



**caritas**  
L U X E M B O U R G

2009

**Sozial**almanach

Schwerpunkt: **Nachhaltigkeit**  
der sozialen Sicherheit

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

2009

**Sozialalmanach**

Schwerpunkt: **Nachhaltigkeit  
der sozialen Sicherung**



2009

# Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Nachhaltigkeit  
der sozialen Sicherung**

Sozialalmanach 2009

*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](http://www.caritas.lu)

Tous droits réservés.

© Confédération Caritas Luxembourg

à l'exception de: «In search of a new welfare state» © Anton Hemerijck

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

Conception graphique et impression: saint-paul luxembourg

Photo: Claudine Bosseler

Avec nos remerciements à Mado et à Thibault.

Imprimé sur papier 100 % recyclé

Avril 2009

ISBN: 978-2-919974-06-1

# Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| Vorwort .....  | 9   |
| Einleitung .....   | 17  |
| <b>Zur sozialen Lage Luxemburgs 2008– 2009</b>   |     |
| <i>Robert Urbé</i> .....   | 21  |
| 1. Die Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008 .....  | 23  |
| 2. Bilanz der Legislaturperiode 2004-2009 .....  | 33  |
| 3. De Lisbonne à Madrid, avant-dernière étape .....  | 45  |
| 4. Luxemburg und die Krise .....   | 57  |
| 5. Die Lage der Nation am Vorabend des 21. April<br>und der Wahlen vom 6. Juni 2009 .....  | 71  |
| 6. Vorschläge für ein Regierungsprogramm 2009-2014 .....   | 73  |
| 7. Politik für Kinder, Jugendliche und deren Familien <i>Georges Rotink</i> .....  | 89  |
| 8. L'accès au logement décent et abordable <i>Marco Hoffmann</i> .....   | 99  |
| 9. Protection Internationale – Migration – Intégration :<br>de fortes mutations <i>Yves Schmidt</i> .....                          | 111 |
| 10. Le visage social de la compétitivité :<br>entre complexité et crise <i>Danielle Schronen</i> .....                             | 123 |
| 11. Rapport Travail et Cohésion sociale <i>Nathalie Georges</i> .....  | 129 |
| 12. Nachhaltig gegen Krisen <i>Marco Hoffmann und Norry Schneider</i> .....  | 139 |
| <b>Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung,<br/>beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven .....</b>                 |     |
| <b>159</b>   |     |
| <i>Robert Urbé &amp; Carlo Knöpfel</i> Gesellschaftlicher Wandel<br>und soziale Sicherheit für alle – das analytische Modell ..... | 161 |
| <i>Gosta Esping-Andersen</i> Vieillissement et équité .....  | 173 |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Franz Clément</i> Internationalisation et gouvernance du marché du travail<br>au Luxembourg .....   | 185        |
| <i>Mill Majerus</i> Solidargemeinschaft Familie:<br>Familien als Pfeiler der sozialen Sicherheit .....   | 197        |
| <i>Raymond Wagener</i> L'État social .....   | 209        |
| <i>Laurent Uhoda, Sylvain Hoffmann</i> Démystifier les mutations<br>de la relation de travail .....  | 219        |
| <i>Serge Allegrezza</i> Quelques réflexions sur le lien entre démographie,<br>croissance économique et soutenabilité financière de l'Etat-providence ..... | 235        |
| <i>Frédéric Mertz</i> Quel changement social<br>pour le Luxembourg du XXIème siècle ? .....  | 241        |
| <i>Anton Hemerijck</i> In search of a new welfare state. Changing welfare states,<br>globalization, post-industrialism, and european integration .....     | 253        |
| <i>Robert Urbé und Danielle Schronen</i> Nachhaltige soziale Sicherung<br>für Luxemburg? .....   | 289        |
| <b>Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen .....</b>  | <b>293</b> |
| <i>Nathalie Georges &amp; Annick Jacobs</i> Note introductive .....  | 295        |
| 1) Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2007 .....   | 300        |
| 2) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2004 à 2007 .....  | 300        |
| 3) Taux de risque de pauvreté de la population totale comparé<br>à celui des enfants de 0 à 17 ans dans l'UE 27 en 2007 .....                              | 301        |
| 4) Évolution du taux de risque de pauvreté de la population totale comparé<br>à celui des enfants de moins de 16 ans de 2004 à 2007 .....                  | 301        |
| 5) Taux de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2007 .....  | 302        |
| 6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg<br>selon le type de ménage en 2007 .....   | 302        |
| 7) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg<br>selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2007 .....                                      | 303        |
| 8) Écart médian relatif du taux de risque de pauvreté<br>selon le genre au Luxembourg en 2007 .....  | 303        |
| 9) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2007 .....  | 304        |
| 10) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2007 .....   | 305        |
| 11) Coefficient de Gini dans l'UE 25/27 de 2005 à 2007 .....   | 305        |

|  |     |
|--|-----|
| 12) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2007 .....   | 306 |
| 13) Évolution du ratio interquintile dans l'UE 25/27 de 2005 à 2007.....   | 306 |
| 14) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2007 .....   | 307 |
| 15) Évolution du taux de chômage dans l'UE 25/27 de 2004 à 2007.....   | 307 |
| 16) Chômage de longue durée en pourcentage du chômage au Luxembourg<br>de 2004 à 2007 .....  | 308 |
| 17) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2007 .....   | 308 |
| 18) Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg<br>et dans l'UE 25/27 entre 2000 et 2008 .....  | 309 |
| 19) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2002 à 2007.....  | 309 |
| 20) Taux d'emploi au Luxembourg en 2007 .....  | 310 |
| 21) Pourcentage des salariés ayant un contrat à durée limitée dans l'UE 27<br>au dernier trimestre de 2007.....  | 310 |
| 22) Jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2007 .....   | 311 |
| 23) Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2004 à 2007.....  | 311 |
| 24) Dépenses de protection sociale par habitants en SPA dans l'UE 27 en 2005.....  | 312 |
| 25) Dépenses de protection sociale en pourcent du PIB dans l'UE 27 en 2005 .....   | 312 |
| 26) Participation de l'État au financement des différents régimes de protection sociale<br>au Luxembourg (valeurs moyennes sur la période 2005 à 2007) ..... | 313 |
| 27) Répartition des prestations de protection sociale par rapport<br>au total des prestations au Luxembourg entre 1990 et 2007.....                          | 313 |
| 28) Ratio de dépendance des personnes âgées dans l'UE 27<br>(projections pour 2010 et 2060) .....  | 314 |
| 29) Évolution de l'espérance de vie à la naissance au Luxembourg de 1946 à 2007....  | 314 |
| 30) Indicateur de fécondité au Luxembourg de 1967 à 2007 .....   | 315 |
| 31) Taux de fertilité totale dans l'UE 27 en 2007 .....  | 315 |
| 32) Évolution du taux de fertilité de 1997 à 2007 – Nombre d'enfants par femme....   | 316 |
| 33) Évolution des pyramides des âges du Luxembourg<br>et de ses pays voisins entre 1969/70 et 2008.....  | 317 |
| Autorenverzeichnis .....   | 320 |





# Vorwort

Soziale Sicherheit ist nicht nur eine arithmetische oder sozialpsychologische Frage, sondern ein komplexes System, das den Zusammenhalt in der Gesellschaft markiert und verändert. Wenn der Luxemburger Caritasverband in seinem diesjährigen Sozialalmanach die Frage der Sozialen Kohäsion unter der Perspektive der sozialen Sicherungssysteme aufgreift, dann möchte er in diesem nationalen und europäischen Wahljahr auf die Bedeutung und Rolle aller politischen Akteure hinweisen.

Soziale Sicherheit ruht unseres Erachtens auf *drei großen Pfeilern*. Für jeden dieser drei Pfeiler ist die Politik in unterschiedlichem Maße verantwortlich und gefordert. Zuerst möchte ich auf die soziale Sicherheit eingehen, die Familiensysteme bieten. Die Systeme, die über die bezahlte Arbeit finanziert werden stellen zweifelsohne das Rückgrat der sozialen Sicherheit dar. Ergänzend hierzu macht der Staat selber verschiedene Angebote.

Es ist für eine Gesellschaft kaum absehbar, was die *Familiensysteme* alles an Sicherheit bieten. Oft merkt die Gesellschaft den Einbruch der Sicherheit in der Familie spät und kann nur mühsam und langsam mit Ausgleichssystemen reagieren. Die Kinderbetreuung außerhalb des Schulsystems ist in Luxemburg ein viel sagendes Beispiel. Die rezente Einführung eines Sonderurlaubs für Menschen, die einen Sterbenden begleiten, ist ein anderes Beispiel. Familiensysteme können nicht einfach vom Staat oder von der Gesellschaft ersetzt werden, ohne dass dies zu hohen Kosten führen wird. Diese sind dann wiederum über Steuern oder Beiträge zu finanzieren. Welches Gleichgewicht der beste Ausdruck für Gerechtigkeit in einer gegebenen Gesellschaft ist, gilt es immer wieder politisch auszuhandeln. Es steht jedoch fest, dass die Familie für den Einzelnen einen wichtigen Hafen emotionaler und sozialer Sicherheit darstellt. Von Geld allein kann niemand leben. Wie zerbrechlich und anfällig Familien auch immer sein mögen, sie stellen auch heute noch das Eintrittstor in die Gesellschaft dar; sie sind eine Art Ur-zelle. Und vielleicht müsste man unter den Gesichtspunkten der bioethischen Sprachentwicklung heute sogar eher von den Familien als Stammzellen der Gesellschaft sprechen. Sie bringt Individuen hervor, die sich durch ihr Kooperationsvermögen und -bedürfnis auszeichnen.

Die „Stammzelle Familie“ wird in der Tat über die Gesundheit und das Regenerierungsvermögen einer Gesellschaft entscheiden. Dort, wo eine Gesellschaft in lauter einzelne

Individuen zerfällt, wird sie am Ende selber auseinander brechen. Eine Gemeinschaft ist immer mehr als die Summe ihrer Mitglieder. Den gemeinschaftlichen Charakter des Zusammenlebens lernen die Menschen in dem System Familie. Es bleibt eine beständige Aufgabe jeder Politik und jeden Staatswesens, die kleinen Familiensysteme zu unterstützen und zu fördern. Neben und mit den legitimen Individualrechten gilt es, Familien- und Gemeinschaftsrechte zu stärken. Zu diesen intermediären Strukturen einer Gesellschaft gehören ebenfalls Vereine und Organisationen der Philanthropie, der Kultur und der Regionen.

Die *Erwerbsarbeit* stellt den zweiten und entscheidenden Pfeiler der sozialen Sicherheit dar. Sie trägt, unter den Bedingungen der Wirtschaft, zur Finanzierung des eigenen Lebensunterhalts sowie des Lebensunterhalts des eigenen Familiensystems bei. Darüber hinaus wird sie steuerlich und beitragsmäßig belastet, um die solidarischen Ausgleichsleistungen des Staates zu finanzieren. Über seine Arbeit trägt der Mensch zur Wertschöpfung für sich selber, seine Familie, die Gesellschaft und den Staat bei.

Die Forderung, dass der Lohn ein Familienlohn sein sollte, konnte unter dem Druck der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe nur indirekt durch staatlich regulierte und finanzierte Interventionen im Sinne von Kinder- und Familienzulagen teilweise erreicht werden. Der berechtigte Wille und das emanzipatorische Bedürfnis der Frauen, eigenständige Erwerbsarbeit zu leisten, wird heute durch den wirtschaftlichen und politischen Druck, möglichst viele Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verzerrt. Dass es immer noch ungleiche Löhne für gleiche Arbeit gibt, ist ein Skandal. Der Gedanke eines gemeinsamen Familieneinkommens rückt immer mehr in den Hintergrund der politischen und gewerkschaftlichen Anstrengungen und wird der Selbstregulierung der Familien überlassen. Die Individualisierung der Rechte und Leistungen lockert die Familienbande erheblich.

Die vielfach geförderten Programme einer Vereinbarkeit von Familienleben und Arbeitsleben erhöhen darüber hinaus den Leistungsdruck sowohl auf den Arbeitsmarkt wie auf die Familie. Um den Ausgleich für das Familiensystem zu erreichen, in der beide Erwachsene einer Hundert-Prozent-Beschäftigung zum Teil nachgehen müssen oder sollen, entstehen immer mehr flexible und professionelle Einrichtungen und Dienste für Erziehung, Versorgung und Pflege. All diese kompensatorischen und solidarischen Leistungen der Gesellschaft, deren Nützlichkeit und Wichtigkeit nicht mehr in Frage zu stellen sind, werden über die Sozialbeiträge der arbeitenden Bevölkerung sowie über die Steuerzahlungen der sie beschäftigenden Betriebe finanziert.

Gerade wirtschaftlich prekäre Situationen wie solche, in denen sich die ganze Welt sowie auch unser Land zur Zeit befinden, werden uns in den nächsten Monaten zwingen, die Zusammenhänge und die Verhältnismäßigkeit staatlich finanzierter Sozialleistungen an die realen Möglichkeiten der zahlenden Arbeitnehmer und Betriebe anzupassen. Bei diesen Anpassungsfragen wird die Gerechtigkeitsfrage im Mittelpunkt stehen.

Wo wird auf Bedürfnisgerechtigkeit gesetzt und wo auf Leistungsgerechtigkeit? Beide Gerechtigkeitsansätze sind legitim und müssen politisch ausbalanciert werden<sup>1</sup>.

Die hohe Arbeitslosigkeit ebenso wie die Ausgliederung von vielen arbeitsfähigen Menschen aus den Betrieben darf nicht nur als eine Belastung der sozialen Sicherungssysteme betrachtet werden, sondern ebenfalls als eine Ressource für eine neue Gesellschaftsform. Bei der Bildung alternativer Gesellschaftsmodelle kommt den Nichtregierungsorganisationen und Vereinigungen eine außerordentlich wichtige Rolle zu. Sei es im Bereich nachbarschaftlicher Solidarität oder im Bereich sozialwirtschaftlichen Arbeitens oder auch im Bereich von Arbeiten für die Allgemeinheit oder des freiwilligen Engagements zeichnen sich Möglichkeiten ab, die den Lebens- und Überlebenswillen einer Gesellschaft ausmachen werden. Hier gilt es dringend die nötigen politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit in diesen neuen Formen der Organisation einer Gesellschaft sich nicht zuerst das Recht des Stärkeren durchsetzt, bevor es zu sozialverträglichen Regulierungen kommt. Die Beschäftigungsinitiativen werden an die Grenzen ihrer Konzepte und Möglichkeiten stoßen. Es gilt vermehrt auf die Kraft und die Ressourcen der Arbeitssuchenden zu setzen und gegebenenfalls auch ihre kleinunternehmerischen Talente zu nutzen. Es kann nicht darum gehen, die Wirtschaft als Triebwerk einer lebendigen Gesellschaft zu verlieren oder zu ersetzen; es geht vielmehr darum, neue Formen des Wirtschaftens freizulegen und unsere Lebensverhältnisse an unser Wertschöpfungspotential anzupassen.

In diesem Bereich der Arbeit sind aber nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Betriebe und der Staat gefordert. Für die Betriebe stellt sich die Frage, ob ihre Verschlankungsbemühungen hin zu Spezialeinheiten der Wirtschaft der richtige Ansatz sind. Die hohe Anfälligkeit von spezialisierten Monokulturen braucht nicht mehr bewiesen zu werden. Neue und gerechtere Formen der Zusammenarbeit auf dem lokalen Markt sind zu suchen. Dabei können die Programme der sozialen Verantwortung von Betrieben eine dynamisierende Rolle spielen. Die in Drittweltprodukten getestete Idee des gerechten Handels muss jedenfalls in unseren eigenen Breitengraden angewendet werden. Die Zeit des Billigsten hat ausgedient und muss durch eine Zeit der anvisierten Qualität ersetzt werden. Genau hier kommt auch die Rolle der Politik ins Gesichtsfeld. Binneneuropäisch und International gilt es, sich für hohe Qualitätsstandards und hohe soziale Sicherungssysteme weltweit einzusetzen. Das Spiel mit den Nischen als Wettbewerbsvorteil hat ausgedient. Im Sinne der Nachhaltigkeit kann man weder von unbezahlten Steuern in anderen Ländern noch von der Kunstblase großregionaler Vorteile leben. Je früher und je solidarischer ein Umdenkprozess in Gang kommt, umso sozialverträglicher und den sozialen Zusammenhalt stärkender werden die Lösungen sein, und seien sie noch so schmerzlich. Politisch wird es

1 Siehe KRUIP, Gerhard: Gerechtigkeit in einem globalisierten Luxemburg, in: Schronen Danielle & Urbé Robert (Hrsg.): Sozialalmanach der Luxemburger Caritas 2007, Luxemburg.

darum gehen, ideologische Klüfte zu überbrücken und auf internationale Solidarität im Sinne des Gebens und des Nehmens zu setzen.

In diesem Sinne gilt es ebenfalls die Entwicklungszusammenarbeit der Staaten durch geordnete Wirtschafts- und Unternehmenspolitik in den Ländern des Südens zu ergänzen. Es kann nicht sein, dass die im Süden arbeitenden Menschen weiterhin ausgebeutet werden und durch die Steuern des Nordens in ihrer sozialen Verantwortung unterstützt werden müssen. Letztlich muss eine weltweit gewinnbringende Wirtschaft den Menschen dienen. In einer globalisierten Welt müssen wir endlich akzeptieren, dass alle Menschen gleich sind, egal wo sie leben und wohnen. Die Kurzsichtigkeit der Unterdrückung hat in unseren Breitengraden nach verheerenden Auseinandersetzungen zu den Systemen der sozialen Sicherung geführt. Wenn wir weltweite Auseinandersetzungen zwischen Arm und Reich verhindern wollen, müssen wir wieder erneut lernen, gerecht zu teilen.

Der *Staat* als dritter Pfeiler der sozialen Sicherung spielt administrativ und politisch die Rolle eines fairen Maklers. Dass Politik und Staat von der Wirtschaft und vom Wirtschaften der Menschen abhängig sind, ist eine Binsenwahrheit. Und tatsächlich wären weder die Verselbstständigung der Staatsadministration oder der Politik ein Fortschritt. Sie haben letztlich Dienstcharakter in und für die Gesellschaft, und dies mit den wirtschaftlichen Kräften zusammen. Dort wo der Makler zu starke Eigeninteressen entwickelt, wird er unglaubwürdig und verliert das Vertrauen der Interessensparteien. Der Verwaltungsarm des Staates hat seine Aufgaben genau so unternehmerisch, vorausschauend und antizipierend zu tun, wie jeder andere Dienstleister in der Gesellschaft auch. Durch eine aktive Gestaltung und Verwaltung der Abläufe zwischen den verschiedenen Interessensparteien kann vieles im Sinne der Bürger- und Kundenzufriedenheit geleistet werden. Die Wege sind vorgezeichnet und es gilt, diese resolut umzusetzen. Über effiziente Leitungs- und Managementstrukturen im Verwaltungsarm des Staates gilt es nachzudenken. Wie es in der Wirtschaft und in den Organisationen in den letzten Jahrzehnten gelungen ist, Fragen des Managements und der Governance, im Sinne der strategischen Leitung, zu unterscheiden und zum Teil sogar zu trennen, wären ähnliche Modelle für die Staatsverwaltung von Vorteil. Die Politik wäre da, um die großen politisch-strategischen Richtlinien zu erlassen, während der Staatsbetrieb die Umsetzung eigenverantwortlich mit den entsprechenden Risiken auf der Führungsebene zu leisten hätte.

Die Systeme der gemeinsamen Verwaltung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Leistungserbringern und dem Staat selber hat sich im Bereich der heutigen Gesundheitskasse bewährt. Auch hier sind die Trennungslinien zwischen strategischer Leitung und dem konkreten Management der Kassen selber immer wieder kritisch zu überprüfen. Die soziale Partnerschaft wird auch in Zukunft in der Tripartite ihre Dynamik für die Zukunftsfähigkeit Luxemburgs in Europa und in der Welt beweisen müssen. Bei den lebenswichtigen Aufgaben der sozialen Sicherung zeigt sich augenscheinlich, dass die vom Volk gewählten Politiker und die Regierung einen wesentlichen Teil der Verantwortung tragen. Allein tragen sie die Verantwortung für die soziale Sicherung aus Staatshänden aber nicht. Die eingebürgerte gute

Tradition der Tripartite und der so genannten Quadripartite wird unter Druck geraten, darf aber nicht auseinander brechen. Jeder der politisch legitimierten Träger in diesen Systemen muss bereit sein, seinen spezifischen Beitrag zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Systeme der sozialen Sicherung zu leisten. Dies wird für keinen einfach werden, weder für die Leistungserbringer, noch für die Arbeitnehmer oder Arbeitgeber oder dann den Staat selber. Es wird entscheidend sein, welchen Gerechtigkeitsmodellen der Vorzug gegeben wird.

Auf die *Wertmaßstäbe* kommt es an, wenn auch in Zukunft soziale Sicherheit für alle Menschen, die in Luxemburg leben, angestrebt werden soll. Soziale Sicherheit ist in der Zwischenzeit weitaus mehr als ein Generationenvertrag. Sie verbindet alle Menschen, die zum System zugelassen werden, solidarisch miteinander und schafft damit einen greifbaren Ausdruck für die Gesellschaft selber. Die Anonymisierung dieser Verbund- und Ausgleichsysteme, die sich häufig nur noch in Sach- und Geldleistungen manifestieren, haben sicherlich zu ihrem ungeheuren Aufbau und ihren großartigen Leistungen beigetragen. Gleichzeitig liegt in diesem Erfolg auch die Schwäche des Systems. Der einzelne Beitrags- oder Steuerzahler sieht nicht mehr, wofür er zahlt, und verwechselt das Solidarsystem leicht mit einem geschlossenen Ein- und Auszahlungssystem, das sich für ihn (und gegebenenfalls noch für seine nahe Familie) höchstens als Nullsummenspiel rechnet. Die Mischfinanzierung durch Steuern und Beiträge, die in Luxemburg direkt durch den Arbeitgeber vom Lohn abgeführt werden, haben das ihre dazu beigetragen, das System als eine « Selbstverständlichkeit » zu betrachten und nicht als eine der wichtigsten Errungenschaften in der Sozialgeschichte. Auch die relative finanzielle Problemlosigkeit, mit der das System sich entwickeln konnte und Schritt halten konnte mit dem permanenten Anstieg der Einkünfte und der Kaufkraft, hat die Idee verfestigt, das System halte alle Spannung durch immer größeres Wachstum aus.

Im Empfinden vieler arbeitender Menschen ist ihr Lohn völlig losgelöst von ihren Pflichten gegenüber der Solidargemeinschaft. Sie benehmen sich als Konsumenten. Und die Systeme der sozialen Sicherung werden ebenfalls unter diesem Blickwinkel konsumiert. Ein Umdenken kann deshalb nur dadurch erreicht werden, dass alle Eigner des Systems sich wettbewerbsfähig und solidarisch verhalten. Ihr gegenseitiges Geben und Nehmen in der Zeit- und Bedarfsperspektive muss um den Willen und das Bewusstsein ergänzt werden, solidarisch und gerecht zu teilen.

Wer ist zu welchem Zeitpunkt seiner eigenen unberechenbaren Zukunft bereit, auf Vorschuss mehr zu zahlen als er selber vom System erwartet? Wen möchte die Gesellschaft über ihre sozialpartnerschaftlichen und politischen Steuerungssysteme zu welchem Zeitpunkt seiner Lebens- und Arbeitskarriere mit weniger belasten als er zu diesem Zeitpunkt beitragen könnte? Dies sind die wichtigen gesellschaftspolitischen Fragen unserer Zeit. Sie dürfen nicht durch andere ebenfalls wichtige ethisch-moralische Fragen der persönlichen Lebensgestaltung überlagert werden. Jede politische Entscheidung, die dem Individuum alleinige persönliche Freiheit einräumt und es aus der Pflicht der Gesellschaft gegenüber entlässt, macht nicht nur das Individuum, sondern die gesamte Gesellschaft anfälliger, auseinander zu brechen.

Den Erfolg verdanken die sozialen Sicherungssysteme dem Solidargedanken und gerade nicht der liberalen Ideologie des « jeder für sich ». *Solidarität* wird immer dann geweckt und wach, wenn Menschen begreifen, dass sie einem bestimmten Druck und Risiko in ihrer jeweiligen Bedürftigkeit und gegenseitigen Abhängigkeit letztlich gemeinsam ausgesetzt sind. Die auch in Luxemburg spürbare Finanz- und Wirtschaftskrise könnte sich am Ende als Auslöser neuer, verdeckter und verkannter Solidaritätspotentiale erweisen.

Kriteriologisch ist die Solidarität aber kein ausreichendes Prinzip. Es muss mit Gerechtigkeitsüberzeugungen flankiert werden. *Welche Bedürfnisse* werden solidarisch abgesichert und welche individuell? In der Rentenvorsorge wurden bereits erste Schritte in diese Richtung der Differenzierung vorgenommen. Auch die Gesundheitskasse und die Pflegeversicherung wird sich dieser Frage stellen müssen. Volkswirtschaftliche Fragen können nicht einfach nach betriebswirtschaftlicher Manier durch Budgetierungsmaßnahmen bei den Leistungserbringern gelöst werden. Ob Kindergeld und Familienzulagen über die zaghaften Ansätze eines Kinderbonus hinaus nicht weiter einkommensabhängig sein sollten, bleibt eine Frage. Auf der Seite der Benutzer von politisch als notwendig eingeschätzten sozialen Einrichtungen kann nur das Prinzip des freien Zugangs Diskriminierungen vorbeugen. Umso wichtiger wird es in diesem Zusammenhang sein, soziale Einrichtungen zu schaffen, die dadurch, dass sie gratis angeboten werden, keine Unterschiede zwischen den Benutzern schaffen. Aber auch die Renten müssen unter dem Gesichtspunkt aktueller Bedürfnisse sowohl der Bezieher, wie der Beitragzahlenden betrachtet werden. All dies sind delikate Fragen, denen eine zukunftsorientierte Politik nicht ausweichen darf.

Neben der Bedürfnisgerechtigkeit gilt es ebenfalls die Fragen nach der *Leistungsgerechtigkeit* zu stellen. Welche Erträge, die letztlich durch menschliche Arbeit entstanden sind, müssen über Steuern den Systemen der sozialen Sicherheit zugeführt werden? Das Argument der geringeren Belastung der Betriebe kann angesichts immer noch substantieller Gewinne nicht allein gelten. Und einer Betriebsflucht ist im selben Masse entgegen zu wirken, wie der Steuerflucht. Die Leistungen, die es zu bewerten gilt, müssen unter den Bedingungen der globalen und vernetzten Weltwirtschaft neu gemessen und verortet werden. Bei diesen europa- und weltpolitischen Umschichtungen muss das Land Luxemburg auf volle Transparenz setzen und darf seine überdurchschnittlichen Leistungen im europäischen und regionalen Vergleich nicht mit Nischen und geheimnisvollen Rezepten legitimieren. Wenn man sich im Kampf gegen einen neuen Wirtschaftsprotektionismus nicht des Selbstwiderspruchs verdächtig machen möchte, gilt es die normalen Vertraulichkeitsregeln beim Bankgeschäft so zu regeln, dass der Verdacht auf paradiesische Zustände erst gar nicht aufkommen kann. Das Paradies kann ja unter den Bedingungen des Bankgeheimnisses eigentlich nur durch seine Nebenwirkungen zum Vorschein kommen, und dies sind mehr unsere gemeinsamen und allgemeinen Lebensverhältnisse und der neue Stil, mit geringer Leistung großes Geld machen zu können. Echte Bescheidenheit und Anpasstheit an die Wirklichkeit sind Tugenden, die es wieder zu entdecken und zu fördern gilt.

Neben dem Geld als Ausdruck der Solidarität sollten auch *Naturalleistungen* verstärkt ins Auge gefasst werden. Wer in seiner Freizeit oder freien Zeit beispielsweise hilft, fremde Menschen oder Kinder zu erziehen und zu pflegen, leistet einen ergänzenden Beitrag zur sozialen Sicherung. Solche Leistungen könnten gar verpflichtend werden für diejenigen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen können und die Fähigkeit anerkanntermaßen haben oder erworben haben, anderen Menschen in ihrer Abhängigkeit beizustehen. Wie bereits angedeutet, gilt es alternative Formen des Wirtschaftens und Zusammenlebens zu testen sowie politisch und rechtlich zu begleiten – gerade auch im Blick auf neue Formen der sozialen Sicherung. Formen des sozialwirtschaftlichen Unternehmertums könnten auf der lokalen Ebene ebenfalls dazu beitragen, die Anonymität und Geldzentriertheit der sozialen Sicherungssysteme abzufedern.

Das Kriterium der *Partizipation* sollte sich jedenfalls nicht auf strukturelle Beteiligung an den Gremien und Entscheidungen der sozialen Sicherungssysteme beschränken, sondern auch Möglichkeiten der Selbstbeteiligung von Mensch zu Mensch vorsehen. Solche Modelle, die Systeme der sozialen Sicherheit wieder menschnahe zu gestalten dürfen jedoch nicht mit einer neuen Sozialromantik verwechselt werden. Auch die neuen Modelle dürfen nicht hinter den berechtigten Ansprüchen der Professionalität zurückbleiben, zu denen Qualitätsstandards sowie interne und externe Kontrollfunktionen gehören.

*Subsidiarität* als Ausgleichskriterium kommt hier ebenfalls unter verschiedenen Gesichtspunkten zum Tragen. Zuerst gilt es das Selbsthilfe-Potential wirksam durch die Systeme der sozialen Sicherheit zu unterstützen und allen Formen der die Abhängigkeit fördernden oder erhaltenden Interventionen aktiv entgegen zu wirken. Dann kann das Prinzip, angewandt auf die Leistungserbringung, naturalen Leistungen durch freie Ressourcen innerhalb der Gesellschaft Vorrang vor Geldleistungen gewähren, ohne dass Naturalleistungen Geldleistungen ganz ersetzen dürften. Ansonsten bestünde die Gefahr neuer Abhängigkeiten. Die Pflegeversicherung hatte erste Ansätze aufgezeigt. Das Subsidiaritätsprinzip könnte aber auch, auf die Leistungsstärkeren angewendet, helfen, neue personelle und finanzielle Ressourcen einzufordern.

Diese offenen sozialetischen Überlegungen wollen lediglich ein paar Anstöße vermitteln, um die Entwicklungsfähigkeit der aktuellen Systeme der sozialen Sicherung zu zeigen. In unsicheren Zeiten gilt es die Denkhorizonte auf mögliche Veränderungen hin zu öffnen und alle Ressourcen zu nutzen. Die Kraft, die in einer Gesellschaft liegt, die sich neu solidarisiert, darf nicht unterschätzt werden. Heute gilt es eine Solidarität zu entwickeln, die den Anforderungen der Zeit gewachsen ist. Dabei dürfen gerade die Ärmsten dieser Welt nicht zu den Leidtragenden werden.

**Erny Gillen**

*Präsident der Confédération Caritas Luxembourg*





# Einleitung

Der 2007 erstmals vorgelegte Sozialalmanach umfasste den Zeitraum Mai 2006 bis April 2007, die zweite Ausgabe 2008 jenen von April 2007 bis Mai 2008: das waren zwei interessante Jahre! 2007 war das Jahr, in dem Europa 50 Jahre Römische Verträge feierte, es war auch das „Europäische Jahr der Chancengleichheit für alle“ und nicht zuletzt feierte Caritas Luxemburg den 75sten Jahrestag ihres offiziellen Bestehens. 2007 und 2008 waren auch die Jahre der Umsetzung der Tripartite-Entscheidungen von 2006. Dazu standen 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.

Aber auch das Jahr 2009 hat es in sich. Das anstehende europäische Jahr gegen Armut 2010 wirft nun bereits seine Schatten voraus. Und: 2009 ist ein Wahljahr! Dazu hat sich die internationale Wirtschaftskrise mittlerweile soweit entwickelt, dass sie große Chancen hat, für die nächste Zeit zum Hauptthema zu werden. Auch in solchen Zeiten zeigt sich die Notwendigkeit einer zweigeteilten Strategie, wie sie die Caritas verfolgt: einerseits konkrete Aktivitäten, die den Benachteiligten helfen, ihre Lebenssituation besser zu bewältigen<sup>1</sup>, andererseits politische Lobbyarbeit für, mit und im Namen eben dieser Benachteiligten, wovon unter anderem auch die hier vorliegende Publikation Zeugnis ablegt.

Somit liegt in diesem Wahljahr 2009 nunmehr der dritte Band dieser neuen Reihe vor – der Sozialalmanach 2009.

Im ersten Teil wollen wir dabei die luxemburgische Wirtschafts- und Sozialpolitik Revue passieren lassen und aus unserer Sicht kommentieren. Dabei wird natürlich nicht nur, wie in den beiden ersten Ausgaben das abgelaufene Jahr der Berichterstattung unterliegen, sondern aus gegebenem Anlass die ganze Legislaturperiode. Dies geschieht im ersten Teil des Almanachs und dort sind die klassischen Kapitel zu finden, die die Rede zur Lage der

1 Unter anderem sind solche Aktivitäten, nicht nur des Caritasverbandes, sondern der katholischen Kirche in Luxemburg insgesamt dokumentiert in „Sozialwuert Kierch vu Lëtzebuerg – Zwëschebilan 2007/2008.

Nation von 2008 kommentieren, und das auch in einigen spezifischen Kapiteln vertiefen (zur Familienpolitik, zur Wohnungspolitik, zur Migrationspolitik und zur Nachhaltigkeitsfrage), darüber hinaus aber eben auch eine Bilanz der gesamten Legislaturperiode sowie auch eine Berücksichtigung der aktuellen Krise. Im Kapitel 6 werden außerdem die Vorschläge des Luxemburger Caritasverbandes für ein nächstes Regierungsprogramm dokumentiert.

Der zweite Teil dieses Bandes, der sich mit der Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme befasst, wird eingeleitet durch einen Beitrag von Carlo Knöpfel und Robert Urbé, in dem ein Modell des Sozialstaats entwickelt wird. Dieses Modell dient(e) als Lese- und Schreibhilfe für die angefragten Beiträge. Während aus internationaler Sicht der Druck, der von demographischen Entwicklungen ausgeht, das Thema des Beitrags von Gøsta Esping-Andersen ist, beschreiben auf der nationalen Ebene Franz Clément, Mill Majerus und Raymond Wagener die drei Quellen (oder Säulen) sozialer Sicherheit: den Arbeitsmarkt, die Familie und den Wohlfahrtsstaat. Die nächsten drei Artikel beschreiben die Entwicklungen und Veränderungen, denen dieses Gefüge ausgesetzt ist: Veränderungen in den Arbeitsbeziehungen (Sylvain Hoffmann und Laurent Uhoda), demografischer Wandel (Serge Allegrezza) und Veränderungen im sozialen Leben (Frédéric Mertz). Anton Hemerijck zieht Schlussfolgerungen, die für eine weitere Diskussion, insbesondere aber auch für die aktuelle Krisendiskussion fruchtbringend aufgearbeitet werden können und sollten: welche aktuellen Anforderungen sind an den Sozialstaat zu stellen? Abschließend ergänzen Robert Urbé und Danielle Schronen den Almanach mit Vorschlägen zur nachhaltigen Weiterentwicklung der sozialen Sicherung Luxemburgs.

Im dritten Teil haben wir diesmal etwa zur Hälfte neue Statistiken hinzugefügt, überwiegend im Zusammenhang mit dem diesjährigen Thema. Auf der anderen Seite haben wir auch feststellen müssen, dass es verschiedene Statistiken nicht mehr gibt.

Möge die vorliegende Ausgabe 2009 des Sozialalmanachs der Caritas Luxemburg zu vielfältigem Nachdenken die entsprechenden Anregungen liefern.

**Danielle Schronen und Robert Urbé**





## **1. Teil**

# Zur sozialen Lage Luxemburgs 2008–2009



# 1. Die Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008

ROBERT URBÉ

## 1.1 Neuer Schwung in der Sozialpolitik

Am 22. Mai 2008 hat der Premierminister vor dem Parlament seine alljährliche Rede zur Lage der Nation gehalten<sup>1</sup>, die eine Vorschau auf die kommenden 12 Monate geben soll. Dies ist traditionell die Gelegenheit, dem Parlament und darüber hinaus dem ganzen Land mitzuteilen, welche Arbeiten die Regierung in nächster Zukunft anzugehen gewillt ist. Es ist daher auch der Moment, wo Parlament und Gesellschaft erfahren, was Neues auf sie zukommen wird.

Während wir an dieser Stelle die Rede zur Lage der Nation vom 9. Mai 2007 im Sozialalmanach 2008 als „verpasste Chance“ charakterisiert hatten<sup>2</sup>, kann man Gleiches von der Rede vom 22. Mai 2008 nicht behaupten. War der Premierminister im Vorjahr gesundheitlich angeschlagen, so strotzte er diesmal vor Kraft, konstatierte auch einzelnen seiner Minister, voll auf der Höhe zu sein („Die Familienministerin sprudelt vor neuen Ideen“, „der emsige Gesundheitsminister“, ...) und stellte ein ganzes Arsenal von Maßnahmen vor, derer sich die Regierung in den verbleibenden 12 Monaten der Legislaturperiode annehmen wolle. Dass Regierungen dabei auch immer Wahltermine im Blick haben müssen, ist eine Selbstverständlichkeit; uns interessieren mehr die Fakten und nicht sosehr die Gründe, warum es dazu gekommen ist. Fakt ist, dass diese Rede zur Lage der Nation eine ganze Reihe von sozialen Problemen aufgegriffen hat, und zum Teil mutige Entscheidungen in Aussicht gestellt hat, wovon auch einige mittlerweile realisiert wurden<sup>3</sup>.

## 2.2 Unsere Vorschläge

Aus den beiden Ausgaben des Sozialalmanach 2007 und 2008<sup>4</sup>, besonders aber aus letzterer ergaben sich unserer Meinung nach ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

2 Vgl. Schronen & Urbé (2008).

3 Siehe dazu mehr in der Bilanz der Legislaturperiode in Kapitel 2.

4 Vgl. Schronen & Urbé (2007) und Schronen & Urbé (2008).



Bekämpfung von Armut, die hätten dringlich angegangen werden sollen und die wir im Folgenden noch einmal kurz dokumentieren wollen.

### Vorbemerkung 1:

Bei allem Mangel der dem Indikator „Armutrisikoquote“ anhaftet (statistische Unsicherheit, spezifisch luxemburgischer Kontext, Aussagekraft an sich,...), so lassen sich doch einige Elemente herauslesen, für die der Indikator eine „Indikation“ liefert, auch wenn er über die Realität an sich nichts Genaueres aussagen kann:

- Das Armutrisiko für Kinder liegt bei uns höher als der EU-Durchschnitt.
- Es liegt höher als das unserer Nachbarländer.
- Es liegt auch 6 Prozentpunkte höher als das allgemeine Risiko hierzulande.
- Es liegt bei Familien mit Kindern höher als bei Familien ohne Kinder und steigt mit der Anzahl der Kinder.
- Es liegt besonders hoch bei Alleinerziehenden.
- Im Gegensatz zu anderen Ländern ist bei uns die Altersarmut nicht sehr ausgeprägt.

Aus diesen Elementen ergibt sich in unseren Augen, dass ein Ansatzpunkt für die Politik darin liegt, etwas spezifisch für Kinder zu unternehmen.

### Vorbemerkung 2:

Mit dem Kinderbonus hat die Regierung einen Schritt in die richtige Richtung getan: steuerliche Freibeträge nutzen denjenigen am meisten, die den Höchststeuersatz von 39,5% bezahlen, diejenigen die keine Steuern zahlen profitieren überhaupt nicht davon und alle anderen mit steigendem Steuersatz mehr. Ein Auszahlen des entsprechenden Betrages bringt dagegen für alle gleichviel. Dabei sollte eine monatliche Auszahlung einem Einmalbetrag vorgezogen werden, und gerade wenn es um Kinder geht, wären Sachleistungen sinnvoller als Geldbeträge (bei alledem ist ja auch immer die Frage der Exportierbarkeit im Hinterkopf zu behalten). Neben dem Arbeitnehmerfreibetrag wäre in diesem Sinne über den Freibetrag für Alleinerziehende nachzudenken; ebenso wären die abzusetzenden Beträge für Versicherungen, Bausparen u.ä. zu überprüfen. Nach einer dergestalt erfolgten Entrümpelung des Steuerwesens sollte man dann allerdings in einem zweiten Schritt auch an eine komplette Neu-Definition der Einkommensteuer denken: wie hoch sollte der Eingangssteuersatz sein, wann sollte er eintreten, wie hoch sollte der

Maximalsteuersatz sein, ist die Progressivität des Steuersatzes noch zu rechtfertigen, ebenso die ungleiche Besteuerung von Junggesellen und Verheirateten...

### Vorbemerkung 3:

Die in der Rede zur Lage der Nation anzukündigenden Maßnahmen sollten dann auch Eingang in die im September und Oktober in Brüssel vorzulegenden Berichte finden: Plan National de Réforme sowie Rapport de Stratégie National sur la Protection Sociale et l'Inclusion Sociale.

### Vorschläge für Maßnahmen:

#### 1. Einkommen sichern

1.1 Damit mehr Frauen einer Arbeit nachgehen können und somit auch zum Familieneinkommen beitragen können, ist der begonnene Ausbau der Betreuungsstrukturen für Kinder (auch für Kleinkinder) unbedingt weiterzuführen.

1.2 Auch muss durch staatliche Eingriffe dafür gesorgt werden, dass Frauen und Männer für gleiche Arbeit dasselbe verdienen: Einsetzen einer speziellen Arbeitsgruppe in der ITM zur Kontrolle.

1.3 Der Anteil der den RMG-Beziehern für Kinder zusteht, liegt bei etwa einem Zehntel des Betrages für Erwachsene (104,29 €!). Bei der Berechnung des Armutsrisikos wird jedes Kind aber mit 0,3 angesetzt. Der Kinderbetrag sollte also erhöht werden, was insbesondere Alleinerziehenden zugute kommen würde. Über eine teilweise Ausgabe dieses Zusatzbetrages als Naturalleistung kann nachgedacht werden (z.B. für Kinderbetreuung, was aber dann nicht mehr wirkt, wenn diese für alle gratis sein wird, siehe 2.1).

1.4 Beim Bezug des RMG sollten Frauen im Problemfall die Alimente vom FNS mit ausbezahlt bekommen, der dann seinerseits die gerichtliche Beitreibung bei den Vätern verfolgen kann, während bisher die Frauen dafür selbst sorgen müssen und ihnen der entsprechende Betrag beim Einkommen fehlt.

1.5 Für Verschuldete muss die Möglichkeit des Offenbarungseides (mise en déconfiture, faillite personnelle) eingeführt werden, was ihnen einen neuen Start ermöglicht und gleichzeitig die (zum Teil ausländischen) Banken zu mehr Vorsicht bei der Kreditvergabe verleiten würde.

1.6 Eine Reform des RMG sollte neben den oben angeschnittenen Punkten folgendes umgreifen:

- Herauslösen aus dem Gesamtbetrag des für die Wohnung vorzusehenden Betrags, Ausbezahlen eines demnach geringeren Betrages und als Zusatz eines je nach realem Aufwand unterschiedlich hohen Betrages für Wohnzwecke;
- Übergangslösungen müssen verhindern, dass beim Übergang vom RMG zum Mindestlohn oftmals weniger netto übrig bleibt als vorher;
- Immunisierung eines höheren Betrages für das Einkommen der Kinder (da sonst Eltern diese zum Verlassen des gemeinsamen Haushalts auffordern, um nicht weniger RMG zu kassieren);
- Überlegung, ob bestimmte Bestandteile des RMG z.B. der für Wohnzwecke dienende Teil, der Teilbetrag für Kinder,...) nicht besser als Sachleistungen auszugeben sind.

## 2. Kosten reduzieren

2.1 Hier wäre an erster Stelle unsere Forderung nach Abschaffung der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung in den Maisons relais etc. zu nennen. Erstens wäre damit das Problem der Konkurrenz durch die „éducation précoce“ aus der Welt, andererseits würde es die Kinderbetreuung (early childhood education and care) auf dieselbe Ebene setzen, wie die Schule, die ja auch kostenlos (für die Eltern) ist.

