son marché du travail. Le CES prend aussi à son compte une revendication du patronat, des syndicats et de la société civile qui consiste dans la réforme du double système des autorisations de séjour et de travail, système introduit au Luxembourg en 1924. Les représentants du patronat avaient plaidé le 7 mars 2003 en faveur d'une réforme de ce système jugé trop protectionniste en insistant sur l'importance pour les entreprises de pouvoir recruter des spécialistes en vue de favoriser l'expansion de l'économie qui à son tour pourrait aider à résorber le chômage. Les syndicats et la société civile ont dénoncé depuis plusieurs années les entraves à la mobilité professionnelle des travailleurs dépendant de leurs employeurs.

Depuis la fin des années 1990, la politique d'éloignement des personnes sans droit de séjour et notamment des demandeurs d'asile déboutés est restée d'actualité et fortement politisée et médiatisée. En 2003, la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH)⁸ demandait une réforme du système de refus d'entrée et de séjour ainsi que des modalités d'éloignement du territoire. En 2006⁹, la CCDH critiquait le fait que « le Luxembourg ne dispose d'aucune réglementation concernant les modalités d'éloignement du territoire et cette lacune laisse libre cours à tout comportement qui serait incompatible notamment avec l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. » La dernière adaptation de la loi de 1972 a eu lieu fin 2006 avec la transposition de 4 directives portant sur le contrôle et la répression de l'immigration irrégulière¹⁰. Lors du vote de la loi, la Chambre des Députés a adopté à l'unanimité une motion dans laquelle elle demande une législation cohérente en matière de refoulement et invite le gouvernement à adopter un code de bonne conduite en matière de procédures d'expulsion.

Le texte du projet de loi était précédé, outre l'avis du Conseil Economique et Social, d'une consultation des forces vives de la nation, des représentants du patronat, des syndicats et des acteurs de la société civile et a tenu compte d'un certain nombre de recommandations. Pour l'élaboration du texte, les autorités se sont aussi inspirées des législations des pays voisins.

7 CES (2006).

8 Commission consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg (2003).

9 Commission consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg (2006).

10 Loi du 21 décembre 2006.

8.3 Que propose le projet de loi ?

Le chapitre 2 (articles 5 à 33) porte sur la libre circulation des personnes et concerne les ressortissants membres de l'Union européenne et les ressortissants de 4 autres pays bénéficiant aussi des droits à la libre circulation, qu'ils soient travailleurs, indépendants, étudiants et ou autres personnes sans emploi. Le chapitre 3 (articles 34-103) traite du droit de séjour des ressortissants de pays tiers et distingue entre divers types d'autorisation de séjour : en vue d'une activité salariée, en vue d'une activité indépendante, du sportif, de l'étudiant, de l'élève, du stagiaire et du volontaire, du chercheur, du membre de famille du ressortissant de pays tiers, pour des raisons privées, du résident de longue durée, pour motifs exceptionnels, des personnes bénéficiaires d'un traitement médical, des personnes victimes de la traite des êtres humains. Les chapitres suivants concernent tour à tour les procédures de refus et d'entrée sur le territoire, l'éloignement du territoire, les contrôles, les sanctions et les organes consultatifs. Les dispositions sur les refus de séjour sont censées s'appliquer à tout étranger. Un dernier chapitre traite de l'intégration des étrangers.

8.3.1 L'amélioration du système de la libre circulation des personnes

La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la directive rappellent que la libre circulation des personnes est un droit fondamental de circuler et de séjourner librement sur le territoire, conféré par la citoyenneté européenne.

Les avancées du nouveau dispositif sont importantes pour le Luxembourg. Elles concernent :

- la suppression de la carte de séjour et des déclarations d'arrivées pour les citoyens européens;
- la simplification des formalités administratives : pour un séjour de moins de trois mois, le citoyen de l'Union européenne et les membres de sa famille ne doivent plus faire une déclaration d'arrivée à la commune;
- un séjour légal et ininterrompu de cinq ans donne droit à un séjour permanent;
- de nouveaux droits sont accordés aux membres de la famille en cas de décès du citoyen européen ou de divorce ou dissolution du partenariat;
- une protection accrue contre l'éloignement du territoire sera garantie.

Les trois premières modifications ont déjà été introduites par voie réglementaire¹¹ le jour même de l'élargissement de l'espace Schengen à neuf des nouveaux États membres de l'Union européenne.

La libre circulation, si elle réduit fortement le pouvoir souverain des autorités nationales de contrôle sur l'entrée et le séjour, n'est toutefois pas absolue. Ainsi, des raisons d'ordre

11 Règlement grand-ducal du 21 décembre 2007.

public, de sécurité publique et de santé publique – notions strictement interprétées par le droit communautaire –, peuvent limiter la libre circulation. Tout séjour de plus de trois mois est en règle générale soumis au critère de ressources (qui peuvent être de provenances diverses) et d'une assurance maladie afin de ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Toute mesure de limitation concernant la liberté de circulation et de séjour devra respecter le principe de proportionnalité et être fondée exclusivement sur le comportement personnel du sujet.

La réglementation communautaire et le projet de loi prévoient des différences de traitement selon la nationalité des membres de la famille rejoignante. En effet, les membres de la famille ayant une nationalité d'un pays tiers ne bénéficient pas de droits propres ; leur statut s'inscrit dans le contexte de libre circulation exercée par le citoyen de l'Union. Ainsi :

- pour accéder sur le territoire de l'Union européenne, un visa peut être exigé, sauf si le membre de la famille détient d'ores et déjà un titre de séjour ;
- le membre de la famille est obligé de solliciter une carte de séjour, même si les formalités administratives doivent être simplifiées ;
- le maintien du droit de séjour dépend du droit de séjour du citoyen de l'Union européenne avec des règles particulières lors du décès ou de la dissolution de la relation avec le citoyen ;
- un droit au séjour permanent s'ouvre pour le citoyen de l'Union et les membres de sa famille sur base d'un séjour ininterrompu de 5 ans. Pour accéder au séjour permanent, le ressortissant de pays tiers doit justifier d'une cohabitation d'une durée de 5 ans avec le citoyen européen.

Le législateur introduit le principe de non-discrimination en ne faisant plus de distinction, comme par le passé, entre membres de famille d'un ressortissant luxembourgeois et membres de famille d'un citoyen européen ayant bénéficié de la libre circulation. Par le passé, il arrivait par exemple qu'un ressortissant de pays tiers marié à un conjoint luxembourgeois doive solliciter un permis de travail alors que ce n'était pas le cas s'il était marié à un citoyen communautaire venu travailler au Luxembourg.

8.3.2 L'accès au travail

L'accès au travail des citoyens communautaires et des membres de leur famille est régi par le droit découlant de la libre circulation.

Le système de recrutement et les conditions d'accès au travail du ressortissant d'un pays tiers doivent servir les besoins de l'économie. L'exposé des motifs est à cet égard on ne peut plus clair. Il s'agit de « se donner les moyens d'une immigration en relation avec les besoins de l'économie luxembourgeoise ». Est visé à cet égard le dispositif bureaucratique du double système des 4 permis de travail – autorisation de séjour qui n'est plus en phase avec les besoins de l'économie, celle-ci exigeant des réactions rapides de l'administration.

Le système proposé est celui d'une procédure unique menant à un titre de séjour unique pour travailleur salarié, valable pour une durée maximale d'un an, pour un secteur et une seule profession. Le deuxième titre de séjour a une durée de deux ans. Le troisième titre de séjour a une durée de trois ans pour tout secteur et toute profession. Les nouvelles dispositions abolissent donc le permis de travail valable auprès d'un seul employeur. Le salarié doit désormais introduire sa demande en obtention du titre de séjour. Le nouveau système réduit la dépendance à l'égard du patron. Il met aussi fin à des situations sociales difficilement défendables d'un point de vue éthique et social, dont notamment l'arrêt des allocations de chômage en cas d'expiration du permis de travail.

Pour l'attribution de ce titre séjour et son renouvellement, un double avis de l'Administration de l'Emploi et de la commission consultative pour travailleurs salariés est requis pour examiner les conditions suivantes : respect de la priorité d'embauche communautaire, le candidat doit disposer des qualifications professionnelles requises et d'un contrat de travail auxquelles s'ajoute, par rapport au texte actuel, une condition supplémentaire : l'activité doit servir les intérêts économiques du pays.

Le système d'accès au travail est allégé en fonction de critères économiques :

- Pour des secteurs ou professions en difficulté de recrutement, le ministre peut autoriser l'accès au travail sur base des seuls critères de qualification et d'existence d'un contrat et sans l'avis de la Commission consultative.
- Pour les personnes occupées à des tâches dépassant le cadre national ou bénéficiant d'un statut international, il suffit d'être en possession d'un contrat de travail et de toucher une rémunération au moins équivalente au salaire minimum.
- Les travailleurs hautement qualifiés doivent répondre aux 4 critères et toucher un certain niveau de rémunération à définir par règlement grand-ducal. Ils sont toutefois dispensés de l'avis de la commission consultative et ont droit à un titre de séjour de trois ans. Ils bénéficient également d'un régime plus favorable en matière de regroupement familial dans le sens qu'ils ne doivent pas satisfaire à la condition du délai d'attente d'un an et qu'ils peuvent se faire directement accompagner par les membres de leur famille.

L'accès au travail est aussi allégé pour les bénéficiaires du statut de protection subsidiaire. En effet, le législateur met ici sur pied d'égalité les deux catégories de réfugiés reconnus, c'est-à-dire les bénéficiaires du statut de protection subsidiaire et les réfugiés selon la Convention de Genève. Leur accès au marché de l'emploi n'est plus soumis à la vérification préalable de la situation sur le marché de l'emploi.

8.3.3 Le regroupement familial

Au Luxembourg, le regroupement familial a constitué ces dernières années l'un des principaux vecteurs d'immigration. Avec la nouvelle loi, le droit au regroupement familial est limité plus restrictivement que celui du citoyen de l'Union européenne.

Ainsi, le regroupement familial des citoyens de l'Union englobe les descendants directs de moins de 21 ans ou ceux de plus de 21 ans qui sont à charge, les ascendants directs. Le travailleur salarié, l'indépendant, les inactifs disposant pour eux et les membres de leur famille de ressources suffisantes et d'une assurance maladie peuvent se faire rejoindre par ces membres de la famille. Pour l'étudiant communautaire, le droit au regroupement familial existe pour le conjoint et les descendants à charge. Le ministre peut autoriser le regroupement familial pour d'autres personnes à condition qu'elles soient à charge du citoyen de l'Union.

Les membres non-communautaires de la famille rejoignante d'un citoyen de l'Union bénéficient du maintien du droit de séjour en cas de décès du citoyen s'ils ont vécu un an avec lui au Luxembourg. Cette durée est de trois ans en cas de divorce, d'annulation de mariage ou de partenariat. En cas de situations particulièrement difficiles telles que les violences conjugales, aucune durée de relation n'est requise.

Pour les membres non-communautaires de famille d'un ressortissant non-communautaire, les dispositions suivantes prévalent : le cercle des bénéficiaires est réduit au conjoint, au partenaire non marié et aux enfants de moins de 18 ans à charge. Par ailleurs, le ministre dispose de la faculté d'autoriser le regroupement des ascendants à charge et des descendants majeurs à charge si ces derniers ne peuvent subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé.

Le législateur prévoit un délai d'attente d'un an comme condition au regroupement familial de la part du regroupant, à côté d'un titre de séjour d'une validité d'au moins un an et d'une perspective fondée d'obtenir un droit de séjour permanent.

Le regroupement familial est par ailleurs soumis aux conditions de ressources stables, régulières et suffisantes – à définir par règlement grand-ducal –, à la disposition d'un logement approprié et d'une couverture d'assurance-maladie pour l'ensemble des membres de la famille.

La demande d'une autorisation de séjour aux fins de regroupement familial doit être introduite de l'extérieur. Dans certains cas exceptionnels, le ministre peut accepter l'introduction de la demande alors que les membres de la famille sont déjà sur place. Le ministre dispose d'un délai maximal de 9 mois pour répondre à la demande, délai prorogeable dans des cas exceptionnels.

La transposition de la directive amène une plus-value dans la mesure où les membres de la famille rejoignante peuvent aussi obtenir un statut autonome en cas de rupture de la vie commune, mais dans des conditions moins favorables que si le regroupant est citoyen de l'Union.

Le projet de loi permet ensuite au ministre d'accorder une autorisation de séjour au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas les conditions au regroupement familial, mais dont les liens personnels et familiaux seraient tels que le refus du droit de séjour porterait atteinte au respect de la vie privée et familiale.

Enfin le législateur prévoit l'égalité de traitement en matière de regroupement familial entre les deux catégories de réfugiés : le réfugié selon la Convention de Genève et le bénéficiaire de la protection subsidiaire.

8.3.4 L'autorisation de séjour de l'étudiant, de l'élève, du stagiaire et du volontaire

Selon les auteurs du projet, l'admission au séjour d'étudiants et de chercheurs de pays tiers poursuit l'objectif de consolider la compétitivité du Luxembourg dans l'éducation et la recherche en proposant des facilités quant aux formalités de séjour, et de promouvoir l'Europe en tant que centre mondial d'excellence pour les études, la formation professionnelle et la recherche scientifique.

Le législateur n'utilise pas, pour les différentes personnes admises à des fins de formation, toutes les facultés que lui laisse la directive en vue de définir les critères d'admission, notamment en matière d'exigence de connaissances particulières (linguistiques, historiques,...). La condition de ressources suffisantes pour être admis au séjour doit être définie par règlement grand-ducal.

Un étudiant de pays tiers ne peut accéder à une activité accessoire que dans le cadre de certaines limites, alors que pour un ressortissant communautaire aucune restriction n'existe. En principe, l'étudiant de pays tiers ne peut vaquer à une occupation durant la première année d'études à moins qu'elle soit exercée au sein de l'établissement scolaire. Par après, il peut exercer une activité pendant un maximum de 10 heures par semaine. Les modalités d'exercice de l'activité devront aussi être réglées par règlement grand-ducal.

Comme la directive, le projet de loi limite la mobilité des étudiants qui résident dans un autre État membre de l'Union européenne aux seules personnes qui ont le statut d'étudiant dans cet État.

Le projet de loi va au-delà de la directive en permettant à l'étudiant qui a réussi ses études d'accéder au statut de salarié pendant deux ans en vue de compléter sa formation par une première expérience professionnelle.

Les chercheurs, dont on vise à faire passer le nombre au Luxembourg de six à dix sur mille emplois, sont admis au séjour sur base d'une convention d'accueil avec un organisme de recherche agréé et d'une attestation de prise en charge. Ils reçoivent un titre de séjour d'une durée minimale d'un an. Comme pour les travailleurs hautement qualifiés et les salariés transférés entre sociétés appartenant à une même entité économique et sociale, les chercheurs ne doivent pas remplir un délai d'attente avant que les membres de leur famille puissent les rejoindre.

8.3.5 Sur d'autres types d'autorisation de séjour

L'autorisation de séjour pour motifs exceptionnels permet au ministre de régulariser une personne à condition qu'elle ne présente pas de danger pour l'ordre, la sécurité ou la santé publics, qu'elle n'ait pas utilisé des informations fausses sur son identité, et qu'elle

fasse preuve d'une réelle volonté d'intégration. Par ailleurs, elle doit prouver avoir séjourné et travaillé sur le territoire depuis au moins huit ans, ou avoir été scolarisée dans un établissement scolaire au Luxembourg depuis au moins six ans. Il s'agit en quelque sorte d'une possibilité de régularisation permanente destinée, comme le dit le commentaire des articles, à reconnaître une intégration de fait dans la société. La question de l'effectivité de telles mesures doit toutefois être posée alors que la présente loi poursuit aussi comme objectif affiché de sanctionner plus sévèrement les employeurs de travailleurs illégaux. Ainsi, les sanctions à l'égard de l'employeur sont considérablement élargies, tant au niveau pénal qu'au niveau administratif.

Si, d'une part, l'état de santé constitue un motif explicite d'empêchement à l'éloignement et peut donner lieu à un sursis à l'éloignement pour une durée de 6 mois, ce sursis peut aussi être transformé au plus tard après deux ans en autorisation de séjour pour raisons médicales.

L'autorisation de séjour pour raisons privées concerne, à côté des personnes mieux loties pouvant vivre de leurs seules ressources, des personnes qui justifient d'attaches particulières, personnelles ou familiales, avec le Luxembourg, ou encore des ressortissants de pays tiers qui peuvent faire valoir des motifs humanitaires d'une exceptionnelle gravité, des personnes atteintes d'une maladie grave ou des personnes victimes de la traite des êtres humains. Toutes ces personnes peuvent accéder au marché de l'emploi sur base des seules conditions de leurs qualifications et d'un contrat de travail pour un poste déclaré vacant.

8.3.6 Le statut de résident de longue durée

L'instauration, à l'échelle de l'Union européenne, du statut de résident de longue durée s'inscrit dans l'objectif du conseil européen de Tampere de 1999 qui vise à accorder un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers, qui devrait consister en l'offre de « droits et d'obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne », par exemple le droit de résider, d'étudier, de travailler comme salarié ou indépendant et l'application du principe de non-discrimination d'avec les nationaux.

La condition centrale pour accéder au statut de résident de longue durée consiste dans un séjour ininterrompu d'au moins 5 ans. De plus, il faut remplir les conditions de ressources, de logement, d'assurance-maladie et ne pas présenter une menace pour l'ordre ou la sécurité publics. Par ailleurs, le législateur reprend la possibilité offerte par la directive selon laquelle un État membre peut exiger du candidat au statut de satisfaire à des conditions d'intégration. L'originalité de ce statut réside dans le fait que la résidence devient source de droits et de devoirs et que les droits des migrants augmentent avec leur durée de séjour.

Si la directive prévoit en principe l'égalité de traitement avec les nationaux en matière d'accès à l'emploi, d'éducation, de sécurité sociale, ... l'État membre peut toutefois déroger à l'égalité de traitement en matière d'accès à l'emploi. Le projet de loi ne transpose pas en tant que tel l'article portant sur l'égalité de traitement. Par ailleurs, le résident de longue

durée ne bénéficie pas de la libre circulation complète entre États membres et il n'y pas de transfert de ce statut d'un État membre à l'autre. Une personne qui aurait acquis le statut de résident de longue durée dans un autre État membre peut accéder au marché de l'emploi au Luxembourg s'il remplit les conditions générales de l'accès au travail, qu'il veuille s'installer au Luxembourg ou rester travailleur frontalier.

Le résident de longue durée d'un autre État membre qui obtient un droit de séjour au Luxembourg obtient directement un titre de séjour de 5 ans tout comme les membres de sa famille, alors que la directive laisse ouverte la durée du titre de séjour.

8.3.7 La condition d'intégration

L'une des principales nouveautés du projet de loi est d'établir des liens entre immigration et intégration. L'article 1^{er} du projet de loi est clair à ce sujet : « la présente loi a également comme objet de promouvoir l'intégration des étrangers en vue de favoriser la cohésion sociale sur base des valeurs constitutionnelles et de permettre aux étrangers en séjour régulier et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle. »

Plusieurs directives établissent elles aussi ce lien : ainsi, le regroupement familial, l'égalité de traitement du résident de longue durée avec les nationaux, le droit de séjour permanent sont considérés par les directives respectives comme de véritables moyens d'intégration.

L'intégration est envisagée soit comme l'une des conditions positives à prendre en considération pour maintenir le droit de séjour sur le territoire, soit comme une exigence supplémentaire à ce droit. Dans le premier cas de figure, la condition de l'intégration sert à « repêcher » en quelque sorte l'étranger sans droit de séjour, qui ne serait pas ou plus assuré de ce droit du fait de trouble à l'ordre ou à la sécurité publics ou faute de moyens d'existence. Il s'agit pour l'étranger d'une protection contre le retrait ou le non-renouvellement d'un titre de séjour et contre l'éloignement du territoire.

Dans le deuxième cas de figure, le ministre peut conditionner l'octroi ou le renouvellement d'un titre de séjour ou du statut de résident de longue durée à l'appréciation du degré d'intégration. La condition d'intégration devient ainsi, à côté des conditions classiques, une condition supplémentaire. Pour l'évaluation du niveau d'intégration relatif au droit de séjour, deux éléments sont expressément cités: d'une part, la connaissance d'une des langues officielles, d'autre part la participation à des programmes et mesures appropriés, établis par l'État et les communes. Le projet de loi sur l'immigration n'apporte pas d'autre précision sur ces mesures. Le projet de loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers évoque à cet égard le suivi des cours d'intégration dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

8.3.8 Limitations à l'entrée et au séjour et protection contre l'éloignement

La menace de l'ordre, de la sécurité et de la santé publics ou le défaut de moyens d'existence peuvent justifier une décision de refus d'entrée ou de séjour. Le législateur entend

apprécier les notions d'ordre et de sécurité publics de la même façon entre ressortissants de pays tiers et citoyens de l'Union. Ces notions doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu. La menace à l'ordre ou la sécurité publics doit être réelle, actuelle et suffisamment grave et ne devrait pas être justifiée en dehors du cas individuel ou être utilisée de façon préventive face à une menace potentielle.

En ce qui concerne l'absence de menace pour la santé publique, quelques différences subsistent entre citoyens de l'Union européenne, résidents de longue durée ou ressortissants de pays qui ne bénéficient pas de ce statut. D'abord, il y a quasi égalité de traitement dans le sens où la survenance de maladies après un séjour de trois mois pour le citoyen de l'Union, ou après la délivrance du premier titre de séjour pour le ressortissant de pays tiers (normalement après trois mois), ne peut justifier une décision d'éloignement du territoire. Pour le citoyen de l'Union et le ressortissant de pays tiers, le projet de loi ne prévoit pas tout à fait les mêmes conditions sous lesquelles un étranger peut être soumis au contrôle médical. Le citoyen de l'Union peut être soumis au contrôle médical dans les trois mois de son entrée sur le territoire, mais seulement à titre exceptionnel et si des indices sérieux le justifient. A défaut de règlement grand-ducal, il est difficile de se faire une idée précise sur la question de savoir si le contrôle médical porte pour tous sur le même type de maladies. Si les frais de l'examen médical sont à charge de l'État pour le citoyen de l'Union, ce n'est pas le cas pour le ressortissant de pays tiers.

L'octroi du séjour ou son maintien est soumis de façon générale à la condition de disposer de ressources et de ne pas devenir une charge excessive pour le système d'assistance sociale. Il peut être mis fin au séjour s'il y a défaut de moyens d'existence. Le citoyen de l'Union européenne dispose toutefois à cet égard d'une protection plus importante que le ressortissant de pays tiers, alors qu'il dispose d'une possibilité de rechercher activement comme demandeur d'emploi un emploi au Luxembourg. Le bénéficiaire du droit de séjour permanent ne peut plus être éloigné du territoire du fait d'un manque de ressources. Notons que pour la plupart des titres de séjour s'ajoute en plus la condition d'un logement approprié.

Trois directives (libre circulation, résidents longue durée, regroupement familial) prévoient des limites à l'éloignement du pays en tenant compte des critères de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et notamment du principe de proportionnalité, c'est-à-dire des conséquences graves que pourraient avoir pour les personnes un refus du droit de séjour ou l'éloignement compte tenu du degré d'intégration de ces personnes, mais aussi de leur durée de séjour, de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale et économique et de leurs liens avec le pays d'origine. Le projet de loi étend cette protection non seulement à l'égard de l'éloignement, mais aussi à l'égard de tout refus de séjour, de retrait ou de non-renouvellement de titre de séjour et ceci indépendamment du statut de la personne (citoyen, membres de la famille, résident de longue durée).

Le projet de loi a répondu d'une certaine façon aux recommandations de la CCDH et de la Chambre des Députés concernant les modalités de l'éloignement du territoire. Ainsi un délai est-il prévu pour que l'étranger quitte volontairement le pays. Au-delà de ce délai, la contrainte peut être utilisée. Selon le projet de loi, l'usage de la force doit être encadré et respecter les droits fondamentaux et la dignité de la personne. Le catalogue de règles de bonne conduite demandé par la Chambre des Députés doit être précisé par règlement grand-ducal.

Le projet de loi formalise davantage les procédures d'éloignement du territoire. Ainsi, il distingue plus clairement entre les procédures de refus d'entrée et de séjour sur le territoire et limite les situations dans lesquelles on peut procéder au refoulement de la personne concernée sans droit de séjour sur base d'un simple procès-verbal.

Toutefois, toute décision de refus d'entrée ou de séjour est seulement susceptible d'un recours en annulation non suspensif, ce qui a comme conséquence que l'étranger peut être éloigné du territoire sans avoir exercé le droit de recours ou avant que la juridiction ne statue sur son recours.

Le projet de loi élargit aussi la durée de la rétention de l'étranger. Si, à l'heure actuelle, cette durée est de 1 mois prorogeable jusqu'à un maximum de 3 mois, la durée est portée cette fois-ci à 3 mois au maximum prorogeables jusqu'à 6 mois. Un règlement grand-ducal devrait préciser les droits et devoirs des personnes retenues. Le commentaire des articles insiste sur l'importance du fait que la rétention doit rester une mesure d'exception, rigoureusement limitée au temps nécessaire pour organiser l'éloignement. Si le mineur non-accompagné peut être placé en rétention dans un lieu approprié, cette mesure devrait être très rare, selon le commentaire de l'article, et n'avoir lieu que dans le cadre d'un éloignement justifié dans le seul intérêt du jeune.

8.4 Quelques recommandations

8.4.1 Des éléments qui structurent la politique migratoire

Parmi les éléments structurant la politique migratoire et donc le projet de loi, il faut citer entre autres, les besoins économiques, la nationalité et la tradition humanitaire. Présents dans les dispositifs de politique migratoire de l'Union européenne et dans ceux des États membres de l'Union européenne, ces éléments interviennent tant dans la régularisation des migrations au niveau de l'entrée, du séjour et de l'accès au travail, que dans l'attribution de droits et de devoirs ou d'un statut à la personne qui s'installe dans un État membre. Les deux premiers éléments se sont développés avec la formation et l'industrialisation des États-nations. La tradition humanitaire a une plus longue histoire : déjà fortement présente dans l'Antiquité (par exemple à travers l'octroi de l'asile) et du Moyen Âge, elle

revient en force avec la Révolution Française, puis s'est développée au 20^e siècle après les deux premières guerres mondiales face aux personnes cherchant protection devant les persécutions : les indicateurs les plus visibles en sont le développement d'instruments des droits fondamentaux et de protection internationale. Alors que les conventions protectrices des droits de l'homme reconnaissent à tout être humain le droit de quitter le territoire de l'État dont il est ressortissant, aucun texte de portée universelle ne mentionne le droit d'entrer sur le territoire de n'importe quel autre État. L'État peut donc réguler l'accès sur le territoire mais dans le respect des droits fondamentaux des personnes (droit d'asile, droit au respect de la vie familiale, protection contre l'éloignement).

La dimension économique est largement présente dans le projet de loi, sous le double aspect d'utilité (les besoins de main-d'œuvre) mais aussi de prévention de risque de coûts ou d'impacts pour les finances publiques (il ne faut pas devenir une charge déraisonnable). Toutefois, le législateur a eu le souci d'inclure dans le dispositif certaines considérations humanitaires complètement absentes du dispositif actuel. Ces indices montrent que les migrants ne sont pas seulement considérés comme des objets d'équilibre entre l'offre et la demande du marché de l'emploi. Le législateur s'est aussi avancé sur le chemin du respect des droits fondamentaux et de l'égalité de traitement entre différentes catégories de personnes.

En revanche, d'autres dispositions telles qu'elles sont actuellement formulées risquent de nuire à la dignité humaine, de compromettre les droits fondamentaux ou d'entraver l'intégration. On s'inspirera ici largement, mais pas exclusivement, d'un certain nombre de recommandations formulées dans les positions conjointes par plusieurs organisations chrétiennes¹² en amont du présent projet ou formulées dans le cadre de l'avis commun de la plateforme associative et syndicale¹³ (désigné ci-après plateforme).

8.4.2 Assurer en pratique la libre circulation

Le statut de citoyen européen qui comprend le droit à la libre circulation des personnes constitue le statut le plus favorable accordé à un ressortissant non-national. Aussi ce statut peut-il servir d'orientation pour les étrangers admis sur le territoire qui n'ont pas la nationalité d'un État membre de l'Union européenne.

La nouvelle directive comporte des améliorations qui vont dans le sens d'un droit de circulation exercée dans des conditions objectives de liberté et de dignité.

12 Caritas Luxembourg, SeSoPI-Centre Intercommunautaire, Commission luxembourgeoise «Justice et Paix» (février 2007 et 31 juillet 2007).

13 Par ordre alphabétique : ASTI, CCPL, FAEL, FNCTTFEL, Fondation Caritas Luxembourg, LCGB, OGB-I, Rosa Lëtzebuerg, SeSoPI-CI, Syprolux. Document parlementaire 58024 (06.03.2008).

On peut citer à cet égard la limitation des possibilités de contrôle du droit de séjour et la réduction des formalités administratives imposées au citoyen de l'Union et aux membres de sa famille.

L'enjeu pour le Luxembourg consiste à appliquer ces garanties correctement et de façon uniforme sur tout le territoire, alors que le passé a montré des pratiques hétéroclites selon les communes et des moyens de contrôle disproportionnés. On peut citer à cet égard le fait que certaines communes avaient demandé une carte de séjour alors que d'autres, dans des mêmes situations, ont procédé à des déclarations d'arrivées successives. On peut aussi penser au contrôle de la police lors du renouvellement des cartes de séjour, qui était souvent mal vécu par les ressortissants communautaire ou les membres de leur famille.

Il serait sans doute utile, comme le prévoit la directive, de préciser les formalités administratives de façon exhaustive. Par ailleurs, il serait indiqué, comme le rappelle la plateforme associative et syndicale ou la Chambre des Employés Privés, de transposer l'article de la directive demandant de la part des États membres l'information du public sur les dispositions de cette directive.

8.4.3 Alléger l'accès au marché de l'emploi

Le système de l'accès au travail du ressortissant de pays tiers pourrait encore être facilité non pas d'abord dans une perspective économique mais aussi en vue de faciliter l'intégration des personnes au sein de la société d'accueil et de leurs légitimes aspirations à la mobilité socio-professionnelle. On pourrait s'imaginer par exemple que, lors des renouvellements du titre de séjour, le double avis de l'Administration de l'emploi et de la Commission consultative pour travailleurs salariés ne soit plus exigé, – ce qui limiterait les délais d'attente. On pourrait aussi penser à des limitations uniquement par profession et non pas par secteur. La Chambre de Commerce¹⁴ insiste à cet égard sur le flou de la notion de secteur, qui n'est pas définie.

Si pour les membres de la famille rejoignante, le législateur luxembourgeois n'envisage pas un délai maximal de 12 mois tel qu'il est prévu dans la directive regroupement familial, – délai au cours duquel il peut examiner la situation du marché du travail avant d'autoriser les membres de la famille à exercer une activité salariée –, il demande toutefois à ceux-ci de remplir les mêmes conditions que le regroupant, c'est-à-dire de pouvoir vérifier la priorité d'embauchage communautaire et de servir les intérêts économiques du pays. La crainte exprimée par la plateforme que cette personne puisse rester indéfiniment à l'écart du marché du travail est légitime.

14 Document parlementaire 58025 (11.03.2008).

On devrait accorder à l'ensemble des membres de la famille rejoignante l'accès immédiat au marché de l'emploi dès l'obtention de l'autorisation de séjour, sans examen préalable de la situation du marché de l'emploi, ce qui ne pourrait que favoriser l'intégration de ces personnes dans la société d'accueil. La plateforme a proposé d'alléger le système d'accès au travail en demandant, à l'instar des personnes qui bénéficient d'une autorisation de séjour privée, que soient exigées uniquement les conditions de qualifications et de contrat de travail.

8.4.4 Respecter la vie privée et familiale

Le droit au regroupement familial se rattache directement à la dignité de chaque individu et à ses possibilités d'épanouissement. La directive établit un lien direct entre le regroupement familial et une libre circulation qui s'exerce dans la dignité¹⁵.

Les organisations chrétiennes, en se basant sur les respects du principe de la dignité humaine et en insistant sur l'importance de la solidarité familiale, avaient plaidé pour que l'on prévoie au niveau des membres de la famille rejoignante un traitement analogue pour les ressortissants non-communautaires et pour les citoyens européens. A l'instar de ce qu'il prévoit pour les membres de la famille rejoignante des citoyens communautaires, le Luxembourg devrait inclure dans le cercle des bénéficiaires les enfants majeurs à charge aussi pour d'autres motifs que le fait de ne pas pouvoir subvenir à ses besoins pour les problèmes de santé ou encore les ascendants à charge privés de soutien familial au pays d'origine. Dans le même ordre d'idées, il ne devrait pas y avoir de différence de traitement en ce qui concerne l'accès à un statut autonome pour les membres de la famille rejoignante selon que le regroupant (la personne qui se trouve au Luxembourg) ait une nationalité d'un pays tiers ou soit citoyen européen. La plateforme associative et syndicale considère ainsi la durée de résidence de trois ans trop restrictive dans des situations particulièrement difficiles comme le décès ou le veuvage et réclame, comme pour le citoyen de l'Union, une condition de séjour d'un an avant le décès du regroupant.

Les organisations chrétiennes avaient pointé le fait qu'« une régulation trop restrictive du regroupement familial risque de mettre en cause le droit fondamental du respect de la vie privée et familiale et de nature à susciter le regroupement familial « irrégulier ». Les étrangers installés au Luxembourg ont le droit comme les nationaux de mener une vie familiale normale. Le monde associatif et syndical a insisté sur le fait que « l'intention de mener une vie familiale effective ne devrait pas se heurter à l'obstacle insurmontable de la condition du logement ou au fait que le partenaire légalement établi au Luxembourg doive,

15 Le considérant 5 de la directive dispose que « le droit de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres devrait, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, être également accordé aux membres de la famille quelle que soit leur nationalité ».

dans tous les cas, justifier de moyens d'existence personnels et suffisants pour assurer le séjour de deux personnes. D'autres sources et perspectives de revenu devraient être prises en compte (prises en charge, accès à l'emploi du conjoint, prestations familiales ...). »

La définition de logement approprié tout comme le règlement grand-ducal qui doit préciser les ressources devraient en tenir compte.

Pour se faire rejoindre par les membres de la famille, le regroupant doit entre autres justifier un délai d'attente d'un an. Il est vrai que ce délai se situe en-dessous du délai prévu par la directive : les États membres ont la possibilité d'exiger un délai d'attente maximal de 2 ans. Toutefois, en ajoutant à ce délai le délai de réponse maximal de 9 mois, on arriverait à une durée de 21 mois avant que le regroupement familial ne devienne effectif. Cette durée paraît excessive. La plateforme avait exigé de ne pas prévoir de période d'attente et un délai de trois mois pour le traitement de la demande. Les organisations chrétiennes avaient suggéré de faciliter la réunification familiale le plus rapidement possible et au plus tard après une année de résidence au Luxembourg.

8.4.5 Favoriser l'accueil des étudiants moins bien lotis

Les organisations chrétiennes avaient exprimé le souci que, dans une perspective de solidarité, l'accueil des étudiants ne devrait pas se limiter aux étudiants les mieux lotis. Aussi conviendrait-il d'éviter des critères trop stricts de niveau de ressources. Elles ont proposé que soit prise en considération la possibilité d'accès au travail pour répondre au critère des conditions de ressources, d'autant plus que la directive européenne permet de ne pas renouveler le titre de séjour si la personne ne répond pas ou plus aux critères de séjour. Dans cet ordre d'idées, l'étudiant ressortissant d'un pays tiers devrait aussi vaquer à une occupation d'une durée hebdomadaire de 20 heures dès la première année d'études. On pourrait aussi prévoir d'autres types de ressources telles que les bourses d'études ; encore faudrait-il alléger l'accès à ces bourses. L'accueil des étudiants devrait aussi s'élargir sous certaines conditions à des étudiants de pays tiers installés dans les pays voisins mais qui disposent d'une autre autorisation de séjour que celle d'étudiants.

8.4.6 Affirmer l'égalité de traitement entre le résident de longue durée et le ressortissant national

On peut regretter l'absence dans le projet de loi de toute référence à l'égalité de traitement du ressortissant de pays tiers résident de longue durée avec le ressortissant national en matière d'accès au travail. Le Luxembourg ne devrait-il pas, au nom du principe de la dignité de la personne, mentionner expressément cette égalité de traitement en ce qui concerne l'accès à l'emploi, et donc garantir qu'il ne recourra pas à la priorité d'embauche communautaire ? De manière générale, devrait-on encore maintenir, au niveau national, des différences de traitement entre le résident de longue durée et le bénéficiaire du droit

permanent du séjour du citoyen de l'Union, tous les deux présentant une durée de séjour légale de 5 ans sur le territoire ? Il faut saluer toutefois la perspective de séjour durable accordée (titre de séjour de cinq ans) au résident de longue durée d'un autre État membre qui obtient le droit de séjour au Luxembourg.

8.4.7 Utiliser la condition d'intégration de façon équitable

L'appréciation du degré d'intégration, les mesures et programmes et les cours de langue à mettre en place devraient répondre au critère d'équité et dans ce sens tenir compte de l'hétérogénéité de la population migrante et des inégalités des conditions économiques et sociales, notamment de la réalité de secteurs de travail où justement les conditions de travail fonctionnent comme repoussoir des autochtones et des résidents durablement installés. Quels sont les critères objectifs d'appréciation d'un degré d'intégration ? Peut-on adopter les mêmes indicateurs pour apprécier le degré d'intégration d'un serveur bosniaque qui travaille dans le secteur de la restauration ou d'un employé de banque japonais ? Pour l'acquisition du statut de résident de longue durée, le critère déterminant devrait être la durée de séjour de 5 ans et le fait de disposer de ressources.

Au lieu de favoriser le processus d'intégration, un dispositif trop exigeant en matière de conditions d'intégration risque de jouer comme un instrument de contrôle, de sélection et d'exclusion des migrants, mettant fin, le cas échéant, au droit de séjour (en ne renouvelant pas les autorisations de séjour), et d'entraver le processus d'intégration des étrangers.

8.4.8 N'utiliser la rétention que comme mesure ultime et de façon limitée dans le temps

La rétention des étrangers est une mesure grave de privation de liberté, et ceci même si elle doit avoir lieu en dehors du Centre Pénitentiaire dans un centre spécialement destiné à cette fin. Elle doit rester une mesure exceptionnelle et l'on ne devrait y recourir qu'en cas de stricte nécessité. La CCDH¹⁶ avait rappelé que la seule justification et finalité du principe de rétention administrative d'un étranger était d'assurer l'effectivité d'une décision d'éloignement ou d'expulsion du territoire légalement prise à son encontre.

Aussi conviendrait-il d'éviter tout quasi automatisme entre le fait qu'un étranger serait en situation irrégulière et une mesure de rétention. L'État ne devrait procéder à un placement que s'il y a un risque de fuite qui se dégage du comportement antérieur de la personne. On peut aussi s'interroger sur le bien-fondé de recourir à une telle mesure en cas d'indices sérieux permettant de penser que le pays d'origine n'accepterait pas de reprendre ses ressortissants. Les organisations chrétiennes tout comme le « Lëtzebuurger Flüchtlingsrot » avaient attiré

16 Commission consultative des Droits de l'Homme, Luxembourg (2007).

l'attention sur des alternatives à la rétention telles qu'elles figurent notamment dans la proposition de directive retour.

La plateforme et le « Lëtzebuurger Flüchtlingsrot » considèrent comme suffisante la durée actuelle de rétention d'un mois prorogeable jusqu'à un maximum de trois mois. La rétention des mineurs devrait être interdite, sauf dans le cas de figure de rétention préalable au rapatriement de familles avec enfants.

8.4.9 Situer la politique d'immigration dans une approche globale

En effet, faire appel à la main-d'œuvre étrangère exige d'abord, d'un point de vue éthique, de se poser la question de la stabilisation de cette population dans le pays d'accueil et des moyens susceptibles d'y favoriser son insertion. Une attention particulière doit être accordée à la valorisation des potentialités et ressources de ces personnes et de leurs familles. En particulier, il faudra veiller à ce que les jeunes issus de cette migration puissent bénéficier d'une formation initiale solide et adaptée. Toute migration exige évidemment aussi une offre suffisante en logements à prix abordables comme le signale aussi le CES¹⁷.

Le projet de loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers prévoit d'instaurer un contrat d'accueil et d'intégration des étrangers. Ce contrat, proposé à l'étranger (puisqu'il ne peut pas être imposé au citoyen de l'Union), est basé sur la réciprocité des droits et devoirs entre l'État et l'étranger. Il a comme objectif de « rendre accessible et accueillant aux étrangers l'environnement du Luxembourg ». Différents types de formation devraient être offerts à l'étranger dans le cadre du contrat. Le commentaire de l'article du projet de loi indique que le contrat pourrait aussi être personnalisé en fonction des besoins de l'étranger. Une question centrale demeure : comment le rendre attractif à l'étranger ? Le CES propose d'une part une réduction de la condition de résidence pour acquérir la nationalité luxembourgeoise ou, pour les ressortissants de pays tiers, la perspective d'obtenir un titre de séjour resp. de travail à durée illimitée.

Si une politique d'immigration ne doit pas d'abord résoudre les problèmes de financement de la sécurité sociale, elle est appelée à tenir compte de la situation particulière du migrant en vue de lui assurer une protection sociale complète et continue. Pour des raisons de justice sociale, il convient de prendre les dispositions appropriées afin de préserver la sécurité sociale des travailleurs migrants. Dans ce sens, le Luxembourg devrait continuer à compléter les instruments de droit communautaire par des conventions bilatérales avec certains pays sur base des 4 principes suivants : l'égalité de traitement, la détermination de la législation applicable, la conservation des droits en cours d'acquisition et le maintien des droits acquis. Dans la mesure où la plupart de ces personnes ont contribué comme cotisants

17 CES (2006).

au financement de la sécurité sociale lors de leur séjour au Luxembourg, il conviendrait de veiller, dans la mesure du possible, au maintien de leurs droits en cas de retour au pays d'origine. Plus globalement, des raisons d'équité invitent les responsables politiques à ne pas faire l'économie de la réflexion s'articulant autour du principe : à cotisations égales, prestations égales.

On peut être d'accord avec la position conjointe des organisations chrétiennes selon laquelle « les exigences croissantes d'un monde interdépendant impliquent aussi une responsabilité de l'Union européenne et du Luxembourg face aux migrations. Appliquer le principe de solidarité dans l'accueil et le séjour des migrants au sein des États membres est insuffisant. La solidarité n'est effective et réelle que si elle s'exerce aussi au-delà des frontières de l'Union européenne¹⁸ ».

Du point de vue d'une solidarité équitable, une politique de recrutement devrait nécessairement être accompagnée d'une politique de coopération pour créer des conditions socio-économiques dignes et des perspectives de séjour durables dans les pays d'origine. La question du lien entre développement et immigration devrait continuer à figurer sur l'agenda de l'Union européenne. Enfin, le Luxembourg doit aussi se doter de règles déontologiques pour éviter la fuite des cerveaux au détriment des pays en voie de développement et intervenir à ce niveau auprès de ses partenaires européens. L'idée de créer une situation de win-win pour le pays d'origine, le pays d'accueil et le migrant doit servir de fil conducteur à une politique d'immigration équitable. Le fait de donner la possibilité à l'étudiant d'un pays tiers d'accéder pendant deux ans au marché du travail après les études avant qu'il ne retourne dans son pays est un pas dans la bonne direction.

Bibliographie

Avis commun de l'Asti, de la CCPL, de la FAEL, de la FNCTFFEL, de la Fondation Caritas Luxembourg, du LCGB, de l'OGBL-L, de Rosa Lëtzebuerg, du SeSoPI-CI, et du Syprolux avec l'appui ponctuel du CEAL, du LUS et de l'UNEL, in : Document parlementaire 58024 (06.03.2008), Luxembourg.

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE, in : Document parlementaire 58025 (11.03.2008), Luxembourg.

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYÉS PRIVÉS, in : Document parlementaire 58026 (13.03. 2008), Luxembourg.

18 Caritas Luxembourg, SeSoPI-Centre Intercommunautaire, Commission luxembourgeoise «Justice et Paix» (février 2007).

CARITAS LUXEMBOURG, SESOPI-CENTRE INTERCOMMUNAUTAIRE, COMMISSION LUXEMBOURGEOISE «JUSTICE ET PAIX» (2007): Recommandations par rapport à une nouvelle loi sur l'immigration, Luxembourg, février 2007.

CARITAS LUXEMBOURG, SESOPI-CENTRE INTERCOMMUNAUTAIRE, COMMISSION LUXEMBOURGEOISE «JUSTICE ET PAIX» (2007) : Notes à la lecture de l'avant-projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration et suite au hearing, Luxembourg, 31.07.2007.

CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE (2000) : in: Journal Officiel des Communautés Européennes, C364/1 du 18.12.2000.

COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (2003): Avis sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière, avril 2003, URL: <http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitshom/avisexpul.pdf>.

COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (2006): Avis sur le projet de loi N°5572 visant à transposer quatre directives européennes et à modifier la loi du 28 mars 1972 sur l'entrée et le séjour des étrangers, octobre 2006. URL: http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitshom/avis_5572.pdf.

COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (2007): Avis sur le projet de loi N°5654 relatif à la construction d'un centre de rétention, avril 2007, URL: <http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitshom/avisretention.pdf>.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (2006) : Pour une politique d'immigration et d'intégration active, Luxembourg, Avis, au 12/10/2006.

DÉBAT D'ORIENTATION SUR LA POLITIQUE D'IMMIGRATION. Rapport intermédiaire de la commission spéciale „Immigration“, in : Document parlementaire 4999 (17.02.2002), Luxembourg.

DE BRUYCKER, PHILIPPE (2006) : Bilan de cinq années de mise en oeuvre d'une politique européenne d'immigration, in : Bichara, Khader & Martiniello, Marco & Rea, Andrea & Timmerman, Christiane (éd., 2006) : Penser l'immigration autrement. Bruylant, p. 239-254.

DIRECTIVE 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. In : JO L 251/12 du 3.10.2003, p. 12-18.

DIRECTIVE 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, in : JO L 16/44 du 23.01.2004, p. 44-53.

DIRECTIVE 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/

CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE. In : JO L 229 du 29.06.2004, p. 35–48.

DIRECTIVE 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes. In : JO L 261/19 du 06.08.2004, p. 19-23.

DIRECTIVE 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat. In : JO L 375 du 23.12.2004, p. 12–18.

DIRECTIVE 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique. In : JO L 289 du 03.11.2005, p. 15–22

PROJET DE LOI SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET L'IMMIGRATION, in : Document parlementaire 5802 (20.11.2007), Luxembourg.

PROJET DE LOI CONCERNANT L'ACCUEIL ET L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, in : Document parlementaire N°5825 (31.12.2007). Luxembourg.

RÈGLEMENT GRAND-DUCAL DU 21 DÉCEMBRE 2007, in : Mémorial A N°245, p. 4541-4544.

SESOPI-CENTRE INTERCOMMUNAUTAIRE (ÉD.,1998) : Le Sondage « Baleine », une étude sociologique sur les trajectoires migratoires, les langues et la vie associative au Luxembourg. In : RED Hors Série 1, novembre 1998.

9. Le projet de loi N° 5825 sur l'accueil et l'intégration des étrangers ou comment favoriser l'intégration des étrangers ?

SYLVAIN BESCH

9.1 Introduction

Le 31 décembre 2007 a été déposé le projet de loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers. Ce projet de loi vise à réformer la loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg et l'action sociale en faveur des étrangers¹. Si le projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration a créé une passerelle entre immigration et intégration en insérant un chapitre particulier sur l'intégration et en le renvoyant au présent texte, il ne définit ni le rôle des acteurs publics dans le processus d'intégration ni les instruments d'une politique d'intégration. Il établit ce lien entre immigration et intégration uniquement dans le sens que le fait de vérifier un certain degré d'intégration peut le cas échéant influencer le renouvellement de son titre de séjour.

La division actuelle des compétences ministérielles en matière d'immigration et en matière d'intégration explique l'existence de ces deux projets parallèles.

Le dépôt du présent projet de loi a été précédé d'un échange de vues avec la société civile, les organisations syndicales et patronales et d'une demande de consultation écrite sur un texte intitulé : « Résumé de l'avant-projet de loi concernant l'intégration et l'accueil des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ». Le projet de loi a d'ores et déjà tenu compte d'un certain nombre de considérations qui ont été formulées dans ce cadre.

9.2 Le contexte

9.2.2 Les motifs à la base du projet

Les auteurs légitiment le projet de loi par l'évolution de l'immigration et les perspectives démographiques². En s'appuyant, d'une part, sur la déclaration de politique générale de 2005 et, d'autre part, sur l'avis du Conseil Economique et Social³, les auteurs partent d'une

1 Mémorial A N°55, p. 1080-1086.

2 Besch, Sylvain (2008).

3 Conseil Economique et Social (2006).

double lecture de la situation actuelle et future: l'intégration n'est pas toujours réussie, il existe des sociétés parallèles. A l'avenir l'immigration se diversifiera, la distance culturelle d'avec la population autochtone ira en s'accroissant ; d'où les défis majeurs pour l'accueil, l'intégration et la cohésion sociale.

A la différence de l'immigration, la question de l'intégration reste une prérogative nationale : il n'y a pas de normes européennes à transposer en droit national. Ce qui n'empêche que des échanges et des concertations au niveau européen jouent en faveur d'une certaine convergence des politiques nationales. Les auteurs du projet mettent en évidence trois types de rôles joués par l'Union européenne :

- la coordination à travers la mise en place depuis 2003 d'un réseau de points de contact nationaux sur l'intégration;
- l'orientation, notamment à travers l'adoption, par le Conseil de l'Union le 19 novembre 2004, de 11 principes de base communs, mais aussi à travers des communications de la Commission européenne⁴;
- l'information et l'échange d'expériences à travers notamment le manuel sur l'intégration à l'intention des décideurs politiques et des praticiens⁵.

On peut constater une similitude entre pays européens en matière de programmes ou de cours d'intégration destinés principalement aux nouveaux arrivants ou aux candidats à la nationalité du pays d'accueil. Ainsi, pas moins de neuf États de l'Union européenne ont instauré de tels cours ces dernières années. Il apparaît d'ailleurs que le présent projet de loi s'inspire largement des dispositions françaises relatives au contrat d'accueil et d'intégration. Cette similitude ne permet toutefois pas de conclure à la fin des modèles migratoires nationaux⁶. En effet, les politiques d'intégration dépassent de loin la mise en place de simples programmes d'intégration.

Il est encore important de préciser que plusieurs documents de l'Union européenne, de même que les dispositifs mis en place dans les pays voisins, traitent expressément de l'intégration des ressortissants de pays tiers, ce qui correspond certes aux réalités migratoires des autres pays européens, mais pas forcément à la réalité luxembourgeoise, caractérisée par la présence d'une large majorité de ressortissants communautaires.

9.2.2 La loi sur l'intégration : un élément de la politique d'intégration

Les auteurs situent le projet de loi dans le cadre de la déclaration de politique générale de 2005 qui mentionne expressément deux autres lois destinées aux étrangers: une nouvelle

4 Tels que le programme commun pour l'intégration – cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne (1/9/2005).

5 Les auteurs citent aussi le rapport annuel sur l'immigration et l'intégration de 2004 et le programme européen FER (Fonds européen d'intégration pour les ressortissants de pays tiers) de 2007.

6 Jacobs, Rea (2007).

loi d'immigration centrée sur un concept plus volontariste d'intégration et le projet de loi sur la double nationalité. Cette déclaration met aussi en évidence l'importance de la dimension linguistique.

Ces projets de loi peuvent être qualifiés de dispositifs spécifiques dans la mesure où ils prévoient des mesures destinées à favoriser l'intégration des étrangers. A côté, existent ce qu'on peut appeler les dispositifs plus généraux d'intégration basés sur l'égalité de traitement des résidents quelle que soit leur nationalité. En principe et à l'exception des droits politiques, et le cas échéant d'une durée de séjour, les étrangers bénéficient des mêmes droits que les nationaux : éducation, formation, logement social, protection sociale, conditions de travail et rémunération. Les directives européennes et la loi sur l'égalité de traitement obligent le Luxembourg à lutter contre toute forme de discrimination.

Cette distinction entre dispositifs spécifiques et généraux n'empêche pas que :

- à l'intérieur des dispositifs dits spécifiques, on puisse prévoir des mesures dites générales (voir ci-après le plan d'action nationale) ou des finalités générales qui pourraient concerner tous les résidents (intégration socio-culturelle, économique et politique) ;
- dans des dispositifs généraux, on puisse prévoir des mesures spécifiques : ainsi existe-t-il des mesures spécifiques destinées à favoriser l'intégration scolaire des enfants de migrants ?

9.3 Que propose le projet ?

9.3.1 Quel concept d'intégration ?

Le projet de loi définit l'intégration comme « processus à double sens par lequel un étranger manifeste sa volonté de participer de manière durable à la vie de la société d'accueil qui, sur le plan social, économique, politique et culturel prend à son égard toutes les dispositions afin de promouvoir la cohésion sociale au Luxembourg ».

Cette définition multidimensionnelle de l'intégration s'inspire de celle du CES⁷ mais aussi de l'idée sous-jacente de la déclaration de politique générale de 2004.

La multidimensionnalité de l'intégration apparaîtra à la fois dans l'extension des objets du projet que dans les missions de l'OLAI (Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration), ou encore dans la finalité attribuée au contrat d'accueil et d'intégration.

7 Le Conseil Economique et Social ajoute que le processus « d'efforts » réciproques est de longue haleine et généralement intergénérationnel. L'engagement réciproque est présenté comme suit : l'étranger est appelé à faire des efforts d'adaptation aux valeurs et règles de la vie en commun de la société d'accueil alors que la dimension socio-économique et politique de l'intégration est présentée en termes d'offre de la part de la société d'accueil : celle-ci doit offrir aux migrants un emploi, une habitation, une éducation, une formation, des loisirs, une participation politique accrue (CES, 2006).

La dimension culturelle intervient de deux façons : d'une part en termes d'exigences pour la société d'accueil et les Luxembourgeois de respecter la dignité et l'identité culturelle de l'étranger⁸, puis en termes d'exigences pour l'étranger de respecter les valeurs fondamentales de la société d'accueil, et si possible de satisfaire à des conditions linguistiques.

La sensibilisation de la population dans le cadre de la lutte contre les discriminations et les initiatives interculturelles sont destinées à favoriser une société d'accueil ouverte et tolérante. Le dialogue interculturel est présenté dans le projet de loi comme priorité horizontale dans les programmes nationaux.

L'intégration est perçue comme un engagement « contractuel » fondé sur la réciprocité des droits et devoirs entre société d'accueil et étrangers ou entre l'État et l'étranger. Cette perception réapparaît au niveau du contrat d'accueil et d'intégration, et se retrouve aussi dans d'autres textes officiels, comme par exemple la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 qui distingue entre un devoir d'offrir des Luxembourgeois et un devoir d'accepter l'offre par les non-Luxembourgeois.

L'objectif de la politique d'intégration est de favoriser la cohésion sociale. Les trois projets de loi (immigration, intégration, nationalité) et l'avis du Conseil Economique et Social l'affirment. Si le concept de cohésion sociale n'est pas défini en tant que tel, il peut être approché à travers la réalisation des objectifs suivants:

- Eviter la formation sociétés parallèles ou le communautarisme.
- Vaincre les appréhensions de la population autochtone.
- Faire naître un sentiment d'appartenance, de confiance mutuelle et d'enrichissement réciproque, de solidarité, entre autochtones et allochtones.
- Développer la potentialité de chacun.
- Favoriser la participation à la vie sociale.

9.3.2 Une extension de l'objet de la loi et des missions de l'ancien CGE

A côté de l'intégration, qui consiste à faciliter le processus d'intégration des étrangers et d'organiser l'aide sociale, le projet de loi ajoute trois objets supplémentaires : organiser l'accueil des étrangers, promouvoir la lutte contre les discriminations et assurer le suivi des migrations. La lutte contre la discrimination vise surtout la prévention de tout comportement ou situation refusant l'égalité de traitement et l'égalité de chances, alors que le suivi des migrations porte sur l'analyse des données et l'étude des phénomènes migratoires en vue de la mise en place d'une politique d'intégration cohérente. Le projet de loi souligne l'importance de se doter de moyens nécessaires pour mieux connaître la situation des étrangers afin d'intervenir de façon positive sur les processus d'intégration des étrangers.

8 CES (2006); Document parlementaire 5825 (2007); Document parlementaire 5620 (2006).

Il cite diverses méthodes pour y parvenir : « l'analyse des données, l'étude des phénomènes migratoires, des enquêtes et autres collectes statistiques ».

Par ailleurs, le projet de loi intègre le volet de l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale (articles 17 à 23) inclus jusqu'à présent dans la loi du 5 mai 2006 sur le droit d'asile. Les articles en question reprennent dans le corps du projet certaines dispositions de l'actuel règlement grand-ducal de 2006 sur l'aide sociale aux demandeurs de protection internationale⁹.

L'OLAI qui remplacera le CGE (Commissariat du Gouvernement aux Etrangers) aura comme mission principale d'assurer la mise en œuvre et la coordination de la politique d'accueil et d'intégration.

L'idée de partenariat, de travail en réseau, d'interaction entre les différents acteurs – les administrations, les communes, la société civile, les services des pays d'origine, les acteurs européens, les Luxembourgeois, les étrangers – est mise en avant dans le nouveau projet. La plupart des missions légales de l'OLAI reflètent d'ores et déjà le travail réalisé par l'actuel CGE qui a pris des dimensions importantes ces dernières années. On cite la mise en œuvre des programmes et accords européens ou internationaux¹⁰ et les représentations internationales¹¹, mais aussi le volet aide sociale aux demandeurs de protection internationale.

Dans les missions de l'OLAI, on trouvera aussi l'aide aux étrangers pour s'intégrer à la vie politique, l'importance accordée aux initiatives promouvant le dialogue interculturel. La dimension politique est évoquée à travers les campagnes de sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales pour les élections communales¹² ou encore en mentionnant la responsabilité de l'État et des communes pour favoriser la participation des étrangers à la vie communale et à la formulation des politiques d'accueil et d'intégration en particulier au niveau local¹³.

9.3.3 Trois outils de mise en œuvre explicitement cités

Pour la mise en œuvre des missions de l'OLAI, le projet de loi cite trois outils nouveaux. Il s'agit :

- d'un projet de plan d'action national d'intégration qui devra être établi en concertation avec le comité interministériel à l'intégration et approuvé par le conseil de gouvernement.

9 Mémorial A N°171, p. 3109-3112.

10 Par exemple, le FER (Fonds européen pour les réfugiés 2008-2013), le FEI (Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (2007-2013), le programme d'action communautaire de lutte contre les discriminations, le soutien du programme communautaire PROGRESS.

11 Points de contact nationaux sur l'intégration, les représentations auprès du Conseil de l'Europe ou de l'OCDE.

12 Commentaire de l'article 4, Document parlementaire 5825.

13 Article 15, Document parlementaire 5825.

Ce plan devra présenter une stratégie globale et des mesures ciblées d'intégration et de lutte contre les discriminations ;

- d'un rapport national quinquennal qui porte sur les objets de la présente loi et qui devra être présenté par le ministre devant la Chambre des Députés ;
- du contrat d'accueil et d'intégration :

L'OLAI sera chargé d'encourager les étrangers à conclure un tel contrat avec l'État. Il sera proposé aux étrangers et ne pourra d'ailleurs pas être imposé aux citoyens de l'Union européenne qui forment la grande majorité des ressortissants étrangers au Luxembourg. D'où l'importance de l'attractivité d'un tel contrat pour les citoyens de l'Union européenne. Le projet de loi évoque la priorité d'accès à certaines mesures d'un plan d'action national d'intégration, alors que, pour les non-communautaires, l'idée de sanction négative par non-renouvellement des titres de séjour pour non-respect des stipulations du contrat peut jouer un rôle coercitif.

L'OLAI sera chargé d'élaborer le contrat, d'assurer sa gestion, de suivre les étrangers pendant leur parcours d'intégration. Le commentaire de l'article fait référence à un dispositif commun en matière d'offres de la société d'accueil :

- une formation d'intégration sociale portant sur les droits et devoirs des parents;
- une formation linguistique dans au moins l'une des trois langues officielles du pays;
- une formation d'instruction civique portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'État et des institutions et sur les droits fondamentaux;
- une session d'information sur la vie au Grand-Duché.

Par ailleurs, il évoque la possibilité de personnaliser le contrat en fonction des besoins des personnes concernées.

L'OLAI a, avec le Ministère de l'Éducation nationale, un rôle de co-évaluation des compétences linguistiques des étrangers et pourra délivrer une attestation de compétence linguistique et d'instruction civique aux étrangers qui ont rempli les objectifs du contrat.

Présenté comme un outil essentiel d'une politique d'intégration réussie¹⁴, le contrat poursuit comme objectif de faciliter l'intégration sociale, économique, politique et culturelle (exposé des motifs). Il vise à responsabiliser la personne concernée et à favoriser son autonomie afin qu'elle ne dépende pas des prestations de l'État-providence. A ce point de vue, le contrat d'intégration présente des similitudes avec, notamment, les mesures d'activation prévues pour les demandeurs d'emploi.

9.3.4 Les structures institutionnelles

Trois structures seront maintenues, deux d'entre elles avec une autre dénomination.

14 Exposé des motifs, commentaire de l'article 8, Document parlementaire 5825, p. 16 et 21.

Le « comité interministériel » coordonnant la politique en faveur des étrangers, maintenant appelé « comité interministériel à l'intégration », est jugé nécessaire car la politique d'intégration relève justement de plusieurs ministères. Il devra aussi jouer un rôle dans l'élaboration du plan d'action.

Le Conseil national pour étrangers (CNE) sera reconduit, mais avec une modification de sa composition qui ne sera plus « paritaire¹⁵ ». Il comprendra 22 représentants des étrangers, un représentant des réfugiés, 4 représentants du patronat, 4 représentants des syndicats et 2 de la société civile. Il n'y aura plus de représentants du comité interministériel, ni le Commissaire du gouvernement aux étrangers qui préside actuellement le conseil. Le président et le vice-président seront élus par les membres du conseil. Cet organe consultatif est chargé de donner son avis à la demande du gouvernement ou de sa propre initiative. Il devra aussi élaborer un rapport annuel sur l'intégration des étrangers. Les trois commissions spéciales permanentes du Conseil prévues dans la loi de 1993 ont été abolies même si le Conseil peut instituer des commissions en cas de besoin.

Les « commissions consultatives communales pour étrangers » (CCE) devraient bientôt être rendues obligatoires dans toutes les communes du pays (actuellement elles le sont dans les communes de plus de 20 % d'étrangers) et s'appeler « commissions d'intégration ». En font partie des résidents étrangers et luxembourgeois sans qu'il soit question de parité. Un règlement grand-ducal, qui devrait s'inspirer notamment des recommandations du Conseil national pour étrangers, devrait modifier le fonctionnement de ces commissions.

9.4 Une série de recommandations

Le projet fournit un cadre pour la politique d'intégration avec un certain nombre d'innovations intéressantes. Comme l'intégration ne se décrète pas, il s'agit de remplir ce cadre de vie et de prévoir suffisamment de moyens en ressources financières et en personnel pour que les différents acteurs de l'intégration puissent activement participer au processus d'intégration. On présentera ci-après un certain nombre de suggestions permettant d'améliorer le dispositif proposé¹⁶.

9.4.1 Affirmer plus clairement une conception d'intégration basée sur un processus réciproque et permanent

Le projet de loi contient des indices d'un modèle esquissé de société évolutive sur base d'échanges réciproques. Il est question de « promouvoir une interdépendance étroite

15 Le CNE actuel comprend le commissaire, 4 représentants du comité interministériel, deux représentants du Syvicol, 4 représentants du patronat, 4 représentants de syndicats, 14 représentants des étrangers, un représentant des réfugiés au sens de la convention de Genève.

16 Voir aussi Caritas Europa (2007).

entre les membres d'une même société. » et on peut lire encore : « pour garantir le bon fonctionnement de la société qui se transforme de manière continue, les deux groupes doivent s'ouvrir à l'altérité de l'autre, dans un échange mutuel. » La priorité au dialogue interculturel est affirmée comme outil de construction d'une société ouverte et tolérante. Cette perspective part du principe que l'intégration n'est pas un état, mais un processus qui n'est jamais clôturé. Elle se base sur le respect réciproque et la reconnaissance de l'autre et laisse penser à une société et une identité collective qui évoluent au contact des personnes de différentes origines et cultures. Cette vision n'est toutefois pas toujours clairement affirmée et laisse planer une ambiguïté par rapport au modèle esquissé, ce qui fait que différentes interprétations restent possibles sur le concept d'intégration. C'est le cas si on réfléchit en termes d'opposition entre deux entités apparemment « homogènes » : étrangers et Luxembourgeois, étrangers et société d'accueil, l'étranger et l'État. Or, la société n'est pas plus homogène que ne le sont les Luxembourgeois ou les étrangers. Chaque groupe se définit en effet par de multiples caractéristiques socio-culturelles, économiques, professionnelles, démographiques et se différencie de – ou ressemble à d'autres groupes de la société. Par ailleurs, en opposant société d'accueil et étranger, on pourrait croire que l'étranger déjà installé au pays ne fait pas ou pas encore partie de la société d'accueil. Assigner des rôles différents, d'une part à l'étranger qui est appelé à respecter des valeurs et des règles et de connaître des institutions du pays et, d'autre part, au Luxembourgeois appelé à respecter la dignité, l'identité, la culture de l'étranger, ne rend pas compte du devoir de tous les résidents, luxembourgeois et étrangers, de respecter les règles de la vie en commun la dignité et l'identité de l'autre.

9.4.2 Définir des offres adéquates dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration

Le contrat d'accueil et d'intégration et les offres de formation prévues dans un tel contrat devraient répondre aux besoins d'une population hétérogène. Les offres devraient être précisées ainsi que le volume d'heures proposées. Une attention particulière doit être attachée à la méthodologie des cours, notamment linguistiques, pour tenir compte de la diversité de la population. Le législateur pourrait s'inspirer du concept allemand « Integrationskurs¹⁷ ».

Pour garantir une plus large accessibilité à ces cours, il conviendrait de prévoir des cours pendant les horaires de travail.

D'autres moyens devraient être promus à l'échelon communal pour faciliter l'accueil et l'insertion, tels que la remise aux nouveaux arrivants d'un carnet de bienvenue, ou

17 Bamf (2005).

l'organisation d'un tutorat. Des idées pour promouvoir l'accueil et l'intégration se retrouvent aussi dans la charte communale d'intégration¹⁸.

9.4.3 Re-valoriser les structures institutionnelles et favoriser la participation des étrangers

Le projet de loi reprend les structures institutionnelles sans évoquer en particulier la question de leur fonctionnement.

Il apparaît que le comité interministériel ne s'est réuni que deux fois depuis la formation de l'actuel gouvernement jusqu'en juillet 2006¹⁹.

Les Conférences nationales pour étrangers successives²⁰, les enquêtes portant sur les commissions communales pour étrangers (CCE), de même que les formations à leur profit, menées par le CLAE et le SeSoPI-Centre Intercommunautaire, ont confirmé des difficultés de fonctionnement des CCE. Elles ont aussi montré que ces commissions ont souvent fonctionné comme associations organisant des cours de langue ou des fêtes d'amitié. Leur rôle politique était souvent trop peu valorisé. Les travaux menés depuis 1998 par le Conseil national pour étrangers en vue de réformer le règlement grand-ducal de 1989 sur les CCE et qui ont trouvé dans les grandes lignes l'approbation des deux ministères compétents devraient trouver un écho favorable dans le nouveau règlement grand-ducal. Il s'agit en particulier d'élargir et de préciser les missions des CCE, d'énumérer des points pouvant faire l'objet d'une délibération, de prévoir la consultation de la commission par le conseil communal sur des thèmes ayant un impact sur l'immigration.

La réforme et le fonctionnement du CNE ont fait régulièrement l'objet de débats lors des Conférences pour étrangers depuis 1998. Si certaines préoccupations des Conférences trouvent une répercussion dans le présent projet (mandat porté de 3 à 5 ans, remplacement des membres du comité interministériel par des représentants de la société civile), d'autres ne sont pas retenues : ainsi le staff n'a pas été renforcé, le CNE n'est pas toujours saisi pour avis. On peut se demander, avec la Caritas et le SeSoPI-Centre Intercommunautaire²¹, si l'avis du CNE ne devrait pas être rendu obligatoire comme c'est le cas pour les projets de loi qui concernent les Chambres Professionnelles. Les mêmes organisations ont aussi suggéré un secrétariat permanent pour le CNE avec la possibilité d'allocation d'un budget annuel de fonctionnement.

Il serait certainement souhaitable, comme l'ont aussi suggéré les Conférences nationales pour étrangers, d'augmenter la représentativité d'un tel organe en ce qui concerne

18 Disponible au SeSoPI-CI.

19 Réponse à la question parlementaire 1122 du 16 juin 2006.

20 Besch (2007).

21 Caritas Luxembourg, SeSoPI-Centre Intercommunautaire (2007).

la représentation des étrangers en élargissant sa base démocratique : la solution idéale consisterait à faire élire les représentants des étrangers au suffrage universel. En tout cas, le système actuel où seules les associations asbl inscrites au CGE peuvent voter et présenter les candidats devrait être amélioré.

On peut aussi poser la question du choix des membres des commissions pour étrangers. Paraît aussi intéressante²² l'idée d'établir une liste de candidats par le collège échevinal suite à un appel de candidatures publié dans la commune.

Au-delà de la commission communale pour étrangers, il convient de relever la faible représentation des étrangers dans les commissions communales autres que les commissions pour étrangers. Ainsi, un relevé exhaustif établi en 2007 par le SeSoPI-Centre Intercommunautaire²³ montre que seulement 3,5 % des étrangers font partie d'une autre commission que les CCE (290 sur 8312). 3/4 des commissions ne comportent aucun autre membre étranger. Les communes ne devraient-elles pas veiller davantage à la représentation des étrangers dans les autres commissions communales ?

Il faut aussi se féliciter du projet de modification de la loi électorale qui vise à faciliter l'inscription des étrangers sur les listes électorales communales et européennes en fixant la clôture du délai d'inscription à trois mois avant les élections. Ne devrait-on pas aussi abaisser la condition de durée de résidence exigée pour participer aux élections communales qui est actuellement de 5 ans ?

9.4.4 Mieux suivre les migrations, le processus d'intégration et la politique d'intégration

Il faut saluer la volonté du législateur de suivre de près l'immigration et l'intégration au Luxembourg.

Notre appareil statistique dispose de peu de données détaillées, actualisées et pertinentes sur la présence des étrangers ou des personnes d'origine étrangère au Luxembourg, sur les raisons d'immigration²⁴, sur la position des étrangers ou des personnes d'origine étrangère sur les marchés du travail ou du logement, ou encore sur leurs valeurs et attitudes. La plupart des données administratives sont basées sur le facteur de la nationalité et ne renseignent le plus souvent que sur le rapport entre les Luxembourgeois et les étrangers, ou le rapport entre les principales nationalités. Non seulement une vue plus détaillée des différentes nationalités s'imposerait – la population très hétérogène des ressortissants non-communautaires figure souvent dans la catégorie « autres » – mais encore faudrait-il s'interroger sur le public-cible de « l'intégration » ? Ne devrait-on pas viser, et de façon idéale, toutes les personnes ayant un

22 Réponse à la question parlementaire 1702 du 24 avril 2007.

23 SeSoPI-CI (2007).

24 Réponse à la question parlementaire 2140 du 30 novembre 2007.

background étranger, soit qu'ils aient eux-mêmes migré vers le pays d'accueil, soit que ce fut le cas de leurs parents ou grands-parents, qu'ils soient aujourd'hui de nationalité étrangère ou luxembourgeoise ? Par ailleurs, ne devrait-on pas relever régulièrement l'attitude de la population du Luxembourg face aux migrants et au vivre ensemble ?

Au-delà de la question de savoir si on peut vraiment mesurer l'intégration, il est légitime de réfléchir sur des indicateurs permettant d'apprécier certains aspects des phénomènes relatifs à l'intégration et comparer, si possible dans le temps, différentes populations par rapport à leur place dans la société et leurs valeurs et pratiques culturelles. Une comparaison entre divers groupes pour apprécier leur position structurelle par rapport au marché du travail, du logement, du système éducatif, de la participation sociale, professionnelle et politique, semble possible à condition de s'en donner les moyens (« intégration structurelle »). En revanche, il est beaucoup plus hasardeux de vouloir mesurer « l'intégration culturelle » : cette opération délicate présuppose en effet de situer une population par rapport à des traits culturels « homogènes » de la société ou de l'autochtone. Il serait sans doute indiqué d'adopter une approche pragmatique en ciblant différentes pistes complémentaires :

- améliorer la saisie de données administratives notamment sur les motifs de migration ;
- valoriser davantage les données du recensement pour situer plus en détail les différents groupes nationaux ou d'origine étrangère les uns par rapport aux autres ;
- veiller à lancer des études/enquêtes ponctuelles sur le processus d'intégration de différentes communautés étrangères, aussi d'origine non-communautaire.

Le plan d'action national pluriannuel d'intégration qui devrait définir les priorités politiques et les mesures à mettre en œuvre ou encore la présentation et le rapport national constitueront des outils intéressants s'ils permettent effectivement, comme le précise le commentaire de l'article, de dresser le bilan et de faire une évaluation des mesures fixées dans le plan d'action.

9.4.5 Aide sociale et logement

On peut imaginer diverses améliorations du système actuel.

Ainsi, les formes que peut prendre l'hébergement des demandeurs de protection internationale – dont notamment le logement dans une structure disposant d'une cuisine permettant au bénéficiaire de préparer lui-même les repas –, devrait figurer non pas dans le commentaire de l'article mais dans le corps du texte de loi ou du règlement grand-ducal.

Il faudrait aussi revoir les hypothèses selon lesquelles le droit à l'aide sociale prend fin selon l'actuel article 3 du règlement grand-ducal. Ainsi, pour des raisons de sécurité juridique pourrait-on adapter le texte du règlement grand-ducal à la pratique actuelle selon laquelle les demandeurs de la protection internationale qui ont obtenu le statut peuvent continuer à loger gratuitement dans le logement mis à leur disposition et bénéficier de l'aide sociale pendant une période de trois mois, délai nécessaire pour chercher un emploi et un

nouveau logement qu'ils devront financer eux-mêmes. On pourrait proposer, à l'instar du Lëtzebuenger Flüchtlingsrot²⁵ (LFR), une continuation intégrale de l'aide sociale pour les demandeurs de protection internationale déboutés invités par le ministre à retourner volontairement dans leur pays d'origine et ceci pendant le délai de préparation du retour. Le règlement grand-ducal pourrait aussi inclure des critères pour la révision de l'aide sociale en cas d'obtention d'une autorisation d'occupation temporaire.

Il conviendrait de profiter du changement législatif pour modifier le règlement grand-ducal qui fixe les montants de l'aide sociale pour les mineurs non accompagnés âgés de 16 à 18 ans, mais pas pour les mineurs non accompagnés âgés de moins de 16 ans. On peut aussi partager l'avis du LFR à ce sujet : « il convient d'abandonner purement et simplement la distinction entre mineurs de moins de 16 ans et ceux de plus de 16 ans de manière à faire bénéficier tout mineur non accompagné, indépendamment de son âge, de la même aide sociale que les adultes, et spécifiquement adaptée aux besoins d'une personne mineure et partant particulièrement vulnérable. Le LFR tient aussi à rappeler, dans ce contexte, le fait que les parlementaires ont laissé tomber cette distinction dans l'article 12 de la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile portant sur la procédure d'examen des demandes de protection internationale suivant en cela les recommandations du Conseil d'État, de la CCDH (ndlr : Commission des Droits de l'Homme) et du UNHCR (ndlr : Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés). »

Bibliographie

BESCH, SYLVAIN (2008) : La future loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Entre objectifs économiques et considérations humanitaires, in : Sozialalmanach 2008.

BESCH, SYLVAIN (2007) : La Conférence Nationale pour Etrangers de 1993 à ce jour : Quelles préoccupations ? Quelles suites ? In : Commissariat du Gouvernement aux Etrangers (éd., 2007) : Conférence nationale pour étrangers « Notre Luxembourg : diversité et citoyenneté », p. 23-29.

BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (2005) : Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs, Deutschland, 2005.

CARITAS EUROPA (2007) : Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe, COMECE – Commission of the Bishops' Conferences of the European Community, ICMC – International Catholic Migration Commission, JRS – Jesuit Refugee Service and Quaker Council for European Affairs : Vers une approche équilibrée dans la politique

25 Lëtzebuenger Flüchtlingsrot (2008).

européenne de migration et d'asile : 12 Recommandations : <http://www.caritas-europa.org/module/FileLib/080124-12recommandations-FR.pdf>.

CARITAS LUXEMBOURG, SESOPI-CENTRE INTERCOMMUNAUTAIRE (2007): Commentaires et suggestions à la lecture du résumé de l'avant-projet de loi concernant l'intégration et l'accueil des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

COMMON BASIC PRINCIPLES FOR IMMIGRANT INTEGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION (2004) : URL : http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (12/10/2006) : Pour une politique d'immigration et d'intégration active, Avis, Luxembourg.

JACOBS, DIRK & REA, ANDREA (2006) : The end of national models ? Integration courses and citizenship trajectories in Europe. In : International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol.9, N°2, 2007, p. 264-283.

LËTZEBUEGER FLÜCHTLINGSROT (2008) : Avis relatif au projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.

MÉMORIAL A N°55, P. 1080-1086, in : Loi du 27 juillet 1993 concernant l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que l'action sociale en faveur des Etrangers.

DOCUMENT PARLEMENTAIRE N°5825 (2007), Luxembourg, in : Projet de loi concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg, 31.12.2007.

DOCUMENT PARLEMENTAIRE N°5802 (2007), Luxembourg, in : Projet de loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration, 20.11.2007

DOCUMENT PARLEMENTAIRE N°5620 (2006), Luxembourg, in : Projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, 26.10.2006

MÉMORIAL A N°59, P. 1088-1090, in : Règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives communales pour étrangers.

MÉMORIAL A N°171, p. 3109-3112, in : Règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux demandeurs de protection internationale.

RÉPONSE DU 1ER AOÛT 2006 À LA QUESTION PARLEMENTAIRE N°1122 DU 16 JUIN 2006 concernant le comité interministériel de coordination de la politique en faveur des étrangers, de Félix Braz.

RÉPONSE DU 27 JUIN 2007 À LA QUESTION PARLEMENTAIRE N°1702 DU 24 AVRIL 2007 concernant la révision du règlement grand-ducal du 5 août 1989 fixant l'organisation et le fonctionnement des commissions consultatives communales pour étrangers de Félix Braz.

RÉPONSE DU 5 MARS 2008 À LA QUESTION PARLEMENTAIRE N°2140 DU 30 NOVEMBRE 2007 concernant le regroupement familial au Luxembourg de Mr Félix Braz.

SCHNAPPER, DOMINIQUE (2007) : Qu'est-ce que l'intégration ?, éd. Gallimard. Coll. folio actuel.

SESOPI-CENTRE INTERCOMMUNAUTAIRE (2007) : Etude sur la composition des commissions communales après les élections communales de 2005. Premiers indicateurs. Luxembourg, 21 avril 2007.

10. Le droit à l'aide

Le projet de loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance

FERNAND SCHINTGEN

10.1 Introduction

Depuis quelques années, aucun changement envisagé n'a causé tellement de réactions et commentaires dans le secteur social que l'actuel projet de loi relatif à l'aide à l'enfance¹.

Dans le présent article, en partant du contexte légal actuel, nous passons en revue les objectifs du projet de loi et les changements envisagés. Nous essayons d'expliquer le changement de paradigme envisagé, par comparaison au système actuel.

En guise de critique, nous allons éclairer les points faibles et les avantages des modifications envisagées.

10.2 Le projet de loi en question

Le Conseil de Gouvernement a approuvé le projet de loi 5754 relatif à l'aide à l'enfance en date du 4 mai 2007.

Ce projet de loi veut donner à l'ensemble du secteur des activités éducatives et socio-familiales une base légale et un cadre organisationnel réglementé.

Aux yeux de ses initiateurs, le projet vise principalement à :

- condamner officiellement toute forme de violence familiale;
- consacrer un droit formel de l'enfant en détresse à bénéficier des aides requises;
- garantir la participation active de l'enfant et de ses parents à l'organisation des aides;
- revaloriser la prévention;
- « déjudiciariser » l'aide sociale au bénéfice des enfants en détresse;
- garantir une collecte de données fiables sur l'enfant en détresse;
- assurer une meilleure coordination aux initiatives d'aide développées par les prestataires divers².

1 <http://www.chd.lu/servlet/DisplayServlet?id=61166&path=/export/exped/sexpdata/Mag/022/625/062214.pdf>.

2 Extrait du rapport du conseil de Gouvernement du 4 mai 2007.

Le projet de loi peut être divisé en trois parties :

1. *Organisation et réglementation de l'aide* à l'enfance par la création d'un nouvel organisme : l'Office national de l'enfance (ONE).

La mission de l'ONE peut se comprendre comme suit :

- formaliser et garantir le droit à l'aide pour chaque enfant ou famille en difficulté ;
- garantir les aides et les appuis nécessaires à la prévention de tout risque ou danger encourus par des enfants ou leurs familles en difficulté ;
- favoriser un développement harmonieux et veiller à l'égalité des chances de tous les enfants et jeunes quelle que soit leur origine ethnique, socio-économique ou culturelle ;
- veiller à la planification et la synchronisation de l'aide aux enfants en détresse;
- informer le public sur les prestations diverses et sur les besoins de l'aide à l'enfance et en garantir le suivi régulier.

Par la création de l'ONE le projet de loi vise la création d'une nouvelle branche dans le domaine de la protection et de l'aide sociale de l'enfance, par une distinction plus claire entre « aide sociale ou socio-éducative » et « protection juridique ».

Ce nouvel organisme serait en quelque sorte la « plaque tournante » dans l'organisation de l'aide sociale à l'enfance au Luxembourg.

2. En ce qui concerne le mode de financement du secteur socio-éducatif, le projet modifie considérablement la forme de la participation financière de l'État.

En effet, le système de la prise en charge des déficits des services et institutions, serait remplacé par le financement des prestations prévues par la loi, dont, p.ex. le placement d'enfants et autres formes d'aides socio-éducatives, psychologiques, ou thérapeutiques.

Ces prestations seraient financées par des forfaits mensuels, journaliers ou horaires dus en fonction des services rendus pour autant qu'ils soient proposés par l'ONE ou ordonnés par les juges des tribunaux de la jeunesse.

Certains services sont exclus des changements prévus et garderaient donc leur mode de financement actuel : internats socio-familiaux, foyers de jour classiques et crèches, maisons relais pour enfants ou foyers scolaires, formation affective, conjugale ou familiale, animation, activités de vacances.

3. Le projet vise à accorder le droit à une aide adéquate à tout enfant et famille en situation de détresse.

Le projet de loi prévoit également de donner un cadre légal au Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance, créé en 1952 par règlement grand-ducal, sans base spécifique au niveau légal.

10.3 Le contexte légal actuel

Deux lois régissent principalement les activités des professions et institutions socio-familiales à l'heure actuelle : la loi dite « ASFT » et la loi relative à la protection de la jeunesse.

La loi « ASFT » du 24 septembre 1998, réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, confère au système actuel son organisation et sa sécurité, tant en ce qui concerne le financement des frais de service (frais courants, frais de personnel) que pour ce qui est des garanties minimales en matière de qualité de service.

La distinction entre agrément et financement permet à l'État d'autoriser certaines activités, sans pour autant en devoir garantir le financement à chaque fois.

Le caractère ouvert du texte de loi permet, au niveau des règlements ministériels son adaptation à des modèles futurs, notamment en ce qui concerne le mode de financement.

Il faut cependant souligner que les normes définies dans les règlements grand-ducaux afférents à la loi ASFT, sont dépassées par la pratique professionnelle actuelle et les aspirations de l'État et des gestionnaires en matière de contrôle de qualité.

La redéfinition des normes et conditions minima prévue dans le projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et ses règlements ministériels, peut permettre l'actualisation de la position de l'État par rapport aux exigences d'évaluation et de contrôle de la qualité de l'accueil et de la guidance socio-éducative des enfants et des familles en difficulté.

La loi du 10 août 1992, relative à la protection de la jeunesse règle les attributions et les procédures d'intervention du tribunal de la jeunesse. L'ensemble des enquêtes sociales, assistances éducatives, interventions et sanctions en matière d'aide et de protection de l'enfance, ordonnées par le juge ou traitées personnellement par lui (sous forme de consultations, d'aides ou de suggestions) se basent essentiellement sur cette loi.

L'étroite collaboration et les échanges réguliers entre les services de la protection de la jeunesse et le secteur social ne peuvent cacher entièrement les déficiences de la législation actuelle.

Le Luxembourg tend encore trop vers un « tout judiciaire » en matière d'aide et de protection de l'enfance. Dans la tradition d'un État protecteur, le juge est obligé de jouer plusieurs rôles. Dans une première phase, il est souvent pédagogue ou conseiller familial, en évitant de recourir à une attitude répressive au début de l'intervention. Cependant, dès que des sanctions, pouvant aller jusqu'au placement, doivent être prises, deux problèmes majeurs risquent d'apparaître :

- Les parents et surtout les enfants comprennent très mal ces différents rôles du juge : le conseiller bienveillant d'un côté et le juge répressif de l'autre.
- Par ses différentes interventions (d'ordre psychologique, social, ...) le juge devient co-acteur dans le réseau encadrant la famille. Ceci rend difficilement perceptible le caractère indépendant et impartial du tribunal, étant donné qu'il intervient dans le cadre de ses propres interventions, conseils et suggestions antérieures.

L'État organisateur – à la place de l'État protecteur – est en train de naître en Europe. Il est bien de suivre ce chemin et de créer les ouvertures permettant de responsabiliser les parents en tant que premiers protecteurs des enfants.

10.4 Le mode de financement : Un changement de paradigme

Les auteurs du projet visent le changement fondamental du mode de participation financière de l'Etat aux coûts des organismes privés qui travaillent dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse.

Le système actuel de financement des institutions ou organismes, par prise en charge des déficits est remplacé par un financement des prestations de service définies et énumérées dans le projet en question.

Les différences majeures entre les deux modes de financement peuvent se résumer comme suit :

Système « conventionné » actuel	Système forfaitaire
Financement « dirigé »	Financement « libéral »
Plus de sécurité ; le coût total n'est pas forcément le problème du gestionnaire	Plus de risques pour le prestataire
Du point de vue structurel, le client n'est pas au milieu des préoccupations	L'importance de la notion de client ou d'utilisateur
Système plus figé, plus lent pour réagir aux réalités du secteur	Prestations définies et financées en fonction des besoins individuels
Relation étroite État – Gestion	Plus de possibilités de développer des projets ; plus de liberté gestionnaire
L'État définit les besoins du secteur	Terrain inconnu ou peu connu pour le gestionnaire au niveau des stratégies de gestion
Prévisibilité des dépenses	Le prestataire définit ses interventions en fonction des besoins du client
Garantie de l'emploi	« Concurrence » entre offres

10.5 Analyse et critique

De manière générale, les changements visés par le projet de loi répondent à plusieurs nécessités évidentes du secteur social :

- Interdiction de la violence;
- Base légale pour le Conseil Supérieur de la Famille et de l'Enfance;
- Le droit de l'utilisateur à une prestation adéquate;
- Valorisation de l'aide volontaire, à côté des interventions judiciaires, par la structuration des procédures :
 - Les différentes phases de l'intervention socio-éducative, à savoir le dépistage, le diagnostic, l'orientation et la prise en charge proprement dite, seront dotées d'un cadre légal et organisateur.

- La mise en place d'une structure administrative, visant une meilleure orientation des enfants et en même temps la coordination entre les services répondent à un besoin évident et constitue un progrès substantiel.
- Changement de paradigme au niveau du financement par la fixation de prix (forfaits) par prestation, en remplacement d'un financement par prise en charge du déficit des services :
 - Par cette modification de la perspective, le législateur place le demandeur de l'aide, à savoir l'enfant et sa famille, au milieu des démarches.
 - Un financement en fonction des diagnostics peut permettre une aide plus adaptée à l'évolution de la problématique constatée.

Un certain nombre de points restent à être clarifiés :

– *En ce qui concerne le financement :*

Les quatorze forfaits prévus (souvent sous forme d'inclusion, d'intersection ou de complémentarité de l'un par rapport à l'autre), dont le classement des enfants placés en catégories d'accueil, peuvent être contradictoires à une aide flexible et adaptable à l'évolution, parfois rapide, d'une situation. Un système plus flexible des taux de prestations sera nécessaire afin de réagir rapidement aux changements dans la prise en charge.

Par la définition de plusieurs niveaux de spécialisation des services d'accueil des enfants placés, le projet de loi reste dans une logique de financement d'institutions, contradictoire à la logique des forfaits par prestation.

Dans un système forfaitaire, les gestionnaires ont besoin d'autonomie dans l'exécution du travail, afin de pouvoir adapter rapidement leurs actions aux changements. Selon les textes actuels, cependant, le pouvoir public, dans l'ancienne logique de l'État protecteur, reste l'acteur principal du système qu'il a créé et qu'il continuera de gérer en donnant peu de libertés créatrices aux prestataires qui risquent d'être confrontés aux contraintes administratives d'un côté et aux risques financiers de l'autre.