2.2 Zumindest sollte man als Einstieg eine Variante wählen, die für Leute mit geringem Einkommen zu einer Kostenlosigkeit führt, die aber auch Leute mit hohem Einkommen nicht davon abhält, ihr Kind in eine solche Struktur zu geben. Dazu sollte das System nicht diskriminierend sein. Daher böte sich hier ein System von „chèques-service“ an. Diese könnten von der Gemeinde ausgegeben und verkauft werden, weil Kinderbetreuung generell nur noch mit solchen Schecks zu bezahlen ist (und auch nicht mehr von der Steuer abgesetzt werden kann!). Jedem sollte dann ein bestimmter Anteil an Freistunden (z.B. 7 Stunden pro Woche, zzgl. zur Mittagsbetreuung) gewährt werden, Geringverdiener bekommen zusätzliche Schecks ausgegeben und alle anderen können welche kaufen. Das System könnte auch den Abrechnungsmodus in den Kindertageseinrichtungen (Maisons relais, crèches, foyers de jour) vereinfachen.

2.3 Weitere Zusatzkosten, die Familien haben, wie beispielsweise Kinderkleidung, Freizeitangebote, Schulkosten (im „primaire“ vor allem Ranzen, Hefte und sonstige Materialien, Ausflüge, soziale Feriendienste, im „secondaire“ zusätzlich auch die Bücher) könnten in einem zweiten Schritt ebenfalls über solche Schecks abgedeckt werden.

2.4 Im Wohnbereich seien eine Reihe von Maßnahmen genannt:

- Einführung einer „Allocation de Loyer“ (wie sie bei RMG-Beziehern schon besteht) in Abhängigkeit von Familienzusammensetzung, Wohnkosten und Einkommen;
- Gleichzeitig Einführen einer wirksamen Mietkontrolle von Amts wegen (nicht erst bei Klage des Mieters; die Angaben über die Mieten liegen in den Gemeinden durch die Volkszählung vor!), um zu verhindern, dass die Mietzulage zu einer allgemeinen Erhöhung der Mieten führt;
- Öffentliche Förderung der „Agence Immobilière Sociale“, die gerade für Geringverdienende zu einer Lösung werden kann;
- Bekämpfung der Spekulation (noch stärker als bisher, z.B. auch durch Trennung zwischen Promoteur, Réalisateur, Agence etc.);
- Öffentliche Förderung von „Logements encadrés et accompagnés“ durch Sozialdienste zwecks Entlastung von Institutionen wie Kinderheimen, Obdachloseninstitutionen, Foyers etc.;
- Verpflichtung für jede Gemeinde, dafür zu sorgen, dass 10% des Immobilienparks aus Sozialwohnungen besteht.

### **3. Spezifische Politiken**

3.1 Einführung eines Qualitätskonzepts in den Maisons relais; diese sollten verallgemeinert werden und „crèches“ und „éducation précoce“ ersetzen.

3.2 Es müssten in den Maisons relais mehr Plätze für 0-3jährige zur Verfügung stehen, nicht nur wegen der „conciliation vie familiale et vie professionnelle“ sondern auch weil die Frühförderung (early childhood education and care) gerade bei benachteiligten Kindern so wichtig ist, besonders in einem Land wie Luxemburg mit einem hohen Ausländeranteil: Sprachförderung und Kontakt der Eltern kann hier zum sozialen Zusammenhalt beitragen.

3.3 Die Schulreform muss dazu führen, dass weniger Schüler die Schule vorzeitig ohne Qualifikation verlassen, aber auch dass die Quote der Universitätsabsolventen höher wird.

3.4 Die Einführung eines „guichet social unique“ (siehe Resonord), der den Zugang zu allen sozialen Diensten vermittelt.

3.5 Besonderes Augenmerk für verletzte 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 des „Office National de l’Enfance“ mit weitgehender Vernetzung von ambulanten und stationären Diensten. Prävention und Vermeidung des „placement en institution“ müssen die Hauptsorge sein.

3.6 Eine Studie über die Situation der Kinder sollte die Daten zu Tage fördern, die fehlen und weswegen Luxemburg bei internationalen Studien nicht immer mit berücksichtigt wird, wie beispielsweise in der UNICEF-Studie. Längerfristig muss daran gedacht werden, entweder beim STATEC, CEPS oder bei der uni.lu dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Studien durchgeführt werden.

3.7 „Family-proofing“: bei neuen Gesetzesvorschlägen sollten ihre Auswirkungen auf die Familien und die Kinder im Vorfeld geprüft werden, sowie das heutzutage in Bezug auf die Finanzen (und teilweise die Umwelt) der Fall ist. Außerdem wäre eine Generalisierung in Form eines „poverty-proofing“, wie er von EAPN gefordert wird, anzugehen.

3.8 Gewährung einer Art Vetorecht oder Einspruchsrecht für die/den Familienminister/in bei Vorschlägen der Kabinettskollegen.

#### **4. Allgemeine Wirtschaftspolitik**

4.1 Luxemburg braucht ein anderes Modell der ökonomischen Entwicklung: nicht mehr Arbeitsplätze im hoch entwickelten Bereich, die dann überwiegend von Ausländern besetzt werden (Grenzgängern oder Personen die der betreffende Betrieb gleich mitbringt, wenn er sich hier niederlässt) sind notwendig, sondern Arbeitsplätze für die heimische Arbeitnehmerschaft. Das bedeutet dreierlei:

- Schaffung von Arbeitsplätzen für Minderqualifizierte, ggfs unter Subventionierung seitens des Staates (Kombilohn);
- Erhöhung der Qualifikation der Schulabgänger, aber auch der Arbeitslosen;
- Anwerben von Betrieben, die für den lokalen Markt produzieren, da wir augenblicklich den größten Teil unserer Konsumartikel importieren müssen.

Dazu gehört auch, nächstes Jahr eine Evaluation der Maßnahmen durchzuführen, die im Rahmen des Tripartitefolgesetzes 5611 beschlossen wurden, sowie die ADEM personell, finanziell und weiterbildungsmäßig so auszustatten, dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen kann. Auch die Inkraftsetzung des Gesetzesprojektes 5144 gehört hierzu, dann auch die Förderung der „économie solidaire“ von der seit 2005 im PNR steht, dass sie erfolgen soll, aber ohne praktische Konsequenzen bisher.

4.2 Eine Vereinfachung der administrativen Vorgänge im Zusammenhang mit der Neugründung von Unternehmen aber auch darüber hinaus tut Not. Dazu würde auch eine Zusammenlegung von Wirtschafts- und Mittelstandsministerium gehören.

## 5. Integration

5.1 Sprachförderung ist eines der wichtigsten Mittel der Integration, sowohl bei Kindern als auch bei Erwachsenen.

5.2 Für Kinder sollten die Maisons relais einen entsprechenden Auftrag bekommen, ohne dass sie zur Schule bis werden, im Spielerischen doch der Aneignung von Sprachkompetenzen bewusst Rechnung zu tragen; das macht auch noch einmal die Frage der Betreuungsstrukturen für 0-3jährige wichtig.

5.3 Für Erwachsene ist unbedingt darauf zu achten, dass genügend Zeit und Muße zur Verfügung steht: ausländische Studien belegen, dass zur Erlernung einer Sprache zwischen 500 und 600 Stunden notwendig sind, und das mit einem Rhythmus von 10 bis 20 Stunden pro Woche. Auch ist das Erlernen einer neuen Sprache nach getaner Arbeit schwieriger als bei der notwendigen freien Zeit. Dem muss der „congé linguistique“ Rechnung tragen.

5.4 Es ist bedauerlich, dass die einzigen universitären Institute, die „Luxemburgensia“ zum Forschungsgegenstand haben, in Deutschland und in Großbritannien angesiedelt sind. Hier sollte die uni.lu schleunigst Abhilfe schaffen.

## 2.2 Zusammenfassung der angekündigten Maßnahmen

In seiner Rede<sup>5</sup>, die er unter die Formel „Mehr Kohäsion“ gestellt hatte, erklärte der Premier u.a. folgende Punkte als Kernpunkte der (Sozial-) Politik der nächsten 12 Monate:

Die Sozial- und Familienpolitik selektiver und gerechter machen: Umwandlung des Arbeitnehmerfreibetrages, des Rentnerfreibetrages, des Steuerfreibetrages für Alleinerzieher, sowie des Freibetrages für Schuldzinsen in Steuerboni (die netto ausbezahlt werden unabhängig von den zu zahlenden Steuern, also auch im Falle wo keine Steuern anfallen) respektive Steuerkredite (die von der Steuerschuld abgezogen werden dürfen), auch für die nächsten Jahre sind weitere Umwandlungen von Steuerfreibeträgen in Steuerkredite vorgesehen („Nicht Freibeträge verringern die Armut, nur Steuerkredite bewirken das.“); generelle

5 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

Anpassung der Steuertabellen an die Inflation; Ersetzen des Heizkostenzuschusses durch eine Teuerungszulage in doppelter Höhe; Erhöhung des Mindestlohnes sowie der Renten und Pensionen; Einführung der „chèques-service“ hauptsächlich für Kinderbetreuung, die wie der Premierminister ankündigte auf Dauer gratis werden muss; Beschleunigung des Ausbaus der bereit zu stellenden Kinderbetreuungsplätze.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit soll die Administration de l'emploi (ADEM) reformiert werden; sie soll mehr Autonomie bekommen, insbesondere was die Rekrutierung und Ausbildung der „placeurs“ anbelangt (und es sollen auch zusätzliche „placeurs“ eingestellt werden). Die aktiven Maßnahmen der ADEM sollen gegenüber den passiven weiter ausgebaut werden. Das Gesetzesprojekt 5144 (rétablissant le plein emploi) soll schnellstens verabschiedet werden, weil es eine Antwort für Langzeitarbeitslose und andere schwer auf dem (ersten) Arbeitsmarkt Vermittelbare darstellt.

Die Reform der Grundschule (4 Gesetzesprojekte) sowie der Berufsausbildung sollen verabschiedet werden.

Im Bereich Migration sollen die Gesetze zur Immigration, zur Integration, zur doppelten Nationalität und zur Verkürzung der Einschreibungsfristen für die Teilnahme an Europa- und Kommunalwahlen, sowie das Gesetz über den Sprachenurlaub vom Parlament votiert werden. Einzige Anmerkung zur Problematik im Wohnungsbereich war übrigens die Feststellung, dass das Gesetzesprojekt zum „Pacte Logement“ von wesentlicher Bedeutung sei und zu jenen gehöre, die noch vor den Wahlen verabschiedet werden sollen.

Andere zu verabschiedende Gesetze betreffen die „Aide sociale“, die „Aide à l'enfance“, die Besserstellung der Behinderten und die Jugend. Dazu soll ein Plan zur Unterstützung der Freiwilligenarbeit vorgelegt werden.

Während der Premierminister im ersten Teil seiner Rede die Finanzmarktjongleure als Kriminelle bezeichnet hat, sowie darauf hingewiesen hat, dass der Markt allein keine Solidarität produziere und dass die Wirtschaft kein Selbstzweck sei, hat er sich im letzten Teil dafür eingesetzt, keine weitere Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit zuzulassen. Dazwischen hat er angekündigt, sich weiter dafür einzusetzen, dass in Europa die sozialen Überlegungen jenen des Binnenmarktes übergeordnet werden: dazu soll ein Mindestsockel an Arbeitnehmerrechten europaweit gelten. Außerdem hat er zur Begründung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut darauf hingewiesen, dass das Armutsrisiko für Kinder deutlich über dem allgemeinen liege, sowie dass es für Familien mit Kindern größer sei als für Familien ohne Kinder und besonders für Alleinerzieher noch mal höher ausfalle. Daher seien nach der letztjährigen Einführung des Kinderbonus nun weitere Maßnahmen geplant (die weiter oben unter Sozial- und Familienpolitik aufgezählt sind).

Wir können also vermerken, dass in einigen Punkten (Armutsbekämpfung, chèques-service und Ausbau der Kinderbetreuungsplätze, Sprachenurlaub, Reform der ADEM,...) die von der Regierung angekündigten Maßnahmen sich mit den unsererseits

als notwendig erachteten Veränderungen decken. Andererseits bleiben auch genügend der von uns als dringlich angesehenen Maßnahmen seitens der Regierung unberücksichtigt, wie beispielsweise die Reform des RMG oder auch zusätzliche Anstrengungen im Wohnungsbereich<sup>6</sup>. Alles in allem aber, wie bereits gesagt, eine Ankündigung von Initiativen im Sozialbereich die Beachtung verdient, auch wenn im Einzelnen noch die genaue Ausführung zu beobachten bleibt, wobei einige der hier angekündigten Maßnahmen mittlerweile bereits umgesetzt wurden.

Bleibt zum Abschluss die Frage im Raum offen stehen, wie viel Wissen zur damaligen Zeit schon beim Premierminister vorlag, was die kommende Krise anbelangt? Denn einige dieser Maßnahmen wurden uns ja im Nachhinein als bewusste Initiativen zur Bekämpfung der Krise vorgestellt, dies insbesondere im Rahmen der Budgetdiskussion, wo diese Initiativen ja in Geldform gegossen wurden. Auch das Budget war allerdings größtenteils vor dem Hochsommer und damit vor dem Ausbruch der Krise aufgestellt worden. Auch wenn es daher nicht stimmen sollte, dass diese Initiativen bewusst zur Krisenbekämpfung ergriffen wurden, so wirken sie dennoch in diese Richtung, soweit sie einkommenstützende und arbeitschaffende oder -erhaltende Maßnahmen enthalten. In seiner Rede hatte der Premierminister zwar daraufhin gewiesen, dass das wirtschaftliche Umfeld weniger gut sei als in den Jahren zuvor, er hatte aber auch behauptet in Europa komme es zu keiner Rezession und die Wachstumsprognosen für 2009 mit 3-4% angegeben. Sodass man als Fazit doch ziehen muss, dass die Regierung bei der letztjährigen Rede zur Lage der Nation zwar von einer wirtschaftlichen Verlangsamung ausging, aber das wahre Ausmaß sich erst später herausstellte.

## Literaturverzeichnis

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008): Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2008. URL: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

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

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

6 Hier sind, wie wir weiter oben ausgeführt haben weitere Anstrengungen über das inzwischen verabschiedete Gesetz vom 22. Oktober 2008 hinaus notwendig. Dieses Gesetz, das sehr häufig als „pacte logement“-Gesetz apostrophiert wird, hat aber über den „pacte logement“ hinaus drei weitere Anliegen geregelt (Vorkaufrecht, Erbpachtrecht, administrative und steuerliche Maßnahmen; siehe dazu mehr in Kapitel 8).





## 2. Bilanz der Legislaturperiode 2004-2009

ROBERT URBÉ

### 2.1 Die Regierungserklärung vom 4. August 2004

Die aus den Wahlen vom 13. Juni 2004 hervorgegangene neue Regierungskoalition erarbeitete in wenigen Wochen ihr Koalitionsprogramm<sup>1</sup>, sodass der alte und neue Premierminister schon am 4. August mit der Regierungserklärung vor das Parlament treten konnte: wegen des bevorstehenden Ratsvorsitzes der Europäischen Union im ersten Halbjahr 2005 war Eile geboten. Der Premier stellte seine Rede<sup>2</sup> unter das Thema „Die Zukunft des Landes“. Er gab ihr als Motto: „Modernisation, Innovation, Transformation und Integration.“ Er erklärte die „Moderation“ zur Methode, durch die das Ziel zu erreichen sei: die Kohäsion.

Viele „-ion“-Worte! Die vorgelegte Philosophie war aber gar nicht so neu: wir müssen im internationalen Wettbewerb kompetitiv bleiben und die Wirtschaft muss stärker wachsen als in den vergangenen drei Jahren, damit Arbeit für alle nicht zur Illusion wird! Da fehlte uns doch die große Vision, die neue Herangehensweise oder aber auch die grundlegende Veränderung. Vielleicht war aber gerade der Schatten des bevorstehenden EU-Ratsvorsitzes so groß, dass er alle Kräfte band und somit keinen Platz für tiefgreifendere Neuerungen ließ. Nichtsdestotrotz enthielt das Regierungsprogramm eine ganze Reihe von Maßnahmen, von denen wir einige, vorwiegend natürlich aus dem sozialen Bereich, im Folgenden vorstellen und danach auch kommentieren wollen. Einige spezifischere Aspekte wie Familien- und Wohnungspolitik, der Bereich Migration und Immigration oder auch Fragen um den ersten „plan national de développement durable“ werden dazu in den Kapiteln 7, 8, 9 und 12 behandelt.

Dabei soll auch berücksichtigt werden, dass diese Legislaturperiode nicht von einer kontinuierlichen Entwicklung gekennzeichnet war. Nach der teilweisen Verschlechterung der Staatsfinanzen brachte die Tripartite von 2006 ein gewisses Revirement, was ebenso wenig im Regierungsprogramm vorgesehen war wie die Maßnahmen der letzten Monate und Wochen im Zusammenhang mit der Krise, die zuerst eine Bankenkrise war, um sich

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004a).

2 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004b).

dann zu einer allgemeinen Wirtschaftskrise auszuwachsen<sup>3</sup>. Insofern kann das Handeln der Regierung nicht nur an dem gemessen werden, was sie sich vor mittlerweile fünf Jahren vorgenommen hat, sondern auch daran, wie sie zwischenzeitlich auf die sich verändernde Realität reagiert hat.

## 2.2 Familienpolitik und allgemeine Sozialpolitik

Dies ist wahrscheinlich der Politikbereich, in dem sich die neue Regierung am meisten vorgenommen hatte<sup>4</sup>, und eine ganze Menge ist ja auch erledigt worden. Aber der Reihe nach! Die Vereinbarung von Familie und Beruf zu verbessern war eines der anvisierten Ziele, dies durch eine Vergrößerung des Angebots an Betreuungsstrukturen (Krippen und Tagesstätten), sowie durch ein Nachdenken über flexiblere Angebote. Letzteres mündete dann in das Konzept der „maisons relais pour enfants“, das es zur Zeit der Regierungserklärung noch gar nicht gab<sup>5</sup>. Sodann war vorgesehen, das Kindergeld einer Revision zu unterziehen, dies im Lichte einer vom Ministerium für Familie, soziale Solidarität und Jugend der vorigen Regierung in Auftrag gegebene CEPS<sup>6</sup>-Studie über die sozialen Transfers. Diese beiden Reformvorhaben und was daraus geworden ist, ebenso wie jene der Tageseltern und die Reorganisation der „aide sociale à l'enfance en difficulté“ werden im Detail in Kapitel 7 beschrieben.

Ein weiteres Vorhaben betraf die Bereitstellung angepasster Wohnungen für Jugendliche; hier besteht die Absicht, dass die Wunnengshëllef asbl<sup>7</sup> sich stärker hiernach ausrichtet und seitens des Ministeriums eine entsprechende Unterstützung bekommt.

Ausserdem stand im Koalitionsabkommen die Absicht, die zum Teil über 150jährige Gesetzgebung zum „Domicile de secours“ zu reformieren und zu einer regionalen Regruppierung der Sozialämter („offices sociaux“) der Gemeinden zu kommen. Hierzu

3 Eine Betrachtung der Regierungsaktivitäten in Zusammenhang mit der Krise findet sich in Kapitel 4.

4 Siehe gouvernement luxembourgeois (2004a), S. 52-57.

5 Außer dass das Wort „maison relais“ im Zusammenhang mit der Erleichterung der Gründung von jungen Klein- und Mittelunternehmen im Kapitel Wirtschaftspolitik des Koalitionsabkommens gebraucht wird, was aber in keinem Zusammenhang mit den „maisons relais pour enfants“ steht; vergl. gouvernement luxembourgeois (2004a), S. 33.

6 Das CEPS, richtiger CEPS/INSTEAD (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques / International Network for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development) ist ein dem Premierminister unterstelltes privat geführtes Forschungsinstitut mit Sitz in Differdingen.

7 Wunnengshëllef asbl ist ein Zusammenschluss von rund 27 Vereinigungen aus dem sozialen Sektor, mit dem Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu erschließen. Sie verwaltet zur Zeit etwa 120 Wohnungen und hat kürzlich zusammen mit EAPN (zur Erläuterung siehe Fußnote 21) die „Agence Immobilière Sociale“ gegründet (dazu mehr unter Punkt 3).

wurde auch ein Gesetzesprojekt<sup>8</sup> auf den Instanzenweg gebracht<sup>9</sup>, der aber im Moment wegen des Gutachtens des Staatsrates ins Stocken geraten ist.

Ein weiteres Vorhaben betreffend die Einführung der „faillite civile“ für Privatpersonen hat erst am 20. März zur Einbringung eines Gesetzesprojekts geführt, und ein anderes bezüglich der Rechte von dementen Personen mit der Möglichkeit einer Änderung der Vormundschaftsgesetzgebung<sup>10</sup> hat bisher noch zu keinem Ergebnis geführt, lediglich das auch in diesen Problembereich gehörende Gesetz zur Palliativpflege und zur Begleitung am Lebensende wurde inzwischen verabschiedet<sup>11</sup>.

Unterm Strich keine schlechte Bilanz, wenn auch noch genug zu tun bleibt für eine nächste Legislaturperiode.

Mehr zu diesem Politikbereich ist in Kapitel 7 zu lesen.

## 2.3 Wohnungspolitik

Im Wohnungsbereich war es erklärte Politik der Regierung, durch eine Vergrößerung des Angebots (sowohl an Bauterrains wie auch an Wohnungen) zu einer Eindämmung des Preisanstiegs zu kommen. Die im Regierungsprogramm vorgestellten Maßnahmen wie Bündnisse mit den Gemeinden schließen, das Erbpachtrecht modernisieren, den Ankauf von Bauland durch die öffentliche Hand ermöglichen sowie Einführung gewisser Antispekulationsmaßnahmen wurden durch das Gesetz vom 22. Oktober 2008 auch tatsächlich umgesetzt, wobei dies viel zu lange gedauert hat. Inwieweit sie greifen, muss jetzt die Realisierungsphase zeigen. Keine Fortschritte hingegen waren bei den Mietkommissionen zu verzeichnen, für deren Mitglieder im Regierungsprogramm Formationsmöglichkeiten vorgesehen waren. Dagegen wurde über das Regierungsprogramm hinaus<sup>12</sup> in den letzten Monaten die seit 2003 vonseiten der NGO's geforderte und auch schon im „plan d'action nationale inclusion 2003-2005 eingeschriebene „Agence Immobilière Sociale“ realisiert, was sicherlich einen gewaltigen Fortschritt darstellt.

Aber es bleibt dabei, was wir schon in den bisherigen Ausgaben des Sozialalmanachs 2007 und 2008 dargelegt haben<sup>13</sup>: die Regierungspolitik greift zu kurz, weil sie das Übel nicht energisch genug an der Wurzel packt. Statt allein mit Marktmitteln (Aussicht auf einen

8 Das Gesetzesprojekt Nr. 5830 „organisant l'aide sociale“, siehe Chambre des Députés (2008).

9 Ein Kommentar unsererseits zu diesem Gesetzesprojekt befindet sich in Schronen & Urbé (2008).

10 Mehr über unsere Vorstellungen zu dieser Problematik ist auch in Kapitel 6, Punkt 5.2 nachzulesen.

11 Siehe dazu mehr unter „Gesundheitspolitik“.

12 Das Koalitionsabkommen benutzt wohl auf Seite 18 das Wort „agence immobilière sociale“ aber dies im Zusammenhang mit dem „Fonds pour le Développement du Logement et de l'Habitat“, was nicht dem mittlerweile realisierten Konzept entspricht.

13 Vgl. Schronen & Urbé (2007) sowie Schronen & Urbé (2008).

sinkenden Preis durch Vergrößerung des Angebots) zu reagieren, wären einschneidende ordnungspolitische Maßnahmen notwendig gewesen, um der Wohnungsmisere wirklich Herr zu werden. In einem solch entscheidenden Bereich, der die Grundbedürfnisse des Menschen berührt, grenzt es schon an Fahrlässigkeit, den Kräften des Marktes freien Lauf zu lassen, was man nicht mal bei den Benzin- und Heizölpreisen tut (und bis vor einigen Jahren auch nicht bei den Bierpreisen!). Eindämmung der Spekulation durch entsprechende Steuern (aber solche die richtig weh tun!), durch ein Verbot der Kumulierung der Aktivitäten von Promoteur, Réalisateur, Entreprise Générale und Agence sowie durch eine öffentliche Preiskontrolle, eine funktionierende, obligatorische Mietkontrolle zusammen mit einer Wohnungsbeihilfe (allocation de loyer), die Förderung alternativer Lebensformen (Jugendwohnen, Logement encadré et accompagné, modulares Wohnen, etc.) sowie eine Verpflichtung für Gemeinden, dafür Sorge zu tragen, dass ein bestimmter Prozentsatz (z.B. 10%) der Wohnungen auf ihrem Gebiet Sozialwohnungen sind hätten hier konkrete Resultate herbeiführen können. Da nach wie vor aber auch die Nachfrage weiter steigt, sind zur Herstellung genügend neuen Wohnraumes auch die beiden öffentlichen Bauträger (der „Fonds pour le Développement du Logement et de l’Habitat“ – der „Fonds“ und die „Société Nationale des Habitations à Bon Marché“ – SNHBM) dazu aufgefordert, ihre Kapazitäten zu erhöhen, oder aber es muss ernsthaft an die Errichtung eines dritten öffentlichen Bauträgers, z.B. unter Beteiligung weiterer Gemeinden oder auch Betriebe gedacht werden.

Vermerken wir auch, dass der angekündigte „Plan sectoriel Logement“ noch immer nicht fertig gestellt worden ist.

Mehr zu diesem Politikbereich ist in Kapitel 8 zu lesen.

## 2.4 Migration und Integration

Der Premier sprach<sup>14</sup> in diesem Zusammenhang zwar von einer Pflicht zur Integration, aber er strich auch hervor, dass Assimilation vorbei ist und dass Integration ein Teil der Kohäsion ist. Die Integration müsse ein Angebot der Luxemburger sein und entsprechend sei es an den Gästen, dieses Angebot anzunehmen, in gegenseitigem Respekt. Er kündigte ein neues Immigrationsgesetz an sowie ein Gesetz zur doppelten Nationalität, dazu luxemburgische Sprachkurse und die Öffnung des öffentlichen Dienstes für EU-Bürger. Außerdem bleibe Luxemburg ein offenes Land für Verfolgte, und Familien mit Kindern könnten unter gewissen Umständen hier bleiben, wenn sie bereits seit drei Jahren im Lande seien. Die Anerkennungsprozedur für Asylsuchende solle in diesem Zusammenhang auch

14 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004b).

verkürzt werden. Was angekündigt wurde, ist mittlerweile auch umgesetzt worden; wie es zu bewerten ist, dazu mehr in Kapitel 9.

## 2.5 Nachhaltige Entwicklung

In seiner Rede<sup>15</sup> am 4. August 2004 ging der Premierminister auf diesen Politikbereich insofern ein, als er davon sprach, dass die Kohäsions-Pole Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Bewegung, soziale Infrastrukturen, natürliche Räume untereinander zu gewichten, zu organisieren und zu lokalisieren seien. Da sollte man sicherlich noch den Pol „Einkaufen“ hinzufügen.

Demgegenüber steht natürlich im Koalitionsabkommen<sup>16</sup> mehr, insbesondere zum „aménagement du territoire“ und zum Integrativen Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept (IVL). Nennenswertes hat sich indes während der letzten Legislaturperiode nicht getan, zumindest nicht nach außen Sichtbares. Die angekündigten „plans directeurs“ fehlen nach wie vor, genau so wie die meisten sektoriellen Pläne und von einem integrativen Konzept ist auch bei so mancher Einzelentscheidung, sei es über Sportinfrastrukturen oder Einkaufszentren, nichts zu sehen.

Auch das Kapitel Umweltpolitik<sup>17</sup> des Koalitionsabkommens stellt sich ganz unter den Begriff der nachhaltigen Entwicklung. Die Tatsache allerdings, dass diese im Umweltministerium beheimatet ist, zeugt zumindest von einer schiefen Sicht, wenn man unter nachhaltiger Entwicklung eine solche versteht, die neben Umweltaspekten auch soziale und ökonomische mit einbezieht. Die dort vorgesehenen Gremien sind mittlerweile geschaffen worden: der „Conseil Supérieur pour le Développement durable“ sowie die „Commission interdépartementale du développement durable“. Auch wurde mittlerweile der erste „Plan national de Développement durable“<sup>18</sup> verabschiedet, der aber immer noch von Seiten der Zivilgesellschaft (hierzu gehören sowohl ökologische als auch soziale Vereinigungen, wie auch solche aus dem Bereich der Entwicklungskooperation) als ungenügend betrachtet wird.

Mehr zu diesem Politikbereich ist in Kapitel 12 zu lesen.

## 2.6 Schulpolitik

Eine Modernisierung der Schule stellte das Koalitionsabkommen in Aussicht. Mit der Reform des Schulgesetzes von 1912 kann man diese zweifellos als erfolgt erklären. Auch

15 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004b).

16 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004a), S. 62-67.

17 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004a), S. 47-48.

18 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2009).

hier bleibt jedoch anzuwarten, ob die groß angelegte Reform die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllen wird. Diese sind mindestens dreierlei:

- Unsere Schule muss mithelfen, junge Menschen heranzubilden und zu erziehen, die bereit und fähig sind, ihren Platz in der Gesellschaft einzunehmen.
- Die hohe Quote der Schulabgänger ohne Abschluss muss verringert werden.
- Die Schule muss so ausgerichtet sein, dass mehr Schüler als bisher danach eine universitäre Laufbahn anstreben.

All dies kann die Schule sicher nicht allein und sie darf dabei auch nicht allein gelassen werden, aber sie muss eben auch dabei mithelfen und das ihr Mögliche dazu beitragen, diese Ziele zu realisieren.

Errichtung einer Ganztagspilotenschule und Reform der Berufsausbildung waren weitere Bestandteile der Regierungserklärung. Auch hier: mission accomplie! Lediglich bei der lebenslangen Weiterbildung hapert es immer noch: im europäischen Vergleich hinkt Luxemburg hier hinterher, dabei zeigen die Zahlen des Arbeitsmarktes doch, wie nötig sie wäre. Dem gegenüber wurde die „Schule der zweiten Chance“ nach viel vertaner Zeit endlich realisiert.

## 2.7 Wirtschaftspolitik

„Die Reform-Agenda von Lissabon wird weiter getrieben“ sagte der Premier in seiner Regierungserklärung. Im Kapitel über das Wirtschaftsministerium im Koalitionsabkommen steht in jeder Zwischenüberschrift das Wort „Kompetitivität“, was an sich schon etwas Programmatisches hat. Dabei begegnet einem in dem gesamten Kapitel dieses Wort unter der Bedeutung „komparative Vorteile gegenüber anderen Ländern haben“. Nichts davon, dass der Wirtschaftsminister selber einmal die Kompetenz wie folgt definierte „la compétitivité ne constitue pas une fin en soi. Ce n'est qu'un instrument au service d'un objectif à plus long terme: le bien-être social des citoyens: 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“<sup>19</sup>. So hat es die europäische Kommission auch schon in ihrem 7. Wettbewerbsbericht von 2003 beschrieben: „Competitiveness is understood to mean high and rising standards of living of a nation with the lowest possible level of involuntary unemployment, on a sustainable basis“<sup>20</sup>.

Sodann werden in demselben Kapitel die Sektoren genannt, aus denen weitere Unternehmen nach Luxemburg anzuwerben sein sollen: Automobilzubehör, Plastik,

19 Voir Gouvernement luxembourgeois (2007), Nr.1,2, p. 8.

20 Europäische Kommission (2003).

Informations- und Kommunikationstechnologien, elektronischer Handel und Medien, Umwelttechnologien, Materialien und Logistik. Während im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitskriterien sicherlich eher die Umwelttechnologien als das Automobilzubehör zu befürworten sind, stellt sich aber insbesondere die Fragen, warum hier ausschließlich auf Spitzentechnologien gesetzt wird und nicht wenigstens auch eine Branche dabei ist, in der eine größere Zahl von Ungelernten ihren Platz finden könnten und die beispielsweise Konsumprodukte auch für den heimischen Markt produzieren würde, was auch noch der Zahlungsbilanz zugute käme. Das Argument, dass hierzulande hergestellte Konsumwaren so teuer seien, dass sie niemand kaufen könne, entkräften nicht nur die Landwirte und ihre Genossenschaften mit ihrer Agrarproduktion von Gemüse bis Obst, von Wein bis Säfte und von Fleisch bis Milch, sondern auch solche Betriebe, die Nudeln, Käse, Senf und Essig herstellen, sowie die Hersteller von Elektroartikeln, Autoreifen und Möbeln.

Ein wesentliches Problem stellt dann auch die im selben Kapitel des Koalitionsabkommens angeschnittene Umsetzung der Brüsseler Direktiven zur Liberalisierung der Gas- und Strommärkte dar. Diese Direktiven wurden, entgegen anders lautender Ankündigungen im Regierungsprogramm nicht zügig umgesetzt, sondern erst nach dem Stichtag 1. Juli 2007 (wenn auch nur kurze Zeit danach). Wesentlicher für unsere Betrachtung ist aber, dass in diesen beiden Gesetzen die Prozeduren zur Kappung der entsprechenden Energielieferung vereinfacht wurden, und dies ohne jede Berücksichtigung sozialer Kriterien. So hatte EAPN<sup>21</sup> vor dem Abschluss des parlamentarischen Verfahrens darauf hingewiesen, dass vor einer Kappung geprüft werden müsse, ob nicht schon soziale Dienste dabei seien, sich des Problems anzunehmen und dass in jedem Fall eine Minimallieferung, auch besonders im Winter gewährleistet bleiben müsste. Der Wirtschaftsminister wies anlässlich der parlamentarischen Debatte daraufhin, dass dieses Problem im Zuge des bevorstehenden Gesetzesprojektes zur „aide sociale“ gelöst werden könnte. Mittlerweile ist allerdings der zweite Winter nach dem Votum der beiden Energieliberalisierungsgesetze vergangen, und das Gesetz über die „aide sociale“, in dem tatsächlich ein Passus über minimale Energielieferungen enthalten ist, ist immer noch nicht in Kraft. Unseres Wissens hat es tatsächlich bisher keinen Fall von Energiekappung im Winter gegeben, aber allein die Tatsache, dass diese rechtlich möglich ist, gereicht einem Sozialstaat nicht besonders zur Ehre.

21 EAPN = European Anti-Poverty Network, dem luxemburgischen Ableger „EAPN Lëtzebuerg“ gehören als Mitglieder an: Aarbechtshëllef asbl, ANAHSASIG (Association nationale des assistant(e)s d'hygiène sociale, assistant(e)s sociaux/les et infirmiers/ères gradué(e)s du Luxembourg), ATD- Quart Monde asbl, Co-Labor s.c., Confédération Caritas Luxembourg, Croix Rouge Luxembourgeoise, Femmes en détresse asbl, Fondation Jugend- an Drogenhëllef, Foyers et Services de l'Entraide, Inter-actions, Ligue médico-sociale, Paerdsatelier asbl und Stëmm vun der Strooss.



Da unsere Wirtschaftspolitik immer noch von zwei verschiedenen Ministerien verantwortet wird, was per se schon keinen Sinn macht, wird unter dem Kapitel Staatsministerium auch noch auf „e-Luxembourg“ eingegangen (kann zwar als erfolgreich eingestuft werden, aber es hat reichlich lange gedauert). Also sei hier auch noch auf zwei Maßnahmen aus dem Ministère des classes moyennes eingegangen: weder die Bestellung eines „commissaire à la simplification administrative“ noch die Einrichtung des „guichet unique“ konnten bisher durchgesetzt werden, dabei täten administrative Vereinfachungen dringend Not<sup>22</sup>.

## 2.8 Gesundheitspolitik

Von der Präventivmedizin über die Bekämpfung von Abhängigkeiten, die Vergrößerung der Anzahl von Apotheken, die Ausbildung der Gesundheitsberufe, die Krankenhäuser, die Psychiatrie und die Lebensmittelsicherheit bis zum Staatslaboratorium reicht die Palette der im Koalitionsabkommen vorgesehenen Maßnahmen<sup>23</sup>. Während sowohl im Bereich des Schutzes der Nichtraucher als auch der Hilfe für Raucher beim Entwöhnen große Fortschritte erzielt wurden, auch die Zurverfügungstellung von posttherapeutischen Strukturen für Drogenabhängige weiter unterstützt wurde, ist die Verabreichung von Drogen unter ärztlicher Aufsicht noch nicht zu Stande gekommen.

Die Zusammenarbeit zwischen Krankenhäusern wurde weiter gefördert und die Psychiatrie weiter modernisiert, die Erreichbarkeit eines Generalisten durch die Einrichtung der drei „maisons médicales“ in der Region verbessert, ohne schon optimal zu sein.

Von der Schaffung einer „Agence luxembourgeoise de sécurité alimentaire“ sowie einer „Agence du médicament et des drogues“ war bisher auch noch nichts zu hören.

Nach langem Anlauf und unter Begleitung von viel Polemik wurden zeitgleich das Gesetz zur palliativen Behandlung, Pflege und Begleitung sowie das Euthanasiegesetz in zweiter Lesung verabschiedet und kurz vor Ende der Legislaturperiode in Kraft gesetzt; es fehlt aber noch an den Ausführungsbestimmungen. Um zur Versachlichung der Debatte beizutragen, hatte Caritas Luxemburg im April 2008 ein internationales Kolloquium organisiert. Namhafte Wissenschaftler aus Belgien, Österreich, Deutschland, Italien, Frankreich, der Schweiz und Luxemburg untersuchten dort die verschiedenen Patientenverfügungen und „directives anticipées“ die es in den einzelnen Ländern gibt<sup>24</sup>.

Mit der vor einiger Zeit getroffenen Entscheidung, die Krankenkasse in Gesundheitskasse umzubenennen, könnte ein wegweisender Schritt in die gesundheitspolitische Zukunft erfolgt sein. Leider ist im Moment zu befürchten, dass es sich bei dieser Namensänderung mehr

22 Siehe Chambre des Députés (2009).

23 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2004a), S. 72-75.

24 Der Bericht dieses Kolloquiums ist in Theves & Berchem (2008) enthalten.

um einen deklaratorischen Akt, als um einen grundlegenden paradigmatischen Wechsel handelt. Im Sinne der Nachhaltigkeit ebenso wie im christlichen Sinne der Erhaltung und Förderung des Lebens ist es geboten, nicht nur kurativ-medizinisch zu wirken, sondern gerade die Vorbeugung und Bewahrung der Gesundheit in den Mittelpunkt zu stellen. Die Förderung der Präventivmedizin ist eine Aufgabe, der sich die zukünftige Gesundheitspolitik intensiv widmen sollte, sie sollte sich zukünftig mehr auf Gesundheit konzentrieren und nicht allein Krankheit in ihren Mittelpunkt stellen.

## 2.9 Soziale Sicherheit

In diesem Bereich ist im Koalitionsabkommen von Krankenkassenfusionen die Rede, was ja im Zusammenhang mit der Einführung des Einheitsstatuts auch erfolgt ist. Eine andere Ankündigung harrt allerdings noch ihrer Verwirklichung: die Absicherung der Ehrenamtlichen durch die Unfallversicherung.

Ein größerer Abschnitt beschäftigt sich allerdings mit den Renten, vornehmlich ihres langfristigen Fortbestandes. Ergebnisse sind aber bisher keine zu sehen. Die größte Zeit der Legislaturperiode war eher durch eine Dichotomie zwischen Premierminister (Rentenmauer) und Minister der sozialen Sicherheit gekennzeichnet. Auch zwischen dem statistischen Amt der Regierung, dem STATEC und der „Inspection Générale de la Sécurité Sociale“ (IGSS) herrscht keine Einheit in der Beurteilung der Situation. In schöner Regelmäßigkeit allerdings wird Luxemburg von internationalen Organismen wie der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), dem Internationalen Arbeitsamt (Bureau International du Travail – BIT) oder auch der europäischen Kommission dazu aufgefordert, etwas für die langfristige Sicherung der Renten zu tun. Wir widmen dieses Jahr den ganzen zweiten Teil der Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme.

Mehr über unsere Vorstellungen zu dieser Thematik ist auch in Kapitel 6, Punkt 5.1 nachzulesen.

## 2.10 Arbeit und Beschäftigung

Von den in diesem Kapitel vorgesehenen Maßnahmen<sup>25</sup> sind mittlerweile verwirklicht worden: Sprachurlaub (wenn auch als Minimalansatz, der nicht ausreicht, um wirklich eine Fremdsprache zu erlernen), Schaffung einer gesetzlichen Basis für die Beschäftigungsinitiativen, Einführen von Strategien des „maintien dans l’emploi“ (auch wenn diese noch nicht so richtig fruchten), sowie vor allem das Einheitsstatut. Auch hier ist noch nicht alles

25 Vgl. Gouvernement luxembourgeois (2004a), S. 81-88.

im Lot: es stellt sich nach wie vor die Frage, warum die Diskussion um den Absenteismus von Patronatsseite erst in dem Moment zum Thema wurde, wo der Arbeitgeber und nicht mehr die Krankenkasse dafür aufkommen sollte. Und außerdem bleibt genauestens zu beobachten und zu verhindern, dass Missbrauch mit der neu gegründeten Mutualitätskasse getrieben wird. Andere Vorhaben harren noch ihrer Verwirklichung und es ist teilweise recht still um sie geworden: Reform der Arbeitsmarktverwaltung, Einführung von neuen Arbeitszeitmodellen und Lebensarbeitszeitkonten, Einführung der Solidarökonomie und Beteiligung der Arbeitnehmer am Kapital. Auch die Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer, in Luxemburg eine der niedrigsten aus ganz Europa (nur in Polen und Malta arbeiten noch weniger Personen aus der Gruppe der über 55-jährigen), hat bisher nicht geklappt. Ob bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit das Glas halb voll oder halb leer ist, bleibt schwer zu sagen. Denn erstens hat natürlich die Krise der letzten Monate einen Strich durch alle Rechnungen gemacht und zweitens können wir natürlich nicht vergleichen, wie hoch die Arbeitslosigkeit wäre, wenn es gewisse Maßnahmen seitens des Arbeitsministers nicht gegeben hätte respektive wenn es andere gegeben hätte. Fakt ist, dass gerade hier, auch aber nicht nur durch die Krise, für die nächste Regierung noch viel zu tun bleibt.

## 2.11 Abschließende Bemerkungen

In diesem Rahmen konnte nicht auf alle Aspekte der Regierungspolitik dieser Legislaturperiode eingegangen werden, wir haben uns jene Aspekte herausgegriffen die uns als Akteur im sozialen Bereich besonders tangieren. Es sollte aber noch darauf hingewiesen werden, dass die Regierung nach Erreichen des internationalen Zieles, 0,7% des Bruttoinlandproduktes für Entwicklungshilfe auszugeben, 2004 als neues Ziel 1% ausgegeben hat. Es wurde zwar während der Legislaturperiode kontinuierlich auf dieses Ziel hingearbeitet, ohne es aber letztlich zu erreichen. Trotzdem kann man die Absichten der Regierung in diesem Bereich nur loben, gibt es doch nur wenige Länder in Europa (und weltweit schon gar nicht) die es ihr hier gleich tun.

Zum Schluss und als Fazit könnte man mit unserem Premierminister sagen, es ist schon vieles gut, aber man kann es trotzdem noch besser machen! Dazu bietet die nächste Legislaturperiode der nächsten Regierung eine Chance.

## Literaturverzeichnis

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2008): Projet de loi organisant l'aide sociale. Document parlementaire N° 5830, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2009): Rapport de la commission spéciale « crise économique et financière ». Document parlementaire N° 5977, Luxembourg.

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2004a) : Annexe à la déclaration gouvernementale 2004. Accord de coalition. URL: [http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/programme2004/programme\\_accord.pdf](http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/programme2004/programme_accord.pdf).

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2004b) : Déclaration du Premier ministre Jean-Claude Juncker portant sur le programme gouvernemental (4 août 2004). URL: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/declaration2004/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2007) : Rapport de mise en œuvre 2007 du Plan National de Réformes « Plan national pour l'innovation et le plein emploi ». Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008) : Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität. Vorprojekt PNDD Luxembourg, Stand: 09.03.2009.

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

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

THEVES & BERCHEM (2008): Bulletin de la Société des Sciences Médicales, Section des Sciences Médicales de l'Institut Grand-ducal, Numéro spécial 3/08.



# 3. De Lisbonne à Madrid, avant-dernière étape

ROBERT URBÉ

## 3.1 Les plans du gouvernement

Dans notre Almanach Social de 2008 nous avons pour la première fois choisi ce titre pour le chapitre se rapportant aux programmes européens<sup>1</sup>.

A Lisbonne en 2000 a été donné le coup d'envoi de la Stratégie de Lisbonne. Sous présidence espagnole, donc disons à Madrid en 2010 aura lieu l'arrivée de celle-ci et probablement le départ d'une nouvelle stratégie.

La stratégie de Lisbonne, remaniée en 2005 pour donner plus de poids aux politiques d'emploi et de croissance, demande dès lors l'établissement d'un Plan National de Réforme (PNR) par chaque gouvernement. Le premier cycle entamé en 2005 s'est clôturé en 2008 et un nouveau cycle 2008-2010 a débuté. Le PNR se compose de mesures macroéconomiques, de mesures microéconomiques ainsi que de mesures pour l'emploi.

Le PNR 2008-2010 pour le Luxembourg<sup>2</sup> s'appelle, comme celui-ci du cycle précédent «Plan National pour l'Innovation et le Plein Emploi». Il s'agit là sûrement de la volonté des auteurs de bien caractériser leurs objectifs.

Le Plan s'accorde aux Lignes directrices intégrées<sup>3</sup> préparées par la Commission Européenne et arrêtées par le Conseil Européen, qui sont restées inchangées depuis le premier cycle et datent donc de 2005. Il s'agit de 6 lignes directrices intégrées dans le domaine de la politique macroéconomique (dont quatre n'ont pas été retenues telles quelles dans le PNR luxembourgeois, bien que diverses problématiques liées ont été abordées dans d'autres parties du PNR), de 10 lignes directrices intégrées dans le domaine de la politique microéconomique et de 8 lignes directrices intégrées dans le domaine de la politique de l'emploi.

1 Voir le chapitre 5 dans Schronen & Urbé (2008).

2 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008b).

3 Nées des « Grandes Orientations des Politiques Economiques (GOPE) et des Lignes directrices pour les politiques de l'emploi, ayant fait partie de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE).

Nous allons cependant surtout commenter celles qui ont à faire avec les remarques et recommandations de la Commission et/ou celles qui nous intéressent le plus, en relation avec l'intérêt que nous portons surtout pour les personnes vulnérables.

Regardons d'abord de près les objectifs du PNR : l'innovation, le plein emploi, une éducation et une formation de qualité élevée, l'intégration de l'économie luxembourgeoise dans l'économie européenne et internationale, un environnement économique attractif, et un cadre macroéconomique stable. Bien que aucun de ces objectifs ne soit mal choisi, c'est plutôt le choix unilatéral qui nous surprend à nouveau. Pendant le sommet de printemps en mars 2005 sous présidence luxembourgeoise, le Luxembourg a été un des rares pays à vouloir garantir au pilier social une place équitable dans la stratégie de Lisbonne remaniée et son Premier ministre en fût félicité par le monde associatif. Mais dans son propre PNR il suit la ligne « mainstream » en Europe qui est plutôt dictée par des gens d'inspiration (néo-)libérale. D'une manière générale, il est difficile à critiquer l'une ou l'autre mesure du PNR luxembourgeois, elles ont en soi toute leur raison d'être. Ce que nous déplorons plutôt, c'est l'absence d'approche vraiment intégrée.

Beaucoup plus longtemps, à savoir depuis 2001 existent les Plans d'actions nationaux pour l'inclusion sociale (PANincl), dont le premier cycle a été celui de 2001-2003 suivi de celui de 2003-2005. Après que la stratégie de Lisbonne a été ajustée en 2005 et que donc les premiers PNR 2005-2008 avaient été élaborés, après aussi une certaine hésitation sur le sort des PANincl, la Commission européenne conjointement avec le Conseil a lancé en 2006 la méthode ouverte de coordination<sup>4</sup> rationalisée en rassemblant dans un seul document, appelé Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale (RSNpsis), l'ancien PANincl ainsi qu'un rapport sur les pensions et un autre sur les soins de santé, surtout les soins de longue durée. Un premier cycle 2006-2008 (abrégé sur deux ans pour avoir le même terme que le PNR 2005-2008) a ainsi vu le jour, suivi maintenant par le nouveau cycle 2008-2010 (de nouveau sur deux ans, encore pour s'aligner avec le PNR, mais aussi pour avoir son terme au moment même où une nouvelle stratégie après l'achèvement de celle de Lisbonne devrait être développée).

Le RSNpsis 2008-2010 du gouvernement luxembourgeois<sup>5</sup> analyse dans sa partie I l'évolution de la situation au Luxembourg et décrit l'approche stratégique, dans sa partie II il présente le plan d'action national pour l'inclusion sociale, en décrivant d'abord les progrès réalisés quant aux objectifs visés dans le Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale (2006-2008) et quant aux défis identifiés dans les rapports

4 Voir le chapitre 4 dans Schronen & Urbé (2007) ainsi que le chapitre 5 dans Schronen & Urbé (2008) ; voir aussi le site de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/the\\_process\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_fr.htm).

5 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a).

conjoint du Conseil et de la Commission européens, en identifiant ensuite les défis clés, objectifs prioritaires et cibles pour enchaîner avec la mise en œuvre des objectifs politiques prioritaires et pour finir avec la bonne gouvernance. Les parties III et IV s'occupent alors du Rapport de stratégie nationale sur les pensions ainsi que du Rapport de stratégie nationale sur les soins de santé. Nous allons dans ce qui suit nous concentrer sur la partie I, le PANincl 2008-2010 du gouvernement luxembourgeois qui se propose de poursuivre quatre objectifs politiques prioritaires et d'agir dans quatre domaines :

a) assurer le bien-être des enfants :

- favoriser l'accès des enfants dans les structures d'accueil pour enfants grâce à l'introduction de chèques services;
- adapter les structures d'accueil aux enfants à besoins particuliers;
- développer des mesures ciblées en faveur des enfants en détresse.

b) encourager la participation des jeunes et des travailleurs âgés au marché de l'emploi :

- continuer sur la voie des initiatives prises en la matière les années précédentes et prendre recours judicieux aux mesures en faveur des jeunes existantes depuis juillet 2007 (loi dite « 5611 »);
- attendre l'impact positif des modifications législatives récentes sur le maintien dans l'emploi et la formation continue;
- respecter dans ces mesures la dimension de genre.

c) moderniser l'aide sociale :

- dépôt du projet de loi 5830.

d) faciliter l'accès au logement :

- participation de l'Etat à la mise en place d'une agence immobilière sociale par une ONG.

Le PNR luxembourgeois a été établi par les instances gouvernementales après deux auditions publiques<sup>6</sup> le 5 mars et le 10 avril<sup>7</sup> à la Chambre des Députés et après une consultation de la Commission parlementaire de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports ainsi que des partenaires sociaux lors d'une réunion bilatérale le 20 juin 2008

6 A ces auditions publiques ont participé des experts internationaux, les partenaires sociaux ainsi qu'un éventail d'organisations représentatives de la société civile. Pour en savoir plus : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/03/audition-chd-strategie-lisbonne/index.html> ainsi que <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/04/audition-lisbonne-2/index.html>.

7 C'est dans cette audition publique que les intervenants, représentants d'organisations de la société civile en l'absence des représentants des partenaires sociaux, ont été invités à répondre à trois questions : Comment accroître la compétitivité économique du pays tout en renforçant la cohésion sociale ? Comment concilier une politique en faveur de la croissance et de l'emploi avec les préoccupations concernant un développement durable respectueux de l'environnement ? Quelles initiatives ou priorités nouvelles convient-il d'intégrer dans le prochain plan national de réforme ?



entre les responsables de coordination de la stratégie de Lisbonne au sein des départements ministériels et administrations concernés et les services de la Commission européenne. Suite à ces auditions publiques et cette réunion bilatérale, le Conseil Economique et Social (CES) a rédigé un avis. Enfin la Chambre des Députés a procédé à un débat en séance plénière le 16 octobre 2008.

Du côté du RSNpsis respectivement du PANincl la participation a été moins éminente : le PANincl a été préparé par un groupe interministériel sous la présidence du Ministère coordinateur, en l'occurrence le Ministère de la Famille et de l'Intégration ; deux réunions ont eu lieu avec le groupe PAN-inclusion<sup>8</sup> le 11 avril et le 30 mai 2008. La première réunion a dressé le cadre de travail et les membres ont été invités à présenter leurs contributions écrites pour fin avril. Dans une deuxième réunion du groupe interministériel ( la première ayant eu lieu le 19 mars) le 23 mai les objectifs politiques prioritaires ont été arrêtés et ils ont été communiqués aux membres du groupe PAN-inclusion dans la deuxième réunion de celui-ci le 30 mai 2008. Ici s'arrête le processus de gouvernance : plus de réunion, plus de communication, même pas concernant le texte final, celui-ci pouvant être découvert vers la fin octobre sur le site de la Commission européenne. Du côté des pensions et des soins de santé la situation est encore pire : aucune consultation n'a eu lieu ! Et à noter qu'aucun élément de ce rapport, contrairement au PNR, n'est passé devant la Chambre des Députés, ni en plénière, ni devant une commission. Voilà pourquoi nous n'allons pas non plus les passer sous revue dans ce chapitre. Retenons simplement que les remarques critiques de la Commission européenne sur le fait que dans le domaine des pensions « pratiquement rien n'a été fait » et que « aucun progrès n'a été enregistré en 2008 » ou encore en matière de soins de santé respectivement de soins de longue durée que « les chiffres... sont une source de préoccupation » respectivement que les « dépenses consacrées aux soins de longue durée... constituent un risque pour le système de la sécurité sociale », ensemble avec son analyse des principales tendances et des principaux défis justifient largement l'espace que nous avons voulu donner dans le partie II de cet Almanach social à la question de la viabilité des systèmes de sécurité sociale. Même si nous n'y présentons pas toutes les solutions, ce travail pourrait dans l'avenir éventuellement qualifier la société civile à être associée aussi à l'élaboration des parties sur les pensions et les soins de santé du rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale.

8 Le groupe PAN-inclusion regroupe le syndicat intercommunal Syvicol et les offices sociaux de plusieurs villes, les syndicats et les représentations du patronat, les chambres professionnelles, le Conseil national des étrangers, ainsi qu'une panoplie d'organisations du secteur social et du milieu associatif, en tout une bonne quarantaine d'organismes.

## 3.2 Lecture critique

Avec les derniers propos nous sommes déjà bel et bien entrés dans l'analyse et le commentaire des plans gouvernementaux que nous allons continuer maintenant en nous attaquant d'abord au PNR.

Notons d'emblée que le PNR affiche largement une coordination avec le plan national de développement durable<sup>9</sup> ainsi qu'avec les Fonds structurels européens<sup>10</sup>, mais il est totalement muet sur une coordination, pourtant voulue par les architectes européens, entre le PNR et le RSNpsis. La question se pose si la vue des auteurs est que le PNR contribue au (ou assure le ?) bien-être de la population par ces mesures macro- et microéconomiques, et qu'il contribue à (ou assure ?) l'emploi, selon l'adage qu'un emploi est la meilleure possibilité de sortir de la pauvreté, et que donc au RSNpsis de s'occuper de ceux qui restent à leur faim. Faut-il alors répéter ici pour la n<sup>ième</sup> fois que c'est vrai qu'un emploi est la meilleure possibilité de sortir de la pauvreté, mais qu'il y en a pour qui (pour des raisons multiples comme maladie, enfants ou autres parents à soigner, handicap, etc.) un emploi ne rentre pas en ligne de compte et que d'autre part, un emploi ne met pas toujours en garde contre la pauvreté, constatant que 9% des travailleurs (à temps plein, contre seulement 7% en moyenne en Europe) tombent quand-même sous le risque de pauvreté ? Nous avons besoin d'une stratégie globale et commune du gouvernement au lieu de deux plans séparés sans coordination.

Deux exemples pour une meilleure compréhension :

Le PNR cite<sup>11</sup> le Conseil supérieur à l'action sociale (CSAS) qui analyse dans son rapport les effets du plafonnement du RMG à une seule personne par ménage et arrive à la conclusion que « le fait que la reproduction du schéma traditionnel de l'homme qui travaille et de la femme qui reste au foyer en est trop souvent la conséquence<sup>12</sup> ». C'est un cas exemplaire où des relations stratégiques entre PNR et le domaine social pourraient mener à des conclusions communes.

Deuxième exemple : le PNR cite<sup>13</sup> encore le CSAS en relation avec les nombreux bénéficiaires du RMG auxquels l'employabilité fait défaut et « qu'il faudra penser à l'avenir à développer des mesures mieux adaptées à cette tranche de la population<sup>14</sup> ». Mais quelles occasions ratées : on cite les déficits des politiques d'emploi au lieu d'y remédier, dans un plan qui s'appelle Plan National pour l'Innovation et le Plein Emploi !

9 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 11.

10 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 59 et suivantes.

11 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 49.

12 Voir CSAS (2008), p. 38.

13 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 49.

14 Voir CSAS (2008), p. 39.

Le PNR prétend aussi que, lors de la deuxième audition publique à la Chambre des Députés, « très peu de propositions nouvelles ont été faites<sup>15</sup>». Selon notre analyse au moins 8 contributions significatives ont été faites<sup>16</sup> par des représentants de la société civile, mais aucune n'a trouvé une place dans le PNR.

Finalement le PNR informe aussi sur la bonne cotation du Luxembourg auprès des services de la Commission européenne appelés à analyser les plans nationaux, le Luxembourg étant « un des rares Etats membres pour lequel aucune recommandation formelle n'a été adoptée par le Conseil de printemps en 2008 (tout comme en 2007)<sup>17</sup>». Si ceci est vrai, il reste néanmoins que la Commission nomme aussi une panoplie de points à surveiller : le taux d'emploi des personnes âgées, le décrochage scolaire, le chômage des jeunes, l'émergence de marchés concurrentiels, la transposition de la législation communautaire, le soutien aux PME et la réforme du système de pensions<sup>18</sup>.

Autant pour ce qui est du passé. Analysant le PNR 2008-2010 du Luxembourg, la Commission européenne a émis une longue liste de sommations, de remarques et de recommandations<sup>19</sup>:

- Le PNR reste tourné vers le passé, il n'y a que peu de détails sur les initiatives futures, il n'y a pas d'information sur un calendrier d'exécution ni sur l'impact budgétaire.
- Les défis suivants restent importants : la réforme du système de pensions, le décrochage scolaire, le chômage des jeunes, l'affermissement des marchés concurrentiels, la transposition de la législation communautaire et les émissions de gaz de serre.
- La détérioration des finances publiques, l'accélération de l'inflation et l'altération de la compétitivité.
- La durabilité à long terme des finances publiques et du système de pensions, l'augmentation des dépenses de l'État en relation avec le grand âge, où aucun progrès n'a été enregistré en 2008.
- L'augmentation sensible des coûts de main d'œuvre par unité, due aux augmentations de salaires et au ralentissement de la productivité.
- Le respect du principe de durabilité dans le contexte du changement climatique.
- L'attractivité de l'environnement économique (employer plus de personnel dans certaines administrations), le déficit dans la transposition des directives européennes (un des plus hauts en Europe) et l'introduction de guichets uniques.

15 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 7.

16 voir sous <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/04/audition-lisbonne-2/index.html>.

17 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 7.

18 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 8.

19 Voir Commission européenne (2009a) et (2009b).

- La réduction des émissions de gaz de serre de 28% pour 2012, qui semble très difficile à atteindre.
- La réduction de la lourdeur administrative où un objectif mesurable serait désirable; l'objectif des 3% du PIB pour la recherche semble hors de portée.
- Le taux d'emploi des jeunes et des travailleurs âgés : à cette fin promouvoir l'innovation, créer le plein emploi et soutenir un système d'éducation et de formation de haute qualité.
- Le manque d'un sentier national pour le développement du concept de flexicurité, le manque d'incitations pour travailleurs âgés de travailler plus longtemps et de démotivations pour prendre la retraite plutôt.
- Le décrochage scolaire et la compartimentation du système scolaire.
- Le fait que bon nombre de mesures ne sont pas totalement mises en œuvre ou sont seulement des projets pilotes; ces mesures doivent être évaluées.

Vraiment pas de quoi dire que la Commission européenne n'aurait rien à dire quant au PNR luxembourgeois !

Venons-en maintenant au RSNpsis : les quatre objectifs politiques prioritaires et leur mise en œuvre décrits dans le PANincl 2008-2010 suscitent les remarques suivantes :

#### ***a) Assurer le bien-être des enfants***

Il va de soi que nous ne pouvons que saluer l'introduction de chèques-service que nous préconisons depuis quelques années déjà et surtout le fait qu'ils représentent une première étape vers la gratuité des services relevant de la garde et de l'éducation des enfants (early childhood education and care)<sup>20</sup>. Dans le même ordre d'idées, la solution trouvée pour 2009 nous laisse évidemment à notre faim<sup>21</sup>. Les mesures visant à améliorer la qualité des Maisons Relais pour Enfants (MRE) nous tiennent également à cœur<sup>22</sup> aussi bien que celles visant la collaboration entre MRE et assistants parentaux (Dageselteren). Enfin, nous saluons également le vote de la loi sur l'aide à l'enfance qui vise à garantir à tout enfant en difficulté le droit d'accéder aux aides requises par sa situation et à revaloriser la prévention<sup>23</sup>. Si le texte du PANincl préconise sous 2.2.1 : « Cette politique est fondée sur une approche intégrée du bien-être des enfants qui consiste non seulement d'agir sur la situation de revenu des ménages avec enfants mais également de faciliter l'accès des ménages et des enfants

20 Voir e.a. la partie 2 de l'almanach social de l'année 2008, Schronen & Urbé (2008).

21 Pour plus de détails sur notre appréciation des chèques service voir le chapitre 2.

22 Bien que, à vrai dire, des mesures n'existent pas vraiment dans le PANincl, c'est plutôt une déclaration d'intention.

23 Pour une discussion de cette loi nous renvoyons au chapitre 10 de la partie I de l'almanach social 2008, Schronen & Urbé (2008).

concernés aux structures et aux services», il faut dire que les mesures visant la situation de revenu exposées au point 1.2.1.2. du PANincl ne sont pas des mesures nouvellement envisagées, mais sont ou bien déjà entrées en vigueur au 1er janvier 2008 ou bien ont été annoncées dans la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays par le Premier ministre le 22 mai 2008. Il faut évidemment avouer que l'octroi de chèques-service selon des critères sociaux est aussi une mesure qui affecte de manière indirecte (moins de dépenses) les revenus disponibles. Cependant cet avantage aux plus démunis disparaîtra le jour où la garde des enfants sera gratuite pour tous.

Avec la Commission européenne<sup>24</sup> nous devons aussi constater que les seuls objectifs chiffrés sont ceux du nombre de places à mettre à disposition et il n'est pas non plus fait mention des moyens budgétaires engagés.

### ***b) Encourager la participation des jeunes et des travailleurs âgés au marché de l'emploi***

Ici nous ne pouvons que souscrire l'évaluation de la Commission européenne<sup>25</sup>, qui constate que « aucune nouvelle mesure a été définie (l'approche est fondamentalement un report de l'ancien objectif) et des objectifs précis et quantifiés n'ont pas été fixés ». Et encore de qualifier l'approche et ses instruments quant à la situation des travailleurs âgés de « très insatisfaisants ».

Reste à ajouter que, si le RSNpsis mentionne que « le relèvement du taux d'emploi des résidents âgés appelle cependant une stratégie nationale globale en matière de vieillissement actif qui dépasse le champ de compétences du MTE »<sup>26</sup> (Ministère du Travail et de l'Emploi), il faut quand-même demander à qui incomberait une telle stratégie nationale et globale ? Nous avons pensé jusqu'ici que c'était justement là la tâche d'un tel Rapport de Stratégie National. Or cette phrase démontre qu'il s'agit plutôt d'un « copier-coller » des apports de divers départements ministériels que d'un plan global et stratégique !

### ***c) Moderniser l'aide sociale***

Cette mesure avait déjà été inscrite dans le PANincl 2001-2003, pour avoir été répétée dans celui de 2003-2005. Entre-temps un projet de loi N° 5830 a été déposé le 22 janvier 2008 à la Chambre des Députés. Donc encore une mesure qui en principe ne relève pas de ce plan, mais qui peut-être sera réalisée avant l'échéance de celui-ci, pourvu que les obstacles que le Conseil d'Etat a fait valoir dans son avis<sup>27</sup> puissent être éloignés d'ici-là.

24 Voir Commission Européenne (2009c), section sur le Luxembourg, point 3.4.

25 Voir Commission Européenne (2009c), section sur le Luxembourg, point 3.4.

26 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008b), p. 35.

27 Voir Chambre des Députés (2009).

Notre appréciation de ce projet de loi peut être consultée au chapitre 11 de notre almanach social de 2008<sup>28</sup>. La Commission européenne fait encore remarquer qu'il « aurait été utile de prévoir des étapes intermédiaires mesurables »<sup>29</sup>.

#### ***d) Faciliter l'accès au logement***

Il s'agit ici de la réalisation de l'Agence Immobilière sociale, mesure inscrite déjà au PANincl 2003-2005. Encore faut-il répéter que cette mesure elle aussi a été décidée au printemps 2008 et que seulement sa finalisation et sa mise en œuvre tombe dans la période du PANincl. La mesure en soi est évidemment à saluer, bien qu'il faut se rendre à l'évidence qu'elle seule ne pourra pas résoudre tous les problèmes en relation avec le logement. Pour plus de détails sur ce sujet, voir le chapitre 7 de la première partie de l'almanach social de 2007<sup>30</sup>, le chapitre 2 de la première partie de l'almanach social 2008<sup>31</sup> ou encore le chapitre 8 de la première partie de cet almanach social 2009.

En général, relevons aussi que les objectifs politiques prioritaires qui en somme ne sont pas du tout mal choisis, sont guères opérationnalisés par des buts chiffrés accompagnés d'indicateurs mesurables ainsi que par des budgets précis, ce qui rend plus difficile l'appréciation de leur mise en œuvre. L'idée que la Commission européenne se fait de la bonne gouvernance (même si elle retient aussi dans ses « Défis pour l'avenir »<sup>32</sup> entre autres : « Mieux contrôler et coordonner la stratégie d'inclusion et renforcer le mécanisme de suivi et d'évaluation. ») nous semble un peu trop optimiste. En effet, la « vaste consultation » sur laquelle s'appuierait le processus d'inclusion sociale<sup>33</sup> se réduit en vérité à deux réunions du groupe PAN-inclusion au début d'un cycle, la première pour solliciter les membres à faire des propositions, la deuxième pour leur faire entendre les décisions du gouvernement quant aux propositions retenues. Puis c'est le silence absolu : ni de concertation pendant la période de mise en œuvre, ni une participation de la société civile à l'évaluation<sup>34</sup>! On peut constater d'autre part que le PANincl luxembourgeois s'améliore de cycle en cycle (les deux premiers étant tout juste été un catalogue de mesures disparates, comme l'avait constaté la Commission européenne<sup>35</sup>), surtout en ce qui concerne l'approche plus stratégique. En même temps, il faut déplorer l'absence d'une action plus ciblée sur les plus

28 Voir Schronen & Urbé (2008).

29 Voir Commission Européenne (2009c), section sur le Luxembourg, point 3.4.

30 Voir Schronen & Urbé (2007).

31 Voir Schronen & Urbé (2008).

32 Voir Commission Européenne (2009c), section sur le Luxembourg, point 6.

33 Voir Commission Européenne (2009c), section sur le Luxembourg, point 3.5.

34 Cependant en 2005 le Ministère coordinateur avait encore invité des ONG à participer à une réunion bilatérale avec la Commission européenne concernant l'évaluation du PANincl 2003-2005.

35 C'était l'expression utilisée par un représentant de la Commission européenne dans cette même réunion bilatérale de 2005.

pauvres et destinée à vraiment faire la différence. La même chose vaut pour l'absence d'idées nouvelles. On a plutôt l'impression qu'il s'agit de la simple rédaction d'un rapport sur des mesures déjà entamées ou programmées depuis longtemps, exercice de rapport pour la Commission européenne comme c'est déjà depuis longtemps le cas dans bon nombre d'autres pays : maintenant le Luxembourg s'aligne aussi dans la phalange de ceux qui ne prennent plus tellement au sérieux la méthode ouverte de coordination et les rapports de stratégie nationaux, respectivement les PANincl. Les décisions politiques quant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne se font plus en relation avec ces rapports ou plans, mais bien en dehors et il ne reste qu'à en rapporter à Bruxelles. Dommage !

### 3.3 Nos propositions

Une première amélioration concerne la gouvernance ou la mise en œuvre aussi bien du PNR que du PANincl. Ceci concerne l'approche stratégique générale qui n'est guère existante.

Ensuite nous demandons qu'à l'instar du PANincl qui se fait attester par la Commission européenne qu'il prend au sérieux l'interaction avec le PNR et que, quant à la pauvreté des enfants, cette intégration des politiques est « particulièrement remarquable », le PNR respecte aussi dorénavant le principe du « feeding in – feeding out » entre les deux rapports, que donc le PNR aussi n'a pas seulement comme objectif l'essor économique, mais également son apport à l'inclusion sociale et à la cohésion sociale.

Toujours du côté gouvernance, l'on peut attester au PNR d'avoir inclus la société civile dans son élaboration et d'avoir aussi été porté devant le parlement (ce qui n'est pas le cas pour le RSNpsis). Cependant cette participation ne devrait pas se limiter à la phase d'élaboration, mais également s'étendre au suivi et à l'évaluation.

Quant au contenu, nous nous devons de réitérer notre credo que le PNR devrait plus prendre en considération l'économique ET le social ET l'environnemental ; au lieu d'un aveu du bout des lèvres pour une compatibilité avec le plan national de développement durable<sup>36</sup>, mais qui ne se traduit guère dans les faits.

Quant au Rapport de Stratégie National sur la protection sociale et l'inclusion sociale, respectivement quant au PANincl, nous attendons une meilleure gouvernance, une plus grande participation réelle de la société civile dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation.

Au niveau du contenu nous attendons que le PANincl développe encore plus de réelles mesures nouvelles contre la pauvreté, à l'instar du boni pour enfants ou encore des chèques-service et autre Agence Immobilière sociale. S'il est vrai par exemple que le RMG correspond

36 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a), p. 11.

normalement à 80% du seuil de pauvreté, mais seulement à 70% pour les couples avec deux enfants, la question se pose si on ne devrait pas fondamentalement réformer ce dispositif<sup>37</sup>. Si encore le STATEC<sup>38</sup> établit que 242 millions d'euros par an suffiraient pour réduire le risque de pauvreté à 0, il faut quand-même se demander si on ne peut pas le réduire significativement, car en comparaison avec d'autres chiffres entendus ces derniers temps, 242 millions d'euros pourraient être qualifiés de « peanuts » ! Nous demandons à ce que les représentants des divers départements se mettent vraiment ensemble pour élaborer une stratégie contre la pauvreté, l'année 2010 oblige<sup>39</sup> !

Une stratégie globale qui englobe les politiques économique, sociale et environnementale, qui mise sur nos forces et qui tend à minimiser l'effet de nos faiblesses devrait être au cœur des prochaines négociations de coalition pour un nouveau gouvernement.

Est-ce que toute cette problématique de la gouvernance et de la participation de la société civile repose, elle-aussi, sur le fait que nous vivons à cheval sur deux cultures, germanique et française, et est-il possible d'emprunter un sentier spécifique pour le Luxembourg ? Enjolras<sup>40</sup> distingue quatre systèmes de gouvernance :

- La gouvernance publique n'implique que des acteurs publics, se fonde sur l'administration et recourt à la technocratie, exemple : la France !
- La gouvernance corporative qui accepte une représentation des intérêts par une organisation parapluie monopolistique, recourt à des instruments coercitifs, des financements publics et des formes de régulation concurrentielle, exemple : l'Allemagne !
- La gouvernance concurrentielle où les autorités publiques régulent un marché par le jeu d'instruments incitatifs, exemple ?
- La gouvernance partenariale qui mise sur des mécanismes de régulation de type politique (négociation, délibération) et utilise des instruments directs et coercitifs d'intervention, exemple ?

Où positionner le Luxembourg ? Et où serait-il souhaitable de se positionner ?

## Bibliographie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2009) : Projet de loi organisant l'aide sociale. Avis du Conseil d'Etat, Document parlementaire N° 58308, Luxembourg.

37 Pour en savoir plus sur nos propositions à cet effet, voir chapitre 6.

38 Voir dans Conseil Economique et Social (2008), p. 44-45.

39 L'année 2010 a été déclarée par l'Union Européenne Année Européenne de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale.

40 Voir Enjolras (2008).



COMMISSION EUROPÉENNE (2009a): Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan - Annual country assessments: Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2009 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies. Document COM(2009) 34 final, Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE (2009b): Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan: Annual country assessments – a detailed overview of progress made with the implementation of the Lisbon Strategy reforms in Member States in 2008. Bruxelles, URL: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annualass\\_detail.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200812-annual-progress-report/annualass_detail.pdf).

COMMISSION EUROPÉENNE (2009c): Commission Staff Working Document: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Country Profiles, SEC(2005) 255 final, Bruxelles.

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

ENJOLRAS, BERNARD (dir.) (2008): Gouvernance et intérêt général dans les services sociaux de santé. Bruxelles.

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

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

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

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

# 4. Luxemburg und die Krise

ROBERT URBÉ

## 4.1 Die Maßnahmen der Regierung

Das Fazit gleich vorneweg: die Regierung hat bei der Bekämpfung der Krise nicht versagt, sie hat im Allgemeinen auch die richtigen Maßnahmen ergriffen. Es bleibt aber einiges anzumerken:

- nicht alle Maßnahmen gingen weit genug;
- es wurde so manche Maßnahme als speziell gegen die Krise gerichtet „verkauft“, obwohl sie schon vorher beschlossen war;
- es wurde auch die Chance verpasst, mehr für den Umweltschutz, die Klimapolitik und die Energiesicherheit, sowie den sozialen Zusammenhalt zu tun;
- vermisst haben wir vor allem innovative Ideen.

Diese Reaktion gilt den Regierungsmaßnahmen seit September 2008. Diese bestehen im Wesentlichen aus:

- a) Der Regierungsintervention im Bankenbereich, wo zwei führenden Banken insgesamt rund 3 Milliarden EUR zur Verfügung gestellt wurden.
- b) Dem im Dezember im Parlament votierten Staatsbudget und den darin enthaltenen Maßnahmen, die den Charakter haben, dass sie gegen die Krisensymptome gerichtet sind.
- c) Dem am 6. März im Regierungsrat verabschiedeten (und zuvor am 3. März in der Tripartite besprochenen) Konjunkturpaket<sup>1</sup> von 1,228 Milliarden EUR (=3,24% des Bruttoinlandprodukts), wovon aber nur 665 Millionen EUR neue, nicht im Staatsbudget enthaltene Maßnahmen betreffen.

Das Konjunkturpaket besteht im Einzelnen u.a. aus:

- 460 Mio EUR zusätzliche Kaufkraft durch Steuermaßnahmen;
- 227.85 Mio EUR für Zuwendungen an mittelständische Unternehmen (sowie 500 Mio EUR als Garantien für größere Betriebe wie z.B. Unternehmen der Autozuliefererbranche);

<sup>1</sup> Siehe [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/actualite/2009/03-mars/06-plan/plan-soutien.pdf](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2009/03-mars/06-plan/plan-soutien.pdf).

- 150 Mio EUR für zusätzliche öffentliche Bauvorhaben;
- 10,7 Mio EUR für die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes.

Daneben müssen wir uns aber auch den Bericht der Spezialkommission des Parlaments<sup>2</sup> ansehen, der am 26. März im Parlament debattiert wurde. Dieser listet 21 mittel- und langfristige Vorschläge auf, da kurzfristig das Konjunkturpaket der Regierung langen würde<sup>3</sup>. Nichts Neues wird uns dort aufgetischt, keine einzige Bahn brechende neue Idee ist geboren worden. Im Grossen und Ganzen wird hier „Business as usual“ vorgeschlagen, mit ein bisschen rigoroserer Führung. Der Grundtenor: wir sind schon gut, lass es uns noch ein bisschen besser machen. Soziale und Umweltbelange kommen nicht vor, genauso wenig ethische Betrachtungen: Luxemburg soll weiterhin von seinen Nachbarn profitieren. So ist leider keine Zukunft zu gewinnen! Der Vorschlag Nummer 20 ruft darüber hinaus dazu auf, die gegenteilige Position einzunehmen: die Spezialkommission schlägt vor, die öffentliche Verschuldung zu limitieren. Gerade in Krisenzeiten ist das aber der falsche Rat, hier muss die öffentliche Hand durch erhöhte Ausgaben massiv gegensteuern, sie muss allerdings auch wieder zurückrudern, dies sobald die akute Krise vorbei ist.<sup>4</sup>

## 4.2 Kritische Bewertung

„Die Wirtschaftskrise ist endgültig in Luxemburg angekommen.“ So die Aussage des Premierministers nach dem Regierungsrat vom 20. Februar 2009. Und er sprach von einer dramatischen Verschlechterung der Lage. Seit Juni 2008 steigt die Arbeitslosenzahl kontinuierlich an, um Ende Januar den Rekordstand von 12.798 Stellensuchenden zu erreichen. Dies entspricht einer Arbeitslosenrate von 5,5 Prozent! Außerdem sollen laut Konjunkturkomitee<sup>5</sup> vom selben Tag 9.210 Beschäftigte im März kurzarbeiten.

Einige Tage später, am 6. März stellte die Regierung sodann ihr oben beschriebenes Konjunkturpaket vor.

Da Luxemburg nicht als Verursacher, sondern als Opfer der Krise anzusehen ist, gibt es auch kaum eigene, hausgemachte Lösungsmöglichkeiten, sondern die Regierung kann nur zusammen und in Konzertation mit den anderen europäischen Regierungen (und darüber hinaus) handeln. Gleichzeitig gilt es aber, auf Luxemburger Spezifitäten zu achten: 40-50% der Steuereinnahmen kommen vom Bankensektor, die Tripartite als Einrichtung ermöglicht

2 Siehe Chambre des Députés (2009).

3 Diese Einschätzung können wir überhaupt nicht teilen, siehe auch unter 4.2.

4 Siehe dazu unsere weiteren Ausführungen unter 4.3.

5 Und die Arbeitslosigkeit steigt weiter: laut Konjunkturkomitee vom 25. März waren im Februar 13.006 Personen arbeitslos, die Gesamtarbeitslosenquote stieg auf 6,8%; die Zahl der von Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmer ist auf 10.410 gestiegen.

schnelles Handeln im Einvernehmen zwischen Regierung, Patronat und Gewerkschaften, die hohe Zahl der Grenzgänger, usw.). Solche spezifisch Luxemburger Begebenheiten sind im Konjunkturpaket zu wenig berücksichtigt, sieht man einmal von der Stärkung des Bausektors durch das Vorziehen öffentlicher Investitionen ab.

Im Zusammenhang mit der Bankenrettungsaktion ist zunächst festzuhalten, dass es sicherlich hierzu keine Alternative gab<sup>6</sup>. Die Rettungsaktion erfolgte ja nicht zum Wohle der Banken oder deren Manager, sondern eindeutig zum Wohle derjenigen, die dort Einlagen zu verlieren drohten, respektive derjenigen deren Kredite sofort fällig zu werden drohten, oder aber verkauft zu werden<sup>7</sup>, was noch schlimmer gewesen wäre. Etwas anders verhält es sich mit einer anderen Interessentengruppe, den Aktionären, weniger den institutionellen Großanlegern (obwohl diese manchmal auch das Gesparte oder aber die Rentenansprüche anderer Leute verwalten) als vielmehr den Kleinaktionären. So schützenswert diese auf der einen Seite vielleicht auch sind, so muss doch gewarnt werden vor einer mittlerweile fast zur Routine gewordenen Reaktion sowohl bei Groß- als auch Kleinaktionären: bei drohenden oder eingetretenen Verlusten wird nach Vater Staat gerufen! Dabei muss gesagt werden, dass wenn jemand des möglichen größeren Gewinns wegen sein Geld vom Sparkonto abhebt, um es zukünftig in Aktien zu investieren, er auch den möglichen Verlust hinnehmen muss. Wir erleben hier in geradezu unverfrorener Art die Umsetzung des Prinzips: Gewinne werden individualisiert, Verluste aber sozialisiert!<sup>8</sup>

Ein geradezu abstoßendes Beispiel hierzu lieferte eine der reichsten Personen in Deutschland, die Hauptaktionärin einer weltweit renommierten Reifenfirma. Weil die Firma rund 1 Million EUR brauche, um Arbeitsplätze zu retten, sollte der Staat dieses Geld beibringen. Dabei beträgt das private Vermögen der Dame, nicht aus ihrer Hände Arbeit, sondern im Wesentlichen aus den Erlösen ihrer Betriebe, knapp geschätzt 6 Milliarden EUR. Es kann doch nicht sein, dass in guten Zeiten die Gewinne in den Taschen der Aktionäre landen, und in schlechten Zeiten wird Vater Staat gebeten, nachzuschießen!

6 Es wäre auch zu billig, auf das viele Geld zu verweisen, das für die Banken „gefunden“ wurde, während die Bekämpfung der Armut nicht so weit vorne auf der Liste stünde. Allerdings gibt es schon zu bedenken, wenn laut einer STATEC-Studie „nur“ 242 Millionen EUR ausreichen würden, um die Armutsrisikoquote auf 0 zurückzufahren; vgl. Conseil Économique et Social (2008), p. 44-45.

7 Während die europäischen Regierungen die Banken mit insgesamt 104 Milliarden EUR Liquidität unterstützt haben (zum Teil in der Form von Eigenkapital), drohen alleine in Großbritannien z.B. „faule“ Kredite in Höhe von 108 Milliarden EUR an Investoren (Fonds) verkauft zu werden. Wenn es sich hierbei um Kredite handelt, die zur Finanzierung eines Eigenheimes aufgenommen wurden, so werden diese neuen Investoren nicht lange fackeln und die Besitzer auf die sprichwörtliche Strasse setzen, um die aufgekauften Kredite möglichst teuer zu liquidieren.

8 Als am 24. März der amerikanische Präsident die Gründung einer so genannten „Bad Bank“ (die die „faulen“ Kredite der Banken aufkaufen soll) ankündigte, stiegen die Aktien der City-Bank um 17%!

In einem anderen Fall hieß es sogar, der Gewinn sei gegenüber dem Vorjahr um 70% gesunken (also nicht einmal ein Verlust, sondern nur ein niedrigerer Gewinn!) und deswegen müssten jetzt Staatsgelder zur Unterstützung her. Und in allen diesen Fällen wird das Argument der zu schützenden Arbeitsplätze angeführt, die Arbeitnehmer also quasi als Geiseln genommen!

Wenn auch verschiedentlich, und wir gehören auch dazu, begrüßt wird, dass die Zeit des Neoliberalismus vorbei sei und der Staat als Akteur wieder gefragt sei, so sieht man an diesen Beispielen doch deutlich, dass dies noch lange nicht der Fall ist. Die berühmten „Shareholder“ haben im Gegenteil eine neue Möglichkeit entdeckt, ihre Schäfchen ins Trockene zu bringen: das ist ihrer Meinung nach nun die neue Aufgabe des Staates!

Deswegen bleibt hier auch kritisch anzumerken, dass trotz des großen Engagements des Staates und trotz der Tatsache, dass unser Premierminister die Finanzjongleure als Kriminelle bezeichnet hat<sup>9</sup>, der Einfluss der Regierung auf die Bankengeschäfte u. dergl. noch nicht größer geworden ist (z.B. durch die Bankenaufsicht oder durch das Institut des Regierungskommissars; oder aber auch durch eine Vergrößerung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer!), dass es noch keine Änderungen im internationalen Wirtschaftsleben gibt. Und es fehlt auch immer noch an neuen Regelungen auf den Finanzmärkten, die ähnliche Vorfälle für die Zukunft ausschließen können. Diese lassen ebenso auf sich warten, wie Maßnahmen gegen die so genannten „golden handshakes“, Abfindungen in Millionenhöhe an Manager die versagt haben und deswegen entlassen wurden.

In einem Fernsehinterview hat auch der Vorsitzende der parlamentarischen Spezialkommission gesagt „Jetzt müssen ja neue Regeln kommen!“ Bis jetzt ist aber noch nichts passiert. Können Sie sich vorstellen, dass nachdem in einem Dorf im südamerikanischen Urwald ein Kind in den Brunnen gefallen ist, die Dorfgemeinschaft erst monatelang palavert, bevor etwas geschieht? Nein, noch am selben Tag wird eine Schutzmauer um den Brunnen gezogen oder es wird zumindest solange Tag und Nacht eine Wache daneben gestellt! Sollte man nicht Gleiches auf unseren Finanzmärkten erwarten, wo die Schwere des Geschehenen mindestens damit verglichen werden kann, dass ein Kind in den Brunnen gefallen ist, vielleicht sind es sogar ganze Gruppen von Kindern...

Einige Gedanken zum Staatsbudget. Die dort vorgesehenen Maßnahmen steuerlicher Art (Anpassung der Steuertabelle, Umwandlung von Freibeträgen in Steuerboni, Steuerbefreiungen bestimmter Einkommensbestandteile) sowie die Einführung der Dienstleistungsschecks werden gerne als gegen die Krise gerichtet dargestellt, weil sie die Kaufkraft erhöhen. Wenn es auch richtig ist, dass Kaufkraft erhöhende Maßnahmen, und

9 Vgl. die Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008, siehe Kapitel 1 sowie <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html#texte>.

darum handelt es sich hierbei tatsächlich, im Prinzip ein probates Mittel gegen die Krise sind, so bleibt doch zweierlei anzumerken: zum einen waren diese Maßnahmen schon im Frühjahr 2008 beschlossen worden (sie finden sich allesamt in der Erklärung zur Lage der Nation vom 22. Mai 2008 wieder<sup>10</sup>), also zu einem Zeitpunkt, wo die Krise „noch nicht in Luxemburg angekommen war“; zum anderen steht die Spezifität der Luxemburger Güterproduktion dem Erfolg im Wege. Luxemburg produziert größtenteils für den Export und muss den Grossteil seiner Konsumgüter importieren. Daher kann eine solche Kaufkraft erhöhende Maßnahme nicht in demselben Maße wirken, wie sie es unter anderen Vorzeichen tun könnte. Sie wirkt sich eben weniger auf die inländische Produktion aus, als auf den Handel. So stellte beispielsweise der Wirtschaftsminister in der Pressekonferenz nach dem Konjunkturkomitee vom 25. März fest<sup>11</sup>, dass er sich weniger Sorgen um den Handelssektor machen müsse, da dort der Rückgang vom 3. auf das 4. Quartal 2008 nur 0,5% betragen habe, was er dann auf die diversen Maßnahmen zur Stärkung der Kaufkraft zurück führte. Also: wenn es auch bei der Aufstellung des Budgets noch nicht abzusehen war, so haben die beschlossenen Maßnahmen doch eine Konjunktur stützende Wirkung.

Kommen wir nun zum Konjunkturpaket selber. Man kann ihm allerhöchstens wie die parlamentarische Spezialkommission kurzfristigen Charakter zubilligen, aber sicherlich nicht ausreichende Abdeckung<sup>12</sup>. Während etwa nur die Hälfte wirklich neue Maßnahmen sind, ist nur die Stärkung des Bausektors eine solche, die auf spezifisch luxemburgische Konstellationen eingeht, die Abwrackprämie für Autos beispielsweise sicher nicht. Aber auch hier ist nicht alles Gold was glänzt! Das Vorziehen von öffentlichen Bauvorhaben vergrößert ja nicht das Volumen; die Bauvorhaben die jetzt früher ausgeführt werden, sind später nicht noch einmal zu vergeben. Außerdem wurde hier genauso versäumt wie im Falle der Banken, die Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten mit einem größeren Mitspracherecht des Staates, aber vor allem der Arbeitnehmer zu verbinden<sup>13</sup>. Vor allem aber fehlen in diesem Konjunkturpaket die wirklich neuen Ideen, die nicht nur den Status quo zu halten versuchen, sondern neue Ansätze auch für die Zeit nach der Krise versprechen, wie z.B. eine starke Fokussierung auf die so genannten „grünen Technologien“<sup>14</sup>, wie sie auch in dem von der europäischen Kommission im November 2008 vorgelegten europäischen Konjunkturprogramm<sup>15</sup> figurieren. Dabei könnten grundsätzlich auch größere Ausgaben

10 Vgl. Kapitel 1.

11 Siehe z.B. im Luxemburger Wort vom 26. März 2009.

12 „...le court terme étant largement couvert par le paquet conjoncturel du Gouvernement.“ In: Chambre des Députés (2009), S. 41.