La manière selon laquelle les taux seront adaptés à l'évolution effective des carrières et de l'ancienneté du personnel, aux accords salariaux, etc., n'est pas claire. Aucun organe de négociation des forfaits et de leur adaptation à l'évolution des coûts, n'est prévu dans le texte.

– *En ce qui concerne l'ONE :*

Les missions et rôles de l'ONE par rapport au Ministère de la Famille d'un côté et par rapport aux gestionnaires du secteur de l'autre, ne sont pas suffisamment éclairés dans le projet de loi, de même que l'implication et les attributions de la commission consultative.

La centralisation de l'ensemble des compétences-clés au sein d'un seul organisme, ne renforce pas nécessairement les droits de l'utilisateur. Une administration, responsable du diagnostic, de l'évaluation, de l'orientation, du financement et du suivi des dossiers risque d'alourdir et de compliquer une mise en réseau plus que de la favoriser.

La dépendance de l'ONE, fonctionnant sous l'autorité du Ministère de la Famille et de l'Intégration, est d'une certaine manière contradictoire à un droit inconditionnel à l'aide :

Nous sommes persuadés, en effet, que le droit de l'enfant à une aide adéquate par rapport aux problèmes et besoins constatés, doit devancer toute réflexion sur l'hierarchie administrative ou sur le financement de cette aide.

10.6 Conclusion³

En guise de conclusion, la Confédération Caritas Luxembourg se rallie aux objectifs affichés par les auteurs du projet de loi et à la volonté du Gouvernement de donner une nouvelle impulsion à la prise en charge d'enfants et de familles confrontées à des difficultés diverses. Ce secteur composé d'une multitude d'associations éparpillées et diversifiées et de services prestataires actifs dans ce domaine depuis de longues années, et le Ministère de la Famille avec ses multiples missions actuelles de financeur, d'organisateur, de contrôleur, et aussi de prestataire à certains égards, ont probablement besoin de donner une nouvelle base structurelle et structurée pour dynamiser leur action et pour coordonner leurs relations. C'est aussi pour cette raison que différentes associations membres de la Confédération Caritas se sont déclarées prêtes à réaliser des projets pilotes anticipant sous certains aspects les dispositions prévues dans le projet de loi.

Néanmoins faut-il constater que le dispositif actuellement proposé est au moins incomplet voire même incohérent. L'introduction d'un organe central tel que l'ONE et un changement de paradigme vers un financement forfaitaire requièrent plus de structuration des mécanismes nécessaires au fonctionnement de ces dispositifs. L'exemple de l'assurance dépendance montre qu'une formalisation claire et précise des missions des différents acteurs impliqués dans un nouveau dispositif de fonctionnement, que des mécanismes ajustés pour traiter des différentes questions d'ordre financier, pédagogique, juridique et organisationnel ne peuvent qu'être bénéfiques pour l'acceptabilité du dispositif et pour la gestion de problèmes ou de conflits.

L'introduction d'un financement forfaitaire peut trouver un accueil favorable s'il vise des gains d'efficacité, un meilleur ciblage des activités, une meilleure coordination et une dynamisation de l'offre. Mais ce changement ne peut pas entraîner en soi une réduction des coûts globaux sans mettre en question des standards de qualité ou de réduire le volume des prestations. Car le besoin supplémentaire d'administration et de direction pédagogique

3 Voir Avis de la Confédération Caritas Luxembourg asbl concernant le Projet de loi N° 5754 relative à l'aide à l'enfance du 25 octobre 2007.

et organisationnelle et cette dynamisation conceptuelle ont un prix qui ne va pas être compensé par certaines marges et certains gains d'efficacité. S'il y a une nécessité de mieux cibler l'utilisation des deniers publics, alors il est d'abord nécessaire d'établir un plan national répondant aux besoins identifiés et une politique cohérente de fonctionnement des structures.

11. La réforme de l'aide sociale et des offices sociaux

ROBERT URBÉ

11.1 La situation existante et le projet de loi 5830 organisant l'aide sociale

L'aide sociale au Luxembourg est régie par l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846, N° 2442 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance, Mémorial 1846 Nr.71, pages 694-713 et la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, Mémorial 1897 N° 31, pages 401-415.

Le projet de loi 5830 organisant l'aide sociale a pour mérite non seulement de remplacer cette législation obsolète par une législation plus moderne, mais aussi d'introduire un droit à l'aide sociale dans son article 1.

L'article 2 énonce comme objectif que l'aide sociale vise à assurer à titre subsidiaire à ceux dans le besoin les biens de première nécessité. Tandis que l'article 3 décrit l'aide et l'article 4 les ayants droit, les articles 5 à 27 définissent l'office social, ses missions, le personnel et le secret professionnel, ses ressources et la procédure. L'article 28 décrit le secours humanitaire et les articles 29 à 31 la fourniture minimale d'énergie domestique et d'eau. Les articles 32 à 34 enfin énoncent des dispositions complémentaires et les articles 35 à 38 des dispositions transitoires, abrogatoires et finales.

11.2 Evaluation de quelques éléments du projet de loi

11.2.1 La notion de « dignité humaine »

L'article 1 définit le droit à l'aide sociale comme être « destiné à permettre à l'ayant droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ». De telles allusions à la dignité humaine se trouvent normalement dans des constitutions, chartes sociales ou encore dans la déclaration universelle des droits de l'homme, donc dans des textes plutôt généraux et de principe, tandis que dans un texte de loi il convient de préciser les concepts sous-jacents. Dans cet ordre d'idées nous proposons de remplacer les références à la « dignité humaine » par la notion de « mener une vie décente ».

Ensuite reste à voir ce que comporte cette notion et comment elle sera mise en pratique par les différents offices sociaux.

D'une part on devrait convenir que les aides à octroyer devront être telles à ne pas laisser l'ayant droit en-dessous de ce que chacun serait d'accord à considérer comme minimum vital. Mais la « vie décente » va appeler à plus que le stricte minimum. Ainsi le projet de loi énumère dans son article 2 les « biens de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité, l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie électrique », sans parler de la participation à la vie civile et culturelle ! Qu'en sera-t-il des cotisations et autres dépenses pour les loisirs des enfants, des billets d'entrée aux manifestations culturelles¹, des excursions scolaires, des fêtes de quartier, etc. ?

D'autre part on devra veiller à ce que le contenu du règlement grand-ducal, la professionnalisation, l'obligation de produire un rapport annuel, la possibilité de recours devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales² mèneront à une vue commune des différents offices sociaux afin de garantir à travers le pays non un traitement égal, mais un traitement juste tenant compte des situations différentes.

11.2.2 La question de la responsabilité

L'ancienne législation (cf. Art.1 Loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, Mémorial 1897 N° 31, page 401 et circulaire du 29 décembre 1846 accompagnant la publication de l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846, N° 2442 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance, Mémorial 1846 Nr.71, pages 677-678) a conféré au bourgmestre et à l'administration communale la responsabilité de pourvoir aux besoins des personnes en nécessité sur le territoire de la commune. Une telle obligation et une telle responsabilité politique font défaut dans la nouvelle législation ; elle est remplacée par un droit à l'aide sociale, mais dont il n'est pas clair, à qui ce droit est opposable et s'il s'agit d'un droit positif pouvant être poursuivi en justice.

Une toute autre question ayant trait à la question de la responsabilité : l'article 24 instituant une double tutelle de l'office social (« Les offices sont placés sous la tutelle du Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions pour les aspects touchant au droit à l'aide, aux objectifs et à la nature de l'aide, ainsi qu'à la participation de l'État aux frais des

- 1 Il serait temps de réfléchir par exemple à l'introduction d'une carte spéciale donnant droit à l'entrée gratuite à des manifestations culturelles, expositions etc. pour une certaine frange de la population – allant bien au-delà des ayants droits à l'aide sociale – afin de leur permettre l'accès à la culture.
- 2 Reste encore à savoir qu'est-ce qui sera mis en route pour éviter une situation de détresse pendant que le recours court, étant donné qu'une décision peut advenir seulement après plusieurs mois et que la situation de l'ayant droit peut être une situation d'urgence. Prévoira-t-on une procédure en référé ?

offices. Ils sont placés sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier. »), il faut se demander quelle sera l'articulation entre ces deux tutelles et les attributions du conseil communal, resp. du collège des bourgmestre et échevins qui selon l'article 20 sont habilités à assister aux réunions du conseil d'administration de l'office.

11.2.3 Les ayants droit

Sont exclues du droit à l'aide sociale les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à leurs besoins. Or il arrive dans la pratique que ce ou ces tiers ne peuvent plus subvenir à ces besoins (décès, divorce, déménagement, perte d'emploi,...). Qu'en est-il alors des personnes qui avaient été couvertes par cet engagement, surtout s'il s'agit de mineurs?³ Il faudrait prévoir à cet effet une clause spéciale pour des cas de nécessité impérieuse.

Comme la possibilité d'une aide humanitaire selon l'article 28 ne peut être que de « courte durée », y sont exclus entre autre les déboutés du droit d'asile. De notre avis le fait que ces personnes se trouvent sur le territoire national, même s'ils n'y séjournent pas en conformité avec la législation en vigueur, est preuve que l'État n'a pas réussi à les faire rapatrier, donc il lui incombe une certaine responsabilité. Les personnes en question se trouvant sur le territoire d'une commune précise, ce sont les responsables politiques de cette commune qui sont confrontés à la question humanitaire, de porter secours à ces personnes ou non, surtout quand la famille comprend des enfants. Il serait irresponsable de la part de l'État de ne pas vouloir aider ces personnes, et il serait même cynique de vouloir les contraindre à quitter le pays en ne leur donnant plus d'aide matérielle. L'État devrait dans ces cas rembourser aux communes les dépenses effectuées à cet effet selon les mêmes procédures que pour l'aide humanitaire de courte durée, s'il ne confère pas à ces personnes un statut – temporaire – qui permettra de subvenir à leurs besoins.

11.2.4 Le personnel de l'office social

Pendant que l'article 19 stipule qu'un office social « doit s'assurer la collaboration d'au moins un assistant social ou assistant d'hygiène sociale à plein temps », l'article 23 limite la participation de l'État dans les frais de personnel de l'office à la condition qu'il ne dépasse pas une quote-part de 1/10.000 habitants (dans une version antérieure était encore prévu une quote-part de 1/10.000 habitants pour le personnel social et de 0,5/10.000 habitants pour le personnel administratif). Au vu des missions complexes de l'office social et respectant le souci de disposer d'une équipe multidisciplinaire (assistant social ou assistant d'hygiène sociale, éducateur, pédagogue, psychologue, infirmier psychiatrique,...), il s'impose de

3 De tels cas se sont produits et les autorités n'y étaient pas préparées, il ne s'agit ici nullement de cas fantaisistes.

prévoir un personnel minimum pour chaque office de trois unités à temps plein pour le personnel social et d'une unité à temps plein pour le personnel administratif ; peuvent s'y ajouter le cas échéant des postes supplémentaires en vertu du nombre d'habitants couverts par l'office.

11.2.5 La prise de décision

Selon l'article 10 (2) il appartient au conseil d'administration de statuer sur les demandes et l'article 18 prévoit cependant des décisions d'urgence à notifier au conseil d'administration lors de sa prochaine réunion. Il serait mieux de faire de cette exception plutôt la règle.

Prenant en compte que les demandes d'aide sociale sont généralement introduites dans une situation d'urgence, il s'avère plus opportun de conférer au conseil d'administration la tâche de déterminer les grandes lignes de telles aides dans des règlements et de laisser au personnel social les décisions dans les cas concrets, ce qui éviterait aussi une politisation des demandes individuelles tout en conservant la responsabilité politique pour la manière dont sont aidés les requérants au conseil d'administration.

11.2.6 La fourniture minimale d'énergie domestique

L'article 29 énumère les raisons d'une telle fourniture minimale d'énergie domestique : le chauffage, la préparation de repas et l'éclairage du logement. Il est absolument indispensable d'ajouter ici le besoin de se laver à l'eau chaude (et de laver ses vêtements), ceci surtout dans le cas où le ménage comprend des enfants et/ou des malades. L'autre possibilité serait de faire précéder ladite énumération de causes pour la fourniture minimale d'un « notamment ».

11.3 Eléments supplémentaires à prendre en considération

L'élément le plus important à traiter est sûrement celui d'un traitement non égal mais juste et équitable des ayants droit par les différents offices sociaux. A cet égard le texte du projet de loi reste plutôt muet ; si les règlements grand-ducaux en diront plus est difficile à entrevoir pour le moment. Des formulaires prescrits, de même qu'une prescription de la structure des rapports annuels pourraient avoir un effet bénéfique dans ce sens. Ensuite la tutelle du Ministère de la Famille et de l'Intégration devra avoir surtout comme but de prévenir un traitement quelconque et aléatoire des ayants droit. Enfin les recours prévus devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales peuvent mener par la voie de la juridiction à une uniformisation des décisions. Cependant nous pensons que travailler en réseau, participer à des stages de formation réguliers ainsi qu'y élaborer des critères communs pourraient être autant de moyens supplémentaires à mettre en pratique.

D'ailleurs « travail en réseau » : le projet de loi fait nulle part allusion aux réseaux existants de la Croix Rouge Luxembourgeoise ainsi que de la Ligue de Prévention et d'Action

médico-sociales et d'une collaboration entre ces réseaux et les offices sociaux. Il n'est fait d'ailleurs tout aussi peu allusion à une collaboration avec d'autres acteurs sociaux, d'autres prestataires de services sociaux actifs sur le terrain de la ou des communes couvertes par l'office social.

Et le projet de loi laisse tout aussi peu entrevoir de quelle façon il tient compte du fait que certains offices sociaux gèrent eux-mêmes des services sociaux et emploient à cet effet du personnel supplémentaire. Serait-ce parce que l'aide sociale visée par le projet de loi se comprend surtout comme faisant momentanément face à des besoins urgents et de première nécessité et perd totalement de vue qu'en pratique l'on a souvent à faire à des cas « chroniques », voire à des situations où une aide sociale doit être octroyée pendant un laps de temps plus ou moins long et ne revêt dès lors plus le caractère de passager et de première nécessité: il faut adopter une perspective plus ample.

En guise de conclusion⁴, l'on peut donc avancer que le présent projet de loi organisant l'aide sociale s'avère être une très bonne base pour lancer le processus législatif. Certaines problématiques doivent encore être résolues : reformuler la notion de « dignité humaine » et définir ce qu'on entend par « vie décente », préciser la responsabilité politique, réduire les exclus du droit à une aide sociale, augmenter la dotation en personnel multidisciplinaire, revoir les règles de décision et élargir la fourniture minimale d'énergie domestique.

Enfin se pose la question si l'on ne saisit pas l'occasion et ne définit pas par cette même loi la procédure menant à la mise en déconfiture ou ce qu'on appelle communément la « faillite personnelle » (la déclaration officielle de l'impossibilité définitive de subvenir à ses devoirs de paiement), qu'il faut alors le faire par le biais d'une autre loi, traitant de questions de surendettement. Mais celle-ci ne devrait pas se faire attendre trop longtemps, car cet instrument fait cruellement défaut au Luxembourg alors qu'il existe bel et bien dans d'autres pays.

4 Voir aussi chapitre 6 pour ce qui est de la collecte de données sociales, de la fonction du guichet unique ainsi que de la planification en relation avec l'activité de prévention.

12. L'histoire des soins palliatifs, une réponse à la vie

PIERRETTE BIVER, NICOLE WEIS ET ALAIN KOCH

12.1 Introduction

En 1842, Jeanne Garnier fonde à Lyon, « Les Œuvres des Dames du Calvaire » pour accueillir les malades dits incurables dans des « hospices » dédiés aux mourants. Parallèlement, les « Oblates de l'Eucharistie » créent des maisons médicales accueillant des malades souffrant d'un cancer évolué. En 1879, les sœurs irlandaises de la Charité ouvrent à Dublin l'hospice Notre Dame. En 1905, le même ordre religieux ouvre à Londres l'hospice Saint Joseph.

En 1967, Cicely Saunders ouvre à Londres l'hospice St Christopher, qui reste aujourd'hui le lieu de référence dans le domaine. Dans ce petit hôpital qui accueille des cancéreux en phase terminale, elle met au point des protocoles antalgiques, étudie et fait connaître le maniement des morphiniques par voie orale. Elle identifie puis développe les concepts de souffrance totale et d'équipe interdisciplinaire dans laquelle les professionnels de la santé, les bénévoles, les agents du culte collaborent auprès du patient et de ses proches. Elle développe le soutien psychologique non seulement des malades, mais aussi des soignants confrontés quotidiennement à des situations dramatiques.

Pour Cicely Saunders, la médecine palliative n'est pas une médecine minimale faite de bonne volonté et d'abstention, mais une médecine réalisée par des professionnels compétents : "à ce stade de la maladie, une analyse des antécédents médicaux, une définition précise des symptômes actuels, un examen complet et bien mené, des examens complémentaires appropriés restent indispensables. Il ne s'agit plus comme avant de diagnostiquer la nature de la maladie, mais plutôt de trouver l'origine des symptômes d'un mal désormais incurable... La souffrance terminale doit être abordée comme une maladie en soi, susceptible de répondre à un traitement rationnel."

A partir des années 1980 au Luxembourg et en France, se développent divers mouvements associatifs en faveur des soins palliatifs. Au Luxembourg des bénévoles de la Croix Rouge et de la Caritas s'occupent et accompagnent des personnes en fin de vie.

En France, le 26 août 1986 : la „circulaire relative à l'organisation des soins et à l'accompagnement des malades en phase terminale“, appelée „Circulaire Laroque“ est

publiée. Ce travail demeure aujourd'hui un texte de référence. Il a officialisé et promu considérablement le concept des soins palliatifs en France.

A la même époque, au Centre Hospitalier Emile Mayrisch (Hôpital de la Ville d'Esch-sur-Alzette), le Dr Bernard Thill initie des groupes de discussion sur des projets de soins palliatifs.

A la suite de ces initiatives, l'« Association luxembourgeoise de soins palliatifs et d'accompagnement de personnes en fin de vie et en deuil » Omega 90 a été créée en 1990 par la Croix Rouge, la Caritas et l'AMIPERAS.

Quatre années plus tard, en 1994, la Commission Nationale d'Ethique est constituée.

Dans la même année, la première unité de soins palliatifs ouvre ses portes à l'Hôpital de la Ville d'Esch-sur-Alzette. Il s'agit d'un projet pilote de 5 lits.

C'est en 1998 que les soins palliatifs font leur entrée dans la législation luxembourgeoise dans le cadre :

- du règlement grand-ducal (du 21 janvier 1998) portant sur l'exercice de la profession d'infirmier,
- de la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, nommant explicitement les soins palliatifs comme une des missions de l'hôpital, en spécifiant, dans le chapitre relatif aux droits des patients,
 - l'obligation d'apaiser, notamment en cas d'affection incurable et terminale, les souffrances physiques et morales du patient,
 - l'obligation d'éviter tout acharnement thérapeutique sans espoir,
 - l'obligation de maintenir pour autant que possible la qualité de la survie du mourant et de permettre son accompagnement par un proche dans des conditions respectant sa dignité.

En mars 1998 l'hôpital St. Louis démarre un projet pilote d'antenne mobile. Les patients de l'unité de soins palliatifs sont pris en charge par le personnel hospitalier durant leur hospitalisation et à domicile.

Devant un nombre croissant de personnes en fin de vie voulant mourir à domicile, entourés de leurs proches, le conseil d'administration de la fondation « Hëllef Doheem » décide, en 2000 de créer l'«Équipe de Soins Spécialisés à Domicile (ESSAD)» dont un des buts est d'être spécialisée en soins palliatifs et dans l'accompagnement en fin de vie à domicile.

En novembre 2001, la Fédération Luxembourgeoise Contre le Cancer, la fondation « Hëllef Doheem » et l'a.s.b.l. « Doheem Versuergt » rejoignent le Conseil d'Administration de Omega 90.

En octobre 2003, le plan hospitalier prévoit l'ouverture d'une unité de soins palliatifs dans tous les grands hôpitaux luxembourgeois.

En février 2004, un projet de loi sur les soins palliatifs est déposé à la Chambre des Députés, mais n'est pas voté.

Fin 2004, est créé un groupe de travail regroupant les professionnels de la santé travaillant au sein des unités et des services hospitaliers luxembourgeois spécialisés en soins palliatifs (FLESP).

En novembre 2005, le Ministère de la Famille et de l'Intégration signe une convention avec Omega 90 pour la construction d'un hospice de 15 lits.

Depuis mai 2006 existe une convention entre l'unité de soins palliatifs du CHEM et les réseaux d'aide et de soins « Hëllef Doheem » et HELP concernant la continuité des soins palliatifs entre l'hôpital et le domicile.

En juin 2006, un projet de loi sur les soins palliatifs, la directive anticipée et le congé d'accompagnement est déposé à la Chambre des Députés.

En juin 2007 la première pierre du Centre d'Accueil pour Personnes en fin de vie (Haus Omega) à Luxembourg-Hamm est posée.

Dès lors au Luxembourg les soins palliatifs sont prestés à domicile ou en institution, ils s'adressent au malade en tant que personne, à sa famille et à ses proches. En date du 19 février 2008, lors du premier vote, le projet de loi 5584 relatif aux soins palliatifs, à la directive anticipée et à l'accompagnement en fin de vie fut accepté à l'unanimité de la Chambre des Députés. Le but de ce projet de loi, déposé le 7 juin 2006 par le Gouvernement est de proposer une amélioration de la qualité de la fin de vie des malades atteints d'une pathologie incurable. La généralisation de la culture palliative au Luxembourg est donc un grand pas en avant vers un accompagnement humain et digne de la personne, de sa famille et de ses proches.

La Chambre des Députés a également émis un premier vote le 19 février sur la proposition de loi 4909, dite Err-Huss sur le droit de mourir en dignité. La proposition de loi 4909 en question prévoit, sous le bénéfice du respect d'un certain nombre de conditions, l'autodétermination de la personne en fin de vie dans le contexte d'une aide active de suicide, voire d'un acte d'euthanasie.

12.2 L'expérience des soins palliatifs à domicile

12.2.1 La définition des soins palliatifs

Il nous semble important que la définition des soins palliatifs comprenne différents éléments de la définition de la société française d'accompagnement en soins palliatifs. Cette définition relève tous les points importants de la prise en charge palliative:

- Les soins palliatifs sont des soins actifs dans une approche globale de la personne atteinte d'une maladie grave évolutive ou terminale.

- Leur objectif est de soulager les douleurs physiques ainsi que les autres symptômes et de prendre en compte la souffrance psychologique, sociale et spirituelle.
- Les soins palliatifs et l'accompagnement sont des soins interdisciplinaires.
- Ils s'adressent au malade en tant que personne, à sa famille et à ses proches, à domicile ou en institution.
- La formation et le soutien des soignants font partie de cette démarche.

12.2.2 Le démarrage du projet des soins palliatifs à domicile

L'augmentation de situations palliatives et le souhait des personnes de rester à domicile jusqu'à la fin, a fait émerger fin 2000 le projet « accompagnement en fin de vie et soins palliatifs à domicile » au sein de la fondation « Hëllef Doheem ». L'objectif général du projet était d'organiser et d'offrir par le biais d'une équipe interdisciplinaire, les aides et les soins permettant aux personnes en fin de vie et/ou en phase palliative de mourir en dignité dans leur milieu habituel. Tenant compte des souhaits des professionnels de « Hëllef Doheem » d'accompagner leur client jusqu'à la fin, et des besoins de la personne en phase palliative, il s'agissait de se donner les moyens pour prendre en charge la « douleur totale¹» avec les autres symptômes pénibles et de développer une culture palliative à domicile. La prise en charge de l'entourage de la personne en phase palliative, avant et après le décès fut également peaufinée. Parmi les défis principaux figuraient la sécurisation de la personne en phase palliative avec son entourage ainsi que l'encadrement, la formation et le soutien de tous les soignants intervenants à domicile. Un élément essentiel de la prise en charge globale en soins palliatifs de la personne et de son entourage était d'assurer les interventions 24 heures par jour et 7 jours par semaine.

Le projet visait des personnes en phase préterminale ou terminale ne recevant plus de traitements curatifs. Dans un premier temps, il a été convenu de limiter la prise en charge à des personnes adultes et aux personnes âgées. Néanmoins, au cours des années, la demande des hôpitaux et des familles de traiter les enfants ou des adolescents en phase palliative à domicile est devenue de plus en plus importante. Les soins palliatifs à domicile s'adressent bien entendu à toutes les classes d'âge. De ce fait, la prise en charge palliative à domicile de l'enfant et de sa famille reste un domaine à développer pour les années à venir.

12.2.3 La mise en place d'une équipe des Soins Spécialisés à Domicile

La fondation « Hëllef Doheem » a pris le choix d'assurer la proximité des services ainsi que la continuité des soins à niveau national via ses 25 centres d'aide et de soin. De

1 Douleur totale : Cecily Saunders a qualifié de „total pain“ les multiples composants de la douleur chronique: physiques, psychologiques, spirituelles et sociales. La douleur chronique est en elle-même une maladie pour certains. La prévision de sa continuité conduit à l'anxiété, à la dépression et à l'insomnie qui, en retour, accentuent les composantes physiques de la douleur.

façon complémentaire, la disponibilité et les compétences spécifiques en soins palliatifs sont fournis par une équipe de soins spécialisés à domicile. Alors que les professionnels des Centres d'aide et de soins interviennent en première ligne, les membres de l'équipe spécialisée peuvent intervenir à deux niveaux:

- directement en première ligne auprès de la personne en phase palliative et de son entourage pour garantir les soins spécifiques,
- en deuxième ligne, en tant que conseiller et/ou formateur des soignants des centres d'aide et de soins.

Après 5 ans d'expérience nous pouvons tirer la conclusion que la mise en place d'une équipe de Soins Spécialisés à Domicile nous a permis de:

- prendre en charge efficacement et de façon continue la douleur et les symptômes pénibles,
- assurer les interventions 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7,
- disposer du savoir-faire spécifique et des connaissances par une formation intensive et permanente,
- posséder l'expertise en matière de prise en charge par le fait de soigner exclusivement des personnes en phase palliative et de profiter de ces compétences spécifiques à domicile,
- assurer le soutien psychosocial et l'accompagnement de l'entourage.
- garantir la disponibilité et la flexibilité en temps nécessaire auprès de la personne en phase palliative,
- assurer la présence au sein des hôpitaux et auprès des médecins traitants,
- disposer de « multiplicateurs » auprès de toute l'équipe interdisciplinaire et de garantir un encadrement de qualité auprès du personnel des Centres d'aide et de soins du réseau « Hëllef Doheem ».

12.2.4 Formation

En considération des compétences requises en soins palliatifs, la fondation « Hëllef Doheem » a appliqué un plan de formation aux professionnels à différents niveaux du réseau :

- La formation et la sensibilisation du personnel en général (29.112 heures).
- La formation spécifique pour l'équipe de soins spécialisés à domicile (834 heures/collaborateur).
- La formation sur la directive anticipée.
- L'encadrement médico-thérapeutique par des médecins spécialisés en soins palliatifs.
- L'encadrement des soignants par une équipe médico-psycho-sociale.
- Des séances de supervision par Omega 90 a.s.b.l.
- Des stages pratiques de l'équipe de soins spécialisés dans les différentes unités de soins palliatifs au milieu hospitalier.

- La formation d'une équipe de modérateurs d'une démarche d'aide dans des situations éthiques difficiles, en collaboration avec l'Haute École Robert Schumann de Libramont (80 heures/collaborateur).

12.2.5 Quelques chiffres clés

Par le développement des différents services de la fondation « Hëllef Doheem », 3.718 personnes ont pu mourir à domicile de 2001 à 2007.

20,5 %, c'est-à-dire 762 de ces personnes, ont bénéficié de soins palliatifs à domicile.

La durée moyenne de la prise en charge d'une personne profitant de soins palliatifs est de 26 jours. En 2007 67,5 % des personnes bénéficiaient d'une prise en charge inférieure à 31 jours. 19,4 % ont profité par contre d'une prise en charge supérieure à 60 jours.

60 % des personnes en phase palliative prises en charge à domicile entre 2001 et 2007 souffraient d'un cancer.

De 2004 à 2006, 45 % des personnes en phase palliative étaient en provenance directe du domicile, 55 % des clients venaient d'un hôpital luxembourgeois ou étranger. Quant à l'âge des personnes ayant bénéficié d'une prise en charge palliative, la majorité se situe entre 50 et 85 ans. L'âge moyen est de 67 ans.

Les expériences des dernières années nous ont permis de développer une culture palliative au sein de la fondation « Hëllef Doheem » et d'offrir des soins palliatifs de qualité dans une visée interdisciplinaire. Les soins étaient offerts 24 heures sur 24 en intégrant tous les acteurs concernés.

12.3 Le projet de loi relatif aux soins palliatifs, à la directive anticipée et à l'accompagnement en fin de vie.

Depuis la déposition du projet de loi en 2004, le Conseil d'État ainsi que tous les groupements de professionnels de la santé ont déposé leur avis sur le projet de loi et l'ont complété par des avis complémentaires. Le projet de fut adopté par la Chambre des Députés en sa séance publique du 19 février 2008. Voici les éléments primordiaux :

Chapitre Ier – Du droit aux soins palliatifs

Art. 1. Enoncé du droit aux soins palliatifs et définition

Toute personne en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, a droit à des soins palliatifs.

Les soins palliatifs sont des soins actifs, continus et coordonnés, pratiqués par une équipe pluridisciplinaire dans le respect de la dignité de la personne soignée. Ils visent à couvrir l'ensemble des besoins physiques, psychiques et spirituels de la personne soignée et à soutenir son entourage. Ils comportent le traitement de la douleur et de la souffrance psychique.

Les soins palliatifs sont assurés à l'hôpital, dans un établissement conventionné suivant les lois sur l'assurance maladie et l'assurance dépendance ou à domicile.

La délivrance des fournitures et des actes et services par les différentes catégories de prestataires intervenant auprès de la personne soignée est consignée dans un carnet de soins dont la forme et le contenu sont déterminés par règlement grand-ducal, les avis des groupements représentatifs des prestataires ayant été demandés.

L'État assure la formation adéquate du personnel médical et soignant.

Art. 2. Refus de l'obstination déraisonnable

Dépénalisation pour le médecin s'il refuse ou s'abstient de mettre en œuvre, en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, des examens et traitements inappropriés par rapport à l'état de la personne en vie et qui, selon les connaissances médicales du moment, n'apporteraient à la personne en fin de vie ni soulagement, ni amélioration de son état, ni espoir de guérison. Le médecin est dans l'obligation de prodiguer à la personne en fin de vie des soins palliatifs ou de les initier.

Art. 3. Effet secondaire du traitement de la douleur

Si le médecin constate qu'il ne peut efficacement soulager la souffrance d'une personne en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause, qu'en lui appliquant un traitement qui peut avoir pour effet secondaire d'avancer sa fin de vie, il doit l'en informer et recueillir son consentement.

Chapitre II – De la volonté de la personne en fin de vie et de la directive anticipée

Art. 4. De la volonté du malade

Si la personne en fin de vie n'est pas en mesure d'exprimer sa volonté relative à sa fin de vie, dont les conditions, la limitation et l'arrêt de traitement, y compris le traitement de la douleur, le médecin cherche à établir sa volonté présumée. Dans ce cadre, le médecin fait appel à la personne de confiance désignée. Il peut faire appel à toute autre personne susceptible de connaître la volonté de la personne en fin de vie.

Art. 5. Contenu et forme de la directive anticipée

Toute personne peut exprimer dans un document dit « directive anticipée » ses souhaits relatifs à sa fin de vie, dont les aux conditions, la limitation et l'arrêt du traitement, y compris le traitement de la douleur, ainsi que l'accompagnement psychologique et spirituel, pour le cas où elle se trouverait en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause, et ne serait plus en mesure de manifester sa volonté.

La directive anticipée peut contenir la désignation d'une personne de confiance. La directive anticipée peut être amendée et annulée à tout moment par son auteur. Elle doit être consignée par écrit.

Art. 6. Effet de la directive anticipée

Le médecin traitant doit prendre en compte la directive anticipée. Le médecin évalue si les prévisions de la directive correspondent à la situation envisagée par la personne en fin de vie. Si le médecin se départ du contenu, il en indique les raisons au dossier médical de la personne en fin de vie et en informe la personne de confiance ou, à défaut, la famille. Si la directive anticipée est contraire aux convictions du médecin traitant, ce dernier, en concertation avec la personne de confiance ou la famille, doit dans les 24 heures transférer le patient à un confrère disposé à la prendre en compte.

Art. 7. Accès à la directive anticipée

L'accès à la directive anticipée est ouvert, à sa demande, à tout médecin en charge d'une personne en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause. L'auteur peut la remettre lui-même, à l'occasion d'une hospitalisation au personnel médical ou soignant. Il peut également, à tout moment, la remettre à son médecin traitant. Si la directive anticipée a été remise à un autre dépositaire par la personne en fin de vie et que celui-ci prend connaissance de l'état avancé ou terminal d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause, chez son auteur, il la remet au personnel médical en charge de la personne en fin de vie. Dans tous les cas, la directive anticipée est jointe au dossier médical ou, suivant le cas, de soins.

Art. 8. Règlement d'exécution

Un règlement grand-ducal peut prévoir la mise en place d'un enregistrement centralisé des directives anticipées. Il détermine la procédure selon laquelle est assuré l'enregistrement ainsi que les modalités d'accès au registre central.

Chapitre III – Du congé pour l'accompagnement des personnes en fin de vie

Art. 9. Le code de travail est complété par le dispositif suivant (extraits) :

Art. L.234-65. Le congé spécial pour l'accompagnement d'une personne en fin de vie peut être demandé par tout travailleur salarié dont un parent au premier degré en ligne directe ascendante ou descendante ou au second degré en ligne collatérale, le conjoint ou le partenaire souffre d'une maladie grave en phase terminale.

Art L.234-66. La durée du congé d'accompagnement ne peut pas dépasser cinq jours ouvrables par cas et par an. Le congé d'accompagnement peut être fractionné ou pris à temps partiel. Le congé d'accompagnement prend fin à la date du décès de la personne en fin de vie.

Art L.234-67. Le congé d'accompagnement ne peut être attribué qu'à un seul parent du malade sur une même période. Toutefois, si pendant cette période deux ou plusieurs membres de la famille se partagent l'accompagnement du malade, ils peuvent bénéficier chacun d'un congé d'accompagnement à temps partiel, sans que la durée totale des congés alloués ne puisse dépasser quarante heures.

Art L.234-68. L'absence du bénéficiaire du congé d'accompagnement est justifiée moyennant un certificat médical attestant la maladie grave en phase terminale de la personne en fin de vie et la nécessité de la présence continue du bénéficiaire du congé. et la durée prévisible du congé.

L'employeur doit en être averti au plus tard le premier jour de l'absence du travailleur.

Art L.234-69. La période du congé d'accompagnement est assimilée à une période d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident. Pendant cette durée, les dispositions légales en matière de sécurité sociale et de protection au travail restent applicables aux bénéficiaires.

Art L.234-70. Toute contestation relative au congé d'accompagnement survenue dans le cadre de l'exécution d'un contrat de travail ou d'apprentissage entre un employeur, d'une part, et un salarié, d'autre part, est de la compétence des juridictions de travail.

Chapitre IV – Dispositions modificatives et finales

Les modifications portées aux différentes lois et codes :

Art. 10. Code des assurances sociales.

Art. 11. La loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Art. 12. La loi fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

12.4 Les éléments importants à mettre en place par rapport aux soins palliatifs à domicile

La médecine et les soins palliatifs exigent non seulement le soulagement des symptômes les plus gênants tels que la douleur, les difficultés respiratoires et l'angoisse, mais également la réflexion à la portée éthique, des décisions qu'elle prend. Suite à cela, l'établissement d'une relation de confiance avec la personne soignée favorisant sa participation aux décisions qui la concernent, reste plus que jamais d'actualité. Le droit et l'obligation d'une information la plus claire et la plus complète de la personne palliative sont une vraie motivation pour approfondir les repères éthiques nécessaires. Le droit aux soins palliatifs ainsi que le droit de mourir en dignité ne peuvent finalement se faire que dans le respect de la loi morale, respect basé sur le libre choix de la personne et sur son droit de pouvoir exprimer à tout moment son consentement libre et éclairé, vis-à-vis de toute forme de traitement.

Les expériences des dernières années ont montré qu'il faut éviter l'hierarchisation entre le secteur hospitalier et les réseaux d'aides et de soins pour la prise en charge palliative de la personne. Il est important que les 2 secteurs se voient comme partenaires, avec l'objectif primordial d'assurer la continuité et la qualité des soins.

De ce fait il faut assurer une coordination efficace et la concertation permanente de tous les acteurs, peu importe le milieu de vie de la personne. Ces éléments soulignent la

large complémentarité de tous les acteurs impliqués dans la démarche. La responsabilité de la coordination incombe donc à l'intervenant principal, c'est-à-dire :

- à l'hôpital si la personne est hospitalisée,
- au réseau d'aides et de soins si la personne est à domicile,
- à la maison de soins, si la personne a choisi l'institution comme milieu de vie.

Quel que soit le milieu de vie choisi par la personne, les soins palliatifs doivent être identiques pour tous. Les facteurs qui nous semblent primordiaux sont d'une part, l'accessibilité à tous, quels que soient l'âge ou la situation de la personne susceptible d'en bénéficier; et d'autre part, la qualité et la quantité des soins prodigués. Dans le même contexte, faisant suite à la recommandation de la Commission européenne qui demande l'introduction des nouvelles technologies de communication et de la technologie dans le secteur de la santé, l'uniformisation d'un dossier de soins informatisé, voire d'un dossier patient unique intégrant le volet médical et le volet des soins, sera un élément important pour faciliter l'échange entre tous les acteurs (plate-forme télématique, échange sécurisé des données, suivi des soins et des traitements, prescription électronique avec registre des médicaments...). Au lieu d'intégrer un outil supplémentaire sous la forme de carnet de soins, nous préconisons la mise en œuvre d'un dossier de soins informatisé qui est plus efficace au niveau des ressources, et minimisant le risque de sources d'erreurs lors de retranscriptions.

Tenant compte de tous ces aspects, il va de soi que la qualification et les compétences des collaborateurs sont des enjeux primordiaux. Pour être actif dans le domaine des soins palliatifs, il est indispensable qu'une réglementation fixe l'obligation d'un minimum de formation spécifique et continue. Par conséquent, deux axes de formation, complémentaires l'un à l'autre pourront être envisagés. L'acquisition de connaissances et de compétences de base pendant la formation initiale ainsi que la création d'une voie de spécialisation en soins palliatifs.

D'autant plus, l'établissement de critères de qualité appuieront les prestataires de santé dans leurs d'activités d'autoévaluation et d'amélioration de la qualité. Un agrément de « prestataire de soins palliatifs » fournira au client un sentiment de sécurité par rapport à une qualité équivalente de soins palliatifs, assurée par les différents prestataires.

Soucieux d'une offre de qualité nous préconisons de couvrir différents domaines non couverts à l'heure actuelle par les mécanismes de la sécurité sociale. Les éléments essentiels à couvrir sont en occurrence :

- La prise en charge des actes spécifiques palliatifs qui ne sont pas compris dans la nomenclature actuelle de l'Assurance Maladie ni au niveau des prestations prévues par l'Assurance Dépendance.
- Le suivi du processus de deuil de l'entourage.
- Le coefficient de qualification du personnel qui n'est pas adapté aux besoins de la prise en charge palliative. L'assurance dépendance prévoit pour la prestation des actes essentiels

de la vie et des gardes la qualification de l'aide socio-familial voire de l'aide – soignant, alors que l'intervention d'infirmiers spécialisés en soins palliatifs s'avère souvent comme indispensable auprès de personnes en phase palliative.

- L'intervention de l'Équipe de Soins Spécialisés à Domicile la Nuit.
- D'autres éléments à confirmer sont en occurrence :
 - l'ergothérapie et physiothérapie palliative,
 - la surveillance spécifique des appareillages et dispositifs techniques ; pompes à morphine, appareils non-invasifs d'aide à la respiration, pompes à gavage, cathéters périduraux...
 - le conseil et soutien des personnes en phase palliative et/ou en fin de vie lors de la rédaction de leur directive anticipée,
 - la motivation, le conseil et l'encadrement pratique de la famille par des professionnels face à la réalisation autonome de différentes mesures palliatives
 - la disponibilité permanente des médicaments spécifiques à domicile,
 - l'appel de secours 24 heures sur 24 lors de situations urgentes (douleur, angoisse, insécurisation) durant la phase terminale.

Tenant compte de la spécificité de la prise en charge palliative à domicile et des durées d'interventions soumises à de grandes variations, il est important de pouvoir fonctionner selon une logique de tarification forfaitaire et non selon une logique de facturation à l'acte.

12.5 Finalement

Le projet de loi relatif aux « soins palliatifs, à la directive anticipée et à l'accompagnement en fin de vie » est à considérer comme aubaine. Entre autres, la volonté présumée du malade et de la directive anticipée (chapitre II du projet de loi) ainsi que l'obtention du congé pour l'accompagnement des personnes en fin de vie (chapitre III du projet de loi) représentent des changements considérables pour notre clientèle. L'axe est ainsi mis sur le respect de la personne et de ses volontés ainsi que sur son accompagnement en phase palliative.

Selon notre expérience des dernières années, la directive anticipée s'adresse surtout à la personne valide, soucieuse de planifier sa fin de vie. La directive favorise fortement la collaboration et la communication entre tous les acteurs susceptibles de connaître la volonté de la personne bénéficiaire de soins palliatifs. En 2004, la fondation « Hëllef Doheem » a anticipé le projet de loi, en formant, avec la Caritas Luxembourg, huit conseillers en directives anticipées à disposition de toute personne vivant au Grand-duché de Luxembourg.

La présence effective et permanente du proche bénéficiant du « congé spécial » d'accompagnement en fin de vie, institué au chapitre III du projet de loi, facilite le maintien à domicile. Nous apprécions la haute valeur symbolique attribuée aux aides et soins prêtés

à la personne en fin de vie par son entourage. Au-delà, nous soulignons l'importance d'un accompagnement professionnel des proches après le décès. Lors de la perte d'une personne aimée, il est essentiel que la famille soit encadrée pendant leur processus de deuil par des professionnels expérimentés. Des expériences menées dans d'autres pays confirment l'importance de cette prise en compte de la souffrance des proches et de l'aide aux aidants. N'oublions pas le soutien des professionnels, car la souffrance des soignants responsables d'assurer la prise en charge globale de la personne en phase palliative est un élément trop souvent négligé.

Pour conclure, les soins palliatifs sont porteurs d'un idéal professionnel fort et nous considérons le projet de loi relatif aux « soins palliatifs, à la directive anticipée et à l'accompagnement en fin de vie » comme un élément valorisant l'idéal du soin donné.

En continuant à se poser les « bonnes questions » et en favorisant l'échange critique, notre société pourra continuer à construire en conscience son action.

„Es bedeutet nicht so viel, wie man geboren wurde. Es hat aber unendlich viel zu bedeuten, wie man stirbt.“²

2 Søren Kierkegaard, écrivain et philosophe danois.

13. Die Lage der Nation am Vorabend des 22. Mai 2008

ROBERT URBÉ

13.1 Rückblick

Die vorletzte Rede des Premierministers zur Lage der Nation am 2. Mai 2006 hatte für das Land einschneidende Maßnahmen zur Folge¹, die dann mit unterschiedlicher Schnelligkeit umgesetzt wurden. Demgegenüber konnte man für die Rede am 9. Mai 2007 nicht soviel erwarten². Es war wohl eher ein Zwischenjahr angesagt.

Tatsache ist allerdings, dass vieles was 2006 angekündigt wurde, nach wie vor nicht zum Laufen gekommen ist. Eine Reihe von wichtigen Arbeiten konnte aus unterschiedlichen Gründen noch nicht anlaufen, mal ist die Regierung schuld, mal das Parlament, mal der Staatsrat und wer weiß wer sonst noch... Das Gesetzespaket zum Wohnungsbau war bereits am 12. Oktober 2005 und dann noch mal am 2. respektive 15. Mai 2006 sowie am 31. Januar 2007 angekündigt worden, es war dann auch endlich am 22. März 2007 im Parlament deponiert worden³, aber im Moment ist es immer noch eine Hängepartie. Dabei muss man tatsächlich zugestehen, dass hier der Staatsrat sich mit einem sehr liberalen Grundsätzen verpflichteten statt gemeinwohlorientierten Gutachten regelrecht quergelegt hat. Auch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind noch nicht vollständig. Sowohl das Gesetzesprojekt 5144 über die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, als auch das Gesetzesprojekt 5593, in dem die Bildungsbeihilfen, -prämien und -entschädigungen definiert sind, harren noch ihrer parlamentarischen Behandlung, und die Umsetzung des seinerzeitigen Projektes 5611 (insbesondere die Aktivierungskonventionen)⁴ ist so sehr in Verzug geraten, dass es immer noch zu früh ist, eine Auswertung vorzunehmen.

Um die Schulreform ist es ebenfalls ziemlich still geworden, seit dem Depot der Gesetzesprojekte hat sich praktisch nichts mehr vernehmen lassen. Auch wenn hinter den

1 Siehe Schronen & Urbé (2007), Kapitel 1.

2 Siehe Kapitel 1.

3 Siehe auch Kapitel 2.

4 Siehe Schronen & Urbé (2007), Kapitel 8.

Kulissen gearbeitet wird⁵, so sollte doch auch so langsam das parlamentarische Verfahren Fahrt aufnehmen.

Während der aus der Tripartite von 2006 herrührende Steuerkredit als Ersatz für die Desindexierung der Familienzulagen mittlerweile zu einer Lösung gefunden hat⁶, wird ein anderes Problem immer noch mit sich herumgeschleppt: das ominöse Einheitsstatut ist zwar beschlossen, aber bei Drucklegung dieses Almanachs noch nicht verabschiedet, und ab und zu fängt immer mal wieder einer an, doch noch am geschnürten Paket herumzumäkeln, sodass abzuwarten ist, wie die Dinge sich entwickeln werden.

Das mindeste, was man sich also für die vor uns liegenden 12 Monate erwarten kann, ist, dass diese Hängepartien alle endlich einem guten Ende zugeführt werden.

13.2 Ausblick

Natürlich erwarten wir von der Politik, dass sie die in Abschnitt 13.1 genannten offenen und ungelösten Fragen beherzt angeht.

Darüber hinaus aber sollte die Zeit bis zum Herbst 2008 auch genutzt werden, die dann in Brüssel abzuliefernden strategischen Berichte unter Mitwirkung des Parlaments, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft vorzubereiten⁷.

Dringende Initiativen, und das haben wir bereits an manchen Stellen in diesem Sozialalmanach so beschrieben, sind unserer Meinung nach vor allem in folgenden Bereichen vonnöten:

- Arbeitslosigkeit: eine erste Auswertung der im Sommer 2007 begonnenen Maßnahmen sollte zeigen, ob hier weitere Instrumente notwendig sind oder Anpassungen vorgenommen werden müssen. Sodann sollte das Gesetzesprojekt 5144 schleunigst verabschiedet werden; danach sollte man sich dann auch wieder mit Energie der Frage der „économie solidaire“ widmen. Die Einführung eines Systems der „chèques-services“, wie es in unseren Nachbarländern zufriedenstellend funktioniert, könnte ebenfalls zusätzliche Arbeitsplätze im Bereich der Nachbarschaftshilfe schaffen helfen.
- Wohnungswesen: auch hier geht es jetzt wirklich darum, endlich Nägel mit Köpfen zu machen. Die Preise haben die Zeit des Stillstandes nämlich genutzt, um weiter davon zu traben, so dass Wohnen in Luxemburg weiterhin unerschwinglicher wird.

5 Vgl. in Teil 2 dieses Sozialalmanachs den Artikel « Eis Schoul ».

6 Siehe Kapitel 7.

7 Für Mitte September 2008 ist der neue „Nationale Strategiebericht über Sozialschutz und sozialen Einschluss“ 2008-2011 vorzulegen, und für Mitte Oktober 2008 das neue „Nationale Reformprogramm“ 2008-2011 im Zuge der Lissabon-Strategie; beide Programme sollen ja ab 2008 parallel für jeweils 3 Jahre laufen. Siehe dazu auch Kapitel 5.

10 % Wohnungen in allen Gemeinden für sozialen Wohnungsbau bereitstellen, effektive Bekämpfung der Spekulation, eine gezielte Mietbeihilfe sowie Verwirklichung einer „Agence Immobilière Sociale“ sind keine neuen Elemente auf der Wunschliste, aber sie werden immer dringender.

- Familien mit Kindern: hierzu verweisen wir an dieser Stelle am besten auf das bereits Gesagte⁸, heben aber vielleicht noch einmal hervor, was wir uns als Sofort-Maßnahmen vorstellen könnten: Senkung der Beiträge für Kinderkrippen und Maisons Relais auf 0 € für Haushalte, deren Einkommen unter dem Armutsrisiko liegt und auf einen nicht abschreckenden⁹ niedrigen (dem Einkommen nach gestaffelten) Betrag für die übrigen; Anhebung des Kinderbetrages im RMG (heute 104,29 €!)¹⁰ bei evtl. gleichzeitiger Ausbezahlung dieser Erhöhung nicht in Geld sondern in Gutscheinen („chèques services“, oder einzulösen für z. B. Kinderbetreuungskosten für außerhalb der Öffnungszeiten der Maisons Relais gelegene Betreuungsnotwendigkeiten, Miete, Kinderkleidung, Schulkosten – wie Ranzen, Hefte und Ausflüge sowie teilweise Bücher – , soziale Feriendienste...).

Weitere Themen, auf die wir hier nicht gesondert eingehen wollen, zu denen aber Handlungsbedarf besteht und teilweise ja auch von anderen und sogar der Regierung (oder dem Regierungschef) schon ausgemacht wurden, sind: Preisstabilität, Verteilungsgerechtigkeit, Indexsituation und Staatsfinanzen über 2009 hinaus sowie das auf uns zukommende Rentenproblem. Sollten diese Themen in der Rede des Premiers am 22. Mai 2008 angesprochen werden, so werden wir in der nächsten Ausgabe des Sozialalmanach 2009 darauf zurückkommen.

Alles in allem haben wir die in diesem ersten Teil des Sozialalmanachs 2008 vorgestellten Überlegungen und Argumente zusammengetragen in der Hoffnung, dass sie bei der anstehenden politischen Debatte hilfreich sein können. Wir sind gespannt auf die Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008.

Literaturverzeichnis

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2007) : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etatnation2007/index.html>.

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

8 Siehe Kapitel 7.

9 Bei einem zu hohen Elternbeitrag besteht die Gefahr, dass vermögende Eltern lieber eine private Kinderbetreuung organisieren, die sie dann nicht viel teurer zu stehen kommt, womit aber dann in der Maison Relais die gesunde Mischung verloren geht. Zur generellen Kostenlosigkeit vgl. Kapitel 7 sowie Teil 2.

10 In Deutschland beispielsweise beträgt der Sozialhilfesatz für Kinder 208 €.

Abkürzungen

ADEM	Administration de l'emploi
AIS	Agence Immobilière Sociale
AMIPERAS	Amicale des Personnes Retraitées, Âgées ou Solitaires
ASFT	Action sociale, familiale et thérapeutique
CCDH	Commission Consultative des Droits de l'Homme
CCE	Commissions consultatives communales pour étrangers
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CEPL	Chambre des Employés privés
CEPS/Instead	Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques
CES	Conseil Economique et Social
CGE	Commissariat du Gouvernement aux Etrangers
CHEM	Centre Hospitalier Emile Mayrisch
CLAE	Comité de Liaison des Associations d'Etrangers
CLIPS	Coordination locale pour l'inclusion et la protection sociale
CNE	Conseil national pour étrangers
CNFPC	Centre National de Formation Professionnelle Continue
CPS	Comité de la protection sociale
DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
EAPN	European Anti-Poverty Network
ECHP	European Community Household Panel
EGCA	Entente des Gestionnaires des Centres d'Accueil
ESSAD	Équipe de Soins Spécialisés à Domicile

ETHOS	Typologie européenne de l'exclusion liée au logement
EU	Europäische Union
EU-SILC	Statistiques de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EVS	European Values Studies
FEANTSA	Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
FLESP	Fédération luxembourgeoise des équipes hospitalières spécialisées en soins palliatifs
FNS	Fonds national de solidarité
HELP	Hëllef fier de Bierger an d'Biergerin
IDH	Indice de développement humain
IGSS	Inspection générale de la Sécurité Sociale
INSIDE	Integrative Research Unit on Social and Individual Development
ISS	Indice de santé sociale
IVL	Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept
LFR	Lëtzebuurger Flüchtlingsrot
MOC / MOK	Méthode ouverte de coordination / Methode der offenen Koordinierung
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ODC	Observatoire de la Compétitivité
OIT	Organisation Internationale du Travail
OLAI	Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration
ONE	Office National de l'Enfance
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU, NU	Organisation des Nations Unies
PAN	Plan d'action national
PANincl	Plan d'action national pour l'inclusion sociale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises

PNDD	Plan National pour un Développement Durable
PNR	Programme National de Réforme
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RMG	Revenu minimum garanti
NSR _{spsi} / RSN _{psis}	National Strategy Report on social protection and social inclusion / Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale
SeSoPI	Service Socio-Pastoral – Centre Intercommunautaire
SDF	Personne sans domicile fixe
SNCI	Société Nationale de Crédit et d'Investissement
SPA	Standards de pouvoir d'achat
STATEC	Service central de la statistique et des études économiques
UE	Union Européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés

2. Teil

Kinderarmut & Bildung

Gute Startchancen für alle Kinder!

Die zweite Auflage des Sozialalmanachs der Luxemburger Caritas setzt sich mit dem politisch und gesellschaftlich brisanten Thema der Kinderarmut auseinander. Luxemburg gehört zu den wohlhabendsten Ländern der Welt und gilt – nicht zuletzt auch für viele seiner Bürgerinnen und Bürger – als „Insel der Glückseligen“. Es ist von daher paradox, dass bei uns – wissenschaftlich fundierten Kriterien entsprechend – vergleichsweise viele Kinder in armen Verhältnissen aufwachsen.

Vorweg möchte ich unterstreichen, dass Kinderarmut viele Gesichter trägt. Sie lässt sich nicht allein an materiellen oder finanziellen Defiziten festmachen. Lieblosigkeit, Vernachlässigung, Spott, Gewalt in allen Formen, Nichtbeachtung, Ausgrenzung: die Not und das Elend der Kinder sind auch heute und hier mehr denn facettenreich.

Kinderarmut ist unannehmbar und fordert konsequente gesellschaftliche Engagements. Die Haltung der Solidarität, besonders gegenüber den kleinsten und schutzbedürftigsten Mitgliedern der Gemeinschaft, wurzelt vorerst in den Werten und Geboten unserer christlich geprägten Zivilisation. Sie ist zudem einer der unverzichtbaren Pfeiler aller internationalen Abkommen im Bereich der Menschenrechte, so z. B. in der 1989 von der UNO verabschiedeten Kinderrechtskonvention (besonders Artikel 27).

Armut ist ungerecht und ungerechtfertigt, insofern die Betroffenen dafür bestenfalls bedingt verantwortlich sind. Die Not Einzelner hat häufig viele unterschiedliche Ursachen, wird mitbedingt durch Faktoren, auf die sie kaum Einfluss haben. Kinder allenfalls tragen keine Schuld an der Armut ihrer Familien. Wenn sie dadurch benachteiligt werden und darunter leiden müssen, dann geschieht neues und kaum verantwortbares Unrecht.

Die Motivation zum Handeln entspricht allerdings nicht nur ideellen Motiven. Armut geht sehr häufig einher mit gesellschaftlichem Ausschluss oder sozialem Ausstieg. Keine Gemeinschaft kann es sich leisten, mittel- und langfristig auf den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Beitrag einer steigenden Zahl von jungen Bürgerinnen und Bürgern zu verzichten. Gesellschaften bleiben nur so lange lebendig, dynamisch und attraktiv, wie sie es schaffen, möglichst alle positiv mit einzubinden.

Das Engagement gegen Kinderarmut verlangt zweifelsohne multidimensionale Handlungskonzepte. Unterschiedliche Studien belegen, dass dabei u.a. finanzielle

Transferleistungen, Wohnungshilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine wichtige Rolle spielen. Ich begrüße das Anliegen, im Rahmen des diesjährigen Almanachs den Fokus auf Erziehung und Bildung zu richten.

Gewiss sind und bleiben beide Eltern die ersten und prägendsten Erzieher ihrer Kinder. Wenn es ihnen gelingt, warme und sichere Bindungen innerhalb ihrer Familie zu gestalten, schenken sie kostbare Lebensschätze: Identität, Selbstvertrauen, Initiative, Zuverlässigkeit, Respekt und Solidarität. Eltern vermitteln Sprache und Kommunikationscodizes. Sie führen ihre Kinder ein in die Gemeinschaft, geben soziale Werte und Normen an sie weiter, lassen sie soziale und kulturelle Integration und Partizipation erfahren. Somit auch schaffen Eltern wichtige Voraussetzungen für die schulische und später die berufliche Ausbildung.

Eltern schaffen dies immer seltener ohne Hilfe. Dies beginnt beim Anspruch der Basisversorgung.

Während ihrer Berufszeiten sind viele Mütter und Väter nicht in der Lage, gleichzeitig Kinder zu beaufsichtigen, sie zu füttern, sie warm und sauber zu halten, mit ihnen zu spielen oder zu lernen, sie zu trösten oder auf ihre tausend und eine Fragen einzugehen.

- Vermehrt müssen Mütter oder Väter – zeit- oder teilweise zumindest – die Familienerziehung der Kinder allein übernehmen. Für sie ist es kaum möglich, ohne Hilfe Familie und Beruf zu vereinbaren.
- Viele Erwachsene tragen selber an schweren gesundheitlichen, psychischen oder wirtschaftlichen Lasten und sind schon aus diesem Grund auf pädagogische Unterstützung angewiesen.
- In Luxemburg zugezogene Familien tun sich oft schwer am neuen soziokulturellen Umfeld, ziehen sich zurück oder erfahren gar mehr oder weniger offene Ausgrenzung.

Viele Eltern brauchen Unterstützung bei der Erziehung ihrer Kinder. Es geht dabei nicht nur um die „Entlastung“ zeitlich, sozial, beruflich oder psychisch überforderter Mütter und Väter. Es geht wesentlich auch um das Anliegen, allen Kindern möglichst gute Startchancen zu geben.

CEPS-Untersuchungen belegen, dass in Luxemburg nach wie vor Großeltern die wichtigsten Erziehungspartner der Eltern sind. Ich möchte dieses liebevolle, effiziente und diskrete Engagement ungezählter Fünfzig- bis Siebzigjähriger ausdrücklich würdigen. Es ist allerdings gut nachvollziehbar, wenn Omas und Opas aus unterschiedlichen Gründen nicht oder nur bedingt zur Verfügung stehen. Manchmal auch ist die räumliche Distanz so groß, dass bestenfalls „Elternurlaubsvertretungen“ in Frage kommen. Dies gilt besonders bei Einwanderungsfamilien.

Im Auftrag der Regierung und in enger Zusammenarbeit mit den Luxemburger Gemeinden fördere ich als Familien- und Integrationsministerin besonders seit 2000 den Aufbau eines flächendeckenden Netzes von flexiblen Kinderbetreuungsstrukturen. Ab

2004 wird in diesem Kontext am Konzept der Ganztagsbetreuung und der „Maisons Relais pour Enfants“ gearbeitet.

Ich koppele daran hohe Erwartungen:

- Unterstützung der globalen Entwicklung der Kinder und Stimulierung ihrer unterschiedlichen Ressourcen (motorisch, kognitiv, sprachlich, manuell, künstlerisch, sozial, psychisch),
- gezielte Frühförderung, Früherkennung von potentiellen Problemen und rasche Intervention,
- aktiver Beitrag zur Sozialisation der Kinder (gesellschaftliche Grundwerte, gewaltlose Streitkultur, Sprache, Integration und Partizipation),
- Vermittlung von Erfahrungen im Umgang mit Gleichaltrigen (teilen lernen, Differenzen austragen, Rivalität und Loyalität erleben),
- Förderung und Unterstützung des spezifisch schulischen Lernens.

Das Ziel der Früherkennung von eventuellen Schwierigkeiten und der konsequenten Einleitung entsprechender Hilfsmaßnahmen liegt mir besonders am Herzen. „Wer rasch gibt, gibt doppelt!“, sagt ein altes Sprichwort. Wer „wegsieht“, sich lieber nicht „einmischt“, wird mit verantwortlich, wenn Probleme wie bösartige Geschwülste wuchern und progressiv eine positive Entwicklung des betroffenen Kindes verhindern. Wer rasch eingreift, muss seine Entscheidung entsprechend legitimieren. Dies erfordert Kompetenz, Sensibilität, Respekt gegenüber dem Kind und seiner Familie, Diskretion und Teamgeist.

Vor der Not der Kinder reagieren wir alle wohl gelegentlich selber recht hilflos. Ihr Elend überfordert uns in unserer Disponibilität, unseren Ressourcen, unserer Kompetenz. Ich wünsche mir sehr, dass alle Kinder erfahren, dass sie in den „Maison Relais“ willkommenen Gäste sind. Dies ist selbstverständlich einerseits eine Frage der zur Verfügung stehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Personalschlüssel, Aus- und Weiterbildung, Motivation). Daran gekoppelt sind finanzielle Engagements seitens des Staates und der Gemeinden. Ich denke aber, dass die „Maisons Relais“ bei der Aufnahme armer Kinder weitere Trumpfkarten in der Hand halten: der kinderfreundliche Rahmen, die lockere Atmosphäre, eine qualitativ gute Versorgung, gesundes Essen, Bewegung, die Förderung aller Ressourcen der Kinder, das Eingehen auf ihre persönlichen Ansprüche, das Angebot gezielter Hilfen, eine partizipative Elternarbeit...

Die „Maisons Relais“ dürfen keineswegs die Chance verpassen, vorerst frohe Kinderhäuser zu sein, wo Mädchen und Jungen ebenfalls rasten und ruhen, spielen und tollen, singen und tanzen, malen und träumen. Auch dort haben Kinder vorerst Anrecht auf eine Atmosphäre von Wärme und Sicherheit, von Zuwendung und Bestätigung.

Das Engagement gegen Kinderarmut ist unvereinbar mit pädagogischen Alleingängen, sondern braucht starke Bildungsallianzen. Schule und außerschulische Betreuungsstrukturen sind keine Rivalen, sondern komplementäre und gleichwertige Erziehungspartner.

Zusammen mit Erziehungsministerin Mady Delvaux-Stehres fördere ich eine konsequente Vernetzung der unterschiedlichen Erziehungsangebote. Dabei dürfen wir das Wirken weiterer Erziehungsakteure nicht vergessen: Dorfvereine, Jugendverbände, Musikschulen, Sportclubs, Kunstateliers. Auch sie leisten wertvolle Beiträge, damit unsere „Kinder im Gleichgewicht“ bleiben (um den sinnigen Leitsatz einiger unserer „Maisons Relais“ zu zitieren).

Schule und „Maisons Relais“ haben nur dort reale Bildungschancen, wo es gelingt, die Eltern mit ins gemeinsame Boot zu holen. Die erste Voraussetzung hierfür ist eine Haltung des Respekts und des Verständnisses. Wer umgekehrt Eltern das Gefühl vermittelt, über sie zu urteilen oder ihnen die Schuld für die Probleme ihrer Kinder anzulasten, unterbindet jede mögliche Kooperation. Dort wo Eltern, Lehrer und Sozialpädagogen es schaffen, sich gemeinsam um einen Tisch zu setzen, einander als unverzichtbare Alliierte zu respektieren, offen miteinander ins Gespräch zu kommen, vermögen sie gemeinsam sehr viel. Sie erreichen weitaus mehr als die Summe dessen, was einer ohne oder gar gegen die andern schafft.

Abschließend möchte ich mich für die Initiative des diesjährigen Sozialalmanachs bei den hierfür zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Luxemburger Caritas herzlich bedanken. Der Almanach ist einmal mehr eine reiche Dokumentation zum Thema der Kinderarmut in Luxemburg. Darüber hinaus werden die Beiträge zu einem breit angesetzten Forum, das hoffentlich in den nächsten Wochen und Monaten die öffentliche Auseinandersetzung anregt und bereichert. Dann würde das Werk mit dazu beitragen, weitere positive Entscheidungen zu ermöglichen und Erfolg versprechende Handlungsinitiativen zu fördern.

Der Einsatz, um den es dabei geht, ist sehr hoch.

- Jedes Kind hat das unveräußerliche Recht, sich und seine Fähigkeiten optimal zu entwickeln.
 - „Reiche“ Kinder schenken ihrer Gemeinschaft frohe und gute Zukunftsperspektiven.
- Also: Packen wir's an!

Marie-Josée Jacobs
Familien- und Integrationsministerin
Chancengleichheitsministerin

„Kinderarmut & Bildung“ – Eine kindzentrierte Perspektive

MANUEL ACHTEN, MARCO DEEPEN, NICOLE HORN,
DANIELLE SCHRONEN

Koordinationsbüro „QUALiflex“¹

Der vorliegende Artikel versteht sich als thematische Einführung und möchte die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit darlegen. Darüber hinaus wird versucht, Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf in den verschiedenen Bereichen aufzuzeigen.

1. Kinderarmut – ein Thema auch in Luxemburg

Kinderarmut existiert auch im reichen Luxemburg. Verschiedene Berichte haben das Thema in den letzten Monaten an die Öffentlichkeit getragen². Im Jahre 2006 lebten 19,61 % der Minderjährigen, also fast jedes fünfte Kind oder Jugendlicher unter 18 Jahren, in einem vom Armutsrisko gefährdeten Haushalt. Es werden hier Kinder erfasst, die in einem Haushalt leben, dessen Einkommen unter 60 % des nationalen Medianeinkommens liegt. Diese rein monetäre Definition der Armut sagt nichts aus über die wirkliche Lage der Kinder. Man geht allerdings davon aus, dass es bedeutungsvoll ist, dass diese Haushalte relativ betrachtet weit schwächere Einkünfte beziehen.

Im EU-Vergleich liegt Luxemburg mit den genannten Zahlen leicht über dem Durchschnitt und weit hinter den Nachbarländern Belgien (15 %), Deutschland (12 %) und Frankreich (14 %). Da sich die Lage auf EU-Ebene als stabil erweist, folgt die Situation Luxemburgs nicht einer allgemeinen Tendenz und es sind somit spezifische Ursachen auszumachen.

Es ist weiter hervorzuheben, dass, während das allgemeine Armutsrisko Luxemburgs unauffällig bleibt³, sich dies erheblich ändert, wenn bestimmte Gruppen herausgefiltert werden. So beträgt das Armutsrisko von Haushalten mit zwei Erwachsenen und mehr als

1 Siehe Achten, Deepen, Horn & Schronen, S. 375.

2 STATEC (2007); CEPL (2007); Commission européenne (2008).

3 14,02 % der luxemburgischen Bevölkerung fallen unter das globale Armutsrisko (taux de pauvreté global). Somit sind die Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (19,62 %) im Vergleich zur Gesamtpopulation stärker von Armut gefährdet.

zwei Kindern 22,7 % in 2006, dasjenige der Alleinerziehenden 49,2 %. Immerhin 60 % der armutsgefährdeten Kinder leben in Einelternfamilien⁴.

Für genaue Definitionen und Konventionen, aber auch für ausführlichere Analysen verweisen wir auf die Beiträge von Urbé⁵ und Haag⁶.

Kinderarmut ist jedoch nicht einfach Armut, die Kinder trifft. Allgemein kann man sagen, dass Kinder am stärksten von Armut geschädigt werden, da in diesem Lebensabschnitt Armut Konsequenzen hat, die diese Menschen ein Leben lang in ihren Lebenschancen einschränken. Daher ist die Definition eines kindgerechten Armutsbegriffes angebracht. Diese wird im Beitrag von Holz⁷ (AWO-ISS-Studien) erläutert. Laut Holz ist zu berücksichtigen: eine kindzentrierte Sichtweise (auch die subjektive Wahrnehmung), der familiäre Zusammenhang (die Gesamtsituation des Haushaltes), eine mehrdimensionale Analyse, die für die Entwicklung und Teilhabechancen der betroffenen Kinder aussagekräftig ist. Die AWO-ISS-Studien⁸ sehen die Einkommensarmut der Familie, in der das Kind lebt, als Ausgangspunkt. Es lassen sich kindspezifische Erscheinungsformen von Armut in Gestalt von materieller, kultureller, gesundheitlicher und sozialer Unterversorgung beobachten, welche die Entwicklungsbedingungen des Kindes beeinträchtigen (von Benachteiligung bis zu multipler Deprivation), und auf eingeschränkte Zukunftsperspektiven des Kindes schließen lassen.

In Luxemburg liegen zurzeit keine Studien vor, die Kinderarmut unter diesen verschiedenen Aspekten beleuchten. Auch ist zu bedauern, dass Luxemburg aus Mangel an Daten nicht in die 2007 veröffentlichte UNICEF-Studie⁹ aufgenommen wurde.

4 Die AWO-ISS-Studie sieht vor allem vier Gruppen als besonders gefährdet an: Kinder von (langzeit-)erwerbslosen Eltern, in Einelternfamilien, in Familien mit Migrationshintergrund oder mit mehr als zwei Geschwistern. Weiterhin unterliegen Mädchen und Jungen in benachteiligten Stadtteilen einem höheren Risiko.

5 Urbé, Teil 1, Kapitel 7, S. 83.

6 Haag, Teil 2, S. 189.

7 Ergebnisse einer Langzeitstudie (1997 - 2005) in Deutschland, durchgeführt vom Frankfurter Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt (AWO), zu den Folgen von Kinderarmut; Holz, Teil 2, S.203.

8 Vgl. Hock, Holz, Simmedinger & Wüstendörfer (2000); Holz & Skoluda (2003); Holz, Richter, Wüstendörfer & Giering (2006), in: Holz, Teil 2.

9 UNICEF (2007): Der Innocenti Bericht analysiert das Wohlergehen der Kinder anhand einer neu entwickelten Indikatorenserie. Siehe auch Schronen, Teil 1, S. 47. Darüber hinaus hat Luxemburg auch nicht an der ESPAD-Studie (European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs) oder der CivED-Studie (Civic Education) teilgenommen.

2. Auswirkungen der Kinderarmut: Bildungschancen schmälern sich erheblich

Ohne materielle Unabhängigkeit reduziert sich der Entscheidungs- und Entwicklungsspielraum der von Armut betroffenen Menschen erheblich. Für Kinder kann sich das geringe Einkommen der Eltern auf viele Bereiche ihres Lebens auswirken.

Billigere Mieten bedeutet für die Wohnsituation nicht nur weniger Raum (oft ohne Rückzugsmöglichkeiten für den Einzelnen), sondern auch eine ungünstigere Lage der Häuser, z. B. an Hauptverkehrsadern oder in der Nähe eines Industriegebiets, mit weniger Bewegungsraum für Kinder (wie naturnahe Räume, Spielplätze oder Sportinfrastrukturen). Der Bewegungsmangel gekoppelt an eine ungesunde Ernährung lassen Kinder fettleibiger werden, da auch der Zugang zur Präventionsmedizin nicht oder nur mangelhaft gegeben ist. Auch ist der Zugang zu kulturellen Angeboten eingeschränkt und die gesellschaftliche Partizipation scheitert, weil arme Familien sich zurückziehen, um der Stigmatisierung, die sie durch ihre materielle Notlage erfahren, zu entgehen. Dies gilt erst recht für arme Familien mit Migrationshintergrund. Diese einzelnen Situationen sind keine Merkmale der Armut per se, sie treten aber eher und intensiver in Beziehung mit Armut auf – wie die Analyse nach Lebenslagendimensionen der AWO-ISS-Studie zeigt. Leider gibt es hierzu wenige Studien und kaum Anhaltspunkte für die Luxemburger Situation¹⁰.

Arme Kinder sind laut AWO-ISS-Studie bereits im Alter von sechs Jahren erkennbar belastet. So sind Benachteiligung oder gar multiple Deprivation für 40,3 % resp. 36,1 % der armen Kinder nachweisbar¹¹. Leben nicht-arme Kinder doppelt so oft im Wohlergehen wie arme Kinder, ist es dennoch erschreckend festzustellen, dass von den nicht-armen Kindern auch noch 39,8 % in Benachteiligung und 13,7 % mit multipler Deprivation leben müssen. Es reicht also nicht aus, die monetäre Lage der Haushalte zu verbessern, um die Lebenschancen der Kinder zu optimieren!

Leider können nicht alle Dimensionen der Kinderarmut im vorliegenden Band beschrieben werden. Das besondere Augenmerk auf die Bildung ergab sich aus den schlechten Resultaten Luxemburgs in rezenten Studien¹² einerseits und andererseits aus der Konzeptentwicklung für flexible Kinderbetreuung im Rahmen des EQUAL-Projekts „QUALiflex“¹³.

Im Hinblick auf ihre schulische Laufbahn sind arme Kinder schon bei Eintritt in die Schule benachteiligt. Holz vermerkt, dass bei mehr als der Hälfte der armen Mädchen und

10 Die Darstellung der verfügbaren Daten ist in Theisen & Spoden (2007) zu finden.

11 Die Zahlen wurden errechnet an Hand einer Untersuchung der Lebenslage von 893 Kindern im Vorschulalter (Deutschland, 1999).

12 Z. B. Bradshaw et alii, OCDE, STATEC, Europäische Kommission, in: Schronen & Urbé, Teil 1 sowie Haag, Teil 2.

13 Das Projekt wird vorgestellt von Achten, Deepen, Horn & Schronen, S. 375.

Jungen Spiel- und Sprachverhaltensauffälligkeiten beobachtet wurden, sowie bei knapp der Hälfte der Kinder Auffälligkeiten im Arbeitsverhalten. Arme Kinder wurden häufiger als nicht-arme Kinder vom Schulbesuch zurückgestellt, hatten bei vergleichbarer Ausgangslage geringere Chancen für einen regulären Übertritt in die Regelschule und so wurden „nur“ 69 % der armen, aber rund 88 % der nicht-armen Kinder regulär eingeschult. Dass bei armen Kindern öfter als bei nicht-armen wichtige Voraussetzungen für das Lernen in der Schule nicht erfüllt sind, zeigt sich durch den weniger häufigen Kontakt zu anderen Kindern in der Kindertagesstätte, die weniger aktive Teilnahme am Gruppengeschehen, die seltenere Äußerung von Wünschen und eine schwächere Wissbegierde. Eine beginnende soziale Ausgrenzung wurde festgestellt: arme Kinder wurden häufiger als nicht-arme Kinder von den anderen Kindern in der Kindertagesstätte gemieden.

Der Umstand, dass Kinder schon vor Eintritt in die Schule teils erheblich vorbelastet sind, deutet darauf hin, dass die Schulreform an der in Luxemburg seit etlichen Jahren gearbeitet wird, nichts im Alleingang schaffen kann. Erfolg versprechend sind nur Maßnahmen, die auch schon früher ansetzen und alle bestehenden Strukturen vernetzen.

Von den vier Lebenslagedimensionen, die die AWO-ISS-Studie untersucht hat (materielle, kulturelle, gesundheitliche und soziale Unterversorgung), liegen für Luxemburg nur Zahlen zur ersten, materiellen Dimension vor. Haag streicht hier die Wohnungssituation als Hauptproblem hervor. Teilweise finden sich noch Daten zur kulturellen Dimension in der PISA-Studie, auf die wir noch zurückkommen werden.

Weitere Elemente hierzu befinden sich in den bereits erwähnten Beiträgen von Holz und Haag im vorliegenden Band.

3. Ursachen der Kinderarmut : ein strukturelles, gesellschaftliches Problem

Als wesentliche Ursachen¹⁴ für Armut konnte (andauernde) Erwerbslosigkeit sowie Erwerbstätigkeit auf niedrigem Zeitniveau und mit Niedriglohn („working poor“) ausgemacht werden. Niedrige Arbeitsintensität und schlecht entlohnte Arbeitsbereiche sind oft frauenspezifisch geprägt und allein erziehende Frauen sind somit besonders betroffen. Holz spricht weiter von Überschuldung, Scheidung oder Trennung, Behinderungen oder multiplen Problemlagen als ursächlich für Armut und betont, dass Kinder, die in Haushalten mit einem oder mehreren der genannten sozialen Merkmale aufwachsen, besonders armutsgefährdet sind. Die meisten dieser Ursachen sind Probleme gesellschaftlicher Natur, die Armut zum

14 Siehe Holz, Teil 2 und den Bericht der Europäischen Kommission (2008).

„Bestandteil einer geldbasierten und marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft sowie den dort geltenden Verteilungsmechanismen“ werden lassen.

Kinder in Einelternfamilien sind dem Armutsrisiko in besonderem Maße ausgesetzt. Neben dem Faktor „Einelternfamilie“, sind als weitere wesentliche Faktoren Familien mit mehreren Kindern und der niedrige schulische Bildungsstand der Eltern zu nennen. Bei 34,3 % der mit Armutsrisiko gefährdeten Kinder hatten die Eltern, sogar die Großeltern, einen niedrigen schulischen Bildungsstand¹⁵. Niedrige Schulbildung erhöht unweigerlich das Risiko arbeitslos zu werden. In Luxemburg waren bei 45,8 % (also fast die Hälfte) aller unter das Armutsrisiko fallenden Kinder, die Eltern arbeitslos. Ab dem 3. Kind in einem Haushalt ist ein drastischer Anstieg des Armutsrisikos festzustellen. Kumulieren sich verschiedene dieser Faktoren auf eine Familie, so steigt die Gefahr der Verarmung. Zum Beispiel eine junge oder ältere allein erziehende Mutter, bzw. ein allein erziehender Vater (unter 30 Jahren oder älter als 50), mit drei oder mehr Kindern und geringer Schulbildung ist stark gefährdet, in Armut zu leben.

Laut Esping-Andersen¹⁶ hängt das Ausmaß der Kinderarmut sehr stark davon ab, ob Mütter erwerbstätig sind: bei Erwerbstätigkeit der Mutter schrumpft das Armutsrisiko, besonders in Zweielternfamilien. Die europäische Kommission vermerkt, dass Faktoren, wie die Arbeitsintensität oder der Arbeitsbereich (Qualifizierung, Entlohnung) die Situation prägen und das Phänomen der arbeitenden Armen („working poor“) zeigt, wie sehr die Qualität des Erwerbs (von der letztendlich die Bezahlung abhängt) eine Rolle spielt. In diesem Zusammenhang hat das EQUAL-Projekt „QUALIflex“ in den letzten Jahren arbeitsuchende und oft nicht diplomierte Frauen und Männer für den Bereich der Kinderbetreuung ausgebildet. Diese verfügten größtenteils bereits über Erfahrung, entweder durch die Erziehung der eigenen Kinder („Familienkompetenz“) oder durch die Erfahrungen, die sie in einem anderen beruflichen Bereich gewonnen haben und für die Arbeit mit Kindern gewinnbringend nutzen können¹⁷. Die QUALIflex-Ausbildung will den teilnehmenden Personen ein Startkapital verschaffen, damit sie nicht nur eine Arbeit finden, sondern sich auch über Qualifizierungsmaßnahmen weiterentwickeln können.

In Luxemburg nimmt, wie in den meisten westlichen Staaten, die Zahl der Scheidungen und Einelternfamilien stetig zu¹⁸. Das Modell der klassischen Nachkriegsfamilie mit dem Mann als Alleinverdiener ist stark rückläufig. Neben den neuen Formen von Einpersonen- und Einelternhaushalten, ist aber auch ein massiver Zuwachs von Doppelverdiener-Haushalten

15 Siehe Holz, Teil 2 und den Bericht der Europäischen Kommission (2008).
Haag, Teil 2, S. 189.

16 Esping-Andersen, Teil 2, S. 335.

17 Eine Studie hierzu wird in 2008 erscheinen.

18 Im Jahre 2006 wurden 1.948 Heiraten und 1.182 Scheidungen (61 % der Heiraten) vollzogen.

festzustellen. Steigende Fragilität und Instabilität prägen das Zusammenleben der Familien. Auch wenn diese Entwicklung bedauert werden kann, da immer mehr Kinder kaum noch ihre komplette Kindheit mit beiden Elternteilen erleben¹⁹, so ist dieser gesellschaftspolitisch Rechnung zu tragen. Der Sozialstaat braucht Reformen, die diese neue Vielfalt von Familienmodellen organisieren und die nicht mehr nach dem idealisierten klassischen Familienmodell mit dem Vater als Alleinverdiener ausgerichtet sind. Auch die Lohnsteuer müsste dieser Entwicklung Rechnung tragen²⁰. Mit dem in den meisten europäischen Ländern festgestellten Geburtenrückgang unter die Reproduktionsmarke von 2,1 Kindern pro Frau ist die Sicherung des Sozialsystems nicht zu leisten. Die Investition in ein kinder- und familienfreundliches Umfeld kommt deshalb nicht nur den Kindern und ihren Eltern, sondern indirekt der ganzen Gesellschaft zugute. Demzufolge sollte auch die Gesellschaft die Kosten für die Entwicklungsförderung der Kinder übernehmen und nicht nur die Eltern.

Aber nicht nur der sozialstaatliche Aspekt ist hier wichtig, sondern auch der soziokulturelle Hintergrund. So hat eine Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung gezeigt, dass sich Eltern nicht selten vom Alltag mit Kindern, den Erziehungsaufgaben und den wachsenden Anforderungen an die Elternrolle überfordert fühlen: „Den Eltern wird heute ein Maß an Verantwortung und Mitsprache für ihre Kinder zugewiesen, das es in früheren Elterngenerationen so nicht gab“²¹.

Des Weiteren stellt diese Studie fest, dass der Zulauf zu privaten Schulen, Kindertageseinrichtungen, sowie Freizeitaktivitäten zum einen, Ernährungsverhalten und den Umgang mit den Medien zum anderen und schließlich das Umzugsverhalten der Eltern deutlich machen, dass die Milieus in Deutschland auseinanderdriften. „Eine breite bürgerliche Mitte versucht sich neu zu positionieren und abzugrenzen. Die große Trennlinie sozialer Abgrenzung verläuft heute zwischen Eltern, die sich aktiv um ihre Kinder kümmern, sie bewusst erziehen und intensiv fördern, und Eltern, die die Entwicklung ihrer Kinder weitgehend „laufen lassen“. Der Anteil dieser Eltern liegt bei einem Fünftel.“

„Bildungsdruck, Erziehungsdruck, die kaum zufrieden stellende Vereinbarkeit von Familie und Beruf aber auch der finanzielle Druck, den vor allem sozial schwache Familien erleben, erschweren Eltern den Alltag mit Kindern“. So kommen Borchard und Kollegen zu dem Schluss: „Was Eltern brauchen ist zuallererst eine stärkere Wertschätzung und [gesellschaftliche] Anerkennung ihres Lebenskonzeptes.“

Andererseits haben Frauen und Männer heute auch andere Ansprüche an ihr Leben und ihre Kinder. Die Lebensformen und -projekte sind heute so vielfältig wie nie zuvor. Diese

19 Laut Statistiken des Familienministeriums waren im Jahre 2005 1.031 Kinder durch Scheidung ihrer Eltern betroffen.

20 Siehe auch Molitor, Teil 2, S.319.

21 Konrad-Adenauer-Stiftung (2008).

Möglichkeiten lassen das Leben aber auch komplizierter werden und es entsteht erheblicher Druck, für sich und andere die richtigen Entscheidungen zu treffen. Diese philosophische Sichtweise der Elternschaft beschreibt Longneaux²² im vorliegenden Band.

Esping-Andersen zufolge hat sich gezeigt, dass „Armut in der frühen Kindheit zusammenhängt mit deutlich geringerer Bildung, mit drastisch reduzierten Einkommensaussichten im Erwachsenenalter und mit einem erheblich überdurchschnittlichen Risiko, dass die Betroffenen später selbst zu armen – und womöglich sozialhilfeabhängigen – Eltern werden²³“. Anders ausgedrückt: Kinder aus armen Familien laufen große Gefahr, im Erwachsenenalter wiederum arme Eltern von armen Kindern zu werden. Hier wird dann von „Armutreproduktion“ oder „Armutsvererbung²⁴“ gesprochen.

Zwischen dem schulischen Erfolg der Kinder und der Bildung der Eltern besteht in der Tat ein enger Zusammenhang, den mehrere internationale Studien aufweisen²⁵. Die Bildung der Eltern hat den größten Einfluss darauf, ob die Kinder das Abitur erreichen. Die geringe Bildung der Eltern ist aber nicht automatisch mit Armut gleichzusetzen. Ein differenzierteres Bild wird gebraucht, um einerseits Angebote für Familien mit geringer Bildung aufbauen zu können und andererseits, um den Einfluss von monetären Hilfen aufzuzeigen; anders formuliert: reproduziert sich Armut, weil den Eltern das Geld fehlt oder weil es ihnen an Bildung fehlt, um ihre Kinder zu fördern? Eine Antwort auf diese Frage würde helfen, staatliche Gelder gezielter einzusetzen, ohne die Entscheidungsfreiheit der Eltern unnötig einzuzengen.

Die PISA-Studie belegt auch, dass spezifische Familienstrukturen einen Einfluss auf die Leistung der Schüler haben können. So haben z. B. Kinder aus Einelternhaushalten sowohl 2000 als auch 2003 schlechter abgeschnitten als ihre Alterskollegen aus anderen Familientypen. Und schließlich schneiden Kinder mit Migrationshintergrund ebenfalls schlechter ab als Kinder, die soziokulturell im Lande verwurzelt sind²⁶. Dass die luxemburgische Schule somit für mehr als ein Drittel der Kinder Schwierigkeiten birgt, dies noch verstärkt durch ihre Dreisprachigkeit, ist bekannt.

Wenn allen Kindern, also auch jenen aus benachteiligten Familien (Eltern mit geringer Bildung, Kinder mit Migrationshintergrund) gute Bildungs- und Berufschancen in Aussicht gestellt werden sollen, dann muss sich nicht nur die Schule ändern, sondern auch die außerschulische Betreuung muss weg von ihrem versorgenden „Kantinendasein“ hin zu einem flächendeckenden Auf- und Ausbau von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten.

22 Longneaux, Teil 2, S. 215.

23 Esping-Andersen, Teil 2, S. 335.

24 CEPS/Instead (2007).

25 Bertelsmann (2008); OCDE (2003): in: Haag, Teil 2, S. 189.

26 European Commission (2008); siehe auch MENFP & Université du Luxembourg (2007).

Daneben gilt es, die Familien zu stärken und ihnen partnerschaftlich zur Seite zu stehen. Nur durch Investitionen in die Kinder und ihre Familien kann die Armutsspirale gebrochen und eine größere Chancengleichheit geschaffen werden.

Elemente zur weiteren Entwicklung der außerschulischen Betreuung und ihre Zusammenarbeit mit der Schule werden von Majerus²⁷ beschrieben. Eine Neuausrichtung der Primärschule wird im Beitrag von Brendel und Kollegen²⁸ dargelegt.

4. Luxemburg investiert in Kinder!?

4.1 Investitionen in Kinder sind volkswirtschaftlich sinnvoll

Neben dem Anspruch einer chancengerechteren Gesellschaft sprechen auch volkswirtschaftliche Argumente für den Ausbau von Kinderbildungsangeboten. Eine gute schulische Bildung erhöht die Berufschancen, womit nicht nur ein höheres Lebenseinkommen einhergeht, sondern wodurch sich auch die Investitionen in soziale Unterstützungsmaßnahmen verringern²⁹. Solche Investitionen in unsere Kinder sind ein wesentlicher Schritt in Richtung eines funktionierenden sozialstaatlichen Gleichgewichts.

Besonders interessant zu diesem Thema sind die Studien, die 2004 im Rahmen einer Konferenz am MIT³⁰ vorgestellt wurden. In Folge eines frühkindlichen Bildungsprogrammes für Kinder aus benachteiligten Familien wurden diese genau wie eine Vergleichsgruppe bis zum Alter von 40 Jahren beobachtet. Die High/Scope Perry Studie in den USA ergab, dass kurzfristig Arbeitsplätze geschaffen, sowie vermehrt Güter und Dienstleistungen gekauft wurden und schließlich konnte eine höhere Produktivität vermerkt werden. Langfristig konnten die Kosten für die Ausbildung der Kinder gesenkt werden, da sich der Bedarf an Nachhilfebedarf verringerte und weit weniger Kinder eine Klasse wiederholen mussten. Die Kompetenzen und Qualifikationen (Diplome) stiegen. Da die Jugendlichen besser auf die Arbeitswelt vorbereitet waren, fielen ihre Gehälter höher aus (14 %), was wiederum einen für den Staat positiven Effekt auf die Steuereinnahmen hatte. Gleichzeitig gingen Kriminalität und Kosten für soziale Maßnahmen (Geldleistungen, Therapien usw.) zurück. Die Studie errechnete einen Gewinn von 12,90 Dollar für jeden ins Programm investierten Dollar.

Es wäre spannend zu erfahren, wieviel die luxemburgische Gesellschaft durch ein solches Förderprogramm für Eltern und Kinder (Ganztagesbetreuung) einsparen könnte.

27 Majerus, Teil 2, S. 289.

28 Brendel et alii, Teil 2, S. 303.

29 Siehe auch Esping-Andersen, Teil 2, S. 335.

30 The Economic Impact of Child Care and Early Education. Financing Solutions for the Future, organisiert von Legal Momentum und MIT Workplace Center at the Sloan School of Management, Dezember 2004, in : Calman & Tarr-Whelan (2005).