13 Dabei hatte doch im Regierungsprogramm 2004-2009 noch die Beteiligung der Arbeitnehmer am Kapital gestanden, siehe Kapitel 2, Abschnitt 2.10.

14 Vgl. auch Abschnitt 4.3.

15 Europäische Kommission (2008).

getätigt werden, die zum Ausgleich des Staatsbudgets dann durch öffentliche Anleihen gegenfinanziert werden müssten. Dies wäre weder wirtschaftlich ein Problem, da es sich um die Vorfinanzierung von zukunftssträchtigen Vorhaben mit nachhaltiger Wirkung handelt. Es wäre aber auch in Bezug auf den Stabilitätspakt in der europäischen Union kein Problem, da hier Abweichungen zugelassen sind, sofern sie gezielt der Krisenbekämpfung dienen.

Schauen wir uns kurz an, was in dem besagten europäischen Konjunkturprogramm an anderen Maßnahmen vorgeschlagen wird, die in ein luxemburgisches Konjunkturpaket gepasst hätten.

Außer den hier und dort bereits genannten Möglichkeiten wie Bausanierung, Infrastrukturverbesserungen und Reduzierung administrativer Barrieren seien zwei der zehn Vorschläge hier als besonders relevant herausgegriffen<sup>16</sup>.

Da gibt es zum einen die inzwischen auch vom Rat der Finanz- und Wirtschaftsminister in die Tat umgesetzte Forderung nach der Einführung reduzierter Mehrwertsteuersätze für bestimmte Sektoren, vor allem arbeitskostenintensive Bereiche. Trotz insgesamt niedriger Mehrwertsteuersätze, was auch ausdrücklich zu loben ist, könnte die Luxemburger Regierung auf diesem Gebiet noch einen Zahn zulegen.

Zum anderen muss auch der Aufruf, die Technologien im Bereich der Güterproduktion so zu verbessern, dass daraus eine Initiative „Fabriken für morgen“ entsteht, die es insbesondere Klein- und Mittelbetrieben erlauben soll, Zukunftstechnologien einzusetzen, wie die Ingenieurtechnologien für anpassungsfähige Maschinen und industrielle Prozesse, Informations- und Kommunikationstechnologien, sowie hoch entwickelte Materialien.

Grundsätzlich sei aber auch noch angemerkt, dass das europäische Konjunkturpaket von gerade mal 5 Milliarden EUR<sup>17</sup> angesichts der rund 400 Milliarden EUR, die die nationalen Konjunkturpakete aufbringen, etwas lächerlich wirkt. Dazu deckt dieses europäische Paket nur die Bereiche Energie und Datenverbindungen ab. Der Rest bleibt dem jeweiligen nationalen Niveau überlassen. Eine andere Enttäuschung bot der letzte europäische Rat, indem er den geplanten Beschäftigungsgipfel vom 7. Mai in Prag in ein Troika-Meeting umwandelte (an einem Troika-Meeting nehmen nur die aktuelle und die beiden nächsten Ratspräsidentenschaften – Tschechische Republik, Schweden und Spanien – teil, sowie die Sozialpartner und Vertreter der Zivilgesellschaft; an einem Beschäftigungsgipfel, wie es ihn z.B. 1997 in Luxemburg gab, hätten alle 27 Regierungen teilgenommen).

16 Siehe Europäische Kommission (2008), S. 11 und 16.

17 Die beiden anderen Pakete, die gleichzeitig vom letzten Europäischen Rat am 19./20. März verabschiedet wurden – 50 Milliarden EUR für die Länder die Probleme mit ihrer Zahlungsbilanz haben und 75 Milliarden EUR als Darlehen für den Kreditfonds des Internationalen Währungsfonds – gehören nicht zum eigentlichen Konjunkturpaket.

Von der Europabühne zurück auf die luxemburgische Ebene: Die Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) hat am 5. Februar ein Dokument mit 100 verschiedenen Maßnahmen zur Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Wiederbelebung der wirtschaftlichen Aktivität vorgelegt<sup>18</sup>. Ähnlich wie beim Bericht der parlamentarischen Spezialkommission muss man sagen, dass im Prinzip nichts Unerwartetes vorgeschlagen wurde: Erleichterungen für die Betriebe, sowohl finanzieller<sup>19</sup> als auch administrativer Art, dazu der Grundsatz „Privat ist besser als staatlich“, weiter Nischenpolitik praktizieren, vor allem in Zusammenhang mit dem Finanzplatz, aber auch mit Techniken aus dem Gesundheitssektor, das Ganze natürlich auch ohne auch nur einen Hauch von ethischen Überlegungen.

Die Aussage, das Dokument enthalte nichts Neues muss allerdings relativiert werden: Die Maßnahmen 43 (Öffnen des sozialen Mietwohnungsbaumarktes für Privatpromotoren), 99 (Lehrlingsentschädigungen auf das Niveau des sozialen Mindestlohnes anheben), 100 (Zahlung eines Teils des Mindestlohnes durch den Staat im Falle von besuchten qualifizierenden Weiterbildungsmaßnahmen) und 107 (im Zusammenhang mit der Reform der Systeme der sozialen Sicherheit jedem die Möglichkeit geben, solange zu arbeiten wie er will und die „anti-cumul“-Regelungen aufheben, die den gleichzeitigen Bezug von Rente und Arbeitslohn beschränken) bringen zumindest einige bemerkenswerte Aspekte in die Diskussion.

Ein fundamentaler Gegensatz besteht allerdings bei der Einschätzung der Frühpensionierungen, die die UEL als zum Inventar der Maßnahmen zur Beschäftigung gehörig deklariert. Wir kritisieren die Frühpensionierung wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die Rentenversicherungen und ihrer pauschalen Inhaftnahme älterer Arbeitnehmer und würden andere Modelle der globalen Arbeitszeitverkürzung (Freistellung zwecks Weiterbildung, Sabbatjahre, allmählicher Übergang in die Rente...) vorziehen<sup>20</sup>.

In einem 169 Seiten starken Dokument hat die seit dem 1. Januar 2009 neu funktionierende Chambre des Salariés (CSL) ihrerseits Vorschläge für die Tripartiterunde vom 3. März unterbreitet<sup>21</sup>. Eine Zusammenfassung derselben Vorschläge ist dann noch einmal am 20. Februar der parlamentarischen Spezialkommission zugeleitet worden<sup>22</sup>. Die in beiden Papieren enthaltenen Vorschläge auf den Gebieten Investitionen, Kaufkraft, Sozialmodell, Aus- und Weiterbildung und Steuermodell können wir größtenteils als angemessen bejahen,

18 In Wahrheit handelt es sich um 109 Maßnahmen, siehe Union des Entreprises Luxembourgeoises (2009).

19 Dazu gehört natürlich wie gehabt die Problematik der automatischen Indexanpassung.

20 Siehe unter 4.3.

21 Siehe Chambre des Salariés (2009a).

22 Siehe Chambre des Salariés (2009b).



wobei sich durchaus auch einzelne Nuancen ergeben. Wie die UEL erachtet auch die CSL Frühpensionierungen als unerlässlich für das Management der Arbeitsplätze, besonders in Krisenzeiten und findet darin unseren Widerspruch.

Untersuchen wir auch kurz die Frage der möglichen Steuererhöhungen zur Finanzierung des Konjunkturpakets. Richtigerweise hat die Regierung, und zwar gleich durch mehrere Minister erklärt, dass Steuererhöhungen den Kaufkraft stärkenden Effekt der gerade zum 1. Januar erfolgten Steuererleichterungen wieder zunichte machen würden, und daher im Moment nicht in Frage kommen. Genauso verhält es sich mit der von verschiedenen Seiten vorgeschlagenen Erhöhung der Solidaritätssteuer. Sicher ist es richtig, dass diese nicht nur dem Namen nach, sondern auch im Effekt die solidarischste aller Steuererhöhungen wäre (weil sie sich auch an die richtet, die bisher von der Krise nicht direkt betroffen sind; vor allem ist sie auch solidarischer gegenüber einer die unteren Einkommensschichten ungleich stärker belastenden Mehrwertsteuererhöhung, die daher auch den Handel beeinträchtigen würde), weil ihre Belastung von der Einkommenshöhe und damit von der Belastbarkeit abhängig ist. Trotzdem gilt auch für die Solidaritätssteuer, dass sie das falsche Signal zur falschen Zeit wäre. An Steuererhöhungen sollte überhaupt erst gedacht werden, wenn ein neuer Aufschwung, der nach der Krise erwartet wird, sich so weit gefestigt hat, dass er eine solche Belastung verkraften kann, und wenn er bereits soweit gediehen ist, dass schon wieder Überhitzung, Inflation und dergleichen drohen. Dann erst wäre eine Steuererhöhung ein probates Mittel, bis dahin ist aber noch ein weiter Weg!

Genauso wichtig wie die Absage an Steuererhöhungen ist aber auch die Ankündigung, keine Verringerung der Sozialleistungen zu beabsichtigen, denn auch Sozialleistungen erhöhen die Kaufkraft. Es sind im Gegenteil sogar einzelne gezielte Erhöhungen vorgesehen, wie z.B. die Erhöhung des Kurzarbeitergeldes von 80% auf 90% des letzten Gehalts im Falle einer Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen. Steuererleichterungen und Erhöhung von Sozialtransfers stärken die Kaufkraft, halten die Wirtschaft am Laufen und spülen damit auch wieder Lohnsteuer, Sozialbeiträge und Mehrwertsteuer in die Kassen, die sonst ausbleiben würden.

Zitieren wir zum Abschluss noch einige internationale Stimmen:

Ordnung, Verantwortung und Gerechtigkeit sind für die deutschen Bischöfe das Leitmotiv. Sie sagten anlässlich ihrer Frühjahrsvollversammlung 2009 in Hamburg: "Ein neuer Protektionismus, aber auch ein Nachlassen im Kampf gegen Armut und Hunger sowie die Folgen des Klimawandels können nicht die Antwort auf diese Krise sein" und „Ordnung braucht ihre Entsprechung in der Ausbildung von Werten und Grundhaltungen wie Verantwortung, Rechenschaft, Konsequenz, Transparenz, Vertrauen und langfristige Orientierung. Denn gerade angesichts der Dynamik und Komplexität der globalisierten

Wirtschaft wird nicht alles, was von Rechts wegen zulässig ist, auch ethisch vertretbar sein. Freiheit braucht Moral!“<sup>23</sup>

Der Vertreter des Vatikans bei den Vereinten Nationen sagte am 20. Februar 2009 vor dem Menschenrechtsrat in Genf: „La crise a en partie été causée par le comportement problématique de certains acteurs du système financier et économique, y compris des administrateurs de banques et ceux qui auraient dû être plus attentifs en ce qui concerne les systèmes de monitoring et de responsabilité.“ und „...l’activité financière ne peut se réduire à obtenir des profits faciles, mais doit aussi inclure la promotion du bien commun parmi tous ceux qui prêtent, ceux qui empruntent et ceux qui travaillent“ sowie „La communauté internationale a la responsabilité légitime de demander pourquoi cette situation s’est créée, à qui en revient la responsabilité et de quelle manière une solution concertée peut nous faire sortir de la crise et faciliter le rétablissement des droits“. Außerdem warnte er vor den schwerwiegenden Auswirkungen der Krise auf die ärmsten Länder der Welt, Auswirkungen, die die entwickelten Länder nicht zu spüren bekommen. Dabei gehe es um Entwicklung, Menschenrechte und Demokratie, die in Gefahr seien. Die internationale Gemeinschaft müsse hier ihrer Verantwortung nachkommen, um Schlimmstes zu vermeiden.<sup>24</sup>

Ins gleiche Horn stoßen, die Bischöfe Lateinamerikas in Bogotá, wo der Vorstand des lateinamerikanischen Bischofsrates CELAM am 5. und 6. Februar tagte: „...la crise actuelle n’est pas le seul résultat de difficultés financières immédiates, mais une conséquence de l’état de santé écologique de la planète, voire surtout de la crise culturelle et morale que nous vivons et dont les symptômes sont depuis longtemps évidents dans le monde entier“, daher sei es notwendig, diese Globalisierung ethisch zu meistern, und weiter: „La crise financière actuelle révèle une recherche excessive du profit qui va au-delà de la valorisation du travail et de l’emploi, les transformant en une fin en soi“ und sie verlangen „de considérer sérieusement la nécessité de jeter les bases d’un nouvel ordre, fondé sur de nouvelles règles...“.<sup>25</sup>

Schließlich noch einmal die deutschen Bischöfe mit dem gleichen Anliegen: Vor allem die freie Marktwirtschaft in den USA habe die Welt in die Wirtschaftskrise gestürzt. Dagegen hätten sich die katholische Soziallehre und die soziale Marktwirtschaft als Orientierung und Bewertungsmaßstab für die gesellschaftliche Ordnung bewährt. „Nicht ein primitiver Kapitalismus, sondern eine Marktwirtschaft, die eingebunden ist in eine Gemeinwohlorientierung, all das müssen wir nun auf einer globaleren Ebene diskutieren“, so der Münchner Erzbischof<sup>26</sup>.

23 Zitiert nach Zenit vom 4. März 2009.

24 Zitiert nach Zenit vom 25. und 26. Februar 2009.

25 Zitiert nach Zenit vom 16. Februar 2009.

26 Zitiert nach Luxemburger Wort vom 5. März 2009, dpa-Nachricht.

### 4.3 Vorschläge zum Be- und Nachdenken

Natürlich ist als erstes eine neue Architektur für das internationale Finanzsystem zu installieren. Zum einen müssen die neuen Regeln so formuliert werden, dass die Auswüchse, die zum Beinahe-Zusammenbruch führten in Zukunft unter Kontrolle zu bringen sind. Dazu gehört also, dass die Regierungen wieder ihre Rolle übernehmen und die Märkte regulieren, aber auch entsprechend kontrollieren. Dazu gehört aber auch, dass die blanke Gier nach möglichst hohen Renditen nicht mehr ungebremst das Verhalten der Marktteilnehmer bestimmen darf. Auch Banken sind dem Gemeinwohl verpflichtet! Es wird viel von der „Sozialen Verantwortung der Betriebe“ gesprochen und es hat auch einige Initiativen hierzu gegeben, aber abgesehen von der Staatssparkasse haben die Banken sich bei dieser Diskussion und bei diesen Initiativen nicht sonderlich hervorgetan.

Grundsätzlich ist ja nichts dagegen zu sagen, dass den Sparern zu Anlageformen mit möglichst hoher Rendite geraten wird. Die Frage ist aber einerseits, mit welchen Methoden diese Renditen erwirtschaftet werden<sup>27</sup>, und andererseits muss den Anlegern auch erklärt werden, dass eine höhere Rendite normalerweise auch mit einem höheren Risiko einhergeht. Wir sind aber mittlerweile in eine Situation gekommen, wo die Anleger gerne die hohen Renditen für sich haben, aber nach dem Staat rufen, wenn es zu Verlusten kommt: Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste hieß das früher!

Es sind also nicht nur die mittlerweile völlig unkontrollierten Finanzmärkte wieder unter Kontrolle zu bekommen, sondern es ist auch ein Umdenken bei den Anlegern gefragt: während die Oma mittels eines unbegrenzten Renditewunsches bei der Anlage ihrer Sparrücklagen auf nichts Rücksicht nimmt, wird zur Renditeerhöhung bei der nächsten Entlassungswelle ihr Enkel arbeitslos!

Ohne dass wir der Wirtschaft wieder ethische Maßstäbe setzen, kann es auf Dauer keinen vernünftigen Zukunftsweg geben. Das gilt gerade für Luxemburg, wo wir in den letzten Wochen gesehen haben, dass ein „Nischendenken“<sup>28</sup> auf Kosten unserer Nachbarn keine sinnvolle Alternative ist.

27 So werden beispielsweise gesunde Unternehmen von Investmentfonds aufgekauft, in kleine Portiönchen geschnitten, ausgesaugt, abgespeckt und verkauft, wobei am Ende die zerschlagenen Unternehmensteile erheblich weniger Personen beschäftigen als das Gesamtunternehmen vorher. Der entsprechende Fonds aber stürzt sich danach auf sein nächstes Opfer. Denn nur mit solchen Methoden sind Gewinne von 20% und mehr zu erwirtschaften, nicht mit seriösem Wirtschaftsgebaren. Anderes Beispiel: als im Schweizer Parlament einmal jemand behauptete, ein Unternehmen, das nicht mindestens 20% Gewinn mache, habe am Markt nichts verloren, antwortete ihm der damalige Abgeordnete und heutige Direktor von Caritas Schweiz, ein Unternehmen, das seinen Arbeitnehmern keinen vernünftigen Lohn bezahlen könne, habe am Markt auch nichts verloren.

28 Das was hier als „Nischendenken“ verkauft wird, ist eigentlich gar keins, brutal gesagt ist es ein Schmarotzerdasein. Gegen ein echtes Nischendenken gibt es keine Bedenken, weder ethische, noch solche seitens unserer Nachbarn.

Natürlich kommt man bei der Diskussion einer besseren Regulierung der Finanzmärkte auch nicht umhin, auf die so genannte Tobin-Steuer zu sprechen zu kommen. Ein Großteil der Probleme an den Finanzmärkten rührt ja daher, dass dort nicht nur mit den Geldern gehandelt wird, die notwendig sind, um die internationale Wirtschaft am Laufen zu halten, sondern dass ca. 50 mal soviel freies Kapital vorhanden ist, mit dem einzig und allein spekuliert wird. Eine Transaktionssteuer von 0,7-1% auf diesen Geldbewegungen, das ist der Vorschlag der Tobin-Steuer, könnte hier beruhigend wirken.

Was den heimischen Finanzmarkt anbelangt, so wäre auch zu überlegen, ob die Verknappung der Kredite für die Wirtschaft nicht dadurch aufzufangen wäre, dass die SNCI (Société Nationale de Crédit et d'Investissement) eine größere Rolle spielen könnte, wozu sie mit weiterem Eigenkapital auszustatten wäre.

Über die Frage der Finanzmärkte hinaus sind aber auch eine ganze Reihe von grundsätzlichen Weichenstellungen nötig, um die Wirtschaft aus dem Tal herauszuführen. Generell könnte man diese definieren als Nutzen der Potenziale im sozialen und umwelttechnologischen Bereich, gestützt durch einige eher technische Maßnahmen.

Zu der sozialen und umwelttechnologischen Komponente gehört dabei:

- Rasches Umsetzen des Gesetzes zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung (früherer Gesetzesvorschlag 5144)<sup>29</sup>.
- Fördern der Sozial- und Solidarwirtschaft, sowie Wiederaufnahme der Gespräche zwischen Regierung und Sozialsektor<sup>30</sup> zwecks Erarbeitung der Modalitäten.
- Generell wäre eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu wünschen. Dies betrifft auf institutionellem Gebiet sowohl eine mögliche Vertretung im Wirtschafts- und Sozialrat (wie es beispielsweise auf europäischer Ebene der Fall ist) als auch die Frage wie der soziale Sektor bei den Berufskammern repräsentiert ist. Es betrifft aber auch die Tatsache, dass wichtige Entscheidungen in nationalen Angelegenheiten von einer Tripartite getroffen werden, wo Regierung, Patronat und Gewerkschaften unter sich sind (auch hier wird auf europäischer Ebene bei den so genannten Troika-Gesprächen die Zivilgesellschaft regelmäßig hinzugezogen). Auch die Spezialkommission der Abgeordnetenkammer beispielsweise ist zwischen dem 14. Januar und dem 20. März außer mit einer Reihe von Ministern mit den Vertretern von insgesamt rund 40 nationalen und internationalen Organisationen und Institutionen zusammengekommen<sup>31</sup>, darunter war aber kein einziger Vertreter der Zivilgesellschaft: soziale Akteure, solche aus dem

29 Siehe auch Kapitel 6, Abschnitt 6.3.

30 Hier darf nicht weiterhin das Argument, der soziale Sektor sei sich ja in sich nicht einig, dazu benutzt werden, solche Gespräche über Jahre mittlerweile zu blockieren!

31 Siehe Chambre des Députés (2009), S. 2-4.

Umweltbereich oder auch aus der entwicklungspolitischen Szene hätten wohl gestört in dem Süsschen was da zusammengekocht wurde.

- Ein weiterer Ausbau der sozialen Dienste ist nicht nur deshalb dringend geboten, weil angesichts der Krise auch immer mehr Leute auf soziale Dienste angewiesen sind<sup>32</sup>, sondern im Sozialbereich ist auch ein Potenzial zur Schaffung neuer Arbeitsplätze vorhanden.
- Statt einer Abwrackprämie auf alte Autos<sup>33</sup> wäre es sinnvoller generell solche Betriebe finanziell und/oder steuerlich zu begünstigen, die versuchen, Konsumprodukte für den heimischen Markt zu produzieren, und dazu in einem vergleichbar höheren Maße Arbeitskräfte brauchen, sowie eher Personal ohne Diplom und ohne formale Schulbildung einstellen.
- Die Sanierung von älteren Gebäuden (Fassadendämmung, Keller- und Dachdämmung, neue Fenster, neue Heizungsanlagen), dazu der Einbau von Wärmepumpen u.ä., eine Unterstützung für Solardächer auf allen größeren Gebäuden, wie Kliniken, Kirchen, Verwaltungen, Fabriken und dergleichen (und auch auf öffentlichen Gebäuden wie Schulen, Rathäusern, Kulturzentren, Sporthallen,...!) wäre für sich allein genommen ein gigantisches Konjunkturprogramm mit einer zusätzlichen Komponente in Richtung Umwelt und Nachhaltigkeit.

Zu den eher technischen Maßnahmen könnte gehören:

- Die immer noch vorhandenen administrativen Hemmnisse müssen weiterhin kontinuierlich abgebaut werden. Dazu gehört auch die Frage einer Zusammenlegung des Wirtschaftsministeriums und des Département der Classes Moyennes. So könnte es nicht nur zu einer Adresse kommen, sondern vor allem zu einer integrierten Strategie und es könnten ebenfalls auf administrativer Ebene Synergien freigelegt werden. Im gleichen Sinne ist auch zu überlegen, ob nicht die Schaffung eines großen Sozialministeriums von Vorteil wäre, wie es schon seit Jahrzehnten in Deutschland besteht. Es umgreift dort die Zuständigkeiten des Arbeitsministeriums und desjenigen der Sozialen Sicherheit sowie die Teile des Familienministeriums, die nicht ausdrücklich mit Familienpolitik sondern eher mit allgemeiner Sozialpolitik zu tun haben. Auch das könnte in der Sozialpolitik zu mehr Kohärenz und integrierten Ansätzen führen. Ein Beispiel hierzu ist, dass es für

32 So wird z.B. im Moment die Notwendigkeit der Einrichtung so genannter „épiceries sociales“ sowohl bei den Autoritäten als auch bei den sozialen Dienstleistern als notwendig angesehen und vorbereitet.

33 Damit soll die (hierzulande nicht existente Automobilindustrie) unterstützt werden. Die in Luxemburg existierenden Automobilzubehörproduzenten sind vom Weltautomobilmarkt abhängig, den beeinflussen wir mit einer Abwrackprämie nicht im Geringsten. Allerdings führen mehr neue und weniger alte Autos potenziell zu weniger Arbeit für Autowerkstätten! Und eine Umweltkomponente kann man der Abwrackprämie auch nicht bescheinigen.

Arbeitslose im Augenblick fünf verschiedene Angebote gibt, die von drei verschiedenen Ministerien verwaltet werden.

- Es muss in Zukunft auf den Gebrauch der Frühpensionierung verzichtet werden, da dieser zwar die Arbeitslosenstatistik entlastet, die Rentenversicherung aber doppelt belastet: durch entgangene Beiträge UND früher zu zahlende Renten! Hingegen ist ein allmähliches Hinübergleiten in den Ruhestand einer starren Regelung vorzuziehen.
- Eine Reduzierung des Drucks auf den Arbeitsmarkt wäre besser dadurch zu erreichen, dass man Auszeiten am Arbeitsmarkt, also beschäftigungslose Zeiten wie ein Sabbatjahr, fördert, aber auch Auszeiten, die mit einer weiteren Aus- und Weiterbildung zusammenhängen. Das würde zu besser ausgebildeten, weniger durch Stress und Burnout belasteten und damit produktiveren Arbeitnehmern führen.
- Die Administration de l'Emploi (ADEM), demnächst Agence luxembourgeoise pour l'Emploi (Ale), muss personell, finanziell und weiterbildungsmäßig so ausgestattet werden, dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen kann. Es muss zukünftig für jeden Arbeitslosen eine persönliche und enge Betreuung installiert werden, die einen genau auf ihn zugeschnittenen Weg zurück in den Arbeitsmarkt definiert und verfolgt, wozu wesentlich mehr und präziser geschultes Personal zur Verfügung stehen muss.
- Zu überlegen ist auch, ein spezielles staatliches Weiterbildungsinstitut komplementär zu den bestehenden zu schaffen, das dann die eigentlich von der ADEM erwarteten Weiterbildungsmaßnahmen übernehmen würde, auch z.B. in Zusammenhang mit den durch den Gesetzesvorschlag 5611 eingeführten Anforderungen oder auch durch die jüngst beschlossene Zahlung von 90% des Lohnes im Falle von Weiterbildung bei Kurzarbeit.
- Installieren eines unabhängigen Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen und sozialen Lage als Beratungsorgan der Regierung, ähnlich dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik in Deutschland, dem Conseil d'Analyse Economique (CAE) in Frankreich, dem Conseil Central de l'Economie in Belgien oder auch dem Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in den Niederlanden.

Außerdem schlagen wir vor, Folgendes zu überlegen:

Wenn die Höhe der zu zahlenden Löhne (inklusive Lohnnebenkosten) in Bezug auf die Stückkosten wirklich zu einem Wettbewerbsnachteil führt, dann könnte dieser durch einen weiteren Eingriff in die Frage der Lohnnebenkosten eliminiert werden. So wie aus demselben Grund bereits seit Jahren die Lohnnebenkosten dadurch entlastet werden, dass im Ausland als Sozialbeiträge zu zahlende Abgaben bei uns aus dem Steueraufkommen finanziert werden (Kindergeld, Arbeitslosengeld), wäre zu überlegen, ob dies nicht auszudehnen wäre. So könnte man beispielsweise erwägen, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (charges sociales patronales) komplett auf Steuerfinanzierung umzustellen. Weil dadurch die

Lohnnebenkosten gesenkt würden<sup>34</sup>, erhöhte sich die Wettbewerbsfähigkeit der auf den internationalen Märkten operierenden Unternehmen. Denn die wegen der Aufkommensneutralität notwendigen Steuern werden in Abhängigkeit von den erzielten Gewinnen gezahlt. Das ist erstmal grundsätzlich kein größeres Problem da die Luxemburger Steuersätze durchaus konkurrenzfähig sind. Vor allem aber zahlt ja unter dem Strich zahlt nur derjenige Arbeitgeber zum Ausgleich der Sozialbeiträge mehr Steuern, der auch mehr Gewinn macht, dann aber war seine Wettbewerbsfähigkeit ja nicht bedroht.

Die Regierung hat ihr Konjunkturpaket geschnürt, die parlamentarische Spezialkommission ihre Schlussfolgerungen gezogen, die Wahlen können kommen. Wir wollten in diesem Kapitel einige Anregungen liefern, mit denen sich eine nächste Regierung vielleicht auseinandersetzen sollte.

## Literaturverzeichnis

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2009) : Rapport de la Commission spéciale « crise économique et financière ». Document parlementaire N° 5977, Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2009a) : Contribution de la CSL aux débats du Comité de Coordination Tripartite du 3 mars 2009. Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2009b) : Note pour la Commission spéciale « Crise économique et financière » de la Chambre des députés. Luxembourg.

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

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008) : Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2008. URL: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

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

UNION DES ENTREPRISES LUXEMBOURGEOISES (2009) : 100 mesures pour redresser la compétitivité et relancer l'activité économique. Luxembourg.

34 Was einer Empfehlung des europäischen Konjunkturprogrammes entspricht, Vgl. Europäische Kommission (2008).

# 5. Die Lage der Nation am Vorabend des 21. April und der Wahlen vom 6. Juni 2009

ROBERT URBÉ

## 5.1 Rückblick

Die Rede zur Lage der Nation<sup>1</sup> vom 22. Mai 2008 hat für das letzte Jahr der Legislaturperiode eine ganze Reihe von Initiativen im sozialen Bereich angekündigt, der Großteil davon ist auch mittlerweile umgesetzt. Noch nicht vor auszusehen im Mai 2008, hat die Krise Luxemburg mittlerweile voll erreicht. Somit sind einige der letztes Jahr beschlossenen Maßnahmen heute noch mehr wert als zu dem Zeitpunkt wo sie beschlossen wurden. Helfen doch eine ganze Reihe dieser Maßnahmen, das Einkommensniveau in Luxemburg zu halten oder aber zumindest nicht zu sehr absinken zu lassen.

## 5.2 Ausblick

Traditionell zieht der Regierungschef anlässlich der letzten Rede zur Lage der Nation vor den Wahlen eine Bilanz der Legislaturperiode. Auch wir haben dasselbe in Kapitel 2 aus unserer Sicht getan.

Einige Geschehnisse der letzten Wochen sollten aber auch in Zukunft zu Regierungsaktivitäten führen. Dazu zählen wir sowohl das bestätigende Urteil des Verwaltungsgerichtshofes<sup>2</sup> in Sachen „Ausführung von öffentlichen Arbeiten durch Beschäftigungsinitiativen“, laut dem es den asbl's (association sans but lucratif) untersagt sein soll, wirtschaftliche Tätigkeiten – selbst gelegentlicher Art – auszuführen sowie sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen. Ohne auf den eigentlichen Grund des Gerichtsverfahrens eingehen zu wollen, muss doch gesagt werden, dass diese Ansicht des Gerichts in keinsten Weise durch die Gesetzeslage gedeckt ist und purer Willkür entspricht. Genauso enthält ein Bericht der Cour des Comptes<sup>3</sup> in Bezug auf asbl's, die verlängerte Arme der öffentlichen Verwaltung seien, enormen Zündstoff. Es zeigt sich hier die

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

2 Siehe Cour administrative (2008).

3 Siehe Cour des comptes (2008).



Notwendigkeit, unsere Gesetzgebung dahingehend anzupassen, dass für die Verrichtung von Dienstleistungen sozialer Art ohne Gewinnzweck eine neue Gesellschaftsform geschaffen wird, ähnlich der „gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ in Deutschland. Und ganz generell sei hier auch noch einmal angemahnt, dass sich Luxemburg ernsthaft mit der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie und mit den damit zusammenhängenden Sonderregelungen für Gesundheits- und soziale Dienstleistungen beschäftigen muss<sup>4</sup>.

Eventuell wird aber auch der Regierungschef angesichts der Krise nicht nur zurückblicken, sondern auch einige Blicke nach vorn wagen, was wir auch versucht haben.

Im anschließenden Kapitel 6 haben wir zusammenhängend alle Vorschläge unsererseits für ein nächstes Regierungsprogramm zusammengestellt. Darüber hinaus sind auch in den einzelnen Kapiteln Anregungen zu finden, über die sich ein Nachdenken lohnt. Nicht alle diese Ideen haben aber gleich Eingang in die Vorschläge für das nächste Regierungsprogramm gefunden. Wir haben hier unterschieden zwischen Vorschlägen, deren Verwirklichung unseres Erachtens notwendig ist und andererseits Ideen, die noch einer weiteren Diskussion bedürfen, da sie Lösungsansätze bieten könnten.

Wir sind gespannt auf die Rede zur Lage der Nation am 21. April 2009.

## Literaturverzeichnis

COUR ADMINISTRATIVE (2008): Audience publique du 2 décembre 2008, Numéros du rôle 24416C et 24427C. URL: [http://www.cdm.lu/pls/CDM/download\\_file?id=95948](http://www.cdm.lu/pls/CDM/download_file?id=95948), Luxembourg.

COUR DES COMPTES (2008): Rapport spécial concernant les asbl para-administratives. URL: [http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports\\_speciaux/2009/para\\_administratives.pdf](http://www.cour-des-comptes.lu/rapports/rapports_speciaux/2009/para_administratives.pdf), Luxembourg.

GILLEN, ERNY, THIEL, ANKE & URBÉ, ROBERT (2009): Soziale Dienstleistungen – Ein Fall für die europäische Wettbewerbsordnung, in Amosinternational, internationale Zeitschrift für christliche Sozialethik, Nummer 1/2009, Münster.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008): Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2008. URL: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>, Luxembourg.

4 Eine zusammenhängende Darstellung hierzu bietet Gillen & Thiel & Urbé (2009).

# 6. Vorschläge für ein Regierungsprogramm 2009-2014<sup>1</sup>

ROBERT URBÉ

Dieses Papier ist die Aktualisierung eines Thesenpapiers „Gesellschaftliche Herausforderungen 2009-2014“, das Caritas Luxemburg im Sommer 2008 ausgearbeitet hatte und dessen Zweck es war, Vorschläge im Rahmen der bevorstehenden Legislativwahlen auf nationaler und europäischer Ebene 2009 zu machen, bevor die einzelnen Parteien ihre Wahlprogramme verabschiedeten. Nachdem anhand dieses Thesenpapiers einzelne Gespräche mit Parteien stattgefunden haben, legt der Luxemburger Caritasverband nunmehr diese Vorschläge für ein Regierungsprogramm vor.

## Einleitung

Ziel jeder Politik sind Personen<sup>2</sup>; Ziel ist es, ein besseres Leben für alle zu organisieren. Auch in einem „reichen“ Land wie Luxemburg gibt es Armut. Politik so zu gestalten, dass insbesondere die Ärmsten und Ausgeschlossenen der Gesellschaft speziell gefördert werden ist deshalb geboten.

### 6.1 Allgemeine Familienpolitik

Eine kohärente, globale und integrale Politik für Familien, Jugendliche und Kinder ist zu entwickeln, um die Familien in die Lage zu versetzen, ihre Rolle im gesellschaftlichen Gefüge zu übernehmen<sup>3</sup>.

Eine solche Politik muss die folgenden drei Elemente beinhalten:

#### 1) Einkommen sicherstellen:

An erster Stelle steht die Sicherung eines genügend hohen Familieneinkommens durch adäquates Arbeitseinkommen, soweit aufgrund der individuellen Situation Arbeit in Frage kommt. Dies schließt nicht nur die Zahlung eines ausreichenden Lohnes ein

1 Vom Verwaltungsrat des Luxemburger Caritasverbandes am 23. März 2009 verabschiedet.

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

3 Siehe Schronen & Urbé (2007, 2008), die beiden bisherigen Sozialalmanachs des Luxemburger Caritasverbandes.

(Phänomen der „working poor“), sondern auch die notwendige Zahlung des gleichen Lohnes für Frauen und Männer! Außerdem muss der Unterschied zum notwendigen Einkommen durch ausreichende Transferzahlungen sichergestellt werden.

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

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

3) Spezifische Politiken definieren:

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

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

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

Außerdem sollte eine Langzeit- und Querschnitts-Studie über die Situation der Kinder und Jugendlichen jene fehlenden Daten zu Tage fördern, weswegen Luxemburg bei internationalen Studien nicht immer mit berücksichtigt wird, wie beispielsweise in der UNICEF-Studie<sup>4</sup>. Längerfristig muss daran gedacht werden, entweder beim STATEC oder bei der uni.lu dafür zu sorgen, dass die entsprechenden Studien durchgeführt werden.

4 Siehe UNICEF (2005).

### ***Vereinbarung von Familie und Beruf / Kinderfrüherziehung***

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

### ***Reform der RMG-Gesetzgebung***

Der Anteil der den RMG-Beziehern für Kinder zusteht, liegt mit 0,9 bei etwa einem Zehntel des Betrages für Erwachsene (109 EUR!). Bei der Berechnung des Armutsrisikos wird jedes Kind aber mit 0,3 angesetzt. Der Kinderbetrag sollte also erhöht werden, was allen Familien mit Kindern, insbesondere aber Alleinerziehenden (weil hier die relative Bedeutung der Kinder bei nur einem Erwachsenen größer ist) zugute kommen würde.<sup>5</sup>

Eine Reform des RMG sollte außerdem Folgendes umgreifen:

- Herauslösen aus dem Gesamtbetrag des für die Wohnung vorzusehenden Betrages, Ausbezahlen eines demnach geringeren Betrages und als Zusatz eines je nach realem Aufwand unterschiedlich hohen Betrages für Wohnzwecke.
- Übergangslösungen, die verhindern, dass beim Übergang vom RMG zum Mindestlohn oftmals weniger netto übrig bleibt als vorher.

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

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

Für Versuldete muss außerdem die Möglichkeit des Offenbarungseides (*mise en déconfiture, faillite personnelle ou civile*) eingeführt werden, wodurch ihnen ein neuer Start ermöglicht würde. Gleichzeitig würden die Banken schon bei der Kreditvergabe mehr Vorsicht walten lassen. Ein diesbezügliches Gesetzesprojekt vom 27. März 2009 ist deshalb zu begrüßen.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls darauf hinzuweisen, dass es für jeden die Möglichkeit geben muss, Zugang zu einem Bankkonto zu haben, weil das sonst zum finanziellen Ausschluss aus der Gesellschaft führt. Ein solches Konto sollte die Basisfunktionen bieten, ohne Zugang zu Kreditmöglichkeiten irgendwelcher Art. Die Kosten sollten dabei für diesen Personenkreis vom gesamten Bankensystem getragen werden, wie auch die Banken unter sich ein System festlegen sollen, wie dieser Personenkreis auf die verschiedenen Banken verteilt wird.

### ***Verallgemeinerung des Systems der Dienstleistungsschecks***

Ein System von „chèques-service“ ist zum 1. März 2009 eingeführt worden, um Kosten der Kinderbetreuung zu übernehmen; dieses sollte zügig in Richtung einer totalen Kostenübernahme durch die öffentliche Hand ausgebaut werden, wie vom Premierminister in seiner Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008 angekündigt<sup>6</sup>.

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

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

## **6.2 Schulreformen**

Die beschlossene Schulreform sollte mit dazu führen, dass weniger Schüler die Schule vorzeitig ohne Qualifikation verlassen, aber auch dazu, dass die Quote der

<sup>6</sup> Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

Universitätsabsolventen ansteigt und zwar unabhängig von der sozialen Schichtzugehörigkeit der Schüler.

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

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

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

Weitere konkrete Maßnahmen hierzu könnten sein:

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

### 6.3 Arbeitsmarktpolitik, unter Berücksichtigung der Wirtschaftskrise

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

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

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

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

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

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

Einige weitere Anregungen zu diesem Politikbereich:

- durch ein verallgemeinertes System von Dienstleistungsschecks zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Nachbarschaftsbereich beitragen.
- Verstärkung der Programme des „life-long-learning“ für alle.
- Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer als Experten (Seniors) im NGO-Bereich unterstützen.
- Installieren eines unabhängigen Sachverständigenrates zur Begutachtung der wirtschaftlichen und sozialen Lage als Beratungsorgan der Regierung, ähnlich dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik in Deutschland, dem Conseil d'Analyse Economique (CAE) in Frankreich, dem Conseil Central de l'Economie in Belgien oder auch dem Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in den Niederlanden.

## 6.4 Aktive Wohnungspolitik

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

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

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

Im Wohnbereich seien folgende Maßnahmen genannt:

- Dezentenes Wohnen zu einem erschwinglichen Preis möglich machen: Da die Mietkosten in den unteren Einkommensklassen sehr oft das Familienbudget einseitig belasten und andere wichtige Bedürfnisse dadurch hintan gestellt werden gilt es einen politischen Schwerpunkt auf sozialen Wohnungsbau zu setzen und diesen massiv zu fördern;
- Bereitstellen von genügend Sozialwohnungen durch die öffentliche Hand respektive durch öffentliche Bauträger;
- Verpflichtung für jede Gemeinde, dafür zu sorgen, dass auf Dauer besehen 10% des gesamten Immobilienparks aus Sozialwohnungen besteht;
- Da zum Preis des Wohnens auch die so genannten Nebenkosten gehören, aber auch aus umweltpolitischen Gründen, sollte eine konsequente Förderung der Niedrigenergiebauweise erfolgen, sowie eine Förderung des Einbaus zweier getrennter Wassersysteme (Trinkwasser und Brauchwasser);
- In der Regel haben Wohnhäuser nicht jederzeit die „richtige“ Größe, je nach Haushaltszusammensetzung sind sie mal zu klein und später zu groß. Auch müssen neue Formen des Zusammenlebens unterstützt werden. Daher gilt es modularen Wohnungsbau<sup>7</sup> und diesbezügliche Renovationen gesetzlich zu fördern;
- Ausbau der gerade neu geschaffenen „Agence Immobilière Sociale“, die gerade für Geringverdienende in sozialen Problemlagen zu einer Lösung werden kann;

<sup>7</sup> Es geht darum Häuser so zu bauen, dass die Wohnfläche je nach Lebenszyklus (Paar, Familie, Einzelhaushalt) einfach durch neue Innenaufteilungen angepasst werden kann.



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

## 6.5 Gesundheit und soziale Sicherheit

### 6.5.1 Soziale Sicherungssysteme

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

Die sozialen Versorgungs- und Sicherungssysteme in Luxemburg sind in ihren Leistungen allgemein gesehen gut. Durch die aufgebauten Reserven und die gute wirtschaftliche

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

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

Daher muss in Zukunft auf den Gebrauch der Frühpensionierung verzichtet werden, da dieser zwar die Arbeitslosenstatistik entlastet, die Rentenversicherung aber doppelt belastet: durch entgangene Beiträge und früher zu zahlende Renten! Hingegen ist ein allmähliches Hinübergleiten in den Ruhestand einer starren Regelung vorzuziehen. Weiterhin sind die unter Punkt 6.1 genannten Maßnahmen der Vereinbarung von Familie und Beruf Voraussetzung einer höheren Frauenerwerbsquote, wiewohl sich auch besonders in den skandinavischen Ländern zeigen lässt, dass bei Vorliegen solcher Bedingungen auch die Anzahl der gewünschten Kinder pro Familie in etwa der Anzahl effektiv geborener Kinder entspricht: die Absicherung der Renten fängt bei den Kleinkindern an!

### **6.2.2 Soziale Schutzsysteme**

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

### **6.2.3 Wohlstand und Gesundheit**

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

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

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

Exemplarisch seien einige weitere Überlegungen herausgegriffen:

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

## 6.6 Integration und Migration

### 6.6.1 Integration

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

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

- Die Maisons relais sollten einen entsprechenden Auftrag bekommen, ohne dass sie ins schulische abgeleiten. Der Aneignung von Sprachkompetenzen sollte über spielerische Methoden bewusst Rechnung getragen werden. Das unterstreicht auch noch einmal die Wichtigkeit der Betreuungsstrukturen für unter-3jährige (siehe Punkt 6.1);
- Realistische Anpassung der Stundenzahl des „congé linguistique“.

## 6.6.2 Flüchtlinge

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

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

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

Einige Maßnahmen, die sich unserer Meinung nach anbieten:

- Arbeitserlaubnis für Asylbewerber ab einem Aufenthalt in Luxemburg von 6 Monaten;
- den uneingeschränkten Zugang zur Berufsausbildung für alle Jugendlichen sowie Erwachsene bis zu 25 Jahren eröffnen;
- für neu ankommende Flüchtlinge Auffangzentren schaffen, zu denen NGO's Zugang haben;
- in den Gemeinschaftsunterkünften für mehr Intimität sorgen, was die Familien angeht, Paare betreffend sowie mit der Möglichkeit, selbst zu kochen;
- die materielle Hilfe für Flüchtlinge sollte sich am RMG orientieren;
- abgewiesene Asylbewerber sollten eine minimale Hilfe erhalten, solange eine Lösung für ihre Rückkehr nicht gefunden wurde. Diese Hilfe muss über Kost und Logis hinausgehen, um ihnen z.B. ihre Körperhygiene zu ermöglichen;
- für Familien, die seit mehr als 3 Jahren auf den Abschluss ihres Anerkennungsverfahrens warten (Junggesellen mehr als 5 Jahre) sollte automatisch ein Regularisierungsverfahren eingeleitet werden;
- eine Regularisierung sollte ebenfalls für diejenigen Flüchtlinge aus dem Kosovo erfolgen, die anerkanntermaßen einer der Minderheiten angehören, und bei denen im Falle einer Rückführung die physische Integrität bedroht ist sowie ein Respekt ihrer elementaren Rechte nicht gegeben ist;

- die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, um wirkungsvoll gegen alle Formen des Menschenhandels zu kämpfen (den Opfern eine Anlaufstelle bieten, wo sie gehört werden und ihnen geholfen wird, das Gesetz über Menschenhandel annehmen und anwenden, die Gesetze verschärfen die die Menschenhandelsnetze verurteilen, großherzogliche Reglemente ausarbeiten die die besondere Situation der Opfer berücksichtigen, Ausbildung des betroffenen Personals,...).

## 6.7 Weltpartnerschaft

Luxemburg trägt eine Verantwortung gegenüber Ländern des Südens. Einerseits wird Luxemburg dieser Verantwortung durch ein starkes Engagement seiner Entwicklungshilfe gerecht: 0.9 Prozent des Staatshaushaltes sind der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gewidmet. Andererseits ist eine größere Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und den anderen Politikbereichen notwendig. Da der Erfolg entwicklungspolitischer Bemühungen auch von den Auswirkungen anderer Politiken abhängt, kann sich Entwicklungspolitik nicht auf die Förderung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit beschränken, sondern muss andere Politiken mit im Blick haben und auf sie einwirken.

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

Eine stärkere politische Beteiligung von Entwicklungsländern in den Entscheidungsstrukturen der multilateralen Organisationen wie IWF, Weltbank sowie bei entscheidenden internationalen Wirtschaftsgipfeln bleibt weiterhin die seit Jahren angebrachte Forderung der Nichtregierungsorganisationen.

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

Während wohlhabendere Ländergruppen beachtliche Summen in Konjunkturpakete investieren, können die meisten Entwicklungsländer hier nicht mithalten und müssen zuschauen wie die bescheidenen inländischen Entwicklungserfolge zerbröckeln. Deshalb sollten die Länder des Nordens, darunter Luxemburg, zusammen mit den betrof-

fenen Ländern Szenarien entwickeln, mit welchen Maßnahmen die Wirtschaft in den Entwicklungsländern angekurbelt werden könnte, ohne bereits erfolgreiche Schritte einer nachhaltigen Entwicklung aufs Spiel zu setzen.

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

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

Zusammenfassend seien folgende Anregungen genannt:

- Die Anstrengungen weiterführen, um das 1%-Ziel bei der Entwicklungshilfe zu erreichen;
- den Stellenwert der NGOs als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit beibehalten und die Mittel zur Verfügung stellen um die Professionalisierung der NGOs weiterzufördern;
- die Sensibilisierungsarbeit in Luxemburg und die Aktivitäten im Bildungsbereich Globale Entwicklung (éducation au développement) sollen weiterhin durch die nötigen budgetären Mittel unterstützt werden. Dazu schlagen wir vor Mittel in Höhe von mindestens 2% des Kooperationsbudgets bereitzustellen;
- Die luxemburgische Regierung sollte einen angemessenen finanziellen Beitrag zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels in den ärmeren Ländern leisten, dies mit dem Ziel einer größeren sozialen Gerechtigkeit;
- Angesichts der Zunahme von Krisen und Katastrophen sollen die Budgets für die Nothilfe und Rehabilitationsprojekte aufgestockt werden. Es sollen auch Mittel zur Verfügung gestellt werden zur Katastrophenverhinderung (disaster preparedness und disaster prevention);
- kein Ausbau der Agrokraftstoffproduktion auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion. Strenge Rahmenkriterien für die soziale und ökologische Vertretbarkeit der Verwendung von Biomasse für Energiezwecke;

- Kohärenz der Politiken: Beispielsweise soll im Hinblick auf die Umsetzung der Millenniumsziele für Entwicklung die Armutsminderung nicht nur als Aufgabe des Entwicklungsministeriums gelten, sondern auch zu einem kohärenten Ansatz der Umwelt, Agrar-, Handels-, Wirtschafts-, Finanz-, Wissenschafts- und Technologiepolitik führen. Die Luxemburger Regierung sollte daher die entwicklungspolitische Mitverantwortung anderer Ressorts im weltweiten Kampf gegen die Armut verstärkt fördern und einfordern. Dies betrifft auch deren Rolle in internationalen Gremien.

## 6.8 Nachhaltige Entwicklung

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

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

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

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

## Literaturverzeichnis

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

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008) : Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2008. URL: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

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

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

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





# 7. Politik für Kinder, Jugendliche und deren Familien

GEORGES ROTINK

## 7.1 Einleitung

Familien in ihren diversen Zusammensetzungen begegnen gegenwärtig vielfältigen Herausforderungen. Auf gesellschaftlicher Ebene zählt so z.B. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf dazu. Auf der intrafamilialen Ebene kommt es zu Herausforderungen, die sich durch eine Veränderung des Verständnisses von Familie in der Gesellschaft manifestiert: „Aus der Familie als einem Ort, an dem Menschen einer Institution dienen, wird der Ort, an dem das persönliche Glücksbestreben seine Erfüllung finden soll ... und der umfassende, komplexe, die verschiedenen Funktionen zusammenfassende Gesamtzusammenhang Familie löst sich in einzelne Bestandteile auf!.“

Eine ausgewogene Politik für Familien berücksichtigt diese drei Ebenen – 1. gesellschaftliche Herausforderungen, 2. Pluralisierung der Familienformen und 3. die Veränderung innerfamiliärer Ansprüche –, um (teils unzumutbare) Mehr- oder gar Überbelastungen für Familien zu reduzieren bzw. nicht entstehen zu lassen.

Die Familienpolitik hat diesbezüglich in der Legislaturperiode 2004-2009 neue Akzente gesetzt. Der Beitrag fasst im ersten Abschnitt die Zielsetzungen zusammen, die für diese Legislaturperiode formuliert wurden. Im zweiten Teil des Beitrags werden die angegangenen und umgesetzten Maßnahmen dargestellt und auf den Nutzen für die Kinder, Jugendliche sowie deren Familien hin kommentiert. Die Frage der Erziehungsverantwortung<sup>2</sup> stellt dabei eine zentrale Dimension dar. Zukünftige Herausforderungen werden im letzten Teil des Beitrags geschildert.

1 Hornstein (1998), S. 19.

2 Die Frage der Erziehungsverantwortung ist zu unterscheiden von der Frage der Erziehungsberechtigung (autorité parentale).

## 7.2 Familienpolitische Zielsetzungen der Legislaturperiode 2004-2009

Bevor die konkreten Maßnahmen und Veränderungen zusammenfassend dargestellt werden, lohnt sich ein Blick zurück auf die Ziele, die zu Beginn der Legislaturperiode formuliert wurden. Die Regierungserklärung des Premierministers zum Regierungsprogramm der CSV-LSAP-Koalition bettete familienpolitische Maßnahmen dabei in zwei unterschiedliche Kontexte ein: Im Hinblick auf 1. die *Gestaltung eines modernen und wettbewerbsfähigen* Luxemburgs wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als eine zentrale sozialpolitische Herausforderung gesehen, auf die der Staat mit der Schaffung neuer Arbeitszeitmodelle sowie mit dem Ausbau des Angebots an Kinderbetreuungsstrukturen reagieren möchte<sup>3</sup>. Die letztere familienpolitische Zielsetzung, nämlich die Umsetzung eines flächendeckenden Angebots an Ganztagesbetreuung und Vorschulen, nimmt nach Ansicht der Regierung im Hinblick auf 2. die *soziale Kohäsion einer Gesellschaft* eine zentrale Bedeutung ein<sup>4</sup>.

Die Reformierung der unterschiedlichen Familienzulagen (Prestations Familiales) und der Elternzeitregelungen (Congé Parental), die Reorganisation bzw. Ausbau der Dienste für Kinder mit besonderen Bedürfnissen, die Reformierung des Erziehungsrechts sowie die Einführung von Qualitätssicherung sollten weitere Schwerpunkte der Regierungskoalition für diese Legislaturperiode sein<sup>5</sup>.

## 7.3 Darstellung und Kommentierung umgesetzter familienpolitischer Maßnahmen

### 7.3.1 Umstrukturierungen des Familienlastenausgleichs

Familienzulagen (Prestations familiales) bilden ein zentrales Instrument traditioneller Familienpolitik: „Familienpolitische Leistungen, die aus dem Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit und der Lebensstandardsicherung abgeleitet sind, zielen darauf ab, bestimmte Belastungen der Eltern zu kompensieren, die durch die Geburt und Erziehung der Kinder entstehen<sup>6</sup>“. Unter dem Begriff *Familienlastenausgleich* können diese Maßnahmen zusammengefasst werden.

Drei wesentliche Veränderungen wurden in dieser Legislaturperiode diesbezüglich angegangen. Zum ersten erfolgte eine Desindexierung der Familienzulagen (Kindergeld, Elterngeld u.a.). Dies wurde bereits früh in der Legislaturperiode, nämlich am 27. Juni

3 Vgl. Juncker (2004).

4 Vgl. Juncker (2004).

5 Vgl. Ministère de la Famille et de l'Intégration (2004).

6 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006), S. 56.

2006, umgesetzt<sup>7</sup>. Eine zweite grundlegende Veränderung betrifft die Einführung des Kinderbonus durch das Gesetz vom 21.12.2007, welche am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist<sup>8</sup>. Der Familienlastenausgleich erfolgt somit nicht mehr durch eine Einordnung in die dafür vorgesehenen Steuerklassen, sondern durch eine festgelegte finanzielle Vergütung, die 76,88 EUR pro Kind pro Monat beträgt. Die dritte Neuerung betrifft seit dem 1. März 2009 die Einführung der „Chèques-Service Accueil“<sup>9</sup>. Diese Regelung sieht vor, dass die ersten drei Betreuungsstunden pro Woche pro Kind für die Familie kostenlos sind. Für die weiteren beanspruchten Betreuungsstunden ist eine am Familieneinkommen gestaffelte Berechnung vorgesehen<sup>10</sup>. Die „Chèques-Service Accueil“ können für jedes Kind im Alter von 0-12 Jahren mit Wohnsitz in Luxemburg beantragt werden und bei Kindertageseinrichtungen (Maisons Relais, Crèches, Foyers de Jour) sowie Tageseltern eingelöst werden. Ab September 2009 sollen diese „Chèques“ auch auf Anbieter der musikalischen Früherziehung und weitere außerschulische Bildungseinrichtungen ausgeweitet werden. Diese neue Form des Familienlastenausgleichs führt zu einer finanziellen Entlastung von Familien, die Betreuungsstrukturen beanspruchen. Gleichzeitig ist es ein erster Schritt hin zu einer beabsichtigten zukünftig kostenlosen<sup>11</sup> und flächendeckenden Kindertagesbetreuung.

Wie sind diese Maßnahmen und Reformen, vor allem im Hinblick auf den Nutzen für die Kinder und deren Familien, einzuordnen? Die Einführung des Kinderbonus führt nicht zu einer Ausweitung der Instrumente zum Familienlastenausgleich. Sie ersetzt die steuerlichen Vergünstigungen, die durch die Abschaffung der spezifischen Steuerklassen für Familien mit Kindern entstanden sind. Diese Neuregelung kommt besonders einkommensschwächeren Familien zu Gute. Diese kommen nun in den Genuss der gleichen zusätzlichen finanziellen Mittel, die vorher nur Familien mit hohem Einkommen in Form eines reduzierten Steuersatzes beanspruchen konnten. Für einkommensstarke Familien führte diese Regelung, jedenfalls für 2008, nicht zu einer finanziellen Benachteiligung, da der Kinderbonus dem maximalen Betrag der Steuervergünstigung entsprach.

Die Regierung begründet diese Maßnahme auch mit der Bekämpfung von Kinderarmut in Luxemburg. Es sei abermals darauf hingewiesen, dass die Armutsgefährdung von Kindern in Luxemburg in Bezug zum EU-Durchschnitt sowie zur luxemburgischen Gesamtbevölkerung trotz hohem Lebensstandard stark ausgeprägt ist<sup>12</sup>. Vor allem Familien

7 Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements.

8 Loi du 21 décembre 2007, (2.) portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant.

9 Règlement grand-ducal du 13 février 2009 instituant le „chèque-service accueil“.

10 Von der 4. bis zur 24. Betreuungsstunde können maximal drei Euro berechnet werden. Von der 25. bis 60. Betreuungsstunde maximal 7,5 EUR (vgl. [www.chèque-service.lu](http://www.chèque-service.lu)).

11 Vgl. Juncker (2008).

12 Vgl. Urbé (2007, 2008).

mit drei oder mehr Kindern sowie Alleinerziehende mit einem oder mehreren Kindern<sup>13</sup> sind dieser Armutsgefährdung am stärksten ausgesetzt. Auch wenn kinderreiche Familien und Alleinerziehende durch diese Reform nun über mehr Geld verfügen (und dadurch ein Teil dieser Population somit nicht mehr unter die Armutsgrenze fällt), so darf diese Maßnahme nicht nur als Beitrag zur Bekämpfung von Kinderarmut gewertet werden. Durch diese Reform kommt nun zum ersten Mal auch der Personenkreis in den Genuss von Vergünstigungen, über die einkommensstarke Familien mit Kindern schon seit jeher verfügen. In diesem Sinne leistet diese Reform einen wesentlichen Beitrag hin zu mehr sozialer Verteilungsgerechtigkeit. Zur Bekämpfung von Kinderarmut ist es gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise unabdingbar auch in Zukunft gezielt diesen Gruppen entsprechende finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen.

Die *Desindexierung der Familienzulagen* (Kindergeld, Kinderbonus u. a.) ist langfristig gleichbedeutend mit einem Einschnitt beim Ausgleich der Familienlasten, da nun die Beträge nicht mehr automatisch an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst werden. Ausschlaggebend für diese Änderung waren demnach keine familienpolitischen, sondern ausschließlich finanzpolitische Motive<sup>14</sup>. Durch die Abschaffung der automatischen Erhöhung der Familienzulagen an die Lebenshaltungskosten verlieren die Familienzulagen ihre Funktion der Stabilisierung. Durch den Kinderbonus wird kurzfristig der prozentuale Anteil der von Armut bedrohten Kinder sinken. Da die Familienzulagen von nun an nicht mehr an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst werden, erhöht sich dagegen langfristig gesehen eher das Risiko des Abrutschens in die Kinderarmut.

Neben der Abkoppelung der Familienzulagen vom Lebenshaltungskostenindex distanzierte sich die Regierung im Jahre 2008 ebenso von einer pauschalen Erhöhung des Kindergeldes. Dies zu Gunsten der Einführung des „Chèque-Service Accueil“<sup>15</sup>. Die Einführung des „Chèque-Service Accueil“, die Desindexierung der Familienzulagen sowie der Verzicht auf eine pauschale Erhöhung des Kindergeldes sprechen für ein Umdenken der Regierung hinsichtlich der Übernahme der Erziehungsverantwortung. Unverändert ist, dass das Kind (nicht die Eltern) die zentrale Bezugsgröße der finanziellen Unterstützung ist (Das Kind hat Anspruch auf Kindergeld<sup>16</sup>; den Kinderbonus bekommen nur die Kinder, die Kindergeld ausbezahlt bekommen<sup>17</sup>; das Kind hat Anspruch auf die „Chèques-

13 Vgl. Frising u.a. (2008).

14 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass im Jahre 2007 42% aller gezahlten Leistungen ins Ausland transferiert wurden. Im Vergleich dazu waren es 1998 lediglich 20%.

15 Vgl. Juncker (2008).

16 „Chaque enfant élevé au Grand-Duché de Luxembourg qui remplit les conditions d’octroi a donc un droit personnel aux allocations familiales“ (CNPF, 2009).

17 „Le boni est attribué en faveur de chaque enfant pour lequel les allocations familiales sont payées“ (CNFP, 2009).

Service Accueil“<sup>18</sup>). Verändert hat sich jedoch, dass die finanzielle Unterstützung an einen Zweck, hier die Kindertagesbetreuung, gebunden wird. Das heisst, die Kinder bzw. deren Erziehungsberechtigte können nur dann in den Genuss dieser finanziellen Unterstützung kommen, wenn sie Betreuungsleistungen abrufen. Dementsprechend übernimmt der Staat damit in gewisser Weise eine Erziehungsverantwortung. Dies ist vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und dem daraus wachsenden, öffentlichen Betreuungsbedarf zwingend notwendig.

### 7.3.2 „Aide à l'enfance et à la famille“

Eine weitere gesetzliche Neuerung betrifft die Einführung des Gesetzes „relative à l'aide à l'enfance et à la famille“ vom 16. Dezember 2008 das als Pendant bzw. Ergänzung zum Jugendschutzgesetz<sup>19</sup> entwickelt wurde<sup>20</sup>. Mit diesem Gesetz wird nun ein juristischer Rahmen für die Hilfen im Hinblick auf die Zielgruppe Kinder und junge Erwachsene in Not geschaffen<sup>21</sup>. Damit soll erreicht werden, dass die Hilfen für Kinder in Not nicht mehr ausschließlich im Kontext der Gerichtsbarkeit bearbeitet werden müssen. Das Gesetz verfolgt eine präventive Ausrichtung und begreift die beteiligten Personen, demnach Kinder und ihre Eltern, als aktive bzw. partizipierende Subjekte<sup>22</sup>. Dieses Gesetz kommt dann zur Geltung, wenn a) die Bedingung erfüllt ist, dass das Kind sich in Not befindet und b) das Kind, die Eltern oder der Erziehungsberechtigte einen Antrag bei dem noch zu gründenden „Office Nationale de l'Enfance“ (ONE) einreicht<sup>23</sup>. Die Hilfeleistung kommt nur mit der schriftlichen Einwilligung einer der vorher genannten Personen zustande.

18 „Le chèque service donne droit à chaque enfant“ (Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2009).

19 Vgl. Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

20 „Ce cadre juridique complètera, du moins en ce qui concerne le volet de l'aide à l'enfance, celui mis en place par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse,...“ (Chambre des députés (2008), S. 3).

21 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass im Gesetzestext immer von „enfants en détresse“ gesprochen wird (vgl. Art 1er : ... à tout enfant ... et à tout jeune adulte en détresse ; Art. 3 : par personnes “en détresse, ... ; Art. 4 : des situations d'enfants en détresse ...). Demnach erfolgt eine explizite Fokussierung auf das Subjekt. Bei der Beschreibung des Gegenstandes und der Schwerpunkte des Gesetzes (vgl. Rapport de la Commission de la famille, de l'égalité des chances et de la jeunesse vom 13.11.2008 zum projet de loi 5754) war noch stärker eine systemische Ausrichtung zu erkennen : „Le projet de loi sous rubrique entend doter l'aide sociale à l'enfance et à la famille d'un cadre juridique nécessaire à une prise en charge précoce et diversifiée des situations de détresse dont peuvent être concernés tant les enfants que leurs familles“. Diese Begrifflichkeiten sucht man im Gesetzestext vergeblich.

22 Vgl. Chambre des députés (2008), S. 3.

23 Vgl. Art. 4 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

Durch dieses neue Gesetz nimmt der Staat für Kinder und Jugendliche in Not nun zusätzlich die Funktion der *Hilfe* wahr. Der Schutz von Minderjährigen (vor anderen und vor sich selbst) obliegt dem Staat bereits durch das Jugendschutzgesetz von 1992<sup>24</sup>. Beide Gesetze sind demnach auf unterschiedliche Funktionen ausgerichtet. Für die Bedürfnisse und Belange der Gruppe von Kindern in Not können somit zwei unterschiedliche gesetzliche Regelungen angewendet werden<sup>25</sup>.

Eine strukturelle Differenz zwischen den beiden Gesetzen liegt in der Stellung des Erziehungsberechtigten begründet. Das Jugendschutzgesetz kann eine Maßnahme (*Assistance éducative, placement jour et nuit, ...*) auch gegen den Willen des Erziehungsberechtigten anordnen und ggf. den Eltern die Erziehungsberechtigung wegnehmen. Bei der Gesetzgebung „*Aide à l'enfance et à la famille*“ hängt das Zustandekommen einer Maßnahme von der Einwilligung des Kindes bzw. des Erziehungsberechtigten ab. Für die Gruppe der Kinder in Not (und deren Familien) ändert sich die Situation grundlegend, da der Staat bislang durch das Jugendschutzgesetz eine Wächterfunktion übernahm und die gesamte Erziehungsverantwortung zugesprochen bekam. Dies erfährt nun eine Ausweitung: Bei dem neuen Gesetz, das sich an die gleiche Gruppe der Kinder in Not richtet, wird nun zusätzlich eine *geteilte Erziehungsverantwortung* eingeführt. Der Staat stellt Hilfsangebote und Maßnahmen bereit, nimmt sich somit bestehender Problematiken an und trägt insofern Sorge für Kinder in Not. Der Staat kommt somit durch die Bereitstellung entsprechender Hilfstrukturen seiner Erziehungsverantwortung nach, ohne jedoch die Erziehungsverantwortung der Eltern anzutasten, bzw. diese davon zu entbinden.

Mit dieser neuen Gesetzgebung verändern sich zudem die Finanzierungsmodalitäten grundlegend. Bildeten die Einrichtungen bislang die Grundlage für die Finanzierung entsprechend dem Kostendeckungsprinzip, so führt dieses Gesetz nun eine Abwandlung der Leistungsfinanzierung ein. Die Finanzierung erfolgt nun über eine Staffelung unterschiedlicher Pauschalbeträge (insgesamt 15), die je nach Dauer (Stunden-, Tages- oder Monatsbasis) und Einrichtungsart gestaffelt sind. Die Träger beziehen somit dann Geld, wenn ein Klient ein Angebot in einer Einrichtung in Anspruch nimmt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass im Falle einer stationären Unterbringung (*placement jour et nuit*) die Familienzulagen der Eltern an die Träger überwiesen werden<sup>26</sup>.

Wie bereits erwähnt handelt es sich hierbei um eine abgeschwächte Form einer Leistungsfinanzierung. Man kann nur in dem Sinne von einer Leistungsfinanzierung

24 Vgl. Loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

25 Abzuwarten bleibt, inwieweit eine transparente Teilung der Zuständigkeitsbereiche gelingt. Zentral dabei ist die Fragestellung, wann es sich bei einem Kind in Not um einen „Fall“ für den Jugendschutz oder ein „Fall“ für die „*Aide à l'enfance et à la famille*“ handelt.

26 Vgl. Art. 18 de la loi relative à l'aide à l'enfance et à la famille.

sprechen, als der Träger nur dann finanziert wird, wenn ein Klient die Struktur wirklich beansprucht. Eine richtige Leistungsfinanzierung ist es nicht, da nicht die konkrete Leistung die Grundlage für das Entgelt darstellt, sondern lediglich der Aufenthalt in einer Struktur finanziert wird. Aus welchen konkreten Leistungen dieser Aufenthalt sich zusammensetzt, wird nicht definiert. Im Gegensatz dazu ist bei der Pflegeversicherung der pflegerische Akt Basiseinheit für die Finanzierung. Es wurde zudem eine Chance vertan, die Finanzierung von Leistungen an die Qualität einer Leistung zu koppeln, bzw. die Verteilung der finanziellen Ressourcen an die Qualität von Leistungen zu binden, um über diesen Weg pädagogische Innovation und hochwertige qualitative Arbeit zu fördern. Auch für die Klienten entsteht weiterhin keine Transparenz hinsichtlich der zu erwartenden Leistungen. Dies ist insofern bei der freiwilligen Entscheidungsfindung über die angebotenen Hilfen problematisch, die laut Gesetz in einem ‚partizipativen‘ Prozess erfolgen soll und deren Zustandekommen letztendlich von der Einwilligung des Klienten abhängt.

### **7.3.3 Assistance parentale**

In dieser Legislaturperiode wurde durch das Gesetz vom 30. November 2007 „portant réglementation de l’activité d’assistance parentale“ der Bereich der Tageseltern gesetzlich geregelt.

Zentral in dieser Gesetzgebung ist, dass Tageseltern nun einer offiziellen Akkreditierung (agrément d’assistance parentale) bedürfen damit Kinder betreut werden können. Tageseltern müssen demnach über minimale professionelle Kenntnisse verfügen, die sie mittels bestimmter Ausbildungszertifikate nachweisen müssen. Zudem werden sie dazu verpflichtet, jährlich mindestens 20 Stunden an Weiterbildungsmaßnahmen oder Supervisionsstunden teilzunehmen.

## **7.4 Fazit und Ausblick**

Die familienpolitischen Ziele in der Regierungserklärung haben eine zentrale Bedeutung für die soziale Kohäsion und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes.

Die Einführung der „Chèques-Services Accueil“ sowie des Kinderbonus richten sich primär an die Kinder selbst. Zentral dabei ist die Feststellung, dass hier nun neue Wege seitens der Regierung bestritten werden: Der Familienlastenausgleich erfolgt nicht mehr allein durch monetäre Transferleistungen, sondern wurde nun erstmalig durch zweckgebundene Zuschüsse für Dienstleistungen erweitert.

Inwieweit dies der Anfang eines Paradigmenwechsels in der Familienpolitik bezüglich der Erziehungsverantwortung ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht definitiv gesagt werden. Ein Hinweis hierfür liefert jedoch der Sachverhalt, dass die Einfrierung der Geldleistungen auf bestehendem Niveau zu Gunsten der Finanzierung zweckgebundener Leistungen



durchgesetzt wurde<sup>27</sup>. Damit werden öffentliche Gelder verwendet, um die „öffentliche“ Erziehungsverantwortung zu finanzieren. Wenn in diesem Kontext von einer Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung durch die Öffentlichkeit gesprochen wird, darf nicht darunter verstanden werden, dass der Staat die Rechte und Pflichten der Erziehungsberechtigten beschneiden oder in Frage stellen möchte. Die Übernahme von Erziehungsverantwortung bedeutet in diesem Kontext, dass in Anbetracht des gesellschaftlichen Wandels (Stichwort Pluralisierung der Familienformen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, innerfamiliäre Veränderung des Verständnisses von Familie) ein Bedarf an Betreuung und somit auch an Erziehung entstanden ist, der nicht mehr allein durch die Familie gemeistert werden kann und zunehmend durch die öffentliche Hand übernommen werden muss.

Wie ernst der Staat es mit „seiner“ Erziehungsverantwortung nimmt, wird wesentlich davon abhängen, wie viel er letztendlich in die pädagogische Qualität in Einrichtungen der Kinderbetreuung – unabhängig, ob es sich hierbei um Maisons Relais, Foyers de Jour, Crèches, Tageseltern oder auch Einrichtungen der Heimerziehung handelt – investieren möchte.

Neben der Übernahme von Kosten der Kinderbetreuung gilt es jedoch dafür zu sorgen, dass Familien über genügend Einkommen verfügen damit ihre Kinder und Jugendliche im vollen Umfang und in allen Bereichen der Gesellschaft (von Bildung bis Kultur) teilhaben können und nicht aufgrund von Armut Benachteiligungen erfahren müssen. Wird die Kindertagesbetreuung in Zukunft wirklich zu einem kostenlosen Angebot ausgebaut, so darf dies nicht zu Lasten der Transferzahlungen an die von Armut betroffenen Kinder und deren Familien gehen. Es bedarf auch weiterhin an ausreichenden und zusätzlichen finanziellen Zuschüssen<sup>28</sup>.

## Literaturverzeichnis

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIEN, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. 7. Familienbericht. Bundesdruckdache 16/1360.

CARITAS (2008): Gesellschaftliche Herausforderungen 2009-2014. Luxemburg.

HORNSTEIN, WALTER (1998): Das Projekt „Integrative Familienhilfe“ im Kontext der Jugendhilfe. In: SCHENK, MANFRED & BRANDHORST, KATRIN (Hrsg.), Jugendhilfe in Bewegung. Trier, S. 17-27.

27 In der letzten Legislaturperiode fand noch durch die Einführung der „Mammerent“ im Jahre 2002 eine Stärkung der Elternschaft statt. Die Erziehungsleistungen von Eltern führen seitdem zu einem Anspruch auf eine gesonderten Rentenbetrag.

28 Vgl. Caritas (2008).

CNPF (2009): Le boni pour enfant. URL: <http://www.cnpf.lu> (10.02.2009).

CNPF (2009): Les allocations familiales – sommaire. URL: <http://www.cnpf.lu/> (10.03.2009).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2008): Projet de loi relatif à l'aide à l'enfance et à la famille. Rapport de la commission de la famille, de l'égalité des chances et de la jeunesse. No 5754/12.

FRISING, ARMANDE & HAAG, ANTOINE & HURY, JÉRÔME & LAMBORAY, CLAUDE & LANGERS, JEAN & REICHMANN, LILIANE & RIES, JEAN & SCHOCKMEL, MARCO & THILL, GERMAINE (2008): Rapport Travail et Cohésion sociale; Cahier économique N° 107; Luxembourg.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2004): Déclaration du Premier ministre Jean-Claude Juncker portant sur le programme gouvernemental. URL: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/declaration2004/index.html> (10.03.2009).

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2008): Discours sur l'état de la Nation. URL: <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-mation/index.html> (10.03.2009).

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2009): Nos enfants: Notre présent – notre avenir. Présentation du „Chèque-Service Accueil“. Luxembourg.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE ET DE L'INTÉGRATION (2004): Politique familiale. URL : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/famille/index.html> (10.03.2009).

URBÉ, ROBERT (2007): Zur sozialen Lage Luxemburgs 2006-2007. In: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg.): Sozialalmanach 2007. Confédération Caritas Luxembourg, S. 13-98.

URBÉ, ROBERT (2008): Kinderarmut, auch in Luxemburg. In: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg.): Sozialalmanach 2008. Confédération Caritas Luxembourg, S. 83-92.



# 8. L'accès au logement décent et abordable

## La politique luxembourgeoise du logement au cours de la dernière période législative

MARCO HOFFMANN

*« Pour tout Etat, le droit au logement est l'un des vecteurs de la cohésion sociale et de la lutte contre les exclusions et offrir à tous les conditions de se loger décentement devrait être un objectif primaire de la politique d'inclusion sociale d'un pays. »<sup>1</sup>*

### 8.1 La problématique

L'accès au logement d'une population défavorisée et/ou à revenus modestes s'avère être un processus complexe qui implique notamment la réglementation du marché, l'offre de logements, la protection sociale et l'accompagnement social par les services sociaux, ainsi que la participation active des personnes vulnérables<sup>2</sup>.

Jetons un coup d'œil sur les différents facteurs mentionnés. En matière d'offre, le Luxembourg connaît une pénurie de logement tout court, mais surtout un manque de logements à prix abordables. Les pronostics sur l'évolution future de cette situation sont plutôt pessimistes. En effet, la croissance de notre population (483.799 en 2008<sup>3</sup> / 730.000 en 2060<sup>4</sup>) et la tendance vers la diminution de la taille des ménages conduisent à un besoin annuel moyen de près de 4.800 logements<sup>5</sup>. Le nombre de logements achevés – moins de 2.400 unités par an entre 1990 et 2004<sup>6</sup> – est loin d'atteindre cette moyenne annuelle.

Ainsi, le marché de l'immobilier (construction, gestion, location) fleurit toujours au Luxembourg. La pénurie de terrains de construction, qui est en partie la conséquence d'une spéculation immobilière de long terme, constitue la seule entrave majeure dans l'accès à la propriété. Pour cette raison notamment, le prix des terrains a explosé au cours de la dernière décennie au point d'hypothéquer sérieusement le rêve du « home, sweet home »

1 STATEC (2007), p. 61.

2 Edgar (2002).

3 STATEC au 01 janvier 2008.

4 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008).

5 Langers (2007).

6 Caritas - R&D (2008).

d'une tranche considérable de la couche moyenne de la population. Cela explique aussi le phénomène de la construction ou de l'achat de maisons de l'autre côté de la frontière par un nombre non négligeable de Luxembourgeois. Mais avec 71% des ménages (74% des personnes)<sup>7</sup>, le Luxembourg reste un pays de propriétaires. Il est donc compréhensible que la plus grande partie des aides étatiques en matière de logement vise toujours l'accès à la propriété tout en négligeant malheureusement les problèmes d'accès au logement locatif.

Si l'on se penche sur cette dernière problématique, l'analyse rapide révèle qu'il y a urgence depuis des années pour les personnes à revenu modeste. 30% des locataires (environ 53.000 personnes) se situent en-dessous du seuil de risque de pauvreté. En effet, depuis 2003, on dénote une augmentation du taux de risque de pauvreté des locataires (de 19,8% en 2003 à 30,3% en 2006) qui se situe au-dessus de la moyenne européenne (23%). Seulement 7% des ménages (6% des personnes) bénéficient d'un loyer modéré ou d'un logement à titre gratuit, tandis que 21% des ménages (20% des personnes) locataires s'acquittent d'un loyer entier<sup>8</sup>. En ce qui concerne la perception des coûts de logement par les ménages, 51,6% des ménages exposés au risque de pauvreté perçoivent ces coûts comme un lourd fardeau.<sup>9</sup> Il est donc clair que ce sont les locataires dont la situation appelle à un soutien renforcé.

Un autre chiffre importe dans ce contexte : 22,31% des enfants entre 0 et 17 ans (contre 17,85% de la population totale) peuvent être considérés comme souffrant de privation en matière de conditions de logements<sup>10</sup> et nous lisons dans le rapport de stratégie national 2008-2010 du Luxembourg « que le logement inadéquat et les privations qui l'accompagnent sont généralement reconnus comme facteurs compromettant sérieusement le bien-être des enfants ».

La privation en matière de conditions de logements peut prendre différentes formes. Le recours à la typologie Ethos (European typology on homelessness and housing exclusion)<sup>11</sup> permet de catégoriser ces situations. Cette typologie comprend 13 catégories opérationnelles regroupées en 4 catégories conceptuelles : le logement inadéquat, le logement précaire, le sans logements et le sans abri. A côté de la question où loger, les personnes souffrant de l'exclusion par le logement doivent souvent faire appel en parallèle à des services de protection sociale et d'accompagnement social. Il est difficile de gagner une vue générale des besoins en la matière, vu les statistiques disparates et ponctuelles. Pour cerner le problème, quelques exemples sont présentés ci-après.

7 STATEC (2008), p. 57.

8 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, p. 9.

9 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, p. 9.

10 Social Protection Committee (2008), p. 53.

11 [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).

A la mi-2008, le nombre de candidats-locataires auprès des deux plus grands promoteurs publics s'élevait à 1.500<sup>12</sup>, dont 40% étaient étrangers<sup>13</sup> (ce qui reproduit à peu près le ratio des étrangers dans la population globale). S'y ajoutent les demandeurs d'un logement locatif auprès des grandes communes. La Ville de Luxembourg dispose de 500 logements sociaux et la Ville d'Esch-Alzette 400 avec une liste d'attente équivalente. L'exemple des marchands de sommeil que la commune de Differdange a eu le courage de tirer au clair, parle pour une situation similaire dans beaucoup d'autres communes. A Differdange, 440 personnes vivent dans des établissements douteux louant tantôt un petit studio, tantôt une chambre ou simplement un matelas. Des associations comme Wunnengshëllef, Ennerdach, Stëmm vun der Strooss, Caritas Accueil et Solidarité présentent de longues listes d'attente.

L'étude du CEPS-INSTEAD de février 2007 dénombre 715 personnes ne vivant pas dans un ménage dont 23% appartiennent à la catégorie des sans-abri, 59% à la catégorie des « sans-logements » (Foyers, Centre d'accueil, Logements encadrés, ...) et 18% à la catégorie « autre situation » (camping, amis, en voie d'expulsion, ...) <sup>14</sup>. De plus, on retrouve des personnes relevant de la typologie Ethos également dans d'autres services. Citons à titre d'exemple le service d'accompagnement social qui signale que 15% de ménages traités (quelques 265 personnes) sont « mal ou très mal logés » <sup>15</sup>.

Cette esquisse du problème de l'exclusion par le logement est imprécise, mais il est certain que des milliers de personnes et de familles sont concernés par le problème et nous constatons donc que les conséquences de l'engorgement du marché locatif d'une part, et celle des structures d'accueil du secteur social (700 places en 2007) <sup>16</sup> d'autre part, produisent des détresses et des situations d'exploitation multiples.

Quelles solutions envisager ou renforcer? Il est clair que le « libre marché » – qui n'en est pas un dans ce cas-ci – ne contribue pas suffisamment à l'intérêt commun d'offrir un logement décent à tous les citoyens. L'intervention de l'Etat est alors plus que légitime. Nous allons retracer dans la présente contribution les tentatives politiques pour améliorer l'accès au logement et nous parlerons de l'action des ONG sociales en la matière.

12 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008), p. 31.

13 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008), p. 40.

14 Chambre de Travail (2007), p. 41-44.

15 Ligue médico-sociale (2006), p. 35.

16 Vandivinit (2008).

## 8.2 Le chemin parcouru

Citons d'abord les législations sur la garantie locative de 2004 et la loi sur le bail à loyer pour souligner que « la première n'a connu que très peu de succès » et la deuxième « n'a en rien amélioré l'accès au logement respectivement ralenti l'évolution du coût des loyers »<sup>17</sup>.

Le discours politique des dernières années s'est fortement articulé autour du « pacte logement », un pacte qui vise un effort conjoint – étatique et communal – pour augmenter l'offre et réduire le coût foncier ainsi que celui de l'habitat. La loi du 22 octobre 2008 crée de nouveaux instruments et améliore les instruments existants. Il porte sur cinq axes principaux:

- le « pacte logement »,
- le droit de préemption,
- le droit d'emphytéose,
- les mesures administratives et fiscales,
- les dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires.

En effet, le parcours d'élaboration de cette loi a été épineux. L'explication détaillée des intérêts en jeu et des combats menés dépasse le cadre de cette contribution, mais si on se rappelle la missive de la division de la concurrence de la Commission européenne arrivée juste avant le deuxième vote du projet de loi sur le pacte logement, on imagine l'ampleur des intérêts commerciaux en jeu. Dans cette lettre, les gardiens européens de la libre concurrence invitent le gouvernement à fournir des explications, après avoir été saisis d'une plainte anonyme pointant du doigt que « certains opérateurs publics seraient bénéficiaires de mesures étatiques ayant comme objectif la création de logements à coût modéré. En outre, une partie des logements créés par effet de ces mesures pourrait faire l'objet de locations sur le marché normal »<sup>18</sup>.

Le maintien de l'opposition formelle du Conseil d'État concernant l'exemption fiscale sur les plus-values lors d'une vente au bénéfice du Fonds du logement est un autre exemple de l'idée farfelue d'un marché entièrement libre, qui se désintéresse des besoins de la population (nous sommes en train de vivre où cette idée nous mène).

La loi du 22 octobre 2008 dépasse donc la seule dimension d'un pacte entre l'Etat et les communes et propose des instruments dont la portée reste encore incertaine par rapport à l'augmentation de l'offre. Des mesures comme la taxation de logements vacants p.ex. dépendent de la politique communale et leur mise en place est facultative. L'obligation de construire 10% de logements sociaux pour les lotissements dépassant un hectare peut être

17 Kneip (2008).

18 [http://www.land.lu/html/dossiers/dossier\\_logement/plainte\\_cee\\_101008.html](http://www.land.lu/html/dossiers/dossier_logement/plainte_cee_101008.html).

contournée en fragmentant le projet. Puis le pacte prévoit un accroissement de la population de 15% sur 10 ans, ce qui ne force pas les communes de rattraper les retards et d'améliorer les conditions de ceux qui résident actuellement dans des conditions inhumaines.

On peut garder un certain espoir de l'effet de la loi sur la décongestion du marché de l'immobilier, mais son influence sur le développement du logement social restera faible. L'introduction du bail emphytéotique introduit cependant une opportunité intéressante. L'église catholique prend appui sur cette disposition pour lancer un appel. « Au Luxembourg, le logement est une source de soucis non seulement pour les sans-abri ou les personnes à revenu modeste. Les problèmes sont connus depuis longtemps déjà, et le pacte logement présente de nouvelles pistes pour y remédier. Au cours de l'élaboration de la Lettre sociale, l'Eglise et ses organisations ont été approchées aussi en leur qualité de propriétaires de terrains et de maisons et appelées à participer à la recherche de solutions. Le diocèse veillera à assumer ses responsabilités avec tous les moyens dont il dispose.

Par ailleurs, certaines fabriques d'église, communautés religieuses et autres organisations sont elles aussi propriétaires de terrains qui pourraient être mis à disposition pour la construction de logements. L'Eglise appelle instamment tous les propriétaires de terrains à bâtir ou de logements non occupés à assumer leur responsabilité »<sup>19</sup>.

Ainsi, en recourant au dispositif du bail emphytéotique, les fabriques d'église sont maintenant en mesure de respecter leur objectif primaire et de contribuer en même temps à la construction de logements sociaux. Le vademecum « Mithelfen, dass Wohnen erschwinglich wird - Handreichung für Kirchenfabriken » vient d'être publié pour soutenir les fabriques d'église dans cette démarche.

### 8.3 Particularités de l'accès au logement locatif des personnes pauvres et/ou « incapables »

L'accès au logement est avant tout une affaire de prix. Pour les couches aisées la question ne se pose donc pas. A l'heure actuelle, la couche moyenne de la population est desservie tant bien que mal par le marché de l'immobilier. Les personnes à revenus modestes (et moins modestes) sont tributaires du logement à coût modéré ou logement social, voire de logements de basse qualité, insalubres, ...

Si les ménages à revenus modestes sont incapables de vivre de façon autonome pour des raisons d'ordre médico-psycho-social, la question de l'accompagnement social se greffe sur la question du logement social. Dans le discours officiel, la thématique du logement social est souvent dissociée de la question de l'accompagnement social. Ni le Fonds du

19 [www.cathol.lu](http://www.cathol.lu).



Logement ni les communes ou autres promoteurs du logement social ne recourent, sauf exceptions (et alors davantage dans le logement pour personnes âgées ou handicapées), à des concepts intégrés.

Le seul modèle qui combine logement social et accompagnement social est celui du Fonds de Logement qui préconise, faute de mieux, une solution d'outsourcing. La location de logements à des ONG sociales (une centaine actuellement) lui garantit à la fois le paiement du loyer et la prise en charge des locataires. Ce modèle rencontre également les besoins pressants des ONG sociales, mais il s'agit d'un modèle paternaliste qui associe les rôles de propriétaire et d'assistant social. Ce modèle n'est pas toujours dans l'intérêt du client. En effet, étant dans le besoin, toute personne devrait pouvoir se confier et collaborer librement avec les professionnels du social sans devoir craindre des répercussions sur sa situation de logement.

En prenant appui sur le concept de l'inclusion active tel que promu par la Commission Européenne, cinq facteurs centraux se profilent dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

- un travail adapté et rémunérateur (Make work pay) en combinaison le cas échéant avec
- un revenu minimum garanti (filet de sauvetage ou complément)
- un logement adéquat et
- l'accès à des services de qualité, sans oublier
- un haut niveau de protection et de sécurité sociale.

Malgré les pratiques contraires, il apparaît donc aujourd'hui qu'une vision étroite de la problématique du logement social ne répond plus aux exigences d'une politique sociale moderne s'appuyant sur les droits de l'homme. Chacun a besoin dans sa vie d'une stabilité sociale de base où tous les facteurs cités ont leur importance. Sans logement ou adresse, pas de travail et sans revenu impossible de payer un loyer. Souvent les gens exclus doivent commencer à zéro. L'accès à des services (sociaux) leur permet de recouvrir un revenu ou de construire une sécurité de vie en centre d'accueil. Des mesures pour l'emploi deviennent possibles. L'endettement ou le surendettement sont maîtrisés. L'état de santé s'améliore. La vie relationnelle gagne en qualité et le niveau de performance s'accroît. Mais pour les personnes vulnérables il y a aussi des va-et-vient entre des phases d'autonomie et de dépendance.