Durch ihr Teilzeitangebot verlangt die „Education précoce“ für Kinder ab 3 Jahren zurzeit von vollberufstätigen Eltern eher zusätzliche Organisationsarbeit, da sie mehrere Betreuungsplätze miteinander kombinieren müssen. Die pädagogische Auswertung des in der „Précoce“ angebotenen Unterrichts liegt noch nicht vor.

Zusätzlich zur High/Scope Perry Studie, die nur die schwächsten Familien beobachtet hat, liefern andere Analysen die Erkenntnis, dass auch Kinder aus der Mittelschicht Vorteile aus solchen frühkindlichen Förderprogrammen ziehen. Eine Studie der Universität Georgetown, vorgestellt von Deborah Phillips und Steve Barnett, belegt, dass der schulische Misserfolg nicht nur bei armen Kindern zu finden ist und dass auch bei „reicheren“ Kindern, diese Programme viel versprechende Verbesserungen aufzeigten. Eine Quote von inzwischen 17,4 %³¹ Schulabbrechern lässt auch in Luxemburg Spielraum für Verbesserungen.

Die amerikanischen Experten, allen voran der Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger James J. Heckman³², fordern nicht nur eine kostenlose außerschulische Betreuung, sondern auch eine Investition in die Qualität der Betreuung, besonders durch eine hochwertige Aus- und Weiterbildung sowie durch ein gutes Management.

In Europa hat die 2008 veröffentlichte Bertelsmann-Studie³³ die amerikanischen Resultate auch für Deutschland bestätigt. Eine ebenfalls rezente Studie von MacKenzie³⁴ hat ähnliche Resultate für die Schweiz aufgewiesen.

Es gilt, die Perspektive der Betreuung der Kinder als „Nur-Dienstleistung für die jeweiligen Eltern“ auf eine gesellschaftlich breite Ebene auszuweiten. Aufgrund der soziologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen kommt eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung nicht nur vereinzelt Eltern zugute, sondern der Gesellschaft als Ganzes. Daher sollten die Betreuungs- und Bildungsangebote, wie dies bei Schule und Vorschule schon der Fall ist, staatlich finanziert werden. Studien belegen³⁵, dass Elternbeiträge – auch wenn sie nach Einkommenshöhe gestaffelt sind – jene Familien mit begrenzten Finanzmitteln und mit Migrationshintergrund davon abhalten, ihre Kinder in die Kindereinrichtung zu schicken. Es sind aber genau diese Kinder, die es besonders durch diese außerschulischen Bildungsangebote zu fördern gilt.

Esping-Andersen bestätigt: „Der zentrale Punkt ist, dass eine Politik des allgemeinen Zugangs zu qualitativ hochwertiger Tagesbetreuung für Kinder zwischen null und sechs Jahren zwei Fliegen mit einer Klappe schlägt. Sie trägt offensichtlich dazu bei, das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu lösen, mit dem sich arbeitende Mütter

31 Eurostat (2006), Teil 3, S. 373.

32 Siehe auch Heckman (2006).

33 Bertelsmann (2008).

34 MacKenzie, Teil 2, S. 315.

35 Vandenbroeck, Teil 2, S. 255.

herumschlagen. Und sie ist ein effektives Mittel im Krieg gegen die Vererbung sozialer Nachteile. Anders gesagt: Sie ist nicht nur eine „Win-win“-Politik, sondern auch eine effektive Investition in die Lebenschancen von Kindern und die zukünftige Produktivität unserer Gesellschaften.“³⁶

4.2 Luxemburgs Investition in Kinder im Zuge der Lissabon Strategie

Mit der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 setzte sich die Europäische Union das Ziel, bis 2010 die „dynamischste und wettbewerbsfähigste Volkswirtschaft“ weltweit zu werden. Arbeitsmarktreformen sind ein wesentlicher Bestandteil der Lissabon-Strategie. Um die Zahl der Arbeitenden zu erhöhen, soll vor allem Frauen der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden: bis 2010 sollen 60 % der weiblichen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren einer bezahlten Arbeit nachgehen. Dies setzt voraus, dass gleichzeitig das Angebot an Kinderbetreuungsplätze deutlich erweitert wird. Laut EU sollen im gleichen Zeitraum genügend Betreuungsplätze für 90 % der Drei- bis Fünfjährigen und für 33 % der Kinder bis drei Jahre geschaffen werden.

Auch wenn private Kindertageseinrichtungen vor 2005 zum Teil staatlich subventioniert wurden, war das Betreuungsangebot insgesamt sehr klein und nur in den wenigen Städten des Landes Luxemburgs wirklich existent. Die Nachfrage im Bereich der Kinderbetreuung wurde 2005 vom Ministerium für Familie und Integration auf 30 % der Schulkinder in ländlichen Gegenden und auf 50 % in urbanen Räumen geschätzt. Das bis 2005 bestehende Tagesbetreuungsangebot in Luxemburg war nicht nur hinsichtlich der Anzahl der Plätze, sondern auch hinsichtlich der angebotenen Flexibilität nicht ausreichend.

Vor diesem Hintergrund hat die Luxemburger Regierung mit der Einführung der „Maison Relais“ beschlossen, zusätzlich zu dem bestehenden Angebot neue, integrative Modelle der Kinderbetreuung zu fördern – Modelle, die helfen das Leben in der Familie, im Beruf und in der Schule besser miteinander zu vereinbaren. Folglich stehen beim Aufbau der „Maison Relais“ das Kind mit seiner Familie und nicht die Einrichtung als solche im Mittelpunkt der Planung³⁷. Mit anderen Worten: das in diesen flexiblen Kinderbetreuungsstrukturen geleistete sozialpädagogische Angebot richtet sich nach der individuellen Situation der Familien, was u.a. eine höhere Flexibilität in den Betreuungszeiten und längere Öffnungszeiten (Montag bis Samstag von 6.00 Uhr – 20.00 Uhr) über das ganze Jahr voraussetzt, inklusive in der Ferienzeit³⁸.

36 Esping-Andersen, Teil 2, S. 335.

37 Vgl. Majerus, Teil 2, S. 289.

38 Es ist angedacht, die Betreuungszeiten im Bedarfsfall auch weiter auszudehnen – hier spielt dann die Vernetzung der „Maison Relais“ mit Tageseltern.

Mit den „Maisons Relais“ wird erstmals ein flächendeckendes Angebot im Bereich der Kinderbetreuung geschaffen. Diese neue Form der Tagesbetreuung für Kinder wird öffentlich (staatlich und kommunal) subventioniert. Bis Ende 2007 entstanden 11.751 Plätze für Schulkinder und 326 Plätze für nicht eingeschulte Kinder in 100 resp. 7 Betreuungsstrukturen³⁹. Der Bedarf an Betreuungsplätzen wird von der Regierung bis zum Jahr 2013 auf 30.000 geschätzt – was also einer Verdreifachung des Angebots des Jahres 2006 gleichkäme. Haben die meisten Gemeinden 2007 bereits eine „Maison Relais“ für Schulkinder geschaffen, steht die Entwicklung im Kleinkindbereich (0-3 Jahre) erst am Anfang.

In den „Maisons Relais“ verpflichtend anzubietende Grundleistungen sind⁴⁰: die Betreuung außerhalb der Schulstunden, das Angebot von Mittagsmahlzeiten und Hausaufgabenbetreuung sowie Freizeitangebote. Fakultative (und extra finanzierte) Zusatzleistungen sind: sozialpädagogische Unterstützung, Betreuung kranker Kinder, Angebot von Fortbildungen für Eltern, sowie kulturelle, sozialpädagogische oder Freizeitangebote (für Kinder und Eltern). Der Einbeziehung des Gemeinwesens sowie interkulturellen Angeboten wird eine besondere Bedeutung zugemessen. Strukturelles Ziel der „Maison Relais“ ist es, das Bindeglied zwischen Eltern, Schule, Vereinen und weiteren Angeboten zu sein.

Bei der Errichtung und Leitung einer „Maison Relais“ können Familienministerium, Gemeinde und gemeinnützige Vereinigung (a.s.b.l.) zusammenarbeiten, wobei der Gemeinde die politische Führung obliegt. Die Gemeinde kann die Leitung der „Maison Relais“ in Eigenregie übernehmen oder eine externe Trägervereinigung mit der fachlichen Leitung und der pädagogischen Arbeit beauftragen. Die Koordination mehrerer Einrichtungen durch einen Trägerverein hat den Vorteil, die nötige kritische Masse erreichen zu können, was insbesondere für die Flexibilität, die Konzeptentwicklung, sowie die Organisationsentwicklung und die Weiterbildung des Personals wichtig ist.

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Betreuungsstrukturen, welche auch bei der „Maison Relais“ vom Staat festgelegt sind, beeinflussen die Qualität der Einrichtungen aber nur zum Teil, etwa über den Personalschlüssel. Die Ausarbeitung eines pädagogischen Konzepts jedoch obliegt den Trägern der Einrichtungen⁴¹.

39 Réponse de Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration à la question parlementaire N° 2194 du 21 décembre 2007 de Monsieur le Député Roland Schreiner.

40 Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de Maison Relais pour enfants.

41 In diesem Sinne und um dem Anspruch einer qualitativ hochwertigen, transparenten und offenen Kinderbetreuung gerecht zu werden, hat der luxemburgische Caritasverband ein pädagogisches Rahmenkonzept für die in seiner Trägerschaft stehenden „Maison Relais“ entwickelt.

Die noch aus der Zeit vor der Einführung der „Maison Relais“ stammenden Zahlen zur Kinderbetreuung zeigen, dass qualifizierte Kinderbetreuung nur teilweise die Kinder erreicht, die am meisten Gewinn aus der Sozialisierung in der Kindertageseinrichtung ziehen könnten, besonders durch das Erlernen der luxemburgischen Sprache. Gerade Familien mit Migrationshintergrund, und hier hauptsächlich portugiesische Familien, greifen laut Bousselin⁴² eher auf nicht qualifizierte Tagesmütter zurück. Die kürzlich veröffentlichten Zahlen für die Stadt Esch – gerade 37 % der nicht eingeschulten Kinder besuchen Kindertageseinrichtungen – lassen, trotz der rasanten Entwicklung der „Maison Relais“ seit 2005, nicht auf eine wirkliche Änderung der Lage schließen⁴³.

Mit der Einführung neuer integrativer und im Netzwerk arbeitender Modelle der Kinderbetreuung, den „Maison Relais“⁴⁴, soll nicht nur berufstätigen Eltern ermöglicht werden, Erwerbstätigkeit und Erziehung ihrer Kinder miteinander zu vereinbaren, sondern auch die Chance genutzt werden, die Kinder gezielt zu fördern, um neben den Gleichberechtigungs- und Beschäftigungsziele auch bildungspolitische Ziele zu erreichen, um so soziale Kohäsion zu fördern - alles Bestandteile der Empfehlungen der Europäischen Union.

5. Die Entwicklung des Kindes

Gibt es zur Genüge gesellschaftliche und wirtschaftliche Gründe, um die Kinderbetreuung auszubauen, fügen sich hier auch nahtlos die Argumente der Neuro- und Erziehungswissenschaften an. Kinderbetreuung richtet sich in der Tat nicht nur an benachteiligte Familien oder Familien mit Migrationshintergrund. Sozialstaatlich und volkswirtschaftlich ist sie eine Topinvestition. Eltern hilft sie Familie und Beruf unter einen Hut zu bekommen. Es gibt aber noch einen anderen wichtigen Punkt: das Kind selbst. Der pädagogische Anspruch einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung ist begründet in den wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Entwicklung des Kindes. Daneben baut ein zeitgemäßes „Bild vom Kind“ auf den Rechten des Kindes auf.

5.1 Die Lernprozesse in der frühen Kindheit legen eine Entwicklungsförderung ab der Geburt nahe

Zentrale Lernprozesse finden in der frühen Kindheit statt, ein Lebensabschnitt für den bisher in Luxemburg kaum Förderangebote bestanden. Die Art und Weise, Wissen aufzunehmen, verändert sich im Laufe des Lebens. Laut Schäfer⁴⁵ lernen Kleinstkinder

42 CEPS/Instead (2006).

43 CEPS/Instead (2008).

44 Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de Maison Relais pour enfants.

45 Gerd E. Schäfer, Teil 2, S. 227.

durch Erfahrungen, eignen sich ihr Wissen also aus erster Hand an. Älteren Kindern hingegen ist es möglich, Wissen aus zweiter Hand zu übernehmen, also fertige Konzepte – sei es kultureller, sozialer oder anderer Art – zu internalisieren. Die Bedingung für diese Wissensvermittlung aus zweiter Hand – wie sie beispielsweise in der Schule zur Anwendung kommt – ist das zuvor gesammelte Erfahrungswissen.

Das Bildungspotenzial auszuschöpfen, also die Möglichkeit, aus den individuellen Begabungen und kognitiven Voraussetzungen das Beste zu machen, hängt von der Qualität der frühkindlichen Erfahrungen ab. Diese bilden die definitive Grundstruktur des Denkens für spätere Wissensaneignungen und können nicht rückgängig gemacht werden.

Die Konsequenzen dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse für die außerhäusliche Kleinkindbetreuung liegen auf der Hand. Kindertageseinrichtungen müssen Neugier wecken und zum kindlichen Forschen anregen (Bild vom kompetenten Kind: es erforscht und konstruiert seine Wirklichkeit). Das kann durch entsprechende Inneneinrichtung, Materialien oder Außenanlagen erreicht werden. Wichtig dabei ist qualifiziertes, kompetentes Personal, welches dem Kind das Erfahrungslernen ermöglicht und seine Neugier weckt.

Kinder aus unterprivilegierten Familien, in denen eingeschränkte Erfahrungsräume sozialer, emotionaler oder kultureller Natur herrschen, können in qualitativ hochwertigen Strukturen mit kompetentem Personal so leichter der drohenden sozialen Vererbung entkommen.

Die frühkindlichen Lernprozesse legen zweierlei Schlüsse nahe. Erstens beginnen diese Lernprozesse bereits mit der Geburt – erforderlich sind daher auch besondere Fördermaßnahmen für Kinder vor dem Schuleintritt. Diese sind auch Basis für die Formulierung eines „Bildungsauftrags“ oder besser eines „Förderauftrags“, der an die „Maison Relais“ und andere Betreuungseinrichtungen geht. Der Förderauftrag unterscheidet sich vom Bildungsauftrag in dem Punkt, dass er keine Leistungsdruck aufbauenden Bildungsziele kennt, sondern eine freie Entfaltung der Kinder zum Ziel hat. Zweitens, ist ein flächendeckendes System der Kinderbetreuung für Kinder von 0-3 Jahren nicht nur für erwerbstätige Eltern wichtig, sondern könnte auch als ein Recht des Kindes auf eine frühkindliche Förderung verstanden werden.

5.2 Die herausragende Rolle der Bewegung für die kindliche Entwicklung fordert ein Umdenken im Aufbau der pädagogischen Aktivitäten

Für die frühkindliche Förderung ist die Bewegung ein zweiter zentraler Punkt. Wurden Kinder traditionell zum ruhig Sitzenbleiben erzogen, gilt es in dem Punkt radikal umzudenken. Die Bewegung gehört nicht nur zu den ersten frühkindlichen Erfahrungen überhaupt, sie bildet auch zusammen mit emotionalen und sozialen Erlebnissen die Grundstruktur menschlichen Denkens. Kinder brauchen Bewegung, um sich zu entwickeln. Laut Klaus

Fischer⁴⁶ wirkt sich Bewegung aber nicht nur auf die Denkprozesse aus, sondern sie fördert auch die Neuronenbildung und bildet damit die Voraussetzung für eine positive kognitive Entwicklung.

Kleinkinder erforschen ihre Welt idealerweise in einer anregungsreichen Umgebung. Neugier treibt die Kinder an, sich im Raum zu bewegen, Erfahrungen zu sammeln und sich somit ein Bild von der Wirklichkeit zu machen. Ein sicheres Bindungsverhalten zur Bezugsperson ermöglicht diese Entdeckungstouren, die es erlauben, das eigene Handeln und dessen Erfolg zu erproben und somit ein Bild von sich selbst zu erhalten, das Selbstbild.

Schulkinder stärken durch regelmäßige Bewegung ihre körperlichen Ressourcen. Bewegungsaktivität erzeugt ein positives Körpergefühl und Selbstwertgefühl, wodurch Gesellschaftsrankheiten, wie zum Beispiel Essstörungen, vorgebeugt werden.

Im Laufe der ersten Lebensjahre beeinflusst Bewegung fundamental die kognitive, emotionale und soziale Entwicklung eines Kindes. Diese Erkenntnis legt eine Anpassung der früh- und kleinkindlichen Pädagogik in vielen Betreuungsstrukturen nahe – hin zu einer bewegungsbetonten Förderung der Kinder.

Klein- und Kleinstkinder sollen in Kindertageseinrichtungen Bewegungsfreiheiten bekommen: anregende Räumlichkeiten und natürliche Außenanlagen, sowie kompetentes Personal sind die Voraussetzung dafür. Schulkinder sollen in „Maison Relais“ ihrem Bewegungsdrang nachkommen können. Die Bewegungsförderung würde nicht nur pädagogisch sondern auch räumlich die „Maison Relais“ stark von der Schule differenzieren, was heute noch oft nicht der Fall ist.

5.3 Das Bild vom Kind – ein einforderbares Recht auf Lebenschancen

Kinder haben Rechte, die von den Erwachsenen respektiert werden müssen⁴⁷. Die Grundprinzipien der UN-Kinderrechtskonvention sind das Verbot der Diskriminierung, das Wohl der Kinder, die Existenzsicherung (nicht nur das Recht auf Überleben, sondern auch auf Entwicklung) und die Achtung der Meinung der Kinder und Jugendlichen. Die Rechte und die Interessen des Kindes sind in den Mittelpunkt des pädagogischen Angebots zu setzen. Das Kind ist als „ganzes“ Kind mit seiner Geschichte und seiner sozialen und kulturellen Identität zu sehen.

Deshalb soll die pädagogische Arbeit kindzentriert und nicht in den verschiedenen Einrichtungslogiken gefangen sein. Im Interesse des Kindes, das Schule und „Maison Relais“ besucht, sollte eine enge kollegiale und gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen

46 Klaus Fischer, Teil 2, S. 243.

47 Mémorial A no. 104 du 29 décembre 1993. Loi du 20 septembre 1993 portant (1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989, (2) modification de certaines dispositions du code civil.

Lehrpersonal und Erzieherteam der „Maison Relais“ angestrebt werden. Die „Maison Relais“ darf die Schule nicht „kopieren“, sondern sollte im Gegenteil das bieten, was die Schule nicht bietet. Sie soll Schule und Familie ergänzen.

Diese Themen werden in den Beiträgen von Schenk⁴⁸ und Majerus⁴⁹ detailliert dargestellt.

Wie bei Beek, Buck und Rufenach⁵⁰ ist „von einem aktiven Kind, das sich aus eigener Initiative und mit den Mitteln bildet, die ihm seine Umwelt bereitstellt“ auszugehen. Kinder verfügen über eine Vielzahl von Kompetenzen und Fähigkeiten – Aufgabe der Erwachsenen ist es, sie in ihrer Auseinandersetzung mit der Umwelt zu begleiten. Kinder sollten vielfältige Gelegenheiten bekommen, ihren Alltag aktiv mitzugestalten (Recht des Kindes auf Partizipation).⁵¹ Sie brauchen Erwachsene, die auf ihre Signale in angemessener Form antworten und auf ihre Bedürfnisse eingehen. Zu Erwachsenen, mit denen Kinder in engem, regelmäßigen Kontakt stehen, bauen sie Bindungen auf. Besonders bei kleinen Kindern wechseln sich erforschendes Verhalten mit der Suche nach Sicherheit bei einer Bindungsperson ab: sie können nur dann ihre Umwelt erkunden und Lernerfahrungen machen, wenn sie sich durch die Nähe einer vertrauten Person sicher und geborgen fühlen. Aufgabe der Erwachsenen ist es daher zum einen, Kontinuität und Sicherheit zu vermitteln, zum anderen das Umfeld der Kinder so anregend zu gestalten, dass es „Aufforderungscharakter“ besitzt und zum Erkunden anregt. Gerade Kleinkinder (Kinder unter 3 Jahren) sollten nicht nur als zu versorgende und zu umhørende Säuglinge betrachtet werden, sondern vielmehr gilt es ein friedliches, interessantes Umfeld zu schaffen, das es dem Kleinkind ermöglicht, neugierig auf Entdeckungsreise zu gehen. Der räumlichen Umgebung der Kinder kommt also eine entscheidende Bedeutung zu – in der Pädagogik der Region Reggio Emilia spricht man auch von dem Raum als „dritten Erzieher“.

Die optimale Förderung der Kinder soll sich nicht nach ihrer Herkunft richten, sondern ein Grundrecht für alle Kinder sein, genauso wie alle Kinder zur Schule gehen. Kinderbetreuung unter dem Gesichtspunkt der frühkindlichen Förderung sollte für alle Kinder flächendeckend und kostenlos zur Verfügung stehen.

6. „Diversität“ – jeder soll willkommen sein

Eine andere wichtige Erfahrung für die Entwicklung des Kindes besteht darin zu erkennen, dass es einzigartig, aber auch Teil einer Gesellschaft ist. Leider verläuft dieser

48 Schenk, Teil 2, S. 277.

49 Majerus, Teil 2, S. 289.

50 Beek, Buck & Rufenach (2007).

51 Dies kann zum einen im Rahmen von alltäglichen Gegebenheiten erfolgen (Mitgestaltung der Essenssituation, Auswahl der Freizeitaktivität), zum anderen auch im Bereich der Planung der Kinderbetreuungsstruktur geschehen.

identitätsbildende Prozess oft anders, mit den bereits erwähnten Resultaten der PISA-Studie: in vielen Ländern erzielen Kinder ethnischer Minderheiten oder Kinder aus armen Familien aufgrund sozioökonomischer, kultureller und soziolinguistischer Faktoren schlechtere Schulergebnisse als andere Kinder.⁵² Oft erfahren Kinder schon früh, dass sie anders sind als andere und dass dieses Anderssein als weniger wertvoll geschätzt wird. Ausgrenzung beginnt wie Holz zeigt schon im Vorschulalter⁵³.

Eine frühe Kinderbetreuung und -förderung kann Bildungschancen positiv beeinflussen – allerdings nur, wenn sie qualitativ hochwertig ist. Wichtige Faktoren, die zu einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung beitragen, sind laut Vandebroeck⁵⁴ nicht nur die Professionalisierung des Personals, sondern in erster Linie der „Respekt von Diversität (Vielfalt)“ in der Kindertageseinrichtung. Wenn Kinder wissen, dass sie so sein dürfen, wie sie sind, bekommen sie ein positives Selbstbild, fühlen sich wohl und bringen sich ein – all dies sind wichtige Voraussetzungen für erfolgreiches Lernen.

Erwachsene und Kinder können mehreren Gruppen angehören (z. B. ethnische und sprachliche Gruppen, unterschiedliche religiöse Gruppierungen, verschiedene Berufsgruppen). In Kinderbetreuungsstrukturen gibt es vielfältige Möglichkeiten, die multiplen Zugehörigkeiten und Identitäten von Kindern zu fördern. Schwierigkeiten entstehen dann, wenn entweder die Herkunft der Kinder in der Kinderbetreuungsstruktur völlig ignoriert wird, oder aber wenn die Kinder auf ihre Herkunft reduziert werden. Eine Pädagogik, die Diversität fördern will, muss daher im ständigen Austausch mit den Eltern Brücken bauen – Brücken zwischen der Kultur der Betreuungsstruktur und den Kulturen der Eltern. Ein gutes Beispiel hierfür liefert das Programm „Monheim für Kinder“, im vorliegenden Band von Schlevogt⁵⁵ vorgestellt. Nicht nur Kinder müssen in den Einrichtungen erfahren, dass sie willkommen sind, dies gilt auch für die Eltern.

Durch entsprechende Raumgestaltung (Dekoration) und Aktivitäten (Lesen, Musik, Kunst) kann Diversität sichtbar gemacht werden – Fragen können gestellt, Diskussionen angeregt werden. Den Reaktionen auf solche Fragen und dem daraus entstehenden Austausch kommt eine entscheidende Bedeutung zu.

Vandebroeck geht außerdem auf die Aspekte der „Zugänglichkeit“ und „Bezahlbarkeit“ von Kinderbetreuungsstrukturen ein – zwei wichtige strukturelle Qualitätskriterien.

52 So weisen in Luxemburg beispielsweise Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in den Bereichen Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften einen schulischen Rückstand von 1,5 bis zu 2 Jahren auf. (Ministerium für Erziehung und Berufsausbildung & Universität Luxemburg, 2007 (S. 34). In den gleichen Bereichen beträgt der Leistungsrückstand sozio-ökonomisch „benachteiligter“ Jugendlicher im Vergleich zu sozio-ökonomisch „begünstigten“ Jugendlichen 2 – 2,5 Schuljahre (ebenda, S. 39).

53 Holz, Teil 2, S. 203.

54 Vandebroeck, Teil 2, S. 255.

55 Schlevogt, Teil 2, S. 269.

Qualitativ hochwertige Kinderbetreuung zeichnet sich durch einen kontinuierlichen Austausch aller Beteiligten (Kinder, Familien, Politik) aus, um den Alltag in der Kinderbetreuungsstruktur gemeinsam zu gestalten und regelmäßig anzupassen (Ko-Konstruktion).

Für Luxemburg bedeutet dies zum einen eine deutlich stärkere Einbeziehung von Familien in den Alltag der Betreuungsstrukturen, zum anderen eine deutlich stärkere Berücksichtigung von Diversität fördernden Vorgehensweisen. Dies erscheint besonders wichtig, weil der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sehr hoch ist⁵⁶.

7. Die „Maison Relais“ für Kinder, Eltern und die Gesellschaft

Mit dem Bau neuer Einrichtungen und der Einführung eines neuen Ansatzes bieten sich auch Möglichkeiten, neue Wege zu gehen. Das Konzept der „Maison Relais“ stellt das Kind mit seinem familiären und soziokulturellen Umfeld in den Mittelpunkt. Dieser kindzentrierte Ansatz bietet nun die große Chance, ein Netz zu bauen, in dem sich auf Gemeindeebene alle Bezugspersonen des Kindes (Eltern, Lehrpersonal, Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Vereinen sowie Erzieher und Erzieherinnen), aber auch die politisch Verantwortlichen treffen und austauschen können. Diese wohl einmalige Möglichkeit des kontinuierlichen Austausches zwischen allen Parteien, auch dem Kind, gilt es behutsam aufzubauen und zu kultivieren.

7.1 Angebote für Kleinkinder

Für Kleinkinder im Alter von 0-3 Jahren ist der Besuch einer Kindertageseinrichtung wie der „Maison Relais“ oder der Krippe häufig die erste längere Trennung von ihrer Familie und ihrer gewohnten Umgebung. Für junge Eltern bedeutet dies einen starken Einschnitt und einen großen Vertrauensbeweis für die Erzieher und Erzieherinnen. Für das erzieherische Fachpersonal ist es die Gelegenheit, eine Beziehung zu den Kindern UND den Eltern aufzubauen. Durch intensiven Austausch und gut geplante Angebote sollen sich die Eltern mitteilen und Beziehungen untereinander knüpfen können. Alle Eltern, ob arm oder reich, allein erziehend oder zu zweit, teilen dieselben Sorgen, nämlich die gute Versorgung und Förderung ihrer Kinder. Da überdies, im Gegensatz zur Schule, in diesen Einrichtungen für Kleinkinder kein Leistungsdruck besteht, ist die Solidarität zwischen den Eltern und ihr Engagement für die Einrichtung groß.

56 Laut PISA 2006 beträgt der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund in Luxemburg 33,5 %.

Kleine Kinder lernen sehr vieles, ohne sich dessen bewusst zu sein⁵⁷. Sie lernen durch alltägliche Situationen und durch das Zusammensein mit anderen Kindern. Sprache und soziale Kompetenz werden im Kleinkindalter spielerisch erfahren und erlernt. Für Kinder z. B. mit Migrationshintergrund oder aus bildungsfernen Familien, oder auch für Einzelkinder, sind die Kleinstkindeinrichtungen also neben einer Betreuungseinrichtung vor allem eine Bildungseinrichtung (im Sinne der frühkindlichen Förderung).

So wenig wie das erzieherische Fachpersonal die Eltern (und traditionell besonders die Mutter des Kindes) ersetzen soll, wird die „Maison Relais“ oder die Krippe für Kleinkinder an die Stelle der Familie rücken. Es ist belegt, dass bereits kleinste Kinder zwischen ihrer Mutter und anderen Erwachsenen unterscheiden. Erzieher und Erzieherinnen werden von den Kleinkindern eher als Spielpartner denn als Elternersatz gesehen⁵⁸. Diese wissenschaftlichen Erkenntnisse der Kleinkind- und Lernforschung haben es aber schwer sich gegen weit verbreitete, alteingesessene Vorurteile durchzusetzen. Angebote für kleine Kinder unter 3 Jahren schaden Kindern nicht, sondern bieten weitere Lernerfahrungen zusätzlich zur Familie und sind eine Chance für jene Kinder, die aus sozial benachteiligten Familien kommen. Es kommt auf die Qualität der Zeit an, die Eltern mit ihren Kindern verbringen, nicht auf die Quantität. Ebenso wichtig ist die Qualität der Kinderbetreuung!⁵⁹ Eltern brauchen demnach kein schlechtes Gewissen zu haben, wenn sie ihr Kleinkind einer qualifizierten Kindertageseinrichtung anvertrauen. Im Gegenteil, sie fördern so ihr Kind in der Familie und in der außerfamiliären Einrichtung. Es ist also kein „entweder oder“ sondern ein „sowohl als auch“. Kinder verbringen sowohl mit ihren Eltern Zeit in der Familie als auch mit anderen Kinder und Erwachsenen in der „Maison Relais“⁶⁰.

7.2 „Maison Relais“ und Schule - ein ganzheitliches Modell der Bildung und Betreuung für Kinder

Eine kindgerechte Förderung sollte ganzheitlich sein: Betreuung und Bildung, Vernunft und Gefühl sollen als Einheit gesehen werden. Die „Maison Relais“ als ein qualitativ hochwertiges Angebot für schulpflichtige Kinder, das die Lern- und Bildungsprozesse fördert, kann so gute Bildungs- und Berufschancen für alle Kinder schaffen, insbesondere aber für jene Kinder, die in Haushalten leben, die vom Armutrisiko betroffen sind.

Alle Kinder, unabhängig vom Einkommen und der sozialen Situation der Familie, sollen ein Recht auf einen Platz in der „Maison Relais“ haben. Nur so können Ghettoisierung und Stigmatisierung verhindert werden. Daher sollten diese Angebote, die wie die Schule

57 Gerd E. Schäfer, Teil 2, S. 227.

58 Siehe auch Carter & Ahnert (2005).

59 NICHD Study of early child care and youth development. Cf. Owen (2004).

60 Bedürfnisse der Eltern und Partnerschaft mit Kindertageseinrichtung: Siehe auch Verelst & Peeters (2006).

in öffentlicher Verantwortung liegen, für Eltern „kostenlos“ sein. Die Finanzierung sollte aus Steuermitteln erfolgen. Untersuchungen der OECD in „Starting Strong⁶¹“ zeigen, dass die direkte Finanzierung der Kindereinrichtungen mehr Vorteile bringt, als eine indirekte Finanzierung durch Elternbeiträge.

Wie Majerus⁶² in seinem Beitrag ausführlich beschreibt, ist auch die Kooperation zwischen Schule und „Maison Relais“ eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Erziehung und gesunde Entwicklung unserer Kinder. Als wichtiger Punkt sollte hier noch der Übergang von der „Maison Relais“ in die Schule vermerkt werden – auch hier ist eine Zusammenarbeit schon vor Schuleintritt der Kinder zu gewährleisten.

7.3 „Maison Relais“ als „Marktplatz“

So wenig wie das Kind existiert auch die Familie nicht isoliert, sondern ist Teil der Gesellschaft und steht in einer Beziehung zu dieser Gesellschaft. Die „Maison Relais“ kann als offene Einrichtung, als ein Ort der Begegnung für alle Eltern einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Gemeinde leisten.

Dabei kommt dem in den „Maison Relais“ tätigen Personal eine wichtige Aufgabe zu, nämlich das mittelbare und unmittelbare Umfeld der Kinder, d.h. Eltern, Familien, lokale Vereine, Gemeindeverantwortliche etc. in den Alltag der „Maison Relais“ einzubeziehen (Aktivitäten mit Eltern und Familien, Elternbeirat, Angebote von Vereinen in der „Maison Relais“). Dieser vernetzte und partizipative Ansatz, sowie die Chance des „Neuen“ können so die „Maison Relais“ zu einer Stätte des Austauschs, zu einer Art „Marktplatz“, innerhalb der Gemeinde oder des Wohnviertels werden lassen. Hier sei nur kurz vermerkt, dass der Platz, den die „Maison Relais“ Eltern einräumen will, auch baulich vorgesehen werden muß.

Durch Form und Höhe der Elternbeiträge, Öffnungszeiten und strukturelle Vernetzung mit der Schule bestimmen die Politiker und Politikerinnen aktiv über Erfolg und Grenzen dieses interessanten Modells der Kinderbetreuung und -förderung. Es gilt, eine breitere Perspektive einzunehmen und, statt isolierter Einzelmaßnahmen, ein Paket mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen für jedes Kind und seine Eltern zu schnüren.

Aus Sicht der Eltern tragen Angebote wie die „Maison Relais“ zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf, einer verbesserten Betreuungssituation auch in qualitativer Hinsicht, zu verbesserten öffentlichen Bildungssystemen sowie zu einem breiten, leicht zugänglichen Beratungsangebot (Zugang über die Maison Relais) bei.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der „Maison Relais“ leisten zurzeit eine Pionierarbeit in den einzelnen Häusern. Da es sich hier um einen sehr jungen Ansatz

61 OECD (2006).

62 Mill Majerus, Teil 2, S. 289.

handelt, ist die Unterstützung des sehr motivierten Fachpersonals durch Supervision, Fachbegleitung und Weiterbildung sehr wichtig. Herausforderungen wie der administrative Aufwand (der durch die Flexibilität des Systems entsteht), die Zusammenarbeit in Teams mit unterschiedlichen Qualifikationen oder die Diversität auch beim Fachpersonal (mehr Männer in einen „Frauenberuf“) gilt es zu meistern. So werden neben den bereits erwähnten notwendigen Studien in den Bereichen der Kinderarmut und des Wohlergehens auch Qualitätsentwicklung und Professionalisierung Themen für Studien in nächster Zukunft sein.

Die nationale Entwicklung des luxemburgischen Betreuungssystems der „Maison Relais“ wird somit als Antwort auf den Aufruf des Rats der Europäischen Union gelten können: „... the European Council asked the Member States to take necessary measures to rapidly and significantly reduce child poverty, giving all children equal opportunities, regardless of their social background“ (March 2006, Presidency conclusions of the European Council).

Literaturverzeichnis

BEEK, ANGELIKA VON DER & BUCK, MATTHIAS & RUFENACH, ANNELIE (2007): Kinderräume bilden. Ein Ideenbuch für Raumgestaltung in Kitas. Cornelsen Vlg Scriptor, Januar 2007 - 2. erweiterte Auflage.

BERTELSMANN-STIFTUNG (2008) : Volkswirtschaftlicher Nutzen frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Fritschi, Tobias & Oesch, Tom, Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS, CH), URL (14/04/2008) : http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-9172C5FE/bst/xcms_bst_dms_23966_23968_2.pdf.

CALMAN, L. J. & TARR-WHELAN, L. (2005) : Early Childhood Education for All. A Wise Investment. Legal Momentum, April 2005, New York, NY.

CARTER, C. & AHNERT, L. et al. (Eds., 2005) : Attachment and Bonding: A new Synthesis. Dahlem Workshop Report 92, Cambridge, MA, The MIT Press.

CEPL (2007) : Commentaires et remarques de la CEPL relatifs au Bilan de la compétitivité 2007.

CEPS/INSTEAD (2006) : Concilier vie familiale et vie professionnelle : Qui garde les jeunes enfants des parents qui travaillent ? Audrey Bousselin, Vivre au Luxembourg, N17, 02/2006.

CEPS/INSTEAD (2007) : Le risque de pauvreté se transmet-il entre générations? Vivre au Luxembourg : Chroniques de l'enquête PSELL-3/2005 N° 31, Anne Reinstadler, février 2007.

CEPS/INSTEAD (2008) : La garde au quotidien des jeunes enfants à Esch-sur-Alzette. Population et emploi N° 31, Audrey Bousselin, février 2008.

EUROPEAN COMMISSION (2008) : Child Poverty and Well-Being in the EU : Current status and way forward, Social Protection Committee, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2, January 2008.

JAMES J. HECKMAN (2006): Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy, presented at the Committee for Economic Development/The Pew Charitable Trusts/PNC Financial Services Group, Forum on "Building the Economic Case for Investments in Preschool", New York, January 10, 2006.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V. (Hrsg., 2008): Eltern unter Druck. Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten, Michael Borchard, Christine Henry-Huthmacher, Tanja Merkle M.A., Carsten Wippermann, Berlin, 27. Feb. 2008.

LANGER, WOLFGANG (2007) : "The End of Equal Opportunities ? A Multilevel Analysis of the Luxembourg PISA 2003 Data", Economie et Statistiques, documents de travail du STATEC n°17, Luxembourg.

MEMORIAL A n° 123 (10.08.2005): Règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de « Maison Relais » pour enfants. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2005/1231008/1231008.pdf#page=2>

Ministerium für Erziehung und Berufsausbildung, SCRIPT & Universität Luxemburg, EMACS (2007): Pisa 2006 – Nationaler Bericht Luxemburg.

OECD (2006) : Starting Strong II. Early childhood education and care.

OWEN, MARGARET TRESCH (2004): Child Care and the Development of Young Children (0–2), University of Texas at Dallas (USA), published online April 13, 2004. <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/OwenANGxp.pdf>.

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

THEISEN, ANNE MARIE & SPODEN, NADINE (2007) : Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. A Study of National Policies, ACORD International, Luxembourg, Mai 2007.

UNICEF (2007) : La pauvreté des enfants en perspective : Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches, Bilan Innocenti 7, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.

VERELST, GUIDO & PEETERS, JAN (2006): Childcare Stories – Eltern über Erziehung, Arbeit und Kinderbetreuung, DVD zu beziehen über: www.vbjk.be.

La pauvreté des enfants

ANTOINE HAAG

Il y a quelque chose de profondément choquant dans la pauvreté des enfants vivant dans une société dite développée qui se targue volontiers de la générosité de sa prévoyance sociale. C'est le fait de violer le principe fondamental de l'égalité des chances pour des êtres innocents, qui ont la chance ou le malheur d'être nés dans un milieu particulier qui va gouverner leur sort. L'enfance est une période primordiale durant laquelle les stigmates de la pauvreté sur une longue période risquent de peser sur le développement de l'enfant en termes de santé, d'espérance de vie ou de scolarité. Comprendre le risque de pauvreté d'une population dans le temps passe par l'étude de la situation des enfants.

En 2006, au Grand-Duché de Luxembourg, le taux de risque de pauvreté selon la définition officielle s'élevait à 14 % des personnes. On dénombre un peu moins de 20 % d'enfants de moins de 18 ans qui vivent dans un ménage exposé au risque de pauvreté, un taux supérieur à celui observé sur l'ensemble de la population.

La définition de la pauvreté est très complexe, elle fait appel à de nombreux éléments plus ou moins arbitraires ou officiels. On peut aborder la pauvreté par des critères objectifs de revenu et de fortune (approche monétaire) ou par la possession d'objets et l'accès à certaines ressources. La pauvreté est aussi définie souvent par des critères subjectifs ou psychologiques. Dans cet article, nous considérons l'approche dite objective : un enfant est pauvre s'il vit dans un ménage pauvre. Un ménage est qualifié de « pauvre » si son niveau de vie, c'est-à-dire son revenu disponible par unité de consommation, est inférieur au seuil de pauvreté. Ce dernier est fixé arbitrairement – par décision d'un Conseil européen, à 60 % du revenu équivalent médian national. Ces définitions statistiques, bien que souvent utilisées posent de nombreuses difficultés méthodologiques sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

En 2006, un peu plus de 15.600 enfants vivaient dans des familles disposant de moins de 1.484 € par unité de consommation par mois (soit 60 % du niveau de vie médian). Ce seuil de pauvreté correspond à la norme communautaire et correspond, au Luxembourg, à 1.484 € pour un ménage composé d'une personne seule et 3.116 € pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants.

Le profil des enfants à risque de pauvreté

La situation de la personne de référence sur le marché du travail est un facteur déterminant de la pauvreté des enfants. Un peu plus de 45 % des enfants pauvres vivent avec un parent sans emploi. A l’opposé, le pourcentage le plus faible d’enfants pauvres s’observe dans les ménages ayant un emploi (17,2 %). Ce sont les ménages dont la personne de référence est sans emploi qui présentent les plus forts taux de pauvreté des enfants.

Le tiers des enfants pauvres vit dans un ménage dont le type de profession de la personne de référence est celui de « travailleurs manuels ». La majorité des enfants pauvres (55,4 %) se concentre dans les types de profession « travailleurs manuels » et « employés administratifs ».

Les parents des enfants pauvres sont souvent peu diplômés. Un peu plus du tiers des enfants pauvres s’observe dans des ménages où les parents n’ont pas fait beaucoup d’études (34,3 %). Un faible niveau d’éducation s’accompagne souvent d’un salaire faible et d’épisodes de chômage plus fréquents.

La pauvreté des enfants augmente avec l’âge de la personne de référence du ménage. Le pourcentage d’enfants pauvres n’est pas statistiquement significatif pour la classe d’âges des jeunes parents (16-24 ans) mais il augmente sensiblement avec les autres classes d’âges (25-49 ans) et (50-64 ans) avec respectivement 18,8 % et 19,4 %.

Les enfants des familles monoparentales sont plus souvent pauvres. Approximativement 60 % des enfants pauvres vivent dans des familles monoparentales avec 1 ou plusieurs enfants.

La plus grande partie des enfants pauvres sont des enfants qui vivent dans des ménages où la personne de référence est au chômage.

Tableau 1 : Enfants pauvres par statut d’occupation de la personne de référence du ménage

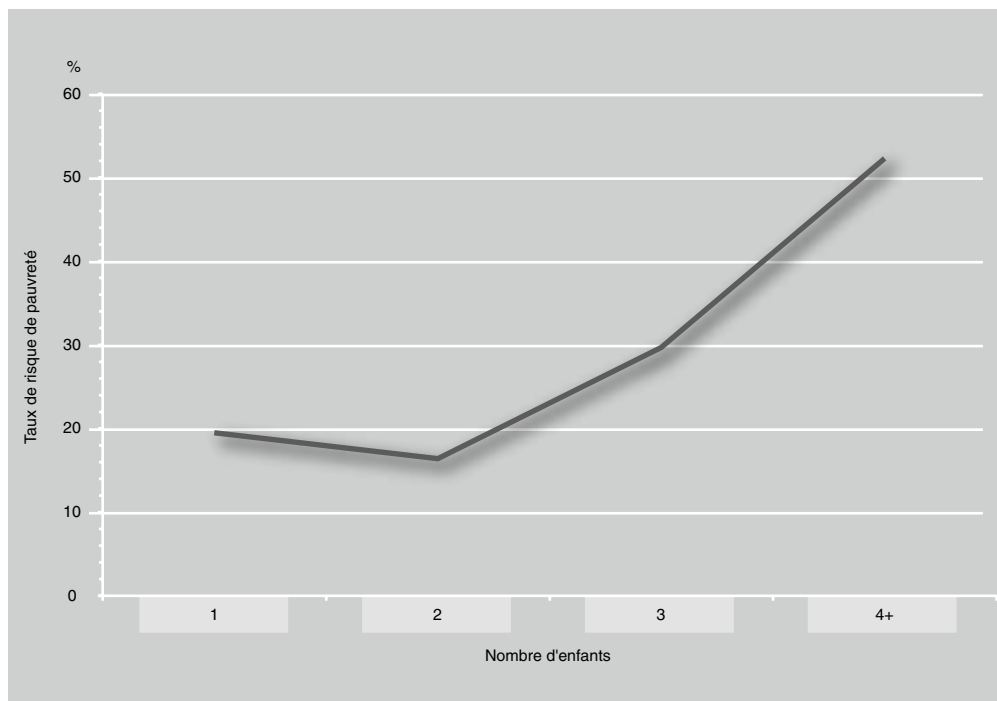
Actif	17,2 %
Chômeur	45,8 %
Retraité	non significatif
Autre inactif	27,6 %
Total	19,0 %

Source : STATEC, Enquête EU-SILC 2006.

Le pourcentage le plus faible d’enfants pauvres s’observe dans les ménages où la personne de référence exerce une activité salariée.

La pauvreté des enfants dépend ensuite du nombre d’enfants présents dans le ménage (nombre de frères et sœurs) qui sont à charge des parents.

Graphique 1: Taux de risque de pauvreté des enfants selon le nombre d'enfants présents dans le ménage en 2006 au Luxembourg



Source : STATEC, Enquête EU-SILC 2006.

Le taux de risque de pauvreté pour un enfant ayant jusqu'à un frère ou sœur reste inférieur à 20 %. Le taux augmente ensuite rapidement à partir de 3 enfants présents dans le ménage. Ce constat est le même qu'il y a 10 ans comme le montre une étude du CEPS/INSTEAD (2003).

Le taux de risque de pauvreté des enfants suit approximativement un profil en forme de U avec l'âge de la personne de référence du ménage. Le taux de pauvreté est minimal pour les enfants qui ont des parents âgés de 30 à 45 ans, alors que ceux qui ont des parents plus jeunes (moins de 30 ans) ou (plus de 50 ans) connaissent une pauvreté plus importante.

Les parents jeunes ont probablement de jeunes enfants à charge. A l'autre extrémité des classes d'âges, les parents jeunes ne sont probablement pas assez installés dans leur vie professionnelle pour garantir tous les besoins financiers de leurs enfants.

Le tableau 2 suivant donne des taux de risque de pauvreté des enfants avec une autre répartition des classes d'âges.

Tableau 2 : Enfants pauvres par classe d'âges de la personne de référence du ménage

Classe d'âge	Taux de pauvreté des enfants
16-24	non significatif
25-49	18,8 %
50-64	19,4 %
65 et plus	non significatif
Total	19,0 %

Source : STATEC, Enquête EU-SILC 2006.

Les enfants pauvres sont ensuite majoritairement situés dans des ménages où le type de profession de la personne de référence est celui de « travailleurs manuels ».

Tableau 3 : Enfants pauvres par type de profession de la personne de référence du ménage

Type de profession	Taux de pauvreté des enfants
Cadres dirigeants, professions intellectuelles	4,3 %
Professions intermédiaires	6,5 %
Employés	22,6 %
Travailleurs manuels	32,8 %
Total	19,0 %

Source : STATEC, Enquête EU-SILC 2006.

Lorsque la personne de référence exerce un type de profession comme celui de « Cadres dirigeants, professions intellectuelles » le pourcentage d'enfants pauvres est le plus faible. Ce type de profession est fortement corrélé avec l'existence de revenus élevés qui en général suffisent pour se prémunir du risque de pauvreté.

Les enfants pauvres vivent aussi dans des ménages où les parents n'ont pas fait de longues études. 34,3 % des enfants pauvres vivent dans des ménages où le plus haut niveau d'éducation atteint par la personne de référence est faible. Ce taux de pauvreté des enfants diminue ensuite avec la croissance du niveau d'éducation.

Tableau 4 : Enfants pauvres selon le niveau d'éducation de la personne de référence du ménage

Niveau d'éducation	Taux de pauvreté des enfants
Faible	34,3 %
Moyen	14,6 %
Elevé	4,3 %
Travailleurs manuels	32,8 %
Total	19,0 %

Source : STATEC, Enquête EU-SILC 2006.

Les résultats cités plus hauts se retrouvent dans les conclusions dans une étude de Wolfgang Langer, professeur associé à l'Université du Luxembourg du cahier « économie

et statistiques » du STATEC¹, qui se pose la question de savoir si l'égalité des chances est toujours présente dans le système éducatif. L'étude montre en particulier que le niveau atteint par les élèves en mathématiques dépend du statut économique, social et culturel de leurs parents. Ce faisant l'étude souligne l'importance de l'historique de vie familial, des trajectoires professionnelles et sociales parentales dans les résultats scolaires des enfants.

Le rapport « Les jeunes sur le marché du travail » du STATEC², montre bien que les chances d'avoir un emploi permanent augmentent de manière significative avec le niveau d'instruction atteint par les jeunes (15 à 25 ans), ils montrent surtout que ces derniers se retrouvent souvent dans les mêmes secteurs ou la même profession que l'un de leurs parents. Le rapport souligne ainsi l'existence d'une reproduction sociale chez les jeunes de la profession exercée par leurs parents. Cette reproduction sociale ne semble pas s'orienter dans le sens d'une amélioration du statut de pauvreté des enfants puisque ces derniers restent ainsi plus longtemps dépendant de la situation financière de leurs parents. Toutefois, l'ascension sociale et professionnelle est étroitement liée au fait d'entreprendre des études supérieures et donc plus longues. Le rapport montre que la décision de faire des études supérieures est conditionnée par le niveau de profession exercée par les parents. La probabilité d'entrer tôt dans la vie active du jeune (garçon ou fille) diminue avec l'élévation du type de profession de ses parents.

Comme le montrent les résultats d'une étude qualitative de Caritas³, l'environnement sociétal des jeunes converge vers trois sphères imbriquées : la famille, le travail et l'école. Ce sont « trois éléments coexistant dans la vie des enfants où le travail aura toujours une influence sur la vie de famille et vice-versa, où le cadre familial conditionnera les comportements des enfants à l'école et inversement et où la scolarité jouera un rôle indéniable sur la vie future des enfants et des jeunes » (p. 50).

L'enquête communautaire sur les conditions de vie (EU-SILC) a permis de jeter un premier éclairage sur la transmission intergénérationnelle de la pauvreté sous l'angle de la profession des parents.

Tableau 6 : Effet du type de profession exercée par le grand-père et le père sur le statut de pauvreté des enfants.

Type de profession du:		Enfants (%)	
Grand-père	Père	Pauvres	Non pauvres
Cadre sup. et profession intermédiaire	Cadres sup. et profession intermédiaire	2,1	97,9
Employé adm. et travailleur manuel	Employé adm. et travailleur manuel	18,3	81,7

Source : STATEC, Enquête EU-SILC (module 2005).

1 Langer (2007).

2 STATEC (2007).

3 Caritas (2005).

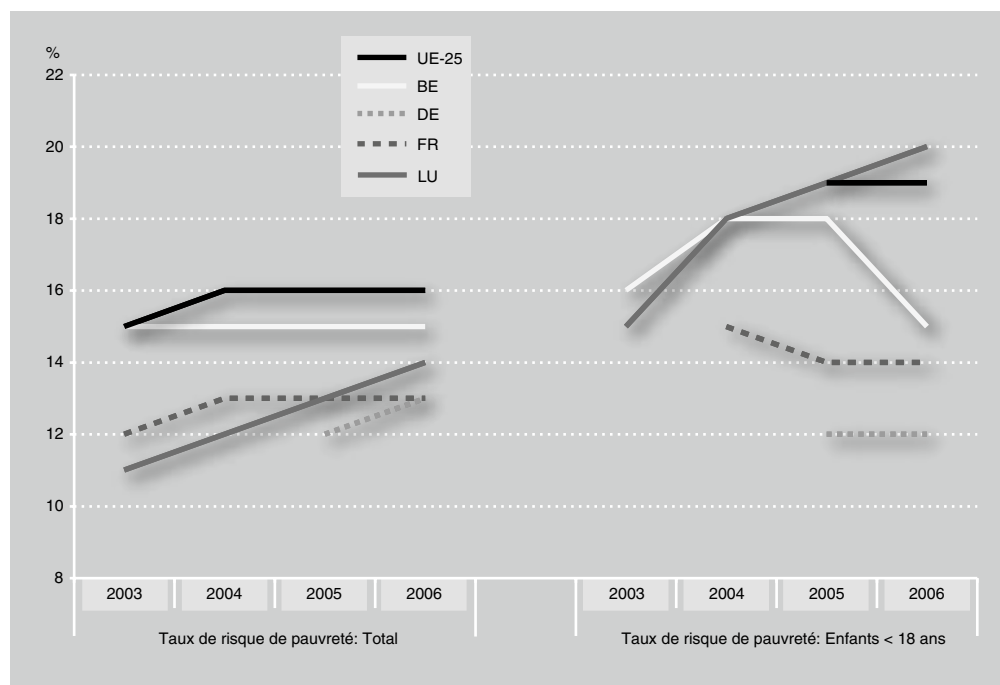
Le père est interrogé sur le type de profession qu'il exerce en 2005 et sur celui qu'exerçait son propre père à l'époque où celui-ci résidait chez ses parents. Le tableau 6 montre l'existence d'un effet de génération des professions exercées par les parents sur la proportion d'enfants pauvres. Les enfants dont le père et le grand-père ont été cadre supérieur ou exerçaient une profession intermédiaire sont très faiblement touchés par la pauvreté (2,1 %). Cette proportion passe à 18,3 % si les deux ascendants exercent tous deux une profession du type « employé administratif et travailleur manuel ».

La dimension internationale de la pauvreté des enfants

Cette prévalence du taux de risque de pauvreté des enfants sur le taux de risque de pauvreté de l'ensemble de la population s'observe dans plusieurs pays européens.

Le tableau et le graphique suivant montrent que le taux de risque de pauvreté des enfants est en général supérieur à celui de la population dans son ensemble. S'agirait-il d'une spécificité du taux de pauvreté des enfants ?

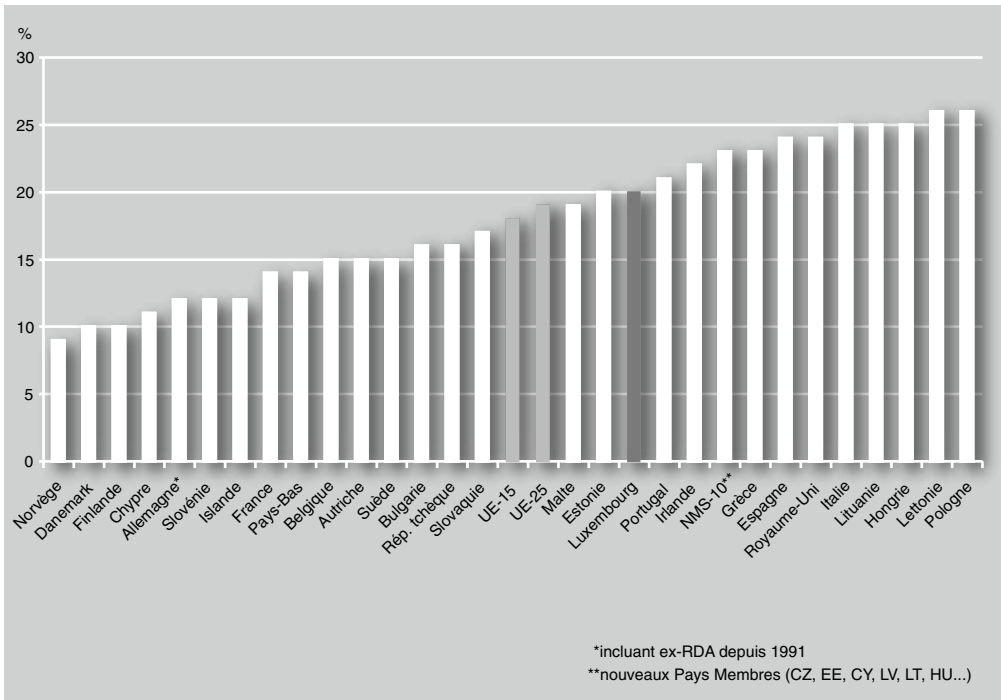
Graphique 3 : Comparaison internationale des taux de risque de pauvreté nationaux et des taux de risque de pauvreté des enfants de moins de 18 ans de 2003 à 2006



Source : Eurostat, Newcronos.

La Commission européenne⁴ souligne l'importance de ce résultat et montre qu'il est caractéristique de l'ensemble des pays européens à l'exception du Danemark, de la Finlande et de Chypre (rapport p. 14-15). Cependant, le manque de données internationalement comparables en matière de revenus ne permettrait pas clairement de savoir comment la pauvreté des enfants s'est développée dans les pays de l'UE pour ces 10 dernières années (p. 17). D'après les résultats obtenus à partir du panel communautaire ECHP précédant celui de l'EU-SILC, la pauvreté des enfants est restée stable autour de 20 % dans l'UE-15.

Graphique 4: Taux de risque de pauvreté des enfants de moins de 18 ans en 2006



Les comparaisons internationales sont difficiles à commenter dans la mesure où les facteurs à l'origine du classement de ces pays sont multiples. Le taux de croissance du PIB par tête que montre le graphique suivant ne permet pas de mettre en lumière l'existence d'un lien entre les performances de croissance économique et les niveaux de pauvreté des enfants. Il relève, en effet, quelques singularités.

4 Commission européenne (2008), données EU-SILC.

Au niveau du PIB par tête les situations de la Finlande (FI) et du Royaume-Uni (UK) sont assez comparables avec des niveaux élevés de PIB par tête par rapport à l'UE-25 (avec respectivement 17 % et 18 % de plus de croissance du PIB que l'UE-25). Cependant, leurs performances en matière de taux de risque de pauvreté des enfants sont opposées. La Finlande enregistre le 2e plus bas taux de risque de pauvreté des enfants alors que le Royaume-Uni enregistre le 4e plus haut taux de risque de pauvreté des enfants. Une différence de 14 points de pourcentage du taux de risque de pauvreté des enfants apparaît entre les deux pays et ceci pour une performance économique par rapport à l'UE-25 similaire.

Le coefficient de corrélation entre le taux de risque de pauvreté des enfants et le niveau de PIB par tête s'élève à $-0,301$ (au seuil de significativité de 15 %). Cela signifie que plus le PIB par tête est élevé, plus le taux de risque de pauvreté des enfants est faible⁵.

Il y a des exceptions à la règle, notamment le Royaume-Uni, où les programmes de lutte contre la pauvreté des enfants ne semblent pas avoir (encore) porté leurs fruits.

Une étude⁶ a montré que cette position du Royaume-Uni pouvait s'expliquer par des profils de revenus plus erratiques qu'accompagnent des épisodes de chômage plus fréquents, ce qui entraîne logiquement un nombre plus important d'enfants pauvres.

La déprivation

Les difficultés d'accès à certains biens de consommation durables sont par exemple un facteur de fragilisation du bien-être de l'enfant. Par exemple, l'absence d'ordinateur peut entraîner des conséquences en termes d'éducation de l'enfant. C'est le cas également de l'usage d'une salle de bains ou de l'exiguïté du logement qui gênent le développement sain de l'enfant.

En 2006, le Luxembourg comptait un peu plus de 22.500 personnes déprivées. Sur ces 22.500 personnes un peu plus de 13 % sont des enfants de moins de 18 ans.

Le tableau suivant donne les taux de pauvreté et de déprivation des enfants issus du croisement des statuts de pauvreté et de déprivation de la personne de référence du ménage.

Le total de la première ligne donne le pourcentage d'enfants vivant dans des ménages exposés au risque de pauvreté monétaire. On retrouve bien le pourcentage de 19,6 % donné plus haut.

5 Ce mécanisme est expliqué par l'effet « Trigger down » décrit en détails dans le rapport « Travail et Cohésion Sociale 2007 », cahier économique n°106, STATEC.

6 Bradshaw (2006).

Tableau 8: Répartition du pourcentage d'enfants de moins de 18 ans par statuts de pauvreté monétaire et de privation de ressources

	Déprivation	Non déprivation	Total
Pauvre	3,1	16,5	19,6
Non pauvre	0,6	79,8	80,4
Total	3,7	96,3	100

Source : STATEC, Enquête EU-SILC (2006).

Le total de la première colonne donne le pourcentage d'enfants vivant dans des ménages déprivés. On dénombre 3,7 % d'enfants (soit un peu moins de 3.000) qui résident dans des ménages déprivés.

On dénombre enfin 3,1 % d'enfants qui résident dans des ménages exposés à la fois au risque de pauvreté monétaire et à la déprivation. En chiffre absolu, un peu moins de 2.500 enfants sur les plus de 79.000 enfants sont en 2006 à la fois pauvres et déprivés.

On observe 6,8 % d'enfants qui vivent dans un ménage manquant d'un item en biens de consommation durables. Il peut notamment s'agir d'enfants vivant dans un ménage ne disposant pas de voiture, ou d'ordinateur.

Tableau 9: Privation des enfants de moins de 18 ans par dimension et nombre de privations en 2006 au Luxembourg

	Difficultés économiques	Biens de consommation durables	Conditions de logement	Difficultés économiques et biens de consommation durables
Manque d'un 1 élément	10,2 %	6,8 %	18,0 %	17,0 %
Manque d'au moins 2 éléments	3,3 %	0,4 %	13,1 %	3,7 %

Source : STATEC, Enquête EU-SILC (2006).

On observe 18 % d'enfants de moins de 18 ans qui vivent dans un ménage privé d'un item en ce qui concerne le logement (c'est-à-dire un ménage qui ne peut maintenir de chaleur adéquat dans le logement, ou qui ne dispose pas de baignoire ou d'une douche, ou qui subit des fuites de toiture et moisissures des murs ou enfin qui ne dispose pas de WC intérieur à usage unique du ménage).

Ce taux est approximativement le même que celui de la population toute entière (tableau 8) un chiffre qui appelle à former un large consensus sur les politiques de logement comme moyen de lutter contre cette forme particulière de pauvreté-déprivation des enfants.

Tableau 10: Déprivation par dimension et item en 2006 au Luxembourg

	Difficultés économiques	Biens de consommation durables	Conditions de logement	Difficultés économiques et biens de consommation durables
Manque d'un 1 item	8,8 %	10,9 %	17,6 %	19,7 %
Manque d'au moins 2 items	2,7 %	2,4 %	14,0 %	4,9 %

Source : STATEC, Enquête EU-SILC.

Comment lutter contre la pauvreté des enfants ?

Le premier facteur qui détermine le risque de pauvreté est le type de ménage auquel appartient l'enfant. La structure familiale, caractérisée par le nombre d'enfants, l'isolement des parents, l'âge des enfants ainsi que la situation du ménage sur le marché du travail en termes d'occupation, de position hiérarchique ou d'éducation définit donc le contexte dans lequel apparaît la pauvreté des enfants. Combattre la pauvreté des enfants revient à cibler les ménages précaires avec enfants. Les allocations familiales, les politiques de l'emploi – notamment la formation continue des adultes – et les structures de gardiennage/ crèches pour enfants sont ainsi essentielles. Le dernier avatar des allocations familiales, le « bonus pour enfants » et les « maisons relais » s'inscrivent dans cette logique redistributive. Les analyses et les données mobilisées dans ce papier montrent la dynamique de la pauvreté, qui se traduit par la probabilité que les enfants issus de milieux à risque de pauvreté soient susceptibles d'être piégés dans cette situation, leur trajectoire professionnelle et leur parcours social étant déterminés par celui de leurs parents. Le combat contre la pauvreté des enfants passe également par des politiques de scolarisation et de soutien aux études. Le rapport de la Commission européenne⁷ sur la pauvreté et le bien-être des enfants souligne que les pays qui ont le mieux réussi dans la prévention du risque de pauvreté des enfants, sont ceux qui ont développé des politiques-cadres combinant un accès renforcé aux emplois adéquatement rémunérés satisfaisant au soutien financier de toutes les familles avec enfants avec un accès renforcé aux services dits de progrès social comme l'éducation, le logement, la santé, les services à l'enfance, etc.

Pour asseoir des politiques sociales solides et efficaces, il faut pouvoir disposer de bonnes données et d'analyses fouillées. De nombreux chantiers restent ouverts dans le domaine méthodologique. Questionner la méthode de calcul permettrait peut-être de modifier les

7 Commission européenne (2008).

conventions sur les économies d'échelles réalisables au sein d'un ménage qui sont jusqu'à présent particulièrement mal adaptées aux familles nombreuses et monoparentales.

Les indicateurs de pauvreté monétaire utilisés habituellement considèrent les enfants comme des « mini-adultes » et ne s'intéressent qu'au nombre d'enfants vivant dans un ménage. Ainsi, le calcul standard du taux de risque de pauvreté, se limite à l'application d'un facteur d'échelle au nombre d'enfants vivant dans chaque ménage. Avec cette technique, la mesure de la pauvreté des enfants se rapproche de celle des adultes, ce qui nous empêche notamment de comprendre comment le nombre d'épisodes de pauvreté rencontrés par le ménage dans lequel vit l'enfant ou l'hérédité de la pauvreté (transmission intergénérationnelle de la pauvreté) peuvent affecter le développement de l'enfant. De même, cette technique suppose que les enfants de moins de 18 ans sont homogènes (la situation de pauvreté que vit un enfant de 3 ans est perçue de la même manière que s'il s'agit d'un adolescent).

Avec la technique standard du calcul du taux de risque de pauvreté, la dépendance des enfants n'est pas prise en compte. Il existe une dépendance des enfants envers leurs parents notamment pour sortir de la pauvreté et une dépendance des enfants envers la société pour tout ce qui concerne leur bien-être en général via l'éducation ou la santé.

La pauvreté des enfants rencontre *in fine* les mêmes difficultés conceptuelles que celle des adultes avec des définitions nombreuses et imprécises⁸.

L'approche retenue pour mesurer la pauvreté des enfants est celle de l'insuffisance de revenu complétée par le manque de certains biens matériels. Ces deux formes de pauvreté monétaire et en conditions de vie ne se recouvrent pas forcément.

Ainsi, une prise en compte dans les analyses de la situation de l'enfant, qui parvient à intégrer les dimensions de bien-être et d'inclusion sociale dans toutes les prises de décisions apparaît par conséquent comme « le moyen le plus efficace pour répondre de manière adéquate à l'engagement politique de l'Europe de s'attaquer à la pauvreté des enfants et à l'exclusion sociale⁹ ». Pour être efficace sur le plan de la politique intérieure de chaque États membres, la surveillance de la situation de l'enfant doit, précise le rapport de la Commission, s'accompagner d'évaluations systématiques ex-ante et ex-post des politiques mises en œuvre, à l'aide de méthodes économétriques. Au Luxembourg, nous sommes encore dans une phase exploratoire, mais on pourrait s'imaginer que soit créée une structure ad hoc chargée de rassembler toutes les données existantes sur les jeunes dans les nombreux fichiers individuels administratifs ou scientifiques existants et de faire une analyse approfondie et périodique des jeunes et notamment de la pauvreté.

8 «Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social» (Article 27 (1). Or il n'existe aucune définition de ce que l'on appelle: «niveau de vie suffisant» (<http://www.droitsenfant.com/cide.htm>).

9 Commission européenne (2008).

Il faudrait résister à la tentation de lancer de nouvelles enquêtes onéreuses et se concentrer la capacité d'analyse multidisciplinaires sur les facteurs gouvernant le risque de pauvreté des enfants.

Bibliographie

ATKINSON, ANTHONY BARNES & CANTILLON, BEA & MARLIER, ERIC & NOLAN, BRIAN (2005): « Taking forward the EU Social Inclusion Process », Final Report, Gouvernement du Luxembourg.

BRADBURY, BRUCE & JENKINS, STEVEN & MICKLEWRIGHT, JOHN (2001): *The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries*, UNICEF, Florence.

BRADSHAW, JONATHAN (2006): « A review of the comparative evidence on child poverty », University of York. Joseph Rowntree Foundation, 2005. (rapport disponible sur le site: www.jrf.org.uk).

CARITAS (2002): « Regards sur la pauvreté au Grand-Duché du Luxembourg: Eléments de réflexion et de débat », Agir contre l'exclusion, Luxembourg.

CEPS/INSTEAD (2003): « Les enfants pauvres au Luxembourg et en Europe: comment se positionne le Luxembourg comparativement aux autres pays de l'Europe, du point de vue de la pauvreté des enfants ? », cahier PSELL n°138, novembre 2003.

CORAK, MILES (2005): « Principles and practicalities in measuring child poverty in rich countries », Innocenti Working paper 2005-01, Florence: UNICEF.

FEANTSA (1998): *Les Jeunes Sans-Abri dans l'Union Européenne*, ouvrage collectif, rapport transnational 1997, Bruxelles, 373 p.

LIS Key figures, <http://www.lisproject.org/keyfigures.htm>.

COMMISSION EUROPÉENNE (2008): *Child Poverty and Well-Being in the EU: Current status and way forward*, Social Protection Committee, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2, January 2008, 244 pages.

MENCHINI, LEONARDO, (2007), « Child Poverty : Introduction to a multidimensional concept », UNICEF Innocenti Research Centre, 24 p. (rapport disponible sur le site: www.unicef.org/irc).

STATEC (2003): *Rapport Travail et Cohésion Sociale 2003*, Cahiers économiques n°99, Luxembourg, 112 pages. (voir la section pauvreté des enfants p. 86).

STATEC (2007): « Les jeunes sur le marché du travail », Bulletin n°7 http://www.mte.public.lu/actualites/communiqués/2007/08/20070810_cp_emploi_jeunes/rapport_jeunes.pdf (version provisoire).

LANGER, WOLFGANG (2007): « The End of Equal Opportunities ? A Multilevel Analysis of the Luxembourg PISA 2003 Data », Economie et Statistiques, documents de travail du STATEC n°17, Luxembourg, 17 p.

UNICEF (2005): Child Poverty in Rich Countries 2005, Innocenti Report Card 6, Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.

Armut und Armutsprävention bei Kindern in Deutschland

Erklärungs- und Handlungsansätze

GERDA HOLZ

Wer aufmerksam die Berichterstattung der Massenmedien verfolgt, wer die Gespräche und Diskussion in der Öffentlichkeit sowie die Fachdiskurse in den unterschiedlichen Feldern von Wissenschaft und Praxis, besonders in der Kinder- und Jugendhilfe, betrachtet, der bemerkt in der jüngeren Vergangenheit etwas Beachtliches und Ermutigendes. Ein Thema, das lange Zeit tabuisiert wurde, gerät nun vehement in den Blick: In Deutschland wachsen Kinder unter Armutsbedingungen auf und Armut(sbewältigung) gehört heute zur Kindheit.

Was ist Armut?

Armut ist mehr, als nur wenig Geld haben. Geld bleibt aber der Ausgangspunkt. Armut beraubt Menschen ihrer materiellen Unabhängigkeit und damit der Fähigkeit, über existenzielle Fragen, über ihr „Schicksal“ selbst zu entscheiden. Sie wirkt mehrdimensional auf die gesamte Lebenslage eines Menschen und bestimmt dessen Gestaltungs-, Handlungs- und Entscheidungsspielräume.

Armut ist eine individuelle Notsituation mit vorrangig gesellschaftlich bedingten Ursachen und erst in zweiter Linie Resultat individuellen (Fehl-)Verhaltens. Sie ist genuiner Bestandteil einer geldbasierten und marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft sowie den dort geltenden Verteilungsmechanismen. Individuelles Versagen spielt dabei eine eher untergeordnete Rolle, kann aber das allgemeine Armutsrisiko verstärken.

Armut wird anhand der EU-Armutsdefinition bestimmt. Gemäß 60-Prozent-EU-Definition lag 2004 bundesweit die Armutsrisikogrenze für den Haushalt einer allein erziehende Mutter mit einem Kind unter 14 Jahren bei 1.113 €. Ein Ehepaar mit zwei Kindern unter 14 Jahren ist arm, wenn es monatlich über weniger als 1.798 € netto verfügen kann.

Anzahl betroffener Kinder in Deutschland: In Deutschland lebten Ende 2007 rund 1,9 Mio. Kinder unter 15 Jahren von Sozialgeld, also staatlicher Unterstützung, weil ihre Familien arm waren. Zusätzlich ist von einer Dunkelziffer von rd. 1 Mio. Kinder auszugehen, das heißt, es besteht ein Anspruch, aber Eltern beantragen für sich und ihre Kinder kein Sozialgeld.

Damit wächst derzeit jedes 4. Kind unter 15 Jahren in Deutschland unter Armutbedingungen auf.¹ Je nach Region und Ort variieren die Quoten: So sind die ostdeutschen Bundesländer aber auch westdeutsche Großstädte überdurchschnittlich sowie Kinder im Vor- und im Grundschulalter am stärksten betroffen – und das in der Altersphase mit dem größten Potenzial zur Herausbildung individueller Ressourcen und Kompetenzen.

Ursachen: Als die drei wesentlichen Ursachen für Armut von Erwachsenen in Deutschland gelten (Langzeit-)Erwerbslosigkeit sowie Erwerbstätigkeit auf niedrigem Zeitniveau und mit Niedriglohn. Letzteres, vor allem „working poor“, (d.h., arbeitende Arme = Vollzeitbeschäftigung und dennoch kein Einkommen über der Armutsgrenze erzielend) nehmen rasant an Umfang und Bedeutung zu. Bisher nur selten wird nicht oder nur gering entlohnte Haus-/Pflege-/Erziehungs-/Sorgearbeit einbezogen. Gerade die beiden letztgenannten Ursachen sind in überwältigendem Maße frauenspezifisch geprägt. Darüber hinaus können Überschuldung, Scheidung oder Trennung, Behinderungen oder multiple Problemlagen ursächlich sein. Kinder, die in Haushalten mit einem oder mehreren der genannten sozialen Merkmale aufwachsen, sind besonders armutsgefährdet.

Risikogruppen: Nicht alle Bevölkerungsgruppen sind gleichermaßen von Armut betroffen, sondern es finden sich gruppenbezogen unterschiedliche Risiken. Besondere Armutsrisiken weisen Personen auf, die einen Migrationshintergrund haben, die allein erziehend sind, eine niedrige Bildungsqualifikation aufweisen und/oder in sozial belasteten Wohnvierteln leben. Kinder, deren Eltern diese sozialen Merkmale haben, sind ebenfalls besonders armutsgefährdet.

Unter Heranwachsenden sind vor allem vier Gruppen besonders gefährdet: Kinder von (langzeit-)erwerbslosen Eltern, in Ein-Eltern-Familien, in Familien mit Migrationshintergrund oder mit mehr als zwei Geschwistern. Weiterhin unterliegen Mädchen und Jungen in Großstädten – dort in benachteiligten Stadtteilen/Wohnvierteln – einem höheren Risiko. Trotzdem leben in Deutschland zahlenmäßig die meisten armen Kinder in deutschen Familien und auf dem Land. Offenkundig wird: Einfache Zuschreibungen und Erklärungsmuster reichen nicht aus.

(Kinder-)Armut ist definierbar und messbar

Armut hat ein eigenes Kindergesicht und stellt die Lebenslage des Kindes dar, denn Armut ist mehr als nur kein Geld zu haben. Bedeutsam ist die Leitfrage: Was kommt (unter

1 Vgl. Deutsches Kinderhilfswerk (2007); Bundesagentur für Arbeit (2007).

Armutsbedingungen) beim Kind an? Weiterhin sind folgende Grundbedingungen eines kindgerecht(er)en Armutsbegriffes zu berücksichtigen:

Die Definition muss vom Kind ausgehen (kindzentrierte Sichtweise). Zu berücksichtigen sind die Lebenssituation der untersuchten Altersgruppe und die jeweils anstehenden Entwicklungen, aber auch die subjektive Wahrnehmung der Kinder.

- Gleichzeitig muss der familiäre Zusammenhang, die Gesamtsituation des Haushaltes, berücksichtigt werden. Noch viel weniger als Erwachsene leben Jugendliche und vor allem Kinder als Monaden, d.h. als in sich geschlossene und nicht mehr auflösbare Einheit. Vielmehr ist ihre Lebenssituation in vielen Bereichen von der Lebenslage der Eltern direkt abhängig.
- Eine Armutsdefinition für Kinder und Jugendliche ist notwendigerweise mehrdimensional. Eine rein auf das (Familien-)Einkommen bezogene Armutsdefinition geht an der Lebenswelt der Kinder vorbei. Die einbezogenen Dimensionen müssen geeignet sein, etwas über die Entwicklung und Teilhabechancen der betroffenen Kinder auszusagen.
- Gleichfalls darf Armut von Kindern nicht als Sammelbegriff für deren benachteiligende Lebenslagen verwendet werden. Nur wenn eine materielle Mangellage der Familie – nach definierter Armutsgrenze – vorliegt, soll von Armut gesprochen werden.
- Zur Bewertung der Entwicklungsbedingungen bzw. -möglichkeiten armer Kinder im oben verstandenen Sinn – vor allem im Vergleich zu ökonomisch besser gestellten Kindern – sind folgende *Lebenslagedimensionen* zu berücksichtigen:

(1) Materielle Situation des Haushaltes („familiäre Armut“)	
(2-5) Dimensionen der Lebenslage des Kindes	
(2) Materielle Versorgung des Kindes	Grundversorgung (z. B. Wohnen, Nahrung, Kleidung)
(3) „Versorgung“ im kulturellen Bereich	Bildung (z. B. Arbeits-, Spiel- und Sprachverhalten)
(4) Situation im sozialen Bereich	Soziale Integration (z. B. Kontakte, soziale Kompetenzen)
(5) Psychische und physische Lage	Gesundheit (z. B. Gesundheitszustand, körperliche Entwicklung)

Für die Abgrenzung „armer Kinder“ bedeutet das: Von „Armut“ wird immer und nur dann gesprochen, wenn „familiäre Armut“ vorliegt, das heißt, wenn das Einkommen der Familie des Kindes bei maximal 50 Prozent resp. 60 Prozent des deutschen Durchschnittseinkommens liegt. Mädchen und Jungen, bei denen zwar Einschränkungen bzw. eine Unterversorgung in den oben genannten Lebenslagedimensionen (2-5) festzustellen sind, jedoch keine familiäre

Armut vorliegt, sind zwar als „arm dran“ oder als benachteiligt zu bezeichnen, nicht jedoch als „arm“.

Um einen umfassenden Blick auf die kindliche Lebenssituation zu erhalten, lassen sich die genannten vier Dimensionen in einem *Lebenslageindex* zusammenführen. Dieser umfasst drei *Lebenslagetypen* „Wohlergehen“, „Benachteiligung“ und „multiple Deprivation“:

- Von *Wohlergehen* wird dann gesprochen, wenn in Bezug auf die zentralen (Lebenslage-) Dimensionen aktuell keine „Auffälligkeiten“ festzustellen sind, das Kindeswohl also gewährleistet ist.
- Eine *Benachteiligung* liegt gemäß Definition dann vor, wenn in einigen wenigen Bereichen aktuell „Auffälligkeiten“ festzustellen sind. Das betroffene Kind kann in Bezug auf seine weitere Entwicklung als eingeschränkt beziehungsweise benachteiligt betrachtet werden.
- Von *multipler Deprivation* schließlich ist dann die Rede, wenn das Kind in mehreren zentralen Lebens- und Entwicklungsbereichen „auffällig“ ist. Das Kind entbehrt in mehreren wichtigen Bereichen die notwendigen Ressourcen, die eine positive Entwicklung wahrscheinlich machen.

Dergestalt theoretisch entwickelt und beispielsweise durch die AWO-ISS-Studien² empirisch erprobt, lässt sich Kinderarmut wie folgt definieren. Wird von Armut bei Kindern gesprochen, dann gilt:

- Ausgangspunkt ist Einkommensarmut.
- Das Kind lebt in einer einkommensarmen Familie.
- Es zeigen sich kindspezifische Erscheinungsformen von Armut in Gestalt von materieller, kultureller, gesundheitlicher und sozialer Unterversorgung.
- Die Entwicklungsbedingungen des Kindes sind beeinträchtigt, wobei dies ein Aufwachsen mit Benachteiligungen oder in multipler Deprivation umfassen kann.
- Die Zukunftsperspektiven des Kindes sind eingeschränkt.
- Es folgen zentrale Erkenntnisse der AWO-ISS-Studien, die nach wie vor die einzige längsschnittliche Studie zu Armut bei Kindern in Deutschland ist.

Das Kindergesicht der Armut – Frühe Auswirkungen im Vorschulalter

Arme Kinder sind bereits im Alter von sechs Jahren erkennbar belastet, wie die nachfolgenden Zahlen belegen.

2 Vgl. Hock, Holz, Simmedinger & Wüstendörfer (2000); Holz & Skoluda (2003); Holz, Richter, Wüstendorfer & Giering (2006).

**Tab. 1: Anteil der Vorschulkinder mit Einschränkungen
in den vier zentralen Lebenslagedimensionen und Armut – 1999**

Dimension	Arme Kinder	Nicht-arme Kinder
Materielle Grundversorgung	40,0 %	14,5 %
Kultureller Bereich	36,0 %	17,0 %
Sozialer Bereich	35,6 %	17,6 %
Gesundheitliche Lage	30,7 %	19,7 %

Lesehilfe: 40 % der armen und „nur“ 14,5 % der nicht-armen Kinder weisen Mängel in der Grundversorgung auf. N = 893. Quelle „Armut im Vorschulalter 1999“. Vgl. Hock, Holz & Wüstendörfer (2000): S. 33-38.

Zur materiellen Grundversorgung: Rund 40 % der armen Kinder weisen Defizite im materiellen Bereich/Grundversorgung auf, aber nur 15 % der nicht-armen Kinder. (Tab. 1) Am deutlichsten äußerte sich familiäre Armut im verspäteten und unregelmäßigen Zahlen von Essensgeld und sonstigen Beiträgen für Aktivitäten in der KiTa. Häufiger kamen arme Kinder hungrig in die Einrichtung und/oder dem Kind fehlte die körperliche Pflege. Relativ selten dagegen zeigte sich ein Mangel an notwendiger Kleidung.

Zum kulturellen Bereich: Mehr als die Hälfte der armen Mädchen und Jungen waren im Hinblick auf ihr Spiel- und Sprachverhalten auffällig, knapp die Hälfte hinsichtlich ihres Arbeitsverhaltens. Arme Kinder wurden nicht nur insgesamt häufiger als nicht-arme Kinder vom Schulbesuch zurückgestellt, sondern auch bei vergleichbarer Ausgangslage bzw. dem gleichen Maß an „Auffälligkeiten“ hatten sie geringere Chancen für einen regulären Übertritt in die Regelschule als nicht-arme Kinder. So wurden „nur“ 69 % der armen, aber rund 88 % der nicht-armen Kinder regulär eingeschult.

Zum sozialen Bereich: Die armen Kinder suchten zum Beispiel weniger häufig den Kontakt zu anderen Kindern in der KiTa, nahmen weniger aktiv am Gruppengeschehen teil, äußerten seltener ihre Wünsche und waren weniger wissbegierig als nicht-arme Kinder. Zugleich war eine beginnende Ausgrenzung zu beobachten: So wurden arme Kinder häufiger als nicht-arme Kinder von den anderen Kindern in der KiTa gemieden.

Zur gesundheitlichen Lage: Auch hier wiesen die armen Kinder häufiger Einschränkungen bzw. Auffälligkeiten als die nicht-armen Kinder auf, der Unterschied aber im Vergleich zu den anderen drei Lebenslagedimensionen ist am geringsten ausgeprägt. Arme Kinder hatten häufiger als nicht-arme Kinder gesundheitliche Probleme bzw. waren in ihrer körperlichen Entwicklung zurückgeblieben.

Die Lebenssituation und die Möglichkeiten der Kinder sind bereits im Vorschulalter deutlich unterschiedlich. Arme Mädchen und Jungen wachsen weitaus weniger im Wohlergehen und weitaus häufiger in multipler Deprivation auf. Gleichwohl zeigt sich

auch, dass Armut nicht zwangsläufig zu Beeinträchtigungen führt: Etwa ein Viertel der untersuchten armen Kinder lebte im Wohlergehen (23,6%), war also in keinem der zentralen Lebenslagedimensionen eingeschränkt. Jedoch zählten prozentual doppelt so viele nicht-arme wie arme Kinder zum Typ „Wohlergehen“.

Tab. 2: Kindspezifische Lebenslagen von Vorschulkindern – 1999

Lebenslagetyp	Arme Kinder	Nicht-arme Kinder	Gesamt
Wohlergehen	23,6 %	46,4 %	40,0 %
Benachteiligung	40,3 %	39,8 %	40,0 %
Multiple Deprivation	36,1 %	13,7 %	19,8 %
Gesamt	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Lesehilfe: 23,6% der armen Kinder und 46,4 der nicht-armen Kindern wachsen im Wohlergehen, d.h. ohne Mängel auf. N = 893. Quelle: „Armut im Vorschulalter 1999“. Vgl. Hock, Holz & Wüstendörfer (2000): S. 77.

Welche Langzeitwirkung wird bis zum Ende der Grundschulzeit sichtbar?

Je gefestigter die finanzielle Situation der Familie, desto sicherer sind die Lebens- und Entwicklungsbedingungen für die Mädchen und Jungen (Tab. 2). Während hier mehr als jedes zweite arme Kind Einschränkungen erfährt, ist davon kein Kind in „gesichertem Wohlstand“ (> 100 % des Durchschnittsäquivalenzeinkommens) betroffen. Umgekehrt gilt, je früher, je schutzloser und je länger Kinder einer Armutssituation ausgesetzt sind, desto gravierender sind die Auswirkungen, denn die sich im Vorschulalter herausbildenden Einschränkungen verfestigen sich massiv in der Grundschulzeit.

Tab. 3: Anteil der zehnjährigen Kinder mit Einschränkungen in den vier zentralen Lebenslagedimensionen und Armut – 2003/04

Lebenslagedimension	Arme Kinder (< 50 %)	Nicht-arme Kinder		
		Prekärer Wohlstand (50 % – 75 %)	Unterer Durchschnitt (75 % – 100 %)	Oberer Durchschnitt (> 100 %)
Materielle Lage/ Grundversorgung	51,6 %	9,2 %	5,3 %	0,0 %
Kulturelle Lage	37,7 %	19,0 %	9,5 %	3,6 %
Soziale Lage	34,6 %	16,0 %	15,8 %	3,6 %
Gesundheitliche Lage	25,8 %	23,3 %	21,1 %	8,4 %
N = 500	159	163	95	83

Lesehilfe: 51,5% der armen Zehnjährigen haben Mängel in der Grundversorgung, dagegen „nur“ noch 5,3% der Kinder, die in einer nicht-armen Familien mit einem Einkommen knapp unter dem durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen aufwachsen. Quelle: „Armut im späten Grundschulalter 2003/05“. Vgl. Holz, Richter, Wüstendörfer & Giering (2006): S. 66.

Auch die Befragung aus 2003/04 verweist – wie schon vier Jahre zuvor – auf die enormen Unterschiede im materiellen Bereich, von denen vor allem Kinder mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich betroffen sind. Ausdruck der Mangellage bei den 10-Jährigen ist z. B., kein eigenes Zimmer zu haben und Einschränkungen bei der Kleidung und/oder beim Spielzeug hinnehmen zu müssen. Große Differenzen zwischen „arm“ und „nicht arm“ sind ebenso im kulturellen Bereich festzustellen. Arme Mädchen und Jungen haben weitaus weniger allgemeine und altersgemäße Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten, z. B. durch Vereinsmitgliedschaft, Teilnahme an freiwilligen Kursen inner- und außerhalb der Schule. Ebenfalls in der sozialen Lebenslage greifen beträchtliche Unterschiede: Arme erhalten nicht nur einen begrenzten Raum zur sozialen Integration, ihnen wird zugleich die Möglichkeit zum breiten Erwerb sozialer Kompetenzen vorenthalten. Entsprechend zeigen sich erste Ansätze sozialer Devianz. Dennoch: In den AWO-ISS-Studien sind zwischen 85 % und 95 % der Mädchen und Jungen, je nach Fragestellungen, nicht sozial auffällig. Das gilt auch für arme Kinder.

Insgesamt finden sich stark divergierende Lebens- und Entwicklungsverläufe: Unter den armen Mädchen und Jungen überwiegen negative Verläufe, d.h. Zunahme von Auffälligkeiten in den Lebenslagen und Wechsel des Lebenslagentyps, z. B. von Benachteiligung nach multipler Deprivation. Bei den nicht-armen Kindern dominiert eine gefestigte positive Entwicklung, also z. B. Verbleib im Wohlergehen. Gleichzeitig ist eine hohe Dynamik zu konstatieren: Mehr als die Hälfte der Mädchen und Jungen wechselte zwischen 1999 und 2003/04 den Lebenslagentyp. Genauso wenig wie „einmal arm – immer arm“ gilt, gilt aber auch nicht „einmal multipel depriviert – immer multipel depriviert“. Die Chancen und Risiken sind aber klar verteilt.

Können Armutsfolgen vermieden oder begrenzt werden?