En d'autres termes, la particularité du logement social pour les personnes à capacités réduites réside dans leur besoin accru en services de qualité. L'accessibilité de ces services dépend pour une grande partie de la qualité de l'accompagnement social qui s'acquitte alors de sa mission de conseil, d'aide, de médiation, d'orientation et de coordination.

Aujourd'hui un modèle intégré en *milieu ouvert* qui associe logement et accompagnement social au bénéfice des personnes exclues n'est souvent réalisé que partiellement. Les centres

d'accueil et foyers pour adultes assistent alors leurs anciens pensionnaires après leur départ. L'objectif est un accompagnement à intensité décroissante vers l'autonomie. D'autres centres d'accueil collaborent avec des services sociaux en milieu ouvert pour réussir cette transition. Parmi les quelques rares initiatives qui associent, de manière structurelle, systématique et en milieu ouvert, le logement social avec l'accompagnement social, la Wunnengshëllef est la plus importante avec quelques 130 logements en gestion. Cette association, composée d'un réseau d'une vingtaine de services sociaux, gère des logements bon marché. Tout en assurant l'accompagnement social de leur côté, les professionnels de ces services peuvent recourir par le biais de la Wunnengshëllef à un logement décent et adapté à la situation financière de leurs clients afin de stabiliser leur situation sociale.

C'est sur base de l'idée de généraliser et de multiplier cette offre que le projet d'une agence immobilière est né. Le dispositif a fait ses preuves en Belgique depuis les années 1980. Après six ans de promotion soutenue du projet, l'Agence Immobilière Sociale (AIS) deviendra réalité cette année au Luxembourg.

## 8.4 L'agence immobilière sociale

En 2003, l'idée de l'AIS a été reprise dans le Plan d'Action National pour l'Inclusion Sociale (PANincl). La mesure 17 du PANincl. 2003-2005 est libellée dans ce sens :

*« Participation de l'Etat à une mesure initiée par une ONG d'un projet dit 'd'agence immobilière sociale' s'adressant à la population-cible ainsi qu'à des propriétaires prêts à louer des logements à celle-ci. La participation de l'Etat à cette mesure est subordonnée*

- 1. à la présentation par la ou les ONG concernées d'un projet détaillé et*
- 2. à la mise à disposition d'un budget voté par le Ministère du Logement. »*

Lors du débat sur la pauvreté à la Chambre des Députés, le 2 février 2007, le Ministre F. Boden souligne quelques caractéristiques principales d'une agence immobilière dite sociale. C'est une mesure ciblée pour améliorer l'accès au logement de personnes ayant des problèmes sociaux avec l'objectif de l'inclusion sociale.

Il est intéressant de noter ici que l'AIS est conçue comme un service à l'adresse de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale et non pas comme une réponse à un problème structurel de gestion de logements sociaux. Le terme AIS se rattache donc à la définition suivante :

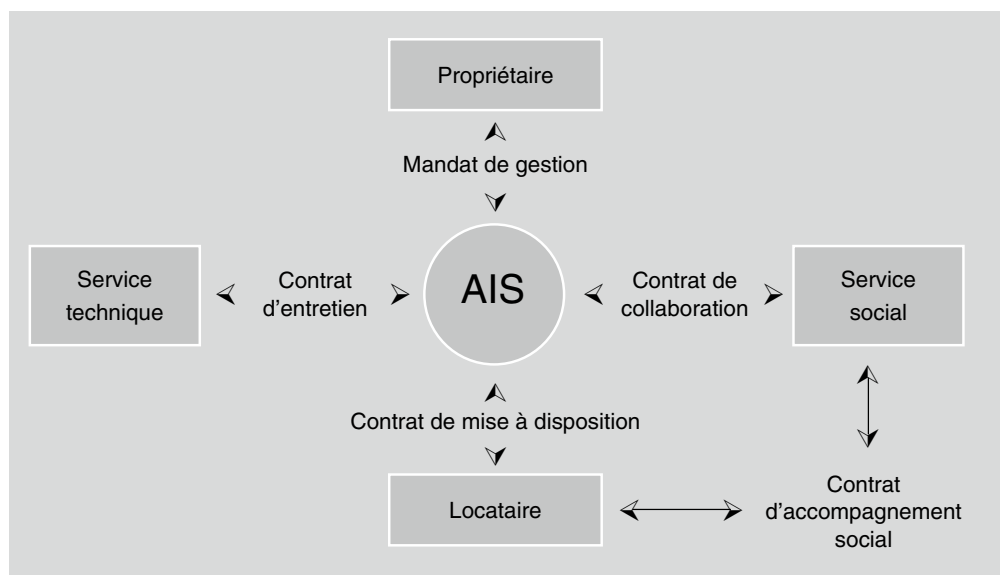
*L'Agence immobilière sociale est un intermédiaire, prestataire de services, entre un propriétaire bailleur et un locataire en état de précarité voire d'exclusion sociale ou à revenus modestes. Elle est le promoteur à l'accès au logement salubre pour des ménages en état de précarité ou de pauvreté, en recherchant la meilleure adéquation possible entre l'offre en logements potentiellement disponibles et les besoins sociaux recensés au plan local.*

Ainsi, un premier critère d'admission est d'ordre financier. Il s'agit des ménages, dont le revenu se base surtout sur le Revenu Minimum Garanti ou le Salaire Social Minimum, voire des revenus de remplacement, et qui ne sont pas capables de garder leurs dépenses de loyer dans une proportion économiquement saine par rapport à leur revenu (un tiers du revenu, norme établie par l'Etat dans le cadre de la garantie locative).

Mais d'autres critères ou problèmes en matière d'accès au logement jouent aussi (famille nombreuse, dettes, comportement en tant que locataire, stigmatisations diverses, ...)

Les missions de l'AIS comportent notamment les volets suivants :

- gestion locative : intermédiaire entre le propriétaire et le locataire en matière d'élaboration du contrat, surveillance du paiement des mensualités du loyer, surveillance de l'état du logement, ...
- assistance technique en vue de la mise en état régulière des logements,
- en cas de besoin, médiation entre le propriétaire et le locataire,
- assistance judiciaire du propriétaire,
- en cas de besoin, collaboration avec les organisations sociales dans l'intérêt du locataire,
- prospection immobilière avec promotion des services de l'AIS remettre sur le marché les logements actuellement délaissés par leurs propriétaires.



L'AIS aura des liens contractuels avec les différents acteurs qui définiront les droits et devoirs des deux parties :

- a) Un *mandat de gestion* attribué de la part des propriétaires à l'AIS qui englobe notamment:

- de la part de l’AIS :
    - une garantie de paiement du loyer, avec mise en place éventuelle d’un dispositif de solvabilisation du locataire,
    - la réalisation d’un état des lieux et la gestion de la garantie locative,
    - la gestion générale du logement (visites régulières du logement,...),
    - une interface pour les autres intervenants en nom et place du propriétaire : syndicat de copropriété, services sociaux, assistance technique,
    - une garantie pour les dégâts locatifs,
    - une assistance pour les démarches en justice.
  - de la part du propriétaire :
    - une mise à disposition exclusive pour la location du ou des logements,
    - une convention de mise à disposition du logement pour un loyer socialement correct avec transfert d’un pourcentage à définir du loyer total à l’AIS,
    - une convention sur les prestations à fournir par l’AIS pour le propriétaire.
- b) Un *contrat* entre l’AIS et le locataire qui comporte notamment :
- de la part de l’AIS :
    - l’engagement de lui trouver un logement adéquat, avec un loyer adapté,
    - l’élaboration du projet de location (financement, démarches administratives, notamment en vue de l’obtention de la subvention au loyer,...),
    - l’attribution d’une aide financière au loyer à des personnes ou familles nécessiteuses dont le loyer dépasserait un tiers du revenu.
  - de la part du locataire :
    - l’acceptation des conditions de louage de l’AIS,
    - l’acceptation d’un contrat d’accompagnement social, si besoin en est, souscrit avec un service social.
- c) Un *contrat* entre l’AIS et les services d’accompagnement social qui comporte notamment :
- l’engagement du service d’accompagnement social de réaliser une prise en charge adaptée aux problèmes du locataire,
  - l’engagement du service d’accompagnement social de procéder à une analyse de la situation (visite à domicile) sur demande de l’AIS,
  - l’engagement du service d’accompagnement social d’intervenir en cas de non paiement du loyer.
- L’AIS vise à gérer au terme des 5 prochaines années un parc de 500 logements à condition de recevoir les fonds nécessaires pour étendre en parallèle son staff.

## 8.5 Perspectives

L'agence immobilière sociale est une mesure ciblée pour combattre l'exclusion par le logement. En ce sens, c'est une initiative prometteuse, mais face à l'énorme besoin son impact restera limité et des efforts supplémentaires sont incontournables. Voici quelques pistes :

- Créer une allocation au loyer pour tous les ménages et réaliser conjointement un contrôle renforcé de la légalité des loyers perçus par les commissions communales pour assurer l'effet désiré de cette mesure;
- Construire massivement des logements sociaux avec des dispositifs institutionnalisés de gestion de ces logements notamment au niveau communal;
- Combattre la pénurie de logements en proposant des solutions concernant la sous-occupation de grandes maisons habitées par des personnes âgées. Des concepts innovateurs de co-logement peuvent contribuer ici à la mixité intergénérationnelle et rencontrer des besoins de part et d'autre (sécurité pour la personne âgée versus loyer attractif pour le locataire);
- Promouvoir, dans le même ordre d'idée, des solutions d'utilisation flexible des bâtiments d'habitation en fonction du cycle de vie et avec des possibilités d'adaptation à la taille du ménage au cours du temps (cf. concept canadien Bâti-FlexMC)<sup>20</sup>;
- Renforcer les services sociaux, travaillant dans le long terme, qui peuvent contribuer à la stabilisation des situations sociales problématiques dans le domaine du logement (Mise en place de logiques croisées de politiques de logement et de politiques d'action sociale);
- Réformer la loi sur la tutelle aux prestations sociales afin de prévenir des déguerpissements. Les services sociaux, légitimés dans des situations définies à intervenir dans les budgets familiaux, peuvent ainsi redresser les situations financières précaires et garantir le paiement des loyers;
- Créer des attraits financiers et fiscaux pour les propriétaires privés qui s'engagent dans le logement social ou qui collaborent avec l'agence immobilière sociale;
- Prévenir les répercussions de la hausse des prix de l'énergie, et donc des frais annexes au logement, sur les ménages à faible revenu par un recours systématique à des constructions basse énergie et par des aides à la rénovation.

De façon générale, l'Etat et le prochain gouvernement doivent se donner les moyens de leur propre politique en matière de logement et d'accompagnement social et poursuivre les efforts d'adaptation du cadre législatif et de création de mesures innovatrices.

20 <http://cmhc.ca/fr/co/aclo/bafl/index.cfm>.

## Bibliographie

CHAMBRE DE TRAVAIL (2007) : La pauvreté au Luxembourg. AK-Info 2007/3.

CARITAS - RECHERCHE & DÉVELOPPEMENT (2008): L'accès au logement au Luxembourg – Aperçu global de la situation. N°1/2008.

EDGAR, BILL & DOHERTY, JOE & MEERT, HENK (2002): Accès au Logement. Policy Press, Bristol.

GOUVERNEMENT DU GRAND- DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale 2008-2010. Septembre 2008.

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

LIGUE MÉDICO-SOCIALE (2006) : Rapport d'activité 2005.

LANGERS, JEAN (2007) : Projection des besoins en logement 2005-2020. STATEC, Economie et statistiques n°19. Février 2007.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2008): Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, January 2008.

STATEC (2007) : Rapport Travail et Cohésion sociale 2007. Cahier économique N° 106.

STATEC (2008) : Rapport Travail et Cohésion sociale 2008. Cahier économique N° 107.

VANDIVINIT, CLAUDE (2008) : Favoriser l'Inclusion par le Logement. Exposé à l'occasion du colloque lors de la Semaine Nationale du Logement 2008.



# 9. Protection Internationale – Migration – Intégration : de fortes mutations

YVES SCHMIDT

## 9.1 Préambule

Le présent article propose de se concentrer sur les dispositifs spécifiques d'immigration et d'asile (protection internationale) mis en place depuis 2004 et ce, en établissant systématiquement une relation avec la déclaration gouvernementale et l'accord de coalition. Le texte n'évoquera donc pas les dispositifs d'intégration générale comme la réforme du système d'enseignement, le travail ou la sécurité sociale.

Déclaration gouvernementale et accord de coalition sont liés comme il ressort du discours de Jean-Claude Juncker (extrait) :

*« J'ai dit que le thème de la politique est l'avenir du pays – ce thème comporte plusieurs aspects. Nous avons essayé d'assembler ces nombreux aspects dans un programme de coalition qui accompagne cette déclaration et constitue un complément détaillé. Ce discours ainsi que le programme de coalition forment le programme du gouvernement. Ce dernier contient beaucoup d'informations, mais pas toutes. Y est écrit ce que nous voulons accomplir. Il n'y est pas écrit ce que nous devons faire suivant la façon dont le monde évoluera. Car tout un monde existe à côté du Luxembourg, un monde qui évolue selon ses lois, des lois qu'il ne connaît pas encore lui-même, des lois qui, quand elles seront formulées, s'imposeront aussi à nous.*

*La cohésion est une question de volonté et de savoir-faire. Il nous faut la volonté d'étouffer dans l'œuf l'émergence de sociétés parallèles au sein de notre société. Nous ne pouvons pas admettre qu'au sein de notre pays, un groupe vive aux côtés d'un autre, Luxembourgeois et étrangers, perdants et gagnants, personnes sans emploi et sans espoir de trouver un emploi, des personnes avec un emploi sans compréhension pour ceux qui n'ont pas d'emploi, des personnes jeunes et moins jeunes qui n'ont pas de compréhension réciproque pour leurs étapes et projets de vie respectifs. Un pays est menacé de désintégration si les groupes se concentrent sur eux-mêmes, sans porter aucune attention sur le groupe voisin, si les égoïsmes de groupe s'enclenchent au lieu d'équilibrer le tout, si les intérêts personnels priment au lieu de se conjuguer.*



*Un pays n'est pas une somme d'intérêts ethniques et de colonies égoïstes. Un pays ne peut être un pays que s'il forme un tout, que s'il dispose d'une forte volonté et d'une ambition robuste pour chacun. Nous voulons un tel pays.*

*La cohésion exige aussi du savoir-faire. Qui parle de savoir-faire, parle de moyens, financiers et autres, instruments, méthodes : nous voulons être le gouvernement de la modération, pas celui de la division, pas celui du « l'un contre l'autre ». »*

La période de législature qui s'achève a connu pour chacune des thématiques visées – protection internationale, migration et intégration – le vote d'une loi spécifique : la loi du 5 mai 2006 sur la protection internationale et les formes complémentaires de protection, la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration des personnes, et finalement la loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg en date du 16 décembre 2008, cette dernière entrant en vigueur au 1er juin 2009 prochain.

En cela, il convient de saluer le travail accompli qui offre au Luxembourg des bases solides de référence, actualisées et réfléchies, permettant d'aborder plus sereinement ces domaines fondamentaux pour l'avenir du pays.

## 9.2 La réaffirmation du droit à la protection internationale

*L'accord de coalition affirme que « le Gouvernement attache une grande importance à la protection des personnes fuyant une région en conflit ou qui sont persécutées en fonction de leur race, de leurs croyances ou de leurs opinions politiques. Il s'engage à accueillir ces personnes avec générosité tant du point de vue social que juridique, en conformité avec les engagements internationaux et notamment la Convention de Genève sur les réfugiés ».*

Et la déclaration gouvernementale de rajouter : *« nous restons un pays ouvert à ceux qui sont poursuivis. Ils doivent pouvoir trouver un endroit où ils sont en sécurité.*

*Ceux qui demandent l'asile et l'obtiennent peuvent rester. [...] La question des réfugiés est une question dramatique. Il n'existe pas de politique pour les réfugiés qui soit juste et bonne. Nous pouvons tout au plus essayer de faire de notre mieux ».*

Le gouvernement avait mis un point d'honneur à ce que les textes des règlements grand-ducaux soient connus au moment où la Chambre des députés procédait au second vote du projet de loi du 5 mai 2006 portant sur la protection internationale et les formes complémentaires de protection et puissent ainsi être adoptés en même temps. Ceci constituait sans aucun doute une avancée significative en matière de sécurité juridique, en ce qui concerne par exemple le règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 fixant les conditions et les modalités d'octroi d'une aide sociale aux concernés.

Ce texte en outre transposait la directive européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs de protection internationale en apportant

des garanties concernant les informations à donner aux requérants, mais aussi des garanties aux personnes particulièrement vulnérables telles que les mineurs non accompagnés, ou encore des garanties relatives au maintien de l'unité familiale des demandeurs d'asile.

Lors de la précédente loi du 3 avril 1996, il avait fallu attendre six années avant d'obtenir le règlement grand-ducal du 4 juillet 2002 portant sur l'aide sociale des demandeurs d'asile.

Si le nouveau règlement grand-ducal du 1er septembre 2006 augmente et clarifie les standards liés à l'accueil des demandeurs et les droits qui s'y rattachent, il convient toutefois de relever quelques problématiques et revendications dont certaines avaient déjà été indiquées par le Collectif Réfugiés en son avis de mars 2006.

L'on peut citer l'arrêt immédiat de l'allocation mensuelle dès lors qu'une personne demandeuse d'asile obtient une autorisation pour résider au Luxembourg, l'absence de toute indication concernant les aides auxquelles peut prétendre un mineur isolé de moins de 16 ans, le fait qu'un mineur isolé perçoive une allocation mensuelle inférieure à celle d'un adulte, tandis qu'il est précisément seul pour subvenir à ses besoins.

Cette allocation mensuelle est également retirée dès lors que le dossier de demande de protection internationale est définitivement rejeté. Il apparaît dans la pratique que ces personnes restent toujours nourries et logées par le Ministère de la Famille et de l'Intégration, et continuent à bénéficier de la protection en matière de sécurité sociale. S'il s'agit là d'une pratique à citer, liée à la dignité humaine, il convient de s'interroger dans quelle mesure il ne faudrait également poursuivre l'attribution d'une aide sociale supplémentaire, même sous forme de bon d'achat, pour permettre à ces personnes de subvenir à d'autres besoins quotidiens tels que ceux liés à l'hygiène par exemple. Tant que ces personnes demeurent sur le territoire luxembourgeois, la responsabilité de l'Etat demeure, au moins pour ce qui concerne la dignité humaine.

La possibilité de cuisiner devrait être encouragée au maximum dans les foyers hébergeant les demandeurs de protection internationale dès lors que ces infrastructures le permettent. Ceci contribue fortement à l'image parentale et familiale, et apporte une occupation digne et journalière non négligeable.

A compter de 2004, et en comparaison avec les fortes années 1999 (guerre au Kosovo) et 2003 (immigration importante en provenance de l'Afrique), une baisse significative du nombre d'enregistrements des demandes d'asile au Luxembourg a été constatée. La nouvelle loi du 5 mai 2006 a fort heureusement maintenu le droit à l'aide judiciaire gratuite pour tous les demandeurs de protection internationale, garantissant en cela le droit à la défense de leurs intérêts. L'étude des dossiers liés à la protection internationale faite par le Ministère des Affaires étrangères, direction de l'Immigration, sur la période 2004 / 2008 laisse apparaître les résultats suivants, quant à l'attribution du statut de la convention de Genève :

| Taux de reconnaissance du statut de réfugié politique (Convention de Genève 1951) depuis 2004 |   |                        |
|---|---|------------------------|
| Année   | Total des décisions (nb personnes concernées) | Taux de reconnaissance |
| 2004  | 977   | 8%                     |
| 2005  | 651   | 15%                    |
| 2006  | 586   | 6%                     |
| 2007  | 634   | 25%                    |
| 2008  | chiffres non encore disponibles               |                        |

Source: MAEI

Parmi les personnes non acceptées au statut de réfugié politique, un certain nombre a toutefois pu bénéficier d'une autorisation de séjourner au Luxembourg sur base humanitaire.

L'institution d'un guichet unique conduisant à une seule procédure pour l'asile conventionnel, tout comme pour la protection subsidiaire est introduite dans la loi et améliore la qualité de la procédure en termes de rapidité, de cohérence dans la prise de décision et de coûts.

### 9.3 Un traitement plus rapide des dossiers liés à la protection internationale

L'accord de coalition indique qu' « afin de réduire la durée de la procédure de traitement des dossiers, et de lutter contre l'utilisation abusive du droit d'asile, la loi sur la procédure d'asile sera amendée selon les orientations contenues au projet de loi actuellement déposé à la Chambre des Députés. En vue du même objectif, les différents services administratifs chargés du traitement des demandes d'asile seront renforcés ».

Et d'en déduire dans la déclaration gouvernementale : « Ainsi, les procédures de reconnaissance pour les demandeurs d'asile politique sont réduites ».

La nouvelle loi sur le droit d'asile a comme objectif principal de réduire la durée de la procédure. Pour ce faire, une procédure accélérée a été introduite dans la loi permettant de rendre des décisions dans un délai maximum de deux mois. En même temps, le législateur a proposé la suppression du double degré de juridiction dans un le cas de décisions rendues à l'issue de la procédure accélérée, décisions d'incompétence, ou décisions d'irrecevabilité.

Cette manière de procéder a motivé l'opposition formelle du Conseil d'Etat (entraînant le second vote), mais aussi du Collectif Réfugiés, de la Commission Consultative des Droits de l'homme, et encore du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg.

On peut citer le Conseil d'Etat à cet égard : « le souci de rapidité ne peut toutefois pas légitimer la suppression des garanties de l'Etat de droit de manière aussi fondamentale dans un domaine touchant aux droits de justiciables particulièrement vulnérables ».

L'amélioration des conditions de travail des fonctionnaires en charge de l'étude des dossiers lié à l'asile a sans doute également favorisé un traitement plus rapide. Le Ministère des Affaires étrangères – direction de l'Immigration – s'est doté de nouveaux locaux, largement plus adaptés et dans le même temps six agents sous contrat à durée déterminée ont été maintenus dans leur fonction.

Même si on ne dispose pas de chiffres sur la durée des procédures à l'heure actuelle, l'impression générale prévaut que la durée des procédures liées à la protection internationale a été largement diminuée.

Il convient de noter que ce ministère traite désormais l'accès au séjour et au travail sous un même « toit ». C'est une avancée considérable car il en ressort une plus grande efficacité, un gain de temps et donc de coût. Cela sert directement les intérêts des lois du 5 mai 2006 qui accorde sous certaines conditions le droit aux demandeurs de protection internationale de travailler, grâce à l'obtention d'une autorisation d'occupation temporaire et celle du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration des personnes réglant aussi les conditions d'emploi des immigrés.

Dans la pratique toutefois, il n'en demeure pas moins que les employeurs sont peu ou pas informés de ces nouvelles possibilités, que les conditions d'application de ces mesures ne satisfont pas forcément les employeurs potentiels, d'autant que les procédures d'obtention des autorisations tendent à se prolonger. Ceci peut ainsi expliquer au moins en partie pourquoi relativement peu de personnes bénéficient concrètement d'une autorisation d'occupation temporaire par rapport au nombre de personnes éligibles par cette mesure.

Il faut signaler aussi que le Ministre délégué à l'immigration a saisi l'opportunité des nouvelles lois portant tant sur l'asile que sur l'immigration pour transposer les nombreuses directives européennes en instance.

Par la loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection les directives européennes suivantes ont été prises en compte :

- Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif des personnes déplacées,
- Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relatives à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres,
- Directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (directive dite « qualification »).

Et par la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration des personnes :

- Directive 2003/86 du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial,
- Directive 2003/109 du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée,
- Directive 2004/81 du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victime de la traite des êtres humains,
- Directive 2004/38 du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens EU et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres,
- Directive 2004/114 du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat,
- Directive 2005/71 du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

#### 9.4 Aide au développement et retour des réfugiés et migrants

*« Les personnes en fin de procédure d'asile et auxquelles le statut de réfugié n'a pas été accordé devront quitter le territoire luxembourgeois. Afin d'encourager les retours volontaires de personnes en fin de procédure, des mécanismes d'incitations positives et des sanctions seront introduits. Le Gouvernement recherchera une coopération étroite avec les pays d'origine des demandeurs d'asile, y compris par des projets de développement, en vue de faciliter le retour des demandeurs d'asile déboutés. » (Accord de coalition)*

*« Ceux qui demandent l'asile et ne l'obtiennent pas, nous les aiderons à recommencer une nouvelle vie chez eux. » (Déclaration gouvernementale)*

|       | Retours de demandeurs d'asile déboutés |                  |       | Éloignement de personnes en situation irrégulière | Total |
|-------|--|------------------|-------|---|-------|
|       | Retours forcés                         | Retours assistés | Total |   |       |
| 2004  | 56                                     | 325              | 381   | 45  | 429   |
| 2005  | 144                                    | 166              | 310   | 48  | 358   |
| 2006  | 132                                    | 124              | 295   | 54  | 349   |
| 2007  | 69                                     | 77               | 146   | 0   | 146   |
| 2008  | 96                                     | 108              | 204   | 27  | 231   |
| Total | 535                                    | 801              | 1336  | 174   | 1510  |

Source: MAEI

Il peut être tout d'abord nécessaire de considérer les chiffres significatifs pour le Luxembourg en matière de retour accompagné (ou forcé) et de retour assisté (appelé aussi «volontaire») alors que le nombre d'arrivées de demandeurs d'asile sous le nouveau gouvernement a baissé.

Le retour, quelle que soit sa forme, reste un élément de toute politique, et cela dans chaque pays. Mais pour que son application soit efficace, il convient d'apporter un investissement conséquent et dans l'ensemble des différents domaines concernés.

L'investissement financier du Luxembourg en matière de coopération au développement est loin d'être négligeable. L'expérience de Caritas en la matière montre que les projets de développement peuvent avoir des effets bénéfiques s'ils sont effectués dans une région bien ciblée et où les personnes rentrantes pourront effectivement en bénéficier. Ainsi en est-il au moins en partie pour le Monténégro et le Kosovo. Les actions menées profitent à toute la population d'une région concentrée et donc également à celle qui rentre. Dans des pays où les actions sont moins concentrées sur une région cible, ceci serait plus difficilement mesurable sinon vérifiable. La question peut ainsi se poser pour le cas du Nigéria.

A l'action de Caritas, il convient bien entendu d'ajouter toute l'aide au développement, incluant l'ensemble des ONG, des Etats, de l'Union européenne.

Depuis 2004, tant les moyens que les projets ont été développés par le Luxembourg vers et avec « ses » pays cibles. En parallèle, certains accords de réadmission ont été négociés comme ceux en 2005-2006 avec le Nigéria et l'Albanie

Quoiqu'il en soit, la thématique liée au retour est des plus complexes. Si aucun pays ne peut garder toutes les personnes qui se présentent sur son territoire, aucun ne parvient non plus à les renvoyer toutes. Il n'est certes pas possible d'ignorer la situation de ceux qui, pour diverses raisons, ne peuvent rentrer. Si les faux espoirs ou les messages ambigus sont à proscrire, tous les gouvernements ne peuvent faire l'impasse d'analyser à intervalles réguliers, la situation de ceux qui se maintiennent de fait sur leur territoire. Les ignorer serait la pire des choses.

Le nouveau gouvernement, à travers son ministre délégué, a recherché sans nul doute plus de transparence et de concertation. Les aides financières au départ volontaires proposées ont été revues et pratiquement doublées, les informations, les messages et les incitations au retour maintenus sinon accrus. Un accord d'aide à la réinstallation a été signé entre le gouvernement luxembourgeois et l'Office international des Migrations (OIM) permettant de soutenir matériellement et concrètement les personnes rentrant au Kosovo.

Mais il semblerait que malgré tout cela, convaincre les personnes qui n'ont, du moins à leurs yeux, aucun avenir imaginable dans leur pays d'origine restera toujours une tâche difficile voire irréalisable.

## 9.5 La prise en charge des demandeurs de protection internationale au Luxembourg

Longtemps l'on a cru que mettre en place un accueil de qualité de ces personnes en recherche de protection aurait un effet d'appel d'air. Il s'agissait donc de rester dans une certaine moyenne, notamment en comparaison avec les pays limitrophes.

En 2004, dans son accord de coalition, le gouvernement affirme enfin ce que nombre d'ONG revendiquait depuis longtemps :

*« Pour faire face à la croissance du nombre des demandeurs d'asile, et en tenant compte de leur situation familiale, le Gouvernement, en concertation avec les communes, aménagera des structures d'accueil appropriées. Le Gouvernement veillera à y assurer un encadrement adéquat. »* (Accord de coalition)

A ce jour tout n'est pas encore réglé, mais un grand pas a été accompli. Plusieurs structures ont été ouvertes, accueillant dans des conditions correctes au moins les demandeurs d'asile les plus vulnérables. Un encadrement minimum permet de garantir une présence sur place de professionnels pour répondre à la gestion quotidienne de toutes les situations qui cohabitent dans ces foyers.

A ce jour, de nombreuses personnes sont encore logées sur des sites où l'encadrement se limite à un gardien, ou un hôtelier. Au-delà de l'accueil, il reste nécessaire de veiller à un accompagnement respectueux de ces personnes, dans l'intérêt de tous.

Ce sont, la plupart du temps, les personnes sans papiers qui se retrouvent ainsi isolées dans ces structures où un suivi semble ne plus avoir de sens. C'est pourtant là justement que des défis seraient à relever.

## 9.6 Des régularisations ?

Conscient de situations « humanitaires », le gouvernement n'a pas manqué d'évoquer certains profils de familles :

*« Le Gouvernement continuera à régler les cas exceptionnels de familles de demandeurs d'asile, en portant une attention particulière à la situation des jeunes en voie d'accomplissement de leur formation post-primaire. »* (Accord de coalition)

*« Ceux qui demandent l'asile et ne l'obtiennent pas, mais dont les enfants sont déjà considérablement engagés dans l'enseignement postprimaire, peuvent dans certains cas rester au Luxembourg avec leurs enfants. »* (Déclaration gouvernementale)

Dans les faits, il a été possible de constater certaines « régularisations » de ce type, dites « administratives ».

Mais encore une fois, la pratique de la régularisation demande du courage, elle relève d'une question générale, où il s'agit de trouver un équilibre entre différents intérêts, et qui fait appel à une politique complète et cohérente en matière d'asile et d'immigration.

Le gouvernement n'aborde cependant pas la situation des femmes seules, femmes avec bébé, ou encore celle des hommes célibataires. Toute personne, après un certain nombre d'années passées au Luxembourg s'est constituée un réseau de connaissances, s'est familiarisée avec la culture et les codes du pays, en d'autres termes, a développé sa vie et pris racine dans le sol.

La récente loi sur l'immigration a instauré diverses dispositions permettant de prendre en considération les attaches des personnes ayant vécu au Luxembourg. Un certain nombre de personnes pourraient être dès lors susceptibles de bénéficier d'une autorisation de séjour pour des raisons privées (article 78). La loi intègre également une disposition de protection contre une décision d'éloignement du pays (article 103). Mais il est trop tôt pour faire une évaluation de ces dispositions.

N'est-il pas aussi difficile à une personne seule et adulte, après un temps conséquent, de refaire sa vie là où il n'y a rien, qu'à un enfant de reprendre ses études dans son pays d'origine ?

La question de la régularisation, mérite ainsi d'être posée pour tous, de manière égale.

## 9.7 De la nécessité d'une immigration

*« Conscient de l'apport positif de l'immigration légale à la société et à l'économie du Luxembourg, une nouvelle législation sur l'entrée et le séjour des étrangers sera introduite qui tiendra compte de la situation dans les différents secteurs du marché du travail, des nouvelles directives européennes et des nouvelles législations nationales, notamment allemande et française, en la matière. » (Accord de coalition)*

*« Ainsi, nous élaborons une nouvelle loi sur l'immigration [...] Ainsi, nous vérifions si les dispositions de transition restrictives concernant les travailleurs de l'Union européenne centrale peuvent être abandonnées au bout de quelques années. » (Déclaration gouvernementale)*

La loi sur l'entrée et le séjour des étrangers du 28 mars 1972 était jusqu'alors la loi qui s'appliquait au Luxembourg. Cette loi générale déléguait alors les « détails » de son application aux pratiques administratives. Aujourd'hui lui a succédé la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration des personnes qui a donné lieu à une large consultation préalable avec la société civile.

Cette loi a le mérite de clarifier et distinguer différentes situations humaines aboutissant à autant de statuts, et a, rappelons-le, transposé les directives européennes en la matière. Il faut d'ailleurs saluer le fait que le gouvernement a aussi introduit des dispositions nationales



qui n'étaient pas imposées par le droit communautaire en la matière (par exemple permis unique séjour-travail).

Enfin, le Luxembourg a permis la libre circulation complète des citoyens des nouveaux états membres.

## 9.8 La lutte contre l'immigration illégale

Dans son accord de coalition, le gouvernement déclare vouloir « *lutter énergiquement contre l'immigration illégale. Un centre fermé séparé pour étrangers en situation irrégulière sera construit.* »

Si l'on retrouve cette volonté de combattre l'immigration illégale dans la loi de 2008 sur l'immigration, notamment par l'anticipation de la directive sur les sanctions pour les employeurs faisant appel à la main d'œuvre illégale, le projet de construction d'un centre fermé spécifique aux personnes « non documentées » a pris un retard important.

Tandis que le nouveau centre n'est à ce jour pas encore construit, les personnes en situation administrative irrégulière sont placées dans l'enceinte de la prison. Les ONG y assurent depuis janvier 2007 des permanences régulières pour leur assurer un accompagnement et un soutien.

Si l'on peut se satisfaire que le régime des droits et devoirs des retenus est en partie fixé par la loi, le Collectif Réfugiés a transmis dans son avis plusieurs préoccupations dont celles

- de présenter les textes des règlements grand-ducaux avant le vote de la loi à la Chambre;

- de ne pas procéder à la mise en rétention des enfants mineurs sans étudier d'autres solutions plus adaptées;
- d'offrir la possibilité aux retenus d'avoir une occupation indemnisée;
- de veiller à la restitution des documents d'identité et des objets de valeur au départ du centre.

Mais surtout, le Collectif Réfugiés rappelle que le placement en rétention doit demeurer l'exception, et qu'il s'agit avant tout de chercher d'autres alternatives à la privation de liberté.

Pour une harmonisation « asile/immigration » : C'est ce qui ressort des nombreux discours politique. Déjà dans son accord de coalition, le gouvernement indique qu'il « *œuvrera pour une politique européenne harmonisée en matière d'asile et d'immigration* ».

On peut aujourd'hui s'accorder que la politique européenne n'est que peu harmonisée. Il s'agit en fait plus d'un rapprochement de législations plutôt que d'une harmonisation. Chaque Etat conserve une marge de manoeuvre importante lors de la transposition des directives, qui ne sont d'ailleurs pas toujours très « normatives ». Elles se basent aussi parfois expressément sur un socle de normes minimales (par exemple, la directive accueil). Dans

ce sens, et lorsqu'une deuxième vague de directives se trouve sur la table de négociations, le Luxembourg devrait plaider pour des standards élevés respectueux de la dignité de la personne, ou d'autres grands principes encore.

## 9.9 L'intégration et la cohésion

*« Cette double exigence est surtout évidente dans notre vie partagée avec ceux qui ne sont pas des Luxembourgeois. Il ne doit pas y avoir de fossé entre eux et nous. L'intégration des non-Luxembourgeois est une offre que les Luxembourgeois doivent faire. Les non-Luxembourgeois doivent accepter cette offre : il n'y a pas de devoir à l'assimilation totale, mais il existe un devoir d'intégration. Sans cette offre et sans l'acceptation de cette offre, sans notre respect pour la spécificité des autres et sans leur respect pour nos valeurs sociales fondamentales, il n'y aura ni intégration ni cohésion.*

*Ainsi, nous voulons instaurer la double nationalité. Elle nous rapproche davantage, encourage la vie commune, sans que celui qui obtient un passeport luxembourgeois doive renoncer à la partie non-luxembourgeoise de sa vie. Ainsi, nous allons proposer plus de cours de luxembourgeois. De nombreux non-Luxembourgeois voudraient bien apprendre notre langue – qui est aussi belle et précieuse que toute autre langue – pour mieux s'intégrer : l'offre de l'intégration va de pair avec l'offre de la langue luxembourgeoise.*

*Ainsi, nous ouvrons plus largement le service public aux citoyens de l'Union européenne.* »  
(déclaration gouvernementale)

La loi sur l'intégration qui entrera en vigueur mi 2009 propose principalement un contrat d'accueil et d'intégration basé sur la connaissance de la langue luxembourgeoise et l'instruction civique (offres que l'on retrouve également dans la nouvelle loi sur la nationalité).

Pourtant, tandis que la maîtrise de la langue luxembourgeoise s'invite comme un thème de la campagne électorale, il convient de se souvenir que c'est un facteur d'intégration certes, mais pas le seul.

Il serait sage de ne pas se limiter à formuler des exigences, mais de susciter plutôt l'intérêt, l'envie, et de se donner les moyens pour y parvenir. Ceci doit être un investissement, sans oublier que l'atout reste pour le Luxembourg le trilinguisme. Il convient donc de veiller à ce que la langue luxembourgeoise ne devienne pas un obstacle en elle-même.

Si la récente loi du 17 février 2009 sur le congé linguistique en facilite l'accès, il ne semble pas qu'à ce jour l'offre ait considérablement et qualitativement augmentée.

L'on peut également regretter que l'acquisition de la nationalité par option ait disparue. D'autre part, de nombreux pays refusent la double nationalité. Si le Luxembourg reconnaît la double nationalité, beaucoup de conditions sont posées ou renforcées pour y accéder : conditions linguistiques, durée de résidence portée de 5 à 7 ans etc.

Il ne faudra pas oublier non plus les personnes vulnérables pour lesquelles l'apprentissage de la langue luxembourgeoise s'avèrera quasi impossible (réfugiés reconnus âgés, traumatisés, etc.) Elles resteront donc à toujours sans nationalité, à défaut d'adapter le niveau ou la condition linguistique pour elles.

## 9.10 Conclusion

S'il apparaît d'emblée difficile de se faire une idée précise tant sur la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration des personnes que sur la loi sur l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg en date du 16 décembre 2008 vue leur caractère récent, il convient de signaler l'importance d'établir une évaluation des lois, tant sur sa mise en œuvre que son impact.

Le gouvernement s'était ainsi engagé à fournir un bilan de la loi du 5 mai 2006 sur la protection internationale et les formes complémentaires de protection après 2 ans, mais à ce jour ce bilan n'a pas encore été communiqué.

Dans sa nouvelle constitution de 2004, le gouvernement a créé un ministère délégué à l'immigration donnant du coup non seulement plus de visibilité à cette réalité, mais offrant un interlocuteur direct en la personne d'un ministre délégué à l'immigration.

Cependant, et d'une manière générale, toute la réflexion autour des thématiques liées à la protection internationale, l'immigration et l'intégration doit transcender dans l'ensemble des différents Ministères. Elle doit agir comme un « mainstream », chacun se sentant concerné.

# 10. Le visage social de la compétitivité : entre complexité et crise

DANIELLE SCHRONEN

La parution du « Bilan Compétitivité 2008 », édité par l'Observatoire de la Compétitivité (ODC), est l'occasion de s'intéresser au pouvoir concurrentiel du Luxembourg, lié à l'évolution socio-économique du pays, ainsi qu'aux outils pour le mesurer.

L'importance d'introduire les volets social et environnemental à côté des indicateurs économiques est reconnue de manière générale. Quant au choix des indicateurs, les experts renvoient à la complexité de la matière pour dire combien il est difficile d'arriver à une définition précise. Une foule d'indicateurs synthétiques est disponible dès lors<sup>1</sup>. La situation du Luxembourg apparaît différemment selon les indicateurs retenus. Malgré ces emplacements contradictoires sur l'échelle du succès, ces « coups de projecteurs » montrent clairement que les volets social et environnemental étaient en « récession » et donc en crise bien avant l'économie.

## 10.1 Les indicateurs sur l'évolution du Luxembourg

Les auteurs du « Bilan Compétitivité 2008 » insistent sur le fait que pour les quatre principaux indicateurs synthétiques (World Economic Forum, IMD, Heritage Foundation, Commission Européenne), la position du Luxembourg s'est détériorée pour 3 de ces quatre indices. Le résultat n'a pas bougé là où le pays avait déjà été moins bien placé auparavant.

Pour l'indice du *World Economic Forum* (2008-2009)<sup>2</sup>, il faut d'abord dire que la partie sociale y est quasi inexistante et que certains chiffres reposent sur une étude d'opinion auprès de dirigeants d'entreprise. Néanmoins, on peut dire que la plupart des facteurs sociaux retenus (éducation et santé) montrent une situation bien en dessous de la place 25 obtenue dans le classement global. Le taux d'éducation supérieure dans le groupe d'âge concerné avec 10,2% remporte la plus mauvaise position (103). Il est aussi intéressant de

1 Veuillez consulter en particulier le chapitre 7 du Bilan Compétitivité 2008 : Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008).

2 Porter & Schwab (2008).

noter que les dépenses pour l'éducation mesurées par rapport au revenu intérieur brut selon les chiffres de 2006 fait apparaître le Luxembourg avec 3,7% à la 80<sup>e</sup> place. De même, retrouver le Luxembourg à la 50<sup>e</sup> place pour le taux de présence du virus HIV parmi les adultes âgés entre 15 et 49 ans peut laisser le lecteur songeur. Il est donc clair que le résultat a été amélioré par d'autres facteurs que les indicateurs issus du domaine social, notamment l'éducation et la santé.

Le classement du *International Institute for Management Development (IMD)*<sup>3</sup> attribue une 5<sup>e</sup> place au Luxembourg. Cet index reprend plus d'indicateurs du domaine social et considère notamment la cohésion sociale, la distribution des revenus ou l'égalité des chances outre les domaines de l'éducation et de la santé. Ici encore, on peut constater que dans les 4 sous-séries, celles qui comportent les indicateurs sociaux sont celles qui affichent les moins bonnes performances.

L'*Index of Economic Freedom* de la *Heritage Foundation*<sup>4</sup> s'intéresse à l'ouverture des économies. Le Luxembourg est classé 15<sup>e</sup> en 2008 et perd 7 places par rapport à 2007. Pour les penseurs libéraux de la Heritage Foundation, le gouvernement dépense trop et surtout le système de pensions qu'ils qualifient de non durable les gêne. Si les dépenses de l'Etat-providence sont toujours critiquées par les libéraux, le développement d'une protection sociale durable fait l'objet de la deuxième partie de ce livre et quant aux pensions, nous renvoyons en particulier à Gøsta Esping-Andersen<sup>5</sup>. Le fait que le Luxembourg n'a pas pour l'instant les mêmes problèmes urgents en la matière que ses voisins ne laisse pas conclure que le système est parfait et durable. Etant donné que le système a un caractère « exponentiel » – il exige toujours plus de personnes pour cotiser afin de pouvoir continuer à fonctionner – le ralentissement économique avancera sans doute la date à laquelle il deviendra urgent de revoir le système.

Enfin l'ODC a choisi de présenter le *Summary Innovation Index (SII)*<sup>6</sup> de la Commission européenne, qui divise les pays en quatre catégories selon leur capacité à innover : *innovation leaders*, *innovation followers*, *moderate innovators*, *catching-up countries*. Le Luxembourg, ensemble avec e.a. les autres petits pays du BENELUX mais aussi avec la France, figure dans la 2<sup>e</sup> catégorie (*innovation followers*). Ici apparaissent comme points faibles surtout l'éducation de la population, la collaboration public-privé et l'investissement public en R&D. En effet, le Luxembourg souffre de sa reproduction sociale que l'école accentue plutôt que de l'anéantir. Cet état des choses bien connu peut être amélioré par la réforme

3 International Institute for Management Development (2008).

4 Heritage Foundation (2008).

5 Voir p. 173.

6 Commission Européenne (2008).

scolaire, mais encore bien davantage par un investissement dans la petite enfance<sup>7</sup>. A voir, si l'outil des maisons relais sera utilisé en ce sens.