Armut ist der größte Risikofaktor für die kindlichen Lebenschancen. Über welche individuellen, sozialen und kulturellen Ressourcen zur Bewältigung ihrer Auswirkungen ein Kind verfügt und welche Handlungsstrategien respektive welches Bewältigungshandeln es bei Belastungen entwickelt, hängt entscheidend von der Lebenslage ab und baut auf einer Vielzahl von intervenierenden Variablen (persönlicher, familiärer und außerfamiliärer) auf. Ebenso sind außerfamiliäre Angebote und Sozialisationsinstanzen wie KiTas und der unmittelbare Lebensraum entscheidende Einflussfaktoren. Dort kann sowohl Einfluss auf die Entwicklung von Resilienz wie auch auf die Entstehung und Unterstützung eines förderlichen Umfelds genommen werden³. Die AWO-ISS-Studien

3 Vgl. Richter (2006).

belegen ebenso die Existenz von Schutzfaktoren – in beachtlicher Zahl und wirkungsvoll. Dazu zählen u.a. das (Alltags-)Bewältigungshandeln von Eltern, das Erlernen von positiven Handlungsstrategien und eine gelingende, weil geförderte, soziale Integration in Peergroups sowie das soziale und schulische Umfeld. Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Gesamtzahl von Schutzfaktoren und dem Lebenslagetyp. Im Wohlergehen aufwachsende Kinder weisen mehr Schutzfaktoren (13,7) auf als multiple deprivierte (11,3 Faktoren).⁴ Es besteht weiterhin ein Zusammenhang zwischen der Zahl der verfügbaren Schutzfaktoren und dem kindlichen Entwicklungsverlauf: Kinder, die eine gefestigte positive Entwicklung zwischen 1999 und 2003/04 erfuhren, unterliegen mehr Schutzfaktoren als Kinder, die im selben Zeitraum konstant multipel depriviert waren. Das lässt bei Veränderung von Rahmenbedingungen des Aufwachsens eine unmittelbare Wirkung auf die Lebenslage und das Bewältigungsverhalten von Minderjährigen erkennen. Es sind weder allein individuell erworbene Kompetenzen, noch Selbst-„heilungs“-kräfte (der Familie), sondern soziale Förderung, Ausgleich und Umverteilung, die den Kindern eine wirkliche Zukunft eröffnen. Das Wissen wiederum eröffnet mannigfache Chancen zum gesellschaftlichen und staatlichen Handeln im Sinne einer kindbezogenen (Armuts-) Prävention.

Soziale Gegensteuerung heißt kindbezogene Armutsprävention – Was ist das?

Da Armut ein gesellschaftliches Phänomen struktureller Art ist, kann Armutsbekämpfung (d.h. Vermeidung oder Verminderung) nur durch eine soziale Gegensteuerung geschehen.

Die theoretischen Konzepte der Gesundheitswissenschaft und die praktischen Ansätze zur Gesundheitsförderung bieten einen guten Orientierungsrahmen für das Handlungskonzept „kindbezogene Armutsprävention“. Es muss nicht immer bei Null angefangen werden. Das Paradigma hier lautet „Prävention als Aktion statt Reaktion“.

Armutsprävention braucht ein Kindergesicht und ein eigenes Handlungskonzept

Kindbezogene Armutsprävention stellt einen theoretischen und praktischen Handlungsansatz dar, der aus der Kindperspektive heraus, auf positive Lebens- und Entwicklungsbedingungen für Kinder heute und morgen hinwirkt.

4 Vgl. Holz, Richter, Wüstendörfer & Giering (2006): S.191-200. (Zahl in den Klammern = arithmetischer Mittelwert).

Bezugspunkt ist Armut, d.h. familiäre Einkommensarmut, da diese das größte Entwicklungsrisiko für Kinder darstellt.

Leitorientierung ist die Sicherung eines „Aufwachsens im Wohlergehen“ für alle Kinder und im Speziellen für arme. „Aufwachsen im Wohlergehen“ bedeutet, die Lebenswelt der Kinder so zu gestalten, dass hinsichtlich ihrer aktuellen Lebenslagen keine Beeinträchtigungen oder „Auffälligkeiten“ bestehen und somit eine positive Zukunftsentwicklung erwartbar ist. Für arme Kinder sind dabei Entwicklungsbedingungen zu schaffen, die ihnen ein positives Aufwachsen tatsächlich ermöglichen.

Das Hauptziel ist kindspezifische Armutsfolgen zu vermeiden resp. zu begrenzen, aber auch ursächliche Gründe auf Seiten der Eltern/Familie und des Umfeldes positiv zu beeinflussen. Sie kann folglich aus drei Richtungen wirken: Zum einen indirekt durch (a) eltern-/familienorientierte und (b) sozialraumorientierte Maßnahmen sowie zum anderen direkt durch (c) kindorientierte Maßnahmen.

Wiederum mit Blick auf Jungen und Mädchen geht es sowohl darum, ihre Resilienz und damit ihre Widerstandskräfte zu fördern (Verhalten), als auch darum, durch Ausweitung struktureller Armutsprävention für sie bessere Verhältnisse zu schaffen. Beides bedingt sich gegenseitig und kennt dennoch eigene Schwerpunkte.

– *Individuelle Förderung und Stärkung (Verhalten)*: Armut ist der stärkste Risikofaktor für ein Aufwachsen im Wohlergehen und gleichzeitig verfügen auch arme Kinder über Schutzfaktoren. Solche sind personaler (im Kind begründet) und sozialer (inner- und außerfamiliär) Art. Armutsbedingungen wirken dann weniger negativ, wenn z. B. ein positives Familienklima, gemeinsame Aktivitäten, ein zentrierter Alltag in der Familie vorhanden sind, wenn positive emotionale Bindungen und Beziehungen zu Eltern bestehen und Eltern nicht überlastet oder überfordert sind, aber auch wenn KiTa und Schule sich den Kindern öffnen und ihre Potenziale zugunsten der Kinder einsetzen, z. B. durch Förderung sozialer Integration.

Es geht um die Förderung der Sprache, das Aufwachsen in kinderfreundlichen Umwelten oder auch die soziale Teilhabe an allen gesellschaftlichen Prozessen.

– *Strukturelle Prävention (Verhältnisse)*: Dazu zählen Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik für Eltern genauso wie der Schutz von Kinderrechten oder der Ausbau einer ausreichenden Infrastruktur für Kinder und Familien. Es geht um die qualitative und quantitative Weiterentwicklung des Bildungssystems ebenso wie die Umsetzung von Gesundheitsförderung.

Akteure und Verantwortliche auf den unterschiedlichen Ebenen

Kindbezogene Armutsprävention wird durch politische Entscheidungen ebenso ermöglicht bzw. überhaupt erst gesichert, aber auch genauso durch die Arbeit von Fachkräften

in den Einrichtungen und Projekten. Daneben hat das Engagement von Einzelnen im sozialen Netzwerk der Kinder große Bedeutung.

Sie beginnt spätestens in der KiTa, eigentlich schon während der Schwangerschaft oder mit der Geburt. Sie hat die Sozialisationsbedingungen allgemein und speziell vor Ort in den Blick zu nehmen. Wird von kindbezogener Armutsprävention gesprochen, dann gilt:

- Begonnen wird zum (jeweils) *frühestmöglichen Zeitpunkt*.
- Die *existentiellen Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten* des Kindes werden gesichert.
- Die Förderung von *Teilhabe, Integration, Bildung und Gesundheit* ist wichtiger Bestandteil.
- Die *Eltern und die Familie* sind erste Adressaten.
- Die *Lebenswelt* der Kinder (KiTa, Schule, Nachbarschaft, Stadtteil usw.) ist berücksichtigt.
- Die Förderung und Stärkung der *Potentiale und Ressourcen* des Kindes werden umgesetzt.
- Mögliche kindliche *Entwicklungsdefizite* werden verhindert oder bewältigt.
- Die Kinder werden gestärkt durch das Erlernen von *problemlösendem Bewältigungshandeln*.
- Die *zentralen Garanten* für den Zugang zu sozialen Ressourcen sind umfassende außerfamiliäre Angebote (Bildung und Erziehung, Betreuung sowie Beratung). Diese müssen jedem Kind finanziell zugänglich sein und jedes emotional ansprechen.
- *Träger und Fachkräfte* des Bildungs-, Sozial-, Gesundheitswesens usw. sind mitverantwortlich für bedarfsgerechte und passgenaue Förderangebote.
- *Politik und Verwaltung* auf kommunaler, Landes- und/oder Bundesebene gestalten primärpräventiv wirkende gesellschaftliche Rahmenbedingungen.

Diese Elemente als Teilziele auf lokaler und auf institutioneller Ebene formuliert lassen sich als Maßnahmen, Angebote und Projekte operationalisieren sowie auf nachhaltige Wirkung überprüfen.

Der *Kommune* kommt dabei immer die verantwortliche Gesamtsteuerung zu, wie es u.a. im SGB VIII verankert ist. Sie agiert aber innerhalb eines Präventionsnetzwerkes, das sich aus allen relevanten Akteure vor Ort zusammensetzt. Teil dessen sind auch Bürger/-innen mit ihrem sozialen oder bürgerschaftlichen Engagement. Strukturprägend sind also das *Netzwerk* und die *Präventionskette*, d.h. ohne abgestimmte Kooperation und zielführende Vernetzung geht es nicht. Wie wirkungsvoll und erfolgreich die Umsetzung des Ansatzes ist, zeigt das Handeln von Städten wie Monheim am Rhein⁵, Dormagen, Augsburg oder Nürnberg sowie Aktivitäten verschiedener Wohlfahrtsorganisationen.

5 Anmerkung der Herausgeber: Vgl. Schlevogt, S. 269.

Im Weiteren geht es darum, dem lokalen Handeln einzelner eine breite Bewegung auf *Landes- und Bundesebene* folgen zu lassen. Grundlagen in der Praxis sind schon längst geschaffen, die sich breit gestreut nutzen lassen. Hilfreich für die weitere Diskussion sind folgende Fragen zur präventions- und ressourcenorientierten Weiterentwicklung gesellschaftlicher Anstrengungen und politischer Verantwortungsübernahme – nun mit Blick auf Landes- und Bundespolitik:

- Wie wird eine eigenständige armutsfeste Grundsicherung für Kinder als Teil von Kinderrechten realisiert? (Kindergeld, Kinderzuschlag, an der altergemäßen Entwicklung eines Kindes ausgerichtete bedarfsorientierte Hilfen, armutsfester Mindestlohn, etc.);
- Wie werden Eltern/Familien in ihrer Verantwortung gegenüber ihren Kindern gestärkt und arme Eltern in ihrer Überbelastung entlastet? (Ausbau der Infrastruktur vor allem für armutsgefährdete Gruppen, Weiter-/Bildung gering qualifizierter Erwachsener, Lebenslanges Lernen für bildungsferne Bevölkerungsgruppen, etc.);
- Wie wird ein hohes Qualifikationsniveau bei (armen) Kindern/Jugendlichen erreicht? (Breitenförderung auf hohem Niveau als Voraussetzung für Elitenförderung? Auftrag von KiTa, Schule usw. = Wissensvermittlung oder persönlichkeitsfördernde Bildung und Garant der sozialen Integration?);
- Wie wird die Teilhabe armer Kinder an gesellschaftlichen Ressourcen gesichert? (Zugang und Nutzung der Infrastruktur, Gesundheitsförderung, präventive Kinder- und Jugendhilfe, Teilhabe an Kultur- und Freizeitangeboten, etc.);
- Wie wird eine Lebenswelt für Kinder geschaffen, die auf soziale Integration und Förderung aufbaut? (Sicherung der Daseinsvorsorge durch Kommunen; Integrierte Stadt-(entwicklungs-)planung, Soziale Wohnungspolitik, Integrationsmaßnahmen, etc.);
- Kindbezogene Armutsprävention verträgt sich nicht mit Sonntagsreden und kurzatmigen Einzelprojekten. Sie ist eine breit angelegte Strategie sowie ein permanenter Prozess, getragen durch die Verantwortung von Erwachsenen für Kinder und geleistet durch Staat und Gesellschaft zusammen mit allen Bürger/-innen.

Literaturverzeichnis

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2007): Monatsbericht August 2007. Nürnberg.
www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf.

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg., 2007): Bildung auf einen Blick 2007. Bonn.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT GEGEN KINDESMISSHANDLUNG UND -VERNACHLÄSSIGUNG (Hrsg., 2007): Themenheft „Resilienz, Ressourcen, Schutzfaktoren: Kinder, Eltern und Familien stärken“. 1/2007. Lengerich.

- DEUTSCHER BUNDESTAG (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin (DS 15 / 5015).
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen (DS 16/6281).
- DEUTSCHES KINDERHILFSWERK (HG.) (2007): Kinderreport 2007. Freiburg im Breisgau.
- HOCK, BEATE & HOLZ, GERDA & WÜSTENDÖRFER, WERNER (2000): „Frühe Folgen – langfristige Konsequenzen?“ Armut und Benachteiligung im Vorschulalter. Frankfurt am Main.
- HOCK, BEATE & HOLZ, GERDA & SIMMEDINGER, RENATE & WÜSTENDÖRFER, WERNER (2000): „Gute Kindheit – Schlechte Kindheit?“ Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Frankfurt am Main.
- HOLZ, GERDA & RICHTER, ANTJE & WÜSTENDÖRFER, WERNER & GIERING, DIETRICH (2006): Zukunftschancen von Kindern!? Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Frankfurt am Main.
- RICHTER, ANTJE (2006): Was brauchen arme Kinder? – Resilienzförderung und Armutsprävention, in: Holz, Gerda (Hrsg.): Armut bei Kindern. KiTa spezial 4/2006. Kronach, S. 9-14.

Les familles sont faites pour être quittées

JEAN-MICHEL LONGNEAUX

Introduction

D'un côté, la famille semble avoir de l'avenir: les sondages récents en témoignent, la famille est pour plus de 90 % des personnes interrogées la valeur n°1. On attend de plus en plus de la vie de couple, on désire de plus en plus les enfants que l'on a. La famille, qui traditionnellement associe vie de couple et enfant(s), a donc « la cote ». On parlera même ici de « valeur refuge » s'il est vrai que la famille est perçue par beaucoup comme un jardin secret, un « chez soi » à l'abri d'un monde extérieur qui se fait de plus en plus hostile et stressant (compétitivité, etc.).

D'un autre côté, la famille est aujourd'hui à ce point mal menée que l'on est en droit de se demander si elle a encore un avenir. Il y a en effet de plus en plus de familles qui soit implorent, soit explosent. Les familles qui « implorent », ce sont celles qui se maintiennent, voire se restructurent autour d'une violence qui a pour caractéristique de rester secrète: tel est le cas des violences sexuelles (comme l'inceste qui concernerait selon certaines estimations un enfant sur dix) ou de certaines violences verbales ou physiques.

Les familles qui explosent, ce sont celles où la structure familiale traditionnelle disparaît, n'est plus perceptible: chacun fait sa vie de son côté. C'est le cas lorsque les parents divorcent, c'est encore le cas lorsque le lien familial est à ce point distendu qu'il n'est plus vécu: d'un côté beaucoup de bébés sont systématiquement placés en crèche tôt le matin, et repris tard le soir tandis qu'à leur retour de l'école, de nombreux adolescents trouvent un foyer vide (l'absence des parents pouvant d'ailleurs se prolonger en soirée). On ne peut que s'étonner de cette situation s'il est vrai que les enfants sont aujourd'hui de plus en plus « voulus » et désirés. En tout cas, manifestement, la famille nucléaire (parents-enfants) n'existe plus ou pas encore.

Il est vrai que cette fragilisation du lien familial s'explique par plusieurs raisons, la principale étant sans doute la nécessité, pour les deux parents, de travailler. Des raisons économiques (vitales et non simplement de confort) réorganisent (ou, diront certains, désorganisent) la famille. Tenant compte de ce facteur économique, et par ailleurs, voulant pallier certaines inégalités, l'État-Providence a cru bon de remplacer ce qui était du ressort

de la solidarité familiale par de la solidarité sociale: si autrefois j'étais protégé en tant que « fils de » ou « fille de mon père » (ce qui implique la reconnaissance au sens fort du lien familial, et celle du pouvoir paternel), à présent je suis protégé par les droits de l'enfant (le présupposé ici est que la famille est « trop faible » ou « trop forte »: en tout cas, elle n'est plus reconnue comme lieu sécurisant. Le lien familial et l'autorité des pères sont désormais soumis à une contrainte impersonnelle).

Bref, on le voit, si d'un côté la famille est sur-investie, d'un autre côté, elle est dés-investie. Ce paradoxe n'est peut-être qu'apparent: car à force de sur-investir la famille, on finit par exiger d'elle plus qu'elle ne peut promettre. Les désillusions surviennent donc plus rapidement, entraînant un progressif dés-investissement. Faut-il pour autant en conclure que la famille est en crise? La plupart des sociologues affirmeront qu'il n'y a pas crise de La famille, mais crise d'un modèle familial, le modèle traditionnel (parents-enfants), pourvu que ce modèle-là ait un jour été la norme. De nouvelles organisations familiales ont vu le jour: la famille en vie communautaire, les familles recomposées, les familles monoparentales ou encore les familles avec parents homosexuels. Dans tous ces cas, dira-t-on, il y a famille pourvu que la filiation soit reconnue, que celle-ci soit biologique et/ou symbolique (comme dans le cas de l'adoption plénière).

Mon propos ne consistera pas à analyser ni à juger chacune de ces formes nouvelles de famille (réduites ici à la relation parents/enfants) que l'on peut repérer, mais à interroger le « dynamisme » qui aujourd'hui les motive: quel est-il, qu'implique-t-il et enfin, que peut-on en penser?

1. Ce qui motive les familles d'aujourd'hui

Les raisons pour lesquelles on a cru devoir fonder une famille ont varié d'une époque à une autre. On ne saurait ici proposer une chronologie précise. Cependant, on peut avancer avec le sociologue Deloos que quatre motivations se sont succédées dans le temps¹. La première d'entre elles qui concerne la famille comme clan ou tribu, c'est la transmission du sang et de la tradition. Dans une telle famille, l'enfant y occupe une place importante: il assure la survie du clan et la perpétuation de la tradition.

La deuxième motivation qui a été à l'origine de la famille, c'est dans les milieux bourgeois du XVIII^e, la nécessité de distinguer les enfants légitimes de ceux qui ne l'étaient pas, afin de

1 Le motif pour lequel on ne peut proposer une chronologie précise tient au fait que les raisons qui président à l'instauration des familles ne se suivent pas simplement dans le temps: elles se superposent et dans une même société, coexistent le plus souvent. Il n'empêche qu'aujourd'hui, du moins dans la société occidentale, l'une de ces raisons a su s'imposer pour devenir, comme nous le verrons, une « évidence ».

ne pas disperser l'héritage. L'intérêt accordé aux enfants (légitimes) tient au rôle d'héritiers qu'ils auront à assumer afin que soit garantie la transmission du patrimoine familial.

Avec le romantisme, et jusqu'il y a peu, la famille trouva dans l'amour sa troisième motivation. On fonde une famille parce qu'on s'aime, et l'on a des enfants pour la même raison.

Enfin, depuis une trentaine d'années, ce n'est plus par amour mais pour réussir sa vie ou pour s'épanouir qu'un couple se constitue, et éventuellement, en vient à se métamorphoser en une famille. Réussir sa vie, cela signifie, plus précisément, que ce qui prime ici, c'est un calcul d'intérêt sur le mode donnant/donnant : je m'investis dans un projet en vue d'en retirer du bénéfice (sinon, à quoi bon ?). J'ai une vie de couple, je fonde une famille si j'estime que cela peut faire mon bonheur. L'enfant occupe dès lors une nouvelle place : bien qu'on lui reconnaisse, à lui aussi, le droit de s'épanouir, il est d'abord là pour l'épanouissement des parents, ou au moins l'un des deux (en tant qu'enfant « voulu »). Bref, la famille seulement si je veux !

Pour que la famille en vienne à dépendre seulement de la libre volonté des individus, il fallait que certaines contraintes matérielles disparaissent. C'est ce que l'on observe une première fois avec l'évolution de l'organisation socio-économique de nos sociétés (État-Providence), laquelle rend la famille beaucoup moins indispensable qu'autrefois pour garantir la survie et l'insertion des individus (il y a peu, dans bien des milieux, on fondait une famille pour survivre, les enfants fournissant une main d'œuvre nécessaire).

D'autres contraintes s'effacent aussi avec la reconnaissance de l'égalité homme/femme, laquelle permet aux femmes surtout de sortir d'un rôle figé qui leur était souvent imposé, à savoir celui d'être une mère de famille. C'est la démocratisation du droit à l'auto-détermination. Ce droit a été lui-même rendu possible avec la diffusion des moyens contraceptifs permettant la séparation de la vie sexuelle (récréative) et de la vie procréative. On peut choisir d'avoir des enfants – et donc de fonder une famille – quand et comme on le souhaite. Bref, les contraintes vitales, sociales et en quelque sorte « biologiques » ne sont plus déterminantes : je fonde une famille seulement si je le veux, c'est-à-dire si j'estime que cela peut contribuer à mon épanouissement, ou éventuellement à celui de mon couple.

Si tout repose de plus en plus sur la libre volonté des individus, alors on peut comprendre les trois problèmes que l'on soulève traditionnellement à propos de la famille : le refus des institutions, l'explosion des modèles familiaux (d'où l'absence de repères) et les difficultés relationnelles au sein de la famille.

1) La remise en question des institutions (comme par exemple le mariage) : se donner comme enjeu la réussite de sa vie, c'est-à-dire son épanouissement personnel, cela signifie que chaque individu entend se donner par lui-même ses propres règles de vie. Relevons de suite l'aspect positif d'un tel projet d'existence : il exige que chacun soit créatif. Cependant, il implique aussi une certaine méfiance à l'encontre des institutions. Au regard d'une libre

volonté qui entend se dicter ses propres règles, les institutions ne sont plus perçues que sous leur aspect contraignant, en tant qu'elles imposent d'autorité toute une série de conduites, de rites, etc. Soit on les rejettera – parce qu'on ne voit plus leur pertinence (à quoi bon des institutions si tout dépend de mes choix !) soit on s'y soumettra, mais alors par tradition, pour ne pas choquer la famille ou en vue d'un intérêt quelconque (si c'est intéressant financièrement [héritages, etc.], on se mariera [au moins civilement], si par contre il n'y a que des inconvénients [impôts], on divorcera).

2) Si l'on fonde une famille pour s'épanouir soi-même (en fonction de ses propres choix), on comprend aussi que la famille puisse prendre toutes les formes possibles et imaginables (famille monoparentale, parents homosexuels, etc.): ça ne concerne jamais que la vie privée des individus, leurs choix personnels selon leur libre volonté. Il s'ensuit que l'on ne saurait plus proposer à qui que ce soit un quelconque modèle, puisque l'idée même d'un modèle devient absurde. On en vient même à penser qu'il y a quelque chose d'indécent à vouloir aujourd'hui donner des repères, puisque c'est d'une certaine manière faire violence à la liberté d'autrui, ou si l'on préfère, car c'est devenu un synonyme de « faire la morale ».

3) On ne peut pas dire que les problèmes relationnels soient le propre de la famille contemporaine. On remarquera simplement que des difficultés spécifiques sont apparues. Tout d'abord, la relation du couple est fragilisée. Chacun, en effet, vit avec l'autre pour son épanouissement personnel: elle fait son bonheur avec lui, il fait son bonheur avec elle. Mais quand font-ils leur bonheur ensemble ? Où est la véritable relation de couple si chacun ne recherche que la réussite de sa propre vie ? La relation est ici d'autant plus fragilisée que l'exigence de bonheur rend les partenaires du couple plus sensibles aux contraintes de la vie à deux.

Ces difficultés sont redoublées avec l'apparition de l'enfant. Celui-ci est de plus en plus désiré. Une telle expression: « être désiré » peut vouloir dire beaucoup de choses. Et notamment que l'enfant est là pour faire le bonheur de ses parents. Ils revendiquent le droit à avoir non seulement un enfant, mais encore un enfant parfait. Celui-ci dont on dit qu'il est l'enfant-roi est en réalité un enfant-objet dont on attend monts et merveilles. Mais l'enfant-roi devient vite l'enfant du désarroi lorsqu'il ne répond pas ou plus aux attentes de ses parents, lorsqu'il n'est plus conforme. Le diktat de la perfection ou de la normalité est à ce point dominant et contraignant qu'aux États-Unis, des personnes handicapées intentent des procès contre leurs parents pour « préjudice d'être en vie », c'est-à-dire pour n'avoir pas pris toutes les précautions pour éviter leur handicap, précautions incluant l'IVG.

Outre le statut de l'enfant (objet de bonheur pour les adultes), la relation avec les enfants ou adolescents se fait problématique. L'enfant est donc là pour l'épanouissement de ses parents, et en même temps on lui reconnaît le droit de s'épanouir. On imagine aisément les tensions qui peuvent apparaître s'il est vrai que le bonheur des uns n'est pas nécessairement celui des autres. Mais surtout, dans le respect de ce droit au bonheur, les relations se font de plus en plus « démocratiques »: parents et enfants/adolescents ont tous les mêmes

droits et à ce titre, sont sur un même pied d'égalité. Dès lors, dans un souci de respect de l'autre, les relations parents-enfants deviennent des négociations: on ne peut plus interdire ou imposer, il faut désormais marchander, suggérer, etc. Il en résulte un malaise du côté des parents, qui ont l'impression de ne plus pouvoir exercer leur autorité parentale, et un malaise du côté des enfants qui disent ouvertement ne plus avoir en face d'eux des adultes qui leur donnent des repères.

2. La tendance incestueuse de la famille contemporaine

Si la famille contemporaine se construit à partir d'un désir de bonheur personnel, si elle tire son dynamisme d'une recherche d'épanouissement individuel, alors on doit constater qu'une telle famille est de tendance incestueuse. L'expression « tendance incestueuse » ne désigne aucunement des rapports sexuels entre personnes appartenant à une même parenté. Nous ne prétendons pas, par conséquent, que les familles d'aujourd'hui sont davantage menacées qu'autrefois par la pratique de rapports sexuels de nature incestueuse. Nous désignons par « tendance incestueuse » le risque pour les familles d'aujourd'hui de s'exposer aux effets de l'inceste, alors qu'il n'y a pas de pratique sexuelle correspondante. Si tous dénoncent aujourd'hui l'acte sexuel incestueux (à raison d'ailleurs), il reste vrai que d'autres comportements (non sexuels comme tels, et donc facilement tolérés) se révèlent tout aussi destructeurs, même s'ils n'ont pas pour caractéristique d'être aussi « spectaculaires » (dans les deux sens du mot). On pourrait d'ailleurs se demander si l'inceste comme comportement sexuel ne serait pas la manifestation excessive de ces comportements anodins à tendance incestueuse.

Afin d'éclairer ce point, nous allons rappeler très brièvement l'enjeu de l'interdit de l'inceste, puis en quoi la pratique de l'inceste (comme rapport sexuel) est destructurante, et en quoi la famille basée sur la recherche de l'épanouissement de chacun reproduit, à son niveau, les mêmes déstructurations.

1) On ignore d'où vient l'interdit de l'inceste. On sait qu'il est universel; on devine aussi que s'il se présente sous forme de loi, c'est qu'il ne correspond pas à une répulsion naturelle ou à un quelconque instinct: l'inclination naturelle irait plutôt dans le sens de l'inceste (ce que Freud a confirmé en montrant que le désir de l'enfant était spontanément incestueux). L'interdit de l'inceste joue donc cette fonction essentielle que Lévi-Strauss a bien vue, à savoir celle qui consiste à faire sortir l'homme de l'état de nature pour le faire entrer dans le domaine de la culture (c'est-à-dire du langage, etc.). En d'autres termes, l'interdit de l'inceste – universellement reconnu – est le lieu où se joue l'humanité de l'homme.

Ainsi, le seul point qui semble fermement établi porte sur les conséquences de l'interdit, sur son pouvoir structurant, humanisant. L'interdit de l'inceste intervient en effet à trois niveaux: individuel, familial et social.

a) Si l'enfant a spontanément des désirs incestueux, il revient traditionnellement au père – ou à la personne qui tient lieu de père, c'est-à-dire une personne valorisée par la mère, occupant cependant une place extérieure par rapport à la relation mère/enfant – de s'y opposer. Un tel interdit signifie à l'enfant trois choses: qu'il n'est pas l'égal du père ou de la mère (il n'a pas à remplacer l'un ou l'autre), qu'il n'a pas en tout cas à s'identifier au désir de la mère (c'est par cette identification que la petite fille désire son père, ou que le petit garçon veut prendre la place de son père), et enfin, qu'il ne peut pas tout posséder. En d'autres termes, un tel interdit construit l'identité du jeune enfant: il est quelqu'un (d'irremplaçable) en tant que fils ou fille de ses parents, il doit désirer par lui-même, c'est-à-dire être le sujet de son désir et enfin il doit intégrer le manque (être un individu sexué, c'est être un individu « coupé » qui, ne pouvant reformer un tout c'est-à-dire fusionner, est condamné à la relation ; cf. en latin le verbe *secare* d'où vient le mot *sexe* et qui veut dire couper).

b) Au niveau de la famille, il ressort de ce qui précède qu'elle se trouve confirmée dans sa structure dans la mesure où, par la reconnaissance de la filiation, chacun reçoit une place spécifique: les parents d'un côté, les enfants de l'autre. Avoir sa place, avec les limites que cela implique, c'est bien sûr renoncer à aller partout ou à être tout: mais ce faisant, c'est avoir un domaine à soi clairement délimité et donc sécurisant.

c) Enfin, au niveau social, Lévi-Strauss a montré que l'interdit de l'inceste oblige l'échange des femmes, c'est-à-dire oblige les familles à avoir des relations entre elles, et ainsi, à constituer une société pacifique. On dirait aujourd'hui que l'interdit de l'inceste contraint les enfants devenus adultes à aller désirer ailleurs, c'est-à-dire à nouer des relations (sans fusion) avec d'autres adultes de leur génération.

2) La pratique de l'inceste se révèle destructrice aux trois niveaux que nous venons de distinguer.

a) En ce qui concerne l'identité des membres de la famille, et en particulier celle plus fragile des enfants, il est évident qu'elle est malmenée. Car comment savoir qui l'on est lorsque l'on doit vivre avec quelqu'un qui se veut être tout à la fois un père, un amant, un violeur, un confident, etc. ? Est-on le fils/la fille, un objet de consommation, un amant ou une maîtresse, le ou la rival(e) de la mère, etc. ? Tous les rôles se superposent, les identités s'emmêlent. À quoi s'ajoutent les phobies, les angoisses, la culpabilité, etc.

b) Il en résulte une déstructuration familiale: plus personne n'est à sa place, les générations se mélangent. La famille « fusionne » dans la « confusion » des rôles. L'autorité paternelle qui tenait entre autres à son extériorité (par rapport à la relation mère/enfant) devient abus de pouvoir dans et par la consommation (l'intériorisation) des siens (femme et enfants confondus)².

2 On envisage ici le cas le plus « classique » d'un inceste pratiqué par un père de famille.

c) Enfin, la famille incestueuse se caractérise le plus souvent par le repli sur soi, par la culture du secret. Toute intrusion extérieure est mal venue. Les lois de la société sont soit rejetées, soit ignorées: seule la « loi » du violeur est reconnue.

Bref, avec l'inceste on assiste à la confusion des identités, au mélange des générations et à un rejet de la société.

3) On ne peut que constater que ces conséquences de l'inceste se retrouvent dans la famille contemporaine, sous une forme « ordinaire », mais néanmoins destructrice, ce pourquoi nous disons qu'une telle famille se caractérise par une tendance incestueuse.

a) Pour le dire sans doute d'une manière un peu simpliste, la famille contemporaine n'accueille pas l'enfant, elle le veut (ou ne le veut pas)³. L'identité de l'enfant est mise en question, lui qui est là avant tout comme objet de désir, c'est-à-dire pour faire le bonheur de ses parents, pour sauver le couple, etc. La confusion des rôles apparaît de suite: ce ne sont plus les parents qui doivent contribuer à l'épanouissement de leurs enfants, c'est l'inverse. Disons, pour rester dans les limites de ce que l'on observe le plus couramment: c'est aussi l'inverse. Si les parents protègent leurs enfants, se préoccupent de leur épanouissement, etc., en même temps, et de plus en plus, les enfants sont là pour réussir la vie de leurs parents. En quelque sorte, les enfants sont amenés à se vivre comme le prolongement des parents: relation fusionnelle, par conséquent, étouffante, qui empêche l'enfant de désirer par lui-même.

Immanquablement se pose la question de savoir qui est qui. Comment se distribuent les rôles? Sont-ils interchangeable? Revient-il aux parents de veiller à l'épanouissement de leur progéniture, ou est-ce l'inverse? Où sont les parents, où sont les enfants? Les uns sont-ils les autres, et vice versa? Bref, on se trouve dans une famille où les parents s'infantilisent (mon enfant doit faire mon bonheur) tandis que les enfants sont amenés à jouer un rôle d'adulte (ils sont « parentalisés », c'est-à-dire protègent leurs parents, deviennent leurs conseillers, leurs confidents, etc.).

b) La déstructuration familiale résulte de ce qui précède: les rôles étant confondus, tout le monde est mis sur le même pied d'égalité. En témoigne la démocratisation de la famille, dont nous parlions plus haut, qui signifie concrètement que, tout le monde ayant droit au même épanouissement de soi, il n'est plus question pour les parents d'exercer leur autorité (même à bon escient) mais de tout négocier ou marchander. Les relations avec les adolescents se vivent désormais sur le mode « copain/copain ». Poussés à l'extrême, les parents s'habilleront d'ailleurs comme leurs adolescents, ils parleront le même langage, sortiront aussi « en boîte », etc.: le processus d'identification est donc inversé, ce que T. Anatrella appelle le règne de l'adolescentisme. Ce qui est certain, en tout cas, c'est que

3 Autrement dit, la famille subissait l'enfant, ou le « rentabilisait », ce qui n'est guère préférable.

l'on ne voit pas comment une éducation (qui aurait pour tâche de donner des repères) reste possible lorsque les parents n'assument plus leur irréductible différence.

c) Enfin, nous l'avons dit en introduction, la famille est investie aujourd'hui comme une « valeur-refuge », c'est-à-dire comme un « cocon », un chez soi à l'abri d'une société hostile, agressive, hyper-compétitive. Lieu privilégié de la vie privée, à l'écart de toute vie publique, la famille contemporaine est marquée davantage par le repli sur soi que par une ouverture sur le monde extérieur. On est d'ailleurs en droit de se demander si le sur-investissement dont la famille (rêvée) est aujourd'hui l'objet n'est pas finalement l'expression d'un dés-investissement ou d'un désintérêt préalable par rapport à la sphère publique.

Quelle que soit la forme que prend la famille, la « tendance incestueuse » qui l'anime se révèle destructrice, tant au plan individuel, que familial ou social. Il existe donc un faux débat – ou plutôt une manière de mal poser la question – qui consiste à s'indigner contre certains modèles familiaux (par exemple les familles monoparentales, ou avec parents homosexuels), simplement parce que ces modèles choquent nos habitudes. La véritable question ne porte pas d'emblée sur la forme « canonique » que devrait avoir la famille, mais sur le dynamisme qui doit l'animer. Fonder une famille pour s'épanouir, c'est s'exposer à la tendance incestueuse que nous venons de rappeler: la famille se donne ici comme l'avenir de l'homme, c'est-à-dire comme seul horizon de bonheur, qu'il s'agisse de celui des parents et/ou des enfants. Ce repli sur soi se révèle mortifère, comme nous l'avons vu. Il reste alors la question: à quelle condition les familles peuvent-elles jouer leur fonction structurante ?⁴

3. La famille est faite pour être quittée

Certains mots paraissent aujourd'hui désuets. Pourtant, il convient de rappeler qu'on dira d'un comportement qui ne se veut pas incestueux qu'il est en quelque sorte « castueux », c'est-à-dire en bon français, qu'il est chaste. Etre chaste, cela ne veut pas dire « ne pas avoir de rapports sexuels » ou « vivre le célibat », mais vivre dans le respect de l'autre. Souvenons-nous, en effet, que l'interdit de l'inceste oblige le tout jeune enfant à renoncer à son désir de fusion, à intégrer le manque qui le définit comme sujet de son désir: jamais rien ni personne ne pourra le combler totalement, toujours l'autre sera autre, différent, non absorbable. L'adjectif « chaste » désigne précisément une relation qui s'élabore à partir de ce que l'on est vraiment – un sujet de manque – relation qui se veut relation et non fusion, relation, par conséquent qui cultive le plaisir d'être avec l'autre mais dans le respect de

4 Lorsque nous aurons répondu à cette question, il est clair que l'on pourra se demander si tous les modèles familiaux s'équivalent, c'est-à-dire si tous remplissent les conditions qui permettent de remplir ce rôle structurant qui définit la famille.

sa différence, en prenant le temps et non en voulant tout tout de suite⁵. Un rapport non chaste, c'est-à-dire incestueux, sera un rapport, sexuel ou non, qui « consomme » l'autre comme un objet ou un moyen. Ici, le rapport se vit non à partir du manque, mais à partir de la recherche de la satisfaction de soi-même.

Si cette recherche de plaisir immédiat est une tendance spontanée que l'on peut dire, avec précautions, « naturelle », alors le respect de l'interdit de l'inceste – ou chasteté – est une attitude en quelque sorte « contre-nature »: cela ne signifie pas, toutefois, qu'elle est « contre l'homme » puisqu'au contraire le respect de l'interdit de l'inceste introduit l'homme à la culture, c'est-à-dire à sa possible humanisation. L'interdit de l'inceste est « contre-nature » en ce sens seulement où il va contre notre inclination première à fuir le manque, à croire non seulement que nous pouvons lui échapper et aussi qu'à cette fin, tout est bon. Impossible dès lors d'intégrer l'interdit de l'inceste sans se faire d'une certaine façon violence⁶.

La question que nous nous posons, par conséquent, est la suivante: à quelle(s) condition(s) une famille peut être une famille chaste, ou plus exactement de tendance chaste ? Nous avons déjà amorcé la réponse: à condition d'avoir pour dynamisme non la recherche exclusive de son épanouissement personnel, mais la reconnaissance de l'interdit de l'inceste. Ce qu'il nous faut à présent développer, ce sont les implications concrètes d'une telle reconnaissance.

Une famille qui vit dans le respect de l'interdit de l'inceste est une famille qui renonce à vouloir être l'avenir de l'homme, c'est-à-dire le lieu privilégié (voire unique) où parents et enfants auraient à s'épanouir et où, en particulier, les enfants auraient à faire le bonheur de leurs parents. L'interdit de l'inceste impose plutôt aux familles de devenir le passé de l'homme (ce d'où il vient et non ce où il s'enferme). Ce qui signifie en d'autres termes que la famille doit tout faire pour être quittée (au bon moment). Ce dont il est question est donc de l'ordre du renoncement ou du deuil à réaliser (aussi bien pour les enfants devenus adultes que pour les parents).

5 Introduire le temps dans la relation, et donc recourir à la médiation du langage et de la culture, est une donnée capitale qui permet de donner un contenu à ce que l'on appelle classiquement (et banalement) le respect de la différence, le respect de l'autre. Un exemple peut l'illustrer, à savoir celui de la pornographie et de l'érotisme. La pornographie répond à un besoin de tout voir d'un simple coup d'oeil, de tout posséder de l'autre immédiatement, c'est-à-dire en une seule image. L'autre est réduit à l'état d'objet qui se laisse consommer. Dans le cas de l'érotisme, au contraire, il s'agit précisément de ne pas tout voir, de ne pas se donner tout d'un coup, de prendre le temps de la relation et du désir. Ici, c'est l'altérité qui se donne mais sans se laisser absorber par l'autre. Cf. à ce sujet le thème de la caresse chez Sartre et Lévinas. On ne peut que regretter que l'érotisme soit aujourd'hui récupéré dans le sens de la pornographie (films dits érotiques, etc.).

6 Cette violence n'a strictement rien à voir avec une forme quelconque de masochisme, s'il est vrai que ce comportement-ci est une tentative de contourner la loi (se sentir au-dessus de la loi) en l'appliquant de manière excessive. La violence de l'interdit de l'inceste est au contraire celle qui consiste à se soumettre à cette loi pour devenir toujours plus soi-même. La seule « soumission » à la loi empêche l'accès à soi-même. Il y a donc une dialectique à respecter, ou une tension, qui fait de la loi une loi d'amour. Cela étant dit, il ne faut pas confondre une loi d'amour avec une loi qui donne du plaisir.

S'il est vrai, en effet, que l'on naît de sa mère, puis de son père et qu'enfin on naît à soi-même, on ne peut que souligner l'importance de la famille : impossible, en effet, de naître à soi-même sans naître d'abord d'une mère et d'un père, c'est-à-dire sans avoir eu une famille, sans avoir rencontré une personne qui assume le rôle de mère, et une autre, le rôle de père. Le drame consiste soit à ne pas avoir eu de famille puisqu'on ne peut pas quitter ce que l'on n'a pas eu, ce dont on a été privé (le cas de l'adoption entre dans cette catégorie car si les enfants adoptés ont certes eu une famille d'accueil, cela signifie quand même qu'ils ont été privés d'une famille d'origine : d'où à l'adolescence le besoin capital de savoir d'où on vient, etc.), soit à n'avoir pas su la quitter (cf. les enfants qui, devenus adultes, restent tard chez leurs parents, et ce pour toutes sortes de « bonnes » raisons; cf. aussi le phénomène des « bébés couples », c'est-à-dire des jeunes couples qui s'installent chez leurs parents), soit enfin à ne pas pouvoir la quitter (cas de maternalisme ou de paternalisme qui surprotège et donc infantilise les jeunes adultes).

Pour les parents, il s'agit donc de permettre à leurs enfants de naître à eux-mêmes. Cela signifie « éduquer » ses enfants. En effet, le verbe « éduquer » vient du latin *ex-ducere* qui signifie littéralement « conduire hors de ». La question est de savoir hors de quoi? On répond traditionnellement qu'il s'agit de conduire l'enfant « hors de lui-même ». Si tel était le cas, alors il faudrait en conclure que l'éducation n'est rien d'autre qu'un processus d'aliénation (être aliéné, c'est précisément être hors de soi, être un étranger pour soi-même, être autre que l'on est. Du moins c'est se vivre comme tel, car en réalité, où que l'on aille, on reste toujours avec soi, on reste toujours soi). L'éducation consiste à conduire les enfants non pas hors d'eux-mêmes, là où les parents le souhaitent, mais hors de la famille (hors de tout ce que les parents souhaitent pour leurs enfants : ce que l'on appelle la « crise d'adolescence » est tout autant une « crise des parents » puisque ceux-ci ont précisément à renoncer à « vouloir le bien » de leurs enfants). Ce qui signifie, pour les parents, confirmer leurs enfants dans ce qu'ils sont réellement, les aider à devenir toujours plus eux-mêmes. C'est pourquoi, l'éducation passe nécessairement par l'exercice d'une juste autorité, laquelle impose les limites qui empêchent à l'enfant de régresser : l'interdit imposé au désir incestueux du jeune enfant est à cet égard éclairant.

Deux remarques s'imposent quant à la question de l'autorité devenue aujourd'hui si difficile à assumer. Premièrement, l'autorité se distingue du laxisme d'un côté, de l'abus de pouvoir de l'autre. Le laxisme qui laisse tout faire à l'enfant trahit une démission de la part des parents. Les résultats en sont catastrophiques puisque l'enfant n'a plus de repères par rapport auxquels se construire (que ce soit dans une relative obéissance ou dans l'opposition). Quand tout devient possible, en effet, ce n'est pas la liberté qui triomphe mais l'imaginaire coupé du réel. Les interdits sont là, précisément, pour obliger l'enfant à tenir compte de la réalité (de ce que sont vraiment les autres, et de ce qu'il est réellement). L'abus de pouvoir est, quant à lui, déstructurant dans la mesure où, par la force ou le chantage,

il consiste à empêcher l'enfant de devenir le sujet de son existence. La volonté des parents s'impose au détriment de celle de l'enfant. L'abus de pouvoir triomphe dans la pratique de l'inceste ou dans tous comportements violents mais aussi là où l'on respecte les interdits structurants: c'est alors par un désir de vouloir trop bien faire que l'on protège l'enfant de lui-même et de la vie, et que l'on décide de tout à sa place.

Le laxisme et l'abus de pouvoir se rejoignent au moins sur deux points: d'une part ils infantilisent l'enfant et l'empêchent de devenir sujet de sa vie. D'autre part, dans la plupart des cas, ces deux comportements ne visent qu'à protéger les parents eux-mêmes du risque de voir partir leur enfant. Pour qu'il reste à la maison, on l'y enferme, ou on le laisse tout faire. L'autorité ne peut avoir pour fonction de protéger celui qui l'exerce.

Deuxième remarque à propos de l'autorité, on éduque par amour et non pour être aimé. On éduque en effet par amour: c'est la condition minimale pour que l'autorité soit reconnue par les enfants (ce qui ne signifie aucunement qu'ils ne s'y opposeront pas), pour qu'elle soit par conséquent structurante. On n'éduque pas pour être aimé. Cette limite que l'on doit se donner (ne pas attendre des signes d'amour de la part de ses enfants) met l'autorité à sa juste place, l'empêchant de sombrer dans le laxisme ou l'abus de pouvoir, et lui donnant la force, par contre, de résister aux oppositions de son enfant, à ses colères face aux frustrations qu'il faut parfois lui imposer. C'est du côté de son conjoint qu'il faut chercher à être aimé et soutenu. Les enfants n'ont aucun devoir de ce type à remplir, sous quelque forme que ce soit (comme simplement manifester de l'affection), dans la mesure où ils ne sont pas là pour faire le bonheur de leurs parents.

Fonder une famille qui résiste à la tendance spontanée de l'inceste, c'est donc pour les parents se faire d'une certaine manière violence en renonçant à être l'avenir de leurs enfants, en renonçant aussi à ce que leurs enfants soient leur propre avenir. Que faut-il en conclure en ce qui concerne les enfants ?

Pour les enfants, la famille doit devenir petit à petit leur passé, c'est-à-dire ce d'où ils viennent et qu'ils ont dû quitter pour devenir enfin eux-mêmes. Une éducation réussie se mesure à la capacité pour le jeune adulte de mener sa vie par lui-même (ce qui n'est pas à confondre avec la volonté des adolescents de quitter leurs parents pour faire tout ce qu'ils veulent à leur insu, car dans ce cas, on se vit encore en tant qu'enfant qui a des choses à cacher à ses parents. Ce n'est pas non plus à confondre avec le fait de « bien réussir sa vie »). Prendre ainsi son autonomie, devenir à part entière le sujet de son existence, cela n'est possible qu'à une condition: celle de pardonner à ses parents. Si l'enfant idéalise son père et sa mère, si l'adolescent les juge, l'adulte quant à lui, doit leur pardonner. Pardonner, c'est libérer l'autre de son passé pour lui rendre un nouvel avenir, c'est pour celui qui pardonne et celui qui est pardonné sortir d'une relation qui n'a plus lieu d'être, pour se donner la possibilité d'en vivre d'autres, sur un autre mode. Il s'agit à proprement parler de faire le

deuil de ce qui ne peut plus être, pour renaître à autre chose, à savoir à la réalité du présent (c'est-à-dire la réalité de ce que l'on est devenu).

On le voit, quitter sa famille, en faire son passé ne signifie nullement que l'on oublie tout, ou que l'on se sépare de ses parents pour ne plus jamais les revoir. Ce qu'il s'agit de quitter, pour en faire un souvenir (vivant), c'est une relation enfant/parents, avec tous ses malentendus, relation devenue inappropriée par rapport à ce qu'est devenu l'enfant, et qui risquerait, si elle était prolongée, de devenir mortifère (ou infantilisante). Libéré de toutes les rancœurs, de tous les malentendus ou des fausses attentes vis-à-vis de ses parents, le jeune adulte peut naître enfin à soi.

Ne peut-on pas dire cependant que le jeune adulte quitte sa famille – laquelle devient donc son passé – dans le but, cependant, d'en fonder une nouvelle? La famille se révèle donc bien être, en définitive, l'avenir de l'homme, ce qui donne chaque fois sens à la destinée humaine. Il faut répondre par la négative. Car d'une part, il n'y a aucune nécessité à fonder une famille: c'est un projet d'existence qui n'a rien de naturel, d'instinctif, et donc de nécessaire. Ou si l'on préfère, c'est un projet d'existence qui est tout aussi naturel (et donc tout aussi facile) que peut l'être, par exemple, le célibat librement choisi. D'autre part, s'engager à fonder une famille, ce n'est pas se donner un avenir, c'est plutôt engager son avenir à soi pour donner à ses enfants un avenir.

La famille ne saura jamais être l'avenir de l'homme puisque sa vocation irremplaçable est au contraire de donner à l'homme un avenir, en devenant son passé. L'inversion est radicale: c'est du sort de l'humanité qu'il y est finalement question.

Bildung in der frühen Kindheit

GERD E. SCHÄFER

Die Grenzen pädagogischer Einwirkung und ihre Folgen

Alles, was „nach“ dem Eintritt in die Sinnesorgane geschieht, unterliegt ausschließlich der Regie des Individuums. Wir können dem Kind die Welt nur nahe bringen, ergreifen muss es sie selbst. Die wichtigste Folgerung für pädagogisches Handeln besteht darin, dass wir die Mitarbeit des kindlichen Kopfes gewinnen müssen, wenn wir es in seinen Lern- und Bildungsprozessen unterstützen wollen. Das einzige, was man pädagogisch beeinflussen und gestalten kann, sind daher die Kommunikationsprozesse. Ihre Möglichkeiten liegen zwischen zwei Polen: Man kann sich mit dem Kind über ein gemeinsames Ziel verständigen oder man kann seine Beteiligung an den pädagogischen Zielsetzungen durch mehr oder weniger Druck beeinflussen. Eine normativ orientierte Pädagogik – und dabei ist es gleichgültig, ob es um empirische Normen (z. B. Standards) geht oder ethische – neigt dazu, Druck auszuüben. Daran ändert sich auch nicht viel, wenn diese Normen durch Einsicht erfasst werden können.

Zweifellos ist es eine besondere Herausforderung an die pädagogische Profession, sich mit Kindern über deren Bildungsprozesse zu verständigen und sich nicht mit Formen mehr oder weniger subtilen Drucks zu begnügen. Was bedeutet dies für eine Pädagogik der frühen Kindheit, insbesondere in den ersten Lebensjahren?

Aus Erfahrung lernen¹

Frühkindliches Wissen ist Handlungswissen

Frühkindliches Wissen ist in allererster Linie Handlungswissen, Wissen, welches daraus hervorgeht, dass das Kind sich in der Welt orientiert und orientieren muss, in der es lebt.

Man schränkt den Wissensbegriff zu sehr ein, wenn man unter Wissen nur das Wissen versteht und in Erwägung zieht, welches von einer Generation auf die andere übertragen

¹ Ausführlicher hierzu: Schäfer (2007, 2008a).

wird. Dabei wird das alltägliche Hintergrundwissen übersehen, welches notwendig ist, damit dieses kulturelle Wissen überhaupt verstanden werden kann. Die Bedeutung dieses Alltags- und Hintergrundwissens, sowie seine Entstehung, sind die Herausforderung, vor welche die Frühpädagogik die Erforschung kindlicher Lern- und Bildungsprozesse stellt. Denn es entsteht – als Erfahrungswissen – weitgehend durch das Handeln der Kinder in der ihnen gegebenen Umwelt und wird in der Regel nicht intentional durch Erwachsene vermittelt. Die Erwachsenenwelt schafft allerdings die Rahmenbedingungen, unter welchen dieses Handeln stattfindet. In der Folge dieses Grundgedankens stellen sich weitere Fragen, insbesondere:

- Wie werden aus diesem – vorwiegend impliziten und vom Kind selbst gesteuerten – Handlungswissen Gedanken, die gedacht und weiter gesagt werden können?
- Wie spielt es mit den Gedanken anderer – also dem kulturellen Erbe – zusammen?
- Wie können Erwachsene den Rahmen so gestalten, dass Kinder vielfältige, sinnvolle Hintergrunderfahrungen machen können?

Das menschliche Gehirn, ein komplexer Organismus

Das menschliche Gehirn ist der wahrscheinlich komplexeste Organismus, den wir kennen. Komplex bedeutet hier, dass zahllose Prozesse gleichzeitig und parallel ablaufen. Das Gehirn arbeitet nicht nur in linearen Abläufen, indem es die zu verarbeitenden Informationen nacheinander zur Bearbeitung von Zentrum zu Zentrum leitet, sondern es verarbeitet unterschiedliche Aspekte an verschiedenen Orten zur gleichen Zeit parallel. Diese Vorgänge sind durch Wechselwirkungen aufeinander abgestimmt. Es ist zur Zeit noch nicht geklärt, wie dieses Miteinander tatsächlich funktioniert². Eines scheint jedoch klar zu sein, nämlich dass diese Prozesse komplizierte zeitliche Muster in den globalen Kartierungen des Gehirns bilden.³ Die wissenschaftliche Herausforderung besteht darin, besser zu begreifen, wie solche Muster zustande kommen und reguliert werden.

Wenn wir Lernprozesse in alltäglichen Zusammenhängen beobachten, dann lässt sich ebenfalls feststellen, dass vielfältige Aspekte gleichzeitig daran beteiligt sind. Beim Erlernen der ersten Wörter eines kleinen Kindes müssen die augenblickliche Aufmerksamkeit auf eine Sache, die emotionalen Bezüge zu ihr und zu einer vertrauten Person, die motorischen Handlungen und eine Vielfalt von Prozessen, die im Gedächtnis zur Verfügung stehen (z. B. Erfahrungsmuster aus der Vergangenheit) sowie geeignete Rahmenbedingungen günstig zusammenwirken⁴.

2 Singer (2002), S. 31-32 und S. 65-70, 2003, S. 43, S. 75.

3 Edelman (1987), insbes. S. 160 ff.

4 Rahmenformate: Bruner (1987), S. 33-35.

Später wird man versuchen, die Lernprozesse durch das Bewusstsein so zu steuern, dass möglichst nur das zu Lernende in den Blick kommt. Was aber, wenn dieses Bewusstsein so (noch) nicht existiert, wie bei ganz kleinen Kindern, oder nicht immer klar vorhanden ist, wie in Alltagssituationen, in denen eine ganze Menge gelernt werden kann, ohne dass das immer vom Bewusstsein reflektiert wird?

Bei ganz kleinen Kindern kommt beides zusammen: Sie lernen zum größten Teil in Alltagszusammenhängen, also in Situationen, die nicht unmittelbar auf einen Lernprozess ausgerichtet sind; und sie lernen sehr vieles, ohne ein Bewusstsein davon zu haben. Ja man könnte bei ihnen sagen, ihr Lernen besteht zu einem wesentlichen Teil auch darin, allmählich ein Bewusstsein von den Lernprozessen zu erlangen, die stattfinden. Und, wenn man genauer darauf blickt, dann ist jedes „Lernen aus Erfahrung“ mit einem Prozess verbunden, in dem die gemachten Erfahrungen vor das Bewusstsein treten, damit man darüber nachdenken kann, was man erfahren hat.

Das bedeutet nun, dass wir nicht weiter so tun können, als ob Lernen vornehmlich bewusst, systematisch in hierarchisch aufeinander folgenden Schritten stattfinden würde. Auch hier besteht die gegenwärtige Herausforderung darin, die Gleichzeitigkeit und Komplexität aufeinander abgestimmter Prozesse zu begreifen und zu unterstützen. Daran hindert uns, dass wir diese zirkulär und vielfach vernetzt verlaufenden Prozesse mit dem analytischen Verstandesinstrumentarium in einer Weise zerlegen müssen, die genau dieses Zusammenwirken außer Kraft zu setzen scheint.

Es ist weniger der analytische Verstand, der dieser Komplexität Herr wird, als ein ästhetisches Wahrnehmungs- und Denkvermögen. Ästhetik – sagt Bateson⁵ – ist die Aufmerksamkeit für das Muster das verbindet. Vielleicht werden wir uns daran gewöhnen müssen, ästhetisches Denken nicht als ein Denken zweiten Grades zu verstehen, sondern als eine Denkform, die dem rationalen Denken ebenbürtig ist, eine Denkform, die wir benötigen, wenn wir in komplex vernetzten Zusammenhängen denken wollen. Der analytische Verstand hätte dann die andere Aufgabe, durch genaue Untersuchung isolierter Aspekte mögliche Fehler zu vermeiden oder aus ihnen zu lernen.

In diese Richtung weisen auch die Beobachtungen kleiner Kinder in alltäglichen Zusammenhängen⁶: Bevor sie ihren Verstand bewusst einsetzen (können), denken sie bereits mit ästhetischen Mitteln, wie dies in diesem Beitrag weiter unten noch näher erläutert werden wird. Hat man das einmal erfasst, dann wird auch klarer, dass wir auch später nie aufhören werden, mit sinnlich-ästhetischen Mitteln zu denken und dass kreatives Problemlösen zu einem guten Teil vom Fortbestand dieser Fähigkeit abhängt.

5 Bateson (1982), S. 16.

6 Schäfer et al. (2008).

Erfahrungslernen in der frühen Kindheit

Nelsons „Experiential View“

Katherine Nelson⁷ geht davon aus, dass Entwicklung sich entlang den Erfahrungen vollzieht, die ein Kind macht. Dabei befindet es sich in Aktion und in Interaktionen mit der Welt. Was es dabei erfährt, hängt von den Bedeutungen ab, die das Kind mit der augenblicklichen Situation verbindet. Deshalb geht Nelson von der Frage aus: Wie sammelt ein Kind Wissen von den spezifischen Bedingungen und Umständen der Welt, in der es handelt und mit der es sich austauscht? Wie findet es sich in diesen Bedingungen so zurecht, dass es erfolgreich an den sozialen und kulturellen Aktivitäten seiner Umwelt teilnehmen kann?

Das Wissen, welches geschaffen wird, hat eine doppelte Perspektive. Zum einen geht es darum, ein Wissen von der Welt erwerben. Zum anderen enthält es die sozialen und kulturellen Bezüge, unter denen es entstanden ist. Beide Perspektiven lassen sich nicht voneinander trennen. Erfahrungen, die gewonnen werden, werden unter gegebenen personalen und sozialen Rahmenverhältnissen erworben. Es sind Erfahrungen in einem soziokulturellen Rahmen. Sie müssen einen Sinn in diesen Verhältnissen ergeben⁸. Deshalb bildet der Rahmen, der den Weg der individuellen Erkenntnis strukturiert und leitet, einen wesentlichen Teil des Wissens.

Von den Erfahrungen werden erste Repräsentationen gebildet. Gegenüber Piaget ist dabei ein Unterschied zu beachten. Ziel der Handlungen bei Piaget sind Objektschemata, bei Nelson Handlungsschemata von Menschen und Objekten⁹. Repräsentationen dieser Erfahrungen werden in komplexen Mustern organisiert, die ihrerseits wieder den Kontext bilden, in dem neue Erfahrungen gemacht werden. Abstraktionen aus solchen Erfahrungen sind nicht notwendig Objekte oder logische Operationen, sondern Generalisierungen von solchen Mustern und deren Abwandlungen durch Verhaltensweisen, die daraus erfolgen. Die zentrale Idee dieser Entwicklungsvorstellung besteht in einem situativen Modell der Repräsentation von Erfahrungen, das Nelson „mental event representation“ (MER) nennt.

Die MERs aus vielen unterschiedlichen Erfahrungssituationen werden zu generalisierten Konzepten und zu einem (subjektiven) Kind-Welt-Modell zusammengebunden. Das heißt, die generalisierten Modelle können als Muster für weitere kognitive Operationen verwendet werden. Daraus ergibt sich, dass für die kognitive Entwicklung des Kindes die Ereignisse wichtig sind, in welchen sein Leben stattfindet.

7 Nelson (1996), S. 4 ff.

8 Vgl. Nelson (2007), S. 1.

9 Vgl. Nelson (2007), S. 6.

Unter dieser Erfahrungsperspektive wird der kindliche Geist nicht in unterschiedliche Bereiche – domänenspezifisch – aufgeteilt. Er kann dann auch nicht ohne Rücksicht auf seine Genese und deren Bedingungen untersucht werden. Der „experiential view“ erfordert daher eine Art von „child studies“, die den Entwicklungsprozess in seiner Komplexität erfassen können¹⁰.

Zwei frühe Mechanismen des Erfahrungslernens

Erfahrungslernen in Alltagserfahrungen ist zu aller erst ästhetisches Lernen¹¹. Es geht von den körperlich-sinnlichen Empfindungen und Wahrnehmungen der Kinder in ihrem Umfeld aus. Emotionen sind ein wesentlicher Teil davon. Erfahrungen sind ohne Emotionen nicht zu haben, denn sie geben den Handlungsprozessen eine Orientierung¹².

Ab dem zweiten Lebensjahr erfolgt Erfahrungslernen zusätzlich über Imitation/Mimesis als Erfassen der Perspektive eines Anderen (Erwachsenen oder Gleichaltrigen)¹³. Hierbei wird Können und Wissen auf der Basis eines eigenen, nachvollziehenden Handelns übernommen und damit im Rahmen eigener Erfahrungen. Dass es dabei nicht um ein reproduktives Nachmachen geht, sondern um ein Stück Erfahrung aus einer anderen Perspektive als der, die man selbst gefunden hat, soll durch den Begriff der Mimesis ausgedrückt werden.

Erfahrungswissen bildet sich in vielen Handlungsschleifen. Es geht von globalen Erfahrungen aus, die sich durch rekursive, vergleichbare Erfahrungen immer weiter differenzieren.

Im Wesentlichen stützt es sich auf zwei Mechanismen:

- Die Erweiterung eines vorhandenen Könnens und Wissens entlang neuen Aufgabenstellungen; z. B. das Laufen lernen.
- Die mimetische Übernahme von Handlungs- oder Könnensschemata, z. B. beim Gebrauch der alltäglichen Werkzeuge, wie Messer, Gabel und Löffel.

In den meisten Fällen jedoch wirken beide Möglichkeiten zusammen; z. B. wird ein Grundmuster – einen Ball rollen – vielleicht auf der Basis von Mimesis übernommen. Durch den ständigen variierenden Gebrauch entlang neuer Möglichkeiten oder Herausforderungen wird es zunehmend verändert und erweitert. Das gilt natürlich für den Werkzeuggebrauch auch.

10 Vgl. Nelson (2007), S. IX und S. 10/11.

11 Ich spreche nun von ästhetischem Denken, um diesen Begriff von der Ästhetikdiskussion in der Kunst abzusetzen.

12 Damasio (1994), insbes. S. 78-85.

13 Vgl. Tomasello (2002), insbes. S. 74-95.

Die Sinnperspektive des Erfahrungslernens

Erfahrungswissen organisiert sich durch situiertes Handeln. Bewegen und Handeln, mehr oder weniger differenzierte sensorische Erfahrungen sind dabei mit Emotionen, sozialen und sachlichen Beziehungsformen verknüpft. Im Erfahrungslernen ist es der Handlungszusammenhang, der dem Kind die Sinnperspektive eines Ereignisses oder einer Sache erschließt. Handlungen, die ins Alltagsgeschehen eingebettet sind, eröffnen den Kindern die Bedeutung, die Dinge oder Ereignisse im soziokulturellen Umfeld ihres Alltags haben. Da dieses Alltagsgeschehen Teil kultureller Praktiken ist, sind Alltagserfahrungen und kulturelles Lernen nicht von einander zu trennen.

Erfahrungen, die für das Leben in einer Kultur notwendig sind

Die frühe Kindheit ist vor allem die Zeit, in der Kinder das grundlegende Erfahrungswissen sammeln, das sie für das Leben in einer Kultur benötigen¹⁴. Indem Erfahrungslernen in gegebenen Handlungszusammenhängen stattfindet, erfährt es eine soziale und kulturelle Prägung. Insofern kann man nie von einem natürlichen Lernen sprechen. Das Kind handelt sich gleichsam in die kulturellen Formen hinein. Es sind diese Formen, an die sein zunächst ungezieltes Handeln stößt, die Handlungen zulassen oder abweisen. Durch immer wieder Handeln entstehen Handlungsmuster, die das bewegungsmäßige Negativ der kulturellen Form bilden. Man darf sich jedoch diesen Prozess des handlungsmäßigen Abtastens nicht nur im Sinne eines Abbildens vorstellen, sondern eher als zureichende Konstruktion. Verinnerlichung und Repräsentation der jeweiligen Handlungsmuster ermöglichen Freiheitsgrade des Handelns. Sie können in neuen Handlungen variiert und differenziert werden. Sie können mit anderen Handlungsformen kombiniert werden. Umgekehrt lassen sie sich auch geeigneten Umwelten einschreiben. Auf diese Weise prägen sich nicht nur Lernwelten in subjektive Handlungsmuster ein, sondern werden Umwelten auch durch individuelle Gestaltungsprozesse sukzessiv verändert. Als Handlungsprozesse sind Erfahrungsprozesse Prozesse der Selbstorganisation innerhalb einer vorgegebenen Struktur.

Erfahrung, individuelle Weltkonstruktion

Das kumulative Erfahrungswissen wird individuell strukturiert und führt zu individuell variierenden Weltkonstruktionen. Diese werden aber intersubjektiv dadurch aufeinander abgestimmt,

- dass kulturelle Vorgaben zu personenübergreifenden, vergleichbaren Mustern führen (geteilte Erfahrungsbereiche, die kulturell synchronisiert werden);

14 Vgl. Schäfer (2008b).

– dass interindividuelle Unterschiede über kommunikative Prozesse, insbesondere durch Sprache, verglichen und aufeinander bezogen/abgebildet werden können.

Über Kommunikation werden Erfahrungen sozial und kulturell synchronisiert.

Unterscheidung zwischen Theoriewissen und Erfahrungswissen

Frühkindliche Bildung besteht im wesentlichen aus Erfahrungslernen – Bildung aus erster Hand. Erst mit der Sprache gibt es ein Wissen aus zweiter Hand, also ein Wissen, das bereits symbolisch strukturiert zur Übernahme vorliegt. Man kann also unterscheiden zwischen einem Wissen, das aus eigenen Erfahrungen gewonnen wurde und einem, das man bereits als fertige Gedanken von anderen übernommen hat – der Form der „Wissensvermittlung“, die in der Schule den größten Raum einnimmt. Es macht einen Unterschied, ob man sinnvolle Zusammenhänge in Handlungszusammenhängen selbst finden muss, oder ob man sie über die Sprache bereits strukturiert mitgeteilt bekommt, ob man sein Wissen aus den eigenen Erfahrungen heraus liest oder aus den formatierten Gedanken anderer. Erfahrungswissen muss strukturiert werden, bis es auch in Sprache gefasst, sprachlich gedacht und als „Theorie“ formuliert werden kann. Theoretisches Wissen muss hingegen mit vorangegangenen oder darauf folgenden Erfahrungen verknüpft werden, damit es sinnvoll verstanden und verwendet werden kann.

Transformationen kindlichen Erfahrungswissens

Am Beispiel des Naturwissens von kleinen Kindern sollen im Folgenden wesentliche Transformationen frühkindlichen Wissens – von Geburt an – skizziert werden.¹⁵

Entwicklungswege des Erfahrungswissens

Das Erfahrungswissen der Kinder entsteht aus der Ausbeutung ihrer sinnlichen Erfahrungen in Alltagszusammenhängen. Indem sie erfassen, wie die Dinge zusammenhängen, in welchen Kontexten sie sich im allgemeinen befinden, wie sie üblicherweise geformt und wozu sie gebraucht werden können, entsteht in ihren Köpfen eine sinnliche Ordnung der Wirklichkeit, mit der Kinder bereits denken, bevor sie überhaupt sprechen. Diese Erfahrungen durchlaufen Umwandlungen, bis sie schließlich symbolisch gefasst und sprachlich gedacht werden können.

Vier Formen einer solchen Umwandlung konnten bisher herausgearbeitet werden:

- konkretes Denken,
- ästhetisches Denken,

¹⁵ Ausführlicher in: Schäfer et al. (2008), Kapitel 6.

- narratives Denken,
- theoretisches Denken.¹⁶

Ihnen ist der Grundgedanke gemeinsam, dass jede Erfahrung, die kleine Kinder neu machen, von einem konkreten Handeln innerhalb einer gegebenen Situation ausgeht. Diese „Handlungsmuster“ können weiter gedacht werden. In der Vorstellung lösen sie sich von der konkreten Situation. Sie können als Vorstellungen im Kopf oder mit Hilfe von Spiel und Gestaltung auch außerhalb des Kopfes verändert, variiert oder manipuliert werden (ästhetisches Denken). In der dritten Transformation werden die szenischen oder bildhaften Zusammenhänge in Sprache gefasst. Es entstehen zunächst Erzählungen des situativen Handelns, die im Prozess des Sprechens und des Dialogs umgewandelt, erweitert, präzisiert und geprüft werden können. Aus diesen Erzählungen heraus können Theorien entstehen, die die wesentlichen Gesichtspunkte einer Erfahrung nun unabhängig von der erlebten Situation erfassen.

Konkretes Denken: Denken durch Handeln und Bewegung

Mit konkretem Denken wird hier das Denken mit den Mitteln des Körpers bezeichnet, Denken als Bewegen und Handeln.¹⁷ Es ist an diese Handlungen zunächst gebunden, bevor es sich als ein inneres Handeln auch in der Vorstellung vollziehen kann.



Das konkrete Denken verbindet motorisches Handeln mit dem Spektrum sinnlicher Eindrücke, emotionalen Erlebens und sozialer Beziehungen einer gegebenen Situation. Dabei geht es nicht um einen momenthaften Eindruck, sondern um einen Prozess, in dem Vielfältigkeit, Qualitäten und Nuancen wahrnehmend, empfindend und fühlend erschlossen werden.

Durch Bewegen und Handeln macht der Körper seine ersten Erfahrungen von der *Materialität der Welt*. Indem Dinge in Handlungen miteinander verknüpft werden, heben sie sich als Handlungsmuster aus dem unendlichen Fluss der Ereignisse heraus. Sinnlich erfahrene *Handlungszusammenhänge* bilden daher die Grundlage einer Ordnung des kindlichen Wissens.

16 Nelson (1996, 2007); vgl. auch Schäfer et al. (2008).

17 Vgl. die Ausführungen über „embodied cognition“ in Schäfer (2008a), Kapitel 10, sowie Lakoff & Johnson (1999).

Aisthetisches Denken

Aisthetisches Denken ist ein Denken mit bildlichen Mitteln, ein Denken mit Hilfe von Vorstellungen, Phantasien, unterschiedlichen Weisen des Gestaltens und des Spiels. Hierzu einige Beispiele:

Sammeln und Ordnen ist eine elementare Weise über neue Erfahrungen nachzudenken. Die Kategorien des Ordners müssen nicht den Kategorien der Erwachsenenwelt entsprechen. Es sind auch nicht unbedingt abstrakte, rein sachbezogene Kategorien, sondern Kategorien, die aus individuellen Handlungszusammenhängen entstehen.

Gestaltend Nach-Sinnen ist ein Nach-Denken mit sinnlichen Mitteln. Indem die Kinder ihre Erlebnisse mit Stift und Papier reflektieren, drücken sie auch aus, was an diesen Ereignissen für sie bedeutsam ist: Kinder waren morgens im Gelände und kletterten an den steilen Lehmwänden mit Hilfe der Seile. Nachmittags, in der Werkstatt, greifen sie zu Stiften und bringen ihre Erfahrungen zu Papier.

Bauen und Konstruieren: Gesammelte Materialien kann man in neuen Zusammenhängen verwenden. Man kann mit ihnen bauen und konstruieren, neue Welten entstehen lassen, die entweder die Realität der Kinder variierend rekonstruieren oder ihren Vorstellungen und



Phantasien Ausdruck geben: Aus gesammelten Hölzern entsteht eine Brücke. Gesammelte Steine werden zum Material für vielerlei Bauwerke. Bei einem Brückenbau mit verschiedenen rechtwinkligen und gerundeten Steinen finden und „erfinden“ die Kinder deren Konstruktionsprinzipien.

Aisthetisches Denken im Zusammenhang mit Natur: Denken in Vorstellungen fügt den Zusammenhängen und Ordnungen des konkreten Handelns neue – ästhetische – Ordnungen hinzu. Diese Ordnungen verinnerlichter Bilder und Szenen, Ordnungen des Spielens und Gestaltens, bilden eine zweite Dimension einer vorsprachlichen Ordnung des Denkens. Mit seiner Hilfe können die Naturerfahrungen der Kinder gedacht, in einer fiktiven Wirklichkeit ausgetestet und in neue Zusammenhänge eingefügt werden. Von diesen szenischen und bildhaften Gedankenwelten geht ein Denken in Geschichten, das narrative Denken, aus.



Narratives Denken

Erzählend werden Bilderszenen in Sprache verwandelt. Es entstehen Geschichten. Sie repräsentieren, was wahrgenommen, empfunden und in erinnerbaren Erlebnissen zusammengefasst werden konnte.

Das narrative Denken markiert den Übergang von der bildhaft-szenischen Repräsentation zur sprachlichen und damit auch von einer performativen Logik zu einer sprachlichen logischen Ordnung. Die Beobachtung von Kindern bei ihren eigenen Denkbewegungen in der Lernwerkstatt zeigt dabei, dass die Bilder und Szenen auch im sprachlichen Denken zunächst die Hauptrolle spielen.

Vor allem durch diese Versprachlichung wird Können und Wissen bewusst. Dabei verwandelt sich Wissen von einem impliziten zu einem expliziten Wissen.

In Metaphern denken

Kinder benutzen erlebte Bilder und Szenen um Dinge, die ihnen unbekannt sind, zu beschreiben. Sie bezeugen, wie genau und intensiv sie ihre Welt wahrnehmen. Sie belegen aber auch, dass sie ständig darüber nachdenken, was diese Dinge bedeuten.

Wie Lakoff und Johnson¹⁸ dargestellt haben, bilden diese Raum-, Bewegungs- und Handlungsmetaphern auch die Grundlage der abstrakten Begriffssprache. Sie folgern daraus, dass die Organisation des abstrakten Denkens auf der Grundlage eines konkreten Umgangs mit der Wirklichkeit erfolgt.

Von daher wird verständlich, dass ohne ausreichende und differenzierte Erfahrungen von der belebten oder nicht belebten materiellen Welt das Interesse an Natur und Naturwissenschaft nicht unterstützt wird. Darüber hinaus fehlt ein wichtiger Grundstein für eine differenzierte Sprachwelt.

Hier drei Beispiele:

- Kinder waten mit ihren Gummistiefeln durch einen Sumpf. Dabei bleiben sie im Matsch stecken und kommentieren: „Die Erde schmilzt“.
- Ein Junge spielt mit einer grünen Wäscheklammer: „Das ist ein Krokodilschiff. Mein Krokodilschiff schwimmt auf alle Fälle, weil – Krokodile schwimmen ja auch!“
- Kinder denken über Schnecken nach: „Die Schnecken haben an den Bäumen fest geklebt. Da haben wir die gefunden und abgemacht. Wie können die denn da kleben?“ – „Die machen in ihrem Körper so etwas ähnliches wie Kleber, und das ist ihr Schneckenschleim.“

Ist-Wie-Erklärungen

Kinder leiten aus den erlebten Bildern und Szenen Erklärungen ab, finden Gründe, warum die Dinge so sind, wie sie sind: Das Wissen ist wie in Einmachgläsern gespeichert, der Schatten ist wie der Abend am Tag, der Mond ist wie ein Ball. Das ist die Grundlage für das, was heute in der Entwicklungspsychologie „naive“ oder „intuitive“ Theorien genannt wird. Sie beruhen auf der sinnlichen Ausbeutung der kindlichen Welterfahrung, gedacht in Bildern, die in Sprache verwandelt und dann der sozialen Welt zu Ohren gebracht, mit anderen geteilt – ihnen mitgeteilt – wird.

Übergänge zum theoretischen Denken

Der Weg zum Naturwissen – und erst recht zur Naturwissenschaft – führt nun darüber, dass Kinder die Vielfalt möglicher Erlebnis- und Erfahrungskontexte nicht mehr beliebig

18 Lakoff, Johnson (1998).

einsetzen, sondern es lernen, sich auf einen kulturell bestimmten, theoretischen Kontext – den biologischen, physikalischen, chemischen oder mathematischen – zu beziehen und zu beschränken.

Das theoretische Denken übernimmt alle Vorzüge, die durch die Versprachlichung des Wissens im narrativen Denken gewonnen werden können. Der wesentliche Unterschied zwischen dem narrativen und dem theoretischen Denken besteht nun darin, dass das narrative Denken sich an den subjektiven inneren Überzeugungen orientiert, während das theoretische Denken darüber hinaus kulturell gegebene Theorien und Wahrheitskriterien mit einbezieht. Im narrativen Denken geht es um eine subjektiv überzeugende, innere Wahrheit, im theoretischen Denken um sachlich und interpersonell nachprüfbar, objektivierbare Kriterien, an welchen sich die eigene Überzeugung messen kann. Das theoretische Denken verlässt auch den narrativen Handlungszusammenhang zugunsten abstrakter, logisch begründeter, kausaler Folgen. Dabei können Zwischenformen entstehen, in welchen sich das theoretische und das narrative Denken in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen miteinander verbinden.

Die Kinder überlegen, wie die Rehe die steilen Lehmhänge hoch kommen:

„Wie machen das die Rehe? Die rutschen nicht.“

„Haben Rehe Hufeisen an den Füßen? Vielleicht ist da Magnetismus.“

Vielleicht haben die magnetische Füße mit Hufeisen.“

„Wir müssen den Rehen morgen auf die Füße gucken!“

Pferde haben Hufeisen, das scheinen die Kinder zu wissen. Aber sie sehen diese nicht als eine Art Laufsohle an, sondern als Hufeisenmagnet, der eine Klebrigkeit zum Untergrund herstellt. Es ist der Magnetismus, der die Pferde nicht ausgleiten lässt. Bei Rehen könnte das dann genauso sein. Sie klettern wie Pferde: magnetisch, mit Hilfe ihrer Hufeisen.

Man bemerkt: In diese Erklärung geht bereits eine ganze Menge von Vorwissen ein, das für dieses Kind bekannt war. Erwachsene müssen diesen möglichen Kontext rekonstruieren, um den Sinn der Aussagen dieser Kinder zu erfassen.

Ein Weg ins Erfahrungswissen

Den Weg der Kinder ins Naturwissen könnte man nun knapp und abstrakt als einen Weg beschreiben, der von den Naturerfahrungen im Alltags- und Handlungskontext zu den Beschreibungen dieser Naturerfahrungen mit Hilfe abstrakt theoretischer Symbolsysteme führt.

- Handlungs- und Sinneserfahrungen sind der Ausgangspunkt von Erfahrungswissen.
- Sie werden in Bildern und Szenen gelebten Lebens arrangiert, gespeichert und gedacht.
- Diese verbinden sich mit Erinnerungen zu neuen Szenen.

- Die Sprache hebt sie ins Bewusstsein und macht sie der bewussten Bearbeitung zugänglich.
- Sie ist aber auch das wichtigste Einfallstor für die Gedanken anderer, die nun, ebenfalls bewusster als vorher, in die eigenen Vorstellungs- und Denkwelten eingebaut werden können.
- Mit den versprachlichten Szenen und Bildern entstehen erste Theorien, die sich aus subjektiven Überzeugungen speisen.
- Verknüpft mit dem Wissen aus den kulturellen Speichern können sie an dem überprüft werden, was sich im Laufe der Geschichte an Überzeugungen angesammelt hat. Dadurch gewinnen sie soziale Verbindlichkeit.
- Dazu ist es notwendig, dass den Kindern alternative Denkmodelle zur Verfügung stehen.
- Im Verlauf des Wandels vom konkreten zum theoretischen Denken findet eine Kontextwechsel statt: vom Handlungskontext zum Theoriekontext.

Das so gewonnene Erfahrungswissen von der lebenden und von der unbelebten materiellen Welt bildet die Grundlage allen Naturwissens bis hin zum naturwissenschaftlichen Wissen.

Novizenwissen ermöglichen

Erfahrungen muss man immer da machen, wo ein Bereich neu und gedanklich unerschlossen ist, also in den Bereichen, in welchen man ein Neuling – Novize – ist. Neugeborene sind nun Novizen in allen Bereichen des Lebens und sind dafür ausgestattet, von Anfang an durch Erfahrungen zu lernen. Mit diesem Erfahrungslernen erschließen sie sich immer mehr Lebensbereiche und erweitern ihr Wissen dabei ständig. Sie übernehmen auch die Erkenntnisformen und Erkenntnistheorien, die in einer Kultur üblicherweise gebraucht werden, und machen sie zu ihren eigenen Denkwerkzeugen. Von daher machen sie Erfahrungen, die auf ihre soziokulturelle Umwelt abgestimmt sind.

Man muss an dieser Stelle aber auch einräumen, dass alle Einschränkungen, welche die Kinder in dieser Zeit betreffen – seien es sinnlich-körperliche, seien es erschwerte oder beeinträchtigte familiäre Beziehungen, soziale Benachteiligungen, Armut kultureller Anregungen oder unzureichende materielle Verhältnisse – sich auf die Erfahrungen und die Erfahrungsfähigkeit der Kinder auswirken. Indem diese Erfahrungen die Basis ihres Bildes von der Welt begründen und sie mit den Grundwerkzeugen des Lebens in einer sozialen Gemeinschaft und Kultur ausstatten, bilden sie den Ausgangspunkt eines durch die gegebenen Erfahrungsräume mehr oder weniger eingeschränkten oder differenzierten subjektiven Bildungspotenzials. Auch wenn solche Erfahrungen durch das spätere Leben positiv oder negativ überholt werden können, so bilden sie doch eine Matrix an Grundstrukturierungen des individuellen Geistes, die nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Individuellen

Begabungen geben dabei lediglich die Grenzen möglicher Entwicklungen vor, nicht ihre Spielräume. Letztere ergeben sich innerhalb und bezogen auf das jeweilige soziale und kulturelle Umfeld.

Der Begriff des Novizenwissens soll aber auch deutlich machen, dass niemand an ein Ende seiner Erfahrungen kommt. Es hängt vom Zusammenspiel von Individuum und sozio-kultureller Umwelt ab, inwieweit im Verlauf des Lebens immer wieder neue Erfahrungen zugelassen und erschlossen werden können. Von daher sind die Werkzeuge des Novizenwissens die Werkzeuge, die dafür auch ein Leben lang immer wieder gebraucht werden.

Zusammenspiel von Erfahrungswissen und kulturellem Wissen

Wie spielt nun dieses Erfahrungswissen der kindlichen Novizen mit dem Wissen zusammen, welches ihnen die Gesellschaft als vorgeordnetes Wissen bereits anbietet, ein Wissen, das wir benötigen, weil wir nicht alles durch Erfahrung lernen können? Die Antwort kann an dieser Stelle nur angedeutet werden: Wir brauchen konkrete Erfahrungen, um das zu begreifen, was uns aus anderen Quellen des Wissens angeboten wird. Übernommenes Wissen bleibt totes Wissen, wenn es nicht durch bereits vorhandene Erfahrungen sinnvoll eingeordnet werden kann. Für Bildung in der frühen Kindheit ergeben sich daraus drei wichtige Konsequenzen:

1. Wenn geordnete Erfahrungen die Grundlage kindlichen Wissens sind und die Kinder auch mit den Werkzeugen ausstatten, die wir gebrauchen, um in unserer Kultur zu leben, dann brauchen Kinder ausreichend Lebenszeit und Gelegenheit, solche Erfahrungen zu machen. Je früher wir glauben, den Kindern die Welt aus zweiter Hand vermitteln zu müssen, desto mehr laufen wir Gefahr, ihnen die Zeit und die Gelegenheit zu verbauen, diese Erfahrungen in ausreichendem Maß zu machen.
2. Wenn es um die Übernahme von kulturellem Wissen geht, muss es ein Anliegen sein, dieses mit den Vorerfahrungen der Kinder in Verbindung zu bringen. Es geht also nicht nur über die Übernahme dieses Wissens, sondern um seine Einbettung in die subjektiven Erfahrungszusammenhänge.
3. Die Unterstützung frühkindlicher Bildungsprozesse kann sich daher keinesfalls auf die Förderung bestimmter Kompetenzen beschränken, sondern bedarf einer Kultur des Lernens,
 - die den Kindern eine anregende Umwelt sichert;
 - die Menschen zusammenführt, die sich als Partner des kindlichen Novizengeistes verstehen, die ihnen also zuhören und antworten;
 - die Institutionen einrichtet, die nicht nur gute Absichten vermitteln wollen, sondern sich als Orte gemeinsamen Lernens (auch aus Fehlern) verstehen;
 - die sich auf eine soziale Gemeinschaft stützen kann, die den Kindern ein Recht auf die Partizipation an ihren Bildungsprozessen sichert;

- die die Verantwortung einer Öffentlichkeit einfordert, den Kindern ihre sachlichen und sozialen Erfahrungsräume nicht zu verriegeln.

Eine Gesellschaft, die sich verändert, deren zukünftige Probleme heute in vielen Bereichen noch nicht abzuschätzen sind, braucht Menschen, die in der Lage sind, mit den Werkzeugen des Novizenwissens ein Leben lang umzugehen und die neu zu gewinnenden gesellschaftlichen Erfahrungen mit dem bereits vorhandenen kulturellen Expertenwissen zu verknüpfen.

Literaturverzeichnis

DAMASIO, ANTONIO, R. (1994): Descartes' Irrtum, München: Paul List Verlag, Südwest Verlag.

EDELMAN, GERALD, M. (1993): Unser Gehirn – Ein dynamisches System, München: Piper.

BATESON, GREGORY (1982): Geist und Natur; Frankfurt/Main, Suhrkamp.

LAKOFF, GEORGE & JOHNSON, MARK (1998): Leben in Metaphern – Konstruktion und Gebrauch von Sprachbildern, Heidelberg, Carl Auer.

LAKOFF, GEORGE & JOHNSON, MARK (1999): Philosophy in the Flesh; New York, Basic Books.

NELSON, KATHERINE (1996): Language in Cognitive Development, Cambridge, University Press.

SCHÄFER, GERD E., (Hrsg., 2007): Bildung beginnt mit der Geburt, 2. veränd. Auflage; Weinheim, Basel 2005, Beltz; Nachdruck Cornelsen Scriptor.

SCHÄFER, GERD E. (2008a): Lernen im Lebenslauf, Expertise für die Enquete-kommission „Chancen für Kinder“ des Landtags Nordrhein-Westfalen.

SCHÄFER, GERD E. (2008b): Beruf Erzieherin, in: Kindergarten heute, 2008, H. 4; im Erscheinen.

SCHÄFER, GERD, E. & ALEMZADEH, MARJAN & EDEN, HILKE & ROSENFELDER, DIANA (2008): Die Natur als Werkstatt – Über Anfänge von Biologie, Physik und Chemie im Naturerleben von Kindern. Berlin, Weimar; Verlag das netz.

SINGER, WOLF (2002): Der Beobachter im Gehirn, Frankfurt/Main: Suhrkamp STW.

SINGER, WOLF (2003): Ein neues Menschenbild? Frankfurt/Main: Suhrkamp STW.

TOMASELLO, MICHAEL (2003): Die kulturelle Entwicklung des menschlichen Denkens. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Bewegung, Bildung, Gesundheit – Was ist der Beitrag der Psychomotorik für eine Ressourcen orientierte Kindesentwicklung?

KLAUS FISCHER

1. Einleitung

Unsere sich rasant verändernde und immer komplexer werdende moderne Gesellschaft stellt alle heutigen Kinder vor große Herausforderungen und scheint denjenigen Kindern Chancen auf eine gesunde seelische und körperliche Entwicklung zu nehmen, die sozial, emotional und ökonomisch benachteiligt sind. Begleitende Lebensumstände sind nicht selten Vernachlässigung, Verwahrlosung und die Erfahrung von Gewalt, die Folgen immer häufiger Aggressivität oder in der introvertierten Form alle Modifikationen von Ängstlichkeit.

Mögliche Hintergründe dieser Zusammenhänge liegen in den sich dramatisch ändernden Armutsverhältnissen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union. So lagen die Armutsquoten im Jahr 2005 zwischen 9 und 21 % (EU Mittel 16 %) und sind im betrachteten Zeitraum von 1995-2005 überall – mit Ausnahme von Portugal – drastisch gestiegen¹. Auch wenn die EU im Rahmen des Lissabon-Prozesses die Bekämpfung von Armut zu einem zentralen Ziel erkoren hat, so zeigt die international vergleichende Armutsforschung², dass die jeweiligen Forschungsmuster und die Armutspolitik der Europäischen Union³ eher sehr strukturell und monetär ausgerichtet sind. Eine auf den Menschen gerichtete, Ressourcen orientierte Perspektivensuche, die auch humanwissenschaftliche Lösungsmodelle einbezieht, existiert leider noch viel zu selten⁴. Die nachfolgende Betrachtung richtet ihr Augenmerk auf die Entwicklungsperspektive des Kindes als Beitrag zur Kinderarmutsdebatte.

1 Benz (2008).

2 Strengmann-Kuhn & Hauser (2008).

3 Benz (2008).

4 Haverkamp (2008); Wendler (2008).

2. Auf den Anfang kommt es an! – Frühe Lernprozesse und die besondere Bedeutung der Bewegung für eine gesunde kindliche Entwicklung

Wieso...? Weshalb...? Warum...? – In keiner Lebensphase wenden sich Kinder mit der Art großer Begeisterung und soviel Neugierde ihrer Umwelt zu wie in den ersten sechs bis acht Lebensjahren. Offen, mutig und mit vielen Fragen im Kopf, setzen sie sich von Geburt an aktiv und interessiert mit ihrer Umwelt auseinander. Mit leuchtenden Augen begeben sie sich auf Entdeckungsreise. Sie erkunden und erforschen die Dinge der Welt mit dem ständigen Bestreben, sich die Welt zu erschließen und sie zu verstehen. Dazu stehen ihnen von Natur aus Stärken und Ressourcen zur Verfügung, die sie selbstbestimmt und kompetent einsetzen, um ihre Entwicklung voranzutreiben.

Eine solche Ressource ist die kindliche *Bewegungsaktivität*, die gleichsam die Erkenntnistätigkeit beflügelt. Interessanterweise werden die Zusammenhänge gegenwärtig unter der Federführung der neuro- und kognitionspsychologischen Forschung verstärkt diskutiert. Während die Neuro- und Entwicklungswissenschaften in den USA schon vor mehr als einem Jahrzehnt der Motorikforschung eine besondere Bedeutung für die allgemeine Entwicklungsforschung von Kindern attestierten⁵, scheint die europäische Forschung verspätet zu erwachen. Mittlerweile spricht man international von einem zweiten Goldenen Zeitalter der Bewegungsforschung⁶. Gegenwärtig etabliert sich im interdisziplinären Fachdiskurs ein dynamisch-systemisches Entwicklungsverständnis⁷, das den Bereichen Bewegung und Körperlichkeit eine fundamentale und verbindende Bedeutung für alle Entwicklungsdomänen zuschreibt⁸. Es geht darum, die Wechselwirkung von Bewegung, Kognition und sozial-emotionaler Kompetenz zu verstehen⁹ und für Prozesse der kindlichen Entwicklungsförderung, der Gesundheitsbildung und des schulischen Lernens zu nutzen.

2.1 Die Bedeutung der Bewegung für die kindliche Entwicklung

Spätestens seit der durch PISA in Gang gesetzten Bildungsdebatte – in jüngster Zeit ergänzt durch Verlautbarungen der OECD und der UNICEF – herrscht in der Pädagogik Konsens darüber, dass körperbezogene Bewegungserfahrungen elementare Bedeutung für die motorische, kognitive und sozial-emotionale Entwicklung des Kindes darstellen¹⁰. Entwicklung, Lernen und Bildung gehen eng zusammen mit Bewegung. Bewegung ist

5 Thelen (1995).

6 Thelen (2000).

7 Thelen & Smith (2006).

8 Michaelis (2004); Krist (2006).

9 Berthoz (2000).

10 Ungerer-Röhrich, Popp & Thieme (2007).

ein ureigenes Bedürfnis von Kindern und gehört zu den natürlichen und unmittelbaren Äußerungsformen kindlicher Lebensfreude: sie laufen, hüpfen und klettern, wann immer sich ihnen eine Gelegenheit bietet. Sie bewegen sich aus Lust an der Tätigkeit und aus Interesse an ihrer Umwelt. Über Bewegung erfahren sie etwas über sich, ihren Körper und über die Dinge und Personen, die sie umgeben. „Die Körperlichkeit des Kindes ist das Zentrum seiner Persönlichkeit, der Dreh- und Angelpunkt seiner Existenz“¹¹. Der Körper ist der Spiegel des psychischen Erlebens (personale Erfahrung), wichtiges Kommunikationsmittel (soziale Erfahrung) und Medium der kognitiven Erkenntnistätigkeit (Handlungskompetenz). Die Bewegungshandlung ist die kindgemäße Form die Welt zu begreifen und ein eigenes Weltbild zu konstruieren. „Lernen in der frühen Kindheit ist in erster Linie Lernen über Bewegung und Wahrnehmung, über konkretes Tun und über den Einsatz aller Sinne“¹².

2.2 Bildung und Gesundheit

Die aktuelle *Bildungsdebatte* schreibt der Bewegung zwei grundlegende Zuständigkeitsbereiche zu: Zum einen ist Bewegung wichtig, um Handlungserfahrungen zu differenzieren, die die allgemeine Planungsfähigkeit zur Bewältigung schulischer Lernprozesse bedingen. Planungsfähigkeit gilt als komplexe Leistung (metakognitive Kompetenz), die sich als motorische Handlungsfähigkeit des Kindes in der Entwicklungsspanne zwischen drei und zehn Jahren entwickelt. Das Fehlen metakognitiver Kompetenzen wie Strategiebildung und Planungsfähigkeit stellt einen Risikofaktor für die kognitive Entwicklung dar und zeigt nicht selten Auswirkungen auf schulische Lernprozesse. Die Erkenntnisse ergeben sich aus der psychologischen und neurowissenschaftlichen Lernforschung, die „enge Zusammenhänge zwischen Körperhandlungen und Denken“ nachweisen¹³. Die andere Bedeutung der Bewegung liegt in der Transferleistung für den Erwerb schulischen Wissens und Könnens, etwa der Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen) oder naturwissenschaftlicher Grundlagen. Naturwissenschaftliche Erkenntnis ergibt sich entwicklungslogisch nun einmal aus dem Explorations- und Spielverhalten des Kindes und braucht eine (bewegungs-) praktische Basis. Die Forschung geht diesen Fragestellungen nach: Wie erfolgt der Weg von der bewegungsgebundenen intuitiven Physik zum Verstehen physikalischer Gesetze (zum Aufbau eines physikalischen Weltbildes)? Wie bereitet die körperbezogene Erfahrung der Raumdimensionen vorn/hinten; oben/unten; rechts/links ein Verständnis des Zahlenraumes als Grundvoraussetzung für geistige Rechenoperationen vor? Oder: Wieso schreiben wir von links nach rechts und welche Bedeutung haben Körperlichkeit

11 Fischer (2004).

12 Zimmer (2004).

13 Stern (2005, S. 269).

und Wahrnehmungsentwicklung für den Schreiberwerbsprozess (Graphomotorik und Schreibenlernen)¹⁴?

Bei diesen Fragestellungen geht es nicht nur um die Zusammenhänge von Bewegung, Körperlichkeit und Schulerfolg im Speziellen, hier geht es um die Bedeutung kindlicher Bildungsprozesse überhaupt, die in der Debatte um Kinderarmut international einvernehmlich den stärksten Nachhaltigkeitsfaktor für Veränderungsprozesse darstellen¹⁵.

Die aktuelle *Gesundheitsdebatte* sieht die Bewegungsaktivität als entscheidende Gesundheitsressource für verschiedene Bereiche der kindlichen Persönlichkeitsentwicklung. Diese Erkenntnis wird ebenfalls von zwei Entwicklungen gespeist. Zum einen ist es der allgemeine Perspektivenwechsel in den Human- und Sozialwissenschaften, der den Blick zunehmend von einer Defizitorientierung zu einer Ressourcenorientierung richten. Die Anfänge liegen im Salutogenese-Modell des Gesundheitssoziologen Antonovsky (1979, 1987). Dieses wendet sich ab von einem dichotomen Verständnis, bei dem eine Person als entweder gesund oder krank eingestuft wird und spricht von einem Gesundheits-Krankheits-Kontinuum, dem so genannten „health-ease/disease Kontinuum“¹⁶. Danach ist das Befinden eines Menschen niemals absolut, sondern bewegt sich immer zwischen den Polen von krank und gesund.

Das Interesse gilt nun nicht mehr den Risikofaktoren, sondern den Schutzfaktoren, Ressourcen und Potenzialen, die die Menschen körperlich und psychisch gesund erhalten. Antonovsky richtet sein Augenmerk auf die Lebensgeschichte des Menschen und sucht nach Faktoren, die eine Entwicklung in Richtung Gesundheitspol unterstützen. Diese bezeichnet er als generalisierte *Widerstandsressourcen*, die sich letztlich aus positiven Lebenserfahrungen speisen und die als Gegengewicht zu den Stressoren helfen sollen, die Balance zwischen Krankheit und Gesundheit zu gewährleisten. In einer aktuellen Sichtung der empirischen Befundlage zeigt sich nun, dass (Bewegungs-) Aktivität ein entscheidender Faktor der Ressourcenbildung darstellt¹⁷. Zum anderen wird diese Befundlage wiederum durch die neurowissenschaftliche Forschung bestätigt: Nach Hollmann u. Mitarbeitern (2005) erweist sich die körperliche Bewegung als der stärkste Stimulus zur Neuronenbildung, quasi als Träger zur Ausgestaltung der Neuroplastizität. So hält es Spitzer (1996) aufgrund dieser Neuroplastizität des Gehirns für unerlässlich für Kinder, die „richtigen, entwicklungsgemäßen Anregungen zu erhalten“ und hier spielt die Bewegungsaktivität als strukturbildendes, modellierendes Medium eine entscheidende Rolle.

14 Wilkening (2006); Fischer (2006); Fritz (2008); Wendler (2007).

15 Huster & Mogge-Grotjahn (2008).

16 Vgl. Fischer (2005, S. 95).

17 Petermann & Schmidt (2006).

3. Der besondere Beitrag der Psychomotorik: Die Entwicklung personaler, sozialer und körperlicher Ressourcen

3.1 Entwicklung personaler Ressourcen

Die Familie ist die erste und wichtigste Erfahrungsumwelt. Sie kann als ein System besonderer Art angesehen werden, in das alle Mitglieder die gleichen Voraussetzungen eines ganzen Menschen einbringen, d. h. der Einzelne ist unverwechselbares Ganzes (Individuum). Die Familie als Ganzes (System) hängt von der besonderen Qualität der Beziehung der beteiligten Mitglieder ab und unterliegt einer Veränderungsperspektive der einzelnen Mitglieder und des gesamtgesellschaftlichen Umfeldes. Körperliche Nähe vermittelt dem Kleinkind ein Gefühl von Sicherheit und Wohlbefinden. Die Mutter bietet intuitiv die körperliche Nähe an, um ein Gefühl von Geborgenheit und des Trostes zu vermitteln. Das Kind versteht dieses Angebot nonverbal über den Körperkontakt, erwirbt familiäre Beziehungsmuster und macht Rollenerfahrungen. In der Psychomotorik ist die Bedeutung von Körpererfahrungen schon immer ein bedeutsames Thema gewesen.

Hier erhält die Psychomotorik Unterstützung von Forschungsergebnissen der jüngeren Bindungstheorie¹⁸. Relevant ist heute vor allem die Frage der Bedeutung früher Bindungsqualität von Bezugspersonen und unterstützender sozialer Prozesse für die Entwicklung der Beziehungsfähigkeit und sozialer Verhaltensweisen des Menschen. Hauptergebnis ist dabei die Erkenntnis, dass ein sicheres Bindungsverhalten sich als ausgewogene Balance zwischen der „Nähe“ zur Bindungsperson und realisiertem Neugierverhalten gestaltet. Jüngere Ergebnisse weisen dem kindlichen Explorations- und Spielverhalten eine wesentliche Rolle in der Entwicklung emotionaler Stabilität zu¹⁹. Gerade in der Psychomotorik fördern wir diesen kindlichen Explorationsdrang durch Aktivitäten in motivierenden Umgebungen (Materialien, Geräte, Bewegungslandschaften). Vielleicht ist das ein Grund für deren Erfolg.

Die Psychomotorik formuliert den Aufbau eines positiven Selbstkonzepts als zentrales Anliegen ihrer pädagogischen Arbeit. Unter dem *Selbstkonzept* lassen sich alle Einstellungen und Überzeugungen zur eigenen Person fassen, die das Individuum aus den bisherigen Lebenserfahrungen gezogen hat²⁰. Das Konstrukt beschäftigt sich im Kern mit den Fragen: „Wer bin ich?“ bzw. „Wer bin ich im Vergleich zu anderen?“ (vgl. ebd., 52). Zimmer differenziert das Konstrukt des Selbstkonzepts in zwei Teilkomponenten, die als *Selbstbild* und *Selbstwertgefühl* bezeichnet werden. Das Selbstbild gilt dabei als kognitive Komponente

18 Ahnert (2004).

19 Krus (2004).

20 Vgl. Zimmer (2000).

und beinhaltet ein neutrales Wissen über die eigene Person (Ich bin sehr groß; ich kann gut zeichnen, singen kann ich nicht so gut). Das *Selbstwertgefühl* bzw. die *Selbstwertschätzung* stellt hingegen eine bewertende, affektive Komponente dar. Hier kommt zum Ausdruck wie zufrieden das Kind mit seinen Fähigkeiten ist.

In frühen Bildungs- und Förderprozessen haben wir es sehr oft mit Kindern zu tun, denen wir einen sozial-emotionalen Förderbedarf attestieren. Was bedeutet das? Als entscheidender Aspekt beim Aufbau des Selbstkonzepts repräsentiert die *Selbstwirksamkeit* das Gefühl der Gewissheit einer Person, Kontrolle über das eigene Leben zu haben und sich seiner Kompetenzen zur Bewältigung möglicher Probleme gewahr zu sein. Kontrollüberzeugungen bzw. Selbstwirksamkeiten entstehen, wenn Kinder sich selbst als „Urheber von Handlungen“ oder als „Verursacher von Handlungseffekten“ erleben. Durch sein Handeln kann das Kind sich ein Bild von seinen persönlichen Möglichkeiten machen, „ein erstes Konzept seiner Fähigkeiten konstruieren“²¹. Was bedeutet das für die (Förder-) Praxis? Wesentlich ist die Erkenntnis, dass Bewegungshandlungen ein ideales Erprobungsfeld für Handlungserfolg darstellen und somit über die Erfahrungen der Wirksamkeit des eigenen Verhaltens und Könnens im sozialen Kontext und im Vergleich mit Anderen die eigene Identität modelliert wird.

3.2 Entwicklung sozialer Ressourcen

Die familiäre Situation ist in allen industrialisierten EU-Ländern heute ähnlich: die meisten Kinder wachsen ohne Geschwister auf. Nach Angaben für die Bundesrepublik Deutschland etwa hat nur ein Drittel der Ehepaare und Alleinerziehenden, die mit Minderjährigen unter einem Dach leben, zwei Kinder. Und nur bei 11,2 % der Familien toben drei oder mehr Geschwister durch die Wohnung. Diese Umstrukturierung von der Mehr-Kind-Familie zur Ein-Kind-Familie bewirkt eine Veränderung der familiären Beziehungsmuster und Rollenerfahrungen. Einzelkinder genießen zwar die ungeteilte Aufmerksamkeit ihrer Eltern, müssen aber die sozialen Erfahrungen mit Geschwistern entbehren. Kinder brauchen aber andere Kinder und bedürfen *Freundschaftsbeziehungen*, um personale und soziale Ressourcen zu erwerben. Kinderfreundschaft variiert die frühen Bindungserfahrungen und damit die Fähigkeit, emotionale Beziehungen zu anderen aufzunehmen. Martin Buber sagt: „Der Mensch wird am Du zum Ich. Kinderfreundschaften, schärfen den Blick für Andersartigkeit; durch den Vergleich mit Anderen macht das Kind nicht nur Erfahrungen im Umgang mit anderen Kindern, es findet auch heraus, was es selbst will und wer es selbst ist. Somit sind Freundschaften bedeutsam für den Identitätsbildungsprozess.“

21 Zur Vertiefung der Materie sei auf die Überblicksdarstellungen von Zimmer (2000), S. 51 ff sowie Krus (2004), S. 41 ff verwiesen.

Allerdings entsteht hier auch ein Scheideweg durch den Vorbildcharakter der Lebensumwelt. Werden bei den sozialen Vergleichen einseitig die Leistungsmaximierung und das Überbietungsprinzip in den Vordergrund gestellt und höher bewertet, entsteht automatisch ein Bild von Unterscheidung und Segregation und nicht von Vielfalt und Integration. Nur ein Vorgehen von persönlicher und institutioneller Einbindung und Teilhabe befördert Erfahrungsmuster von sozialer Verantwortung für einander.

Aus der Bewegungsförderung bekannt ist die Aufgabe des Tauziehens. Als Beispiel soll es diese Ambiguität verdeutlichen: Es versteht sich in unserem Sinne weniger als kämpferischer Wettstreit denn als freudvolles Kräfteressen eines kindlichen miteinander Ringens und Raufens²². Mit Bewegung haben wir in der Psychomotorik ein attraktives, ein beliebtes und auch wirkungsvolles Mittel zur Anbahnung sozialer (nonverbaler) Kontakte und Ressourcen. Soziale Ressourcen haben eine Relevanz auch für Empowermentprozesse. Wir verstehen darunter etwa die Unterstützung durch Freunde, Verwandte und die Einbindung in ein soziales Netzwerk (z. B. in einen Sportverein). Grundvoraussetzungen für den Aufbau sozialer Beziehungen sind soziale Kompetenzen, wie *Kommunikationsfähigkeit*, *Sensibilität*, *Toleranz*, *Kontakt- und Kooperationsfähigkeit*. Diese vermittelt die Psychomotorik über das Themenfeld der Sozialerfahrungen²³. Es ist ein konstitutiver Bestandteil des psychomotorischen Konzepts, dass Förderung in Kleingruppen von drei bis acht Kindern stattfindet. In der Interaktion mit anderen Kindern und der Psychomotorikerin erlernt das Kind Grundqualifikationen für das Leben in der sozialen Gemeinschaft. Im gemeinschaftlichen Spiel erwirbt es ein Regelbewusstsein und beteiligt sich bei Gestaltungsprozessen. Es muss sich mit anderen Kindern und der Gruppenleiterin über Inhalt und Gestaltung der Förderstunde verständigen und lernt so Kompromisse zu schließen, Konflikte zu lösen, nachzugeben oder auch eigene Interessen durchzusetzen, ohne Andere dabei zu verletzen. Diese frühen Erfahrungen zeitigen maßgebliche Auswirkungen auf die Fähigkeit soziale Beziehungen bzw. soziale Netzwerke aufzubauen, auf die man in Problemsituationen zurückgreifen kann.

3.3 Entwicklung körperlicher Ressourcen

Regelmäßige körperliche Aktivität und sinnliche Körpererfahrungen führen zur Verbesserung der körperlichen Ressourcen (stabile körperliche Konstitution und ein positives Körpergefühl). Das Kind benötigt zur Ausdifferenzierung und Stärkung des gesamten Organismus regelmäßige körperliche Beanspruchung. Nur so kann das Kind sein ganzes Leistungspotential der inneren Organe, des Haltungs- und Bewegungsapparates

22 Vgl. Beudels (2008).

23 Fischer (2004).

und des Immunsystems vollständig entwickeln. Anderenfalls kann es zu Konditions- und Koordinationsschwächen und zu einer mangelnden Ausbildung der Muskulatur kommen²⁴. Auch derartige funktionale Aspekte sind bedeutsam für eine psychomotorische Persönlichkeitsförderung und sichern letztlich schulischen Erfolg. So sorgt eine gute, belastbare, körperliche Verfassung des Kindes dafür, dass es seinen Körper als unproblematisch und funktionstüchtig in den alltäglichen Anforderungen erfährt. Nur so ist es dem Kind möglich, ein positives Körpergefühl zu entwickeln, welches maßgeblich am Aufbau eines positiven Selbstkonzepts beteiligt ist. Leider ist die reale Situation heute vielerorts anders; Bewegungsmangel herrscht vor, dessen Folgen sind häufig: Motorische Unruhe, Aufmerksamkeitsstörungen, Haltungsschäden, gestörtes Essverhalten, vermehrte Unfälle aufgrund mangelnder Kraft und Koordinationsfähigkeit, Lernschwierigkeiten und Schulprobleme.

4. Fazit

Gerade die Beschäftigung mit dem Fähigkeits- und Selbstkonzept des Kindes im psychomotorischen Konzept der letzten Jahre kann einen Beitrag leisten zur Implementation von Ergebnissen der Forschungen um Salutogenese und Resilienz in das Bildungs- und Gesundheitssystem. Dabei erweisen sich bewegungsgebundene Angebote als besonders wirksam,

- wenn sie das Thema und das Interesse des Kindes treffen;
- wenn der Schwierigkeitsgrad in der Lernsituation allmählich gesteigert wird;
- wenn keine vorschnellen Hilfestellungen durch den Erwachsenen geleistet werden;
- wenn ein Lernfortschritt ohne negative Zuschreibungen ermöglicht wird;
- wenn ein Kind auch komplexe Aufgabenstellungen handlungsorientiert lösen darf;
- wenn adäquate, d.h. für das Kind zu bewältigende Aufgabenstellungen formuliert werden;
- wenn Spiele und Bewegungshandlungen zur Rollen- und Perspektivenübernahme motivieren;
- wenn Aufgabenstellungen zur aktiven Teilhabe an einem kooperativen Gestaltungsprozess bei der Lösung von attraktiven Bewegungsaufgaben anregen.

24 Vgl. Zimmer (2002).

Literaturverzeichnis

AHNERT, LIESELOTTE (Hrsg., 2004): Frühe Bindung. Entstehung und Entwicklung. München, Reinhardt.

ANTONOVSKY, AARON (1979): Health, Stress and Coping. Jossey-Bass, San Francisco.

ANTONOVSKY, AARON (1997): Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit. Dt. erw. Hrsg. Von A. Franke. DGVT, Tübingen.

BENZ, BENJAMIN (2008): Armutspolitik der Europäischen Union. In: Huster, Ernst-Ulrich; Boeckh, Jürgen & Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg., 2008): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 523-540.

BERTHOZ, ALAIN (2000): The brain's sense of movement. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

BEUDELS, WOLFGANG (2008): Gegen Gewalt ankämpfen: Ringen und Raufen als präventives Angebot im Kindergarten. In: Motorik 31, 1, S. 25-34.

FISCHER, KLAUS (2004): Einführung in die Psychomotorik. Ernst Reinhardt Verlag, München.

FISCHER, KLAUS (2005): Bewegung ist Leben – Leben ist Bewegung. Anmerkungen aus psychomotorischer Sicht. In: Voglsinger, Josef & Kuntz, Stephan (Hrsg.): Bewegung ist Leben – Leben ist Bewegung. Verlag Jugend und Volk, Wien, S. 86-100.

FISCHER, KLAUS (2006): Händigkeit als Basiskompetenz für den Schriftspracherwerb. In: Motorik 29, 3, 95-101, 158-160.

FISCHER, KLAUS & KNAB, ECKHART & BEHRENS, MELANIE (Hrsg., 2006): Bewegung in Bildung und Gesundheit. Kongressberichtsband. Hofmann, Schorndorf.

FRITZ, ANNEMARIE (2008): Mathematische Kompetenzen und Fördermöglichkeiten im Vorschulalter am Beispiel der Kalkulie – Ein Baukastensystem zur Förderung rechen-schwacher Kinder in der Primarstufe. In: Leyendecker, Christoph (Hrsg.): Gemeinsam Handeln statt Behandeln. Reinhardt, München, S. 232-239.

HAVERKAMP, FRITZ (2008): Gesundheit und soziale Lebenslage. In: Huster, Ernst-Ulrich; Boeckh, Jürgen & Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg., 2008): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 320-334.

HOLLMANN, WILDOR & STRÜDER, HEIKO K. & TAGARAKIS, CHRSTOS V.M. (2005): Gehirn und körperliche Aktivität. In: Sportwissenschaft, 35,1, S.3-14.

HUSTER, ERNST-ULRICH & BOECKH, JÜRGEN & MOGGE-GROTJAHN, HILDEGARD (Hrsg., 2008): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

KRIST, HORST (2006): Psychomotorische Entwicklung. In: Schneider, Wolfgang & Sodian, Beate (Hrsg.): Kognitive Entwicklung. Enzyklopädie der Psychologie. Hogrefe, Göttingen, S. 151-238.

KRUS, ASTRID (2004): Mut zur Entwicklung. Das Konzept der psychomotorischen Entwicklungstherapie. Hofmann, Schorndorf.

MICHAELIS, RICHARD (2003): Motorische Entwicklung. In: Keller, Heidi (Hrsg.): Handbuch der Kleinkindforschung. 3. Auflage. Huber, Bern, S. 815-859.

PETERMANN, FRANZ & SCHMIDT, HANS-MARTIN (2006): Ressourcen – ein Grundbegriff der Entwicklungspsychologie und Entwicklungspsychopathologie? In: Kindheit und Entwicklung, 15, 2, S. 118-127.

SPITZER, MANFRED (1996): Geist im Netz. Spektrum, Heidelberg.

STERN, ELSEBETH (2005): Wie viel Hirn braucht die Schule? Chancen und Grenzen einer neuropsychologischen Lernforschung. In: Zeitschrift für Heilpädagogik 56, 269-274.

STORCH, MAJA & CANTIENI, BENITA & HÜTHER, GERALD & TSCHACHER, WOLFGANG (2006): Embodiment. Die Wechselwirkung von Körper und Psyche verstehen und nutzen. Huber, Bern.

STRENGMANN-KUHN, WOLFGANG & HAUSER, RICHARD (2008): International vergleichende Armutsforschung. In: Huster, Ernst-Ulrich & Boeckh, Jürgen & Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg., 2008): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S.133-150.

THELEN, ESTHER (1995): Motor development. A new synthesis. American Psychologist, 50, S. 79-95.

THELEN, ESTHER (2000): Motor development as a foundation and future of developmental psychology. In: International Journal of Behavioral Development, 24, S.385-397.

THELEN, ESTHER & SMITH, LINDA B. (2006): Dynamic systems theories (pp. 258-312). In: Damon, William, Lerner, Richard M. (Eds.): Handbook of Child Psychology Sixth Edition, Volume 1. Theoretical Models of human Development. Wiley and Sons, Hoboken, S. 258-312.

UNGERER-RÖHRICH, ULRIKE & POO, VERENA & THIEME, INA (2007): Bildung und Bewegung. In: Brokmann-Nooren, Christiane & Gereke, Iris & Kiper, Hanna & Renneberg, Wilm (Hrsg.): Bildung und Lernen der Drei- bis Achtjährigen. Klinckschadt, Bad Heilbrunn, S. 282-292.

WENDLER, MICHAEL (2007): Schriftspracherwerb über Bewegung?! – Förderung der Graphomotorik. In: Praxis der Psychomotorik, 32, 4, S. 255-262.

WENDLER, MICHAEL (2008): Bewegung und Körperlichkeit als Risiko und Chance. In: Huster, Ernst-Ulrich & Boeckh, Jürgen & Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg., 2008):

Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S.438-454.

WILKENING, FRIEDRICH & HUBER, SUSANNE & CACCHIONE, TRIX (2006): Intuitive Physik im Kindesalter. In: Schneider, Wolfgang & Sodian, Beate (Hrsg.): Enzyklopädie der Psychologie. Serie V: Entwicklungspsychologie; Bd. 2, Kognitive Entwicklung (825-860). Hogrefe, Göttingen, S. 825-860.

ZIMMER, RENATE (2000): Handbuch der Psychomotorik. Herder, Freiburg.

ZIMMER, RENATE (2002): Handbuch der Bewegungserziehung. 12. Aufl., Herder, Freiburg.

ZIMMER, RENATE & HUNGER, INA (Hrsg., 2004): Wahrnehmen – Bewegen – Lernen. Kindheit in Bewegung. Hofmann, Schorndorf.

Early Childhood Education and Poverty

MICHEL VANDENBROECK

Early childhood education is often linked with combating poverty. In the UK for instance early childhood policy is explicitly linked with policies on poverty. But also in other EU countries, the links between poverty and early childhood education are made. It is clear that in these matters, educational and economic issues are closely linked together. In a first part, we will take a closer look at this entanglement. Second, we will look at issues of diversity as inherent to a policy that looks at early childhood care and education (ECCE) as a way to challenge poverty. In a third part we will focus on possible structural aspects of inequalities and discrimination.

Education and poverty are also economic issues

In education in general, and in early childhood education in particular, educational issues are increasingly entangled with economic issues. Discussions on educational issues need to take into account the wider context, including changes in the welfare states and their social, economic and political contexts¹. Early Childhood Care and Education (ECCE) has received growing attention in recent years and many countries are currently investing in the expansion of early years provisions, including the UK, The Netherlands and Germany as significant examples². These investments can be viewed as economic investments in the future of the welfare state. Indeed, the ageing population challenges welfare states insofar that they will need to invest in care for the (growing) oldest populations as well as for the youngest. One of the major European strategies to respond to the challenges of the ageing population is to invest in “employability” of its younger population. The Lisbon strategy puts forward clear objectives on employment rates to be reached by European nation states. In order to reach these objectives, the gender gap on the labour market needs to be reduced and therefore continuous investments in early childhood education

1 E.g. Vandenbroeck (2006a); Vandenbroeck (2006b).

2 OECD (2001); OECD (2006).

are increasingly perceived as necessary from an economic perspective³. Recent findings about the educational divide have reinforced this legitimization of investments in ECCE, as they gave an educational twist to the economic concerns about demographical changes. In different countries (including Belgium, Germany and Greece), the PISA studies have profoundly shocked the educational communities as well as policy makers, not only in case results were disappointing, but especially where they were showing a societal gap in educational achievements. In the case of the PISA results, but also in many other studies, including the Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) study, the educational divide seems to run along socio-economic and ethnic-cultural lines. In countries like Belgium, children from ethnic minorities and children from poor families (and these are often – but not always – overlapping categories) perform less well at school and this is a major threat to social cohesion. According to Leseman⁴, in all OECD countries some 10 % to 20 % of the children are children with presumably normal potential, but who show developmental delays or are at risk for educational failure due to socio-economic, cultural and/or socio-linguistic factors. Yet, research also shows that early childhood care and education can make a difference⁵. In short: early childhood education matters for the employability of the present workforce (meaning getting more women at work), as well as for the employability of future cohorts in late modern, post-industrial societies, where employability is closely linked with academic achievement. Boldly speaking, late modern, post-industrial societies cannot afford anymore not to invest in ECCE or to leave ECCE to the private market of individual arrangements between parents and provisions, because the societal (including economic) costs of doing so may soon become outrageous. Hence, in many countries important investments in the expansion of ECCE go hand in hand with investments in the quality, in curriculum development, and/or in the professionalisation of the workforce: in Germany much energy and money are invested in the development of curricula, some of them (e.g. in Berlin) focusing explicitly on diversity issues⁶; in France a new curriculum is constructed for the *Educateur Jeunes Enfants* that is expanded to a three years study (*Décret n° 2005-1375*) and in the UK investments are made for leadership courses as well as for an Integrated Qualification Framework.

We have argued that early childhood education matters for later academic achievement. However, the same studies also clearly show that not all early childhood education matters in the same way. Since the famous works of scholars including Bronfenbrenner and Vygotsky,

3 Cameron & Moss (2007) ; Peeters (2008).

4 Leseman (2002).

5 For an overview of the impressive literature on this issue, see Duncan & Brooks-Gunn (2000); Leseman (2002); OECD (2006).

6 Preissing (2004).

but also thanks to recent work of Barbara Rogoff and colleagues⁷ we know that cultural contexts plays a major role and that the learning contexts of ECCE may be less well adapted to children from ethnic minorities and/or to children with lower socioeconomic status (SES). The ongoing EPPE study in England shows that academic achievement runs along ethnic-cultural lines as well as SES-lines. However, according to Iram Siraj-Blatchford⁸, one of the researchers involved in this study, the variation according to ethnicity seems to be limited, when controlled on SES. Additionally, the EPPE study clearly shows that ECCE experiences may make a substantial difference, but only in those cases where the ECCE environment is of high quality. The study gives some indications on what is meant by high quality. The rating scale that has the most power in predicting early learning experiences and later school achievement is: respect for diversity⁹. Another significant aspect is that the levels of staff qualifications seem to matter. This is consistent with a recent US study, showing that staff qualifications significantly predict quality, also in home based care (family day care providers), whereas number of years experience does not¹⁰. In conclusion, ECCE may contribute to close the educational gap in our societies, which is an issue of major concern for economic as well as social justice reasons. Yet, it can only do so, with substantial investments in high staff qualifications and with a child centred curriculum that takes into account respect for diversity as a central quality criterion. Let us now further develop what this respect for diversity may mean.

Identity

Traditionally, it was generally accepted that children gradually construct their identity by enculturation, or in other words, through socialisation, meaning a unidirectional and gradual adaptation to the prevailing norms and values of their primary educators, i.e. the family and, later on, other educational environments. Issues of (cultural) identity are at the core of our concerns about quality in ECCE, since they deal with essential and existential questions such as: who am I? And is it OK to be who I am? A positive self-image is closely linked to wellbeing and it is well known that wellbeing and involvement are two essential process variables that mediate educational outcomes¹¹. Different scholars have documented that these essential and existential questions regarding identity, may be problematic for children from ethnic minorities and how important it is that ECCE providers take into

7 Barbara Rogoff and colleagues (2005).

8 Iram Siraj-Blatchford (2006).

9 Iram Siraj-Blatchford (2006).

10 Doherty, Forer, Lero, Goelman & LaGrange (2006).

11 Laevers (1997).

account family cultures in the curriculum¹². Since the turn of the century, the traditional views on identity construction and socialisation are challenged by the profound changes in our societies, linked with globalisation, individualisation and detraditionalisation.

In today's society, marked by globalisation and detraditionalisation, individuals (including children) do not belong to one clearly defined cultural group anymore. Individuals in the post-traditional society have multiple belongings and thus construct their autobiographies themselves¹³. This evolution is sometimes labelled as the dynamics of identity, multiple identities, hyphenated or hybrid identities¹⁴. Today individuals can adhere to many different and changing reference groups, including ethnic and language groups, professional groups, advocacy groups, gender, political, religious groups, gay or lesbian groups and many others. This may very well be one of the most important effects of globalisation on the individual's level: that adherence to one reference group (e.g. ethnic or gender) does not automatically entail a belonging to other „cultural“ groups (e.g. language, profession ...). Important decisions in life, such as choosing a specific job, marry or not, stay married or not, live with a person from the same or the opposite sex, have children or not, vote for this or that party at the elections, are far less dominated by the belonging to a specific cultural subgroup in society, but are now perceived as individual decisions, influenced by a personal and dynamic mix of multiple belongings. It is less the history and the tradition that moulds our decisions – at least in our perception – but rather the present and the personal future in this de-traditionalised society. Consequently this evolution profoundly affects family relationships, since households consist of individuals, making their individual choices and having thus to negotiate continually with other household members and to compromise for instance between their commitment to the family, their duties as parents or children or spouse, their professional ambitions, their personal emotional development, etc.¹⁵. Some contemporary authors, such as Ulrich Beck seem to welcome this evolution for the degree of individual freedom it brings, when the old Eriksonian concept of identity is replaced by the concept of “writing one's own autobiography”. From the point of view of diversity and equity, this seems however to be a too simple analysis, for the educational issue is to foster multiple belongings and hybrid or nomadic identity construction in an unequal society. There are indeed many documented examples of young children that are sincerely hurt in the development of their multiple belongings in cases where early years provisions do not take into account the families' cultures¹⁶. The events these authors describe, are a matter

12 for a concise overview see Vandenbroeck (2001a) or www.decet.org.

13 Beck (1994); Beck (1997); Beck & Beck (1995).

14 Vandenbroeck (2001a); Vandenbroeck (2007); Vandenbroeck & Bouverne-De Bie (2006).

15 Beck & Beck (1995).

16 Brougère, Guénif-Souilamas, & Rayna (2007); Preissing & Wagner (2003); Vandenbroeck (2001b).

of apparently insignificant micro-events, in which children receive an implicit message that it is not OK to be who they are, when their home language is perceived to be devaluated, their gender inappropriate, their skin colour not suited for playing “Peter Pan” or their physical abilities not adapted to play in the toddler group they would wish to belong to. But we may assume that the accumulation of these micro-events may significantly affect the children’s wellbeing (as well as their parents’) and in so doing, they may make the early childhood environment an inappropriate learning environment for them, as well as for the “majority” children.

Yet, ECCE offers unique possibilities to foster multiple identities. For many children it represents their first transition to society. It presents them with a mirror on how society looks at them and thus how they may be looking at themselves, since it is only in a context of sameness and difference that identity can be constructed. Indeed, what it is to “be” a boy and how one may perform ones’ “boyness” can only be explored in an environment where both boys and girls are present and where this difference can be enacted (at least symbolically) in multiple ways. Similarly, having Portuguese as a home language can only receive social meanings in a multilingual context and being “white” has no meaning without the presence of “blacks”. However, many children today still are overwhelmingly confronted with constructions of the “average” child, being the “good” child, and they have difficulties to connect with this ideal self. This may be the case when their origins are ignored (i.e. when the environment, language, the food, the rituals, etc. do not reflect any of the familiarities of home). But this may also be the case when they are reduced to their origin (i.e. associated with typical and often stereotypical images of their ancestors’ culture of origin, with their “disability” or their gender). The issue therefore is not that ECCE should be a “home away from home”, as similar to the home as possible, yet it needs to take the home cultures into account. Consequently pedagogies of diversity can not be derived from presumed knowledge of what constitutes “Muslim culture” or “African values” or “autism”, since essentialist views would imprison children in a construction of their past or in a diagnosis, without taking into account their choices and dreams for the present, let alone for the future. Therefore pedagogies of diversity will need to be constructed in a continuous negotiation with the parents, in order to build bridges between the institutional cultures and the parental cultures and beliefs. Only then can ECCE enable children to avoid the dichotomous approach that would force them to choose between either the dominant or the home culture and on the contrary foster the construction of multiple and nomadic belongings. The European DECET network (Diversity in Early Childhood Education and Training) has developed interesting expertise on how such pedagogies can be shaped in day to day practice as well as in the professionalisation of staff. Interestingly, their approach is not focused on ethnic minority children, but on all children. This seems to be more and more crucial. Indeed, we have unfortunately been able to witness what may occur, when

identity is reduced to one belonging (e.g. a language group, a religion or a country), that dominates the “who am I” question, while nationalism or other forms of fundamentalism seem to threaten social cohesion and peace in Europe as well as beyond.

Interdependency

Obviously ECCE as an educational environment cannot suffice with fostering multiple identities in order to enable children to grow up as happy individuals with a sound image of themselves. Educational goals regarding respect for diversity and social inclusion reach far beyond individuality and autonomy, wellbeing and involvement, but also comprise issues of connectedness, solidarity or interdependency. The question is not only: am I OK? But involves also: are you OK? A concern about early socialisation cannot ignore issues of emergence of prejudices and exclusion within the centres. From a very early age on, children begin to notice differences, such as gender, family compositions, ability, skin colour, language, dress codes, food habits, abilities, etc. Very often these observations challenge their image of the self as well as of the other and they raise implicit or explicit questions about diversity. The attitude and the response of the educator contribute to their vision of the world on these issues, what the German pedagogues have labelled as “Bildung”. One can observe that when adults fail to deal with these emerging questions, children may take over societal racist representations¹⁷. They begin to associate the observed differences with value laden dominant discourses on what is the “good” child and what is not¹⁸. The old Adornian hypothesis that early contact with diversity would prevent stereotypical thinking, prejudices and exclusion to emerge, is unfortunately false. One of the most difficult challenges for early childhood teachers is that education does not take place outside of the world and there is no reason to assume that prevailing inequities or prejudices would be left at the coat hooks in the corridor. When a Turkish language child is regularly taken apart by the teachers’ assistant to enhance his knowledge of the dominant language and, conversely, his fluency in Turkish is not used as an asset in the group, this may constitute an example of how the socially constructed hierarchy of languages is reproduced in the classroom. There are of course many examples and observations of unspoken, implicit messages that convey societal inequalities in cultural or social capital of the children and their families, micro-events that may influence the peer relations among children. As Meertens¹⁹ points out, an essential condition is that the adult takes a stand against racism and discrimination and explicitly promotes norms and values that foster equality. Another condition is that

17 Connolly (2000).

18 For an overview see Vandenbroeck (2001), but also www.decet.org.

19 Meertens (1997).

pedagogies of diversity are developed, making diverse forms of diversity (racial, ethnic, gender, ability, age, ...) visible through decorations, respectful representations of the families and the local communities within the infrastructure as well as the activities (reading, music, arts and drama, etc.). Pedagogies of diversity do not suffice with the explicit visibility of diversity, which is not an objective in itself. Rather, this visibility may serve as a trigger for questions, remarks and observations of children and the interactions and discussions that follow upon these. It is these interactions that shape pedagogies of diversity, rather than the images on the wall or the black doll in the play corner. Again, the contextualised elaboration of such pedagogies cannot take place without involving the families as well as the local communities.

Poverty and accessibility

All too often, literature on tolerance education or anti-bias education stops here, ignoring structural inequities and power relations, including issues of affordability and accessibility that affect these issues. Accessibility of ECCE services is a growing topic of interest. It is well documented that children from lower-income families receive lower-quality care than those from middle-income and higher-income families in the US²⁰ as well as in Europe²¹. Some researchers²² focus on characteristics of the families to explain this and suggest that poor parents attach less importance to quality criteria which explains why their children receive low-quality care more often. Recently, several authors have criticized the construct of rational choice since it does not take sufficient account of environmental constraints, such as availability and affordability²³. Perceived differences in preferences in fact reflect restricted child care options or affordability for some groups. These scholars argue that inequalities in the use of quality care cannot be restricted to differences in parental attitudes, linked with demographic variables. On the contrary, environmental constraints, including costs, supply and quality should also be taken into account, as well as mothers' working conditions²⁴.

A first aspect of the analysis of structural exclusion regards affordability and consequently funding policies. In countries that are labelled in political analysis as liberal regimes, such as the US, the UK, Canada or Australia,²⁵ states hardly interfere with market operations and funding, when available, is more often directed to the users, while in democratic welfare

20 Phillips & Adams (2001); Pungello & Kurtz-Costes (1999).

21 Vandenbroeck, De Visscher, Van Nuffel & Ferla, in press; Wall & Jose (2004).

22 E.g. Peyton, Jacobs, O'Brien, & Roy (2001); Vanpée, Sannen & Hedeboew (2000).

23 Henly & Lyons (2000); Himmelweit & Sigala (2004); Shlay, Tran, Weinraub & Harmon (2005); Weinraub, Shlay, Harmon & Tran (2005).

24 For an overview of this discussion, see Vandenbroeck et al., in press.

25 Avdeyeva (2006); Esping-Andersen (2001).

regimes, funding is directed more often to the providers. Funding parents through voucher systems is less effective in combating inequality than funding provisions. First, vouchers do not necessarily influence the quality of the services the parents have access to, whereas funding providers may have that effect²⁶. Second, vouchers or individual measures for underprivileged parents do not guarantee equal access for families living in very precarious situations since the bureaucracy that is involved in the system may exclude the most marginalised families and significant local interpretations in the implementation of the policies may occur, as was documented in the case of Flanders²⁷ and The Netherlands²⁸. Thirdly, voucher systems place early childhood education on the market, and legitimate this choice with a concept of free choice that may be troubled. This may influence the educational approach and the curricula of provisions that curry parents' favour towards further individualisation²⁹.

Yet, political systems that fund provisions do not necessarily fulfil all criteria that are necessary for equal access to quality early childhood care and education and may – in some cases – even reinforce existing inequalities. Studies in the three major cities in Flanders (Brussels, Antwerp and Ghent), have shown for instance that quality infant care is unequally distributed and that poor families have less quality provisions in their neighbourhood than parents who are better off³⁰, as figure 1 shows, mapping the 19 different municipalities of Brussels, according to the parents' average income and the coverage of funded provisions for child care.

The study we conducted in Brussels also showed that centre directors tend to give priority to parents at work and to those who subscribe first. A survey among a sample of 100 parents, representative for the diversity of the Brussels' population, on their search for child care revealed how this access criterion significantly excludes specific groups of parents. The parents in our sample began to look for a place in child care five to six months prior to the birth of the child (i.e. nine to 12 months prior to the end of parental leave). Our findings indicate that ethnic minority parents (Mean = 5.6 month after birth) started their search significantly later than Belgian parents (Mean = 5.9 months before birth); that single-parent families (Mean = 0.50 months after birth) started their search significantly later than two-parent families (Mean = 4.65 months before birth); and that low-educated families (Mean = 0.94 months after birth) also started their search later than high-educated parents (Mean = 5.51 months before birth). High-educated parents started their search significantly earlier than low-educated parents, regardless of their ethnicity. Half of the parents subscribed to

26 Weinraub et al. (2005).

27 Roelandt (2006).

28 Schreuder (2005).

29 Lee (2006).

30 Rotthier (2007); Vandenbroeck et al., in press.

two or more waiting lists to enhance their chances of access, but foreign language families subscribed less often to multiple waiting lists than families using the dominant languages³¹ (for a full account of the study, see Vandebroek et al., in press).

Figure 1: Coverage of Funded Child Care Providers and Family Income per Brussels' Municipality



The effect of the unequal distribution of funded care in combination with the access policies of the management is a structural discrimination of lower educated parents, ethnic minority parents and single-parent families, who tend to start their search later and who wish access for other reasons than reconciliation of work and family life (e.g. to follow training, to apply for a job or to socialise their young children in an educational environment of the dominant language). A study by Wall and José³² shows that this is particularly salient for immigrants in low paid jobs in different European countries, such as Finland, France, Italy and Portugal.

Daily issues of inclusion and exclusion

Social inclusion is not only a matter of affordability and accessibility, but also a matter of subtle power relations, that can hardly be reduced to the dichotomous opposition between dominator and dominated. Democratic participation is an important criterion of citizenship: it is a means by which children and adults can participate with others in

31 For a full account of the study, see Vandebroek et al., in press.

32 Wall and José (2004).

shaping decisions affecting themselves, groups of which they are member and the wider society³³. This implies that neither children nor parents can be constructed as clients of ECCE or that quality can be assessed by consumer satisfaction procedures. It implies on the contrary a continual co-construction and reconstruction of the daily practice in an endless negotiation procedure with all that are involved (children, families, local communities and policy makers). According to Moss³⁴ this includes respect for diversity; the recognition of multiple perspectives and diverse paradigms; welcoming curiosity, uncertainty and subjectivity; and critical thinking. According to our experiences, one of the main challenges in this domain is to redefine what “expertise” in ECCE may look like, in order to avoid the subtle inequities and exclusion mechanisms between “expert knowledge” of the staff and “lay knowledge” of the parents. Adopting multiple perspectives may help to overcome these inequities, without necessarily having to dismiss expert knowledge. Taking into account these subtleties of the daily encounters in ECCE asks for new professionalisms that do not only focus on technical knowledge of the development and developmentally appropriate practices, but rather support staff in uncovering the meaning parents and the local community’s make of ECCE. Policies that frame ECCE professionals both within educational and social work (e.g. the “Educatteur Jeunes Enfants” in France) are interesting examples of this new emerging professionalism.

References

AVDEYEVA, O. (2006): In support of mothers’ employment: limits to policy convergence in the EU? *International Journal of Social Welfare*, 15(1), 37-49.

BECK, U. (1994): The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization. In: Beck, U. & Giddens, A. & Lasch, S. (Eds.), *Reflexive modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order* (pp. 1-55). Cambridge: Polity Press.

BECK, U. (1997): Democratisation of the family. *Childhood*, 4(2), 151-168.

BECK, U. & BECK, E. (1995): *The normal chaos of love*. Cambridge: Polity Press.

BENNETT, J. (2005): Curriculum issues in national policy making. *European Early Childhood Education Research Journal*, 13(2), 5-24.

BROUGÈRE, G. & GUÉNIF-SOUILAMAS, N. & RAYNA, S. (2007): De l’usage de l’altérité pour comprendre le préscolaire. In : Brougère, G. & Vandembroeck, M. (Eds.), *Nouveaux paradigmes pour repenser l’éducation des jeunes enfants* (pp. 263-284). Bruxelles: Peter Lang.

33 Moss (2007).

34 Moss (2007).

CAMERON, C. & MOSS, P. (2007): Care work in Europe. Current understandings and future directions. London, New York: Routledge.

CONNOLLY, P. (2000): Racism and young girls' peer-group relations: the experience of South Asian girls. *Sociology*, 34(3), 499-519.

CONNOLLY, P. (2006b): Summary statistics, educational achievement gaps and the ecological fallacy. *Oxford Review of Education*, 32(2), 235-252.

DOHERTY, G. & FORER, B. & LERO, D. S. & GOELMAN, H. & LAGRANGE, A. (2006): Predictors of quality in family child care. *Early Childhood Research Quarterly*, 21, 296-312.

DUNCAN, G. & BROOKS-GUNN, J. (2000): Family poverty, welfare reform, and child development. *Child Development*, 71(1), 188-196.

ESPING-ANDERSEN, G. (2001): Quel État-Providence pour le XXI^e siècle? Convergences et divergences des pays européens. *Esprit*, 2, 122-150.

FOUCAULT, M. (1990): Politics, philosophy, culture. Interviews and other writings 1977-1984 (Vol. Routledge): London.

HENDRICK, H. (1997): Constructions and reconstructions of British childhood: an interpretative survey, 1800 to present. In: James, A. & Prout, A. (Eds.), *Constructing and reconstructing childhood* (pp. 34-62). London: Falmer Press.

HENLY, J. & LYONS, S. (2000): The negotiation of child care and employment demands among low-income parents. *Journal of Social Issues*, 56(4), 683-706.

HIMMELWEIT, S. & SIGALA, M. (2004): Choice and the relation between identities and behaviour for mothers with pre-school children: some implications for policy from a UK study. *Journal of Social Policy*, 33(3), 455-478.

JAMES, A. & JENKS, C. & PROUT, A. (1998): *Theorizing Childhood*. Cambridge: Polity Press.

LAEVERS, F. (1997): Assessing the quality of childcare provision: "Involvement" as criterion. *Researching Early Childhood*, 3, 151-165.

LEE, I. F. (2006): Illusions of Social Democracy: Early Childhood Educational Voucher Policies in Taiwan In: Bloch, M. & Kennedy, D. & Lightfoot, T. & Weyenberg, D. (Eds.), *The Child in the World/The World in the Child. Education and the Configuration of a Universal, Modern, and Globalized Childhood*. New York: Palgrave Macmillan.

LESEMAN, P. (2002): Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds. Paris: O.E.C.D.

MAYALL, B. (2002): *Towards a Sociology for Childhood. Thinking from children's lives*. Buckingham: Open University Press.

MEERTENS, R. (1997): Verminderen van vooroordelen en discriminatie. Een overzicht van de sociaal-pedagogische literatuur. In: De Witte, H. (Ed.), *Bestrijding van racisme en rechts-extremisme*. Leuven: Acco.

MOSS, P. (2007): Bringing politics into the nursery: early childhood education as a democratic practice. *European Early Childhood Education Research Journal*, 15(1), 5-20.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001): *Starting Strong*. Early childhood education and care. Education and skills. Paris: O.E.C.D.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2006): *Starting Strong II*. Early Childhood Education and Care. Paris.

PEETERS, J. (2008): Een internationaal perspectief op professionaliteit in de kinderopvang in Vlaanderen. Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van Doctor in de Pedagogische Wetenschappen. Gent: Vakgroep Sociale Agogiek, UGent.

PEYTON, V. & JACOBS, A. & O'BRIEN, M. & ROY, C. (2001): Reasons for choosing child care: associations with family factors, quality, and satisfaction. *Early Childhood Research Quarterly*, 16, 191-208.

PHILLIPS, D. & ADAMS, G. (2001): Child care and our youngest children. *Future of Children*, 11(1), 35-51.

PREISSING, C. (2004): *Berliner Bildungsprogramm für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen bis zu ihrem Schuleintritt*. Berlin: Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport.

PREISSING, C. & WAGNER, P. (2003): *Kleine Kinder, keine Vorurteile? Interkulturelle und vorurteilsbewusste Erziehung in Kindertageseinrichtungen*. Freiburg: Verlag Herder.

PUNGELLO, E. & KURTZ-COSTES, B. (1999): Why and how working women choose child care: a review with a focus on infancy. *Developmental Review*, 19, 31-96.

RINALDI, C. (2005): *In Dialogue with Reggio Emilia: Listening, Researching and Learning*. London: Routledge.

ROELANDT, A. (2006): *De toegankelijkheid van initiatieven voor buitenschoolse kinderopvang*. Onuitgegeven scriptie. Gent: Vakgroep Sociale Agogiek. UGent.

ROGOFF, B. & MOORE, L. & NAJAFI, B. & DEXTER, A. & CORREA-CHÀVEZ, M. & SOLIS, J. (2005): Children's development of cultural repertoires through participation in everyday routines and practices. In: Grusec, J. & Hastings, P. (Eds.), *Handbook of socialization*. New York: Guilford.

ROTHIER, P. (2007): *Omgevingsanalyse kinderopvang in Antwerpen*. Antwerpen: Stad Antwerpen.

SCHREUDER, L. (2005): Kinderopvang in Nederland: van welzijn tot markt. In M. Vandenbroeck (Ed.), *Pedagogisch management in de kinderopvang* (pp. 63-73). Amsterdam: SWP.

SHLAY, A. & TRAN, H. & WEINRAUB, M. & HARMON, M. (2005): Teasing apart the child care conundrum: A factorial analysis of perceptions of child care quality,

fair market price and willingness to pay by low-income, African-American parents. *Early Childhood Research Quarterly*, 20, 393-416.

SINGER, E. & DE HAAN, D. (2007): *The social lives of young children. Play, conflict and moral learning in day-care groups*. Amsterdam: SWP.

SIRAJ-BLATCHFORD, I. (2006): *The impact of early childhood settings and families on children's development*. Paper presented at the Promoting diversity through education, Bratislava, 26-28 October 2006.

SNOECK, A. (2007): *Ideeen over ouderschap in een veranderende context: een exploratief onderzoek bij anderstalige nieuwkomers*. Onuitgegeven scriptie. Gent: Vakgroep Sociale Agogiek. UGent.

SUPER, C. & HARKNESS, S. (1996): *Parents' cultural belief systems: their origins, expressions and consequences*. New York: Guilford.

VANDENBROECK, M. (2001a): *The view of the Yeti*. The Hague: Bernard Van Leer Foundation.

VANDENBROECK, M. (2001b): *The View of the Yeti: Bringing up Children in the Spirit of Self-Awareness and Kindredship*. The Hague: Bernard Van Leer Foundation.

VANDENBROECK, M. (2006a): *Globalisation and privatisation: the impact on childcare policy and practice*. (Vol. 38). The Hague: Bernard Van Leer Foundation.

VANDENBROECK, M. (2006b): *The persistent gap between education and care: a "history of the present" research on Belgian child care provision and policy*. *Paedagogica Historica. International Journal of the History of Education*, 42(3), 363-383.

VANDENBROECK, M. (2007): *Beyond anti-bias education: changing conceptions of diversity and equity in European early childhood education*. *European Early Childhood Education Research Journal*, 15(1), 21-35.

VANDENBROECK, M. & BOUVERNE-DE BIE, M. (2006): *Children's agency and educational norms. A tensed negotiation*. *Childhood*, 13(1), 127-143.

VANDENBROECK, M. & DE VISSCHER, S. & VAN NUFFEL, K. & FERLA, J. (IN PRESS): *Mothers' search for infant care: the dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state*. *Early Childhood Research Quarterly*, doi: 10.1016/j.ecresq.2007.1009.1002.

VANPÉE, K. & SANNEN, L. & HEDEBOUW, G. (2000): *Kinderopvang in Vlaanderen. Gebruik, keuze van de opvangvorm en evaluatie door de ouders*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven–HIVA.

WALL, K. & JOSE, J. S. (2004): *MANAGING WORK AND CARE: a difficult challenge for immigrant families*. *Social Policy and Administration*, 38(6), 591-621.

WEINRAUB, M. & SHLAY, A. & HARMON, M. & TRAN, H. (2005): *Subsidizing child care: how child care subsidies affect the child care used by low-income African-American families*. *Early Childhood Research Quarterly*, 20, 373-392.

Armutsprävention durch Bildungs- und Freizeitangebote.

Das Mo.Ki Netzwerk zur Verbesserung der Entwicklungschancen von Kindern

VANESSA SCHLEVOGT

Das Thema „Frühe Förderung von Kindern“ wird inzwischen breit diskutiert und verstärkt auch unter dem Stichwort Bildungsinvestition verhandelt. So betont die Bertelsmann Stiftung in einer aktuellen Studie den volkswirtschaftlichen Nutzen von Investitionen in die frühkindliche Bildung.¹ Die Förderung von Kindern hat jedoch nach wie vor zentral mit sozialer Gerechtigkeit zu tun: Nach der UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind ein Recht auf Bildung schon vor dem Schuleintritt. Bildung fördert Chancengleichheit, denn durch eine frühe Förderung können herkunftsbedingte soziale Unterschiede am besten ausgeglichen werden. Es macht also großen Sinn dafür zu sorgen, dass alle Kinder bereits in ihren ersten Lebensjahren eine gute Förderung erfahren.

14 % aller Kinder in Deutschland gelten offiziell als arm. Seit Einführung des Arbeitslosengelds II (ALG II) hat sich die Zahl der auf Sozialhilfe oder Sozialgeld angewiesenen Kinder auf mehr als 2,5 Millionen verdoppelt. Jedes sechste Kind unter sieben Jahren ist inzwischen auf Sozialhilfe angewiesen. Geschätzt wird, dass 5,9 Millionen Kinder in Haushalten mit einem Jahreseinkommen der Eltern von bis zu 15.300 Euro leben, das sind ein Drittel aller kindergeldberechtigten Kinder.²

Immer mehr Kinder müssen auf Taschengeld, Freizeit- und Sportangebote verzichten. Armut hat erhebliche Auswirkungen auf das Leben von Kindern: Immer häufiger bleiben sie in isolierten Wohnvierteln unter sich, ohne gute Schulen, Ausbildungsmöglichkeiten und ausreichende soziale Unterstützung. Oft bewegen sie sich zu wenig, ernähren sich mangelhaft und sind bei schlechter Gesundheit. Zudem sind gerade die vielfach fehlenden Bildungschancen ein Problem, das „Armutskarrieren“ für die Zukunft vorprogrammiert.

Frühe Förderung bedeutet daher, allen Kindern den bestmöglichen Zugang zu Bildung, Freizeit und gesunder Ernährung zu ermöglichen. Während Kinder in besser gestellten Milieus teilweise schon im Kindergartenalter vom Ballett zum Klavierunterricht hetzen,

1 Vgl. den Fachkongress der Bertelsmann Stiftung „Kinder früher fördern–Wirksamere Bildungsinvestitionen“, der am 13. März 2008 in Leipzig stattfand: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-8084CF53/bst/hs.xsl/nachrichten_85737.htm.

2 Kinderreport Deutschland 2007, Velber-Verlag, vgl. auch <http://www.kinder-armut.de>.

ist es für viele Eltern inzwischen nicht mehr möglich, die Mitgliedschaft im Fußballverein oder einen Kinobesuch zu finanzieren. Insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten Familien spielt daher das Bildungs- und Freizeitangebot in öffentlichen Institutionen eine zentrale Rolle für ihre Entwicklung, da sie hier im besten Fall Zugang zu Fördermaßnahmen bekommen, der ihnen ansonsten verschlossen ist.

Das Beispiel Mo.Ki – Kinder und Familien fördern

Am Beispiel der nordrheinwestfälischen Kommune Monheim am Rhein soll im Folgenden gezeigt werden, wie Freizeit- und Bildungsangebote der Armutsprävention dienen. „Mo.Ki – Monheim für Kinder“ beschreibt den Leitgedanken der Monheimer Jugendhilfeplanung, der einen systematischen Umbau der Kinder- und Jugendhilfe vor Ort – weg von der Reaktion auf Defizite hin zur Prävention als aktive Steuerung und Gestaltung – zum Ergebnis hat. Er stellt das Kind und seine Entwicklung in den Mittelpunkt aller Bemühungen. Mo.Ki strebt eine Präventionskette von der Geburt bis zur Berufsausbildung an: Angepasst an erschwerte gesellschaftliche Bedingungen werden Familien über institutionelle Übergänge hinweg begleitet, um Eltern zu unterstützen und Kinder möglichst früh zu stärken. Um nachhaltige Erfolge in der pädagogischen Arbeit zu erzielen, werden die Fachkräfte trägerübergreifend qualifiziert und es wird ein Netzwerk mit zahlreichen Kooperationspartnern aufgebaut. Mo.Ki soll möglichst vielen Kindern eine erfolgreiche Entwicklungs- und Bildungskarriere eröffnen und den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg abmildern. Mo.Ki soll Kindeswohlgefährdungen verhindern und insbesondere sozial benachteiligten Kindern eine bessere Chance auf Bildung, Erziehung und Förderung und somit auf ein selbst bestimmtes Leben eröffnen.³

Das Mo.Ki Netzwerk startete im Jahre 2002 als Kooperationsprojekt mit dem Ziel, Angebote zur Vermeidung von Armutsfolgen ab der frühen Kindheit zu entwickeln. Die Aktivitäten der Arbeiterwohlfahrt zu ihrem Themenschwerpunkt „Kinderarmut“ trafen sich mit der Leitbilddebatte in der Stadt Monheim über eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung. Das Berliner Viertel, in dem rund 25 % der Monheimer Gesamtbevölkerung leben, wurde bereits seit 1995 als „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ gefördert. In diesem strukturschwachen Quartier leben viele arbeitslose oder einkommensarme Menschen und beziehen überdurchschnittlich viele Familien Hartz IV. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen im Stadtteil liegt weit über dem Bundes- und Landesdurchschnitt.

3 <http://www.monheim.de/moki/index.html>.

Prävention im Sozialraum

Im Mittelpunkt der städtischen Initiative steht das Familienzentrum der fünf Kindertagesstätten im Berliner Viertel. Seit August 2007 gibt es in Nordrhein-Westfalen rund 1000 Familienzentren, von denen ein Viertel bereits mit dem Gütesiegel „Familienzentrum NRW“ zertifiziert wurde.⁴ Tageseinrichtungen für Kinder sollen Knotenpunkte in einem Netzwerk werden, das Familien umfassend berät und unterstützt. Um dies zu gewährleisten, kooperieren Familienzentren unter anderem mit Familienberatungsstellen, Familienbildungsstätten, Sportvereinen und Musikschulen. Frühe Beratung, Information und Hilfe soll Eltern über die Alltagsnähe der Kindertageseinrichtung leichter zugänglich gemacht werden. Kindertageseinrichtungen sind ein vertrauter Ort, wohnortnah und bieten Familien einen direkten Zugang. Stärken und Schwächen der Kinder können hier frühzeitig erkannt und Eltern rechtzeitig und unkompliziert Hilfen angeboten werden. Absprachen und Bündnisse sowie Kooperationen für gemeinsame Maßnahmen zum Wohle einzelner Familien können über die Kindertageseinrichtung gemeinsam gestaltet werden. Fragen der Bildung und Erziehung, des Umgangs der Familie mit Medien, Ernährung und Bewegung und viele andere Themenbereiche werden weitreichender bearbeitet, Alltagskonflikte frühzeitig erkannt und gelöst.

Das kommunale Präventionskonzept in Monheim folgt mit seiner Verankerung in einem Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf einem sozialraumorientierten Ansatz, der in den Einrichtungen zur Bildung und Betreuung von Kindern umgesetzt wird. Mithilfe von zahlreichen Kooperationen, von Weiterqualifizierung und neuen pädagogischen Methoden lernen die Fachkräfte die spezifischen Problemlagen im Stadtteil besser verstehen und können so passgenauere Lösungen und Angebote entwickeln. Das vernetzte Arbeiten der Kindertagesstätten wird durch das Jugendamt fachlich unterstützt und von den Fachkräften als großer Qualitätsgewinn innerhalb der pädagogischen Einrichtungen begriffen.

Im Rahmen von Mo.Ki werden Freizeit- und Bildungsangebote für Kinder sowie Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Eltern und Familien und für die pädagogischen Fachkräfte durchgeführt. Das Familienzentrum soll Kindern mehr Bildungs- und Entwicklungschancen ermöglichen, Eltern ein breites Spektrum an Informationen und Hilfen bieten, Familien bei der Teilhabe am kulturellen Leben unterstützen und die Qualifizierung der Fachkräfte vorantreiben.⁵ Mo.Ki verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, der alle im kindlichen Bildungs- und Entwicklungsprozess involvierten Akteure einbezieht: Bei der Gestaltung eines Förderprogramms für Kinder werden immer auch

4 Siehe: <http://www.familienzentrum.nrw.de>.

5 Vgl. ausführlicher Schlevogt, Vanessa (2007): Mo.Ki – Monheim für Kinder. Das Familienzentrum der fünf Kindertagesstätten im Berliner Viertel, Monheim.

Unterstützungsangebote für die Eltern und gemeinsame Familienaktivitäten entwickelt sowie Qualifizierungsmöglichkeiten für die Fachkräfte angeboten. Dahinter verbirgt sich die Idee, dass Erfolge in der pädagogischen Arbeit nur erzielt werden können, wenn alle Beteiligten mit ins Boot genommen werden. Das vernetzte Denken und Handeln führt zu einer stärkeren Kooperation mit anderen Institutionen im Sozialraum. Ausgehend von den Kindertagesstätten als Knotenpunkte der pädagogischen Arbeit ist Mo.Ki inzwischen ein Familienzentrum mit vielen Orten geworden, an denen Kinder und Eltern mit ihren Anliegen ernst genommen werden.

Zur wohnortnahen Berücksichtigung der Bedürfnisse der Menschen im Stadtteil ist die Schaffung von Räumen zum Treffen und Austauschen wichtig. Konzeptioneller Bestandteil von Mo.Ki ist nicht nur die selbstverständliche Einbeziehung von Familien mit Migrationshintergrund, sondern auch deren Aktivierung für das Gemeinwesen. So wurde von der LEG Wohnungsgesellschaft im Berliner Viertel eine Wohnung zur Verfügung gestellt, die als Elterntreffpunkt und Beratungsraum für sämtliche Beratungsstellen der Stadt dient. Zweimal wöchentlich findet dort ein interkultureller Fraueninfotreff statt. Einmal im Monat berichten Vertreterinnen von Institutionen über ihre Arbeit.

Um die Präventionskette möglichst früh zu beginnen, werden mit Unterstützung einer Familienhebamme und einer Kinderkrankenschwester verstärkt die unter dreijährigen Kinder und deren Eltern einbezogen. So findet parallel zur Hebammensprechstunde im Interkulturellen Fraueninfotreff auch ein Babymassagekurs statt, der von einer erfahrenen Kinderkrankenschwester geleitet wird. Mo.Ki organisiert Mutter-Kind-Gruppen für Deutsche und Migrantinnen in Kindertagesstätten und anderen Orten, darüber hinaus gibt es zweisprachige Mutter-Kind-Sprachförderangebote für Kinder und ihre Eltern bis zum Eintritt in die Kindertagesstätte. Das Angebot soll den Kindern den Übergang in die Kita erleichtern und das Erlernen der zweiten Sprache Deutsch ermöglichen.

Bildungs- und Freizeitangebote in der Kindertagesstätte

Mo.Ki möchte Kinder in ihrer gesamten Lebenssituation stärken und fördern. Freizeit- und Bildungsangebote gehen dabei Hand in Hand. Dazu gehören Projekte zur Gesundheits- und Sprachförderung sowie gemeinsame Aktivitäten mit der ganzen Familie. Alle Maßnahmen beziehen die Eltern mit ein, entweder durch aktive Beteiligung oder parallele Informationsveranstaltungen. Die Gesundheitsförderung umfasst unter anderem Vorsorge, Bewegungs- und Entspannungsangebote und Unterstützung bei der gesunden Ernährung.

Ein schönes Beispiel, wie Sportangebote in öffentliche Vorschuleinrichtungen integriert werden können und damit bereits kleine Kinder begeistert werden können, ist die Beteiligung der Kindertagesstätten am kommunalen Volkslauf: Mit Unterstützung des organisierenden

Sportvereins 2003 nimmt Mo.Ki am traditionellen Monheimer Gänseliesellauf teil, für den wöchentlich mit interessierten Kindern trainiert wird; 2007 beteiligten sich 99 Kindergartenkinder. Gestärkt werden hier nicht nur Kondition und Spaß an der Bewegung, sondern auch der Teamgeist.



140 Mädchen und Jungen aus dem Familienzentrum der fünf Kindertagesstätten beteiligten sich an der Aktion der Deutschen Turnerjugend „Fit wie ein Turnschuh“ und wurden dafür mit Urkunden belohnt. Auf dem Programm standen unter anderem Übungen mit Bällen, Reifen und Ringen, die den sportlichen Ehrgeiz der Kinder anspornten und viel Spaß machten.



Auch mit Trampolinen wird der „Gesundheit auf die Sprünge geholfen“:

Im Rahmen der Monheimer Tafel erhalten Kinder ein gesundes Frühstück. Zum Thema „Gesunde Ernährung“ gibt es für alle Kinder aus den Kindertagesstätten kontinuierliche Angebote. Die Ausstellung „Entdecke die Welt der Ernährung“ gehört mittlerweile zu einem festen Bestandteil der Arbeit.



Mo.Ki verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz von Sprachförderung, in dem die Eltern einbezogen und eine interkulturelle Öffnung der Kindertagesstätten angestrebt wird. Dazu gehören unter anderem gemeinsame Büchereibesuche und der Einsatz ehrenamtlicher Vorlesepaten in mehreren Sprachen, Schlaumäuse-Bilderbuch, Hocus und Lotus/RAA, Kunstschule.

Mo.Ki möchte Eltern unterstützen und ihre erzieherischen Kompetenzen stärken. Hierzu gibt es zahlreiche Beratungsangebote aber auch begleitete Freizeitaktivitäten für junge Familien, wie die deutsch-türkische Kochgruppe, in der Mütter regelmäßig ihre Lieblingsgerichte kochen und vorstellen. Im Rahmen von kostenlosen Eltern- und Familienkompetenztrainings erleben Familien in der Kindertagesstätte eine gemeinsame Familienzeit, lernen andere Familien kennen, spielen, basteln, singen und essen zusammen. Begleitet werden die wöchentlichen Treffen von einer dafür ausgebildeten Erzieherin aus der Einrichtung.

Eltern werden in die Aktivitäten einbezogen, ihre Wünsche erfragt und umgesetzt. Die Kindertagesstätten bieten einrichtungübergreifende Elternabende zu pädagogischen Themen an. In einem Kurs erfahren türkische Mütter, wie sie ihre Kinder in der Grundschule unterstützen können. Seit Mai 2006 gibt es auch ein spezielles Angebot für Väter „Papa hat Zeit für sich und mich“: Beim gemeinsamen Frühstück, beim Spielen drinnen und draußen und Basteln mit den Kindern finden Väter, Opas und Onkel Zeit für die Kinder, treffen andere Interessierte, bekommen Anregungen und kommen auf neue Ideen.

Die zahlreichen Aktivitäten wären nicht denkbar ohne das Engagement der Fachkräfte. Wichtiger Bestandteil von Mo.Ki ist dabei die kontinuierliche Erweiterung der Qualifikation der Erzieherinnen zur Wahrnehmung ihrer immer differenzierteren Aufgabenstellung: So werden in Kooperation mit unterschiedlichen Institutionen wie zum Beispiel dem Kreisgesundheitsamt und dem Deutschen Sportbund Fortbildungen für die pädagogischen Fachkräfte angeboten, unter anderem zu Ernährung, Bewegung und Sprache. Ein aktuelles Beispiel ist die 120 Unterrichtsstunden umfassende Fortbildung für Erzieherinnen und Erzieher „Kita macht Musik“ im Jahr 2008: Singen und Musizieren, in Verbindung mit Bewegung, haben nachweislich einen positiven Effekt auf die Persönlichkeitsentwicklung und Konzentrationsfähigkeit von Kindern. Die Förderung musikalischer Aktivitäten von Kindern im Vorschulalter entspricht dem Wunsch vieler Eltern, viele können sich allerdings die monatlichen Beiträge der Musikschulen nicht leisten. Die Grundidee von „Kita macht Musik“ ist daher, Erzieherinnen, Erzieher und andere Fachkräfte in sozialen Berufen im Umgang mit Musik und Bewegung zu stärken und sie dafür zu begeistern.

Ein dauerhaftes Angebot des Monheimer Jugendamtes ist seit 2004 die kostenlose Qualifizierung aller interessierten pädagogischen Fachkräfte in der „MarteMeo“ Methode durch die Familienhilfe Monheim. Das Programm ermöglicht einen anderen Blick auf die Entwicklung von Kindern und gibt konkrete Informationen über Unterstützungsmöglichkeiten. Eltern werden in diesem Kontext als Erziehungspartner gleichberechtigt einbezogen. MarteMeo zeigt anhand von Videoanalysen, welche unterstützenden Verhaltensweisen Eltern bzw. Pädagogen brauchen und haben, um Entwicklungsschritte von Kindern zu ermöglichen und wie diese Fähigkeiten im Alltag erlernt und umgesetzt werden können.

MarteMeo vermittelt Eltern auch zentrale (Bindungs)Kompetenzen zur Sprachförderung ihrer Kinder.

Bei der Entwicklung von Maßnahmen und dem Gewinnen von Kooperationspartnern muss immer berücksichtigt werden, dass die Angebote des Familienzentrums nicht, wie inzwischen oftmals üblich, durch die Elternschaft mitfinanziert werden können. Nur kostenlose Kurse sind für sozial benachteiligte Familien auch wirklich niedrigschwellig.

Kindertagesstätten als zentrale Knotenpunkte des Mo.Ki Netzwerkes

Die vielen pädagogischen Puzzlesteine wirken so erfolgreich aufgrund der gut funktionierenden Zusammenarbeit engagierter Akteure. Bereits die Entstehungsgeschichte von Mo.Ki geht auf eine Kooperation von Kommune und Wohlfahrtsverband zurück: Im zweijährigen Modellprojekt stellte die Arbeiterwohlfahrt Räumlichkeiten und Sachmittel zur Verfügung, die Stadt Monheim finanzierte eine volle Personalstelle. Die in diesem Rahmen geschaffene Regiestelle gehört seit 2005 zur Regelstruktur der Monheimer Kinder- und Jugendhilfe und kann als Herzstück des Mo.Ki Netzwerkes bezeichnet werden: Die Koordinatorin verfügt über langjährige Erfahrungen in der sozialpädagogischen Familienhilfe und der Bezirkssozialarbeit, hat Leitungserfahrung und kennt die kommunalen Akteure der Kinder- und Jugendhilfe.

Monheim ist eine Stadt der kurzen Wege, und der Erfolg von Mo.Ki resultiert auch aus den Erfahrungen der teilweise langjährigen Arbeitsbeziehungen innerhalb der Kommune. Der Aufbau eines kommunalen Netzwerkes zur Verbesserung der Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern konnte jedoch erst mit der *Formulierung von langfristigen Zielen durch die Kommunalverwaltung* und der damit verbundenen Einrichtung einer Koordinierungsstelle gelingen. Das Mo.Ki Netzwerk basiert auf institutionellen Kooperationen, die in Bezug auf Struktur, Intensität und Verbindlichkeit sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Die soziale Arbeit gestaltet sich so wirkungsvoll, weil sowohl Anbieter als auch Nutzer von Mo.Ki eine gemeinsame Anlaufstelle haben, die Interessen aufnimmt und miteinander in Verbindung setzen kann.

Da die Kindertagesstätte im Modellprojekt als der soziale Ort identifiziert wurde, in dem viele Familien erstmals auf eine Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe stoßen, wurde die Regiestelle, die vom städtischen Jugendamt finanziert wird, bewusst nicht in dessen Räumlichkeiten untergebracht, sondern innerhalb einer AWO-Kindertagesstätte im Berliner Viertel. Das Besondere an Mo.Ki ist die trägerübergreifende Kooperation aller Kindertagesstätten in dem Stadtteil: Seit 2002 arbeiten fünf Kitas in Trägerschaft von Kommune, Arbeiterwohlfahrt, evangelischer Kirche und dem Sozialdienst katholischer

Frauen und Männer sehr eng zusammen und werden bei ihren Aktivitäten von der Regiestelle fachlich beraten und unterstützt.

Die einzelnen Bausteine von Mo.Ki werden nicht unbedingt in jeder Kita gleichzeitig angeboten, aber einrichtungsübergreifend den Kindern und Eltern im Stadtteil zugänglich gemacht. Die gelungene Kooperation basiert auf dem gemeinsamen Verständnis der Kitaleiterinnen, dass die zusätzliche Arbeit, die Vernetzung nach sich zieht, in der Gesamtbilanz vielfältige Erleichterungen und Verbesserungen für die pädagogische Praxis mit sich bringt. Die Teams von fünf Kitas verfügen zusammen über mehr Potentiale, das gemeinsame Handeln verbindet und wird als sehr positiv beschrieben.

Im Familienzentrum wird Kindern und Eltern die Erkenntnis vermittelt, ernst genommen zu werden sowie Bildungs- und Freizeitangebote mitgestalten und damit Partizipationsrechte nutzen zu können. Mo.Ki bedeutet nicht nur eine Zunahme an Handlungsmöglichkeiten für sozial benachteiligte Familien, sondern signalisiert ihnen, dass für sie und ihre Kinder etwas getan wird, dass auch ihre Kinder eine Chance bekommen.

Außerfamiliäre Tagesbetreuung im Spannungsfeld zwischen Familie, Schule und organisierter Freizeit

MANFRED SCHENK

Vorbemerkung: Der Sozialalmanach 2008 beschäftigt sich mit Fragen der Benachteiligung von Kindern und Verhinderung von Kinderarmut. Kinderarmut, ist dies ein Thema in einem der reichsten Länder? Ein Blick in die UNICEF-Studie 2005¹ zeigt, dass in den meisten reichen Nationen der Anteil der Kinder, die in Armut leben, wächst. In 17 von 24 OECD-Staaten hat sich die Situation von Kindern im Laufe des vergangenen Jahrzehnts verschlechtert. Insgesamt wachsen mehr als 45 Millionen Kinder in den 30 OECD-Staaten in einer Familie auf, die mit weniger als 50 Prozent des Durchschnittseinkommens auskommen muss. Für Luxemburg weist der Report eine besonders hohe Steigerung von 4,2 % in den 90er Jahren aus. Von der Studie werden für 2005 9,1 % der Kinder in dem definierten Sinne als arm ausgewiesen.

Aber es ist nicht alleine der materielle Aspekt, der zu betrachten ist. Neben solchen Defiziten sind Kinder auch von Bildungs- und Betreuungsdefiziten bedroht. In manchen Familien kumulieren diese Defizite und bedingen sich gegenseitig. In manchen sind zwar keine materiellen Defizite vorhanden, aber die anderen können auftreten. Die Chancen von Kindern sind in hohem Maße abhängig von der sozialen Situation, in der sie aufwachsen. Nicht jede Familie ist in gleichem Maße befähigt oder verfügt über die notwendigen Ressourcen, um eine optimale Förderung zu gewährleisten. Es ist daher eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe, den Kindern entsprechende Chancengleichheit zu bieten. Dies kann auf vielfältige Weise geschehen. Direkte materielle Förderung der Familie und Zurverfügungstellung von Betreuungsplätzen sind nur zwei Formen. Idealerweise geht es dabei nicht um ein „entweder/oder“ sondern um ein „sowohl/als auch“. Der folgende Beitrag thematisiert stärker die letzten beiden Defizitgefahren.

Gesellschaftlicher Hintergrund: Die verschiedenen Formen der institutionellen Tagesbetreuung von Kindern zwischen 0 und 12 Jahren sind in verschiedenen europäischen Ländern heftig in der Diskussion. An sie sind vielfältige Erwartungen geknüpft, die Diskussionen verlaufen aber auch sehr kontrovers. Die europäische Union hat verschiedene

1 UNICEF (2005).

Beschlüsse² gefasst und Förderprogramme wie das EQUAL-Programm aufgelegt. National befindet sich der außerschulische und außerfamiliäre Betreuungssektor in einer Phase des Auf- aber auch des Umbaus.

Es lassen sich verschiedene Diskussionslinien unterscheiden:

Eines der europäischen gesellschaftspolitischen Ziele ist die Steigerung der Frauenerwerbsquote. Bis 2010 sollen 60 % der Frauen einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. In den skandinavischen Ländern sind es jetzt bereits ca. 75 %, in Luxemburg ca. 54 %. Die Kindertagesbetreuung nimmt dabei eine Schlüsselrolle ein. Sie soll besonders Frauen die Vereinbarkeit von Erziehungs- und Erwerbstätigkeit erleichtern. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen für 33 % der Kinder bis drei Jahren und für 90 % der Kinder zwischen drei und sechs Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist auch, dass die Erwerbstätigkeit beider Lebenspartner zunehmend eine ökonomische Notwendigkeit darstellt.

Die Tagesbetreuungseinrichtungen sind damit angesiedelt im Spannungsfeld zwischen Ansprüchen des Arbeitsmarktes, Interessen der Eltern und Bedürfnissen der Kinder. Der Fokus liegt derzeit auf der Vereinbarung von beruflicher und Erziehungstätigkeit. Zu fragen ist, welche Interessen prioritär sein sollen.

Speziell für die luxemburgische gesellschaftliche Situation mit der außerordentlich hohen Sprachenvielfalt ist in der institutionalisierten Tagesbetreuung auch eine Verbesserung der Chancengleichheit zu sehen. Je früher die für den Schulerfolg notwendige Sprache erlernt wird, desto geringer ist das mögliche schulische Versagen mit allen negativen Langzeitfolgen.

Institutionelle Erziehung im frühen Kindesalter wird spätestens seit den PISA-Ergebnissen auch unter Fördergesichtspunkten gesehen. Für die Erziehungspsychologie ist es schon lange ein Anliegen, Kinder möglichst früh zu fördern. Kinder sind in jedem Alter lern- und förderfähig. Bildung ist nicht eine Aufgabe der Schule allein, sondern Aufgabe aller Institutionen. Dies wird als eine professionelle Aufgabe gesehen. Frühkindliche Erziehung und schulergänzende Tagesbetreuung wird zunehmend weniger als eine familienergänzende Dienstleistung gesehen, sondern als ein genuiner gesellschaftlicher Erziehungs- und Bildungsauftrag. Jedoch wird das keineswegs einheitlich gesehen. In Deutschland beispielsweise wird einerseits für die Wahlfreiheit der Familie plädiert. Sie soll frei entscheiden, ob sie lieber den Erziehungsauftrag selbst erfüllt und dafür eine finanzielle Unterstützung in Form eines Erziehungsgelds oder Elterngelds³ erhält oder einen Betreuungsplatz in Anspruch nimmt, der dann nach Möglichkeit kostenfrei sein soll.

2 Lissabon Strategie, Stockholm 2001, Barcelona 2002.

3 Abhängig vom Einkommen. In der höchsten Einkommensklasse können es ca. 1.600 € sein.

Die Gegner des Elterngelds befürchten, dass es bei bestimmten Bevölkerungsgruppen nicht beim Kind und dessen Förderung ankommt.

Unabhängig von dieser auch ideologisch gefärbten Diskussion richtet sich die erziehungswissenschaftliche Forderung auf eine Qualifizierung und Professionalisierung der außerfamiliären Betreuungsstrukturen, wenn sie ihren Anspruch auf eine umfassende Förderung erfüllen sollen.

Die derzeitige Betreuungssituation in Luxemburg: Das vorhandene Angebot an außerfamiliärer institutioneller Betreuung für Kinder zwischen 0 und 12 Jahren ist außerordentlich vielfältig. Die „Crèche“, „Garderie“, „Précoce“, „Spillschoul“ (Vorschule), „Foyer de Jour“, „Porte ouverte“, „Foyer scolaire“, Schulkantinen und „Maison Relais“ teilen sich die Betreuung der Kinder zwischen 0 und 12 Jahren.

Die jetzige Struktur ist über viele Jahrzehnte gewachsen und hat eine vielfältige Gestalt angenommen. Aus erkannten Problemen wurden darauf bezogene Lösungen entwickelt, z. B. die Schulpflicht ab dem 4. Lebensjahr, um den Kindern angesichts der vielen Ausländer eine gemeinsame Sprache zu vermitteln.

Die Tagesstätten und die Krippen waren am historischen sozialpädagogischen Auftrag orientiert, die Vorschule hat sich an einem modernen Bildungsauftrag orientiert und die Ganzheitlichkeit von Erziehung und Bildung betont. Fortschrittlich ist der Gedanke der Précoce, schon mit dem 3. Lebensjahr Bildung und damit kognitive Frühförderung zu fokussieren.

Doch haben sich die Institutionen nebeneinander entwickelt. Damit ist das Hauptproblem der jetzigen Struktur – gemessen an den entwicklungspsychologischen und pädagogischen Notwendigkeiten – in der hohen Spezialisierung zu sehen. Tagesabläufe werden dadurch weniger durch pädagogische Anforderungen bestimmt. Der Organisationsaufwand ist erheblich für Eltern und Einrichtungen. Von den Kindern wird schon sehr früh ein großer Umstellungs- und Anpassungsaufwand verlangt. Viele dieser Institutionen orientieren sich jeweils einseitig an der Aufgabenstellung „Betreuung und Versorgung“ oder „Erziehung“ oder „Bildung“. Das Kind ist jedoch nicht teilbar. Gefordert ist ein integratives Konzept, das alle drei Elemente mit einbezieht.

Verzerrungen entstehen auch durch die Finanzierung. Einrichtungen, die dem Bildungssystem zugeordnet sind (wie „Précoce“ und Vorschule) sind für die Eltern kostenlos, Einrichtungen, die dem sozialen System zugeordnet sind wie („Crèche“ oder „Maison Relais“), verlangen einen Kostenbeitrag der Eltern in unterschiedlicher Höhe. Die Antworten der einzelnen Einrichtungen beziehen sich auf Teilprobleme. Es genügt also nicht, für eines dieser Teilprobleme eine neue Institutionsform zu schaffen. Die Aufgabe der Zukunft ist in einer umfassenden Reform des vorschulischen und außerschulischen Sektors der Kinder bis zum 12. Lebensjahr zu sehen. Die Entscheidung für eine Ganztageschule wird nochmals völlig neue Lösungen erfordern.

Der Auftrag der sozialpädagogischen Institutionen für die verschiedenen Altersgruppen

Kinder im Alter von 0-3 Jahren:

Nur für diese Altersgruppe bietet das soziale System eine Vollstruktur an. Nur hier ist es neben den Eltern für die Gesamtheit des Angebots zuständig. Diese Kinder verbringen potenziell die meiste Zeit in der Einrichtung. Damit werden auch besondere Ansprüche an die Ausstattung und an das Personal gestellt.

Kinder im Alter von 3 Jahren:

Hier teilen sich das soziale und das Bildungssystem den elternergänzenden Auftrag. Zwar gehören die 3jährigen eigentlich zur Krippe und damit in die Vollstruktur hinein, aber die „Précoce“ tritt als konkurrierendes Angebot auf und ist auch noch im Gegensatz zum sozialen Sektor auch noch kostenfrei. Da der Besuch freiwillig ist, besuchen manche 3jährigen die „Précoce“, andere nicht, dies unterschiedlich lange und das Ganze auch noch unregelmäßig. Für diese Altersgruppe hat der soziale Sektor teilweise einen Vollauftrag und teilweise einen Ergänzungsauftrag. Die beiden Sektoren konkurrieren um die Altersgruppe. Es ist jedoch kein prinzipiell unterschiedlicher Auftrag zu erkennen. Gemessen an den entwicklungspsychologischen Bedürfnissen haben beide neben der Betreuung einen Erziehungs- und Bildungsauftrag.

Kinder im Alter von 4-7 Jahren:

Da die „Spillschoul“ eine in das Bildungssystem eingebundene Einrichtung und mit einer Besuchspflicht belegt ist, haben die Einrichtungen des sozialen Sektors eine Ergänzungsfunktion. Sie sollen die zeitlichen Lücken der Schule schließen und am Nachmittag pädagogische Leistungen erbringen.

Kinder im Alter von 6-12 Jahren:

Diese Altersgruppe verbringt die geringste Zeit in den Betreuungseinrichtungen des sozialen Sektors. Neben den schulischen Zeitlücken steht diese Altersgruppe potenziell an den beiden schulfreien Nachmittagen und nach der Schule von 16-19 Uhr als Adressat von pädagogischer Arbeit dem pädagogischen Team der „Maison Relais“ zur Verfügung. Die unten stehenden Tabellen erläutern die Situation.

Die „Maison Relais“ als eine Antwort auf die Forderung nach Vereinbarung von Beruf und Familie

Das Land Luxemburg baut derzeit die familien- und schulergänzenden Betreuungsstrukturen sehr stark aus, besonders für die Altersklasse der 4-12jährigen. Ziel ist es, ein flächendeckendes Angebot zu schaffen, das besonders berufstätigen Eltern ein Angebot unterbreitet, das sie in die Lage versetzt, Erwerbstätigkeit und Erziehung

miteinander zu vereinbaren. Wie Arbeitszeitstudien in verschiedenen Ländern zeigen, nimmt das Modell fester Arbeitszeiten (zum Beispiel zwischen acht Uhr und siebzehn Uhr) zunehmend ab. Es wird mehr und mehr durch die verschiedensten Arbeitszeitmodelle ersetzt: wechselnde Schichtarbeit, Arbeitszeiten in den Abendstunden, an Samstagen werden für viele Menschen zur Normalität. Besonders Frauen stehen häufig vor der Alternative: entweder sie finden eine Betreuungslösung für ihre Kinder oder sie finden keinen (oder nur einen sehr eingeschränkten) Arbeitsplatz. Die bisherigen Einrichtungen waren eher an festen Zeiten orientiert und in der Ferienzeit geschlossen. Das gilt auch für den schulischen Sektor. Die „Maison Relais“ schließt durch ihr Angebot einer ganzjährigen Öffnungszeit von sieben bis neunzehn Uhr eine große Lücke. Außerdem bietet sie in Notsituationen, zum Beispiel bei Erkrankung der Kinder, eine unterstützende Lösung an.

Zentrales Merkmal ist, dass die Eltern nur die Zeiten buchen, die sie wünschen. Es bleibt also den Eltern die Wahlfreiheit, möglichst viel Zeit den Kindern selbst zu widmen oder möglichst viel Betreuungsdienstleistung in Anspruch zu nehmen. Dies können sie prinzipiell täglich in Abhängigkeit von ihrem Bedarf neu bestimmen. Ein weiteres damit zusammenhängendes Merkmal ist die Finanzierung. Eltern bezahlen nicht eine monatliche Betreuungspauschale, sondern sie bezahlen nur die gebuchten Stunden.

Was bedeutet dies für die Einrichtung, das pädagogische Personal und die Kinder?