## 10.2 Les indices développés pour le Luxembourg

Vu la spécificité du Luxembourg, le comité de coordination tripartite avait dès 2003 demandé un outil qui pourrait mieux appréhender la compétitivité du pays. Le Tableau de Bord Compétitivité (TBCO)<sup>8</sup> mis en place par Lionel Fontagné comprend, outre les indicateurs de l'éducation et de la formation, une catégorie « cohésion sociale »

Pour les 6 indicateurs de l'éducation et la formation, 3 sont carrément mauvais, 2 sous surveillance et 1 seul s'avère bon. Ici est critiqué d'abord le coût énorme du système scolaire. Comparé aux résultats – jeunes ayant quitté l'école prématurément (9,4% en 2006/2007) ; population ayant atteint au moins une formation de deuxième cycle du secondaire (66% en 2007) – le rapport qualité/prix n'est pas acceptable. Toutefois, en calculant le taux de ces mêmes dépenses par rapport au revenu intérieur brut – comme nous l'avons indiqué ci-dessus – le Luxembourg devrait plutôt investir plus.

L'indicateur « jeunes ayant quitté l'école prématurément » demande néanmoins des clarifications. En effet, le STATEC situe dans son Rapport Travail et Cohésion sociale (2008) le taux de décrocheurs scolaires à 14,4% en 2007 (source : STATEC, EFT), calculé d'après la nouvelle définition d'EUROSTAT. Les auteurs précisent que « si l'on limite cet indicateur seulement aux seuls jeunes ayant quitté prématurément le système scolaire luxembourgeois, on se rapproche des taux de décrochage calculés dans une étude réalisée par le Ministère de l'éducation et on arrive à des taux légèrement différents (...) ». Pour 2007, le taux s'établit à 11,4% (10,6% pour 2006, source : EFT). Comme le problème social en question ne se limite pas aux seuls décrocheurs du système luxembourgeois, nous sommes obligée de considérer le taux calculé par EUROSTAT. Si nous analysons l'efficacité du système scolaire luxembourgeois, la définition du MENPF semble plus adéquate. En comparant les deux indicateurs, il devient frappant que presque un tiers des jeunes sans diplôme ne sont pas passés par le système scolaire luxembourgeois. La question qui se pose est évidemment : d'où viennent-ils ? L'amélioration du système éducatif au sens large (scolaire et extra-scolaire) ne s'avère donc pas une mesure suffisante dans ce cas.

Pour les 6 indicateurs retenus pour mesurer la cohésion sociale, tous sont sous surveillance, 4 parmi eux présentent une détérioration par rapport à l'année précédente. Cependant, comme si souvent, les chiffres dans le domaine social manquent et deux indicateurs n'ont

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

8 Pour les détails: Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008), p. 100.

pas pu être actualisés, notamment le taux de risque de persistance de la pauvreté (chiffres de 2001) et l'écart des rémunérations entre hommes et femmes en % de la rémunération horaire brute des hommes salariés (chiffres de 2006).

Pour la catégorie « environnement », 4 sur 7 indicateurs sont mauvais, le reste sous surveillance. Les bons indicateurs se trouvent ainsi surtout dans d'autres catégories.

Pour mieux analyser la composante sociale de la compétitivité, l'ODC a calculé depuis 2007 un indice de la santé sociale luxembourgeois (ISSL)<sup>9</sup> en remontant jusqu'à l'année 2000 pour les pays de l'UE. Il se décline en chômage, santé, conditions de travail, inégalités, environnement et éducation. Perdant une place en 2007, le Luxembourg passe à la 11e place. L'ODC conclut que les résultats en matière de santé sociale sont nettement moins favorables que ceux en matière de compétitivité. L'ODC fait rappeler les difficultés de méthodes et de choix des indicateurs pour créer un tel indice synthétique – toutefois le « coup de projecteur » a bien montré où le bât blesse.

Ces résultats montrent que le Luxembourg a besoin de s'occuper de manière engagée de sa santé sociale et ce au moment même où les entreprises appellent l'aide de l'Etat – ce qui ne facilite pas la tâche. Un changement plus profond se dessine et des idées circulent. Ramener les cycles financiers au temps réel du cycle d'innovation<sup>10</sup>. Rémunérer le savoir et le travail à juste titre à côté du capital, dont l'importance serait devenu secondaire en terme de compétitivité<sup>11</sup>. Miser sur l'économie solidaire<sup>12</sup>. La dimension humaine pourrait être de retour dans la sphère économique. Une chance à saisir pour rester compétitif !

9 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008), p. 157.

10 Sommerlatte (2007) : «Strategiepläne umfassen heute bei etwa zwei Drittel der Dax-Konzerne nur noch die kommenden drei Jahre. Dagegen beträgt die Zeit zur Entwicklung neuer Produkte und Services in den meisten Branchen vier bis acht Jahre, bei neuartigen technischen Lösungen häufig sogar sechs bis zehn Jahre. Selbst in der schnelllebigen Informationstechnik erfordern wirkliche Innovationen über fünf Jahre Entwicklungszeit. Die Folge: eine schleichende Erosion der Innovationsfähigkeit. Projekte der Forschung und Entwicklung (F&E) tauchen in der Budgetplanung nur als Kostenpositionen auf, da sie erst Jahre später einen Umsatz- und Gewinnbeitrag leisten werden. Auch können sie nicht unmittelbar zur Umsetzung der aktuellen Strategie beitragen, weil sie zu spät marktreif werden, um die Wettbewerbsposition des Unternehmens zu verbessern.»

11 Yaziji (2008). Le directeur du *Forum for Corporate Sustainability Management* du IMD écrit : «The very logic that originally gave rise to free-market, competitive capitalism now supports free-market, competitive laborism – a system in which those who work for a firm reap most of the residual returns and have the greatest decision-making authority within it. This arrangement makes sense in terms of ethics and competitiveness.»

12 Voir Observatoire de la Compétitivité et allii (2008).

## Bibliographie

ACHTEN, MANUEL & DEEPEN, MARCO & HORN, NICOLE & SCHRONEN, DANIELLE (2008) : Kinderarmut & Bildung – Eine kindzentrierte Perspektive ! In: SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2008): Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE (2009) : European Innovation Scoreboard 2008 (EIS). Comparative Analysis of Innovation Performance. Maastricht Economic and social Research and training centre on Innovation and Technology (UNU-MERIT), January 2009.

FRISING, ARMANDE & HAAG, ANTOINE & HURY, JÉRÔME & LAMBORAY, CLAUDE & LANGERS, JEAN & REICHMANN, LILIANE & RIES, JEAN & SCHOCKMEL, MARCO & THILL, GERMAINE (2008) : Rapport Travail et Cohésion sociale. Cahier économique No 107, STATEC, Luxembourg.

GOUVERNEMENT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2008) : Bilan Compétitivité 2008 – Plus de compétitivité pour plus de pouvoir d'achat. Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, N° 11, Octobre 2008.

HERITAGE FOUNDATION (2008) : 2009 Index of Economic Freedom. URL : <http://www.heritage.org/Index/Country/Luxembourg>.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT (2008) : IMD World Competitiveness Yearbook. URL : [http://www.imd.ch/research/publications/wcy/Factors\\_and\\_criteria.cfm](http://www.imd.ch/research/publications/wcy/Factors_and_criteria.cfm).

OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITÉ & CRP HENRI TUDOR & STATEC (2008) : La cohésion sociale et le recours à l'économie sociale et solidaire. In : En route pour Lisbonne (IV). Colloque du 4-5 décembre 2008. URL : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2008/12/colloque-tudor-IV/index.html>.

PORTER, MICHAEL E. & SCHWAB, KLAUS (2008) : The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum. URL : <http://www.weforum.org/documents/gcr0809/index.html>.

SOMMERLATTE, TOM (2007) : Gebt Innovationen eine Chance. Harvard Business Manager, 2007/11.

YAZIJI, MICHAEL (2008) : Time to rethink capitalism ? Harvard Business Review. 11/2008.





# 11. Rapports Travail et Cohésion sociale 2004-2008

NATHALIE GEORGES

## 11.1 Introduction

Tous les ans en automne, et ce depuis l'année 2005, le STATEC (Service central de la statistique et des études économiques du Luxembourg) publie son cahier économique consacré au travail et à la cohésion sociale. L'édition de l'automne 2008 était donc la quatrième du genre. Chaque année, ce rapport est attendu et analysé par de nombreuses personnes appartenant aussi bien à la société civile qu'au monde politique luxembourgeois. Comme le mentionne le directeur du STATEC dans l'introduction du rapport de l'édition 2008 : « Il est vrai que ce rapport aborde de manière objective un sujet central de toute société démocratique : celui de l'(in-)égalité des opportunités offertes aux citoyens et qui aboutissent à des différences de revenu, d'emploi, de consommation »<sup>1</sup>. Ce rapport s'appuie sur plusieurs sources statistiques : l'enquête sur les forces de travail (EFT), l'enquête sur les conditions de vie (SILC – Statistics on Income and Living Conditions), l'enquête sur les budgets des ménages (EBM) et les bases de données administratives telle que celle de l'IGSS<sup>2</sup>. Le Rapport Travail et Cohésion sociale s'avère donc être un outil efficace pour évaluer une politique gouvernementale. Etant donné qu'il s'agit d'une quatrième édition, il n'est pas inintéressant de faire le point sur le contenu du rapport, son évolution depuis ces quatre ans et de voir si certains changements seraient utiles pour encore améliorer son impact sur le monde sociopolitique luxembourgeois. Ce sera l'objet de cet article, une analyse et critique constructive du Rapport Travail et Cohésion sociale tel qu'il est présenté par le STATEC depuis 2005.

## 11.2 Description du Rapport Travail et Cohésion sociale

Les grands thèmes du rapport, et ce depuis 2005, sont le travail et les conditions de vie des ménages. Plus précisément, la participation à la vie professionnelle (taux d'emploi,

1 STATEC (2008), p. 7.

2 Inspection Générale de la Sécurité Sociale au Luxembourg.

taux de chômage, ...), la rémunération des salariés, le système d'enseignement (dont les sorties prématurées) sont des constantes incluses dans la partie « Travail - Emploi » des quatre rapports publiés. D'autres thèmes peuvent être abordés selon l'actualité de l'année écoulée ou sur demande spécifique de la part d'une instance reconnue (par exemple le cas de l'étude du stress au travail dans le rapport 2008, thématique abordée sur demande du Conseil Economique et social).

Les données regroupées sous la partie « Conditions de vie des ménages » sont notamment le revenu disponible, le niveau de vie des ménages, le risque de pauvreté et ses indicateurs associés, les indicateurs génériques de santé et les conditions de logement. Dans cette partie, on retrouve à l'instar de la partie sur le travail, des thèmes étudiés une seule fois et qui ne sont pas repris l'année suivante. Il en est ainsi pour un chapitre sur la participation à la vie sociale et culturelle, qu'on ne retrouvera qu'une seule fois, dans l'édition de 2006.

Si les deux thématiques travail et conditions de vie des ménages constituent la raison d'être du rapport depuis ces quatre années, la présentation et les chiffres publiés en sous-catégorie peuvent plus ou moins varier d'une année à l'autre, tant et si bien que, certaines statistiques, pourtant similaires, se retrouvent dans une catégorie ou une autre suivant l'année de parution. On voit qu'il n'y a pas vraiment de structure-type suivie pour les quatre rapports successifs. Il n'en reste pas moins possible de comparer les deux thèmes centraux des rapports et d'en montrer l'évolution des données et les tendances depuis quatre ans.

### **11.2.1 Travail et emploi**

#### ***Participation à la vie professionnelle et chômage***

Au Luxembourg, d'après l'Enquête sur les Forces de Travail (EFT) 2007, le taux d'emploi global de toutes les personnes de 15 à 64 ans est de 64%. Selon le rapport de 2008, ces quatre dernières années, la participation à la vie professionnelle n'a cessé d'augmenter passant de 62,5% en 2004 à 63,6% pour les années 2005 et 2006 pour atteindre 64% en 2007. Ceci est particulièrement vrai pour les femmes puisque ce taux passe de 51,9% à 56,1% entre 2004 et 2007.

Il est à noter que le taux d'emploi est un des indicateurs phare de la stratégie de Lisbonne et que l'Union européenne s'est donnée comme objectif pour l'année 2010 d'atteindre les taux d'emploi de :

- 70% pour le taux d'emploi total (64% pour 2005) ;
- 60% pour le taux d'emploi des femmes (57% pour 2005) ;
- 50% pour le taux d'emploi des personnes âgées (55 à 64 ans).

Cette mise en perspective montre bien que, malgré l'évolution positive enregistrée pour le taux d'emploi depuis quelques années, des efforts restent à fournir pour atteindre les

objectifs fixés par l'Union européenne, et ce, aussi bien pour favoriser l'emploi global, des femmes et surtout des personnes âgées.

En tenant compte de la définition<sup>3</sup> du Bureau International du Travail (BIT) et selon l'EFT, le chômage n'évolue guère depuis quatre ans, puisque le taux de 2004 était de 4,8%, de 4,5% en 2005, de 4,8 % en 2006 et de 4,2% en 2007. Cette dernière année étant même marquée par une légère baisse. Reste à voir comment se comporteront les chiffres pour l'année 2008, année marquée par le début de la crise économique qui nous a atteint de plein fouet.

### ***Rémunération des salariés***

Dans cette partie, que l'on ne retrouve pas en tant que rubrique à part entière dans le tout premier rapport de 2005, des thèmes tels que les salaires médians et moyens par secteur d'activité et le salaire social minimum sont abordés. Cette section a pris de l'ampleur avec le nombre de rapports. En effet en 2005, il y a juste un sous-point d'une demie page sur le salaire social minimum, qui est d'ailleurs traité de manière descriptive et non analytique. En 2006, on trouve une partie intitulée « Salaires et fonction de gains », cette dernière est très peu étoffée et la question du salaire social minimum n'y est même pas abordée. Enfin depuis 2006, la section « La rémunération des salariés » est présente et développe de façon analytique les thèmes du salaire médian et moyen par secteur d'activité, le salaire social minimum et les bas salaires (ajouté en 2007). On y voit que des différences salariales considérables existent entre les secteurs : par exemple en 2007, le salaire horaire moyen dans le secteur de la construction étant de 15,2 EUR alors qu'il est de 28,6 EUR dans le secteur de la production et distribution d'électricité, de gaz et d'eau. On voit également l'ampleur de la dispersion salariale par secteur : par exemple en 2007, si le salaire moyen horaire dans le secteur financier est de 30,1 EUR, la moitié des salariés gagnent moins de 25,9 EUR par heure. Quant au salaire social, on voit qu'il n'a cessé de progresser, ceci dit cette progression s'est faite dans les mêmes proportions que celle du salaire moyen dans le secteur privé luxembourgeois. Outre le salaire social minimum, les auteurs du Rapport Travail et Cohésion sociale 2006 et 2007 s'intéressent aussi aux salariés rémunérés au voisinage du salaire social minimum. Pour les années 2006 et 2007, on voit que ce sont plutôt les jeunes âgés de moins de 25 ans<sup>4</sup>, les femmes<sup>5</sup> et les résidents au Luxembourg<sup>6</sup> qui touchent un salaire proche du salaire social minimum.

3 N'avoir aucune activité rémunérée aussi limitée soit-elle ; être activement à la recherche d'un emploi ; être disponible pour occuper un nouvel emploi éventuel dans un délai de quinze jours.

4 Par rapport au nombre total de salarié par classe d'âge.

5 Par rapport au nombre total de salarié par genre.

6 Par rapport au nombre total de salarié par résidence.

Etant donné qu'il est admis que le niveau d'études atteint joue un rôle crucial dans la carrière professionnelle d'une personne, il est normal que le système d'éducation soit traité dans les divers rapports successifs du STATEC. Plus particulièrement la question des sorties prématurées du système d'enseignement. Etonnement, seuls les rapports de 2006 et 2008 en font état. Le rapport le plus récent rappelle encore que les jeunes ayant quitté prématurément l'école, présentent le plus de risque de se retrouver au chômage. Les représentants de l'Union européenne ayant bien conscience de ce problème en ont fait un de leur cheval de bataille. De ce fait, un programme « Education et formation 2010 » mis en place par l'Union européenne, dans lequel on retrouve l'objectif d'atteindre le taux maximum de 10% de jeunes quittant prématurément l'école. Si on compare les chiffres, la moyenne européenne se trouvait à 14,8% de jeunes quittant prématurément l'école et au Luxembourg elle s'élevait à 14,4%, soit un peu mieux que la moyenne européenne mais encore assez loin de l'objectif des 10%. En terme d'évolution, le dernier Rapport Travail et Cohésion sociale 2008 montre qu'entre 2004, 2005 et 2006 les taux s'élevaient respectivement à 15,2%, 14,4% et 14,9%. On ne peut donc pas vraiment conclure à une amélioration significative de ce taux, d'autant plus qu'en 2003, ce même taux était à 12,7%, donc relativement un meilleur score que ces dernières années. Il est à signaler que la dernière édition de ce rapport consacre un point intéressant aux caractéristiques des jeunes décrocheurs scolaires.

## **11.2.2 Revenus, consommation et niveau de vie des ménages**

### ***Le revenu disponible***

Ce point est traité plus précisément dans les deux derniers rapports, ceci dit cette notion de revenu disponible était déjà présente dans les deux premiers mais pas de façon détaillée et plutôt de manière indirecte pour expliquer la notion de niveau de vie et de risque de pauvreté. Dans les rapports les plus récents, toutes les composantes à partir desquelles est calculé le taux de pauvreté sont analysées et chiffrées explicitement. Ainsi, en 2007, le revenu moyen par ménage s'élevait à 4.760 EUR par mois, tandis que le revenu médian mensuel était de 3.992 EUR. Ce qui correspond respectivement à une augmentation de 1,6% et de 0,3% par rapport à 2006. Il est aussi utile de mettre en exergue le fait qu'environ 20% des ménages disposaient, en 2007, de moins de 2.500 EUR et que quelque 5% des ménages profitaient mensuellement de 10.000 EUR au minimum, ces proportions étant approximativement identiques à celles de 2006.

### ***Le niveau de vie et mesures d'inégalité***

Si on convertit ce revenu disponible par ménage en niveau de vie d'un ménage, ce dernier prenant en compte la taille du ménage, on s'aperçoit que pour 2007, 50% des ménages résidant au Luxembourg avaient un niveau de vie inférieur à 2.529 EUR. En 2006, la moitié

des ménages bénéficiaient d'un niveau de vie mensuel de 2.473 EUR. En terme d'inégalité de revenu, on peut dire que les 20% de la population au niveau de vie plus élevé ont un revenu égal à 4 fois supérieur à celui des 20% au niveau de vie le plus faible. A noter que cette proportion est plus moins restée la même depuis quatre ans et qu'elle était toujours moins élevée que la moyenne européenne. Cependant, par rapport aux pays limitrophes, le résultat du Luxembourg (4,0) en terme de répartition de revenus, est moins bon que celui de la Belgique (3,9) et à fortiori celui de la France (3,8). Il est par contre meilleur que le résultat enregistré par l'Allemagne (5,0) en 2007.

L'indice de Gini mesure l'inégalité de revenus. Il varie de 0 à 1, la valeur nulle correspondant à l'égalité parfaite et à l'inverse, l'unité représentant l'inégalité parfaite d'un pays. En 2007, la valeur de l'indice était de 0,27, ce qui constituerait un progrès puisqu'en 2006, il était de 0,28. Cependant, la différence est tellement minime qu'il serait risqué de parler d'amélioration. Dans tous les cas, depuis les quatre dernières années, la valeur de l'indice de Gini est tout à fait comparable à celle des pays voisins et inférieure à la moyenne de l'Union européenne.

### ***Le risque de pauvreté***

Nous allons maintenant aborder la notion de pauvreté qui clôturera cette partie sur les thématiques communes présentes dans les quatre rapports édités depuis 2005. En 2007, le risque pour une personne de connaître la pauvreté monétaire<sup>7</sup> s'élevait à 13,5%, soit près d'une personne résidente sur sept. Côté évolution, les auteurs du Rapport Travail et Cohésion sociale de 2008, ont calculé que sur la période entre 1994 et 2007, le taux de pauvreté s'est élevé en moyenne à 12,3% et « aucune tendance ne se dégage vraiment, même si les taux de ces trois dernières années ont été supérieurs à la moyenne ».<sup>8</sup>

Par rapport aux caractéristiques principales des personnes se situant sous le seuil de pauvreté, d'année en année elles restent semblables. Globalement, le risque de pauvreté est d'autant plus grand qu'on est plus jeune (en-dessous de 25 ans), avec cette particularité du Luxembourg : relativement peu de personnes âgées sont concernées par ce risque de pauvreté. Quand la question de la nationalité se pose, aucune équivoque possible : les étrangers sont trois fois plus touchés que les nationaux par le risque de pauvreté et plus particulièrement les Portugais qui occupent des postes manuels. De même, ce sont toujours les familles monoparentales qui sont le plus exposées au risque de pauvreté, tout comme les familles nombreuses avec plus de deux enfants à charge.

7 Pour une définition précise de la pauvreté monétaire, voir Schronen & Urbé (2007), p. 210.

8 STATEC (2008), p. 78.

## 11.3 Evaluation du Rapport Travail et Cohésion sociale

Depuis la première publication du rapport en 2005, on peut dire que le rapport a suscité beaucoup d'intérêt. Sa parution est d'ailleurs attendue chaque année par les mondes socio-économique et politique. Comme écrit par le directeur du STATEC dans l'introduction de l'édition 2008 du rapport : « Mises bout à bout, les statistiques récoltées et analyses présentées dans le Cahier économique du STATEC livrent un aperçu pertinent et utile de la condition sociale de la population et des travailleurs au Grand-Duché de Luxembourg. De nombreux chantiers restent ouverts et seront abordés ultérieurement ».<sup>9</sup>

S'il va sans dire que le rapport est effectivement attendu chaque automne depuis quatre années, les raisons d'être de cette publication du STATEC sont les thèmes abordés et les statistiques présentées, car en réalité peu d'autres ouvrages sont à disposition pour avoir un aperçu global de l'état social du pays. De ce point de vue, le STATEC endosse la responsabilité de produire un large éventail de données sociales et subit en quelque sorte une pression qui se répercute sur le contenu et la forme du Rapport Travail et Cohésion sociale.

### 11.3.1 Evolution de la présentation et du contenu du Rapport Travail et Cohésion sociale.

Dans le premier rapport, l'accent est mis sur les notions de travail, de cohésion sociale et sur le lien entre les deux. Comme le soulignent les auteurs, la croissance et l'emploi au service de la cohésion sociale est le leitmotiv de la Stratégie de Lisbonne. Aussi, les statistiques présentées dans cette première édition du rapport reflètent de manière assez détaillée le marché du travail et la cohésion sociale, le tout agrémenté de définitions, d'explications d'ordre méthodologique et de références à des auteurs tels que les sociologues Robert Castel ou Dominique Meda. En somme, au niveau contenu, ce premier Rapport Travail et Cohésion sociale va plus loin que la juxtaposition d'une somme de données et statistiques, les auteurs ont mis un point d'honneur à expliquer les différentes notions comme la cohésion sociale, la pauvreté, le taux d'emploi, le chômage, etc. Le lien entre travail et cohésion sociale est la ligne conductrice du rapport et les résultats sont présentés en fonction de la liaison entre ces deux dimensions.

Pour sa deuxième édition, les auteurs du Rapport Travail et Cohésion sociale ont tout à fait changé de stratégie par rapport à la première année de publication, puisqu'assez étonnamment, les thématiques se sont enchaînées sans vraiment suivre de fil conducteur. Même si des définitions et explicatifs méthodologiques jalonnent encore les différents thèmes

9 STATEC (2008), p. 9.

abordés, aucun effort didactique n'est réalisé pour aider le lecteur. Ce dernier se retrouve face à des statistiques certes intéressantes mais ne perçoit pas ce qui faisait la plus-value de la première édition, à savoir la mise en perspective de données économiques et sociales. Ici, sept sujets (travail, salaires, pauvreté, enseignement, santé, logement et loisirs) se retrouvent juxtaposés mais aucune clé de lecture et d'analyse n'est proposée au destinataire de la publication. Pourtant, les statistiques produites et les commentaires fournis ne manquent pas de pertinence, mais il s'agit plus d'un recueil de données intéressantes pour percevoir la réalité du pays en fonction des thèmes abordés. Cette édition s'adresse plus à un public averti qu'au commun des mortels.

Le Rapport Travail et Cohésion sociale 2007 est, en termes de présentation et d'approche, un mélange des deux premières éditions. En effet, il y a une ligne directrice qui se reflète au travers de deux grandes thématiques : le marché du travail et les conditions de vie des ménages (sans que le lien entre les deux ne soit clairement établis par les auteurs). Dans la première partie la participation à la vie professionnelle, le chômage, les qualifications, la rémunération des salariés et le passage à la retraite sont passés en revue par les auteurs et les statistiques s'y référant sont présentées. Dans la seconde partie, la répartition des revenus, le niveau de vie et le risque de pauvreté, les conditions de logement et la santé constituent les sujets étudiés et analysés. Dans cette édition du rapport, les auteurs présentent les différentes méthodologies et donnent les définitions pour aider les lecteurs dans leur analyse. Cependant, le rapport peut sembler très technique pour un public non initié.

Enfin, le dernier rapport produit par le STATEC en automne 2008 semble suivre le schéma du troisième puisqu'on retrouve les deux parties marché du travail et revenus, consommation et niveau de vie des ménages (partie intitulée « Conditions de vie des ménages » en 2007). Pour la première fois en quatre ans, on trouve une certaine logique de structuration du rapport entre deux années consécutives. Les deux grandes parties recouvrent les sujets identiques et clairement identifiables et certains des sujets spécifiques pour chacune des années. Comme chaque année, on retrouve des définitions et des aspects méthodologiques dans les deux parties.

### **11.3.2 Epilogue de l'évolution du Rapport Travail et Cohésion sociale.**

Pour conclure ce point, on notera que le Rapport Travail et Cohésion sociale s'adresse à un public averti et à même de comprendre les subtilités des méthodes d'analyse statistique. Si le thème du travail est omniprésent dans les quatre éditions, au point même de remplir la moitié des pages de l'édition de 2006, la cohésion sociale en tant que concept ne trouve place que dans le premier rapport. En effet, si les auteurs ont pris soin d'expliquer le concept dans la première édition et de montrer comment elle est mesurée, on ne peut que constater sa disparition dans les autres éditions au point de se demander pourquoi le rapport comporte la notion de « cohésion sociale » dans son titre principal. Bien évidemment, les lecteurs



avertis et initiés feront le lien entre les sujets abordés et la cohésion sociale mais le rappel de cette notion en tant que telle, permettrait une perspective globale sociale quelque peu perdue avec les années et pourtant très présente lors de la première édition.

Malgré ce bémol concernant la distance prise par rapport à la notion même de cohésion sociale, on ne peut que souligner la pertinence des statistiques et tableaux présentés et analysés au cours de ces quatre années dans le Rapport Travail et Cohésion sociale. Il s'agit sans aucun doute d'une source d'information et d'évaluation unique au Luxembourg.

## **11.4 Propositions d'amélioration du Rapport travail et Cohésion sociale**

### **11.4.1 Amélioration quant à la forme du Rapport Travail et Cohésion sociale**

En terme de présentation et de structuration, on peut observer quelques faiblesses et certaines améliorations devraient être apportées afin d'obtenir une meilleure cohérence entre les diverses parutions du rapport. En effet, si prise à part, chacune des éditions semble bien structurée, lorsqu'on fait une analyse des quatre années, on voit qu'il n'y a pas vraiment de continuité entre les quatre éditions et qu'une comparabilité s'avère difficile tant en terme de thèmes étudiés qu'en terme de statistiques présentées. En effet, il est parfois impossible de retrouver la même statistique deux années consécutives, ce qui rend une étude sur le long terme difficile (excepté les statistiques classiques comme le taux d'emploi ou le risque de pauvreté). Le Rapport Travail et Cohésion sociale gagnerait encore en qualité si un plan de présentation était fixé et utilisé d'année en année. On notera d'ailleurs que depuis deux ans, il semble que les auteurs réfléchissent dans ce sens car on observe quelques similitudes de présentation entre le rapport 2007 et celui de l'année 2008.

### **11.4.2 Amélioration quant au contenu du Rapport Travail et Cohésion sociale**

Comme déjà mentionné plus haut dans l'article, la notion de cohésion sociale devrait reprendre une place plus prépondérante dans le rapport. Dans ce sens, la première édition de 2005 ciblait plus essentiellement le volet social en y intégrant le marché du travail mais en mettant beaucoup plus l'accent sur l'emploi au service de la cohésion sociale et non l'inverse.

Parfois, il semble aussi que le rapport devienne très technique et pas toujours lisible pour les novices. S'il est certain que les auteurs ont le souci de donner le plus de définitions possibles et d'expliquer au plus précisément les méthodes de traitement statistiques, il serait aussi utile de proposer des conclusions claires qui ressortent des tableaux et graphiques, tout du moins à la fin de chacun des grands thèmes analysés.

Dans la dernière édition du Rapport Travail et Cohésion sociale, à savoir celle de 2008, on trouve un point spécifique sur le stress au sein de la population occupée. Cette analyse a été demandée expressément par le Conseil Economique et Social. Ceci amène à se poser la question de savoir s'il s'agit d'une opportunité ouverte à la société civile ? Est-ce qu'effectivement le STATEC est-il prêt à se voir proposer des thèmes à explorer lors d'une prochaine édition ? Est-ce une proposition ouverte faite en filigrane par les auteurs du rapport ? Si ce n'est sans doute pas aussi simple, on peut vraisemblablement trouver une manière de travailler avec les responsables du STATEC pour les sensibiliser sur certaines questions proches des préoccupations du terrain et qui se trouveraient effectivement consignées dans un rapport attendu et lu aussi bien par les responsables politiques que par le quidam.

Ceci amène aussi à se poser la question de savoir à qui est destiné le Rapport Travail et Cohésion sociale ? Quel est l'enjeu d'une telle publication ? C'est une question dont la réponse va obligatoirement se répercuter sur la forme et le fonds du rapport. C'est justement ce qui ne semble pas clairement défini et ce qui donne l'impression que parfois les auteurs s'adressent à un public averti, voire très initié et d'autres fois à un public plus large. La question devrait être tranchée pour pouvoir mener une ligne stratégique d'édition. Par ailleurs, la publication d'un rapport technique et méthodologique pour initiés n'empêche pas de réaliser des cahiers plus succincts avec des chiffres, des tendances clés et des conclusions sommaires adressés au grand public. Beaucoup de possibilités sont ouvertes, il reste à établir une stratégie efficace d'édition et de réalisation qui donnera une image plus cohérente du travail précieux effectué depuis quatre ans par les auteurs du Rapport Travail et Cohésion sociale.

## Bibliographie

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

STATEC (2005) : Rapport Travail et Cohésion sociale. Cahier économique n°99, Luxembourg.

STATEC (2006) : Rapport Travail et Cohésion sociale. Cahier économique n°101, Luxembourg.

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

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



# 12. Nachhaltig gegen Krisen

## 180°-Wende auch in Luxemburg unumgänglich

MARCO HOFFMANN UND NORRY SCHNEIDER

*„ Aujourd’hui, il est plus urgent que jamais d’intégrer les trois éléments constitutifs du développement durable que sont l’économie, le social et l’environnemental. Un élément déterminant du succès de notre lutte contre la pauvreté – mais aussi pour notre sortie de la crise financière et économique – réside dans la dynamique du renforcement mutuel qui naît du progrès simultané et complémentaire dans ces trois domaines. Savoir reconnaître le potentiel des zones de recoupement entre l’économique, le social et l’environnement constitue la première étape à cet égard. C’est de cette façon qu’il sera possible de saisir les opportunités pour cimenter les fondements de nos sociétés, pour mieux les préparer aux intempéries auxquelles la mondialisation nous expose et aux surprises qu’elle nous réserve. “ (Jean-Claude Juncker, 2009)*

### 12.1 Einleitung

In diesem Beitrag beleuchten wir die Politik der nachhaltigen Entwicklung Luxemburgs, und versuchen Fehlerquellen bei deren Ausgestaltung aufzuzeigen; Fehler die nicht nur auf die verschiedenen Krisen zurückzuführen sind. Auswege gibt es, doch wir bewegen uns in die falsche Richtung. Die Logik, dass nur Wachstum Entwicklung bringt hat ausgedient. Nachhaltig gegen Krisen vorzugehen heißt heute notgedrungen sich auch ohne Wachstum zu entwickeln und dies mit enger werdenden Spielräumen. Es gibt viele Stolpersteine auf dem neuen Weg den wir als (Welt-) Gesellschaft gehen müssen. Viele haben sich noch nicht einmal entschieden ihn zu gehen. Doch auch denen, die spüren, dass es so nicht weitergehen kann fehlt der Überblick. Darum zuerst eine kurze Einführung in die globalen Probleme denen wir entgegen treten müssen.

Das Wort „Krise“ ist heute in aller Munde und wird in Verbindung gebracht mit den Begriffen Peakoil oder Energiekrise, Klimawandel, Hungerrevolten, Wasserverknappung und Flüchtlingsströmen. Dies sind die eigentlich schlimmen Krisen. Hinzu kommt die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise, die droht in eine Sozialkrise zu münden. Gibt es klarere Anzeichen als diese, dafür, dass die Globalisierer, d.h. wir alle, in einer Sackgasse gelandet sind? Diesmal handelt es sich sicher nicht um einen „Betriebsunfall“, ein vorübergehendes konjunkturelles Tief, das wir mit Hilfe einiger Konjunkturpakete überwinden

können, indem wir die Wirtschaft wieder ankurbeln und dann beruhigt weitermachen (und konsumieren) können.

*„Den Worten Taten folgen lassen. Wirklich auf die Probe gestellt werden die Regierungen und Institutionen Europas vor allem in Krisenzeiten. Dann müssen sie beweisen, dass sie mit Phantasie, Entschlossenheit und Flexibilität handeln können, dass sie ihr Ohr am Puls der Bedürfnisse der Familien und der Gemeinschaften in ganz Europa haben, dass sie der Aufgabe gewachsen sind, auf die plötzliche Verschlechterung der Wachstums- und Beschäftigungsaussichten in Europa die richtige Antwort zu finden.“*

Mit diesen Worten leitete der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Durão Barroso, das Europäische Konjunkturprogramm ein, das die Kommission im November 2008 auf den Tisch legte.<sup>1</sup> Dieses Programm, sowie die zusätzlichen Maßnahmen, die eben auf dem Europagipfel vom 19.-20. März verabschiedet wurden, zeigt uns allerdings, dass politische Entscheidungsträger in Krisenzeiten doch nicht umdenken können und das Prinzip nachhaltiger Entwicklung außer Acht lassen. Auch unser nationales Konjunkturpaket ist dafür ein gutes Beispiel.<sup>2</sup> Zuerst müsse die Finanz- und Wirtschaftskrise gelöst werden, bevor man sich anderen „Hobbys“ zuwenden könne. Wenn überhaupt, taucht der Begriff „Nachhaltigkeit“ nur im Zusammenhang mit nachhaltigem Wachstum auf. Dabei ist nachhaltige Entwicklung an sich schon ein Krisenbewältigungspaket.

Die heutige Auffassung unterstreicht ja: „Regenerierbare lebende Ressourcen dürfen nur in dem Maße genutzt werden, wie Bestände natürlich nachwachsen.“ Es geht in der aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion um die Sicherstellung und Verbesserung ökologischer, ökonomischer und sozialer Leistungsfähigkeiten.<sup>3</sup> Nachhaltiges Handeln fängt mit der Analyse und dem Verstehen der Zusammenhänge an, die jede Entwicklung beeinflussen.

Der Begriff Nachhaltigkeit wurzelt eigentlich in der sächsischen Forstwirtschaft des 18. Jahrhunderts. Trotz großer Nachfrage an Holz für die Bergwerke wurden nur so viele Bäume geschlagen wie aufgeforstet werden konnten. Der Wald wurde nicht nur als kurzfristige Produktionshilfe gesehen, sondern als Lebensraum der nicht nur Holz zu bieten hat. Diese Haltung entspringt einer Ökonomie der Vernunft, die sich am Begriff des „Haushaltens“ orientiert. Ein solches ursprüngliches Verständnis von Ökonomie wirkt sich ressourcenschonend und menschenfreundlich aus. Die Sorge gilt demnach auch den nachfolgenden Generationen, denen nicht weniger Natur hinterlassen werden sollte als die heute Lebenden vorgefunden hatten. 200 Jahre später wird der Begriff Nachhaltigkeit von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung<sup>4</sup> noch immer so verstanden. In ihrem

1 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008).

2 Vgl. Schlamme (2009).

3 Schneider & Häberli (2002).

4 Brundtland-Kommission (1987).

Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ zeigt die Kommission langfristige Perspektiven für eine Entwicklungspolitik auf, die zugleich umweltschonend ist. Der Bericht folgt dem Leitgedanken: „Entwicklung zukunftsfähig zu machen, heißt, dass die gegenwärtige Generation ihre Bedürfnisse befriedigt, ohne die Fähigkeit der zukünftigen Generation zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen zu können.“

Heute stößt die Nachhaltigkeitsdiskussion, mit diesem erweiterten Verständnis von Nachhaltigkeit, schwerpunktmäßig auf vier Problemfelder:

1. die politische und gesellschaftliche Verdrängung der „Grenzen des Wachstums“,
2. die begrenzten Möglichkeiten technischer Innovationen im Kampf gegen Klimawandel und Energieverknappung,
3. die Unterbewertung von Verantwortung, Solidarität und gerechter Umverteilung (soziale Gerechtigkeit) als wichtige Bestandteile zukunftsfähiger Lösungen,
4. der Mangel an Überzeugung, dass Krisen nur mit der Partizipation aller Betroffenen bewältigt werden können.

Mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, regt sich langsam auch im reichen Luxemburg unser kollektives Bewusstsein. Wir fragen uns, wie düster unsere gemeinsame Zukunft sein wird, sein kann, was zu tun ist, wo wir anfangen sollen und wie die Dinge in Bewegung zu bringen sind. Jenseits der Schuldfrage wer uns den Schlamassel eingebrockt hat, stellt sich die Frage was die Politik bewerkstelligen muss, was die Wirtschaft, was die Gesellschaft als Ganzes und was der Einzelne. Das Gefühl macht sich breit, dass niemand mehr das Schiff so richtig zu lenken weiß. Die Finanz- und Wirtschaftskrise wird daher zum „Test für die Glaubwürdigkeit der Politik“, und in der Vorwahlzeit stellt sich die Frage, ob die Parteien es schaffen werden *„ökologische sowie wirtschaftliche Reformen und Umstrukturierungen mit sozialer Gerechtigkeit [zu] verbinden“*.<sup>5</sup>

Das sieht auch der Conseil Supérieur pour le Développement Durable (CSDD) so und schlägt als übergeordneten Prüfstein<sup>6</sup> vor : „In Zukunft sollen alle Entscheidungen auf der Ebene der Regierung sowie der Abgeordnetenkammer im Vorfeld einem ‚Nachhaltigkeits-Check – fiche d’analyse en relation avec le développement durable‘ unterliegen, analog zur derzeit erforderlichen ‚fiche financière‘. Dabei sollten die Argumente, die in dieser ‚fiche‘ angeführt werden, auch öffentlich zugänglich sein.“

Neben dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit muss diesem Nachhaltigkeitscheck sowohl eine Umweltverträglichkeitsprüfung als auch eine Sozialverträglichkeitsprüfung<sup>7</sup> zugrunde liegen.

5 CSDD (2009).

6 CSDD (2009).

7 Vgl. Hoffmann (2002).

Wir gelangen (endlich) zur Erkenntnis, dass die einzelnen Krisen nicht mehr sektoriell und von einer Legislaturperiode zur nächsten bekämpft werden können, sondern dass wir aufgrund der komplexen Zusammenhänge Probleme integrativ behandeln müssen. Leider ist der Weg von der Erkenntnis zur Tat oft sehr lang. Gefragt ist ein kreatives nachhaltig ausgerichtetes Krisenmanagement, denn wir kennen, nicht erst seit gestern, die Ursachen der Krisen und das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das wegweisend für einen möglichen Ausweg steht. Und, wir wissen auch jetzt schon, dass wir auf Kosten der zukünftigen Generationen leben und durch unseren „way of life“ unseren Kindern morgen und den Armen im Süden heute jegliches Recht auf Entwicklung verweigern.

Die Wachstumsmodelle der letzten Jahrzehnte, die sich auf ein ressourcenintensives Wirtschaften zulasten der Faktoren Arbeit (d.h. zu Lasten von Menschen) und Umwelt stützen sind überholt. Um hier wesentliche Veränderungen zu bewirken, müssen wir an den weiter oben erwähnten vier grundlegenden Problemfeldern arbeiten.

## 12.2 Die Grenzen möglichen Wachstums ernst nehmen!

Das „Spielbrett Erde“ hat einen „Rand“ (die biologische Tragekapazität) und nur eine begrenzte Anzahl von Feldern. Aber das Überlebensspiel auf der Erde ist kein normales Brettspiel, bei dem es am Ende Gewinner und Verlierer gibt. In diesem Spiel geht es ums Überleben unserer Kinder und Kindeskinde sowie Millionen von Menschen vor allem in Drittweltländern. Schlussendlich werden dabei alle gewinnen oder aber alle verlieren, weil es weltweit keine Lebensgrundlagen mehr geben wird.

Ethisches Basisprinzip unserer Gesellschaft ist, dass alle Menschen gleich sind und darum auch gleiche (Menschen-)Rechte haben. Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ist in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (Artikel 25) verankert. Daraus lässt sich ableiten, dass alle Menschen die Rechte auf Ernährung, Wasser, Kleidung, Unterbringung,... und Energie haben.<sup>8</sup> Doch dieses Grundrecht stellt gleichzeitig ein Problem dar. Während rein rechnerisch jedem der über 6 Milliarden Erdbewohner heute 1,8 Hektar biologisch produktiver Flächen zustehen würden (2050 werden es 9 Milliarden Erdbewohner und 1,2 Hektar pro Kopf sein<sup>9</sup>, misst der ökologische Fußabdruck der gesamten Menschheit gegenwärtig 2,2 globale Hektar. Der weltweite Verbrauch übersteigt damit bereits die Tragfähigkeit der Erde um etwa 20%. Dabei „verbraucht“ Luxemburg zusammen mit Belgien derzeit 5,6 Hektar (!) pro Kopf. Das heißt der ökologische Fußabdruck jedes Bewohners Luxemburgs überschreitet die Biokapazität der Erde etwa dreimal.

8 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (A/RES/217, UN-Doc. 217/A-(III).

9 United Nations Population Fund (2009).

Bereits 1972 kam die, im Auftrag des Club of Rome veröffentlichte Studie „die Grenzen des Wachstums“ zum Schluss, dass Umwelt und Wirtschaft nicht unbegrenzt wachsen können. Schon damals war das gefährliche Zusammenspiel von globalem Bevölkerungszuwachs, Industrialisierung, Umweltverschmutzung, Nahrungsmittelproduktion und Ausbeutung natürlicher Ressourcen bekannt.<sup>10</sup> Dreißig Jahre später (2004) kommen die Autoren zum Schluss, dass der Kollaps bereits ab 2030 bevorsteht, falls wir nicht vom „business as usual“ Szenario der letzten Jahrzehnte wegkommen („overshoot and collapse“).<sup>11</sup>

Eine Alternative böte das Kreislaufprinzip, das auf der Erkenntnis aufbaut, dass in einer endlichen Welt nur Produktionsverfahren mit einem wirklichen stofflichen Kreisschluss unbeschränkt fortgeführt werden können („rien ne se crée, rien ne se perd“). In einigen Jahrzehnten werden die bislang genutzten, nicht-erneuerbaren Rohstoffe als Quellen aufgezehrt sein, während die zur Verfügung stehenden stofflichen Senken<sup>12</sup> für Abfall- und Reststoffe ausgeschöpft sein werden. Kreislaufwirtschaft nimmt daher den Stoffkreislauf der Natur zum Vorbild und versucht kaskadische Nutzungen ohne Abfälle (zero waste) und ohne Emissionen (zero emission) zu erreichen. Dieses Ziel sollte möglichst schnell erreicht werden.