Für die Einrichtung: Die Zahl und die Zusammensetzung der anwesenden Kinder können täglich schwanken. Die Einrichtung muss bestimmte personelle Ressourcen vorsehen – unabhängig von der Zahl der anwesenden Kinder. Dies stellt Ansprüche an eine bedarfsgesteuerte Dienstplangestaltung. Die „Maison Relais“ ist für alle Zeiten zuständig, die von der Schule nicht abgedeckt werden, einschließlich der Ferien. Sie ist zuständig für eine Betreuung vor der Schule, für die Schulwegbegleitung, das Mittagessen, die Zwischenzeit bis zum Beginn des Nachmittagunterrichts, die Hausaufgabenbetreuung, ein Freizeitangebot besonders an den schulfreien Nachmittagen und die abendliche Betreuung bis neunzehn Uhr. Die Aufgaben werden damit stark durch den Rhythmus der Schule bestimmt und die Einrichtungen sind voll auf die Schule bezogen. Dem wird bei den neu gebauten Einrichtungen auch Rechnung getragen, sie sind Teil des Schulcampus. Das Angebot und die Ausstattung müssen den erwähnten Funktionen gerecht werden und sich an den Interessen und Bedürfnissen einer großen Altersspanne von vier bis zwölf Jahren orientieren.

Für das Team der „Maison Relais“: Das Team der „Maison Relais“ hat es mit täglich wechselnden Kindern zu tun. Die meisten Eltern buchen zurzeit nur das Mittagessen und dies auch nicht unbedingt an allen Tagen. Dies führt zu einer diskontinuierlichen Belegung über den Tag und die Woche. Die Erzieherinnen und Erzieher können daher

nicht von festen Gruppen ausgehen. Die einzelnen Zeiteinheiten, in denen sie den Kindern ein Angebot machen können, sind eher kurz und mehrfach über den Tag verteilt. Wegen des zeitlichen Umfangs und der Diskontinuität werden auch vom Personal flexible Arbeitszeiten – eher im Sinne eines Jahresarbeitszeitkontos als im Sinne einer festen Tages- oder Wochenarbeitszeit – verlangt.

Für die Kinder: Für sie ist die Einrichtung weniger „Kinderheimat“ sondern von den elterlichen Bedürfnissen abhängige Zwischenstation. Sie erfahren über die Mittagszeit zum Teil eine Massensituation mit zum Teil hohem Zeitdruck. Auch ihre Freizeit wird nicht ausschließlich durch die Einrichtung abgedeckt. Sie verbringen Teile davon in der Einrichtung und Teile davon außerhalb in anderen von den Eltern gebuchten Angeboten. Sie sind damit „Wanderer zwischen den Institutionen Elternhaus, Schule, Betreuungseinrichtung und organisierter Freizeit“. Dies macht die Betreuungskette eines Schultages exemplarisch und schematisch deutlich.

Tabelle 1: Betreuungskette für ein Kind (4-12 Jahre) in der Maison Relais (MR) am Schultag (Montag, Mittwoch, Freitag)

	Ort	Person	Tageszeit	Minuten	Belegung %
01	Wohnung	Eltern	vor 8	Morgens	
02	Weg zur MR	Eltern, Peers	7 – 8	10 – 20	
03	MR	Erzieher	7:30 – 8	10 – 30	5 %
04	Weg zur Schule	Erzieher, Peers	7:45 – 8	5 – 10	
05	Schule	Lehrer	8 – 12	240	
06	Weg zur MR	Erzieher, Peers	12 – 12:15	15	
07	MR Empfang	Erzieher	12:15 – 12:30	15	
08	MR Mittagessen	Erzieher	12:30 – 13:30	60	100 %
09	MR Freizeit	Erzieher	13:30 – 13:45	15 – 20	20 – 80 %
Gesamtzeit in der Einrichtung vormittags				90	
10	Weg zur Schule	Erzieher, Peers	13:45 – 14	5 – 10	
11	Schule	Lehrer	14 – 16	120	
12	Weg zur MR	Erzieher, Peers	16 – 16:15	5-10	
13	MR Empfang	Erzieher	16:15 – 16:30	15	0 – 30 %
14	MR Hausaufgaben	Erzieher	16:30 – 17:15	45 – 75	0 – 30 %
15	MR Freizeit	Erzieher	17:00 – 17:30	10 – 30	0 – 10 %
Gesamtzeit in der Einrichtung nachmittags				90	
16	Weg zur Wohnung	Eltern	17:30 – 18	10 – 20	
17	Wohnung	Eltern	Nach 18	Abend	
Gesamtzeit in der Einrichtung				MR-Zeit 180 Min.	

Wie die Übersicht zeigt, bleiben außerhalb der Schule mehr oder weniger kurze Zeiteinheiten übrig, die es für die Kinder zu gestalten gilt. Die Belegungsprozente setzen die Zahl der beim Mittagessen anwesenden Kinder mit 100 % gleich. Es sind also zwei hauptsächliche Szenarien: Einmal gilt es, die Versorgungssituation unter den Bedingungen einer Vielzahl von Kindern zu bewältigen, zum anderen gilt es, in den anderen Zeiteinheiten für eine überschaubare Zahl von Kindern ein qualitativ hochwertiges Angebot zu schaffen.

Von den 180 Minuten Gesamtzeit in der Einrichtung entfallen je ca. 60 Minuten auf Mittagessen, Hausaufgaben und Freizeit. Die Freizeit besteht dabei aus fünf Einheiten zwischen 10 und 30 Minuten. An den schulfreien Nachmittagen sind es die von den Eltern organisierten Freizeitaktivitäten außerhalb der Einrichtung, die dann für einen Betreuungswechsel sorgen. Für die Dreijährigen ist es die „Précoce“ die an die Stelle der Schule tritt. Insgesamt zeigt die Tabelle, wie oft vom Kind eine Umstellung auf eine andere Situation mit jeweils anderen Bedingungen und Regeln gefordert wird.

Was bedeutet dies für ein pädagogisches Konzept?

Das klassische Modell der Pädagogik geht von einer planbaren Interaktion zwischen dem Team der Maison Relais und Kindern aus. Es geht davon aus, dass pädagogische Aktivitäten im Voraus für eine vorhersagbare stabile Gruppe geplant werden können und dass dafür entsprechende Zeiteinheiten zur Verfügung stehen. Freispiel und gelenktes Spiel sind die beiden Haupteinheiten, die im Tagesablauf (zum Beispiel eines Kindergartens) unterscheidbar sind. Es ist möglich, über einen längeren Zeitraum zum Beispiel an einem „Werk“ zu arbeiten und systematisch Lern- und Bildungsziele zu verfolgen. Die Aktivitäten sind eher erzieherzentriert und produktorientiert.

Ein pädagogisches Angebot, wie wir es von den Krippen, der „Précoce“, der Vorschule aber auch den „Foyer de Jour“ kennen, ist bei der geschilderten Sachlage nicht möglich. Die „Maison Relais“ ist stark auf die schulische Situation bezogen und bezieht von ihr ihren Auftrag. Geht man von der obigen Tabelle aus, so sind in der Zwischenzeit bis zum Beginn des Nachmittagsunterrichts Entspannung, Rückzug und Bewegung vorrangige Elemente. Die Pädagogik spricht von der Rhythmisierung des Tagesablaufs – auf eine Phase der Spannung (hier die Schule) soll eine Phase der Entspannung folgen. Dies muss sie berücksichtigen und ihr eigenes Konzept darauf abstimmen. Die folgende Tabelle 2 liefert dafür einige Hinweise.

Tabelle 2: Vergleich Schule und Betreuungsinstitution

Außerschulischer Kontext	Schulischer Kontext
Entspannung, Rekreation	denn Schule ist Anspannung
Unverregelter Raum	denn Schule ist ein verregelter Raum
Bewegung	denn Schule bedeutet Stillsitzen
Kindorientierung, Peerorientierung	denn Schule ist Lehrerorientiert
Selbstbestimmung	denn Schule ist fremdbestimmt
Orientierung am Konzept des „informellen Lernens“, zum Beispiel durch „Entdeckendes Lernen“	denn Schule ist lehrplanorientiertes Lernen. Orientierung am Konzept der „formalen Bildung“.

Der Caritasverband hat für die von seinen Mitgliedsvereinigungen betriebenen Maison Relais ein gemeinsames Rahmenkonzept entwickelt. Das Leitbild und die Rahmenziele

orientieren sich an einer pädagogischen Aufgabenstellung. Es soll damit gewährleistet werden, dass die Ausstattung und die Angebote die vielfältigen Bedürfnisse der Kinder in den verschiedenen Betreuungseinheiten berücksichtigen.

In der Zeit *vor Schulbeginn* steht die Betreuungsaufgabe im Vordergrund. Es gilt bis zum Schulbeginn einen sicheren Ort zu bieten und, besonders bei den Kleineren, die Schulwegbegleitung sicherzustellen. Möglicherweise ist darauf zu achten, dass die Kinder ein Frühstück bekommen haben. Nachfrager für diese Zeiteinheit sind ganz besonders alleinerziehende berufstätige Elternteile. Nach den bisherigen Erfahrungen sind es derzeit nur wenige Eltern.

In der *Mittagszeit* sind in den derzeitigen Einrichtungen je nach Größe zwischen 60 und 200 Kinder mit einem „gesunden“ Mittagessen zu versorgen. Und es ist ihnen für die Zwischenzeit bis zum Schulbeginn ein Angebot zu machen. Gesundes Mittagessen bezieht sich jedoch nicht alleine auf gesunde Lebensmittel. Dies wird als eine selbstverständliche Voraussetzung betrachtet, wofür es Normen und Überwachung gibt. Die Schaffung einer möglichst angenehmen und stressfreien Atmosphäre ist eine weitere notwendige Bedingung. Aber Mittagessen ist nicht nur eine Versorgungssituation, sondern auch eine „pädagogische Gelegenheit“, die Lernmöglichkeiten bietet. Erst unter dieser Berücksichtigung geht die Maison Relais über die schon in der Vergangenheit existierenden Schulkantine hinaus. Welche Lernziele können mit der Situation verknüpft werden? Das gemeinsame Mittagessen stellt in unserer Kultur eine wichtige soziale Situation dar. Natürlich kann das Familienmodell in der Institution nicht nachgebildet werden. Aber in der Familie verfolgte Ziele (wie Unterstützung der Selbstständigkeit, gegenseitige Hilfe, Kommunikation zwischen Kindern und Erwachsenen in Form des Tischgesprächs) können auch in der Einrichtung verfolgt werden. Dafür müssen die entsprechenden räumlichen Bedingungen geschaffen werden, aber es sind auch die entsprechenden Anregungen und Handlungen der Erzieher(innen) gefordert. Auch so abstrakte Lernziele wie „interkulturelles Lernen“ spielen in der Situation eine Rolle. In kaum einer Einrichtung sind weniger als ein Dutzend Nationen vertreten. Dieses Lernziel kann sich im Speiseplan wiederfinden, in Ess- und Tischritualen und anderem. Insgesamt geht es um die Vermittlung eines Stücks Alltagskultur. Es gehört ein hohes Maß Bewusstheit und pädagogischer Reflexion dazu, aufgrund der äußeren Bedingungen wie Zeitdruck und Bewältigung einer Massensituation nicht in bloßer Versorgung stecken zu bleiben.

Bewegung: Kinder brauchen für ihre gesunde Entwicklung ausreichende Spiel- und Bewegungsräume. In einer für sie idealen Welt bewegen sie sich entsprechend ihren Bedürfnissen, ohne besondere Anregungen und verschaffen sich die für ihre Entwicklung notwendige Bewegung. Allerdings sind in der realen Welt die Bewegungsmöglichkeiten der Kinder oft eingeschränkt, müssen sogar von verantwortungsbewussten Erwachsenen z. B. aus Sicherheitsgründen eingeschränkt werden. Auch viele für Kinder attraktive Angebote (wie

Fernsehen, Video, Computerspiele) halten sie von ausreichenden motorischen Aktivitäten fern. Daher gewinnen die Fragen: „Wie viel Bewegung benötigen Kinder?“ , „Was können wir tun, um der Einschränkung der kindlichen Bewegungsmöglichkeiten entgegenzuwirken?“ und „Welche Bewegungs- und Sportangebote sind für Kinder geeignet?“ an Bedeutung. Gerade in den *Zwischenzeiten* (z. B. zwischen Mittagessen und Nachmittagsunterricht) bietet sich Bewegung in vielfältiger Form an.

Hausaufgaben: Die zentrale Frage ist: Was sollen die sozialpädagogischen Einrichtungen hierbei leisten? Eltern, Erzieher und Schule haben hier durchaus unterschiedliche Erwartungen. Von den Eltern erwartet die Schule die häusliche Unterstützung bei den Schulaufgaben. Diese Erwartung wird wohl auf die Einrichtungen übertragen. Es kann unterschieden werden zwischen:

- Hausaufgabenüberwachung,
- Hausaufgabenunterstützung,
- Hausaufgabenhilfe/Nachhilfe.

Hausaufgabenunterstützung wird in einigen Gemeinden von Lehrern innerhalb der Räumlichkeiten der Schule angeboten. In diesem Fall hat die Maison Relais eher die Aufgabe, für die Organisation zu sorgen, etwa für das Bringen und Abholen der Hausaufgabenkinder. In einigen Einrichtungen leisten Erzieher(innen) und Lehrer(innen) gemeinsam diese Hausaufgabenbetreuung. Weiterhin besteht die Möglichkeit, beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Nachhilfe über die Schule zu organisieren. Der Bedarf ist sehr unterschiedlich. Welche Unterstützung notwendig ist, kann nur im Einzelfall beantwortet werden. Sicher genügt es bei einigen Kindern, dass sie ihre Aufgaben unter Aufsicht machen und gelegentlich rückfragen können. Bei anderen ist es nötig, in einem größeren Umfang Hilfestellungen zu geben, und einige haben einen ganz besonderen Förderbedarf.

Zusammenarbeit mit Schule: Damit die Zusammenarbeit mit der Schule funktioniert, müssen Lehrer und Erzieher gegenseitig Einblick in ihre Arbeitsbereiche haben und damit Möglichkeiten für ein Verständnis sowohl ihres gemeinsamen Auftrages als auch ihrer unterschiedlichen Ansätze schaffen. Zwischen Schule und Betreuungsinstitutionen herrschen aber derzeit noch viele historisch gewachsene Schranken. Der Austausch der beiden „Seiten“ wäre jedoch wichtig, um jeder Seite ein möglichst vollständiges und „rundes“ Bild über die einzelnen Kinder zu ermöglichen. So kann die Schule z. B. erfahren, dass ein in der Schule langsames Kind in der Maison Relais zu den Phantasievollen und Kreativen gehört.

Freizeit: Die schulergänzende Tagesbetreuung als Teil einer inszenierten Kindheit? Ein Erziehungswissenschaftler stellt die These auf, dass „Kinder (...) von Erwachsenen unverplante und unkontrollierte Freiräume“ brauchen. Für Kinder in Tageseinrichtungen sind diese nicht so ohne weiteres vorhanden, was folgendes Beispiel zeigt:

Die Kinder einer Tagesstätte spielten, so berichteten die Erzieherinnen, am liebsten bei den Mülltonnen. Nach einigem Überlegen kamen sie zu dem Schluss, dass es wohl daran liegen müsse, dass die Kinder sich hier unbeobachtet und unter sich wähnten.

Dieses Beispiel bestätigt, dass Kinder Freiräume zur Entwicklung benötigen, auf die die Erwachsenen keinen ständigen Zugriff haben. Dabei haben es Kinder, die keine Einrichtungen aufsuchen noch leichter, sich diese Freiräume zu erobern, da ihre Eltern ihnen diese leichter zugestehen können. Die Erzieherinnen hingegen sind stärker damit beschäftigt, ihre Aufsichtspflicht zu erfüllen, da sie die Verantwortung für viele Kinder tragen⁴.

Der amerikanische Sozialwissenschaftler Neil Postman⁵ spricht in diesem Zusammenhang vom Begriff der „inszenierten Kindheit“. Das heißt: Gerade Stadtkinder haben wenig Möglichkeit zu spontanem Spiel ohne Beaufsichtigung Erwachsener, sondern verbringen ihre Zeit in eigens für sie geschaffenen „Reservaten“ (z. B. auf Spielplätzen und in Organisationen), mit einem eigens für sie „hergestellten“ Programm.

Eine Einrichtungsleiterin einer schulergänzenden Tagesstätte beschreibt eine gelungene Maßnahme ihrer Einrichtung, um auf dieses Bedürfnis der Kinder zu reagieren:

Ursprünglich als Ergänzung zu den vorhandenen Räumen im Hort gedacht, wurde ein zufällig erworbener Bauwagen schnell von den Kindern zur „erzieherfreien Zone“ erklärt. Die Kinder bestimmten selbst über die Nutzung des Bauwagens, der im Garten aufgestellt wurde und schufen sich so den benötigten Freiraum selbst⁶.

Eine sicherlich nachahmenswerte Idee, der auch die Aufsichtspflicht nicht im Wege steht!

Empfehlenswert ist jedoch auf jeden Fall, dass Kindern, die Tageseinrichtungen besuchen, abends, am Wochenende und in den Ferien von ihren Eltern Zeit für das „Unverplante“, „Unbeobachtete“ und „Uninszenierte“ gewährt wird.

Der Freizeitforscher Opaschowski⁷ versteht „Freizeit“ nicht mehr in begrifflicher Abhängigkeit von „Arbeit“, sondern als „freie Zeit“, die durch freie Wahlmöglichkeiten, bewusste Entscheidungen und soziales Handeln charakterisiert ist. Davon ausgehend entwickelte er ein Konzept, das die Lebenszeit in drei Zeitabschnitte, je nach dem vorhandenen Grad an freier Verfügbarkeit über die Zeit, aufteilt:

- Determinationszeit (fremdbestimmte Zeit, z. B. Arbeit, Schule);
- Obligationszeit (zweckgebundene Tätigkeiten wie z. B. essen, schlafen);
- Dispositionszeit (freie verfügbare/selbstbestimmte Zeit).

In Anlehnung an Opaschowski sollte die Freizeit in der „Maison Relais“ als Dispositionszeit für die Kinder verstanden werden. Die Aktivitäten würden damit einen

4 Vgl. Kellermann, in: Hössl, Kellermann, Lipski & Pelzer (1999).

5 Postman (1983).

6 Schratt (1999).

7 Opaschowski (1997).

Angebotscharakter und keinen Verpflichtungscharakter bekommen müssen. Damit würde man auch der wechselnden Gruppenzusammensetzung entgegen kommen.

Zusammenarbeit mit Eltern: Hauptproblem der Erzieher(innen) in der Elternarbeit ist die oft fehlende Kontaktmöglichkeit zu den Eltern. Da die meisten Eltern berufstätig sind und gerade größere Kinder allein nach Hause gehen, ergibt sich ein Kontakt zum Austausch von Informationen, Fragen etc. nicht zwangsläufig, sondern muss gezielt hergestellt werden. Dies kann geschehen durch: Elternbriefe, Elternversammlungen, Sprechstunden, Stammtische, Feste und Feiern, Tür- und Angelgespräche oder Befragungen, um die Wünsche der Eltern auszuloten. Bei den Eltern können Erwartungen entstehen, die die „Maison Relais“ nicht erfüllen kann oder will, weshalb eine gelungene Kommunikation der Schlüssel zum besseren beiderseitigen Verständnis ist. Für die Eltern, die lediglich das Mittagessen gebucht haben, wird sich kaum ein besonderer Kontaktwunsch einstellen.

Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung

Diese Begriffe haben zwischenzeitlich auch Einzug in den sozialen Sektor gehalten. In den verschiedenen Konzepten geht es vor allem um zwei Grundfragen „*Tun wir die richtigen Dinge?*“ und „*Tun wir die Dinge richtig?*“. Die erste Frage ist auf die Ziele gerichtet, die zweite auf die zu schaffenden Bedingungen, die angebotenen Materialien, Aktivitäten und Gestaltung der einzelnen Betreuungseinheiten. Es geht also um die Bestimmung von nachvollziehbaren, begründeten Zielvorgaben und deren Überprüfung, um die Dokumentation sowie um die Rückkopplung der Ergebnisse.

Für die „Maison Relais“ der Caritas hat der Autor ein Qualitätskonzept entwickelt und umgesetzt. Bei der Neueröffnung einer Einrichtung nimmt das gesamte Personal an einer Einführung in die Aufgabenstellungen einer „Maison Relais“ teil. Es wird umfangreiches Material zur Verfügung gestellt, das für die Gestaltung der verschiedenen Situationen und den Umgebungsbedingungen konkrete Anregungen gibt.

Zur Qualitätssicherung wird durch einen externen Evaluator die Zufriedenheit der Gemeinden mit dem Betreuungsangebot in Form eines strukturierten Interviews erhoben. Die Meinung der Eltern wird mittels einer standardisierten schriftlichen Befragung eingeholt. Jede Einrichtung wird durch einen externen Evaluator aufgesucht und die Betreuungsqualität auf der Basis einer standardisierten Checkliste beurteilt. Die verschiedenen Ergebnisse stellen sehr zuverlässig den Status einer Einrichtung fest und führen zu konkreten Optimierungsempfehlungen. Jede der betreibenden Caritasmitgliedsvereinigungen hat für ihre „Maison Relais“ eine Koordinatorin bzw. einen Koordinator eingesetzt. Sie beraten auf der Basis der Evaluationsergebnisse die Einrichtungen bei der Umsetzung der neuen Handlungsziele.

Zusammenfassung

Institutionelle schulergänzende Betreuung ist aufgrund der gesellschaftlichen Bedingungen und insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen der Arbeitsgesellschaft eine notwendige öffentliche Aufgabe. Ob das Nebeneinander von dem sozialen Sektor zugeordneten Einrichtungen und der Schule das Optimum bietet, ist zurzeit noch offen. Offen ist auch, ob eine Ganztageschule die bessere Alternative wäre. Sicherlich ist auf der einen Seite die historisch entstandene Zersplitterung mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden. Auf der anderen Seite braucht eine Ganztageschule ein vollkommen anderes Konzept als die jetzige Schule. Die „Maison Relais“ bieten schon aufgrund ihrer Integration in den Schulcampus durchaus Möglichkeiten einer künftig stärkeren inhaltlichen und personellen Verzahnung.

Literaturverzeichnis

HÖSSL, ALFRED & KELLERMANN, DORIS & LIPSKI, JENS & PELZER, SUSANNE (1999): Kevin lieber im Hort oder zu Hause? Eine Studie zur Nachmittagsbetreuung von Schulkindern. DJI-Reihe im VS-Verlag, Wiesbaden.

OPASCHOWSKI, HORST (1997): Einführung in die Freizeitwissenschaft. 3. Auflage. Leske und Budrich, Opladen.

POSTMAN, NEIL (1983): Das Verschwinden der Kindheit. Fischer Verlag, Frankfurt am Main.

SCHRATT, GABRIELE (1999): Hort hat Zukunft, pädagogische Konzepte und sozialwirtschaftliche Herausforderungen. Don Bosco Verlag, München.

UNICEF (2005): Child Poverty in Rich Countries 2005. Innocenti Report Card No.6. The United Nations Children's Fund.

Engagement für „Sorgenkinder“

Aufgabe der „Maison Relais pour Enfants“ und Kooperation mit der Schule

MILL MAJERUS

1. Kinderarmut im reichen Luxemburg

Luxemburg zählt heute zu den reichsten Ländern auf der Erde. Und doch gibt es auch bei uns Kinder, die aus unterschiedlichen Gründen arm oder zumindest arm dran sind. Sie sind „Sorgenkinder“ in doppelter Hinsicht: sie tragen vorzeitig an der Last schwerer Sorgen; ihre Lage ist für Eltern, Lehrer, Erzieher, sozial und politisch Verantwortliche Anlass zur Sorge.

Armut hat auch in wohlhabenden Regionen vorerst materielle Aspekte. Zum einen erleben viele Familien einen vormals unvorstellbaren Reichtum und genießen Lebenskomfort auf einem sehr hohen Niveau: Wohnung, Kleidung, Nahrung, Mobilität, Freizeit, Gesundheitspflege, Wellness, Kultur... Diese Familien bilden auch in Luxemburg eine starke Mehrheit. Doch parallel dazu nimmt die Zahl der Menschen zu, die materiell ein sehr karges Dasein fristen. Ihr Einkommen liegt trotz unterschiedlicher sozialer Transferleistungen (z. B. Kindergeld) weit unter dem nationalen Durchschnitt. Als „relativ arm“ bezeichnen Experten diese Gruppe und sie beschreiben unsere Länder als „Zweidrittelgesellschaften“ („sociétés à deux vitesses“). Etwa jedes 6. Kind stammt aus „relativ armen“ Verhältnissen. Der Trend dahin ist, wie bereits gesagt, steigend.

Das Risiko der „relativen Armut“ gilt im besonderen Maß für Alleinerziehende und kinderreiche Familien. Alleinerziehende Eltern haben es insgesamt schwerer, Familie und Beruf zu vereinbaren. Dies gilt besonders, wenn sie zu Zeiten arbeiten müssen, wo gängige Kinderbetreuungsstrukturen geschlossen sind (z. B. Krankenpfleger oder Busfahrerin).

Gesellschaftliche Aussonderung oder mangelnde soziale Eingliederung sind weitere Aspekte von Kinderarmut. Betroffen sind Kinder und Jugendliche aus sozial stigmatisierten Familien: Alkohol- und Drogenprobleme, Geldsorgen und Wohnungsnot, Gewalt und Delinquenz, Bildungsmisere und Arbeitslosigkeit...

Etliche Tausend Familien in Luxemburg sind überschuldet. Überschuldung trifft nicht nur „Arme“, sondern auch Menschen mit relativ hohem Einkommen.

In unseren Ländern leben zunehmend Asylsuchende, darunter auch Erwachsene und Kinder ohne Aufenthaltsgenehmigung. Ihre Lage ist besonders prekär. Sie haben keinen

Zugang zu den unterschiedlichen Dienstleistungen und sind zudem illegal agierenden „Betreuern“ schutzlos ausgeliefert. Als sehr problematisch und teilweise unmenschlich bewerten manche Bürgerinnen und Bürger die offizielle und legale Ausweisung von Familien, die den international festgelegten Bestimmungen für den Asylstatus nicht entsprechen.

Kinderarmut heute zeigt ihr Gesicht auch in neuen und alten Formen der Vernachlässigung: Kinder, die außerhalb der Schulzeiten auf den Straßen lungern, die ungewaschen, ohne Frühstück und verspätet zur Schule kommen, auf die kein warmes Mittagmahl wartet, um deren Hausaufgaben sich niemand sorgt...

Teilweise resultiert Vernachlässigung aus der totalen pädagogischen Orientierungslosigkeit mancher Eltern. Sie lassen zu, dass Kinder bis spät in die Nacht vor dem Fernseher hocken, verwöhnen sie maßlos, setzen nicht durch, dass ihre Kinder sich gesund und ausgewogen ernähren oder sich ausreichend körperlich bewegen. Sie vermitteln weder verbindliche Normen noch zuverlässige Lebensstrukturen.

Armut hat aber auch psychische Aspekte. Arm dran sind Kinder und Jugendliche, die seelische Not leiden. Am stärksten davon betroffen sind die Zeugen und vor allem die Opfer familiärer Gewalt. Experten gehen davon aus, dass etwa jedes zehnte Kind vor dem Alter von 12 Jahren Opfer sexueller Übergriffe wird. Die Täter sind in aller Regel nahe Verwandte, die das Kind liebt und denen es vertraut. Zur sexuellen Gewalt kommt der psychische Druck: Erpressung, Drohungen, Schweigegebot, Schuldzuweisung.

Als sehr schmerzlich erleben viele involvierte Kinder das Auseinanderbrechen der elterlichen Beziehung. Allein durch die Scheidungen werden in Luxemburg jedes Jahr über 1000 Minderjährige betroffen. Die Not der Kinder ist umso problematischer, je mehr die Eltern sich dazu hinreißen lassen, sie als Alliierte gegen den jeweiligen Partner zu vereinnahmen.

Manche Kinder oder Jugendliche kommen nur schwer zurecht mit den Lebensoptionen ihrer geschiedenen Eltern: neue Liebespartner oder Lebensgefährten, Stiefbrüder und Stiefschwestern, Beziehungsabbrüche (Großeltern) ... Selbstverständlich darf man keineswegs verallgemeinern. Je offener die Eltern mit den Kindern sprechen, je mehr Respekt sie einander nach der Trennung bezeugen, umso besser schaffen diese es, die neue Situation ohne Probleme anzunehmen.

Selbstverständlich „leiden“ Kinder, die in ihrem Empfinden und Verhalten ohne eigenes „Verschulden“ auffällig sind. Hyper- und hypoaktive oder überbegabte Kinder seien als Beispiel zitiert. Wenn eine entsprechende Diagnose und eine kompetente Behandlung ausbleiben, werden diese Kinder zu ungeliebten Außenseitern, die an sich selbst und an ihrer Umwelt verzweifeln.

Sie und viele andere Kinder bilden die steigende Zahl der potentiellen Schulversager und späteren Schulverweigerer. Zum einen werden sie den gängigen Ansprüchen der Schule nicht gerecht; zum andern ist die Schule häufig kaum gerüstet, um den spezifischen Bedürfnissen

und Ressourcen dieser Kinder zu entsprechen. Die Leidens- und Kummerwege von Schülern, Lehrern und Eltern mit vielen unhaltbaren gegenseitigen Schuldzuweisungen sind dabei gewissermaßen vorprogrammiert.

Zum Abschluss dieser kurzen Analyse möchte ich auf einige gesellschaftskulturelle Defizite verweisen, die Kinder selbstverständlich in unterschiedlichem Maß betreffen. In zunehmendem Maß hocken Kinder jeden Alters vor Fernseh- oder Computerschirmen. Abgesehen von den häufig sehr nefasten Inhalten der dabei vermittelten Botschaften, wird die Umwelt immer stärker mittelbar und virtuell erfahren. Das Risiko ist hoch, dass Kinder ihrer selbst und ihres Umfeldes gewissermaßen entfremdet werden: sinnliche, körperliche, figurative und artisanale Ressourcen liegen brach, Kreativität verkümmert, zwischenmenschliche Kommunikation verarmt, die Wirklichkeit wird über Zerrbilder vermittelt.

2. Porträt und Aufgabe der „Maisons Relais pour Enfants“

Mit dem großherzoglichen Reglement vom 20. Juli 2005 schuf Familien- und Integrationsministerin Marie-Josée Jacobs den formalen Rahmen für eine spezifische Gattung von Kinderbetreuungsstrukturen, die sich bereits seit etlichen Jahren in unterschiedlichen Kommunen entwickelt hatte.

Im Vergleich zu den klassischen „Foyers de Jour“ gilt für die „Maisons Relais“ das Prinzip einer größeren Aufnahme- und Betreuungsflexibilität. Sie machen gewissermaßen ein Angebot „à la carte“ und stehen gezielt dann für die Kinder zur Verfügung, wenn außerhalb der regulären Schulzeiten Eltern oder sonstige Betreuer dazu nicht in der Lage sind.

Die neuen Einrichtungen verstehen sich als „Relais“, insofern sie die Erziehungspartner untereinander vernetzen: Eltern, Großeltern, Tageseltern, Schule, Vereine und Kindertagesstätte.

Anfang 2008 gibt es „Maisons Relais pour Enfants“ (MRE) bereits in 96 von 116 Gemeinden. Dabei stehen in 200 Einheiten oder lokalen Antennen insgesamt 11.800 Plätze zur Verfügung. Aktuellen Bauplänen entsprechend soll allein innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre dieses Angebot um 5.500 Plätze erweitert werden.

Die MRE („Maisons Relais pour Enfants“) sind ein unverzichtbares Instrument im Dienst der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das „klassische“ Familienmodell der Mitte des 20. Jahrhunderts, demzufolge der Mann berufstätig und für das Familieneinkommen zuständig war, die Frau Familien- und Erziehungspflichten übernahm, scheint für die weitaus meisten Paare heute nicht mehr gangbar.

Es gibt hierfür unterschiedliche Gründe: der Wunsch beider Partner, sich auch beruflich und sozial zu verwirklichen; die finanzielle und soziale Unabhängigkeit von Mann und Frau;

materielle Ansprüche der Familien und die finanzielle Gewährleistung der entsprechenden Konsumkapazität; die präventive Absicherung des einzelnen Partners vor dem Risiko der Auflösung der Beziehung... Viele Mütter und Väter haben ohnehin kaum die Wahl. Wer die zurzeit in Luxemburg geltenden Wohnungspreise bedenkt (Anschaffung oder Miete), versteht, dass Familien – besonders aber Familien mit mehreren Kindern – kaum auf ein zweites Einkommen verzichten wollen (oder verzichten können). Auf die besonders prekäre Lage der Alleinerziehenden habe ich bereits verwiesen.

Dass auch Mütter berufstätig sind, ist keineswegs ein Novum. Die Großmütter heutiger Großeltern haben in den Familienbetrieben der damaligen Bauern, Handwerker oder Geschäftsleute mitgearbeitet. Im Unterschied zu ihren Ur- Ur- Enkelinnen mussten sie seltener des Berufes wegen ihre Familie verlassen. Insofern liefen Kinder, Kranke, Behinderte, Alte oder Sterbende gewissermaßen mit.

Dort, wo, und dann, wenn MRE geöffnet sind, können Eltern ihrer Arbeit mit ruhigem Gewissen nachgehen. Sie wissen ihre Kinder in guter Obhut. Wenn dieses Angebot ausbleibt, müssen Eltern gewissermaßen zwischen Familie und Beruf entscheiden. Fehlende Betreuungsstrukturen sind laut unterschiedlichen Umfragen der wichtigste Grund, warum Eltern weniger Kinder haben, als sie sich dies eigentlich wünschten. Insofern sind gute Betreuungsstrukturen heute ein vorrangiges Ziel einer effizienten Familienpolitik. Insofern sie dazu beitragen, dass Familien über ein gesichertes Einkommen verfügen, sind sie auch relevante sozialpolitische Instrumente.

Diese Einsicht teilen in Luxemburg die weitaus meisten Bürgermeister und Schöffen. Im Verbund mit dem Familienministerium setzen sie sich konsequent für das Schaffen und den Ausbau ihrer kommunalen MRE ein. Dabei muss trotz der bisherigen „Suces-Story“ noch viel geleistet werden. Es gilt vor allem, die Öffnungszeiten zu verlängern und dabei Kinder auch während der Ferien aufzunehmen. Wer Früh-, Spät- und Nachtschichten besonders von Alleinerziehenden mit bedenkt, muss in der Kinderbetreuung innovative und unorthodoxe Wege wagen. Eine Möglichkeit dabei sind MRE mit 24-stündigen Öffnungszeiten. Eine vielversprechendere Option allerdings ist die geplante Vernetzung der MRE mit Tageseltern, die außerhalb der Öffnungszeiten im Auftrag der MRE Kinder bei sich zu Hause oder in deren Familien betreuen.

Ihrer familien- und sozialpolitischen Aufgabe kann die MRE nur dann gerecht werden, wenn ihre Leistungen für die Familien finanziell attraktiv bleiben. Auf diesen Aspekt werde ich später nochmal zurückkommen. Der aktuelle, sozial gestaffelte Beitrag der Eltern deckt nur einen bescheidenen Teil der eigentlichen Kosten (etwa 15 %). Der Staat und die Gemeinden übernehmen zu gleichen Teilen das Defizit. Dies erfordert auch seitens der Kommunen ein beachtliches finanzielles Engagement.

Die neuen Kinderhäuser werden noch unter einem zusätzlichen Aspekt zum „Relais“, insofern sie von der Trägerschaft her unterschiedliche Partner vernetzen. Neben Staat

und Kommunen sind dies NGOs, die sozialpädagogische Einrichtungen führen und die besonders in mittelgroßen und kleinen Gemeinden mit der pädagogischen Umsetzung des Angebotes der MRE beauftragt werden. Zu diesen NGOs gehören vier Vereine des Luxemburger Caritas-Verbandes. Der Caritas-Verband hat sich früh und sehr nachhaltig für die Idee der MRE stark gemacht: Ausarbeitung erzieherischer Konzepte, Weiterbildung des Personals, Qualitätsmanagement, Sensibilisierungskampagnen auf der Ebene der Gemeindeverantwortlichen.

3. Engagement der MRE gegen Kinderarmut

Die MRE („Maisons Relais pour Enfants“) sind keine Sozialämter, sondern Betreuungsstrukturen, die mit ihrem Angebot für grundsätzlich alle Kinder zur Verfügung stehen. Dies setzt dem potentiellen Engagement gegen Kinderarmut Grenzen, eröffnet aber auch interessante Perspektiven.

a) Freundliche Aufnahme

In den MRE sind alle Kinder willkommen. „Arme“ Kinder machen allzu häufig die Erfahrung der Aussonderung, der negativen Auslese, der bedingten Aufnahme, der unfreundlichen Duldung. Dies gilt möglicherweise sogar weniger für geistig oder körperlich Behinderte, als für nichtbehinderte Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten oder Lernschwierigkeiten und Kinder aus fremden Kulturen.

Die Botschaft der MRE lautet gleichermaßen für jedes Kind: „Du bist erwünscht. Dir steht bei uns ein Platz zu. Nimm ihn ein und besetze ihn!“ Diese Haltung fördert eine positive Motivation, mit der Kinder es leichter schaffen, ihr Bestes zu geben. Sie erfahren Verständnis und Respekt; sie erleben Integration (dazugehören, anerkannt werden) und Partizipation (sich einbringen, mit Verantwortung tragen).

b) „Care“

Mit dem englischen Begriff „Care“ ist die Berücksichtigung der elementaren Grundbedürfnisse gemeint. Selbstverständlich bleibt auch hier das Angebot der MRE begrenzt. Und doch bieten sie eine gesunde und schmackhafte Nahrung, Schutz vor den Unbilden des Wetters, einen geschützten Raum, gewaltfreie Umgangsformen, Ruhe und Entspannung. Die eindeutige Botschaft lautet: „Wir möchten, dass es dir gut geht!“

Zum „Care“ gehört auch die Mitsorge um die physische Gesundheit der Kinder. Zwei Aspekte sind hierbei besonders relevant: eine ausgewogene Ernährung sowie eine ausreichende körperliche Bewegung. Schön, wenn letzteres vor allem auch „spielerisch“ vermittelt werden kann!

Weitere Anliegen sind z. B. die Körperhygiene (Händewaschen und Zähneputzen) oder die Sicherheit im Straßenverkehr.

c) Zuverlässigkeit

Die MRE schaffen einen verbindlichen Rahmen: Öffnungszeiten, Tagesablauf, Balance zwischen Arbeit und Spiel, geltende Verhaltensregeln, Rituale (beim Kommen und Gehen, während der Mahlzeiten, beim Spielen und Arbeiten). Dieser Rahmen vermittelt Sicherheit und Orientierung; er fördert die Identifikationsfindung und das Selbstvertrauen.

Ein wichtiger Aspekt dieser Zuverlässigkeit sind die Disponibilität, das Verständnis und der Respekt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der MRE.

d) Bildungsauftrag

Selbstverständlich übernehmen die MRE einen wichtigen Bildungsauftrag. Im Zusammenwirken mit den Familien, der Schule, den Medien oder sonstigen formalen und informellen Miteziehern wirken die MRE subsidiarisch.

Im direkten Vergleich mit der pädagogischen Aufgabe der Schule sind die erzieherischen Funktionen der MRE breiter gefächert:

- Sprache als Medium der gewaltlosen und offenen zwischenmenschlichen Kommunikation fördern;
- eine gemeinsame Umgangssprache vermitteln;
- gesellschaftliche Grundwerte erfahren und einüben: Gleichheit, Toleranz, Respekt, Solidarität, Loyalität, Offenheit, Fairness, Ehrlichkeit, Zuverlässigkeit;
- Unterschiede wahrnehmen und Divergenzen gewaltlos austragen; eine faire Streitkultur pflegen;
- menschliche Ressourcen global fördern: mentale, artisanale, künstlerische, soziale, psychische und spirituelle Fähigkeiten wahrnehmen, anerkennen und einsetzen;
- unterschiedliche, kulturell überlieferte Sitten und Bräuche kennen; an Festen und Feiern teilnehmen und sie mitgestalten;
- um seine Rechte und Pflichten wissen; frei entscheiden lernen; Verantwortung übernehmen;
- seinen Körper kennen und schützen; seine Sinne erfahren; genießen lernen;
- auf seine Gefühle hören, ohne sich darin zu verlieren; sich nicht emotional vereinnahmen lassen; darauf verzichten, andere affektiv zu erpressen;
- selber kreativ sein; vom passiven Konsument zum phantasievollen und geschickten Gestalter werden (z. B. musizieren, tanzen, spielen, basteln, formen, malen, schreiben, dichten, rezitieren, darstellen);
- denken und abstrahieren; figurativ aufnehmen und gestalten; Bücher anschauen, sich vorlesen lassen und selber lesen; selber schreiben und malen ...

Bewusst habe ich bislang Hausaufgaben nicht erwähnt. Sie sind natürlich Bestandteil des Bildungsauftrags der MRE. Doch ist es besonders aus der Perspektive „armer“ Kinder, unzulässig, wenn die MRE zu schulischen „Strafkolonien“ verkommen: reguläre Hausaufgaben, Ausführung nicht erledigter Schulübungen, Verbesserungen, Strafarbeiten wegen mangelnder schulischer Disziplin... Wer „armen“ Kindern solches zumutet, handelt verantwortungslos. Ich werde später auf das Thema der Hausaufgaben zurückkommen.

e) Früherkennung von individuellen Problemen

Motorische, sprachliche, psychische oder soziale Probleme können häufig schnell und effizient behoben werden, wenn sie frühzeitig wahrgenommen, fachgerecht eingeschätzt und kompetent behandelt werden. Natürlich sind die MRE weder Diagnose- noch Therapiezentren. Doch sind ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult, um Auffälligkeiten zu erkennen, sie zu dokumentieren, sich darüber im Team und gegebenenfalls mit den Lehrern auszutauschen, die Eltern mit einzubeziehen, Fachleute zu konsultieren, kompetente Hilfeleistungen zu vermitteln. Die selbstverständliche Praxis der Teamarbeit wird hier für die MRE zum wertvollen Vorteil.

f) Gezielte individuelle Förderung

Das Familienministerium ermutigt die MRE dazu, Kinder mit unterschiedlichen sprachlichen, motorischen, psychischen, sozialen oder auch schulischen Problemen gezielt individuell zu fördern. Im Mittelpunkt stehen hierbei psychomotorische Übungen, Entspannungstechniken, spiel-, gesprächs- oder gestalttherapeutische Ansätze, Familien- und Elternarbeit oder auch schulisches Üben.

Für schulische Remediation oder Nachhilfeunterricht sind die MRE eindeutig nicht zuständig und ihren Mitarbeitern fehlt prinzipiell auch die dafür erforderliche Fachkompetenz. Viele Hilfen im Rahmen der MRE sind nur dann angebracht, wenn sie vorher abgesprochen wurden mit den zuständigen Stellen auf der Ebene des Behindertenunterrichts (Education différenciée).

Für den gesamten Bereich der individuellen Förderung gelten zwei wichtige Voraussetzungen:

- das Einverständnis und die aktive Partizipation der betroffenen Kinder und ihrer Eltern;
- für die schulpflichtigen Kinder die vorherige Absprache mit den kompetenten Schulinstanzen (Klassenlehrer, Inspektorat, regionale multidisziplinäre Kommission).

g) Elternarbeit

Für die Kinder in den MRE bleiben ihre Eltern die ersten und wichtigsten Bezugspersonen und Erzieher. Doch zunehmend fühlen sich diese überfordert. Dies gilt umso mehr, wenn

bei den Kindern Probleme offenkundig werden (Verhalten, Disziplin, Defizite, Versagen). Vor der breiten Palette möglicher Erziehungsoptionen reagieren viele Eltern eher ratlos. Besonders Eltern ohne zuverlässige familiäre oder gesellschaftliche Einbindung (z. B. Flüchtlingsfamilien, Familienzwistigkeiten) vermissen pädagogische Orientierung. Teilweise kapitulieren sie mutlos, überlassen die Kinder sich selbst sowie sehr fragwürdigen „Miterziehern“ (z. B. Medien).

Eltern mit sozial belastetem Hintergrund tun sich noch schwerer als andere Mütter und Väter:

- Sie kennen ihre Situation der gesellschaftlichen Aussonderung und wissen um die Vorurteile, mit denen selbst professionelle Helfer häufig auf sie zugehen.
- Sie finden sich schwerer zurecht im Netzwerk medizinischer, sozialer, pädagogischer oder psychischer Dienste.
- Sie rechnen damit, dass (einmal mehr) die Probleme ihrer Kinder ihnen (mehr oder minder respektlos) und ihrer insgesamt misslichen Situation angekreidet werden.
- Vorhandene Minderwertigkeitsgefühle münden je nachdem in Rückzug, Trotz oder auch Aggressivität.

Die MRE werden eingeladen, unterschiedliche Formen der Elternarbeit anzubieten:

- der lose Austausch im lockeren Rahmen beim Bringen oder Abholen der Kinder (das Angebot eines Kaffees kann gelegentlich kleine Wunder bewirken);
- die formelle Konsultation der Eltern bei Entscheidungen, die ihre Kinder betreffen;
- das Angebot von Elternberatung;
- Gesprächskreise für Eltern;
- Elternbildungsinitiativen („Elternschule“);
- Aktivitäten der Kinder, zu denen Eltern und Familien eingeladen werden (z. B. Grillabend, Footing, gemeinsames Schwimmen, Ausflug, Back- und Bastelnachmittag).

Je informeller das Angebot, umso größer ist die Chance, auch Eltern mit Schwellenängsten zu erreichen. Wer Eltern bei solchen Initiativen als aktive Mitgestalter gewinnt, schenkt ihnen die Anerkennung des geschätzten und gleichberechtigten Partners. Wenn besonders Mütter und Väter, die häufig soziale Entwertung oder Verachtung erleben, in ihrer Autorität gefordert und respektiert werden, fühlen sie sich stark genug, offen, ohne Angst und ohne Aggressivität ihre Probleme mit anderen anzusprechen.

Zusammenfassung

Ich habe darauf verwiesen, dass die Armutsprävention nicht das vorrangige und formal erklärte Anliegen der MRE ist. Doch sind diese auch keine seelenlose Aufbewahrungsanstalten; sie haben den Anspruch, sich als pädagogische „Relais“ in das Netzwerk von Familie, Schule und Gesellschaft aktiv mit einzubringen.

In ihrem Wirken und mit ihren formal festgelegten Erziehungszielen haben MRE gute Chancen, wichtige „Basics“ für Integration und Partizipation zu vermitteln. Unter dem Motto „Kinder im Gleichgewicht“ visieren die MRE eine globale und ausgewogene Förderung der vielfältigen Ressourcen der Kinder an: arbeiten und spielen, leisten und ruhen, sich bemühen und entspannen, denken und handeln, sich selber schätzen und andere achten, ehrgeizig sein und solidarisch bleiben.

Wer dieses Fundament mit anlegt, schafft gute Voraussetzungen für vieles andere. Er fördert Identität und Selbstvertrauen, Freiheit und Verantwortung, Nähe und Distanz, Leistung und Disponibilität, Einbindung und Engagement. Wenn Kinder motorisch, sprachlich, mental, psychisch und sozial gefordert und gefördert werden, verfügen sie auch über ein reiches schulisches Rüstzeug. In ihrem Bildungsauftrag sind MRE und Schulen komplementär. Falls die MRE zum verlängerten Arm der Schulen verkümmerten, würden sie besonders bei Kindern aus benachteiligten Familien wichtige Chancen im Bereich der außerschulischen Förderung verpassen.

4. Spezifische Chancen und Grenzen der MRE

Im Vergleich zur Schule haben die MRE etliche Bedingungen, die man im Kontext der Kinderarmutsprävention als interessante Chancen werten darf.

- Im Bereich der Erziehungsziele ist der Fokus breiter und globaler. Für jedes Kind besteht die Möglichkeit, in der Förderung seiner Kompetenzen dort anzusetzen, wo seine Stärken liegen, und also auch mit ihm zusammen Erfolge zu verbuchen. Solche „Sternstunden“, die das Selbstvertrauen stärken und hohe Motivation fördern, sind schulschwachen Schülern und ihren Lehrern häufig versagt.
- Die MRE haben wohl abgrenzbare Bildungsaufgaben, stehen dabei aber keineswegs unter dem Druck der Schule, bestimmte Programmziele auf belegbare Art innerhalb einer begrenzten Zeit mit allen Kindern gleichermaßen zu erreichen. Dieser Druck erzeugt bei vielen Lehrern und Schülern Stress und Frust. Bildungsziele, die sich nicht formal benennen und objektiv dokumentieren lassen, werden unter Umständen vernachlässigt (Atmosphäre innerhalb der Klasse, respektvoller Umgang untereinander, gemeinsame Feiern). MRE haben die Chance, diese „dimension du gratuit“ zu pflegen.
- Die MRE brauchen Kinder nicht zu benoten. An Noten gekoppelt sind Ängste, Sorgen, Vorwürfe, Familienzwickigkeiten, Eifersüchte, Hierarchien und Aussonderungen. In den MRE besteht für Kinder und ihre Eltern ein Klima größerer Chancengleichheit. Sie ist ein gutes Fundament für mehr Integration.
- Ich habe bereits hervorgehoben, dass die MRE sich einem „informelleren“ Lernen verpflichtet wissen. Dies liegt nicht nur an der Natur ihrer spezifischen Bildungsziele (z. B. Vermittlung sozialer Grundwerte), sondern wird auch mit bedingt durch die hohe

Flexibilität bei den Einschreibungen. „Informell“ lernen die Kinder über Erfahren und Erleben, über ihre Sinne, über Spielen und Gemeinschaft, über Atmosphäre und Rituale, über Einrichtung und Dekoration, über Zuwendung und Respekt.

- Durch ihre längeren Öffnungszeiten verfügen MRE im Vergleich zur Schule über mehr Disponibilität. Dabei erreichen sie Kinder möglicherweise auch zu Zeiten, wo diese besonders ansprechbar sind (z. B. am späten Nachmittag oder in den Ferien).
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der MRE bilden in aller Regel multi- und interdisziplinäre Teams. Gemeinsames Beobachten, Entscheiden, Dokumentieren, Planen, Handeln und Auswerten ist im sozialpädagogischen Bereich eine Selbstverständlichkeit.
- Zurzeit profitieren die MRE von einer positiven Aufbruchstimmung. Diese erfasst nicht nur Mitarbeiter der unterschiedlichen Ebenen, sondern auch die Vertreter der verschiedenen Träger: NGOs, Kommunen, Staat. Auf der einen Seite stehen hohe Erwartungen, auf der anderen Seite sind viele bereit, mit zu denken, mit zu planen und mit zu gestalten. Es ist dabei sicherlich besonders begrüßenswert, dass ungezählte Gemeindeverantwortliche quer durch unser Land sich für das Projekt der MRE und die daran gekoppelten Chancen begeistern.

Selbstverständlich bieten auch MRE keine „Allheilmittel“. Oftmals bedingen ihre Chancen zugleich auch ihre Grenzen.

- Die Frage ist berechtigt, inwiefern das Prinzip der Einschreibungsflexibilität – besonders wenn es bedingungslos zur Anwendung kommt – Erziehungsinitiativen lähmt und verhindert. Wenn Kinder beständig kommen und gehen, sind keine sinnvollen Gruppenprozesse möglich. Erziehung verkümmert zur Aufbewahrung und Überwachung.
- Das Prinzip der Ausrichtung an „informellen“ Zielen und Methoden darf nicht in einer pädagogischen Unverbindlichkeit versanden. MRE kommen nicht umhin, sich an einer formal definierten Betriebsphilosophie auszurichten, sich für bestimmte Konzepte zu entscheiden, erzieherische Prioritäten für jede Altersgruppe festzulegen, individuelle Erziehungsziele zu definieren, Prozesse zu dokumentieren und Initiativen auszuwerten.
- Wenn die MRE ihren unterschiedlichen Aufgaben entsprechen sollen, sind längere Öffnungszeiten notwendig und müssen qualifizierte Mitarbeiter in ausreichender Zahl eingestellt werden. Wenn manche Gemeindeverantwortliche das Einrichten einer „Mittagskantine“ schon als guten ersten Schritt feiern, darf es mittelfristig nicht dabei bleiben.
- Kritische Beobachter beanstanden, dass die Kinder den Tag und die Woche über mit einer immer breiteren Zahl von sehr unterschiedlichen Bezugspersonen auskommen müssen. Inwiefern werden dadurch Erziehungsprozesse pervertiert? Entsprechen solche Systeme den eigentlichen Bedürfnissen und Ansprüchen der Kinder? Verschiedentlich gilt die Meinung, der Staat täte aus diesem Grund sinnvoller daran, dem Modell der Tageseltern den Vorzug zu geben.

- Zurzeit müssen die Eltern sich finanziell an den Kosten der MRE beteiligen. Die Angebote der Schule hingegen sind gratis. Auch wenn der elterliche Beitrag sozial gestaffelt ist, bleibt die Frage, inwiefern Familien, deren Kinder davon größten Nutzen hätten, auf die MRE zurückzugreifen. Manche Beobachter argumentieren, dass die MRE einen zur Schule komplementären und sozial relevanten Bildungsauftrag haben; auch wenn die Beteiligung der Kinder daran fakultativ bleibt, sollte das Angebot, wie in der öffentlichen Schule, für die Eltern kostenlos sein.
- Mit dem Schulinspektorat verfügt die Grundschule in Luxemburg über ein effizientes Instrument des Qualitätsmanagements. Eine vergleichbare Instanz fehlt für den Bereich der MRE. Es steht dabei außer Frage, dass das zu schaffende Instrument durchaus alternative Formen annehmen darf (keine externe Kontroll- und Sanktionierungsinstanz, keine staatlich bestellten Inspektoren, Ausrichtung am Modell der Supervision).

Obschon die MRE sich sehr rasch entwickelt haben, stecken sie erst in den Kinderschuhen. Insofern sind viele Aussagen, Bewertungen, Würdigungen oder auch Kritiken eher „spekulativ“. Damit will ich keineswegs sagen, sie seien nicht gerechtfertigt. Es wird nötig sein, die Entwicklung aufmerksam zu verfolgen. Es steht außer Frage, dass dabei auch eine wissenschaftliche Auswertung der unterschiedlichen Modelle sehr hilfreich sein wird.

5. Zusammenarbeit zwischen Schule und MRE

Die Erziehung, die Integration und das Wohlergehen der Kinder sind ein gemeinsames Ziel von Familie, Schule und Betreuungsstrukturen. Kooperation ist unerlässlich. Dies gilt im verstärkten Maß bei Kindern mit besonderen Problemen, unabhängig davon, ob diese Schwierigkeiten eher körperlicher, mentaler, psychischer oder sozialer Natur sind. Zur Zusammenarbeit kann man Eltern wohl einladen, erzwingen lässt sich nichts. Bei Lehrern und Erziehern darf und soll Kooperation eingefordert werden. Institutionelle oder individuelle pädagogische Alleingänge sind vom Ergebnis her kontraproduktiv, belegen berufliche Inkompetenz, sind vom gesetzlichen Rahmen sowie aus deontologischen Erwägungen heraus verwerflich. Trotz ihrer Evidenz ist die Kooperation von Schule und Betreuungsstrukturen bislang kaum verankert in den schulischen oder sozialpädagogischen Traditionen.

Wer theoretisch oder konzeptuell keine schlüssigen Gegenargumente anführen kann, mag auf „praktische“ Umsetzungsprobleme verweisen:

- die Angst vor jeder Innovation,
- die fehlende Zeit, um Kooperation zu verwirklichen,
- erworbene Berufsprivilegien, um deren Erhalt man eventuell bangt (z. B. Arbeitszeiten),
- die traditionell an den Beruf gekoppelte hohe Autonomie des Einzelnen (Unterricht),

- die mangelnde Kompetenz im Bereich multi- und interdisziplinärer Teamarbeit.
- Kooperation setzt echte Partnerschaft voraus:
- gegenseitig umeinander „werben“, sich aufeinander einlassen, einander menschlich und beruflich respektieren;
- sich auf gemeinsame Ziele einigen, die einen verbindlichen Gesamtrahmen abgeben, innerhalb dessen jeder Partner spezifische Beiträge zu leisten hat;
- einander nicht als „Hilfskräfte“ bei dem Engagement für spezifische Bildungsziele missbrauchen (die Schule darf nicht zum verlängerten Arm der MRE werden; umgekehrt ist es nicht alleiniges Ziel der MRE, das zu Ende zu bringen, was Schule mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln nicht schafft);
- spezifische Aufgaben des Partners würdigen und mittragen;
- der Zusammenarbeit Raum und Zeit geben.

Dass eine Ganztagsbetreuung der Kinder zumindest als fakultatives Angebot zur Verfügung stehen muss, darüber besteht zurzeit in Luxemburg ein weitgehender sozialer und politischer Konsens. Über die ideale Form und Trägerschaft dieser Betreuung gibt es unterschiedliche Meinungen: Ganztagschule, Schule mit angegliedertem Ganz- oder Halbtagsinternat, Schule und kommunale MRE, Schule mit klassischen Kindertagesstätten, Erweiterung und gezielte finanzielle Unterstützung des Angebotes der Tageseltern.

In der öffentlichen Diskussion wurden gelegentlich Ganztagschule und Ganztagsbetreuung als gegensätzliche Modelle dargestellt. Dabei gilt es vorerst den Begriff der Ganztagschule zu klären. Solange Schulen – auch sogenannte Ganztagschulen – nicht vor 7.30 Uhr morgens und nach 17 Uhr nachmittags sowie während der Schulferien Kinder regelmäßig aufnehmen, muss ihr Betreuungsangebot durch andere Einrichtungen ergänzt werden.

Bestechend an der Idee der Ganztagschule sind eigentlich folgende Vorstellungen:

- die für schulische Aufgaben zur Verfügung stehende Zeit kann verlängert werden; dies wäre besonders im Interesse der schulschwachen Kinder;
- innerhalb des Tages könnten Zeitblöcke für Lernen und Arbeiten alternieren mit Phasen der Ruhe und des Spiels (cf. siehe den Anspruch von „Kindern im Gleichgewicht“);
- Schule hätte mehr Disponibilität, um auf nicht-schulbildungsspezifische Ziele hinzuwirken.

Dafür wiederum wären etliche Voraussetzungen unabdingbar:

- Lehrer verbringen mehr ihrer vierzigstündigen Wochenarbeitszeit in den Schulen;
- Lehrer sind bereit, zu bislang ungewohnten Tageszeiten zu unterrichten;
- neben Lehrern beschäftigt die Schule vor allem auch Sozialpädagogen und Erzieher;
- die Schulgebäude müssen erweitert werden, damit sie Kindern mehr Raum und anders gestalteten Raum zum Spielen, Ruhen und Essen bieten.

Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen ist die Initiative der für Schule und MRE zuständigen Ministerinnen, Mady Delvaux-Stehres und Marie-Josée Jacobs, zu begrüßen, die bestehenden Angebote sinnvoller zu vernetzen. Anhand einiger lokaler Pilotprojekte sollen dabei unterschiedliche Modelle erprobt werden. Zurzeit werden folgende Maßnahmen geprüft oder auch schon umgesetzt:

- Absprache über den zeitlichen Rahmen der Schulstunden und die Öffnungszeiten der MRE,
- regelmäßige Treffen der Vertreter von Schule und MRE, dies möglichst im Beisein der Gemeindeverantwortlichen (Politiker und/oder Beamte) sowie des zuständigen Schulinspektors,
- gemeinsame Analyse der Lage der „Sorgenkinder“, Absprache und Vernetzung der unterschiedlichen Initiativen,
- Austausch von Ressourcen: Sozialpädagogen der MRE stehen während der Schulstunden zur Verfügung, Lehrer leisten Hausaufgabenhilfe in den MRE,
- Ausweitung der Zeit, die Kinder am Tag obligatorisch auf dem Schulcampus verbringen, und Verzahnung der Angebote von Schule und MRE,
- gemeinsame Initiativen im Bereich der Elternarbeit,
- gemeinsame Weiterbildungsinitiativen für Mitarbeiter der Schule und der MRE,
- gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen (Sport, Musik, Basteln, Medienraum, Bibliothek...).

Persönlich glaube ich fest, dass die partnerschaftliche Kooperation von Schule und MRE besonders für „Sorgenkinder“ und ihre Familien neue Perspektiven erschließt. Auch hier gelten nochmals einige wichtigen Voraussetzungen:

- Es geht nicht an, dass Schule und MRE die Eltern aus der ihr eigenen Verantwortung entlassen. Insofern ist meiner Ansicht nach gemeinsame Elternarbeit ein unverzichtbarer Bestandteil der Kooperation.
- Neben Familie, Schule und MRE ist der aktive Beitrag weiterer Partner besonders im Bereich der Kinderarmutsprävention unerlässlich: lokale Sozialarbeiter, Hausärzte, schulmedizinischer Dienst, Dienste der „éducation différenciée“, Mediations- und Beratungsdienste sowie viele weitere öffentliche oder private psychosoziale Einrichtungen.
- Übergeordnete staatliche und kommunale Dienststellen brauchen die nötigen Ressourcen, um die Entwicklung der MRE sowie die Kooperation aller Erziehungspartner kompetent und effizient zu begleiten.
- Erzieherische Initiativen stehen und fallen mit den Frauen und Männern, deren Aufgabe es ist, sie in Schule und Betreuungsstrukturen umzusetzen. Ihre Motivation, ihre Begeisterung, ihre Kompetenz und ihr Engagement sind dabei die wichtigsten Trümpfe. Konsequente Angebote im Bereich der Weiterbildung und der Supervision sind kein Luxus, sondern unverzichtbare Bausteine des Erfolgs.

Am 20. November 1989 hat die UNO-Vollversammlung die Konvention der Kinderrechte angenommen. Mit ihren unterschiedlichen Prinzipien – Kindeswohl, Respekt, Gleichheit, Schutz, Förderung und Partizipation – begründet und unterstützt die Konvention die in diesem Beitrag aufgelisteten Erziehungsziele, besonders aber die Initiativen im Interesse aller Kinder mit Sorgen und Problemen. Der innovativste Aspekt der Kinderrechtskonvention ist die Partizipation, das Mitsprache- und das Mitentscheidungsrecht des Kindes, seine aktive Teilnahme und seine Mitverantwortung. Ich wünsche Schulen und MRE, Lehrern und Sozialpädagogen, dass sie es schaffen, die Kinder dort mit ins Boot zu holen, wo es um ihre ureigensten Interessen geht.

« Eis Schoul »

L'inclusion de tous les enfants : un défi à relever

MICHELLE BRENDEL, SYLVIE ELCHEROTH,
MARC HILGER, MELANIE NOESEN, DENIS SCUTO

Groupe de travail «Eis Schoul»

Depuis une dizaine d'années, un consensus grandissant s'est dégagé, dans le monde politique et dans de grandes parties de la société civile, autour des défis du système scolaire luxembourgeois. Les forces et les faiblesses du système sont apparues aux yeux de l'opinion publique entière à la suite des études PISA de 2000¹ et 2003.² La société luxembourgeoise a réalisé que son système scolaire manque aussi bien d'efficacité que d'équité : il est inégalitaire, les élèves non-luxembourgeois et d'un statut socio-économique faible sont défavorisés.³

Personne ou presque n'ose nier aujourd'hui que l'école luxembourgeoise se doit d'attaquer les chantiers suivants : intégrer tous les enfants, gérer l'hétérogénéité, différencier les apprentissages, impliquer les enfants comme auteurs de leurs apprentissages, aborder autrement le plurilinguisme, repenser les formes d'évaluation, améliorer l'accompagnement péri- et parascolaire des enfants, mieux informer et impliquer les parents, rallier l'ensemble du corps enseignant d'une école à un projet pédagogique précis, favoriser le travail d'une équipe multiprofessionnelle, etc...⁴

Le projet de la création d'une école primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive remonte à une initiative du Groupe Luxembourgeois d'Education Nouvelle (GLEN), fondé en décembre 2004. Ce groupe rassemble des enseignantes et des enseignants, des éducatrices et éducateurs, des psychologues, des chercheuses et des chercheurs, des étudiantes et des étudiants et des parents qui partent du postulat d'éducabilité :

Tous les êtres humains sont capables d'apprendre si le désir d'apprendre est cultivé, préservé, relancé.

1 MENFP (2002).

2 MENFP (2004).

3 MENFP & Université du Luxembourg (2007).

4 Cf. e.a. MEN. (1991) ; MENFP-Courrier de l'Education Nationale – Innovation et Recherche pédagogiques (1998, 2000) ; Publications du Réseau d'Echange de Pratiques depuis 1999 ; Publications du Réseau d'Echange de Pratiques depuis 1999 ; MENFP – Courrier de l'Education Nationale (2005) ; Conseil de l'Europe (2005-2006) ; enfin premières conclusions du projet de recherche « La place de l'Ecole dans la société luxembourgeoise de demain » réalisé à l'Université du Luxembourg et subventionné par le Fonds national de la recherche.

Par conséquent, ils refusent de considérer l'échec scolaire et l'exclusion sociale comme incontournables.

De septembre 2005 à février 2006, une première ébauche de concept d'une école regroupant le précoce, le préscolaire et le primaire (enfants de 3 à 12 ans) a été élaborée. Des contacts ont été noués avec Mme Mady Delvaux-Stehres, Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, qui a d'ailleurs soutenu le GLEN dès sa création. Le 9 février 2006, une délégation du GLEN a présenté le concept à la ministre. Mme Delvaux-Stehres a décidé d'en faire un projet du Ministère, à finaliser sous forme de loi pour 2007. Elle a créé un groupe de travail au sein du Ministère, chargé d'élaborer le concept et un avant-projet de loi et composé d'instituteurs et institutrices du primaire (Sylvie Elcheroth, Melanie Noesen, Marc Hilger) et de chercheurs et chercheuses de l'Université du Luxembourg (Michelle Brendel, Denis Scuto), tous membres du GLEN. Dès septembre 2006 une mission du groupe de travail a consisté à élaborer, en étroite collaboration avec la ministre et ses collaborateurs, notamment le Directeur du SCRIPT, M. Michel Lanners, le concept d'une école qui fonctionne suivant le principe de la pédagogie inclusive. Ce groupe de travail a élaboré un projet de loi qui a été déposé au parlement le 24 août 2007 et sera voté au printemps 2008.⁵

Un projet pédagogique commun et coopératif

Le défi consiste à créer une école primaire de recherche, publique qui se fonde sur les principes de la pédagogie inclusive consistant en la pleine participation de tous les élèves à tous les aspects de la vie scolaire indépendamment de leurs particularités sur les plans socioculturels, physique, sensoriel, cognitif, socio-affectif ou psychomoteur. L'école se donne les moyens pour développer de nouvelles formes d'apprentissage, d'enseignement, d'évaluation et de vie commune et n'a donc pas besoin de recourir à des structures d'aide spéciales extérieures à l'école.

Le développement de nouvelles formes d'apprentissage, d'enseignement et d'évaluation se fait dans le cadre d'une collaboration de l'école avec l'Université du Luxembourg. Ainsi, le projet d'école préscolaire et primaire de recherche « Eis Schoul » est une hypothèse de fonctionnement du système, permettant la mise en pratique de concepts innovateurs et de nouvelles méthodes, montrant ce qui est faisable au sein de l'école publique. L'objectif étant d'arriver à une école peut-être plus efficace et plus équitable qu'elle ne l'est de nos jours.

5 Vous trouverez le texte de la loi avec l'exposé des motifs, le règlement et les commentaires sur le site du parlement luxembourgeois. Il s'agit du projet de loi N° 5761 (Retrieved 7th April 2008, from <http://www.chd.lu/fr/portail/role/lois/detail.jsp?project=0&mode=number&order=ascend&page=5>).

Des rencontres, synergies et concertations sont organisées avec tous les acteurs et actrices du monde de l'éducation et de la formation au Luxembourg. De cette façon, le système scolaire luxembourgeois peut bénéficier des expériences faites au sein de l'école à long terme.

L'école se donne une identité reposant sur les principes de la pédagogie inclusive auxquels tout le personnel de l'école, les élèves et leurs parents adhèrent. La pédagogie inclusive part « du principe fondamental que tous les élèves d'une communauté doivent apprendre ensemble, dans la mesure du possible, quels que soient leurs handicaps et leurs difficultés. » Les écoles qui adoptent une telle pédagogie « doivent reconnaître et prendre en compte la diversité des besoins de leurs élèves, s'adapter à des styles et à des rythmes d'apprentissage différents et assurer une éducation de qualité grâce à des plans d'études, une organisation scolaire et une utilisation des ressources adaptés ainsi qu'à un partenariat avec la communauté ». ⁶ Les conditions de réussite et les formes de coopération nécessaire sont négociées entre tous les intervenantes et intervenants, le personnel administratif et technique, les élèves et les parents.

Les groupes d'élèves sont accompagnés par une équipe multiprofessionnelle composée entre autres d'institutrices et d'instituteurs, d'éducatrices graduées et d'éducateurs gradués, d'éducatrices et d'éducateurs, d'une ou d'un psychologue et d'une ou d'un pédagogue curatif(ve). L'équipe multiprofessionnelle assure l'encadrement psycho-pédagogique de tous ses élèves.

La collaboration de tous les membres de l'équipe multiprofessionnelle assure la continuité dans l'approche pédagogique pour les enfants de 3 jusqu'à 12 ans.

Vivre et apprendre ensemble

L'équipe multiprofessionnelle et les élèves vivent et apprennent ensemble pendant au moins 7 heures et demie par jour. Un présentiel largement supérieur aux heures de cours effectives à effectuer s'avère donc nécessaire en fonction des multiples missions et rôles pédagogiques des membres de l'équipe. Ce présentiel est fixé à au moins 30 heures par semaine.

L'école reconnaît et prend en compte la diversité des besoins de ses élèves et s'adapte à des styles et à des rythmes d'apprentissage différents. Ainsi, l'horaire ne fonctionne pas au rythme de leçons de 50 minutes ou de matières segmentées. Trois séquences d'enseignement, de travail individuel et de travail en groupe sont prévues par journée scolaire. Elles sont comprises entre 8 heures et 15 heures 30. L'accent particulier mis sur le travail en projets à thème facilite une démarche interdisciplinaire, où les différentes disciplines scolaires

6 UNESCO (1994).

et les multiples compétences et savoirs – cognitifs, affectifs, sociaux, créatifs, corporels – trouvent leur place.

La dimension relationnelle est d'une importance primordiale dans la pédagogie inclusive. Elle doit favoriser une atmosphère dans laquelle tous les actrices et acteurs entretiennent de très bonnes relations. Elle considère que l'élève est expert dans ce sens qu'il peut dire comment il vit les situations d'apprentissage et qu'il peut contribuer à les faire évoluer.⁷ Il est à noter que les membres de l'équipe multiprofessionnelle sont bien sûr les seuls responsables des apprentissages. Ils restent souverains dans leurs décisions d'organisation de la classe. Les enfants doivent se sentir protégés par une autorité reconnue.

L'école se veut un lieu de vie et d'expériences vécues. Tout ceci présuppose évidemment de l'espace et du temps pour s'exercer en pleine autonomie tout en étant guidé et accompagné dans ses apprentissages. « So viel Lernen aus Erfahrung wie möglich, so wenig Belehrung wie nötig. » L'école offrira dans ce sens de multiples possibilités d'apprentissage et sera équipée d'un grand choix de matériel didactique, littéraire, mathématique et scientifique. L'école se conçoit comme une institution ouverte sur le monde qui l'entoure et intègre son environnement, la nature, la commune, la région comme autant d'opportunités d'apprentissage dans son travail quotidien. Les productions des enfants (p. ex. : textes, illustrations, pièces de théâtre, affiches) donnent lieu à des expositions ou des représentations ouvertes à un plus grand public. De telles pratiques nécessitent évidemment une grande rigueur dans la planification et la mise en place du dispositif d'apprentissage.

L'école constitue une micro-société (polis), où tous les acteurs pourront apprendre et vivre la démocratie. Les élèves formeront un parlement d'élèves et participeront à la gestion de l'école. Une charte de l'école sera élaborée avec tous les membres faisant partie de la communauté scolaire : parents, élèves, personnel. En vue de vivre et d'apprendre la démocratie à l'école, il convient d'instaurer dans les écoles la démocratie en action, par une éducation sociale quotidienne, par un apprentissage en projets à l'extérieur de l'école dans les domaines politique, histoire, écologie, social et par la cogestion des écoles par le personnel, les parents et les élèves. La démocratie à l'école, c'est donner l'occasion à tous les membres de la communauté scolaire de faire l'expérience que leur voix, leurs projets et leurs actions comptent.

L'école considère l'hétérogénéité des enfants comme une richesse. Elle accepte pleinement la pluralité des individus en faisant de la différenciation et de la coopération les principes didactiques de base.

La mise en application de la pédagogie inclusive à l'école présuppose une communauté hétérogène d'élèves qui soit représentative de la population scolaire luxembourgeoise. Les

7 University of Cambridge; Laging (2003).

données du dernier recensement général de la population datant de 2001, concernant les ménages privés avec enfants mineurs, servent de base à la sélection des élèves (environ 38 % d'ouvriers, 30 % d'employés privés, 16 % de fonctionnaires, 55 % de nationaux, 45 % d'étrangers).

Une école inclusive est confrontée au défi « de mettre au point une pédagogie centrée sur l'enfant, capable d'éduquer tous les enfants, y compris ceux qui sont gravement défavorisés ⁸». En effet, d'après l'Index pour l'inclusion, développé par le Centre for Studies on Inclusive Education (2003), les barrières auxquelles est confronté l'enfant ne sont pas limitées aux difficultés ou besoins de l'enfant mais peuvent résulter d'un contexte institutionnel, p.ex. scolaire, qui ne tient pas compte de la situation socio-économique de l'enfant.⁹ L'UNESCO recommande de « commencer par soutenir les écoles qui souhaitent favoriser l'intégration et par lancer des projets pilotes dans certaines zones pour acquérir l'expertise nécessaire à l'extension et à la généralisation progressive de l'expérience ». Voilà pourquoi « Eis Schoul » se donne pour mission d'accueillir parmi ses élèves au moins 10 % d'enfants à besoins éducatifs spéciaux.

Comme l'école est implantée à Luxembourg-Ville, une priorité est accordée aux élèves habitant dans cette commune. Une commission mixte, composée de représentants de l'école, du Ministère de l'Education nationale et de la Ville de Luxembourg, se charge de l'admission des élèves.

La recherche en neurosciences a montré qu'il existe des différences majeures dans le niveau de compétences chez des enfants de même âge. Seulement un enseignement individualisé et différencié, qui diversifie les activités scolaires en les adaptant à chaque enfant, est capable de respecter les rythmes, les styles, les chemins, les contextes d'apprentissage individuels très divergents des élèves et de tenir ainsi compte de leurs multiples capacités et besoins. En même temps, l'enseignement de l'école favorisera pendant l'apprentissage le va-et-vient entre individu et groupe, la coopération entre pairs et la recherche en groupes solidaires. « On apprend pour soi-même, par soi-même, mais pas tout seul. »¹⁰

Pour relever le défi de la différenciation, l'enseignement de l'école se fera en groupes d'élèves de différentes classes d'âge¹¹ : de tels groupes multiâges permettent aux élèves de conjuguer au quotidien autonomie, responsabilisation et entraide. Les expériences menées dans les écoles nouvelles (« reformpädagogisch engagierte Schulen ») ont montré que la composition de tels groupes multiâges comportent bon nombre d'avantages : Les élèves apprennent – comme dans le contexte familial – à assumer de plus en plus de responsabilités

8 UNESCO, Déclaration de Salamanque et cadre d'action pour l'éducation et les besoins spéciaux, 1994.

9 Booth & Ainscow (2003).

10 Groupe Belge d'Education Nouvelle (1995).

11 Valsiner (2000).

vis-à-vis de leurs pairs et apprennent les uns des autres.¹² L'élève plus âgé ou plus compétent dans un domaine ou une branche peut aider l'élève qui n'arrive pas à se débrouiller tout seul et consolider en même temps ses propres savoirs et savoir-faire. De surcroît, des études internationales et l'évaluation de projets scolaires réalisés en Allemagne ont montré que tant les élèves à besoins spéciaux que les autres profitent des mesures de différenciation dans des classes d'intégration. L'hétérogénéité génère ainsi une amélioration de la qualité de la culture d'apprentissage et d'enseignement¹³.

L'école conçoit la diversité linguistique et culturelle des élèves comme une chance pour multiplier les connaissances et les expériences. Les langues d'enseignement sont comme dans toutes les écoles primaires, l'allemand et le français. La langue luxembourgeoise reste la langue clé de l'intégration culturelle. Toutefois, pour que les élèves ne vivent pas leur scolarisation comme une rupture avec leurs langues d'origine, il doit y avoir une place pour leurs langues à l'école. La langue maternelle est aujourd'hui non seulement reconnue comme tremplin indispensable pour apprendre une langue seconde, mais elle est valorisée en soi dans une optique de partage des connaissances. Il s'agit donc d'utiliser et de valoriser les langues maternelles de l'enfant dans le cadre de l'enseignement et plus particulièrement de l'entrée dans la culture écrite. En didactique des langues, une démarche interculturelle sera adoptée visant à créer des liens : à construire des ponts entre les langues de l'école et les langues des enfants (langues familiales, capacités communicatives et expressives), à aménager des espaces où les langues officiellement enseignées à l'école (luxembourgeois, allemand, français) se rencontrent ; à décloisonner l'apprentissage des langues et celui d'autres disciplines scolaires.

La création de situations de communication authentiques dans et en dehors de l'école est un objectif didactique primordial. En effet, l'apprentissage d'une langue étrangère vit par et pour l'action communicative (orale et écrite). Il importe de stimuler la réflexion, à mener ensemble avec les enfants, des réflexions sur le fonctionnement des langues et de la communication et sur les comparaisons entre les différentes langues chez les élèves. Ce travail de découverte, d'observation et de communication va de pair avec l'accent mis sur les productions écrites libres et la publication des travaux réalisés par les enfants.

De même, la communication orale ne s'effectue jamais seulement par un enchaînement de signes linguistiques, mais comporte toujours une voix, une expression corporelle et mimique, un regard qui sont également porteurs de sens. En effet, l'être humain a de nombreux moyens d'expression. Tous ces langages doivent être pris en considération par l'école, car ils peuvent stimuler des processus d'apprentissages et contribuer à un renforcement

12 Buston (1977) ; Autorenteam Laborschule (2005) ; Höhmann (Hrsg., 2005).

13 Podlesch (2003).

des compétences sociales et communicatives. Le théâtre, la danse, la musique, la peinture, l'écriture, le sport et d'autres formes d'expression corporelle et esthétique appartiennent donc à l'inventaire didactique quotidien de l'école

De nouvelles formes d'évaluation

L'école met en pratique de nouvelles formes d'évaluation tout en restant en accord avec les tâches d'instruction et d'enseignement, d'éducation et de socialisation relevées par le Plan d'études de l'enseignement primaire¹⁴ et les plans cadres de l'éducation précoce et préscolaire.

L'évaluation tient compte des processus d'apprentissage et de développement individuels de l'enfant, de la dimension sociale de l'apprentissage et des principes de l'encouragement et de l'appui.¹⁵ L'évaluation individuelle est le critère majeur de l'efficacité des activités scolaires. Elle n'est pas conçue pour mettre chaque élève en concurrence avec les autres mais pour lui permettre de se donner des défis, de les surmonter et de faire progresser l'enfant dans toute sa personnalité.

Les membres de l'équipe multiprofessionnelle prennent en compte l'état de développement actuel de chaque élève et font alliance avec lui pour l'aider à se dépasser.¹⁶ Ils aident l'enfant à prendre conscience de ses compétences et capacités actuelles et l'accompagnent vers son développement prochain.

Dans ce but, « l'exigence de qualité dans l'exécution du travail doit traverser l'ensemble des activités scolaires. Elle doit être intégrée par chacun comme un moyen de dépassement et d'accès au plein épanouissement de soi. »¹⁷ Dans un tel dispositif, le redoublement ne trouve plus sa place.¹⁸ Les élèves poursuivent donc leur parcours scolaire non selon leurs niveaux de performances, mais selon leur âge. A 12 ans, les élèves sont orientés dans les différents ordres de l'enseignement secondaire.

Il est impératif de se doter dans ce cadre d'autres outils. Ces outils sont rassemblés dans un portfolio : rapport du progrès d'apprentissage (« Lernentwicklungsbericht »), bilan semestriel, auto-évaluation à l'aide d'un journal de bord de l'élève, entretiens d'évaluation

14 MEN (1989).

15 Bartnitzky & Christiani (1994); Döpp & Groeben & Thurn (2002).

16 Vygotsky (1934, trad. 1978).

17 Meirieu (2004).

18 Paul (1996); Crahay (1996 et 2000).

avec parents et élèves, travail de fin d'études primaires¹⁹. Le portfolio permet de quitter le jugement pour inscrire l'évaluation dans un dispositif de formation.

Un travail de fin d'études primaires est préparé au cours de la dernière année d'études par chaque élève. Il constitue un exposé interactif où il présente à ses pairs, ses parents et l'équipe multiprofessionnelle un thème choisi sur lequel il a effectué une recherche approfondie. Cette recherche englobe des disciplines figurant au plan d'études de l'enseignement primaire. Cet exposé combine des savoirs et savoir-faire en langues, mathématiques, histoire, géographie et sciences. Pour réaliser et présenter son travail de fin d'études, l'élève doit avoir développé un grand nombre de savoir-faire, comme : résumer des textes, trouver et comparer des informations, demander des renseignements à une personne-ressource, organiser une visite à l'extérieur de l'école, composer des textes et affiches autour d'un thème donné, communiquer oralement à un public des contenus d'une certaine complexité, interagir efficacement avec un public, se servir des nouveaux médias, mener des enquêtes et représenter les résultats sous forme de diagramme... Par la réalisation de son « chef d'œuvre », l'élève fait ainsi preuve des compétences nécessaires pour aborder ses études postprimaires.

La présentation du travail de fin d'études primaires occupe une part importante dans l'évaluation puisqu'elle permet de montrer que l'élève a développé, par ses activités de recherche personnelle et par la matérialisation sous forme de produit, les compétences dont il aura besoin pour aborder ses études postprimaires. Le travail de fin d'études primaire constitue à cette fin un aboutissement et en même temps une ouverture pour chaque enfant censé le réaliser durant sa dernière année à l'école avant de rentrer dans le secondaire.

L'école veut mieux informer et impliquer les parents. Les parents, tutrices et tuteurs, le cas échéant les grands-parents ou toute autre personne ayant des responsabilités envers l'enfant ne sont pas seulement informés régulièrement, mais sont des membres à part entière de la communauté scolaire. Régulièrement, les parents sont invités à des présentations des travaux réalisés par leurs enfants et les autres élèves. Les parents sont des experts à bien des égards. Ils sont donc les bienvenus dans les classes pour voir comment les enfants apprennent, pour apprendre avec eux, pour aider dans certaines activités, pour présenter ou expliquer des choses qu'ils connaissent ou savent faire.

Il importe également de chercher avec les parents des solutions lorsque des obstacles s'opposent à l'apprentissage et à l'épanouissement de l'enfant. Seule l'implication des

19 La méthode du chef d'œuvre est utilisée depuis une dizaine d'années dans l'école communale « Maison des Enfants » à Buzet ainsi qu'à l'école communale de Saint-Gérard (près de Namur, en Belgique). Il s'agit d'un exposé interactif de fin d'études primaire, où l'élève montre par ses recherches et sa présentation devant les autres élèves de l'école et devant les parents qu'il a acquis les compétences nécessaires pour aborder ses études secondaires: Guillaume (2001).

parents dans l'analyse circonstanciée de la situation permettra de dégager des pistes ou des solutions efficaces.

« Eis Schoul » participera par ailleurs aux évaluations nationales (monitoring en cours de développement par le MEN et l'Université du Luxembourg : tests nationaux, suivi longitudinal des élèves).

La coopération avec le monde universitaire

La coopération avec l'Université du Luxembourg, porte sur la qualité de l'enseignement, la recherche sur l'école, le développement professionnel continu de l'équipe multiprofessionnelle, la publication et diffusion des résultats et assure le développement durable de l'école. Notamment, dans le plan quadriennal de l'Université du Luxembourg de 2006, l'évaluation des apprentissages dans un contexte multilingue est placée parmi les éléments hautement prioritaires.

Pour une meilleure articulation entre la théorie et la pratique, il est prévu que tous les intervenantes et intervenants de l'école fassent un travail de recherche et que les membres du personnel enseignant-chercheur ou du personnel scientifique de l'institution universitaire interviennent dans les activités pédagogiques à l'école, le tout dans une démarche de recherche-action.

La mise en place d'une pratique scientifique nécessite une collaboration entre praticiennes et praticiennes et expertes et experts en méthodologie de recherche, dans le but d'assurer la balance entre innovation vraie et transférabilité dans le système scolaire.²⁰ Un volet essentiel de l'école est constitué par la mise en place d'un réseau d'échange qui sera développé avec tous les acteurs intéressés de l'éducation et de l'enseignement au Luxembourg. Ce réseau constitue une plate-forme d'échange permettant à chaque acteur du système scolaire luxembourgeois de s'enrichir des idées et des expériences de l'autre. De cette façon, les concepts et méthodes développés par l'école et validés scientifiquement à travers la recherche, pourront être démultipliés, et chaque acteur pourra les adapter à son contexte.

La recherche fait partie intégrante de la tâche des membres de l'équipe multiprofessionnelle qui ont également la possibilité de participer à des formations et stages nationaux et internationaux.

Un conseil scientifique, composé de représentantes et de représentants de l'école, de l'Université du Luxembourg, du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et, dans un souci de transparence, du comité des parents coordonne et avise les projets de recherche.

20 Altrichter & Posch (2006); Roth & Tobin (2002); Waterman, Thurn et al. (Hrsg., 2005); Wissenschaftliche Einrichtung Laborschule (2005).

Les projets et rapports de recherche et de développement de l'école sont soumis à une expertise externe par des experts d'universités étrangères.

Le fonctionnement de l'école fera en outre l'objet d'un accompagnement du processus de développement institutionnel scolaire.

Bibliographie

ALTRICHTER, H. & POSCH, P. (2006) : Lehrerinnen und Lehrer erforschen ihren Unterricht. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

AUTORENTEAM LABORSCHULE (2005) : So funktioniert die Offene Schuleingangsstufe. Das Beispiel der Laborschule Bielefeld. Mülheim : Verlag an der Ruhr.

BARTNITZKY, H. & CHRISTIANI, R. (1994) : Zeugnisschreiben in der Grundschule. Dieck : Heinsberg.

BOOTH, T. & AINSCOW, M. (2003) : Index für Inklusion. (Retrieved the 7th of April 2008 from http://www.eenet.org.uk/index_inclusion/Index%20German.pdf).

CONSEIL DE L'EUROPE (2005-2006) : Profil de la politique linguistique éducative : Grand-Duché de Luxembourg. Strasbourg : Division des Politiques Linguistiques/Luxembourg : MENFP.

BUSTON, RON (1977) : Family grouping: A structural innovation in elementary schools, *Interchange.Humanities, Social Sciences and Law*, 8, 1-2,143-150.

CRAHAY, M. (1996) : Peut-on lutter contre l'échec scolaire ? Bruxelles : De Boeck.

CRAHAY, M. (2000) : L'école peut-elle être juste et efficace? De l'égalité des chances à l'égalité des acquis. Bruxelles: De Boeck, coll. „Pédagogies en développement“.

DÖPP, W. & GROEBEN, A. v. d. & THURN, S. (2002). *Lernberichte statt Zensuren. Erfahrungen von Schülern, Lehrern und Eltern*. Bad Heilbrunn : Klinkhardt.

GROUPE BELGE D'EDUCATION NOUVELLE (1995) : Pratiques d'éducation nouvelle. Huy : L'arc en ciel.

GUILLAUME, L. (2001) : Exposés interactifs des élèves. Pourquoi ? Comment ? Chercheurs solidaires et maîtres de conférence entre 9 et 12 ans. Bruxelles : Editions Labor.

HÖHMANN, K. (Hrsg., 2005) : *Begabungsförderung in heterogenen Lerngruppen*. Dortmund: IFS Verlag.

LAGING, R. (Hrsg., 2003) : *Altersgemischtes Lernen in der Schule*. Hohengehren: Schneider Verlag.

MEIRIEU, P. (2004) : *Faire l'école, faire la classe*. Issy-les-Moulineaux: ESF éditeur.

MEN (1989) : *Plan d'études. Version provisoire*. Luxembourg.

MEN (1991) : *Demain l'école. Le système éducatif luxembourgeois face au changement*. Luxembourg : Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle.

MENFP (1998) : Courrier de l'Education Nationale. Innovation et Recherche pédagogiques: école de la réussite : actes du colloque interrégional organisé par le Collège des Inspecteurs de l'enseignement primaire en coopération avec le SCRIPT les 9 et 10 octobre 1997 à Bertrange, Maison Schauenbourg et Centre Atert. Luxembourg : SCRIPT.

MENFPS (2000) : Courrier de l'Education Nationale (septembre 2000) : Démarche proposée pour la mise en œuvre de projets d'innovation dans les écoles primaires et les jardins d'enfants.

MENFP (2002) : PISA 2000 : Comparaison internationale des compétences des élèves. Rapport national Luxembourg. Luxembourg : MENFP/SCRIPT.

MENFP (2004) : PISA 2003. Comparaison internationale des compétences des élèves. Rapport national Luxembourg. Luxembourg : MENFP/SCRIPT.

MENFP (2005) : Courrier de l'Education Nationale. N° spécial : Les orientations pour la formation des instituteurs et institutrices. Luxembourg : MENFP.

MENFP & UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2007) : PISA 2006. Rapport national Luxembourg : MENFP & UL.

PAUL, J.-J. (1996) : Le redoublement : Pour ou contre. Paris : ESF éditeur.

PODLESCH, WOLFGANG (2003) : Miteinander und voneinander lernen : Gilt das auch für Kinder mit geistiger Behinderung und mit schwerer Mehrfachbehinderung ?, (S. 230-236). In: Heyer, P. & Sack, L. & Preuss-Lausitz, U. : Länger gemeinsam lernen (Positionen-Forschungsergebnisse-Beispiele). Beiträge zur Reform der Grundschule. Bd 115.

ROTH, W. M. & TOBIN, K. (2002) : At the Elbow of Another. Learning to Teach by Coteaching. New York: Peter Lang.

UNESCO (1994) : Déclaration de Salamanque et cadre d'action pour l'éducation et les besoins spéciaux. (Retrieved November 29th, 2006, from <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000984/098427fo.pdf>).

UNIVERSITY OF CAMBRIDGE, Faculty of Education: The ESCR Network Project Consulting Pupils about Teaching and Learning (Retrieved October 27th, 2006, from <http://www.consultingpupils.co.uk/>).

VALSINER, J. (2000) : Culture and human development. London : Sage.

VYGOTSKY, L. S. (1934, trad. 1978) : Pensée et langage. Paris: La Dispute.

WATERMAN, R. & THURN, S. et al. (Hrsg., 2005) : Die Laborschule im Spiegel ihrer Pisa-Ergebnisse. Pädagogisch-didaktische Konzepte und die empirische Evaluation reformpädagogischer Praxis. Weinheim/München : Juvanta Verlag.

WISSENSCHAFTLICHE EINRICHTUNG LABORSCHULE (2005) : Bericht über das Arbeitskonzept und über die Tätigkeiten der Jahre 1999-2005 vorgelegt anlässlich der vom Rektorat der Universität beschlossenen Peer-Review-Evaluation. Bielefeld.

La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte !

LYNN MACKENZIE

Les investissements consacrés aux crèches engendrent des bénéfices. C'est au contraire leur pénurie qui génère un manque à gagner considérable pour la collectivité. Telles sont les conclusions de l'étude „La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte!“¹ qui a examiné le fonctionnement de cinq crèches en Suisse romande sur le modèle d'une étude originale commandée par la principale ville de Suisse, Zurich². Elle parvient à ce résultat en chiffrant les revenus et impôts supplémentaires générés ainsi que les aides sociales épargnées grâce à l'existence de structures d'accueil fiables et ceci à court et à long terme.

La recherche démontre en effet que la totalité des bénéfices générés par les structures d'accueil dépasse largement leurs coûts. Chaque euro investi en rapporte en moyenne trois à la collectivité et un aux pouvoirs publics, et ce, en se limitant à des effets strictement liés à la présence des crèches et quantifiables:

- Les parents disposent d'un revenu familial plus élevé grâce à une plus grande participation au marché du travail des mères. En effet quel que soit le type de famille, monoparentale ou non, statistiquement les mères en Suisse tendent à doubler leur offre de travail rémunéré lorsqu'il y a à disposition un mode de garde fiable. Par exemple, les mères monoparentales travaillent en moyenne 33 heures par semaine si elles ont accès à une crèche contre 17 sans. Pour les mères vivant en couple, cette offre de travail passe de 10 à 19 heures hebdomadaires. Elles accèdent ainsi à des postes plus qualifiés et mieux rémunérés, et ce, tout au long de leur vie active, c'est à dire pendant une trentaine d'années après la naissance de leurs enfants.
- En conséquence, les pouvoirs publics retrouvent leur mise sous la forme de recettes fiscales et cotisations sociales durablement augmentées ainsi que d'aides sociales épargnées. En effet, grâce à ce travail rémunéré supplémentaire, certaines familles améliorent leur revenu au-delà des seuils donnant droit à des aides étatiques.

Ces retombées ne sont pas prises en compte lors d'une évaluation comptable classique des crèches.

La rentabilité des cinq crèches existantes examinées ici donne surtout un ordre de grandeur de ce à quoi la collectivité renonce en ne répondant pas à la demande des familles.

1 MacKenzie (2002, 2008).

2 Müller Kucera & Bauer (2001).

Les crèches nourrissent la croissance en permettant la conservation et le développement des acquis professionnels et en améliorant le revenu des familles. Sans les structures d'accueil, les formations reçues et la plupart du temps financées par les pouvoirs publics, ne seront pas valorisées. A ce gaspillage s'ajoute le leurre et le double message adressé aux jeunes filles sur leur futur professionnel.

Une série d'avantages qualitatifs

L'étude répertorie aussi une série d'avantages qualitatifs apportés par les crèches et qui n'ont pas été chiffrés:

- l'intégration sociale des familles, une meilleure répartition des rôles au sein de la famille, une meilleure reconnaissance due à l'importance sociale du travail, une meilleure qualité de vie;
- une meilleure égalité des chances pour les enfants, une meilleure formation professionnelle dans le futur ainsi que des compétences sociales, une sécurité et une prévention de situations à risque accrues;
- sur le plan du développement territorial, les structures d'accueil rendent une région plus attrayante tant pour les travailleurs que pour les entreprises. Ces dernières bénéficient en effet de collaborateurs plus disponibles, mieux qualifiés et jouissant d'un pouvoir d'achat plus élevé. Le potentiel de croissance économique est accru.

Pour les pouvoirs publics, ces avantages se traduisent par une diminution des dépenses et une augmentation des recettes à court et à long terme.

La crèche ne répond pas à toute la problématique du parent travailleur.

Ces avantages à la collectivité ne pourront toutefois se matérialiser que s'il existe une chaîne solide et cohérente dans l'accueil extra-parental dont les parents ne maîtrisent toutefois pas l'offre. Pour concilier travail et parentalité, une série de mesures sont indissociables: un congé maternité suffisant, la prise en compte de l'allaitement, les modes de garde préscolaires mais aussi périscolaires fiables et de qualité, des horaires de travail tenant compte de la parentalité avec en particulier la question de la présence des parents entre 18h et 20h, la conciliation d'une position de cadre avec, pour une certaine période, un emploi à temps partiel et/ou un congé parental. La question des transports vers l'école, les devoirs et activités surveillés se révèlent aussi être des points cruciaux dans la détermination de l'offre de travail des parents et pour l'égalité des chances entre les enfants.

Les enjeux pour les pouvoirs publics et les entreprises

L'étude a l'avantage de considérer la rentabilité des structures d'accueil sous un angle nouveau. Elle permet d'émettre des recommandations concernant le mode de financement

et d'organisation des structures d'accueil et la répartition de l'investissement entre les secteurs public et privé.

D'abord, parce que les avantages amenés par les crèches touchent la population dans son ensemble, une participation financière large aux lieux d'accueil qui inclut les pouvoirs publics et les entreprises se justifie.

Ensuite, les avantages des crèches ont toutes les caractéristiques des biens collectifs:

- d'une part les bénéficiaires économiques sont en grand nombre, contribuables actifs et retraités, pouvoirs publics, parents et entreprises, et les avantages sont répartis sur le long terme.
- d'autre part, une fois fournis, ces avantages sont disponibles pour l'ensemble de la collectivité, sans qu'il ne soit possible de priver l'acteur qui n'a pas payé.
- Face à cette configuration, les pouvoirs publics sont seuls à pouvoir définir un cadre pour faire correspondre les participations et les avantages de chacun des acteurs présents, entreprises comprises. Sans l'intervention des pouvoirs publics, la pénurie de crèches s'explique très bien et résulte en un manque à gagner pour toute la collectivité.

La politique des crèches doit être articulée à la politique fiscale

Finalement, il reste à coordonner ce type de politique avec l'ensemble de l'environnement fiscal et des aides sociales. En effet, plusieurs études montrent que la combinaison de tarifs de crèches élevés, de la non-déductibilité des frais de garde et d'un taux d'impôt sur le cumul des revenus des parents lorsque l'imposition n'est pas individuelle, conduit à une remise en question sérieuse de la participation des femmes en particulier au marché du travail. Une étude de l'Université de Saint-Gall³, montre qu'au-delà d'un taux d'activité de 40 % une famille avec deux enfants peut subir une perte nette de revenu par rapport à une situation où le deuxième travailleur de la famille cesserait son activité rémunérée. Ceci constitue bien sûr un paradoxe à éviter et un héritage de structures inadaptées aux nouvelles données des familles. Un conflit avec les assurances sociales est un autre facteur bien connu: une étude récente de l'OCDE⁴ montre qu'une politique sociale peut même résulter dans certains pays en une aggravation de la pauvreté infantine, la Suisse et le Japon seraient dans ce cas.

Au final, l'objectif de créer des lieux d'accueil est de créer un environnement favorable pour que tous puissent opérer de réels choix de vie en valorisant ses investissements personnels ainsi que ceux de la collectivité.

3 Büttler (2007).

4 Whiteford & Adema (2007).

Bibliographie

BÜTLER, MONIKA (2007): Arbeiten lohnt sich nicht–ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, Nr. 1, S. 1-19, Blackwell (United Kingdom).

MACKENZIE, LYNN (2002): La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte, Conférence latine des déléguées à l'égalité, Suisse romande, URL: <http://www.egalite.vd.ch/>; et version conférence augmentée (2008) oth-mackenzie@bluewin.ch.

MÜLLER KUCERA, KARIN & BAUER, TOBIAS (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten – Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?“ BASS, Edition Sozialpolitik, Nr. 5, Sozialdepartement der Stadt Zürich (HSG), et pour un résumé Nr. 5a, Zürich, URL: <http://www.stzh.ch/kap10/Kindertagesstaetten/index.htm>.

WHITEFORD, PETER & ADEMA, WILLEM (2007): What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy? OECD, march 2007. URL: www.oecd.org/dataoecd/30/44/38227981.pdf.

Les prélèvements fiscaux et les transferts sociaux

Etude comparative entre le Luxembourg et les trois pays voisins

ROGER MOLITOR

1. Résumé

Dans toute société, les pouvoirs publics prélèvent des impôts de toute nature destinés à financer les dépenses publiques. Dans nos sociétés modernes, l'État structure les prélèvements fiscaux au sens large dans une logique de justice distributive afin d'opérer une certaine redistribution des revenus.

La présente contribution analyse ces transferts de revenus en comparant systématiquement le Luxembourg aux trois États voisins. L'analyse dégage des indications concrètes sur les points suivants :

- Les prélèvements fiscaux et sociaux réduisent significativement l'éventail des revenus nets par rapport à l'éventail des revenus bruts.
- L'écart entre le coût du travail, y compris les charges sociales patronales, et le revenu net d'un travailleur est nettement moins grand au Luxembourg que dans les trois pays voisins.
- Les prélèvements fiscaux et sociaux sont nettement progressifs en fonction du niveau de revenu d'un salarié, et les prélèvements à charge des salariés à faible revenu sont significativement plus modérés au Luxembourg que dans les trois pays voisins.
- Les transferts sociaux à caractère monétaire (= prélèvements fiscaux et sociaux et allocations familiales à l'exception d'autres prestations en nature) établissent une nette différence entre un célibataire, un couple marié sans enfant et une famille avec enfants à charge tant au Luxembourg que dans les trois pays voisins.
- Les prélèvements fiscaux et sociaux ont augmenté dans des proportions variables au cours des quinze dernières années dans les quatre pays. Ils restent toutefois nettement plus légers au Luxembourg que dans les trois pays voisins. De ce fait, les salariés travaillant au Luxembourg touchent un revenu net nettement plus élevé et pourtant le coût du travail reste compétitif par rapport aux trois États voisins.

2. Quelques observations méthodologiques

L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) publie périodiquement une monographie intitulée « Les impôts sur les salaires ». Toutes les données

chiffrées citées par cette étude sont extraites de cette série de monographies de l'OCDE¹. Dans ce rapport, l'OCDE documente le mode de détermination de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale, ainsi que l'impact de ces prélèvements sur les revenus nets des ménages. Les résultats chiffrés permettent des comparaisons quantitatives entre pays sur les niveaux du coût du travail et la situation globale des salariés célibataires et des familles au regard de l'impôt et des transferts sociaux.

Les tableaux qui suivent sont extraits de l'édition 2006, qui présente des données confirmées pour 2005 et des estimations pour l'année 2006². Ces données sont ensuite comparées à l'analyse de l'OCDE sur la situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux portant sur les années 1989 à 1992³. Bien que la méthodologie de l'OCDE ait évolué au cours des 15 dernières années, la comparaison permet quand même de faire des rapprochements intéressants sur la longue période.

La méthodologie est basée sur les revenus des salariés adultes employés à plein temps dans le secteur industriel. De ce fait, elle exclut d'office certaines catégories de la population, dont les chômeurs, les indépendants, les fonctionnaires et les retraités. Le secteur industriel est défini au sens large et inclut non seulement les industries extractives et les activités de fabrication, mais également le secteur du bâtiment, le commerce de gros et de détail, la restauration, les activités de transport, le secteur financier et les activités de services aux entreprises. La structure des prélèvements fiscaux et sociaux est d'une grande complexité, dans chacun des États concernés, et il est évidemment difficile de comparer cette structure entre les États. La méthodologie de l'OCDE a toutefois développé des conventions très nuancées, qui permettent de réduire les incertitudes et les risques de mauvaise interprétation⁴.

L'OCDE intègre dans le revenu net du salarié les prestations familiales en espèces à caractère général versées au titre des enfants à charge du contribuable âgés de 5 à 12 ans. En effet, certains États accordent des déductions fiscales en faveur des familles nombreuses, d'autres effectuent des versements en espèces, ou encore combinent les deux logiques. Il

1 Nous avons délibérément renoncé à tout rapprochement avec les statistiques produites par le STATEC et par EUROSTAT dans le souci de ne pas trahir les démarches méthodologiques propres aux différentes études. Dans le même souci nous avons aussi renoncé à toute actualisation des calculs luxembourgeois en fonction du droit fiscal et social applicable en 2008.

2 OCDE (2007). La version 2008 de l'étude OCDE « Les impôts sur les salaires » vient de sortir au moment où la rédaction de ce manuscrit se termine. Le résumé de cette étude peut être consulté sous http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_201185_40255097_1_1_1_1,00.html (22 mars 2008); voir également OCDE (2005) et OCDE (2007).

3 OCDE (1993). La comparaison sur la longue période peut être biaisée en raison de révisions de définitions. Ainsi, pour la France, les tableaux indiquent des cotisations patronales obligatoires de sécurité sociale égales à zéro en 1990. Les commentaires n'expliquent pas cette donnée, qui reste incompréhensible.

4 La méthodologie de l'OCDE ne peut pas être résumée dans cet article en raison de sa complexité. Le lecteur intéressé est renvoyé aux sources bibliographiques citées ci-avant.

semble dès lors cohérent d'inclure les allocations familiales dans l'analyse du revenu net au même titre que les allègements fiscaux liés aux enfants à charge. La méthodologie de l'OCDE n'inclut toutefois pas des prestations en nature, dont peuvent bénéficier les familles, telles par exemple l'accès à certains services gratuits (école gratuite, encadrement des enfants). De même, l'étude de l'OCDE ne prend pas en considération les transferts dont peuvent bénéficier les ménages à faible revenu, indépendamment de leur situation familiale, tels par exemple l'accès au logement social.

3. Le salaire annuel d'un célibataire sans enfant en 2006

Le tableau suivant compare le salaire brut annuel d'un célibataire sans enfant en 2006, d'une part au Luxembourg, d'autre part en Allemagne, en Belgique et en France.

Tableau 1 : Salaire moyen, en brut et en net annuel, d'un célibataire sans enfants en 2006

	Allemagne	Belgique	France	Luxembourg
Salaire brut (€)	42 003	37 271	31 464	43 477
Salaire net (€)	24 064	21 698	22 296	31 346
Différence (€)	17 939	15 573	9 168	12 131
Différence en %	42,71 %	41,78 %	29,14 %	27,90 %
Revenu net/brut en %	57,29 %	58,22 %	70,86 %	72,10 %
Salaire minimum (€)	/	14 808	14 833	18 041
En % du salaire brut	/	40 %	47 %	41 %

Le salaire brut d'un travailleur moyen luxembourgeois est très proche du salaire correspondant en Allemagne; par contre, l'écart par rapport au salarié belge (14 %) et français (28 %) est important. L'OCDE compare également le salaire du travailleur moyen avec le salaire minimum : il est remarquable que pour la Belgique, la France et le Luxembourg le salaire minimum se situe dans une fourchette très étroite, entre 40 et 47 %, par rapport au salaire du travailleur moyen. La comparaison ne peut pas se faire pour l'Allemagne, qui ne connaît pas de salaire minimum légal.

Au Luxembourg, le salaire net correspond à 72,1 % du salaire brut ou, ce qui revient au même, le total des prélèvements fiscaux et sociaux à charge du salarié atteint 27,9 % du salaire brut. En Belgique et en Allemagne le niveau des prélèvements est nettement plus élevé, de l'ordre de 42 %. Les prélèvements opérés en France sont du même ordre de grandeur que les données luxembourgeoises.

Le coût de la main d'œuvre est égal au salaire brut augmenté des charges sociales patronales. Le tableau 2 détermine le total des prélèvements fiscaux et sociaux à charge tant des salariés célibataires sans enfants à charge, disposant d'un salaire moyen, que des employeurs et compare ce total au coût de la main d'œuvre.

Tableau 2 : Total des prélèvements en % du coût de la main d'œuvre

Allemagne	47,40 %
Belgique	49,10 %
France	44,50 %
Luxembourg	30,60 %

Le total des prélèvements opérés sur le coût de la main d'œuvre est proche d'un tiers du coût de la main d'œuvre au Luxembourg. Ce qui revient à dire que le salaire net d'un travailleur moyen, célibataire, sans charge d'enfant, est au Luxembourg égal à environ 70 % du coût de la main d'œuvre. Pour les trois pays voisins du Luxembourg, le rapport est proche de la moitié : lorsque le salaire net augmente de 1 €, l'employeur assume un coût de la main d'œuvre d'environ 2 € !

Le coût du travail d'un salarié moyen est de 59.526 € en Allemagne, 57.141 € en Belgique, 54.000 € au Luxembourg et 50.266 € en France en 2007. Ces chiffres sont à rapprocher du revenu brut et du salaire net tels qu'indiqués au tableau 1. Le coût de la main d'œuvre est compétitif au Luxembourg, par rapport aux trois pays voisins, le salaire brut est relativement élevé au Luxembourg, et le salaire net luxembourgeois dépasse nettement le salaire net dans les trois pays voisins.

En comparant les tableaux 1 et 2, on est frappé par les données françaises : le total des prélèvements à charge du salaire brut n'est que de 29 %, tandis que le total des prélèvements opérés sur le coût de la main d'œuvre atteint 45 %. Cet écart s'explique par le montant élevé des charges patronales qui sont nettement plus lourdes en France qu'en Belgique, en Allemagne et au Luxembourg.

Le Luxembourg prélève nettement moins de charges fiscales et sociales sur base du revenu des travailleurs que les trois pays voisins. Il serait toutefois faux de conclure que les pouvoirs publics luxembourgeois disposeraient de moins de recettes fiscales que ses trois pays voisins pour veiller au bien-être de ses habitants. En effet le total des prélèvements fiscaux et sociaux par habitant s'élève à 28.421 € au Luxembourg alors que le chiffre correspondant va de 12.350 à 14.623 € dans les trois États voisins. Et pourtant, le total des prélèvements fiscaux et sociaux opérés par les pouvoirs publics (État, communes, sécurité sociale) n'atteint que 39,7 % au Luxembourg alors que nos trois pays voisins se situent dans

une fourchette allant de 43,8 % à 50,8 %⁵. Ces données macro-économiques confirment autant que les chiffres micro-économiques approfondis dans cet article que le Luxembourg bénéficie d'une situation atypique dans le contexte européen.

A partir de ces données de base, il est possible d'analyser les transferts sociaux sous 4 points de vue différents :

- l'inégalité verticale étudie l'effet de l'imposition du travail pour un type de ménage en fonction de différents seuils de revenus ;
- l'inégalité horizontale compare la situation de contribuables ayant le même niveau de revenus mais qui se différencient par la composition de leur ménage, en particulier le nombre d'enfants par ménage et le nombre d'adultes en charge des enfants (famille monoparentale) ;
- la fiscalité de ménages ayant la même composition et le revenu identique peut varier suivant que les revenus du ménage sont générés par un seul apporteur de revenus ou par deux apporteurs de revenus ;
- enfin l'écart entre les revenus bruts et nets peut également être analysé dans le temps pour un même pays et une même catégorie de ménages.

Les paragraphes qui suivent ébauchent ce type d'analyse.

4. La progressivité des prélèvements fiscaux et sociaux

Tableau 3 : Evolution de l'écart entre revenu brut et revenu net en fonction du revenu (célibataire sans enfants à charge)

Revenu net en % du revenu brut	Allemagne	Belgique	France	Luxembourg
67 % du revenu moyen brut	63,4	65,2	73,9	78,9
100 % du revenu moyen brut	57,3	58,2	70,9	72,1
167 % du revenu moyen brut	53,7	51,4	66,7	64,1
67 % du revenu moyen brut	74,1	75,1	69,8	73,3
100 % du revenu moyen brut	100	100	100	100
167 % du revenu moyen brut	156,5	147,5	157,1	148,5

Clé de lecture : Au Luxembourg, un revenu net de 78,9 % correspond à un revenu brut de 67 %, et un revenu net de 72,1 % correspond à un revenu brut de 100 %. Prenons deux revenus bruts, l'un égal à 100 % du revenu moyen brut, l'autre égal à 67 % du revenu moyen brut, et calculons les deux revenus nets : le revenu net du faible revenu atteint désormais 73,3 % du revenu net moyen

5 EUROSTAT (2008).

Le tableau N° 3 compare un salarié célibataire, ayant un revenu moyen, dans chacun des 4 pays, avec un célibataire comparable ayant un salaire plus modeste (67 % du revenu moyen) d'une part, et un célibataire comparable ayant un salaire plus confortable (167 % du revenu moyen) d'autre part. Pour ces trois hypothèses de revenus bruts, le tableau présente le revenu net après impôt et cotisations de sécurité sociale à charge des salariés. Ce calcul met en évidence la progressivité des prélèvements fiscaux et sociaux.

Analysons d'abord la progressivité des prélèvements fiscaux et sociaux en fonction de l'évolution du revenu brut :

- Au Luxembourg, le revenu net passe de 78,9 % à 64,1 % du revenu brut, lorsque ce revenu brut augmente de 67 % du revenu moyen à 167 % du revenu moyen : alors que les cotisations de sécurité sociale sont perçues à un taux proportionnel, l'impôt sur le revenu est très progressif dans les tranches de revenu proches du revenu moyen.
- Tandis que les prélèvements opérés par la Belgique et l'Allemagne progressent également fortement en fonction du revenu, les données relatives à la France reflètent une progressivité beaucoup plus douce des prélèvements.
- Tandis que l'Allemagne et la Belgique accordent un dégrèvement aux très faibles revenus en ce qui concerne les cotisations de sécurité sociale, la France, tout comme le Luxembourg, perçoit les cotisations de sécurité sociale à un taux fixe. La France applique également un barème de l'impôt sur le revenu moins progressif que le Luxembourg.
- Dans les 4 pays faisant l'objet de notre comparaison, l'écart entre le revenu net des différents contribuables est plus faible que l'écart entre les revenus bruts : si le revenu brut est de 67 % du revenu moyen, le revenu net s'établit dans une fourchette entre 69,8 % et 74,1 %. De même, les contribuables ayant un revenu brut de 167 % du revenu moyen gardent un revenu net compris entre 147,5 et 157,1 % du revenu moyen net.

Le tableau 4 présente pour chacun des 4 pays l'écart entre les revenus faibles et les revenus élevés, avant et après impôt.

Tableau 4 : Ecart relatif entre revenus faibles (67 %) et élevés (167 %)

Revenus bruts	167/67	249 %
Revenus nets – Allemagne	156/74	211 %
Revenus nets – Belgique	147/75	196 %
Revenus nets – France	157/70	225 %
Revenus net – Luxembourg	148/73	202 %

Clé de lecture : Le tableau 4 est à rapprocher du tableau 3. Le tableau 3 documente que le revenu net d'un travailleur passe de 73 % à 148 % lorsque son revenu brut augmente de 67 % à 167 % du revenu moyen. 148 % est légèrement supérieur au double de 73 % : le tableau 4 divise 148 par 73 ce qui donne exactement 102 %. 102 % est à rapprocher de la division de 167 par 67, qui donne 249 % : l'écart entre salaires bruts est de 249 %, l'écart entre salaires nets est réduit à 202 %.

Les revenus bruts confortables (167 % du revenu moyen) sont 2,49 fois plus élevés que les faibles revenus (67 % du revenu moyen). Cet écart est réduit à 2,25 en France, 2,11 en Allemagne, 1,96 en Belgique et 2,02 au Luxembourg ; ce qui revient à dire que le Luxembourg comprime les écarts de revenus bien plus que l'Allemagne et la France et presque autant que la Belgique par la progressivité des prélèvements fiscaux et sociaux.

5. Comparaison entre célibataires et couples mariés

Pour comparer la situation de deux célibataires avec celle d'un couple marié, nous admettons que les deux célibataires disposent ensemble du même salaire brut que le couple marié et qu'aucun des ménages n'a des enfants à charge. En ce qui concerne le couple marié, nous ajouterons une comparaison, à revenu constant, entre le couple marié disposant d'un seul salaire par rapport au ménage où les deux partenaires gagnent un revenu salarié.

Les cotisations de sécurité sociale sont perçues sur le revenu brut d'un salarié individuel, sans distinguer entre les salariés célibataires et le couple marié. A revenu égal, et pour autant que ce revenu reste inférieur au plafond cotisable, les cotisations sont en principe perçues de la même manière au niveau des couples mariés se composant d'un ou de deux salariés. Si les cotisations sociales sont donc essentiellement proportionnelles au revenu, du moins jusqu'au plafond cotisable, l'impôt sur le revenu par contre est essentiellement progressif.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, la première question qui se pose consiste à déterminer l'unité fiscale pour les couples mariés.

- En Allemagne, les époux sont généralement imposés conjointement, ils peuvent toutefois choisir d'être imposés séparément.
- En France, les conjoints sont toujours imposés conjointement et l'unité d'imposition est le revenu commun de la famille.
- En Belgique, les conjoints sont toujours imposés séparément, et ce principe vaut pour toutes les catégories de revenus.
- Au Luxembourg les époux sont imposés collectivement sur le revenu cumulé.

Quelle que soit la logique définie pour déterminer l'unité fiscale, la politique fiscale considère généralement qu'à revenu égal un ménage composé de deux personnes devrait payer moins d'impôt qu'un célibataire. Cette différenciation est motivée par un calcul économique, considérant que deux personnes ont des besoins financiers plus élevés qu'une personne, et par des considérations plus larges, reconnaissant le rôle que les familles jouent dans l'organisation de la société.

Certains pays encouragent les deux conjoints à entrer sur le marché du travail, en leur offrant des allègements fiscaux plus ou moins substantiels. A l'inverse, d'autres pays accordent un avantage fiscal au couple marié ayant un seul salaire afin de prendre en considération les sacrifices que les familles font lorsque le second partenaire choisit de rester

à la maison et renonce donc à percevoir lui aussi un revenu. Lorsque l'unité fiscale est la famille, le revenu des deux conjoints est additionné pour calculer le montant de l'impôt dû. Certes, le cumul des revenus reflète mieux la capacité contributive du ménage. Comme le barème de l'impôt sur le revenu est progressif, ce cumul implique toutefois que le revenu gagné par le second salarié s'ajoute au premier revenu du ménage et est imposé au taux marginal le plus élevé applicable au dernier Euro gagné par le ménage. Tant le Luxembourg que ses trois pays voisins ont pris des mesures afin de rétablir une certaine neutralité fiscale, limitant ainsi l'écart entre la fiscalité des couples mariés et celle des célibataires :

- En Belgique une quote-part des revenus professionnels du conjoint salarié peut être attribuée au conjoint qui soit n'exerce pas d'activités professionnelles, soit a un revenu professionnel faible par rapport au revenu du ménage.
- En France, le système du quotient familial permet de diviser le revenu imposable d'un couple en deux parts, et l'impôt total dû est égal au double de l'impôt correspondant à une part de revenus.
- En Allemagne et au Luxembourg l'impôt à charge des contribuables mariés est égal au double de la cote d'impôt qui correspond à l'application du tarif à la moitié du revenu imposable (système du splitting).

En réalité, le droit fiscal est bien plus complexe. Certains pays, dont le Luxembourg, qui pratiquent le système du splitting (qui favorise les couples par rapport aux célibataires) ont introduit en plus des abattements additionnels destinés à encourager les couples mariés dont les deux conjoints exercent une activité salariée.

Exemple :

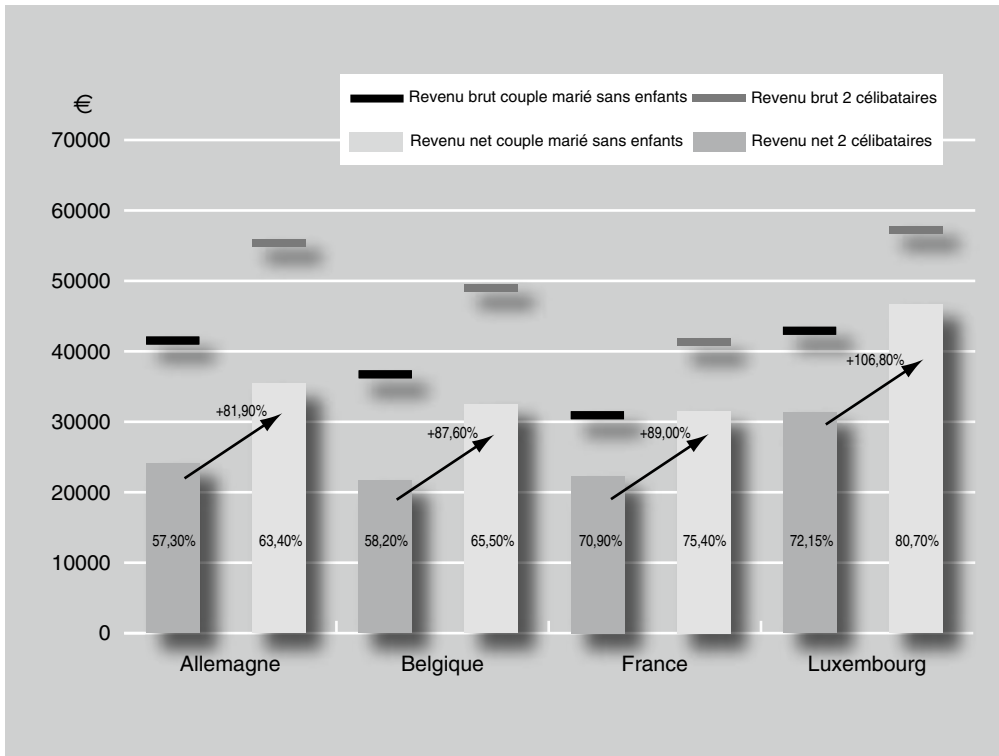
Jean et Jeanne sont deux célibataires, exerçant une activité salariée. Ni Jean, ni Jeanne n'ont des enfants à charge. Le revenu de Jean est égal au revenu moyen, celui de Jeanne correspond à un tiers du revenu moyen. Jean et Jeanne décident de se marier. Le revenu de Jean est égal au salaire moyen. Jeanne exerce une activité à temps partiel, et touche un revenu égal à 33 % du salaire moyen, de sorte que le couple dispose d'un revenu cumulé égale à 133 % du salaire moyen. Jean voudrait comparer son salaire net avant le mariage avec le salaire net cumulé des deux conjoints après le mariage⁶. Il résulte du tableau n° 5 que, dans chacun des quatre pays, le revenu additionnel du ménage subit un prélèvement total marginal nettement moins élevé que le prélèvement moyen subi par Jean avant son mariage. Ainsi, en Belgique, en France et en Allemagne, le revenu net de Jean avant son

6 L'exemple suppose que les deux conjoints continuent à gagner le même revenu salarié. Bien entendu, le couple pourrait aussi décider de vivre avec le seul salaire de Jean, et Jeanne cesserait donc son activité salariée. Cette hypothèse, qui a été analysée dans les anciennes publications de l'OCDE, a été abandonnée entretemps au vu du taux d'activité élevé des conjoints mariés sans enfants à charge.

mariage était compris entre 63 et 75 de son revenu brut. Après le mariage, Jean et Jeanne disposent d'un revenu cumulé brut de 100 + 33 et le couple conserve entre 82 et 89 % du revenu additionnel brut : le mariage n'est donc pas pénalisé fiscalement.

Quant au Luxembourg, l'accroissement de revenu net est de 106,8 % alors que Jeanne a un revenu brut de 14.347 €, le revenu net après impôt du ménage augmente de 15.317 €. Jean et Jeanne mariés bénéficient donc d'un revenu cumulé supérieur au revenu net après impôt dont bénéficiait Jean d'une part Jeanne d'autre part avant leur mariage⁷ !

Tableau 5 : Prélèvements avant et après mariage



7 Au Luxembourg, la réduction d'impôts générée par le splitting et par l'abattement extra-professionnel dépasse les cotisations sociales perçues sur le deuxième salaire. Les trois autres pays n'ont pas d'abattement comparable à l'abattement extra-professionnel.

Il est donc permis de conclure que la structure des prélèvements sociaux et fiscaux favorise non seulement, à revenu brut égal, un couple marié par rapport à deux célibataires, mais également un couple marié par rapport à deux célibataires exerçant tous les deux une activité professionnelle.⁸

6. Les transferts sociaux en faveur des familles avec enfants à charge

Les transferts sociaux en faveur de familles avec enfants à charge peuvent prendre différentes formes.⁹ Un contribuable avec enfant(s) à charge peut bénéficier d'un abattement de revenu imposable, d'un barème de l'impôt plus favorable ou d'une allocation en numéraire. L'allocation en numéraire est en principe dissociée du revenu, et bénéficie donc à tous les contribuables avec enfants à charge, indépendamment de leur niveau de revenu. L'abattement de revenu imposable et le dégrèvement au niveau du barème de l'impôt sur le revenu tendent à favoriser les familles ayant des revenus plus élevés : les familles à revenus faibles sont imposées dans les tranches faibles du barème et ne peuvent donc guère prendre avantage des dégrèvements tarifaires au titre de l'impôt sur le revenu.

Jusqu'en 2007, les familles avec enfants à charge bénéficiaient au Luxembourg de réductions d'impôts au niveau du barème. Depuis 2008, cette réduction a été remplacée par un versement en numéraire, indépendant du niveau de revenus des ménages¹⁰. Le Luxembourg connaît également un régime d'allocations familiales relativement généreux en comparaison avec les trois pays voisins.

Exemple :

Restons dans le contexte de l'exemple défini ci-avant au paragraphe 5, et supposons que Jean et Jeanne sont mariés et continuent à exercer une activité professionnelle qui leur procure deux salaires, l'un égal au revenu moyen, l'autre de l'ordre de 33 % du revenu moyen.

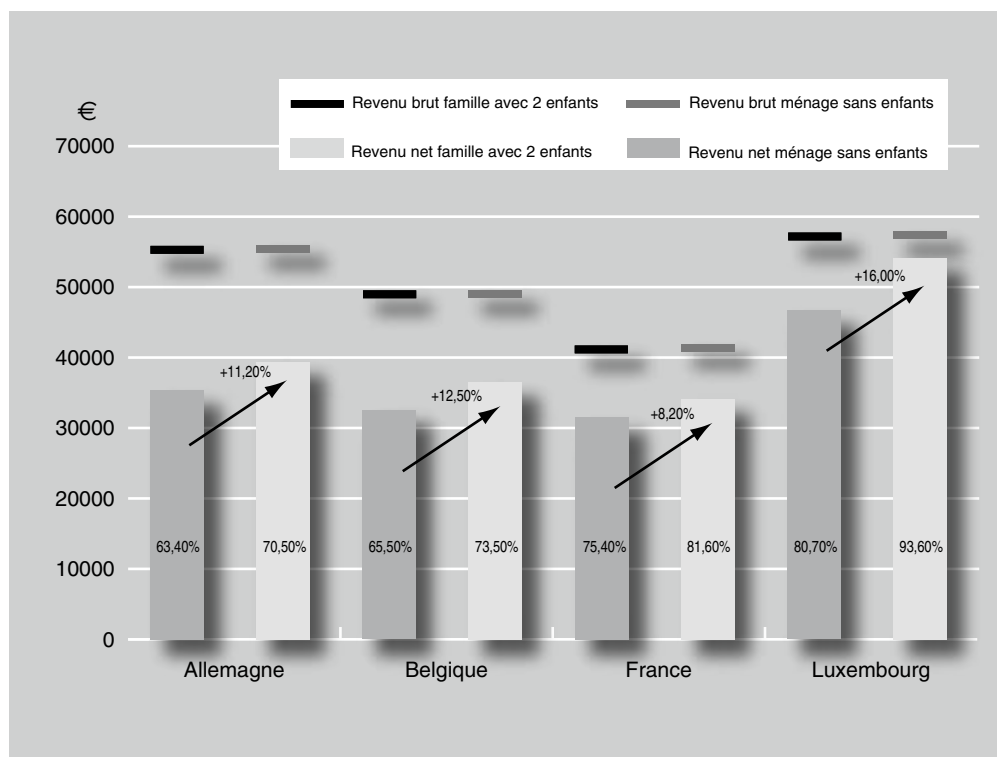
8 Rappelons toutefois que notre étude est limitée aux prélèvements sociaux et fiscaux. En ce qui concerne les cotisations sociales, il conviendrait de comparer également la couverture des prestations sociales dont bénéficient respectivement deux célibataires, un couple marié à deux revenus salariés, et un couple marié à un seul revenu salarié. Une telle analyse dépasserait toutefois le cadre de cette contribution.

9 En général, les cotisations de sécurité sociale ne varient pas en fonction des enfants à charge. Certaines exceptions existent, par exemple l'Allemagne, où les couples avec enfants cotisent pour l'assurance-dépendance avec un taux réduit.

10 La loi du 21 décembre 2007 a introduit une modération d'impôt de 922,5 € par enfant en faveur des contribuables ayant un ou plusieurs enfants à charge. Les modérations d'impôts sont versées aux contribuables sous forme de boni pour enfants, indépendamment de leur cote d'impôt (voir également article 122 nouveau de la loi relative à l'impôt sur le revenu (LIR).

Supposons que Jean et Jeanne ont deux enfants à charge, et déterminons l'impact des deux enfants sur la situation de revenus du ménage. Le calcul est présenté au tableau 6.

Tableau 6 : Comparaison entre un ménage sans enfants et une famille avec deux enfants à charge



Dans notre exemple, si Jean et Jeanne habitent au Luxembourg avec leurs deux enfants, le revenu brut du ménage ne varie pas avec la naissance des deux enfants et le revenu net passe de 46.665 € à 54.124 €, soit une augmentation de 7.459 €. Un ménage avec deux enfants à charge bénéficie au Luxembourg d'un revenu net supérieur de 16 % au revenu net d'un ménage comparable, mais sans enfants à charge. Les trois pays voisins appliquent une politique de transferts sociaux moins généreuse en faveur des familles avec enfants à charge.

Bien que toute comparaison de données synthétiques entre 4 États exige une interprétation nuancée, en tenant compte des limites de la méthodologie¹¹, il semble néanmoins

11 Rappelons en particulier que l'étude n'inclut que les seuls transferts sociaux monétaires, à l'exclusion des prestations en nature bénéficiant directement aux familles avec enfants à charge (ex : encadrement parascolaire).

intéressant de quantifier l'écart entre les revenus d'un ménage avec ou sans enfant habitant au Luxembourg, et les revenus du même ménage habitant dans un des trois pays voisins. La comparaison est présentée au tableau suivant.

Tableau 7 : Comparaison de l'écart entre salaire brut et salaire net, avec et sans enfants (Luxembourg = 100)

	Ecart entre les revenus		
	bruts (100 + 33)	nets 0 enfants	nets 2 enfants
Luxembourg	100 %	100 %	100 %
Allemagne	96,6 %	75,9 %	72,8 %
Belgique	85,7 %	69,6 %	67,5 %
France	72,4 %	67,6 %	63,1 %

Clé de lecture : Le revenu brut d'un couple ayant 100 % + 33 % du salaire moyen respectif en France et au Luxembourg est de 41.847 € et 57.824 €. Le revenu brut français est donc égal à 72,4 % du revenu correspondant au Luxembourg. Le revenu net d'un couple ayant deux enfants à charge s'établit à 34.147 € en France contre 54.124 € au Luxembourg. Le revenu français est donc égal à 63,1 % du revenu luxembourgeois correspondant.

Le tableau 7 comporte 3 colonnes. La première colonne compare les revenus bruts d'un ménage habitant au Luxembourg (100) avec le revenu brut d'un ménage comparable habitant un des trois pays voisins. Le revenu brut d'une famille habitant l'un des trois pays voisins évolue dans une fourchette de 72,4 à 96,6 % du revenu brut d'un ménage comparable habitant le Luxembourg. La deuxième colonne compare le revenu net d'un ménage sans enfant(s) à charge entre les 4 pays : pour chacun des 3 États voisins, l'écart s'est creusé par rapport à une famille comparable habitant le Luxembourg, passant de 67,6 % à 75,9 %. En d'autres termes, les prélèvements fiscaux et sociaux sont plus importants dans chacun des 3 États voisins qu'au Luxembourg, et cette différence de prélèvements, ajoutée à la différence de revenu brut, creuse l'écart de revenu net par rapport au revenu brut.

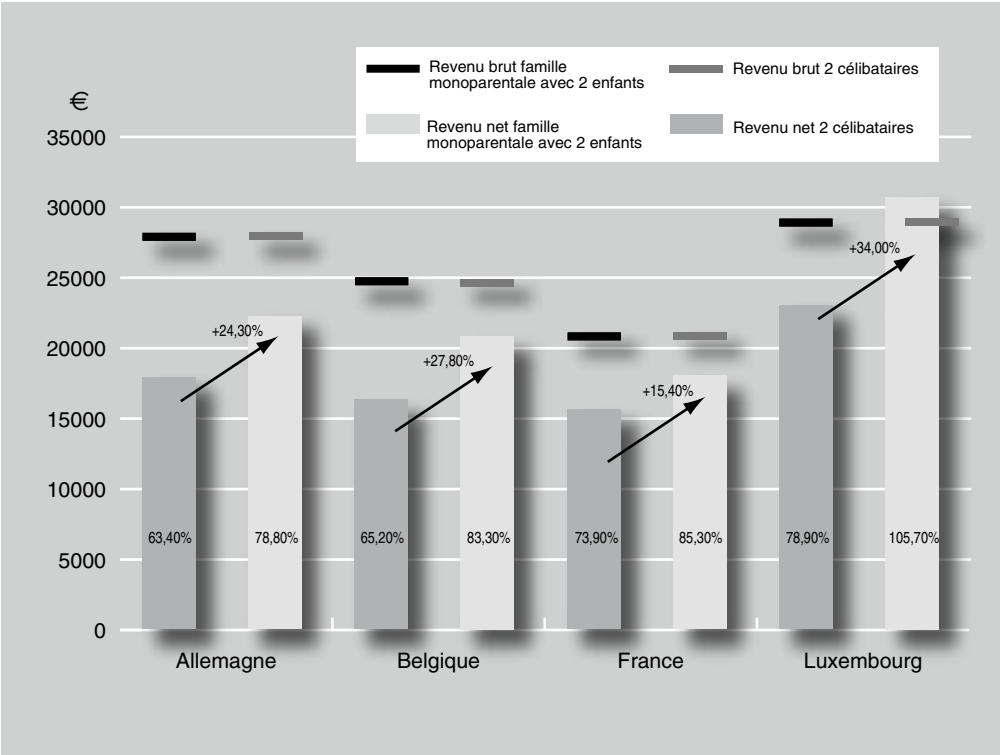
La troisième colonne compare la situation de familles ayant deux enfants à charge. Comme les allocations familiales et les dégrèvements fiscaux offerts au Luxembourg sont plus généreux que dans chacun des 3 États voisins, l'écart continue à se creuser. La différence reste toutefois relativement faible par rapport aux familles sans enfant à charge. Il résulte du tableau 7 que le revenu d'un ménage habitant en Belgique ou en France, ayant deux enfants à charge est d'un tiers inférieur au revenu d'un ménage correspondant au Luxembourg, et pour l'Allemagne cet écart est d'un quart.

Cette comparaison est particulièrement importante au vu de la situation du marché du travail au Luxembourg : le Luxembourg attire un nombre impressionnant de frontaliers venant des 3 pays voisins et pour ces frontaliers l'écart de revenu net est bien plus important

que l'écart de revenu brut. Grâce au niveau nettement moins élevé de ses prélèvements fiscaux et sociaux, le Luxembourg gagne en compétitivité par rapport aux pays d'origine des frontaliers. La structure des prélèvements fiscaux et sociaux est de ce fait un facteur clé de la compétitivité économique du Luxembourg, et la compétitivité économique du Luxembourg ne peut pas être dissociée de sa politique de transferts sociaux.

Le tableau 8 présente la situation des familles monoparentales à faible revenu. Ce tableau présente la situation d'une famille monoparentale dont le chef de famille gagne un salaire égal à 67 % du revenu moyen. Il établit une comparaison avec la situation d'un célibataire disposant du même salaire brut. Si, au départ, les deux contribuables disposent d'un revenu brut de 29.130 € au Luxembourg, la situation nette, après impôts et cotisations sociales, et après intégration des allocations familiales, crée un grand écart de revenus : le célibataire a un revenu net de 22.983 €, alors que la famille monoparentale dispose d'un revenu net de 30.790 €. Il est remarquable que le revenu net de la famille monoparentale soit supérieur au salaire brut : les allocations familiales dépassent donc le montant de prélèvements fiscaux et sociaux.

Tableau 8 : Comparaison des familles monoparentales à faible revenu avec les célibataires sans enfants à charge



Dans chacun des trois pays voisins, la famille monoparentale dispose d'un revenu net significativement supérieur à celui d'un célibataire ayant un revenu brut comparable. Dans chacun des trois pays voisins toutefois le revenu net d'une famille monoparentale reste inférieur de 15 à 21 % au revenu brut, alors qu'au Luxembourg le revenu net de la famille monoparentale dépasse le revenu brut : les transferts sociaux sont donc nettement plus favorables aux familles monoparentales au Luxembourg que dans chacun des trois pays voisins.

7. Evolution des transferts sociaux au cours des 15 dernières années

Comme l'OCDE dispose de séries de statistiques sur le long terme, il est possible de comparer la structure des prélèvements fiscaux et sociaux et des transferts monétaires sur une quinzaine d'années.

A ce titre, le tableau N°9 présente quelques indications significatives.

Tableau 9 : Revenu net d'un célibataire et d'un couple marié avec 2 enfants ayant un salaire moyen en % du coût de la main d'œuvre. (Evolution de 1990 à 2006).¹²

1990	Allemagne	Belgique	France ¹⁶	Luxembourg
Célibataire	55,1 %	51,5 %	(75,1 %)	64,2 %
Couple avec 2 enfants	66,8 %	71,2 %	(89,2 %)	86,1 %
2006	Allemagne	Belgique	France	Luxembourg
Célibataire	47,5 %	44,6 %	49,8 %	63,5 %
Couple avec 2 enfants	63,8 %	59,9 %	58,0 %	87,0 %

Le tableau N°9 compare les revenus nets au coût de la main d'œuvre au Luxembourg avec les données correspondantes dans les trois pays voisins. Les deux hypothèses de calcul visent un ménage bénéficiant d'un seul salaire moyen. La première hypothèse vise un célibataire sans enfant à charge. La deuxième hypothèse admet un couple avec deux enfants à charge et suppose qu'une seule personne exerce une activité salariée, touchant un revenu égal au salaire moyen.

En 1990, un célibataire touchait au Luxembourg un revenu net égal à 64,2 % du salaire brut. Cette relation se compare favorablement aux valeurs alignées par la Belgique

12 Ce tableau inclut les prélèvements à charge des salariés et les charges sociales patronales.

16 Pour la période 1989-1992, les données relatives à la France n'indiquent pas de charges patronales. Les commentaires n'expliquent pas cette omission. De ce fait, les données françaises relatives à 1990 ne sont pas comparables.

et l'Allemagne. Toujours en 1990, un couple ayant deux enfants à charge touchait au Luxembourg un revenu net, y compris allocations familiales, égal à 86,1 % du coût de la main d'œuvre. Le Luxembourg favorisait en 1990 les familles avec enfants à charge dans des proportions nettement plus généreuses que la Belgique et l'Allemagne. Comme les données françaises relatives à 1990 ne sont pas comparables, elles ne peuvent pas être analysées dans cette comparaison.

La comparaison entre le revenu net en 1990 et en 2006 prouve que les prélèvements fiscaux et sociaux à charge du salarié moyen ont augmenté de manière significative, bien que dans des proportions variables, dans les trois pays voisins. Par contre, au Luxembourg, la proportion des prélèvements fiscaux et sociaux est stable. Il s'ensuit que la relation entre le revenu net d'un salarié et le coût de la main d'œuvre est restée stable au Luxembourg, alors qu'elle s'est dégradée chez nos voisins. Grâce à son extraordinaire essor économique, et contrairement à ses voisins, le Luxembourg a en effet réussi au cours des 15 dernières années à financer l'accroissement de ses dépenses publiques au sens large, y compris la sécurité sociale, sans trop laminer le revenu net du salarié moyen. Si le Luxembourg s'est offert une politique sociale généreuse au cours des quinze dernières années, l'extension de la couverture sociale a pu être financée sans augmentation significative des prélèvements fiscaux et sociaux.

Bien entendu, il pourrait être intéressant d'analyser maintenant la question de savoir si l'État-Providence a fait un usage judicieux des ressources financières, et si les transferts sociaux ont contribué, tant au Luxembourg que dans les trois pays voisins, à la justice sociale en ciblant les prestations sur les personnes à revenus modestes. Mais une telle étude dépasserait le cadre de notre contribution.

En conclusion, nous voudrions toutefois soulever une dernière question : l'État-Providence n'a-t-il pas atteint ses limites dès qu'il opère des prélèvements fiscaux et sociaux supérieurs à la moitié du salaire du célibataire moyen et à un tiers du revenu moyen d'un ménage ayant deux enfants à charge? Au vu de ces chiffres, on comprend mieux que les gouvernements des trois pays voisins ont été obligés au cours des deux dernières décennies à freiner la progression des dépenses publiques et à opérer des coupes sèches dans le budget de la sécurité sociale. Le Luxembourg a par contre pu évoluer à contre-courant et augmenter la couverture des prestations de sécurité sociale, notamment pour les retraites, sans déséquilibrer les comptes de la sécurité sociale. Il est vrai qu'une large partie des dépenses de sécurité sociale luxembourgeoise est financée par des transferts à charge du budget de l'État. Ces transferts absorbent toutefois une part croissante des ressources de l'État. Si le financement a pu être assuré au cours des 15 dernières années grâce à une très forte croissance économique, largement supérieure à la moyenne européenne, rien ne garantit que la croissance économique reste durablement supérieure à la moyenne européenne.

Bibliographie

EUROSTAT (2008) : Economie et finances, Statistiques des administrations publiques – statistiques en bref, 23/2008.

OCDE (1993) : La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux. Rapport annuel. Informations pour les années 1989 – 1992. Editions OCDE.

OCDE (2005) : Etudes de politique fiscale de l'OCDE n°12, l'imposition des familles actives. Editions OCDE.

OCDE (2007) : Les impôts sur les salaires. Etude spéciale : le régime fiscal des salaires minimums. 2005-2006. Editions OCDE.

OCDE (2007) : Les indicateurs de l'OCDE, prestations et salaires 2007. Editions OCDE.

Herkunft und Lebenschancen

Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen¹

GØSTA ESPING-ANDERSEN

Die heutigen Sozialstaaten haben sich – mit der bemerkenswerten Ausnahme der skandinavischen Länder – seit den großen Reformen der Nachkriegszeit sehr wenig verändert. Im Wesentlichen spiegeln sie noch immer die Beschäftigungs-, Familien- und Risikostrukturen der Epoche unserer Väter und Großväter wider. Viele Befürworter des Sozialstaates werden das begrüßen und für die unwiderlegbare Bestätigung der mächtigen und dauerhaften Legitimität des Sozialstaates halten. Für andere ist gerade solcher Widerstand gegen Veränderung ein Anlass zu tiefer Sorge.

Diese anderen verweisen auf die wachsende Lücke zwischen entstehenden neuen Bedürfnissen und Risiken einerseits und einem zunehmend archaischen System sozialer Sicherheit andererseits. Unter den Besorgten gibt es jene, die mehr Markt fordern und weniger Staat; andere befürworten ein neues Sozialstaatsmodell. Ich zähle zu der zweiten Gruppe. In diesem Essay begründe ich, weshalb der erste und wichtigste Schritt in Richtung eines funktionierenden neuen sozialstaatlichen Gleichgewichts in massiven Investitionen in unsere Kinder bestehen muss. In den meisten Sozialstaaten kommt der größte Teil der Umverteilung den Rentnern zugute, während wenig in Kinder und Jugendliche investiert wird. Vielfach gilt weiterhin die Annahme, dass Familien ihre Bedürfnisse aus eigenen Mitteln bestreiten müssten, weshalb nur geringe Dienstleistungen für Familien zur Verfügung stehen. Aber ob wir nun Revolutionäre, Konservative oder Reformen sind – in jedem Fall müssen wir uns mit den tatsächlich stattfindenden Prozessen des sozialen Wandels auseinandersetzen, um eine brauchbare Strategie für die Zukunft entwickeln zu können.

Was sich verändert hat

Sechs große Gebiete des sozialen Wandels erfordern besondere Aufmerksamkeit, weil sie in starkem Maße die Verteilung sozialer Risiken und Bedürfnisse beeinflussen:

¹ Mit freundlicher Genehmigung von Berliner Republik, Berliner vorwärts Verlagsgesellschaft mbH, Berlin (D), Ausgabe 6/2003. Aus dem Englischen von Tobias Dürr.

Der *Lebenszyklus*. Im Goldenen Zeitalter des traditionellen Sozialstaats trat der Übergang zum Erwachsenenalter früh ein. Typischerweise vollzog er sich sanft, geordnet und – vor allem – vorhersehbar. Für Männer gehörten zum Erwachsenwerden die erste dauerhafte Erwerbsbeschäftigung und das Heiraten. Die meisten Frauen gaben die Erwerbsarbeit mit der Geburt des ersten Kindes auf, nur eine Minderheit kehrte später noch einmal ins Berufsleben zurück. Wenn wir uns mit den Lebensläufen älterer Bevölkerungsgruppen beschäftigen, fällt uns sofort die große Homogenität der Verhaltensweisen auf. Erste Anstellung und Familiengründung erfolgten früh, und für die meisten Bürger war die aktive Lebensphase sehr standardisiert und linear: ein langes Berufsleben mit wenigen Unterbrechungen für Männer; ein Leben im Haushalt für Frauen. Wenn die Männer in den Ruhestand traten, standen ihnen jedoch nur wenige Jahre der „Ruhe“ bevor – ganz einfach deshalb, weil sich ihre Lebenserwartung auf etwa 67 bis 69 Jahre belief. Altersarmut war verbreitet, nicht zuletzt weil nur wenige Frauen eigene Rentenansprüche geltend machen konnten.

Heute findet der Übergang ins Erwachsenenalter sowohl verspätet als auch in die Länge gezogen statt. In Südeuropa ist es gang und gäbe, dass junge Leute bis zum Alter von 25 bis 30 Jahren bei ihren Eltern leben. Längere Ausbildungsgänge verschieben das Erwachsenwerden, oftmals riesengroße Hindernisse auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten tragen weiter zur Verlängerung der Jugendphase bei. Zudem erscheint das Erwachsenwerden heute „unordentlicher“, weil junge Leute (und besonders Frauen) verschiedene Prioritäten zugleich miteinander in Einklang bringen müssen, bevor sie beginnen, Familien zu gründen. Überall bekommen Frauen heute ihre ersten Kinder im Alter von durchschnittlich 28 oder 29 Jahren. Die gewachsene Instabilität von Familien und Berufskarrieren trägt insgesamt dazu bei, dass Biografien heute weitaus weniger linear verlaufen als früher und viel komplexere Haushaltsmuster entstehen. Angesichts wachsender Neigung zum Partnerwechsel sind Kinder mit acht oder zwölf Großeltern längst nicht mehr ungewöhnlich.

Familien und Haushalte. Die klassische Nachkriegsfamilie ist in rapidem Niedergang. Sie wird ersetzt durch eine Vielzahl neuartiger Haushaltsformen. Zum einen erleben wir den Aufstieg von Einpersonen- und Einelternhaushalten (inzwischen üblicherweise 10 bis 15 Prozent aller Haushalte). Zum anderen erleben wir zugleich die Verfestigung der Doppelverdienernorm. Wir erleben des Weiteren viel mehr Instabilität und Fragilität als zuvor. Informelle Partnerschaften, Trennungen und Scheidungen nehmen stetig zu. Die Mehrheit der gegenwärtig geborenen Amerikaner wird keine komplette Kindheit mit beiden Elternteilen erleben. Die Vermehrung „atypischer“ Haushalte und stärker „bedingter“ Partnerschaften bedeutet neue Verletzlichkeiten, aber auch neue Stärken. Alleinerziehende haben es mit einem beträchtlichen Armutsrisiko zu tun; die Alleinverdienerefamilie verliert kräftig an Boden – besonders wenn ihr Erwerbsoberhaupt nur geringe Qualifikationen besitzt. Die stärkere soziale Selektivität bei der Partnerwahl führt zu einer Polarisierung der

Haushaltstypen: Wir entdecken auf Anhieb einen beträchtlichen Anteil von „arbeitsarmen“ Haushalten, oft weit entfernt von jeglichen soliden Erwerbsverhältnissen. Zugleich wächst die Zahl der „arbeitsreichen“ Haushalte. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich die soziale Kluft zwischen beiden Familientypen weiter öffnen wird, weil die weniger gebildeten Frauen im geringsten Maße erwerbstätig sind. Und wo sie es doch sind, werden wir voraussichtlich eine weitere Polarisierung zwischen zu niedrigen und zu hohen Einkommen erleben.

Viele Kinderwünsche, wenig Kinder

Eine alarmierende soziale Lücke tut sich im Hinblick auf die Geburtenraten auf. Die Bürgerinnen und Bürger sind heute ganz einfach nicht in der Lage, ihren eigenen Wünschen entsprechend Familien zu gründen. Es ist gut belegt, dass die Fertilität heute weit unter der Zahl der Kinder liegt, die sich die Menschen im Durchschnitt wünschen – nämlich 2,4 in fast allen Ländern.² In einigen europäischen Ländern ist die Geburtenrate auf 1,2 und weniger gefallen, in manchen Regionen sogar auf 0,8. Selbstverständlich ist und bleibt die Möglichkeit, Familien gründen zu können, Grundlage der Lebenszufriedenheit der meisten Menschen – wie auch Grundlage von Gesellschaften überhaupt. Viele Staaten stecken heute im Klammergriff niedriger Fertilität, die nur als Ergebnis ernsthafter Defizite des Sozialstaats interpretiert werden kann.

Die neuen *Dilemmata der Beschäftigung*. In Zukunft werden wir einen Zuwachs an Erwerbsarbeit ausschließlich auf dem Gebiet der Dienstleistungen erzielen können. Das schafft ein Bündel neuer Dilemmata, von denen einige sehr ernst sind. Zunächst einmal steht ein großer Dienstleistungssektor in Konkurrenz zur Fähigkeit von Haushalten, sich gleichsam selbst zu dienen.³ Deshalb hängt die Dynamik der Dienstleistungsökonomie in hohem Maße von der Fähigkeit von Haushalten (und Unternehmen) ab, ihren Bedarf an Dienstleistungen zu externalisieren – was wiederum eine Funktion von Geldmitteln und Bedürfnissen ist. Das Verschwinden der Hausfrau bedeutet, dass der Bedarf an Dienstleistungen wächst, aber das allein führt nicht zu tatsächlicher Nachfrage, wenn diese nicht erschwinglich sind. Da es in vielen Dienstleistungssektoren, vor allem bei den personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen schwierig ist, die Produktivität zu steigern, stehen sie unter ständigem Kostendruck. Das Problem des zu hohen Preises liegt für diejenigen Familien auf der Hand, die private Tagespflege für ihre kleinen Kinder oder ein Altenheim für ihre pflegebedürftigen Angehörigen finanzieren müssen.

2 Bien (2000); Hank & Kohler (2000).

3 Gershuny (1979).

Das zweite Hindernis für eine dynamische Dienstleistungsökonomie liegt in der Praxis der Lohnfindung. Geringe Lohndifferenzierung, Mindestlöhne und hohe Lohnnebenkosten bedeuten hohe Hürden für private Dienstleistungsbeschäftigung, besonders in den Dienstleistungssektoren mit niedriger Produktivität. Scharpf und Schmidt zufolge sind diejenigen Sozialstaaten, die (wie Deutschland oder Italien) in hohem Maße auf beschäftigungsabhängige Sozialversicherungsbeiträge setzen, besonders anfällig für Beschäftigungsstagnation: zum einen, weil die fixen Arbeitskosten hier hoch sind, zum anderen, weil die staatliche Einnahmehasis niedrig ist.⁴

Das skandinavische Vorbild

Die Dynamik haushaltsbezogener Dienste hängt davon ab, ob sie erschwinglich sind. Eine riesige Niedriglohnökonomie wie in den Vereinigten Staaten kann erschwingliche Leistungen für wohlhabende Familien zu Verfügung stellen, weshalb der Anteil personenbezogener Dienstleistungen hier doppelt so hoch ist wie typischerweise in Europa.⁵ Beispielsweise geben Amerikaner zehnmal mehr Wäsche in die Reinigung als Dänen oder Schweden. Niedriglohnbeschäftigung schafft jedoch mehr Armut und bedingt auch enorme Unterschiede in der Qualität der erbrachten Dienste. Das mag im Reinigungswesen oder in der Gastronomie nicht weiter bedenklich sein. Es ist aber hoch problematisch im Hinblick auf Dienstleistungen im Verkehrs-, Bildungs- oder Gesundheitswesen. Wenn wir sicherstellen wollen, dass Dienstleistungen auf diesen Gebieten erschwinglich sind, dann liegt die einzige realistische Option in ihrer öffentlichen Bezuschussung oder öffentlichen Erbringung. Dies, das skandinavische Modell, führt zu einem stark auf soziale Dienste ausgerichteten Beschäftigungsprofil und erfordert ein sehr starkes Steueraufkommen. Entscheiden wir uns gegen das Niedriglohnmodell und gegen öffentliche Bezuschussung, werden wir sehr wahrscheinlich nur ein äußerst schwaches Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung erleben. Dies genau ist die Situation, in der sich die meisten Staaten der EU befinden.

Das Niedriglohnproblem ist deshalb auf lange Sicht eine besonders schwierige sozialstaatliche Herausforderung, weil es bedeuten kann, dass Arbeitnehmer dauerhaft in schlechten Beschäftigungsverhältnissen verharren. Da Tätigkeiten am unteren Ende der Dienstleistungsskala nur selten mit Fortbildung und der Möglichkeit zur Verbesserung von Fertigkeiten verbunden sind, ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, in ihnen hängen zu bleiben. Aus einer Perspektive der Lebenschancen besteht die Aufgabe darin, die Möglichkeit

4 Scharpf, Schmidt (2000).

5 Esping-Andersen (1999).

sozialer Mobilität zu gewährleisten. Und dies wiederum erfordert zwingend, dass die jungen Mitglieder der Gesellschaft mit adäquaten Fertigkeiten ausgestattet werden müssen.

Der steigende „Einsatz“. Dass Fertigkeiten in hohem Maße über Lebenschancen entscheiden, ist nicht neu. In der Wissensökonomie jedoch liegt die Latte höher, der nötige „Einsatz“ steigt: Einen guten Job zu haben und ein gutes Einkommen zu erzielen setzt heute mehr voraus als früher. Im Goldenen Zeitalter konnten gering qualifizierte Arbeiter normalerweise mit einem anständig bezahlten Dauerarbeitsplatz rechnen. Das ist nicht mehr der Fall. Heute braucht man bessere Fertigkeiten, zugleich werden die Anforderungen an marktfähige Fähigkeiten immer vielfältiger. Um überhaupt zu lebenslangem Lernen in der Lage zu sein, benötigen Menschen hinreichende kognitive Fähigkeiten. In der Wissensökonomie werden ein niedriges Ausbildungsniveau und ungenügende kognitive Fähigkeiten Menschen aller Voraussicht nach lebenslang auf prekäre Beschäftigung, niedrige Einkommen und wiederkehrende Perioden von Arbeitslosigkeit zurückwerfen. Dies wiederum erhöht die Gefahr von Altersarmut. Hier liegt eine zentrale Ursache des entstehenden Wohlfahrtsgrabens zwischen Gewinnern und Verlierern in der postindustriellen Entwicklung.

Warum schlechte Jobs nicht das Problem sind

Derzeit wird die Rolle der Wissensproduktion zu stark in den Vordergrund gerückt. Auch wenn in der Dienstleistungsökonomie die Betonung auf hoch qualifizierter Arbeit liegen wird, werden die sozialen, distributiven und personenbezogenen Dienstleistungen zugleich unvermeidlich einen hohen Anteil von Routinejobs mit niedrigen Qualifikationsanforderungen hervorbringen.⁶ Das trifft für das nordische, stark auf soziale Dienstleistungen zugeschnittene Modell ebenso zu wie für das Niedriglohnszenario nach amerikanischem Muster. Gewiss, das nordische Modell wird die sozialen Probleme minimieren, die solche Beschäftigungsformen mit sich bringen; das amerikanische Modell hat hier keine Antwort. Dennoch lautet die Schlüsselfrage nicht, ob eine Ökonomie eine Vielzahl von „schlechten“ Jobs hervorbringt – das ist die unvermeidliche Begleiterscheinung jeder wirklich dynamischen Dienstleistungsökonomie. Die Frage ist vielmehr, ob gewährleistet ist, dass die Bürger realistische Mobilitätschancen besitzen. Daten aus den Vereinigten Staaten und auch aus Großbritannien belegen, dass deregulierte Arbeitsmärkte keine höheren Mobilitätschancen schaffen – im Gegenteil. Mit anderen Worten: Wenn es uns darum geht, mehr Gleichheit der Lebenschancen zu schaffen, dann muss jede denkbare Politik zur Förderung von Beschäftigung ergänzt werden durch Maßnahmen, die die Aufwärtsmobilität erhöhen.

6 OECD (2000); Esping-Andersen (1999).

Das bedeutet: Wir müssen buchstäblich vom ersten Tag ihres Lebens in die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Menschen investieren. Nacheilende Programme im späteren Leben sind teuer und ineffektiv.

Wachsende Einkommensunterschiede. Das Goldene Zeitalter war nicht zuletzt deshalb „golden“, weil es Ungleichheit verringerte: Vor allem geringer qualifizierte Arbeiter erlebten große Verbesserungen ihrer relativen Einkommensposition. Seit den siebziger Jahren hat sich der Trend umgekehrt: In fast allen OECD-Staaten wächst die Ungleichheit der Einkommen. Der Gini-Koeffizient für Haushaltseinkommen vor Steuern und Abgaben ist um 10 bis 25 Prozent gestiegen: Den obersten Einkommensgruppen geht es besser, die niedrigeren haben an Boden verloren. Hingegen fällt die Ungleichheit der Einkommen nach Steuern und Abgaben geringer aus – vor allem deshalb, weil es den Sozialstaaten (bis jetzt) gelungen ist, die Tendenz zur Ungleichheit in Schach zu halten.⁷ Aber die Triebkräfte hinter der neuen Ungleichheit sind unvermeidlicher Bestandteil der entstehenden neuen Sozialökonomie; sie werden deshalb weiter zunehmen. Die Herausforderung besteht darin, die *Wurzeln* der sozialen Ungleichheit anzugreifen – und das erfordert vor allem eine auf die am stärksten gefährdeten Haushalte ausgerichtete Strategie mit dem Ziel, den gleichen Erwerb von Humankapital zu ermöglichen.

Der bevorstehende Konflikt der Generationen. Das Goldene Zeitalter basierte auf einem impliziten Generationenvertrag, der hohe Legitimität genoss, weil er als einträglich und fair galt. Die Rentenlastigkeit der Sozialpolitik war unproblematisch, weil Vollbeschäftigung und steigende Reallöhne eine starke staatliche Einnahmebasis ermöglichten, was wiederum zugleich wachsende Sozialleistungen und einen steigenden Lebensstandard der arbeitenden Bevölkerung zuließ. Hinzu kam, dass die Gruppe der Alten klein war. Dieser Generationenvertrag ist unter Druck geraten – nicht allein als Folge der Alterung der Gesamtbevölkerung, sondern auch deshalb, weil die heutige Rentnergeneration im Durchschnitt einen höheren Lebensstandard genießt, während junge Haushalte mit steigenden sozialen Risiken konfrontiert sind. Der alte „Vertrag“ ist auch deshalb unter Druck, weil der Durchschnittswähler (heute in Europa etwa 50 Jahre alt) weiter altert und es immer offensichtlicher wird, dass wir mehr in Kinder und Jugendliche investieren müssen. Hier liegt die Kernfrage intergenerationeller Nachhaltigkeit.

Die neue Risikostruktur ist nicht, wie manche meinen, das schicksalhafte Werk irgendwelcher finsternen Mächte der Globalisierung. Wäre dies der Fall, dann müssten ungewöhnlich offene Volkswirtschaften wie die niederländische, die dänische oder die schwedische heute die internationalen Arbeitslosigkeits- und Ungleichheitsstatistiken anführen. Stattdessen stehen diese Länder den meisten Sozial- und Beschäftigungsindikatoren

7 Esping-Andersen (2002).

zufolge am besten da. Tatsächlich geht der Druck von endogenen Kräften aus, besonders vom Wandel der Beschäftigungsstruktur, von der Demografie und von den Auswirkungen der veränderten Rolle der Frauen. Das sind langfristige strukturelle Mächte, die nicht mehr verschwinden werden. Die Herausforderung für eine zeitgemäße Sozialpolitik liegt also darin, unsere Wohlfahrtsarchitektur neu auszurichten. Das Flugschiff dabei muss eine aktive Familienpolitik sein, die gezielt in Kinder investiert.

Eine neue Familienpolitik

Die meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten haben einen engen Begriff von Familienpolitik, der soziale Unterstützung nur im Fall eklatanter familiärer Defizite vorsieht. Dieser nachsorgende Ansatz war vielleicht in einer Epoche nicht weiter problematisch, als die meisten Ehen stabil waren, als Frauen unbezahlte Hausarbeit verrichteten und das männliche Familienoberhaupt seine Familie ausreichend ernähren konnte. Der Babyboom der Nachkriegsjahre war zweifellos ein Nebenprodukt der Sicherheit, die dieses Modell zu seiner Zeit gewährte. Aktuelle Statistiken zeigen uns aber, dass keine einzige dieser Bedingungen noch existiert – zum Teil, weil sich die Wünsche der Bürger verändert haben; zum Teil, weil eine Vielzahl neuer Risiken und Hindernisse entstanden ist.

Wir haben es mit drei zentralen Herausforderungen zu tun: Die erste bezieht sich auf die Frage der Familiengründung, die zweite auf die Balance von Familien- und Arbeitsleben, die dritte auf die immer ernsteren Folgen einkommensbezogener und sozialer Probleme in der Kindheit. Das Design einer effektiven neuen Familienpolitik setzt zunächst die Erkenntnis voraus, dass das Modell des männlichen Alleinverdieners in der postindustriellen Gesellschaft völlig kontraproduktiv geworden ist. Um ein positives Wohlfahrtsgleichgewicht zu erzielen, müssen wir weit mehr in Kinder investieren, und die Stärkung der Rolle der Frau ist zum *Sine qua non* schlechthin geworden.

Eine Einschränkung ist jedoch angebracht: Wir haben es hier nur in dem Maße mit einer *politischen* Herausforderung zu tun, wie wir mit tatsächlich unerwünschten Dysfunktionen und Sozialproblemen konfrontiert sind. Denn kein Zweifel: Viele der Veränderungen, die wir erleben, sind keine umweltbedingten Sozialpathologien, sondern die Folgen individueller Wünsche. Junge Leute wünschen sich heute mehr Bildung und verschieben deshalb ökonomische Unabhängigkeit und Familiengründung auf „später“. Frauen betreiben Schwangerschaftsverhütung und können so über Zeitpunkt und Zahl der Geburten nach ihren Wünschen bestimmen. Erwachsene kündigen heute unbefriedigend verlaufende Partnerschaften nach Belieben auf. Familienpolitik ist notwendig, nicht um individuelle Wahlmöglichkeiten einzuschränken, sondern um sie zu ermöglichen. Sie wird

gebraucht, wenn Familien nicht aus eigener Kraft im Stande sind, ausreichende Ressourcen aufzubieten, um das Wohlergehen ihrer Mitglieder zu sichern.

Kinder haben. Die niedrigen Geburtenraten, die wir überall in Europa erleben, sind nicht Folge entsprechender Wünsche der Bürger. Das Problem ist vielmehr, dass die Kosten von Kindern gestiegen sind – sowohl für Frauen wie für die Gesellschaft insgesamt. Die meisten Wohlfahrtsstaaten unterstellen, dass die Familien die gesamten Kosten internalisieren. Das war früher weniger problematisch, als Frauen nur wenig Bildung besaßen und auf ein lebenslanges Hausfrauendasein verwiesen waren. Der „Kindernachteil“ wächst in dem Maße, wie Frauen über mehr Bildung und mehr Einkommen verfügen – während zugleich weniger qualifizierte junge Männer den Verfall ihrer Einkünfte erleben. Aus Sicht der Gesellschaft richtet der „Kindernachteil“ auf zwei konkurrierende Arten Schaden an: entweder in Form eines suboptimalen Beschäftigungsniveaus (wenn Frauen gezwungen sind, ihre Erwerbsarbeit aufzugeben), oder in Form von suboptimalen Fertilitätsraten (wenn Frauen auf Kinder verzichten). Weil sich unsere alternden Gesellschaften weder das eine noch das andere leisten können, müssen die Kinderkosten neu verteilt werden.

Markt oder Familialismus? Beides führt in die Irre

Erschwingliche und angemessene Betreuung besonders für Kinder zwischen einem Jahr und drei Jahren ist eine notwendige Voraussetzung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.⁸ Die Frage der Erschwinglichkeit ist wichtig für das Verständnis des Problems. Die marktüblichen Preise für hochwertige Betreuung übersteigen heute überall die Möglichkeiten der meisten arbeitenden Mütter. Ganzjährige Vollzeitbetreuung für ein oder zwei Kleinkinder verschluckt mühelos 30 oder sogar 50 Prozent des durchschnittlichen Gehalts einer Frau. Die Kosten von Tagesbetreuung sind nicht bloß eine hohe Steuer auf weibliche Erwerbstätigkeit, es handelt sich obendrein um eine in hohem Maße *degressive* Steuer. Das aber hat perverse Folgen, denn gerade unter den weniger gut gebildeten Frauen (und den Haushalten mit niedrigem Einkommen) bestehen heute noch Arbeitsmarktreserven. Es muss uns klar sein, dass sich das Ziel insgesamt zunehmender weiblicher Erwerbstätigkeit nur durch die Mobilisierung weniger gut gebildeter Frauen erreichen lässt.

Eine Lösung besteht darin, den Zugang zu Betreuung durch Beihilfen zu erleichtern. Das ist die Politik, die in Skandinavien betrieben wird, mit dem Ergebnis, dass für unter Dreijährige inzwischen ein fast vollständiges Betreuungsangebot besteht – und natürlich eine fast vollständige Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt. Werden keine öffentlichen Beihilfen gewährt, bestehen die Alternativen aus Markt und Familialismus; beides ist

8 Als Überblick vgl. Waldvogel (2002); Esping-Andersen (2002).

nachweislich ungeeignet. Die Marktlösung bedeutet, dass der Zugang zur Betreuung und deren Qualität die Kaufkraft der Eltern widerspiegelt. Die familiäre Lösung reproduziert ebenfalls bestehende sozioökonomische und bildungsbezogene Unterschiede und erschwert noch dazu den Eintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt. Demgegenüber ist allgemein gewährte hochwertige Betreuung – zumindest potenziell – dazu geeignet, die kulturellen und kognitiven Stimuli von Kindern mit unterschiedlichen Hintergründen auszugleichen. Wenn es uns um Chancengleichheit geht, dann kommen wir an der Notwendigkeit nicht vorbei, hochwertige Betreuung für alle Kinder öffentlich zu garantieren

Die neuen Risiken der Jugend

Wohlfahrt in Familien mit Kindern. Aktuelle Zahlen zeigen, dass es Familien mit Kindern schlecht geht.⁹ In den meisten Ländern ist das relative verfügbare Einkommen junger Familien gefallen; die Familienarmut hat zugenommen – in einigen Fällen in alarmierender Geschwindigkeit. Diese Bedrohung ist die Folge zunehmend fragiler Partnerschaften, des Zuwachses an Alleinerziehenden, der steigenden Beschäftigungsrisiken und der verfallenden Einkommen unter jungen Arbeitern. Mit wenigen nationalen Ausnahmen rekrutieren sich die beständig hohen Arbeitslosenheere Europas aus jungen Menschen. Wo zeitvertragliche Beschäftigung um sich greift (in Spanien heute schon ein Drittel aller Arbeitnehmer), da betrifft dieses Phänomen weit überproportional junge Arbeiter. Wenn wir zusätzlich die wachsende Bedeutung von Bildung für die Auswahl von Ehepartnern in Rechnung stellen, dann ist eine größere Polarisierung unter den Haushalten zu erwarten. Arbeitslosigkeit und berufliche Unsicherheit treten (wie umgekehrt auch Wohlstand) üblicherweise in denselben Familien auf.

Wir haben es hier mit einem Doppelschlag zu tun: Genau dieselben Trends, die die Familiengründung so schwierig machen, beeinträchtigen auch das Wohlergehen derjenigen jungen Erwachsenen, die (trotzdem) eine Familie gründen. Die entstehende postindustrielle Gesellschaft meint es, anders als ihre industrielle Vorgängerin, nicht gut mit der Jugend. Dies bedeutet, dass Familien mit Kindern oft schweren sozialen Risiken ausgesetzt sind.

Das Ausmaß der Kinderarmut hängt sehr stark davon ab, ob Mütter erwerbstätig sind. Wo dies der Fall ist, schrumpft das Armutrisiko drastisch, in Zwei-Eltern-Familien sogar bis auf ein vernachlässigbares Niveau. Die beneidenswerten skandinavischen Ergebnisse sind in Wirklichkeit weniger eine Folge großzügiger Sozialtransfers als die Konsequenz daraus, dass nahezu alle Mütter erwerbstätig sind. Die Erwerbsquote allein erziehender Mütter in Dänemark und Schweden liegt bei 80 Prozent; in Großbritannien und in den

9 Bradbury, Jenkins & Micklewright (2001); Vleminckx & Smeeding (2001).

Vereinigten Staaten hingegen ist sie extrem niedrig – ein entscheidender Grund für die extrem hohen Armutsraten dieser Länder.¹⁰ Das Risiko von Kinderarmut in einem typischen OECD-Land steigt um den Faktor drei oder vier (in Zwei-Eltern-Haushalten), wo Mütter nicht erwerbstätig sind.¹¹

Wir sollten mit Armutsstatistiken vorsichtig umgehen. Wenige Menschen tragen langfristigen Schaden davon, wenn sie vorübergehend arm sind – solange dieser Zustand tatsächlich wieder vorübergeht. Die bloße Existenz mieser Jobs, niedriger Löhne oder schlechter Wohnverhältnisse ist nicht im Geringsten so besorgniserregend wie die Möglichkeit, dass sich diese Zustände verfestigen und zum unausweichlichen Lebensschicksal von Menschen werden. Die Abwärtsspirale setzt ein, wenn sich Bürger in einer Welt aus Armut und Unsicherheit gefangen sehen. Die gute Nachricht ist, dass überall große Mehrheiten der Menschen ökonomische Knappheit nur phasenweise und über eher kurze Zeiträume erleben. Die schlechte Nachricht ist, dass es gleichwohl eine Minderheit tatsächlich „gefangener“ Bürger und Familien gibt. Die Größe dieser Minderheiten korreliert nahezu perfekt mit dem jeweiligen Ungleichheitsprofil in den verschiedenen Ländern. Wo die ökonomische Ungleichheit groß ist wie in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien, ist die Gefangenschaft in der Armut viel verbreiteter als in egalitären Gesellschaften. Wenn unser wichtigstes Ziel darin besteht, gute Lebenschancen sicherzustellen, dann muss die Politik Garantien gegen langfristige Gefangenschaft in der Armut schaffen.

Es gibt überzeugende Argumente dafür, dass Regierungen Familien mit Kindern angemessene Einkommen garantieren sollten. Zum einen kann Armut in der Kindheit sehr negative langfristige Konsequenzen für die Lebenschancen haben – und damit auch für die Gesellschaft selbst. Dennoch: Wir sollten uns im Klaren darüber sein, dass das wichtigste aller Mittel gegen Kinderarmut nicht in Sozialtransfers besteht, sondern im Erwerbseinkommen arbeitender Mütter. Die hervorragenden skandinavischen Ergebnisse im Hinblick auf Kinderarmut sind vor allem eine Folge massiver Investitionen in Kinderbetreuung und bezahlte Elternzeit. Mit anderen Worten: Die Lösung des Problems der (scheinbaren) Unvereinbarkeit von Mutterschaft und Erwerbstätigkeit ist der Eckpfeiler jeder zukünftigen sozialstaatlichen Ordnung, die die Kinderwünsche von Bürgern ernst nimmt. Genau hier liegt der Schlüssel zur Verringerung von Kinderarmut und zur Rückkehr zu einem günstigeren demografischen Gleichgewicht – was wiederum die Voraussetzung dafür ist, die alternde Bevölkerung der Zukunft materiell unterstützen zu können.

Das alles scheint sehr für eine Arbeit-muss-sich-lohnen-Strategie zu sprechen. Aber es ist äußerst wichtig, dass wir das Kind nicht mit dem Badewasser ausschütten. Die

10 In Großbritannien liegt die Armutsquote unter Kindern, deren Eltern beide arbeiten, nur bei drei Prozent.

11 Esping-Andersen (2002).

Erwerbsarbeit von Müttern mag die entscheidende Lösung sein, aber bis jetzt hat es noch keine Regierung vermocht, dies zu garantieren. Von Land zu Land unterschiedlich machen allein erziehende Mütter heute bis zu 10 oder 15 Prozent aller Familien aus – üblicherweise mit geringen Einkünften. Mütter kleiner Kinder sind (je nach Land unterschiedlich) zumeist teilzeitbeschäftigt und/oder in unsicherer Arbeit und/oder erwerbslos. Deshalb bleiben Einkommensgarantien bedeutsam. Sofern es uns um soziale Gerechtigkeit geht, gibt es also sehr gute Gründe dafür, Einkommen von Kinderlosen zu Familien mit Kindern umzuverteilen. Kinder sind zu einem knappen sozialen Gut geworden. Jeder, der in den kommenden Jahrzehnten in Rente geht, wird ein persönliches Interesse nicht nur an der Quantität, sondern auch an der Qualität der Kinder von heute haben, weil diese die Erwerbstätigen von morgen sind.

Es geht hier, mit anderen Worten, um zwei Dinge: Es geht darum, arbeitende Mütter zu unterstützen und darum, ökonomische Härten in Familien mit Kindern zu minimieren. Diese beiden Fragen verdichten sich zu einer einzigen zentralen Frage der Politik. Denn in unsere Kinder zu investieren bedeutet bei Lichte besehen dasselbe wie die Versöhnung von Erwerbstätigkeit und Mutterschaft.

Das Argument für die Investition in Familien bezieht seine Plausibilität aus Erkenntnissen über die langfristigen Folgen von Deprivation in der Kindheit. Die Forschung zeigt, dass Armut in der frühen Kindheit zusammenhängt mit deutlich geringerer Bildung, mit drastisch reduzierten Einkommensaussichten im Erwachsenenalter und mit einem erheblich überdurchschnittlichen Risiko, dass die Betroffenen später selbst zu armen (und womöglich sozialhilfeabhängigen) Eltern werden.¹² Susan Mayer hat gezeigt, dass arme amerikanische Kinder zwei Jahre weniger Bildung genießen als der Durchschnitt.¹³ Europäische Ergebnisse sind etwas weniger dramatisch, aber trotzdem bedenklich. Umgekehrt formuliert: Der individuelle und soziale Ertrag ökonomischer Sicherheit in Familien ist potentiell sehr hoch.

Warum soziale Vererbung verringert werden muss

Im Laufe des vergangenen halben Jahrhunderts hat das sozialdemokratische Gleichheitsversprechen beträchtliche Neudefinitionen erlebt. Früher eine Frage der Ungleichheit von Klassen, bezieht sich das Ideal der Egalität inzwischen auf eine stärker individualisierte Vorstellung gleicher Chancen. Jedenfalls versprochen die meisten Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit, dass die Lebenschancen der Menschen nicht mehr

12 Haveman & Wolfe (1995); Duncan & Brooks-Gunn (1997); Mayer (1997).

13 Mayer (1997).

von erbten Privilegien abhängen würden. Offenbar ist dieses Versprechen in jüngerer Zeit in Vergessenheit geraten. Das hat vermutlich verschiedene Gründe. Die Jahrzehnte des Aufbaus der Wohlfahrtsstaaten haben dazu beigetragen, dass sich die Aufmerksamkeit auf nahe liegende politische Herausforderungen richtete, etwa auf die Ausweitung sozialer Anrechte und den Kampf gegen Armut. Darüber hinaus wurden die Auseinandersetzungen um soziale Ungerechtigkeit mehr und mehr beherrscht von kategorialen Fragen wie der Gleichheit der Geschlechter oder von Opferdiskursen. Am Ende waren die meisten Nachkriegsegalitarier davon überzeugt, dass die Expansion und Reform des Bildungswesens der Hebel sei, mit dem sich gleiche Chancen für alle bewirken ließen. Heute aber gibt es mehr und mehr Belege dafür, dass Bildungsreformen wenig gegen die Vererbung sozialer Nachteile ausrichten. Dies scheint allerdings nicht zu einer ernsthaften Neubewertung von Politik geführt zu haben, sondern zu politischer Lähmung.

Die sich herausbildende Wissensökonomie schafft neue Voraussetzungen für gute Lebenschancen: Sie bestraft Menschen mit ungenügenden Fertigkeiten und belohnt andere, die diese Fertigkeiten besitzen. Welche Fertigkeiten gebraucht werden, ist schon weniger klar. Zweifellos spielen formale Bildungskriterien weiterhin eine wichtige Rolle. OECD-Studien zeigen, dass sich überall das Risiko der Arbeitslosigkeit unter denjenigen Menschen verdoppelt, die nicht über abgeschlossene Sekundarschulbildung verfügen¹⁴; vielfach nachgewiesen wurde, dass der materielle Ertrag von Bildung weiter zunimmt.¹⁵ Zugleich aber gibt es Belege dafür, dass neue Dimensionen von Humankapital an Bedeutung gewinnen, vor allem – nicht leicht exakt auf den Punkt zu bringende – Eigenschaften wie soziale Fertigkeiten, Führungsfähigkeit, „emotionale Intelligenz“, kulturelles und soziales Kapital. Unter all diesen Eigenschaften aber stechen die kognitiven Fähigkeiten als die wichtigsten überhaupt hervor.

Der Grund dafür ist, dass die Fähigkeit eines Menschen, Informationen zu verstehen, zu interpretieren und produktiv zu verarbeiten, in der Wissensökonomie mit ihrem raschen Wandel von Technologien und Fertigungsanforderungen zum Sine qua non schlechthin wird. Die Idee einer „Schönen Neuen Welt“ des lebenslangen Lernens unterstellt, dass Menschen imstande sind, schnell und effektiv zu lernen und immer wieder neu zu lernen – genau deshalb sind kognitive Fähigkeiten so fundamental. Insoweit formale Kriterien wichtig bleiben, wissen wir, dass die kognitiven Fähigkeiten von Kindern eine Vorbedingung für erfolgreiche Schulbildung sind. Die Evaluationsforschung hat umfangreich herausgearbeitet, dass nachholende Programme im späteren Leben weitgehend wirkungslos sind, sofern die betreffende Person nicht bereits angemessene kognitive Fähigkeiten mitbringt. Diese aber

14 OECD (2001).

15 Card (1999); Bowles, Gintis & Osborne (2001).

werden sehr früh im Leben eines Kindes entwickelt – zu einem sehr großen Teil bereits vor dem Schulalter.

Hundert Jahre Schulreformen – geholfen hat es nicht

Das alles bedeutet, dass die Lebenschancen von Menschen in enormer Weise determiniert sind durch das, was sie als Kinder erleben, noch bevor sie überhaupt mit dem Schulsystem in Berührung kommen. Genau deshalb hat es ein Jahrhundert der Schulreformen nicht vermocht, die Wirkung der sozialen Vererbung zu vermindern. Genau deshalb diktiert noch immer der soziale Status der Eltern den Bildungserfolg, das Einkommen und die Berufsaussichten von Kindern.

Aus sozialen Gründen wie aus Gründen der Effizienz muss dieser Einfluss zurückgedrängt werden. Aus der Sicht der Individuen ist eine starke kognitive Ausgangsbasis heute die Vorbedingung für Bildungserfolg, Einkommen und Karrierechancen. Aus der Sicht der Gesellschaft insgesamt ist es unbedingt wichtig, dass die künftigen Generationen kompetent und produktiv sind – einfach deshalb, weil sie zahlenmäßig so klein sein werden, aber enorme transferabhängige Bevölkerungsgruppen mittragen müssen. Wir können uns eine zukünftige Erwerbsbevölkerung, die vielleicht zu 20 bis 30 Prozent aus funktionalen Analphabeten und/oder Menschen ohne Sekundarschulbildung besteht, schlechterdings nicht leisten.¹⁶

Die Frage lautet also, wie das Phänomen sozialer Vererbung bekämpft werden kann. In der Vergangenheit konzentrierte sich die Politik auf die Reform der Erziehung, wobei vor allem vier Ziele verfolgt wurden: die Vermeidung früher Determinierung von Bildungswegen, die Förderung von Gesamtschulen, die Minimierung von Privatschulen, und schließlich „affirmative action“, also die gruppenspezifische Bevorzugung unterprivilegierter Kinder. Die ersten beiden Maßnahmen betreffen dasselbe Problem, nämlich den Versuch, klassenspezifische Unterschiede gleichsam in einer „Zermürbungsstrategie“ dadurch zu reduzieren, dass Kinder solange wie möglich zusammen in einer Schule unterrichtet werden.¹⁷ Die dritte Maßnahme ist bekanntlich in doppelter Weise wichtig: um die Finanzierung von und die breite Beteiligung an hochwertigen öffentlichen Bildungseinrichtungen zu gewährleisten und zugleich, um der Segregation nach Klasse und Ethnie entgegenzuwirken. Die vierte Maßnahme ist vermutlich am besten dokumentiert, vor allem im Fall des amerikanischen

16 Mehr als 20 Prozent der 16- bis 25-jährigen Amerikaner erreichen nur ein „dysfunktionales“ kognitives Niveau. In mehreren europäischen Ländern erreichen bis zu 30 Prozent der Jugendlichen nicht das Äquivalent von Sekundarschulbildung.

17 Eriksson & Jonsson (1996) meinen, dass die schwedischen Reformen seit den sechziger Jahren geholfen haben, die traditionellen Klassenmuster im Bildungswesen zu reduzieren.

Programms „Head Start“. Die Head Start-Berichte dokumentieren systematisch erhebliche Erfolge im Hinblick auf Schulbesuch und schulische Leistungen.¹⁸

Die schlechte Nachricht im Hinblick auf Bildungsreformen ist aber, dass die tatsächlichen Mechanismen der sozialen Vererbung im Wesentlichen anderswo stattfinden. Die heute vorherrschende Sicht ist, dass die Wirkungen von Schule und Nachbarschaft viel weniger wichtig sind als auf das familiäre Milieu bezogene Faktoren.¹⁹

Warum aus armen Kindern arme Eltern werden

Worin genau bestehen die Eigenschaften von Familien, die ererbte Lebenschancen auf Dauer stellen? Und wie lassen sich diese Eigenschaften mit politischen Mitteln beeinflussen? Die heutige Forschung stellt vor allem zwei kausale Mechanismen heraus: „Geld“ und „Kultur“. Das „Geld“-Argument bezieht sich auf die Theorie des Humankapitals und fragt nach der Fähigkeit von Eltern, in die Zukunft ihrer Kinder zu investieren.²⁰ Eine umfangreiche Literatur dokumentiert, dass das spätere Einkommen von Kindern stark mit demjenigen ihrer Eltern korreliert. Aber einer der überraschenden Befunde lautet, dass die Wirkung der sozialen Herkunft in Ländern wie Großbritannien und den Vereinigten Staaten viel stärker ist als in Kanada, Skandinavien oder Deutschland.²¹ Das bedeutet, dass die Sozialvererbung in weniger egalitären Gesellschaften weitaus stärker ausgeprägt ist.

Weitere Literatur zeigt, dass ökonomische Deprivation und Unsicherheit ernsthafte Negativeffekte auf die schulischen Leistungen und die späteren Einkommensaussichten von Kindern haben. Am alarmierendsten: Kinder, die in Armut und Unsicherheit aufwachsen, werden später mit hoher Wahrscheinlichkeit ihrerseits arme Eltern.²² Lange Lebensabschnitte in Armut sind besonders schädlich. Deshalb ist es, wie Abel und Elwood betonen, von ganz zentraler Bedeutung, dass die Gesellschaft Leitern aus der Armut heraus zur Verfügung stellt.²³ Hier gilt komparativen Studien zufolge: Die Mobilität aus der Armut heraus steht in enger Wechselbeziehung zur gesellschaftlichen Ungleichheit insgesamt; in ungleichen Gesellschaften wie der amerikanischen existiert weitaus mehr Dauerarmut als in egalitäreren Gesellschaften.²⁴

Das alles zusammen heißt, dass ein Frontalangriff auf Armut in Familien mit Kindern ein effektives Mittel im Kampf für größere Chancengleichheit wäre. Das ergibt sich auch aus

18 Heckman (1999).

19 Shavit & Blossfeld (1993); Eriksson & Goldthorpe (1992); OECD (2001).

20 Als Überblick vgl. Haveman & Wolfe (1995).

21 Solon (1999).

22 Haveman & Wolfe (1995); Duncan & Brooks-Gun (1997); Mayer (1997).

23 Aber & Elwood (2001).

24 Bradbury (2001); Vleminckx & Smeeding (2001).

internationalen Vergleichen intergenerationeller Mobilität. Die beiden autoritativsten dieser Studien (*The Constant Flux* von Eriksson und Goldthorpe²⁵ sowie *Persistent Inequalities* von Shavit und Blossfeld²⁶) ziehen denselben Schluss: Es hat im vergangenen halben Jahrhundert keinen realen Rückgang der Sozialvererbung gegeben, weder im Hinblick auf Bildung noch im Hinblick auf Einkommen. Zugleich aber benennen beide Studien Schweden als Ausnahme von dieser Regel und formulieren die Hypothese, dass dies ein positiver Effekt des ungewöhnlich egalitären schwedischen Wohlfahrtsstaates sein könnte. Tatsächlich gibt es Kinderarmut in Schweden – wie auch in Dänemark und Norwegen – fast überhaupt nicht.

Dauerhafte ökonomische Entbehrung und Unsicherheit sind vermutlich fundamentale, aber nicht hinreichende Ursachen geringer Lebenschancen. Sie sind fundamentale Ursachen deshalb, weil armen Eltern ganz einfach die Ressourcen fehlen, um die Zukunft ihrer Kinder planen und in die Zukunft ihrer Kinder investieren zu können. Nicht hinreichend ist diese Erklärung aber, weil sehr viel dafür spricht, dass „kulturelle“ Faktoren ebenfalls entscheidend sind – vor allem hinsichtlich der kognitiven und motivationellen Entwicklung von Kindern.²⁷ Evident ist, dass das „kulturelle Kapital“ einer Familie einen großen Einfluss hat. Dabei gilt, dass „Kultur“ und „Geld“ nur schwach korrelieren. Das wiederum heißt, dass eine Strategie, die auf Einkommensumverteilung setzt, womöglich nötig, aber nicht ausreichend ist. Eine effektive Politik müsste zugleich die Ungleichheit der kulturellen Ressourcen angreifen, weil und insofern kognitive Fähigkeiten immer bedeutsamer für die Lebenschancen der Menschen werden.

Der Schlüssel heißt frühkindliche Förderung

Wir wissen, dass kognitive Fähigkeiten der Schlüssel zu den Bildungsleistungen von Kindern sind; sie sind zugleich die Vorbedingung für erfolgreiche Umschulung und Aktivierung im Erwachsenenalter. Wir wissen auch, dass die Erträge von Bildung steigen. Die Wahrscheinlichkeit zum Beispiel, dass Menschen der Übergang von sekundärer zu tertiärer Bildung gelingt, verdoppelt und verdreifacht sich unter denjenigen, die in Tests kognitiver Fähigkeiten gut abschneiden.

Wir haben es mit einer Situation zu tun, in der die Herkunft der Eltern sowohl die kognitive Entwicklung wie die Bildungsleistungen der Kinder beeinflusst. Der Schlüssel liegt darin, eine Politik zu entwerfen, die den Einfluss ungleicher kultureller und kognitiver

25 Eriksson & Goldthorpe (1992).

26 Shavit & Blossfeld (1993).

27 Jencks (1972); DeGraaf (1998).

Ressourcen in den betreffenden Familien selbst beeinflusst. Das ist keine leichte Aufgabe, aber ein sehr suggestiver Hinweis ergibt sich aus internationalen Vergleichen der Wirkungen von elterlichem Sozialstatus auf die Bildungsleistungen von Kindern im Kohortenvergleich. Die wichtigen Informationen ergeben sich aus den Vergleichen im Zeitverlauf: War ein Land imstande, den Effekt der elterlichen Sozialvererbung zu verringern? Die Statistiken zeigen, dass es in den meisten Ländern überhaupt keinen Rückgang der Sozialvererbung gegeben hat; dies ist etwa in den Vereinigten Staaten, in Deutschland und Großbritannien der Fall. Im Gegensatz dazu haben die drei nordischen Länder Schweden, Dänemark und Norwegen erhebliche Rückgänge verbucht. Ganz besonders gilt das für Dänemark, wo die väterliche Ausbildung heute keinerlei Einfluss mehr auf die Sekundarschulleistungen der Kinder hat. Was frühere Forschung als schwedisches Ausnahmephänomen identifiziert hatte, ist inzwischen zur gemeinsamen skandinavischen Wirklichkeit geworden.

Wie lässt sich das erklären? Zweifellos sind die egalitären Anstrengungen der nordischen Wohlfahrtsstaaten zur Reduzierung von Kinderarmut bedeutsam. Aber es gibt eine zweite – zur ersten nicht in Konkurrenz stehende – Erklärung: Diese Länder – Dänemark voran, Norwegen als Nachzügler – setzen mittlerweile seit Jahrzehnten auf die allgemeine Versorgung mit Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Vorschulalter. Bei nahezu ausgeschöpften weiblichen Erwerbsquoten quer durch alle Bildungsgruppen profitieren die Kinder aus wirtschaftlich und/oder kulturell schwächeren Haushalten grundsätzlich von denselben pädagogischen Standards und kognitiven Impulsen wie Kinder mit privilegiertem Hintergrund.²⁸ Deshalb bringen skandinavische Kinder bei der Einschulung unabhängig von ihrer sozialen Herkunft weitgehend homogene Voraussetzungen mit. Genau dies ist, was Experten betonen: Die allerwichtigste Phase der kognitiven Entwicklung liegt vor dem Schulalter. Kinder mit geringen kognitiven Ressourcen laufen Gefahr, im Zuge ihrer Bildungskarriere immer weiter zurückzufallen, weil Schulen schlecht dafür ausgestattet sind, vorausgegangene Versäumnisse wettzumachen.²⁹

Leitern aus der Armut

Zum Abschluss: Größere Chancengleichheit ist nicht bloß aus ethischen oder gerechtigkeitspolitischen Gründen wichtig. Sie ist auch eine Bedingung für das Funktionieren der Gesellschaft von morgen. Deshalb können wir nicht hinnehmen, dass sich das Phänomen der Vererbung sozialer Nachteile immer weiter fortsetzt. Größere Chancengleichheit kann durch

28 Am aufschlussreichsten ist das außerordentlich hohe Niveau der Beschäftigung unter allein erziehenden Müttern (etwa 75 bis 80 Prozent in Dänemark und Schweden). Tagesbetreuung ist für allein stehende Mütter faktisch kostenlos.

29 OECD (2002).

Sozialpolitik geschaffen werden. Mein Argument lautet, dass dafür eine Doppelstrategie notwendig ist, die zum einen bestehen muss aus effektiven Garantien gegen Armut im Kindesalter, zum anderen aus Maßnahmen zur Angleichung der kognitiven Stimuli für Kinder im Vorschulalter. Die skandinavische Lehre lautet, dass es sich bei solch einer Angleichung keineswegs um ein utopisches Projekt handelt. Tatsächlich ist eine Strategie für allgemeine und hochwertige Kinderbetreuung gleich in doppelter Weise ein Gewinnerthema: Sie hilft, Lebenschancen zu verbessern und ermöglicht zugleich mehr Erwerbsarbeit von Frauen. Kein Zweifel, diese Strategie erfordert beträchtliche Investitionen. Aber die Kosten, die unserer Gesellschaft entstehen, wenn diese Investitionen nicht unternommen werden, dürften bei weitem höher liegen.

Dabei sind die finanziellen Kosten des hier vorgeschlagenen Vorgehens sogar ziemlich niedrig. Im Hinblick auf Einkommensgarantien für Familien mit Kindern gilt: Machten wir die Garantie an der Hälfte des durchschnittlichen Haushaltseinkommens fest, würden sich die zusätzlichen Kosten für den Staatshaushalt auf nicht mehr als 0,2 Prozent des staatlichen Haushalts belaufen.³⁰ Wenn die meisten Mütter erwerbstätig wären, lägen diese Ausgaben nicht in jedem Fall niedriger. Zu gewährleisten, dass Mütter berufstätig sein können, ist aber bei weitem die beste „Leiter“ aus der Armut. Am allerwichtigsten ist es also, in Kinderbetreuung zu investieren. Ein umfassendes System hochwertiger Kinderbetreuung zu etablieren ist zweifellos teuer, doch hierbei muss eine vernünftige Gesamtrechnung angestellt werden: Wenn Frauen der Zugang zur Kinderbetreuung offen steht, sind die Unterbrechungen ihrer Erwerbskarrieren weitaus kürzer, was zu höheren Gesamteinkommen im Lebensverlauf führt. Berechnungen für das dänische System besagen, dass erwerbstätige Mütter die ursprünglichen Kosten der Kinderbetreuung selbst wieder einbringen, weil ihre langfristigen Erwerbseinkünfte (und damit ihre Steuerleistungen) weitaus höher liegen.³¹

Das Hauptargument gegen solche Überlegungen lautet, dass die Berufsintensität von Müttern (und Eltern) negative Auswirkungen auf die Entwicklung und die Schulleistungen ihrer Kinder haben könnte. Selbst wenn die Erwerbstätigkeit von Müttern positive Effekte haben sollte, weil sie Armut reduziert, muss dieses Ergebnis in der Tat abgewogen werden gegen die Möglichkeit, dass die Beziehung zwischen Eltern und Kindern leiden könnte. Die bisherige Forschung zu dieser Frage liefert keine klaren Antworten. Überblicksstudien deuten darauf hin, dass die Berufstätigkeit von Müttern überwiegend positive oder zumindest neutrale Wirkung hat, dass aber schädliche Effekte eintreten, wenn der Beruf

30 Esping-Andersen (2002).

31 Esping-Andersen (2002).

Stress und chronische Ermüdung mit sich bringt.³² Eine auf britische Daten gestützte Studie von Ermisch und Francesconi zieht den pessimistischeren Schluss, dass sich die Vollzeitberufstätigkeit von Müttern klar negativ auf das Lernverhalten ihrer Kinder auswirke.³³ Die Wirkungen von Teilzeitarbeit sind weniger eindeutig. Die Interpretation dieser Ergebnisse wird dadurch erschwert, dass selbstverständlich auch die Erwerbsarbeit der Väter negative Effekte hat. Meine eigenen vergleichenden Analysen der PISA-Daten stützen Ermisch und Francesconi nur teilweise: Vollzeitberufstätigkeit von Müttern scheint in mehreren Ländern tendenziell negativen Einfluss auf die kognitive Entwicklung von Kindern zu haben. Zugleich aber hat Teilzeitarbeit offenbar rundum positive Effekte.

Es ist doppelt wichtig, den Einfluss elterlicher Erwerbsarbeit angemessen zu analysieren. Zum einen hängt viel davon ab, wann sie im Laufe der Entwicklung eines Kindes stattfindet. Negative Wirkungen betreffen Ermisch und Francesconi zufolge offensichtlich vor allem das jüngste Alter zwischen null und fünf Jahren. Hinzu kommt, dass sich schädliche Effekte eher aus der Art der Arbeit ergeben als aus der Tatsache mütterlicher Erwerbstätigkeit an sich. Zum anderen können wir annehmen, dass die Folgen mütterlicher Erwerbstätigkeit von Land zu Land verschieden ausfallen – und dort zu mehr Problemen führen, wo die außerfamiliäre Betreuung von Kindern niedrige oder unregelmäßige Qualität hat. Meinen Analysen der PISA-Daten zufolge jedenfalls existieren eindeutige nationale Unterschiede: In den skandinavischen Ländern scheint die Berufstätigkeit von Müttern, ob in Voll- oder in Teilzeit, nicht die geringsten negativen Effekte zu haben.

Betreuung, Lebenschancen, Produktivität

Am Ende müssen wir ganz einfach akzeptieren, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern in allen fortgeschrittenen Gesellschaften zu einem universalen Phänomen wird. Die Herausforderung besteht deshalb darin, eine Politik zu entwerfen, die verhindert, dass dieses *fait accompli* schädliche sekundäre Wirkungen hat. Das führt uns noch einmal zurück zur Gesamtaufgabe moderner Familienpolitik. Wenn es so ist, dass elterliche Erwerbsarbeit die negativsten Auswirkungen in der frühen Kindheit hat, dann ist offensichtlich, dass die Politik freizügige und flexible Elternzeiten für Eltern kleiner Kinder ermöglichen muss. Insofern deutet Ermischs und Francesconis Befund, dass die Arbeit von Vätern ebenso problematisch sein kann wie die von Müttern, auf wichtige Substitutionseffekte zwischen Vätern und Müttern hin. Es kommt vermutlich weniger darauf an, wer bei den Kindern bleibt als darauf, dass überhaupt jemand bei ihnen ist. Anders gesagt: Hier liegt weitere

32 Duncan & Brooks-Gunn (1997); Haveman & Wolfe (1995).

33 Ermisch & Francesconi.

argumentative Munition zugunsten von Elternzeitprogrammen, die von beiden Elternteilen wahrgenommen werden können.

Das führt uns zurück zur Frage der Betreuung. Wenn Betreuungspolitik nicht mehr wäre als eine Antwort auf die Forderungen von Frauen nach besserer Vereinbarkeit von Beruf und Familie, dann gäbe es a priori keinen Grund, weshalb sich der Sozialstaat dabei um universell hohe Qualitätsstandards kümmern sollte. Schließlich scheint, gemessen an Fertilität und weiblicher Erwerbsquote, in den Vereinigten Staaten diese Vereinbarkeit in ähnlich hohem Maße gewährleistet wie in Skandinavien. Aber die Verteilung vorschulischer Betreuung in Amerika ist ein Spiegelbild elterlicher Finanzkraft. Eine Minderheit genießt qualitativ hochwertige Betreuung; der große Rest muss sich mit informeller Betreuung (etwa durch die alte Dame von gegenüber) zufrieden geben oder ganz auf Betreuung verzichten.³⁴ Deshalb erreichen amerikanische Kinder das Schulalter bereits in hohem Maße sozial geschichtet und sortiert. Deshalb weisen die Vereinigten Staaten so ungewöhnlich starke Korrelationen zwischen der sozialen Herkunft und den Lebenschancen ihrer Bürger auf.

Der zentrale Punkt ist, dass eine Politik des allgemeinen Zugangs zu qualitativ hochwertiger Tagesbetreuung für Kinder zwischen null und sechs Jahren zwei Fliegen mit einer Klappe schlägt. Sie trägt offensichtlich dazu bei, das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu lösen, mit dem sich arbeitende Mütter herumschlagen. Und sie ist ein effektives Mittel im Krieg gegen die Vererbung sozialer Nachteile. Anders gesagt: Sie ist nicht nur eine „Win-win“-Politik, sondern auch eine effektive Investition in die Lebenschancen von Kindern und die zukünftige Produktivität unserer Gesellschaften.

Literaturverzeichnis

ABER, LAWRENCE J. & ELWOOD, D. (2001): Thinking About Children in Time, in: cf. B. Bradbury et al.

BIEN, WALTER (2000): Changing Values Among the Future Parents of Europe: Paper Presented at the European Observatory of Family Matters, Sevilla, 15. und 16. September 2000.

BOWLES, SAMUEL & GINTIS, HERBERT & OSBORNE, M (2001): The Determinants of Earnings: A Behavioral Approach, in: Journal of Economic Literature XXXIX.

BRADBURY, BRUCE & JENKINS STEPHEN P. & MICKLEWRIGHT, JOHN (2001): The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries, Cambridge.

34 Waldvogel (2002).

CARD, DAVID (1999): The Causal effect of Education on Earnings. in: Ashenfelter, Orley & Card, David (Hrsg., 1999): Handbook of Labor Economics, Bd. 3, New York.

DEGRAAF, P. (1998): Parents' Financial and Cultural Resources, Grades and Transitions to Secondary School, in: European Sociological Review 4.

DUNCAN, GREG & BROOKS-GUNN, JEANNE (Hrsg., 1997): Consequences of Growing Up Poor, New York.

ERIKSSON, ROBERT & JONSSON, JAN O. (1996): Can Education be Equalized? The Swedish Case in Comparative Perspective, Boulder, Col. 1996.

ERIKSSON, R. & GOLDTHORPE, J. (1992): The Constant Flux: A Study of Class Mobility in Industrial Societies, Oxford.

ERMISCH, JOHN & FRANCESCONI, MARCO: Intergenerational Mobility in Britain: New Evidence from the BHPS, in: Corak, Miles R. (Hrsg.), The Dynamics of Intergenerational Mobility, Cambridge, i. E.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA, (1999): The Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (2002): Why We Need a New Welfare State, Oxford.

GERSHUNY, JONATHAN (1979): After Industrial Society: The Emerging Self-Service Economy, London.

HANK, K. & KOHLER, K. (2000): Gender Preferences for Children in Europe, in: Demographic Research 2 (2000).

HAVEMAN, ROBERT H. & WOLFE, BARBARA (1995): Succeeding Generations: On the Effects of Investments in Children, New York.

HECKMAN, JAMES J. (1999): Doing It Right: Job Training and Education, in: The Public Interest.

JENCKS, CHRISTOPHER ET. AL. (1972): Inequality: A Reassessment of Family and Schooling in America, New York.

MAYER, SUSAN E. (1997): What Money Can't Buy: Family Income and Children's Life Chances, Harvard.

OECD (2000): Employment Outlook, Paris.

OECD (2001): Employment Outlook, Paris.

OECD (2002): Employment Outlook, Paris.

SCHARPF, FRITZ W. & SCHMIDT, VIVIEN A. (2000): Welfare and Work in the Open Economy, Oxford.

SHAVIT, YOSSI & BLOSSFELD, HANS-PETER (1993): Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries, Boulder, Col. 1993.

OLON, GARY (ANM. 14): Intergenerational Mobility in the Labor Market, in: Ashenfelter, Orley & Card, David (Hrsg.), Handbook of Labor Economics

VLEMINCKX, KOEN & SMEEDING, TIMOTHY M. (2001): Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations: What Do We Know? Bristol.

WALDVOGEL, J. (2002): Child Care, Women's Employment, and Child Outcomes, in: Journal of Population Economics 15.

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen

Note introductive

ANNICK JACOBS

Dans cette dernière partie, nous proposons des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse à l'échelle du Luxembourg ainsi qu'à l'échelle européenne. La pauvreté, l'emploi, le chômage ainsi que la cohésion sociale en termes d'inégalité y seront étudiés.

Vu les problématiques abordées dans cet Almanach social, nous illustrons dans cette édition à l'aide de différentes statistiques la situation pour l'ensemble de la population, mais nous portons notre intérêt plus particulièrement au groupe des jeunes. Il faut savoir que les résultats sur la population totale masquent des disparités selon l'âge. Ainsi, les plus touchés sont dans la majorité des situations les plus jeunes.

Pour illustrer la pauvreté au Grand-Duché, le taux de risque de pauvreté, qui mesure la proportion d'individus vivant dans des ménages disposant d'un revenu disponible équivalent¹ qui est inférieur à 60 % du revenu disponible équivalent médian, est décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques comme l'âge, le genre, l'activité et le type de ménage. Une comparaison à l'échelle des pays européens permet une mise en perspective intéressante des politiques sociales.²

La situation sur le marché d'emploi est décrite à l'aide des indicateurs suivants : le taux d'emploi, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

Le concept d'inégalité sociale est illustré à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

En ce qui concerne la situation des jeunes, les indicateurs suivants sont proposés : le taux des jeunes ayant quitté prématurément l'école, le taux de chômage des moins de 25 ans et le taux de jeunes de 15 à 24 ans poursuivant des études. Ici, une vision européenne est également proposée.

Les données illustrées dans cette dernière partie nous proviennent du STATEC et d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes). Ces données sont issues de la base de données communautaire EU-SILC (European Union – Statistics on Income

1 Le revenu équivalent disponible est le revenu total d'un ménage divisé par sa taille équivalente. Le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgés de 14 ans et plus en représente 0,5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 unités de consommation. Ainsi, par exemple, pour un ménage composé de 2 adultes et deux enfants, le revenu disponible sera divisé par 2,1 (1+ 0,5 + 0,3 + 0,3).

2 Voir aussi Marlier e.a. (2007) et Commission Européenne (2008), données bibliographiques au chapitre 7 de la première partie de cet almanach, ainsi que le site CLIPS: <http://www.clips.lu/charts/indicateurs.php>.

and Living Conditions) coordonnée au niveau européen par Eurostat. A l'échelle du Luxembourg le CEPS/Instead (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Économiques) sous l'égide du STATEC est en charge de cette base de données. La base de données EU-SILC, qui a succédé au programme statistique européen ECHP (European Community Household Panel) qui fut lancé en 1994 pour une durée de 8 vagues et qui a pris fin en 2001, a été développée dans le but de disposer de données statistiques adéquates, et surtout comparables d'un pays à l'autre au niveau européen (UE-27). Il s'agit d'une enquête annuelle dont l'année de lancement est fixée à 2004 par le règlement cadre du Parlement Européen et du Conseil N°1177/2003. Certains pays comme l'Allemagne ou encore la Grande-Bretagne ont lancé seulement en 2005 EU-SILC. Il fallait donc attendre 2008 pour disposer de données pertinentes et comparables.

EU-SILC collecte et produit pour chacun des États membres deux types de données comparables. Premièrement, des données transversales informent sur un moment donné ou sur une certaine période. Ces données donnent des renseignements sur les conditions de vie comme par exemple des variables sur le revenu, la pauvreté ou encore l'exclusion sociale. Le deuxième type de données est de nature longitudinale ; il concerne des évolutions dans le temps.

Au Luxembourg, EU-SILC est alimenté par le panel PSELL-3 (Panel Socio-Economique Liewen zu Lëtzebuerg). En 2003, le CEPS/Instead en collaboration avec le STATEC a lancé le programme d'enquête PSELL-3. Ce dernier est un panel qui interroge les mêmes individus durant plusieurs années consécutives dans le but de suivre l'évolution des revenus et des conditions de vie au cours du temps.

Les enquêtes du PSELL-3 sont réalisées auprès d'un échantillon de la population résidente (plus ou moins 3500 ménages). A l'exception des personnes qui vivent dans des institutions et les sans abri, tous les ménages sont éligibles pour l'échantillon qu'ils soient ou non affiliés à la Sécurité sociale luxembourgeoise.

EU-SILC est devenue la base de référence de l'Union européenne pour la production des statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie. Avec cet instrument les inégalités sociales, la précarité et la pauvreté peuvent être approchées statistiquement par différents indicateurs qui reflètent les disparités sociales. Ainsi, grâce à cette base l'Union européenne dispose d'un outil performant qui devrait permettre l'analyse et une meilleure évaluation de l'étendue et des causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale au sein de l'Union européenne.

Pour l'élaboration de cette partie, nous tenons à remercier tout particulièrement Dr Antoine Haag du STATEC pour ses contributions techniques. Grâce à une disponibilité infaillible, il nous a fourni les dernières données actualisées pour nous permettre de produire des indicateurs à jour et surtout pertinents dans le contexte social.

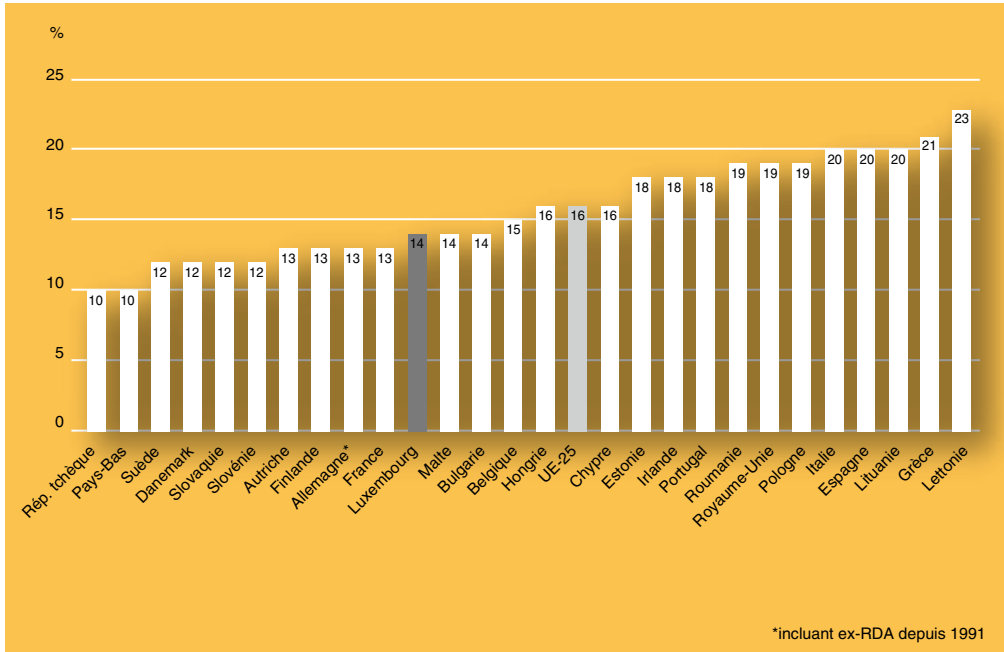
2008

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Kinderarmut & Bildung**

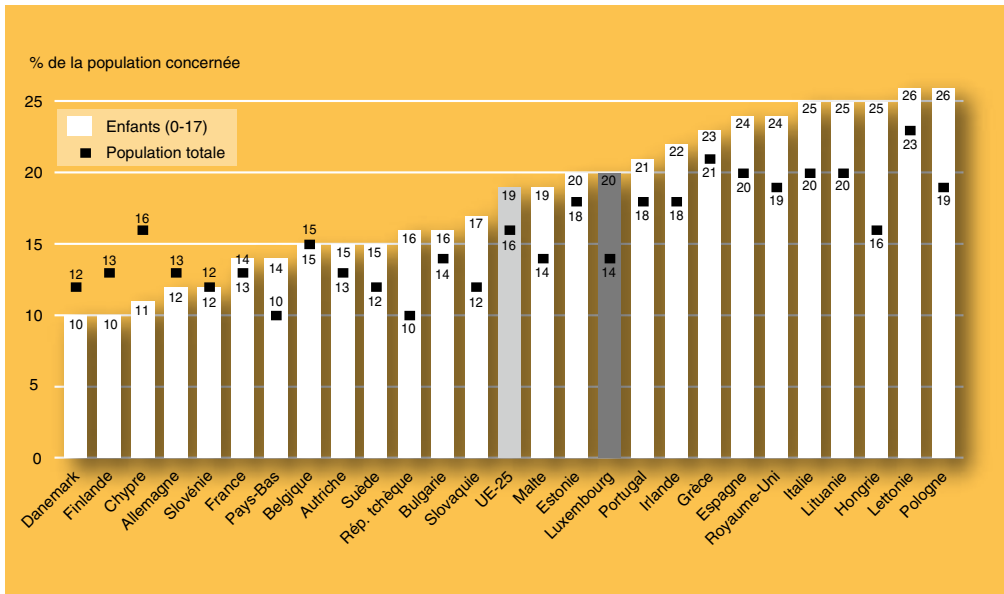


1) Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE-27 en 2006



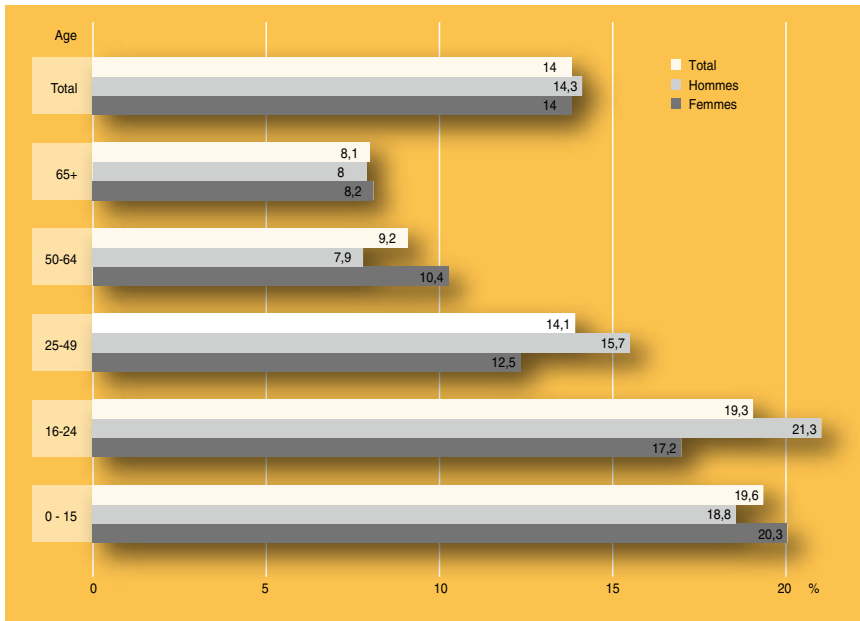
Source: Eurostat

2) Taux de risque de pauvreté total comparé à celui des enfants de 0 à 17 ans (EU-27 en 2006)



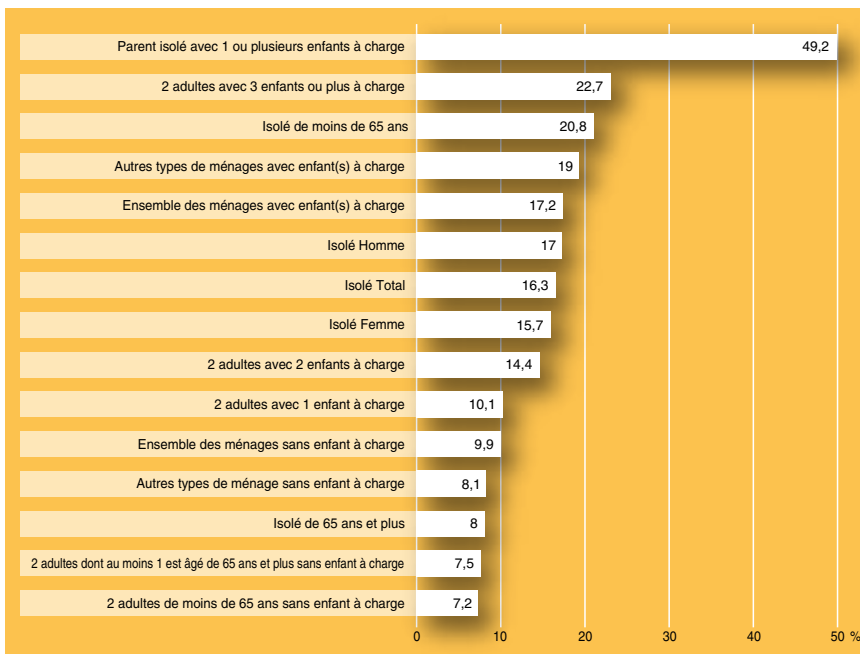
Source: Eurostat, EU-SILC

3) Taux de risque de pauvreté selon l'âge et le sexe en 2006



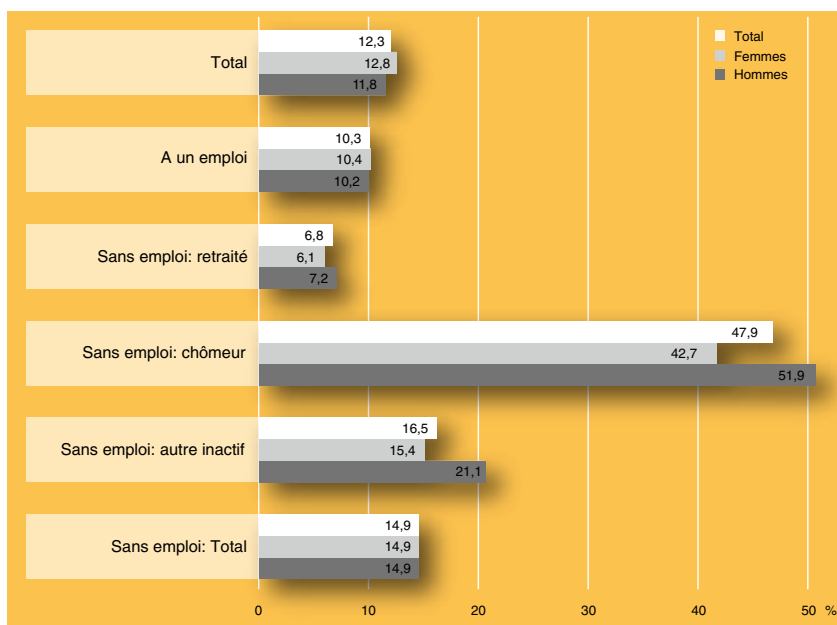
Source: STATEC

4) Taux de risque de pauvreté monétaire selon le type de ménage en 2006



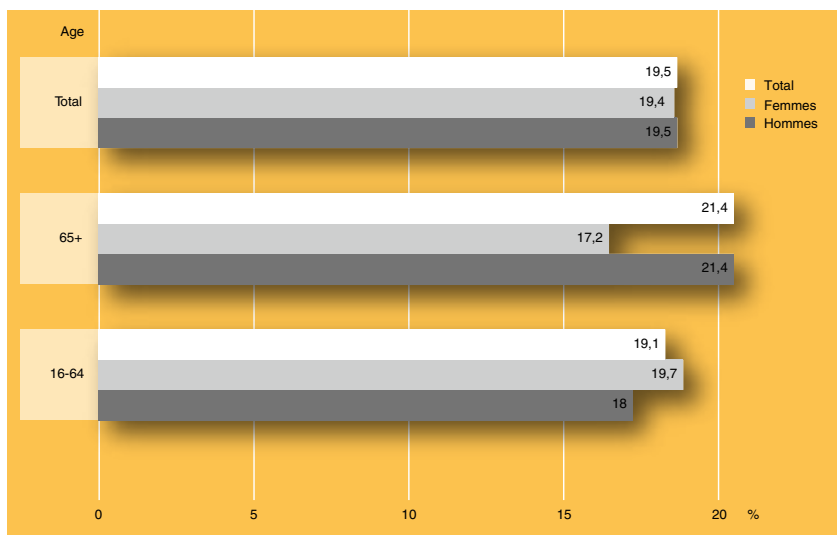
Source: STATEC

5) Taux de risque de pauvreté monétaire selon l'activité la plus fréquente et le sexe en 2006



Source: STATEC

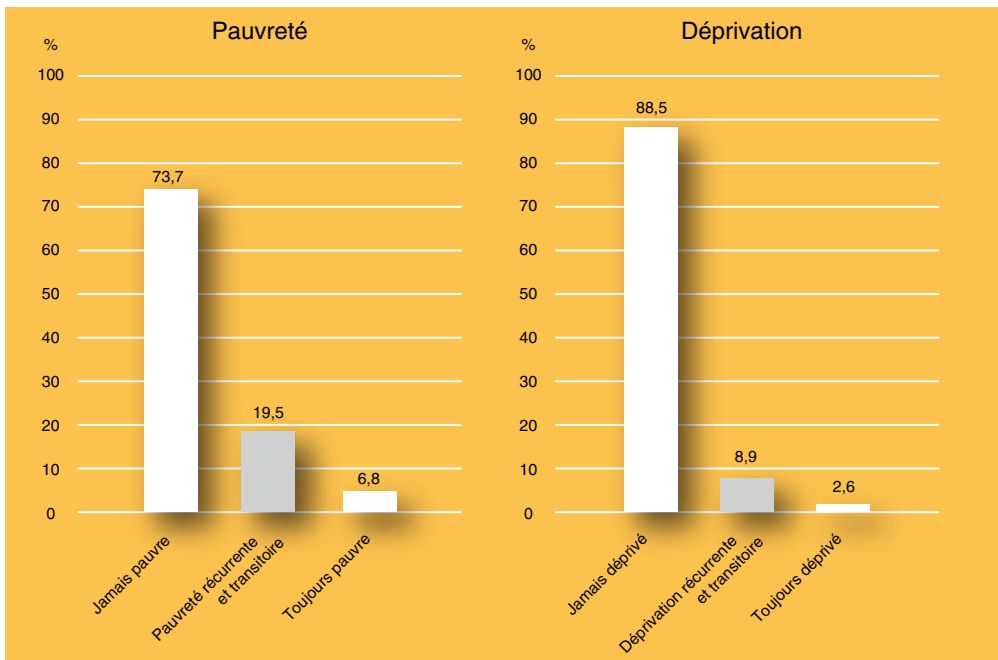
6) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté en 2006 (Seuil égal à 60 % du revenu disponible équivalent adulte médian)



Source: STATEC

Différence entre le revenu médian des personnes se situant au-dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté, exprimée en pourcentage du seuil de risque de pauvreté. Les ventilations selon l'âge et le sexe sont possibles.

7) Pauvreté monétaire et déprivation en dynamique de 2003 à 2005



Source: STATEC, EU-SILC

8) Les trajectoires de pauvreté monétaire en 2005

Trajectoires de pauvreté monétaire en 2005 (en %)		
Pauvreté persistante	6,6 %	14,5 %
Pauvreté récurrente	11,0 %	17,0 %
Pauvreté transitoire	8,6 %	17,6 %
Non exposition à la pauvreté	73,7 %	19,7 %

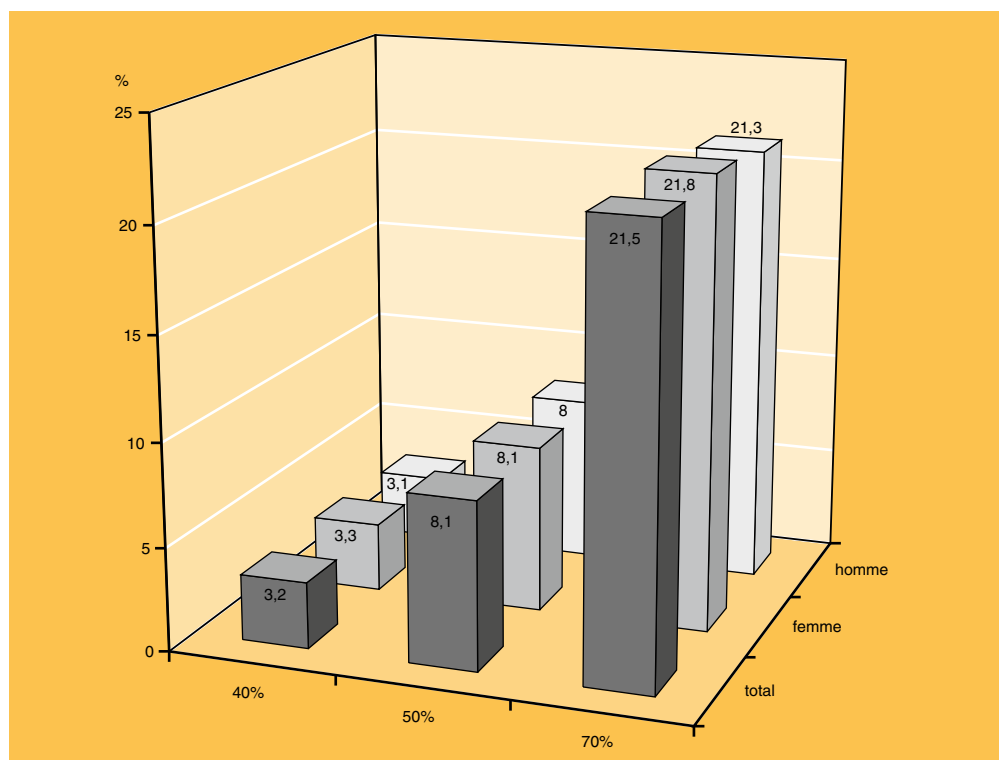
Source: STATEC

4 typologies d'événements se dégagent. Un individu en 2005 peut avoir connu¹:

- 1) un événement de pauvreté persistance (avoir toujours été exposé au risque de pauvreté de 2003 à 2005),
- 2) un événement de pauvreté récurrente (avoir été exposé 2 années sur 3 au risque de pauvreté),
- 3) un événement de pauvreté transitoire (n'avoir été exposé qu'une année sur les 3 au risque de pauvreté) et enfin,
- 4) un événement de non exposition à la pauvreté (n'avoir jamais été exposé au risque de pauvreté entre 2003 et 2005).

1 L'individu a été suivi sur les trois années 2003, 2004 et 2005 (cylindrage statistique de l'échantillon).

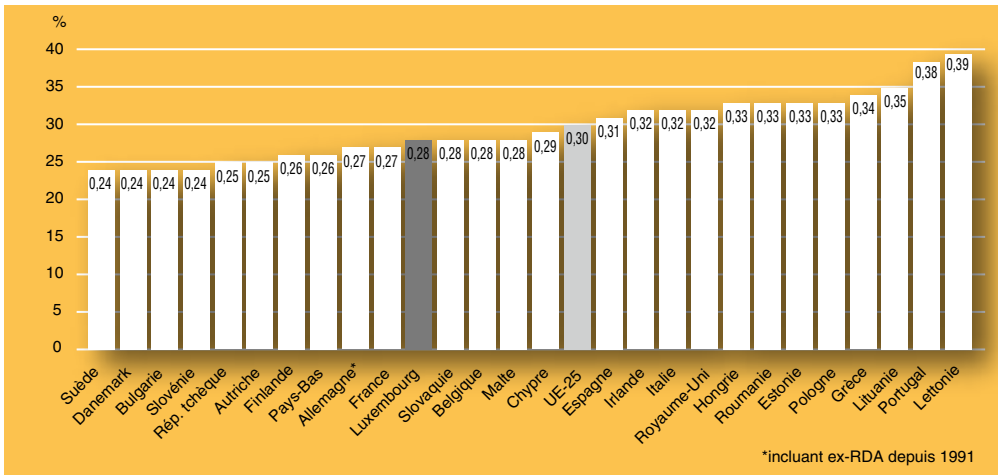
9) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté en 2006



Source: STATEC

Cet indicateur donne le pourcentage de personnes de 16 ans et plus réparties selon le genre dont le revenu équivalent disponible est inférieur au seuil de 40 %, 50 % et 70 % du revenu national équivalent médian. Le choix de ce seuil est purement conventionnel.

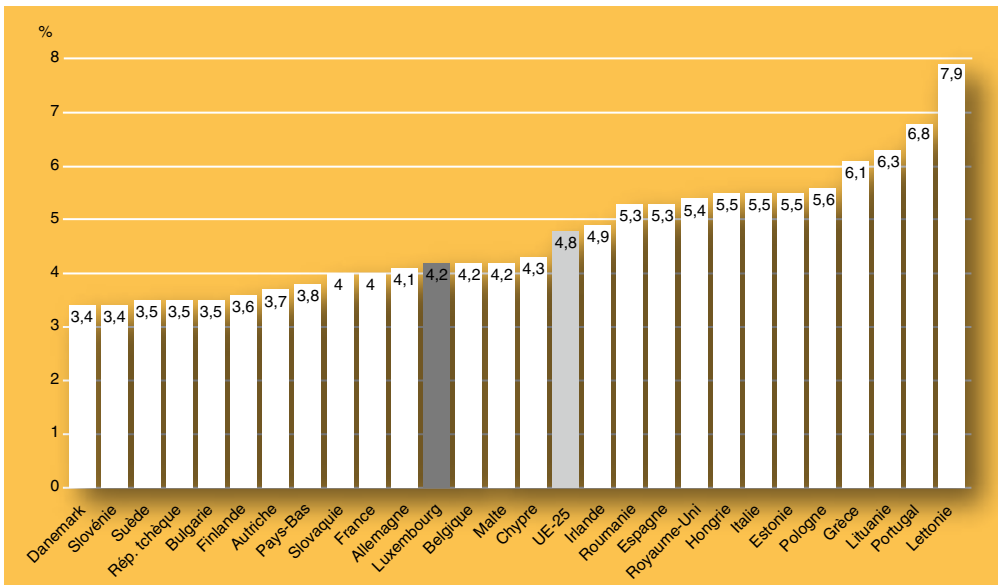
10) Coefficient de Gini en 2006 (UE-27)



Source: Eurostat

Rapport entre la proportion cumulée de la population ordonnée selon le niveau de revenu et la proportion cumulée du revenu total lui revenant. Le coefficient de Gini est un nombre variant de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite (tout le monde a le même revenu) et 1 signifie l'inégalité parfaite (une personne a tout le revenu, les autres n'ont rien).

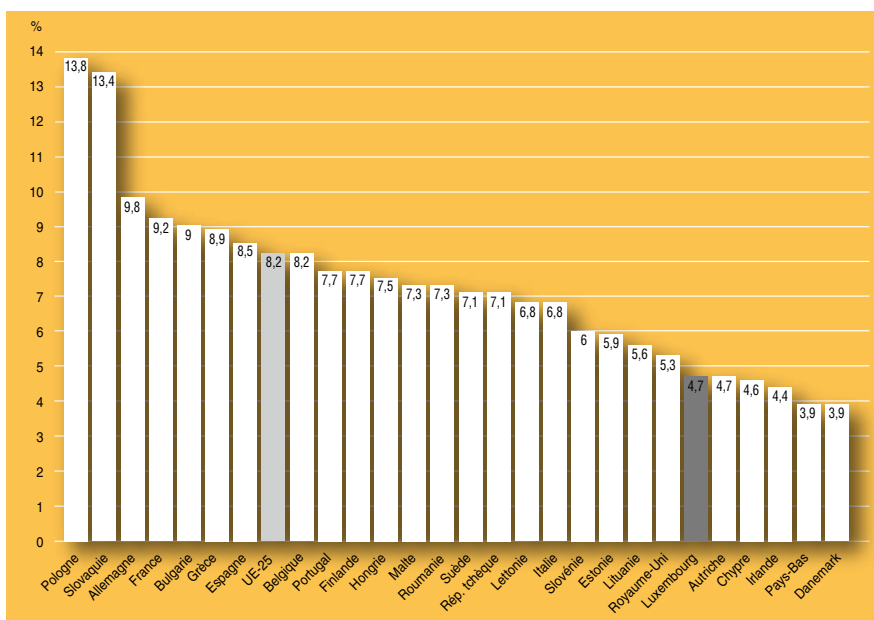
11) Ratio interquintile en 2006 (UE-27)



Source: Eurostat

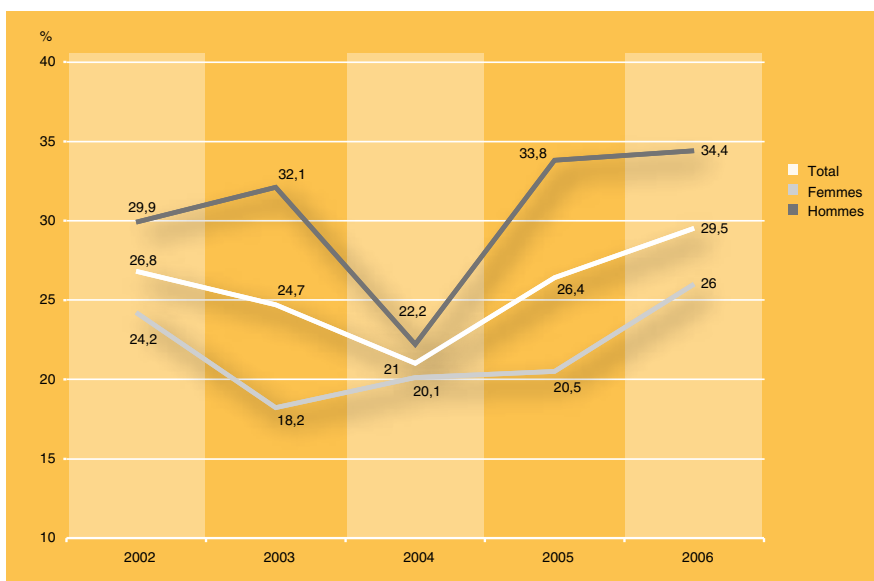
Il s'agit du rapport entre le revenu des 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et le revenu des 20 % ayant le revenu le plus faible (quintile inférieur).

12) Taux de chômage dans l'UE-27 en 2006



Source: Eurostat

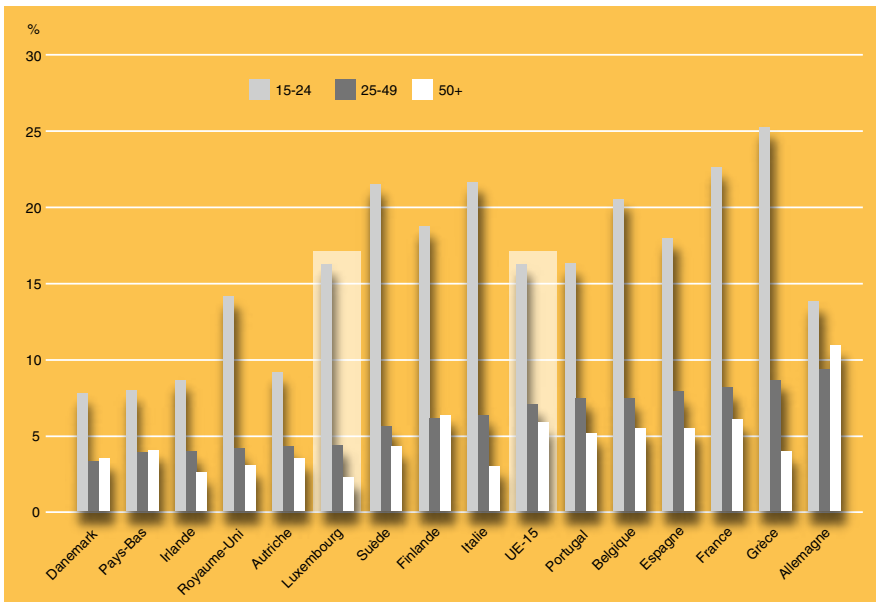
13) Chômage de longue durée en pourcentage du chômage de 2002 à 2006



Source: STATEC

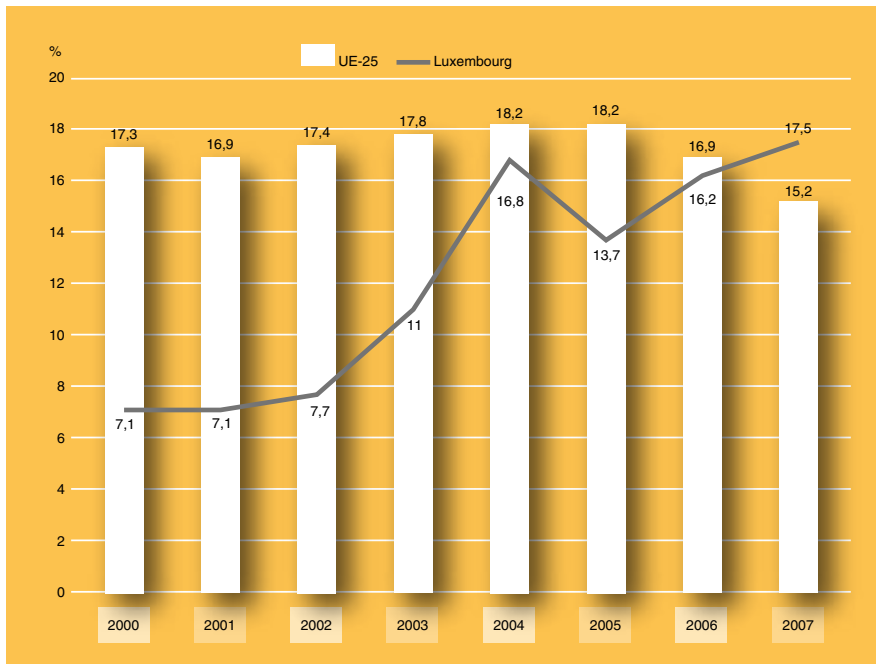
Pourcentage des demandeurs d'emploi à la recherche d'un travail depuis au moins 12 mois.

14) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE-15 en 2006



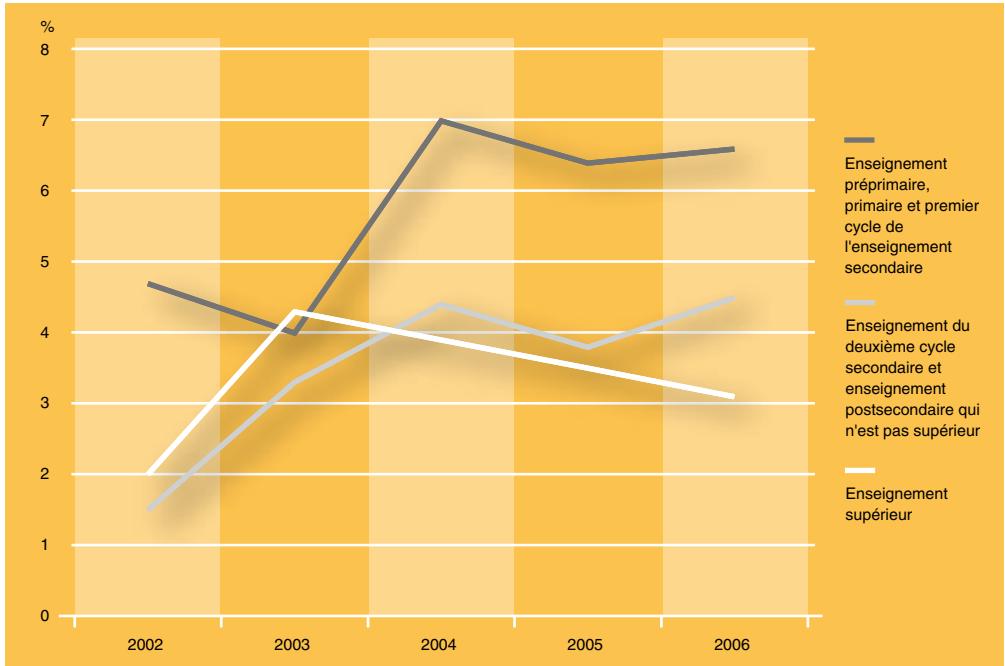
Source: Eurostat

15) Taux de chômage des moins de 25 ans entre 2001 et 2006 dans l'UE-25



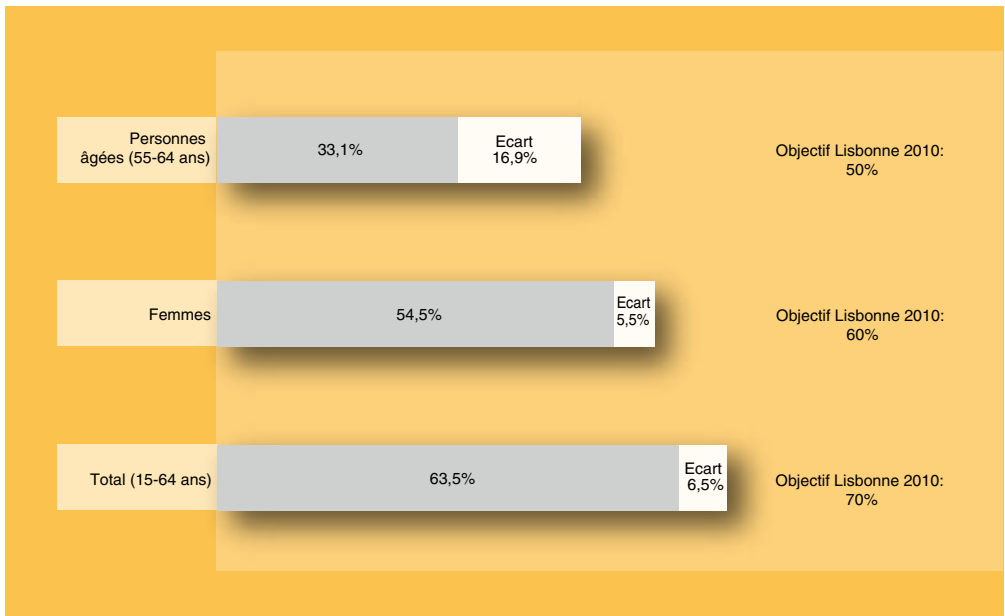
Source: Eurostat

16) Taux de chômage selon le niveau de formation de 2002 à 2006



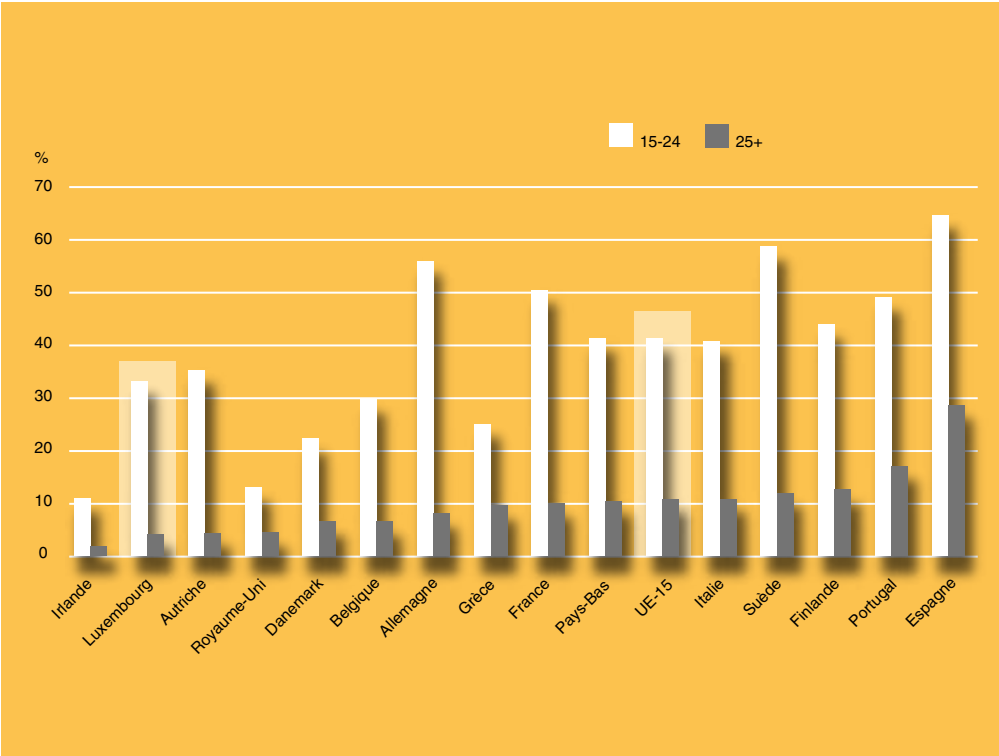
Source: Eurostat

17) Taux d'emploi en 2006



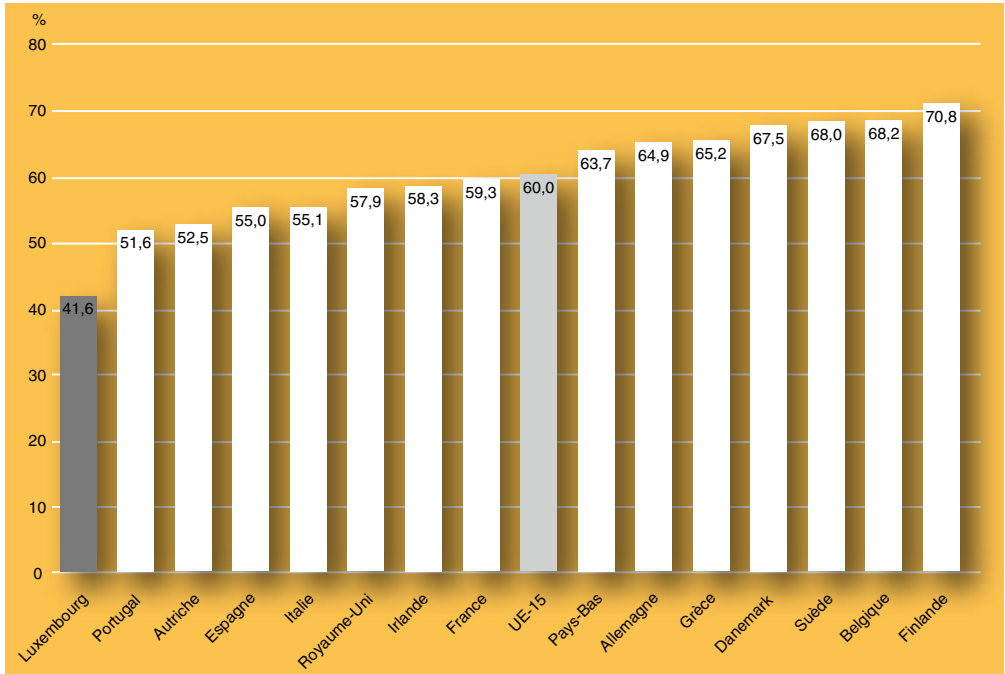
Source: STATEC

18) Pourcentage d'emplois temporaires dans l'UE-15 en 2006



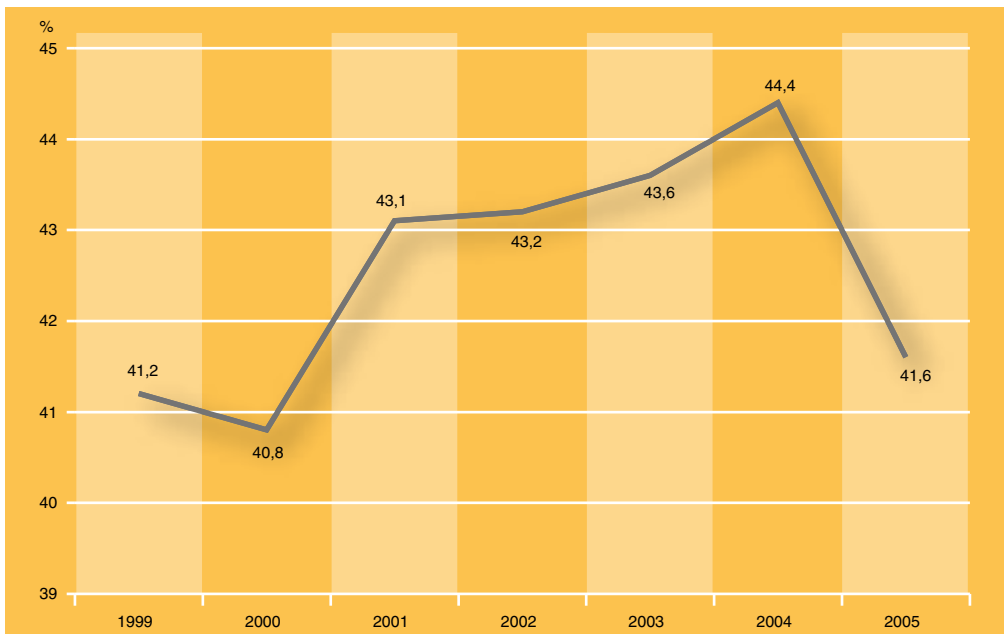
Source: Eurostat

19) Pourcentage des 15 à 24 ans poursuivant des études dans l'UE-15 en 2005



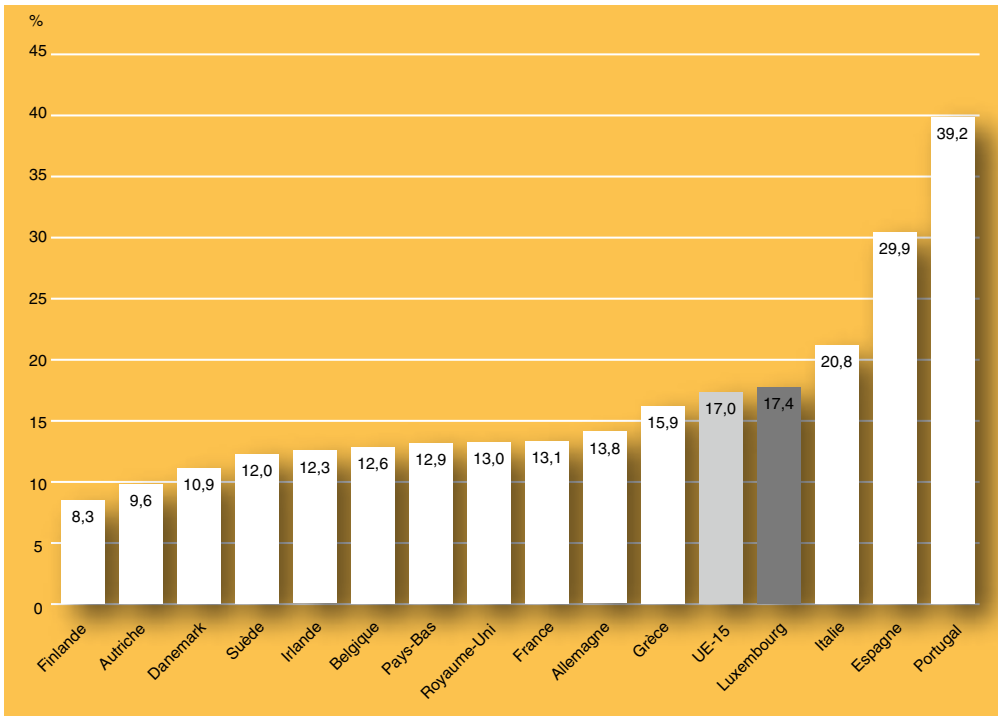
Source: Eurostat

20) Pourcentage des 15-24 ans poursuivant des études



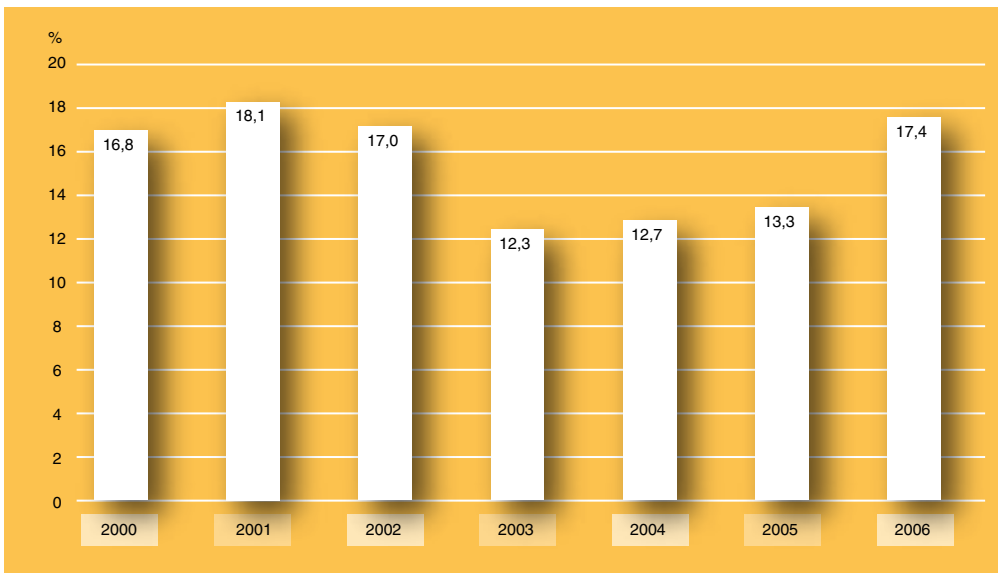
Source: Eurostat

21) Jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE-15 en 2006



Source: Eurostat

22) Jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2000 à 2006



Source: STATEC

Kinderarmut und Bildung im Projekt QUALIflex – Qualität und Flexibilität in der Kinderbetreuung

MANUEL ACHTEN, MARCO DEEPEN, NICOLE HORN,
DANIELLE SCHRONEN

Koordinationsbüro „QUALIflex“

Das Projekt QUALIflex (Qualität und Flexibilität in der Kinderbetreuung) sowie sein Vorgängerprojekt FOGAflex (Formation des gardiennes de jour et modes de garde flexibles et décentralisés) sind Projekte der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL, die es erlaubt, neue Wege im Kampf gegen Ausgrenzung und Ungleichheiten zu suchen. Beide Projekte sind finanziert mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des luxemburgischen Arbeitsministeriums. Die nationale Entwicklungspartnerschaft des Projekts QUALIflex umfasst acht Partner aus verschiedenen Bereichen.¹

Seit 2001 setzen sich die Partner der Projekte FOGAflex und QUALIflex für die Verlängerung und Flexibilisierung der Öffnungs- und Betreuungszeiten in Kindertagesstätten, sowie für eine hohe Qualität des pädagogischen Angebots in diesen Einrichtungen ein. Damit werden mehrere Ziele verfolgt:

Flexible Betreuungszeiten, die sich an den Bedürfnissen der Eltern orientieren, erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Beiden Elternteilen ist es so möglich, einer beruflichen Beschäftigung nachzugehen, wodurch sich die finanzielle Situation der Familie verbessert. Dies ist besonders bei Alleinerziehenden relevant, die einem hohen Armutsrisiko unterliegen (49,2 % in 2006²).

– Eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung, besonders auch schon in der frühen Kindheit, erhöht die Chancen der Kinder auf einen höheren Schulabschluss (z. B. Gymnasium) und damit auch auf ein höheres Einkommen. Dies wird durch eine aktuell veröffentlichte Studie der Bertelsmann Stiftung, die den Zusammenhang zwischen Krippenbesuch und Bildungsbiographie untersuchte, bestätigt und gilt besonders für Kinder mit Migrationshintergrund oder geringer Bildung der Eltern³. Qualitativ hoch-

1 Dies sind im einzelnen: Administration de l'emploi (ADEM); Confédération Caritas Luxembourg; Lycée Technique pour Professions Educatives et Sociales (LTPES); Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, Service de la Formation professionnelle; Ministère de la Famille et de l'Intégration; ProActif Asbl; Parc naturel de la Haute-Sûre; Parc naturel de l'Our.

2 Vgl. Georges, Teil 1, Kapitel 6, S. 75.

3 Fritschi, Oesch (2008).

wertige und für alle zugängliche Kinderbetreuung mit altersgemäßen Bildungsangeboten (besonders auch im Bereich des informellen Lernens) fördert also Chancengleichheit.

- Mit der Schaffung der „Maison Relais⁴“ wurde das im Pilotprojekt FOGAflex erprobte Modell flexibler Kinderkrippen (0-4 Jahre) in weiten Bereichen durch das Familienministerium übernommen und auf die Altersgruppe der 0-12 bzw. der 0-18jährigen ausgeweitet. Die landesweite Entstehung dieser „Maison Relais“ erleichtert Eltern auch bei wechselnden oder atypischen Arbeitszeiten (Schichtarbeit, Arbeit außerhalb der Öffnungszeiten von traditionellen Kindertagesstätten) die Vereinbarung von Familie und Beruf.

Damit dieses Angebot nicht nur flexibel und bedarfsgerecht, sondern auch qualitativ hochwertig ist, engagieren sich die Partner der Projekte FOGAflex und QUALIflex von Anfang an für die Ausbildung von Personen ohne formale Qualifikation, die in Kinderbetreuungsstrukturen arbeiten. In privaten, nicht staatlich subventionierten Kindertageseinrichtungen können bis zu 50 % der Betreuungsstunden von nicht-qualifiziertem Personal erbracht werden, in den neu geschaffenen staatlich und kommunal subventionierten flexiblen Betreuungsstrukturen „Maison Relais“ sind es 20 % der Betreuungsstunden. Doch nur ein qualitativ sehr hochwertiges vor- und außerschulisches Betreuungsangebot kann die Chancen sozial benachteiligter Kinder erhöhen – durchschnittliche Qualität reicht dafür nicht aus⁵. Es ist folglich unerlässlich, dass auch Personen ohne formal anerkannte Qualifizierung, die mit Kindern arbeiten, zumindest Basiskompetenzen im Bereich der Erziehung und Bildung haben – wünschenswert wäre es, wenn alle in diesem Bereich Beschäftigten über fundierte Kompetenzen verfügen würden.

Kernelement des Projekts QUALIflex ist daher die Konzeption, Durchführung und Evaluation einer Ausbildung für Hilfserzieher und -erzieherinnen. Ziel der QUALIflex-Ausbildung ist die Vermittlung von Kompetenzen – zum Beispiel in den Bereichen Erziehung und Bildung, Entwicklungspsychologie und Kommunikation. Zielgruppe der Ausbildung sind Frauen und Männer, die beim Arbeitsamt (ADEM) eingeschrieben sind. Sie verfügen größtenteils bereits über Erfahrung mit der Erziehung der eigenen Kinder („Familienkompetenz“) oder über Erfahrungen, die sie in einem anderen beruflichen Bereich gewonnen haben und für die Arbeit mit Kindern gewinnbringend nutzen können. Im Jahr 2008 wendet sich die QUALIflex-Ausbildung besonders an Männer. In Kindertagesstätten arbeiten überwiegend Frauen⁶ – Kinder brauchen jedoch Frauen

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

5 Vgl. Vandenbroeck, Teil 2, S. 255.

6 Im Jahr 2006 waren von 618 Beschäftigten (auf 473 Posten) in „Foyer de jour pour enfants“ mehr als 92 % Frauen und nur knapp 8 % Männer (Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2007, S. 66).

und Männer als Vorbild und Bezugsperson.⁷ Durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit in enger Zusammenarbeit mit der ADEM konnten im Frühjahr 2008 14 Männer für die Teilnahme an der QUALIflex-Ausbildung rekrutiert werden – Männer, die einerseits die Teams der Kindertageseinrichtungen durch vielfältige Kompetenzen bereichern können und die andererseits durch die Ausbildung die Möglichkeit einer beruflichen Neuorientierung bekommen.⁸

Neben der Organisation der Ausbildung engagieren sich die Partner des Projekts QUALIflex im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit für die Qualitätsentwicklung im Bereich der Kinderbetreuung – und damit für hohe Bildungschancen unabhängig vom sozialen Hintergrund der Kinder. So wurde beispielsweise in Zusammenarbeit mit EQUAL-Partnern aus Belgien⁹ und Deutschland¹⁰ der Film „Childcare Stories“¹¹ realisiert. „Childcare Stories“ erzählt die Geschichten von 17 Eltern aus verschiedenen Ländern der europäischen Union. Diese Geschichten zeigen, wie wichtig Kinderbetreuung für Familien sein kann. Die interviewten Eltern haben unterschiedliche sozio-kulturelle Hintergründe. Für sie alle aber ist Kinderbetreuung mehr als das Versorgen ihrer Kinder während der Arbeitszeit: Sie alle suchen eine herzliche und qualitativ hochwertige Betreuung für ihre Kinder und wünschen sich erzieherische Fachkräfte, die ihnen selbst partnerschaftlich zur Seite stehen.

Für Kinder ist es wichtig, dass sich beide Elternteile – Mutter und Vater – an der Erziehung beteiligen. Studien zeigen, dass Kinder, deren Väter Erziehungsaufgaben übernehmen, mehr Selbstvertrauen haben und über stärker ausgeprägte soziale Fertigkeiten verfügen. Außerdem erzielen sie bessere Schulnoten. Väter, die sich von Geburt an der Erziehung ihrer Kinder beteiligen, investieren auch nach einer Scheidung finanziell weiterhin in deren Zukunft (besonders Kinder aus einem sozioökonomisch benachteiligten Umfeld sind nach einer Scheidung von Kinderarmut bedroht).¹² Das Personal von Kinderbetreuungsstrukturen kann Multiplikator sein, um Vätern die Bedeutung ihrer Aufgabe bei der Erziehung ihrer Kinder bewusst zu machen. Wenn Väter aktiv in den Alltag der Tagesstätte einbezogen werden, ist langfristig auch eine aktivere Beteiligung der

7 Besonders allein erziehende Frauen betonen die Bedeutung männlicher Bezugspersonen in Kinderbetreuungsstrukturen; vgl. Verelst, Peeters (2006).

8 Viele von ihnen arbeiteten vorher im handwerklichen Bereich und können diese Arbeit aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausführen, andere arbeiteten in Bereichen die auf Grund neuer Technologien wenig zukunftsweisend sind (Bsp. Siebdruck).

9 «ECCE_AMA childcare in learning networks»; Research and Resource Centre for Early Childhood Care and Education (VBJK), Gent; www.vbjk.be.

10 ABC: A – Arbeit, B – Betreuung, C – Chancengleichheit“; (Arbeiterwohlfahrt Bezirk Westl. Westfalen e.V., Gevelsberg); www.equal-abc.de.

11 Verelst, Peeters (2006) .

12 Vgl. Peeters (2006).

Väter an familiären Erziehungsaufgaben (mit den exemplarisch erwähnten Vorteilen) zu erwarten. Um das pädagogische Team von Kinderbetreuungsstrukturen für die Bedeutung der Beteiligung von Vätern zu sensibilisieren, wurde der Leitfaden „Elternbeteiligung: Auch für Väter“ entwickelt¹³ und von der Entwicklungspartnerschaft QUALiflex auf seine Anwendbarkeit in Luxemburg hin überarbeitet und erprobt. Der Leitfaden enthält zum einen Informationen über die Bedeutung der Väter bei der Erziehung der Kinder, zum anderen verschiedene Materialien, um festzustellen, wie stark sich Väter und Mütter in einer Kindertagesstätte beteiligen und schließlich praktische Tipps, um die Beteiligung der Väter und Mütter zu verbessern.

Neben hoher Qualität und Flexibilität, wird die gute „Zugänglichkeit“ einer Kinderbetreuungsstruktur als ein wesentliches Qualitätskriterium gesehen¹⁴. In Belgien wurde ein Internetportal entwickelt¹⁵, das es erlaubt, alle im regionalen Umfeld bestehenden Angebote im Bereich der Kinderbetreuung aufzuzeigen und somit deren Bekanntheitsgrad zu erhöhen. Zielgruppe dieses Portals sind einerseits Eltern, aber auch soziale und öffentliche Dienste (z. B. Arbeitsagentur), die für ihre Klienten und Klientinnen oft auch kurzfristig einen geeigneten Betreuungsplatz für deren Kinder suchen. Die Nutzbarkeit dieses Portals im Luxemburger Kontext ist überprüft worden und eine Umsetzung im Rahmen des LEADER-Programms wird angestrebt.

Weiterhin fand ein umfangreicher Erfahrungsaustausch mit Experten aus Europa zu den Themen „Flexible Kinderbetreuung“, „Vernetzte Angebote“ und „Professionalisierung im Bereich der Kinderbetreuung“ statt.¹⁶ Wie eine Studie des CEPS¹⁷ zeigt, ist auch in Luxemburg die Gefahr groß, dass Kinder aus Familien, die am meisten vom Besuch einer guten Kindertagsstätte profitieren würden, leider am ehesten die sind, die sich mit einer wenig qualifizierten Betreuung begnügen müssen. Niederschwellige, vernetzte und kostenlose Angebote können hier Abhilfe schaffen. Die gewonnenen Erkenntnisse lassen nicht nur auf die Notwendigkeit von gut ausgebildetem pädagogischem Personal schließen, sondern auch auf dessen kontinuierliche Weiterbildung um einem sich wandelnden sozialen Umfeld Rechnung zu tragen.

13 Die Broschüre wurde im Rahmen des ESF-EQUAL Projekts « Ecce ama! Childcare in learning networks » entwickelt und vom VBJK (Informations- und Forschungszentrum zur Betreuung und Erziehung von Kleinkindern) in Zusammenarbeit mit dem pädagogischen Beratungsdienst der Stadt Gent sowie Flora vzw erstellt.

14 Vgl. Vandenbroeck, Teil 2, S. 255.

15 Siehe auch www.accueildesenfants.be; entwickelt vom Centre Coordonné de l'Enfance in Châtelet (B) im Rahmen des EQUAL-Projekts MUQUARNAS.

16 Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen sind auf www.qualiflex.lu veröffentlicht.

17 Bousselin (2006).

Literaturverzeichnis

BOUSSELIN, AUDREY (2006): Concilier vie familiale et vie professionnelle : Qui garde les jeunes enfants des parents qui travaillent ? CEPS, Vivre au Luxembourg, No 17, 02/2006.

FRITSCHI, TOBIAS & OESCH, TOM (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Bertelsmann Stiftung. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-1A71E258/bst/xcms_bst_dms_23966_23968_2.pdf

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2007): Rapport annuel 2006 ; Luxembourg.

PEETERS, JAN (2006): Warum ist es wichtig, dass sich Väter in Kindertagesstätten einbringen? in: „Elternbeteiligung – Auch für Väter!“, VBJK, PBD Stad Gent, Flora vzw, Gent.

VERELST, GUIDO & PEETERS, JAN (2006): „Childcare Stories – Eltern über Erziehung, Arbeit und Kinderbetreuung“; zu beziehen über www.vbjk.be.

Autorenverzeichnis

MANUEL ACHTEN

Diplom-Pädagoge, Koordinator beim Luxemburger Caritasverband, Projektleiter des EQUAL-Projekts „QUALIflex“

SYLVAIN BESCH

Travailleur social, Chargé de recherche et de formation, SeSoPI-Centre Intercommunautaire

PIERRETTE BIVER

Directeur des soins, Stiftung Hëllef Doheem

MICHELLE BRENDEL

Enseignante-chercheure à l'Université du Luxembourg

MARCO DEEPEN

Pédagogue, responsable du Service Recherche & Développement, Bureau de coordination QUALIflex, Confédération Caritas Luxembourg asbl

SYLVIE ELCHEROTH

Institutrice primaire, Ministère de l'Education nationale, chercheure à l'Université du Luxembourg

GØSTA ESPING-ANDERSEN

Professor für Soziologie an der Universität Pompeu Fabra in Barcelona (ES), Beratungstätigkeit für Regierungen und internationale Organisationen (Vereinte Nationen, Weltbank, OECD)

KLAUS FISCHER

Professor für Bewegungserziehung und Bewegungstherapie in der Heilpädagogik an der Universität Köln.

JOS FREYLINGER

Responsable du Centre de Pastorale en Monde du Travail, chargé de direction du Réseau pour le Travail et la Promotion Humaine

NATHALIE GEORGES

Licenciée en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

ANTOINE HAAG

Docteur en sciences économiques de l'université Paris X-Nanterre, économiste-statisticien au STATEC

NICOLE HORN

Diplom-Psychologin, Koordinationsbüro QUALIflex, Confédération Caritas Luxembourg asbl

MARC HILGER

Instituteur primaire, Ministère de l'Education nationale

GERDA HOLZ

Sozialarbeiterin grad., Diplom-Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. in Frankfurt/M.

ANNICK JACOBS

Géographe, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

RENÉ KNEIP

Directeur social de Caritas Accueil et Solidarité asbl, vice-président de la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abris (FEANTSA)

ALAIN KOCH

Assistant du directeur des soins, Stéftung Hëllef Doheem

JEAN-MICHEL LONGNEAUX

Docteur en philosophie, chargé de cours aux Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix Namur (B), rédacteur en chef de la revue *Ethica Clinica* (revue d'éthique médicale), conseiller en éthique dans le monde médical

LYNN MACKENZIE

M.A. Economics, Queen's University (Canada), travaux d'expertise dans les domaines de l'évaluation et la définition de politiques économiques et sociales

MILL MAJERUS

Grundschullehrer (Institut Pédagogique Luxembourg), „licencié en sciences familiales et sexologiques“ (UCL), Psychosociologue (CFIP Bruxelles), Regierungsrat, Leiter der Abteilung Kindheit und Familie im Luxemburger Familienministerium

FRÉDÉRIC MERTZ

Sociologue, Responsable de l'Institut de Formation Sociale asbl

ROGER MOLITOR

Licencié en administration des affaires (Université de Liège), expert comptable et fiscal, Conseiller d'État

MELANIE NOESEN

Pédagogue indépendante

GERD E. SCHÄFER

Professor für Erziehungswissenschaft an der der Universität zu Köln mit dem Schwerpunkt Pädagogik der frühen Kindheit, Familie, Jugend

MANFRED SCHENK

Leiter des Instituts für regionale Sozialforschung (FOREG) in Trier, seit vielen Jahren Forschungs- und Entwicklungsprojekte in Luxemburg

VANESSA SCHLEVOGT

Koordinatorin „Familiengerechte Hochschule“ an der Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt am Main, freiberufliche Tätigkeit in der Sozialforschung und Beratung zu den Themenfeldern Familienpolitik sowie Armuts- und Gesundheitsprävention

FERNAND SCHINTGEN

Directeur pédagogique de Caritas jeunes et Familles asbl

DANIELLE SCHRONEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Bureau de coordination QUALIflex, Confédération Caritas Luxembourg asbl

DENIS SCUTO

enseignant-chercheur à l'Université du Luxembourg

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, Koordinator beim Luxemburger Caritasverband, Präsident der "Social Policy Commission" von Caritas Europa, Brüssel

MICHEL VANDENBROECK

Docteur en sciences de l'éducation, chercheur à l'UER du travail socio-éducatif et des politiques sociales de l'université de Gand, président du Centre de recherche et de ressources des milieux d'accueil VBJK, cofondateur du réseau d'experts européen « Diversity in Early Childhood Education and Training »

NICOLE WEIS

Chargée de mission, activités spécialisées, Stöftung Hëllef Doheem

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