### 12.3 Technische Innovation bei der Bekämpfung von Klimawandel und Energieverknappung richtig einordnen und ihre Grenzen aufzeigen

Die weltweite Energieversorgung – basiert in den meisten Staaten (so auch in Luxemburg) – heute überwiegend auf den nur begrenzt vorhandenen (endlichen) Energievorräten an Kohle, Öl, Gas und Kernbrennstoffen. Trotzdem rechnet der World Energy Outlook 2008 mit einem mehr oder weniger starken Verbrauchszuwachs der fossilen Energieträger in den nächsten Jahren: Der weltweite Primärenergieverbrauch wird bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu 2006 um rund 45% steigen<sup>13</sup>. Nobua Tanka, der Generaldirektor der internationalen Energieagentur, hat neulich im Kontext einer Überprüfung der Luxemburgischen Energiepolitik auf die überaus hohe Abhängigkeit Luxemburgs von Ölimporten bei geringer Lagerkapazität hingewiesen, durch welche sich das Land sehr hohen Risiken aussetze<sup>14</sup>.

Was die absehbaren Gefahren des Klimawandels angeht, zeigt uns der im Jahr 2007 vom Weltklimarat vorgelegte vierte Sachstandsbericht, dass sie weit stärker sein werden als dies

10 Meadows, D. & Meadows, D. L. & Randers & Behrens (1972).

11 Meadows, D. & Meadows, D. L. & Randers (2006).

12 Aufnahmekapazitäten.

13 International Energy Agency (2008).

14 International Energy Agency (2009).



vorher angenommen wurde.<sup>15</sup> Laut dem Bericht von Sir Nicholas Stern, dem ehemaligen Chefökonom der Weltbank, drohen der Weltwirtschaft bei einem ungebremsten Klimawandel jährliche Verluste von ca. fünf Prozent der Weltproduktion, langfristig sogar bis zu 20 Prozent.<sup>16</sup> Trotz Finanzkrise ist ein Aufschub von Lösungen zur Bekämpfung des Klimawandels keine Option mehr, wenn wir bewerkstelligen wollen, dass die globale Oberflächentemperatur der Erde um nicht mehr als 2°C gegenüber der vorindustriellen Zeit steigt.

Sollte dies doch geschehen, werden vermutlich eine Reihe von so genannten „Kippunkten“ ausgelöst, deren Erreichen noch in diesem Jahrhundert zu sprunghaften, sich selbst verstärkenden Klimaveränderungen führen könnte. Zu den Kippelementen zählen unter anderem das Grönländische und das Westantarktische Eisschild, deren vollständiges Abschmelzen mit einem Anstieg des Meeresspiegels um mehrere Meter verbunden ist. Die Folgen sind Wasser- und Nahrungsmittelmangel, zunehmende Krankheiten, extreme Wetterereignisse, Überschwemmungen, Hitzewellen und Dürren und eine rasante Verschiebung der Klimazonen, an die sich nur die wenigsten Arten anpassen können. Bereits heute trifft der Klimawandel jene Menschen am härtesten, die das Phänomen am wenigsten verursachen. Dies ist bereits in weiten Teilen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas der Fall.

Das Know-how für eine neue umweltschonende Wachstumspolitik ist vorhanden und gewinnt mit dem „Green New Deal“ zusehends an Popularität. Dabei gilt die so genannte „Effizienzrevolution“ (Faktor 4 bzw. 10) als Referenz, welche in den neunziger Jahren als Instrument auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung vorgeschlagen wurde.<sup>17 18</sup> Das Faktor-10-Konzept propagiert das Ziel einer Verzehnfachung der Ökoeffizienz während der nächsten fünfzig bis hundert Jahre. Dies ist ohne weiteres möglich<sup>19</sup>. Solarhäuser mit fast Null Energiekosten, sowie sparsame und komfortable Supersparautos schaffen (sehr) langsam den Durchbruch auf dem Markt. Der Umweltschutz gilt nicht mehr nur als Kostenfaktor, sondern wird (endlich) auch als Chance für die Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen, was eindeutig zu begrüßen ist.

## 12.4 Verantwortung, Solidarität und gerechte Umverteilung fördern, um zukunftsfähige Lösungen umzusetzen

Technische Innovationen werden jedoch nur dann eine dauerhafte Entlastung der Umwelt bringen, wenn wir bereit sind unsere Wertvorstellungen, unser Verhalten und unsere

15 Intergovernmental Panel on Climate Change (2007).

16 Stern (2007).

17 Weizsäcker & Lovins, A. B. & Lovins, L. H. (1997).

18 Schmidt-Bleek & Bierter (1998).

19 Rademacher (2002), S. 31.

Konsummuster zu ändern. Der tatsächliche Umbruch erfordert eine gesamtgesellschaftliche Bereitschaft, unsere Wohlstandsvorstellungen und Verantwortungsmöglichkeiten zu überdenken. Er fordert weiterhin Bereitschaft zum Verzicht, technische Kreativität und organisatorische Optimierung konsequent für mehr ökologische Lebensqualität und Generationengerechtigkeit zu nutzen.<sup>20</sup> Es stellt sich somit die Frage, wie weit wir uns von unserem Drang zum „Immer mehr“ zugunsten einer einfacheren, umweltschonenderen und damit auch sozial verträglicheren Lebensweise befreien können. Wird es uns gelingen, einen solchen Wandel aus Einsicht und Überzeugung zu akzeptieren? So einfach sind die Dinge wohl nicht. Rauchen kann tödlich sein und doch tun es viele. Hier ist die Politik gefordert die richtigen Weichen zu stellen und die nötigen Anreize zu gewähren.

1992 verabschiedeten 170 Staaten die Agenda 21 als Ergebnis der so genannten Rio-Konferenz (UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro). Dieses Aktionsprogramm fürs 21. Jahrhundert behandelt auf 800 Seiten und in 40 Kapiteln, alle wesentlichen Politikbereiche einer umweltverträglichen, nachhaltigen Entwicklung. Obwohl die Agenda 21 lange nur in der Umweltszene Anklang fand, ist sie das erste offizielle, ethisch motivierte Dokument, das die Prinzipien der intergenerativen und der intragenerativen Gerechtigkeit als Grundlage nimmt.

Aufgrund der Zusammenhänge zwischen Armut und Umweltzerstörung, so das Fazit von Rio, gewinnen die Prinzipien von Gerechtigkeit und Solidarität eine vorrangige Bedeutung.<sup>21</sup> Nachhaltigkeit steht und fällt mit der Bereitschaft zu lokaler<sup>22</sup> und globaler Solidarität. Das damit verbundene Verantwortungsprinzip fußt auf der Wahrnehmung von Umweltverantwortung im Sinne von Vorsorge und Vermeidung nicht akzeptabler bzw. irreversibler Umweltwirkungen. Dabei gilt die Forderung nach intergenerativer Gerechtigkeit als normativer Kern des Konzeptes: die Verantwortung umfasst neben dem Erhalt des endlichen natürlichen Kapitals (Tragfähigkeit der Umwelt) die Weitergabe von Sach- und Humankapital an nach uns kommende Generationen. Der Übergang zur intergenerativen Gerechtigkeit (in der Zukunft) ist jedoch nur möglich, wenn es zu wesentlichen Verbesserungen bei der intragenerativen Gerechtigkeit kommt (jetzt!), dass also die Menschen das Problem der Ungleichheit im materiellen Status lösen (Verteilungsproblem).

Doch die Umverteilung hat leider noch nicht stattgefunden. Das Wirtschaftswachstum hat weder in Luxemburg noch weltweit zur Bekämpfung der Armut, also zur gerechteren Verteilung des Reichtums geführt. Im Gegenteil, die Habenden sind reicher geworden, die Habenichtse ärmer. Die Chancen für ein Erreichen der Millenniumsziele sind in den

20 Vogt (2003).

21 Vogt (2003).

22 Zusatz von den Verfassern.

meisten Entwicklungsländern düster. Nicht zuletzt weil angesichts der Finanzkrise die Geberländer ihre Entwicklungsbudgets massiv kappen. Das erklärte Ziel der internationalen Solidaritätsbemühungen scheint demnach ausschließlich die internationale Stabilität und die Eindämmung der illegalen Migration zu sein. Damit verkommt die Schaffung von Perspektiven der Entwicklung als Mittel zum Zweck.<sup>23</sup>

Sollte diese utilitaristisch motivierte Entwicklungszusammenarbeit Schule machen, verlieren wir die ethische Grundlage unseres Handelns, weil wir den Einwohnern unserer Partnerländer das Recht auf ein menschliches Leben absprechen.

## **12.5 Die Partizipation aller Betroffenen gewährleisten, da die Krise(n) nur kooperativ bewältigt werden können**

Eine zukunftsfähige Entwicklung erfordert die verstärkte Abstimmung der Prozesse durch die beteiligten Akteure (Kooperationsprinzip). Kooperation und damit soziale und ökologische Verantwortung ist die ethische Basis der Nachhaltigkeit. Wie können gerechte Partizipationsmöglichkeiten für alle Bürger des Landes geschaffen werden, damit wir sichergehen, dass wir die sozialen, ökonomischen und ökologischen Belastungsgrenzen gleichermaßen berücksichtigen? Nachhaltige Entwicklung muss als allgemeines Leitprinzip einen generellen, allseits konsensfähigen Ausgleich zwischen den (globalen und nationalen) umweltpolitischen, den sozialen und den unternehmerischen Interessen finden. Die an sich einfache Idee der Nachhaltigkeit erfordert eine komplexe Analyse, eine politische Entscheidung und eine transversale Umsetzung. Doch bereits der Blick des einzelnen Betrachters trübt die Analyse, denn ohne gesellschaftlichen Konsens kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass Nachhaltigkeitspolitik eine Gesellschaftspolitik ist, welche alle Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales gleichberechtigt und gleichwertig als Einheit betrachtet. Doch wie ist ein solcher gesellschaftlicher Konsens zu bewerkstelligen?

Die politische Partizipation der Bürger gehört zu den Grundvoraussetzungen einer nachhaltigen Entwicklung. Doch Partizipation ist kein technisches Problem, das sich durch ein paar Arbeitsgruppen oder (der Öffentlichkeit verwehrte) interministerielle Ausschüsse regeln lässt. Partizipation ist auch eine kulturelle und zutiefst demokratische Frage. Mit welchem Bewusstsein stellen wir uns globalen Zusammenhängen und suchen nach lokalen Lösungsansätzen? Ist der Sinn der Zielbestimmung durch Partizipation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen lediglich der, die Akzeptanz von Maßnahmen zu verbessern? Oder sind wir wirklich bereit Machtfragen hinten an zu stellen und alle Gesellschaftsgruppen in den Prozess mit einzu-beziehen? Welche Mitsprache bieten wir zugezogenen Nichtluxemburgern, Grenzgängern,

23 Cercle de Coopération (2008).

sozial schwachen Menschen usw.? Und wie gelangen wir zu einem Entscheidungsmodell das den Bedürfnissen und Vorschlägen dieser Menschen angemessen Rechnung trägt? Haben wir wirklich den Mut Partizipation in all ihren Formen zu deklinieren?

So oder so, die globalen Herausforderungen sind nicht mehr klein zu reden. Unweigerlich stellt sich darum die Frage: „Wo steht Luxemburg heute bei dem Problem der nachhaltigen Entwicklung und diesbezüglichen konkreten Schritten?“

## 12.6 Etappen zu einer Politik der nachhaltigen Entwicklung in der letzten Legislaturperiode

Im April 1999 verabschiedete die Luxemburger Regierung den ersten nationalen Plan für eine nachhaltige Entwicklung, doch erst 2006 kam der dazugehörige und bisher einzige Nachhaltigkeitsbericht Luxemburgs heraus. Zwischendurch musste erst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Kurz vor den nationalen Wahlen im Jahr 2004, wurde daher das Gesetz vom 25. Juni 2004 „relative à la coordination de la politique nationale de développement durable“ vom Parlament verabschiedet.

Nach einer Orientierungsdebatte in der Abgeordnetenkammer im Jahr 2002, war ein erster Gesetzesentwurf von der Grünen Partei eingereicht worden. Dieser wurde von der Regierung im Mai 2003 zurückgewiesen und ein eigener Entwurf auf den Instanzenweg gebracht.

Was ist seit 2004 nun in Luxemburg im Bereich der Koordinierung der nationalen Politik nachhaltiger Entwicklung geschehen?

Im Koalitionsabkommen vom 4. August 2004 startet die neu gewählte Regierung mit guten Vorsätzen und schlägt die Schaffung einer öffentlichen Organisation zur Sammlung relevanter Daten und Forschungsergebnisse im Bereich der nachhaltigen Entwicklung vor:

*« Le développement durable est une notion qui se prête à évaluation régulière. L'évolution des indicateurs du développement durable retenus par la loi devra être observée afin de permettre une appréciation et, le cas échéant, des aménagements politiques. Cette observation s'insère dans une démarche résolue de collecte et de traitement d'informations de nature économique, sociale, et écologique. »*

Diese Struktur soll dem Staatsministerium unterstellt sein um die Kohärenz/Konkordanz der transversalen, sektoriellen und globalen Planungen des Staates zu gewährleisten. Leider wurde dieses „Forschungsinstitut“ nicht geschaffen. Halbherzig bleibt man am Thema. So finden wir in der « Déclaration de politique générale » von 2005 kein Wort zur Politik der nachhaltigen Entwicklung. In diesem Jahr wird allerdings der Conseil Supérieur pour le Développement Durable (CSDD) rechtskräftig<sup>24</sup>. Minister Lux hatte ihn 2004 während

24 Règlement grand-ducal du 14 juillet 2005 relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur pour le Développement Durable.

seiner Eröffnungsrede zur Oekofoire etwas salopp das zukünftige Gremium als einen „Club freier Denker“ charakterisiert und es sollte sich effektiv zeigen, dass der CSDD sich den Zwängen des Konsensualismus anderer Gremien entziehen konnte (siehe Gutachten über die nachhaltige Entwicklung der Staatsfinanzen)<sup>25</sup>.

Ein Jahr später erscheint dann der „Rapport National 2006 sur la mise en oeuvre du Développement Durable“. Er wurde von der Commission interdépartementale du développement durable (CIDD)<sup>26</sup> erstellt, ein zweites Gremium, das vom Gesetz vom 25. Juni 2004 vorgesehen worden war. Weitere Berichte sollten im Zweijahresrhythmus erfolgen, doch der zweite Nachhaltigkeitsbericht lässt bis heute auf sich warten. Im Gegensatz zum CSDD ist dieses Gremium durch Vertreter verschiedener Ministerien zusammengesetzt, die jeweils ihren Teil zum Bericht beitragen.

Der Bericht von 2006, welcher den Plan für nachhaltige Entwicklung von 1999 evaluiert, kommt zum Ergebnis, dass 78,35% der Maßnahmen des PNDD/99, angegangen worden waren, wobei 41,25% zu dem Zeitpunkt noch in Vorbereitung waren und 37,15% ganz ausgeführt waren. Trotz dieses 130 Seiten starken Berichtes ist es sehr schwer sich eine Meinung über die wirklichen Fortschritte zu machen. Auf weiten Strecken finden wir ein Nebeneinander von Maßnahmen ohne systemische Bezogenheit. Auf den letzten Seiten des Berichtes wird die Frage der Steuerung nachhaltiger Entwicklung durch institutionalisierte Entscheidungsprozesse zwar behandelt, doch nicht beantwortet da wohl keine klare Vorstellung davon besteht wie dies ablaufen müsste.

„La mise en oeuvre effective du processus de développement durable se pose en contradiction avec les processus traditionnels d'élaborations des politiques.“<sup>27</sup>

Diese Erkenntnis hat vielleicht dazu beigetragen, dass am 29. Januar 2007, mit zweieinhalb Jahren Verspätung endlich, der CSDD personell aufgestellt war und vom Minister Lucien Lux vorgestellt werden konnte.

Schon während der Budgetdebatten von 2006 hatte der DP-Abgeordnete Charles Goerens eine Motion eingereicht in der die Regierung ersucht wurde den CSDD damit zu beauftragen einen Bericht über die nachhaltige Entwicklung der Staatsfinanzen auszuarbeiten.<sup>28</sup> In seiner Plenarsitzung vom 16. April 2007 entschied der CSDD, diesen Auftrag anzunehmen. Der Bericht wurde am 29. September 2008 veröffentlicht.<sup>29</sup>

25 d'Land, No 6 vom 6. Februar 2009.

26 [http://www.environnement.public.lu/developpement\\_durable/developpement\\_durable\\_suite/index.html#CIDD](http://www.environnement.public.lu/developpement_durable/developpement_durable_suite/index.html#CIDD).

27 RNDD/2006, p. 125.

28 Journal, N° 35 vom 19 Februar 2009.

29 [http://www.gouvernement.lu/salle\\_presse/communiqués/2008/10-octobre/16-conseil-superieur/index.html](http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2008/10-octobre/16-conseil-superieur/index.html).

Am 18. Februar 2009 nun, fand im Parlament die Interpellation statt, die Charel Goerens am 21. Oktober im Anschluss an die Veröffentlichung des Berichtes über die nachhaltige Entwicklung der Staatsfinanzen am 29. September 2008, eingereicht hatte. In den Reden werden einige wenige konkrete Vorschläge zur Lösung der ausgiebig dargelegten Probleme präsentiert: Alle Parteien sind sich z.B. einig, dass die Rentenproblematik an einem neuen Rententisch einer Lösung zugeführt werden muss. Sodann wird das Projekt einer allgemeinen Gehälterrevision im öffentlichen Dienst kritisiert und Jean-Claude Juncker spricht sich für eine Diskussion über eine längere Lebensarbeitszeit aus.

Seit Mai 2008 fanden unter Vorsitz des Umweltministers Rundtischgespräche mit Vertretern der Zivilgesellschaft statt um einen neuen „Plan National de Développement Durable“ vorzubereiten. Die teils sehr animierte Diskussion wurde mit der Sitzung vom 22. Januar 2009 beendet. Der Text des vorläufigen PNDD-Projektes wurde dann ein letztes Mal ministeriellerseits verbessert und am 6. März vom Regierungsrat angenommen. Trotz ausdrücklichem Wunsch der Nichtregierungsorganisationen wurde ein Teil des vorläufigen PNDD-Projektes mit dem Titel „Über den Tag hinaus“ nicht zurückbehalten<sup>30</sup>. Gerade dieser Teil jedoch der unter der Federführung des CSDD mit Hilfe eines ausländischen Experten zustande gekommen ist, stellt die wichtigen Fragen. In diesem Zusammenhang möchten wir noch mal auf die Prüfsteine des CSDD<sup>31</sup> verweisen, welche dem Wähler einige Entscheidungshilfen für die Legislaturwahlen im Juni 2009 mit auf den Weg geben.

Die weitere Prozedur<sup>32</sup> der Erstellung des *definitiven PNDD* sieht vor, dass nun sowohl die Meinungen der Bevölkerung, des CSDD und des Parlamentes eingeholt werden müssen, ehe der CIDD das Projekt endgültig ausformuliert und dann dem Regierungsrat abschließend vorlegt.

Die Analysen und Vorschläge des vorläufigen PNDD können hier nicht dargestellt werden. Im nächsten Kapitel wird nur ein kurzer Überblick gegeben, um zu verstehen was in Zukunft angestrebt werden muss und was nachhaltiger Entwicklung im Wege steht.

## 12.6 Die Situation in Luxemburg

In Bezug auf das über Jahrzehnte hinweg erfolgreiche Luxemburger Modell, kommentiert der Conseil Supérieur pour le Développement Durable: „*Am wenigsten erfolgreich sind bislang die Versuche geblieben, die starke wirtschaftliche Entwicklung von der Inanspruchnahme der knappen Naturressourcen abzukoppeln und die mit der Produktion, vor allem aber mit*

30 Der Text entspricht weitgehend dem des Artikels in der Zeitschrift Forum „Elemente für eine gemeinsame Stellungnahme“ vom CSDD 2008.

31 <http://www.forum.lu/bibliothek/ausgaben/inhalt/artikel/?artikel=6536>.

32 [http://www.environnement.public.lu/developpement\\_durable/procedure\\_plan/index.html](http://www.environnement.public.lu/developpement_durable/procedure_plan/index.html).

*unserer privaten Lebensweise verbundenen Umweltbelastungen zu verringern. [...] europäische Spitzenplätze wie beim Wirtschaftswachstum und im Sozialsystem sind bei der Verkleinerung des „ökologischen Fußabdrucks“ für Luxemburg in weiter Ferne; das Land rangiert hier auf den hinteren Plätzen. Ressourcen- und Umweltverhalten im Land widersprechen deutlich den Nachhaltigkeitsanforderungen und den selbst gesteckten Zielen...“<sup>33</sup>*

Doch auch das Sozialsystem zeigt erhebliche Lücken auf, obwohl es insgesamt im europäischen Vergleich relativ gut abschneidet. Die Zahl der Personen, die unter der Armutsgrenze leben, steigt seit 2003 um zwei Prozentpunkte auf 13,5% Prozent der Gesamtbevölkerung. Die überdurchschnittlich hohe Armut bei Alleinerziehenden und kinderreichen Familien sowie bei der Kategorie der Mieter und Arbeitnehmer (working poor) müssen uns dabei besonders alarmieren. Hinzu kommt, dass das Armutsrisiko in Luxemburg ohne soziale Transfers sehr hoch wäre – die Armutsrisikoquote läge ohne Renten und andere monetäre soziale Transferleistungen bei 39%.<sup>34</sup>

Lange Jahre wurde auch in Luxemburg Entwicklung mit Wachstum gleichgesetzt. Aufhänger für die Luxemburger Wachstumsstrategie ist die, auf europäischer Ebene 2000 beschlossene und 2005 überarbeitete, Lissabon-Strategie<sup>35</sup> mit der die EU bis zum Jahr 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ „entwickelt“ werden soll. Diese Entwicklung soll gleichzeitig Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Zusammenhalt und Umweltschutz anstreben. 2001 wurde die „Lissabon-Strategie“ durch die vom Europäischen Rat in Göteborg beschlossene „EU-Nachhaltigkeitsstrategie“ um die bis dahin faktisch fehlende Umweltdimension erweitert. Da Lissabon- und Nachhaltigkeitsstrategie nicht in einer Strategie vereinigt wurden, sind Ziel-, Mittel- und Wertekonflikte vorprogrammiert. Die Lissabon-Strategie bezieht sich lediglich im weitesten Sinne auf eine Nachhaltigkeitsdimension. Ihre (rhetorische) Aussage, ihre Prioritäten (Beschäftigung und Wachstum) auf die Strategie für nachhaltige Entwicklung auszurichten, kann die vorrangige Gewichtung auf wirtschaftliche Aspekte nicht auflösen.

Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass viele nationale Pläne in diesem Rahmen nebeneinander ausgeführt werden, von verschiedenen Verantwortlichen teilweise koordiniert werden, jedoch sicherlich nicht integrativ aufeinander abgestimmt sind<sup>36</sup>. Es handelt sich hier u.a. um die verschiedenen Ausführungen des Plan d'Action National pour l'Inclusion sociale (PANincl 2001-2003; 2003-2005), der später in Rapport de Strategie National (RSN 2006-2008; 2008-2010) umbenannt wurde, des Plan national pour l'emploi oder des Plan

33 CSDD (2008b).

34 AK-Chambre de travail Luxemburg (2007).

35 <http://lisbon.cor.europa.eu>.

36 Vgl. dazu auch Kapitel 3.

National de Réforme (PNR). Bei diesen multiplen Zuständigkeiten ist es natürlich klar, dass der Umschwung in Richtung Nachhaltigkeit in Luxemburg heute noch nicht spürbar ist.

Im vorläufigen PNDD finden wir eine Liste von negativen Tendenzen und Zielen, die von der CIDD zusammengetragen wurde. Die folgende Tabelle fasst anschaulich zusammen was schief läuft und mit welchen Zielsetzungen auf die bestehenden Herausforderungen reagiert werden muss. Der so ermittelte Handlungsbedarf dient als Leitfaden für die Diskussion um die nachhaltige Entwicklung Luxemburgs.

**Tabelle 1: Nicht nachhaltige Entwicklung und die Antwort darauf:  
Qualitätsziele für Luxemburg**

| Tendenzen  | Qualitätsziel   |
|--|---|
| 1. Übernutzung der natürlichen Ressourcen, Verlust der biologischen Vielfalt durch nicht nachhaltigen Konsum und Produktion  | 1. Schutz der biologischen Vielfalt, Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen,<br>2. Nachhaltiger Konsum und Produktion                         |
| 2. Ein weiterhin zu hoher Flächenverbrauch, Boden-Übernutzung und Zerstückelung der Landschaften mit negativen Wirkungen auf Landschaft und Erholung, Grundwasser und biologische Vielfalt | 3. Nachhaltige Entwicklung der Raumstruktur, nachhaltiges Bauen, Wohnen und Arbeiten  |
| 3. Ungebremste Klimaänderung vor allem durch wachsenden Energieverbrauch   | 4. Klimaschutz: Begrenzung der Wirkungen von Klimaveränderungen und ihrer Kosten für Gesellschaft und Umwelt („mitigation and adaptation“)                                  |
| 4. Anhaltende Zunahme des Transports mit negativen Folgen für Energie- und Flächenverbrauch sowie für die Verkehrssicherheit   | 5. Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsnachfrage  |
| 5. Prekarisierung der Bevölkerung (Gefahr von Armut)   | 6. Vollbeschäftigung<br>7. Prekarisierung vermeiden/vermindern,<br>8. Zugang zu, Gerechtigkeit und Wirksamkeit des Sozialschutzes (Sicherung eines menschenwürdigen Lebens) |
| 6. Gefährdung des Zusammenhalts der Gesellschaft (soziale Kohäsion)  | 9. Integration der nicht-luxemburgischen Mitbürger und der Grenzgänger  |
| 7. Gefährdung der öffentlichen Gesundheit, Entwicklung der „Wohlstandskrankheiten“   | 10. Gesundheit sichern, mehr Lebensqualität durch Förderung der physischen und psychischen Gesundheit, besserer Schutz vor Gesundheitsgefährdungen                          |



| Tendenzen  | Qualitätsziel   |
|--|---|
| 8. Alterung der Gesellschaft mit Folgen für Sozialstruktur, Arbeitsmarkt und Sozialschutzsysteme                                   | 6. Beschäftigung der älteren Arbeitnehmer<br>8. Zugang zu, Gerechtigkeit und Wirksamkeit des Sozialschutzes |
| 9. Gefahr von Wirtschaftskrisen durch hohe Volatilität internationaler Märkte  | 11. Wirtschaft krisensicherer machen, Wettbewerbsfähigkeit sichern, wirtschaftliche Diversifikation         |
| 10. Risiko des Verlustes der staatlichen Handlungsfähigkeit durch mangelnde finanzielle Ressourcen                                 | 12. Zukunftsfähigkeit der Finanzen  |
| 11. Starke Einkommensunterschiede zwischen Norden und Süden, trotz Teilerfolgen, ungleicher Fortschritt in Sachen Armutsbekämpfung | 13. Beiträge zur Beseitigung der Armut weltweit<br>14. Förderung einer globalen nachhaltigen Entwicklung    |
| 12. Herausforderungen des Bildungssystems bei der Qualifizierung und in der Nachhaltigkeitserziehung                               | 15. Anhebung des Bildungs- und Qualifikationsniveaus,<br>16. Bildung für nachhaltige Entwicklung            |
| 13. Ungleiche Lebenschancen und Lebensqualität für Männer und Frauen   | 17. Gleichstellung von Frauen und Männern   |
| 14. Defizite an kohärenter Governance  | 18. Kohärenz der Politik und integrative Politikgestaltung (Good Governance)                                |

Nachdem wir nun eingehend und doch unterkomplex eine Reihe von Problemen dargestellt haben drängt sich wieder die Frage auf: „Was tun?“ Zunächst soll diese Frage auf der politischen Ebene ausgelotet werden.

## 12.8 Bedingungen staatlicher Handlungsspielräume in der nahen Zukunft

Politische Entscheidungen hängen sehr oft mit finanziellen Fragen zusammen. Staatliche Handlungsspielräume werden also wesentlich vom Staatsbudget beeinflusst. Das hervorragende Wirtschaftswachstum Luxemburgs hat bis jetzt die strukturellen Probleme der staatlichen Haushaltspolitik verdeckt. Doch einige tiefer liegende Probleme werden uns in naher Zukunft einholen. „Die wesentlichen Risiken für die Budgetentwicklung sieht der CSDD:

- in der Ausgabendynamik des demographischen Wandels,
- im Verhältnis von Ausgaben und Steuerbeiträgen, die mit dem wachstumsbedingten Anstieg von Arbeitskräften verbunden sind,

- in zu erwartenden Steuerausfällen aufgrund fortschreitender Steuerharmonisierung in der EU,
- insbesondere in schrumpfenden Nettobeiträgen der aus dem grenzüberschreitenden Verkehr stammenden Steuereinnahmen<sup>37</sup>.“

Im Zeitraum 1985-2004 betrug das Wirtschaftswachstum in Luxemburg durchschnittlich 5%, 2006 sogar 6%<sup>38</sup>. Damit nahm Luxemburg, laut der Luxemburger „Commission interdépartementale du développement durable“ (CIDD), eine „Spitzenposition“ im europäischen Vergleich ein. Doch seit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sinken die Wachstumsprognosen für die nächsten Jahre auf -0,5% bis +0,5%. Alleine um die Auswirkungen des demographischen Wandels – in erster Linie auf die Ausgaben des Rentenversicherungssystems – aufzufangen, müsste jedoch ein jährlicher Budgetüberschuss von 8% erwirtschaftet werden. Dem Zitat von Premierminister Juncker im Jahr 2000 und Minister Wiseler im Jahr 2002 folgend kann dies nicht durch eine Förderung des Wirtschaftsstandortes erfolgen: „Les fruits de la croissance luxembourgeoise sont tout juste suffisants pour financer les conséquences de cette même croissance. Effectivement, les rentrées fiscales générées par la croissance suffisent à peine pour faire face à tous les besoins de cette société grandissante<sup>39</sup>.“

Im Bereich des elektronischen Handels, der Telekommunikations-, Radio- und Fernsehdienstleistungen wird Luxemburg mittelfristig 0,5 Mrd. EUR jährlich durch stärkere europäische Harmonisierung der Steuern verlieren. Mehr als 1 Mrd. EUR kostet der Verlust der Einnahmen aus dem Tanktourismus. Dieses Geschäft neigt sich in den kommenden Jahren dem Ende zu. „Luxemburg ist insoweit in eine Zwickmühle geraten: Behält es seine niedrigen Akzisesätze bei und attrahiert auf diesem Wege weiterhin eine so hohe Auslandsnachfrage, so verfügt es über hohe Steuereinnahmen. Diese Steuereinnahmen müssen aber angesichts voraussichtlich steigender CO<sub>2</sub>-Preise, international verschärfter Reduktionsziele im bestehenden Zurechnungssystem in zunehmenden Masse für den Zukauf von internationalen CO<sub>2</sub>-Rechten und/oder zur Finanzierung von Maßnahmen verwendet werden, die dann zur Verbrauchsminderung und damit auf Dauer zum Rückgang der Steuereinnahmen führen können<sup>40</sup>.“

Doch neben diesen vorhersehbaren Risiken hat die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise neue Risiken geschaffen oder zumindest die berechneten Szenarien negativ beeinflusst. Die Rettung der Banken hat die Regierung mehrere hundert Millionen Euro an Steuergeldern gekostet. Ob diese durch steigende Aktienkurse in Zukunft wieder eingespielt werden können

37 CSDD (2008b), S. 29.

38 CIDD (2009).

39 CSDD (2008b), S. 32.

40 CSDD (2008b), S. 34.

bleibt abzuwarten. Zusätzlich schlägt jetzt das Konjunkturpaket mit 1.228 Mrd. EUR zu Buche, welches zudem die Dimension der Nachhaltigkeit sträflichst vernachlässigt<sup>41</sup>.

In seinem Gutachten vom 20. Februar 2009, bescheinigt die „Chambre des Salariés“ der Spezialkommission „Crise économique et financière“ der Abgeordnetenversammlung eine gute Haushaltslage mit hohen Reserven, die es Luxemburg einfacher machen werden auf die Krise zu reagieren. Doch bisher sind diese Reaktionen von Kurzsichtigkeit geprägt. Man möchte in diesem Zusammenhang fast das oben genannte Ziel der „Good Governance“, der Kohärenz der Politik und der integrativen Politikgestaltung, als Leitziel aller nachhaltigen Entwicklung aufstellen, da alle anderen Zielsetzungen ohne „Good Governance“ nicht zum Tragen kommen.

Interessanterweise hat die Bertelsmannstiftung kürzlich eine umfassende Studie<sup>42</sup> über „gutes Regieren“ in Berlin vorgestellt. Die Studie schätzt sowohl Reformbedarf als auch Reformfähigkeit (Management Index) der OECD-Länder ein. Schlechte Noten bekommt Luxemburg bei der Forschung und Innovation sowie der Bildungspolitik, die insgesamt mit 3,3 Punkten von 10 benotet werden. Die Qualität der Demokratie erhält die Note 4, die Arbeitsmarktpolitik die Note 5, Familien- und Umweltpolitik erhalten beide die Note 5,8. Bezüglich der Steuerkapazität der politischen Führung sagt die Studie Folgendes: „Es fehle an kompetenter unabhängiger politischer Beratung. Was die Autoren unter anderem damit erklären, dass Sozialwissenschaften in Luxemburg relativ unterentwickelt sind und an der Universität keine Priorität genießen. Gute Noten gibt es für die interministerielle Zusammenarbeit und die politische Kommunikation der Regierung, bedauert wird allerdings das weitgehende Fehlen eines Impaktabschätzungssystems für Regulierungen und das unterentwickelte „Monitoring“ ihrer Umsetzung. Diese Mängel bringen erwartungsgemäß die Note von nur 1 ein. Auch die Verwaltungsreform schneidet mit nur 4 Punkten sehr schlecht ab<sup>43</sup>.“ Insgesamt liegt Luxemburg im Mittelfeld, Platz 14 von 30, was den Managementindex betrifft. Die ersten Plätze werden von nordischen Ländern (Norwegen, Dänemark, Finnland) belegt. Der Reformbedarf zur Herstellung der Reformfähigkeit liegt also auf der Hand.

## 12.9 Der Weg ist das Ziel

Es sollte bis hierhin klar geworden sein, dass wir weit davon entfernt sind so zu leben wie es eine nachhaltige Entwicklung unserer (Welt-)Gesellschaft einfordert. Im Gegenteil, bis jetzt rannten wir immer schneller der Mauer entgegen und tun es eigentlich immer

41 Vgl. Schlammes (2009), siehe auch Kapitel 4.

42 [www.sgi-network.org](http://www.sgi-network.org).

43 Hirsch (2009).

noch. Die Weltwirtschaftskrise wird zwar einerseits Handlungsspielräume verringern, doch sie birgt auch die Chance zur Umorientierung, weil doch in dem einen oder anderen Punkt klar geworden ist, dass das neoliberale Modell nicht nur ökologische und soziale Katastrophen produziert.

Wir haben im Verlauf dieses Kapitels immer wieder auf Lösungsansätze verwiesen. Wenn man eingehender (mit-)überlegen will wie in Luxemburg eine 180°-Wende eingeleitet werden kann, sind u.a. folgende Texte wegweisend, weil sie, mehr als andere, kompromisslos das Ziel der nachhaltigen Entwicklung verfolgen:

- der CSDD beschreibt z.B. in seinem Dokument<sup>44</sup> die Schritte auf dem Weg „das Land durch eine konsequente Politik der Nachhaltigkeit als Modell zu positionieren und dadurch eine vorteilhafte Dynamik zu schaffen. [...]
- die Chambre des Salariés listet, konkreter, eine ganze Reihe von wichtigen Maßnahmen, die sehr gut in eine kohärente Strategie nachhaltiger Entwicklung passen im Dokument „Note pour la Commission spéciale ‚Crise économique et financière‘ de la Chambre des députés“<sup>45</sup> auf, und
- Mouvement écologique setzt sich im Heft „Kéisecker 1/09“ mit der Frage auf fast 130 Seiten auseinander<sup>46</sup>: „Zukunft nohaltig gestalten – ökologesch, sozial a gerecht“.

Als Fazit unserer Überlegungen möchten wir noch einmal unterstreichen, dass Maßnahmen die nachhaltig sein sollen, immer auf ihre Sinnhaftigkeit in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – wirtschaftlich, sozial, ökologisch – überprüft werden müssen. Bei der Ausarbeitung und der Umsetzung muss der institutionellen Dimension natürlich auch Rechnung getragen werden, aber sie hat mit der Kohärenz und Sinnhaftigkeit der Maßnahme an sich weniger zu tun.

Der Nachhaltigkeits-Check setzt systemisches Denken voraus, weil die Aus- und Rückwirkungen einer Maßnahme in der Zeit und im System gedacht werden müssen. Auf diese Weise können wir z.B. exponentielle, sich selbst verstärkende, Entwicklungen voraussehen, ein Phänomen, das unserem „gesunden Menschenverstand“ eher fremd ist. Das lineare Ursache-Wirkung Denken, welches wir gewohnt sind, müssen wir durch zirkuläres Denken erweitern, indem die Wirkung wieder zur Ursache wird, usw. Nur so kann nachhaltige Entwicklung gesteuert werden. Bei der Steuerung ist die institutionelle Dimension entscheidend und darum wären systemische Schulungen von Entscheidungsträgern vielleicht eine weitere Möglichkeit um schneller voran zu kommen.

44 CSDD (2008a), S. 10.

45 Chambre des Salariés (2009).

46 Mouvement écologique (2009).

## Literaturhinweise

AK-CHAMBRE DE TRAVAIL LUXEMBOURG (2007): Rolle sozialer Transferleistungen bei der Verringerung des Armutsrisikos. In: AK-Info 3/2007 „Armut in Luxemburg“. Luxemburg.

CERCLE DE COOPÉRATION (2008): Anmerkungen vom 22.05.2008 zu „Ein nachhaltiges Luxemburg – Mehr Lebensqualität für heute lebende und künftige Generationen. Diskussionsgrundlage zum zukünftigen PNDD Luxembourg. Stand: 5.5.2008. Luxemburg.

CHAMBRE DES SALARIÉS (2009): Note pour la Commission spéciale ‚Crise économique et financière‘ de la Chambre des députés. 20 Februar 2009. Luxemburg.

COMMISSION INTERDÉPARTEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE, CIDD (2009): Ein nachhaltiges Luxemburg für mehr Lebensqualität. Diskussionsgrundlage zum zukünftigen PNDD Luxembourg. Stand: 05.01.2009. Luxemburg.

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, CSDD (2008a): Elemente für eine gemeinsame Stellungnahme. In: Forum Juli 2008, s.7-11. Luxemburg.

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, CSDD (2008b): Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen. 29 September 2008. Luxemburg.

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, CSDD (2009): Legislatur 2009-2014: eng nohaltig Politik fir Lëtzebuerg an Europa – 5 Préifsteng fir d’Parteien. Luxemburg.

HIRSCH, MARIO (2009): Zwischen Reformbedarf und Reformfähigkeit. In: Luxemburger Wort vom 16 März 2009, S. 14.

HOFFMANN, MARCO (2002): Sozialverträglichkeitsprüfung – Zur Notwendigkeit eines partizipativen Verfahrens. In: Forum N° 219, September 2002, Luxemburg.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2007): Climate Change 2007 – IPCC Fourth Assessment Report. Summary for Policymakers.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2008): World Energy Outlook 2008. Paris.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2009): Energy Policies of IEA Countries– Luxembourg / 2008 Review. Paris.

JUNCKER, JEAN-CLAUDE (2009): Postface: L’indispensable développement durable. In : SCHILTZ, JEAN-LOUIS (2009): 1+1=3. Repenser les relations entre le Nord et le Sud. S. 69-71. Editions Saint-Paul. Luxemburg.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2008): KOM(2008) 800. Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Europäisches Konjunkturprogramm. 26.11.2008. Brüssel.

MEADOWS, DONELLA & MEADOWS, DENNIS L. & RANDERS, JØRGEN & BEHRENS, WILLIAM W. (1972): Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Deutsche Verlags-Anstalt, München.

MEADOWS, DONELLA & MEADOWS, DENNIS L. & RANDERS, JØRGEN (2006): Grenzen des Wachstums – Das 30-Jahre-Update. Hirzel Verlag, Stuttgart.

MOUVEMENT ÉCOLOGIQUE (2009): Zukunft nohaltig gestalten – ökologisch, sozial a gerecht. Kéisecker 1/09, Lëtzebuerg.

RADERMACHER, FRANZ JOSEPH (2001): Balance oder Zerstörung – Ökosoziale Marktwirtschaft als Schlüssel zu einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung. Ökosoziales Forum Europa, Wien.

SCHLAMMES, MARC (2009): Paket der verpassten Chancen – Kritik am Konjunkturprogramm der Regierung. In: Luxemburger Wort vom 20 März 2009, S. 4.

SCHMIDT-BLEEK, F. & BIERTER, W. (1998): Das MIPS Konzept – Faktor 10. Droemer Knaur, München.

SCHNEIDER, NORRY & HÄBERLI, MICHEL (2002): Nachhaltigkeitsvergleich Zürich-Berlin. Indikatoren und Nachhaltigkeit, Band 2. Aus der Reihe Indikatoren und Nachhaltigkeit. Leske + Budrich Verlag, Opladen.

STERN, NICHOLAS (2007): The Economics of Climate Change. The Stern Review.

UNITED NATIONS POPULATION FUND, UNFPA (2009): World Population Prospects: The 2008 Revision. URL: [www.unfpa.org](http://www.unfpa.org).

VOGT, MARKUS (2003): Prinzipiell und doch konkret: Nachhaltigkeit als sozialethisches Prinzip. In: CARITAS MÜNCHEN (Hrsg.): „...den Nachkommen auf ewig.“ Chancen und Perspektiven nachhaltigen Handelns, München 2003, S. 16-30.

VOTUM KLIMA (2008): Die klima- und energiepolitische Kehrtwende Luxemburgs ist möglich! Januar 2008, Luxemburg.

WEIZSÄCKER, ERNST ULRICH VON & LOVINS, AMORY B. & LOVINS, L. HUNTER (1997): Faktor vier: Doppelter Wohlstand – halbiertes Verbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome. Droemer Knaur, München.

ZIESING, HANS-JOACHIM & EICHHAMMER, WOLFGANG & EWRINGMANN, DIETER (2009): Weißbuch über die Erarbeitung eine Energiestrategie für Luxemburg. Untersuchung im Auftrag des Wirtschafts- und Außenhandelsministeriums Luxemburg. Februar 2009.



## 2. Teil

Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung,  
beleuchtet aus nationalen und  
internationalen Perspektiven





# Gesellschaftlicher Wandel und soziale Sicherheit für alle – das analytische Modell

ROBERT URBÉ & CARLO KNÖPFEL

## 1. Einleitung

Zur Regionalkonferenz 2008 von Caritas Europa in Bled (Slowenien) hat Carlo Knöpfel als Basis für die weitere Reflexion sein Modell zur sozialen Sicherheit vorgestellt, das er für seine sozialpolitische Arbeit bei Caritas Schweiz entwickelt hat. Auf diesem Modell basieren nunmehr die sozialpolitischen Überlegungen von Caritas Europa, die in einer Arbeitsgruppe fortgeführt werden, die sich aus Vertretern der fünf verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit in Europa zusammensetzt und bei der die Autoren als Experte respektive Leiter mitarbeiten. Erste Schlussfolgerungen werden gegen Ende 2009 publiziert werden, dies im Rahmen einer Veröffentlichungsreihe anlässlich des Europäischen Jahres 2010 gegen Armut und sozialen Ausgrenzung. Auch dieser Sozialalmanach baut auf diesem Modell auf, das im Folgenden vorgestellt wird.

Nach dieser Einleitung werden im zweiten Abschnitt die drei Quellen sozialer Sicherheit beschrieben und am Beispiel der materiellen Armut die Interdependenzen zwischen diesen drei Quellen aufgezeigt. Im dritten Abschnitt werden die verschiedenen Facetten des gesellschaftlichen Wandels skizziert und gezeigt, wie diese auf das System der sozialen Sicherheit einwirken. Daraus ergeben sich im vierten Abschnitt einige Schlussfolgerungen für die Analysearbeit mit diesem Modell.

Wir erleben seit Jahren eine weit ausufernde Modelldiskussion. Die Rede ist von Sozialstaaten mit spezifischer Ausprägung. So wird etwa ein liberales von einem sozialdemokratischen und einem konservativem Modell des Wohlfahrtsstaats unterschieden<sup>1</sup>. Diese Betrachtung musste mittlerweile erweitert werden, da sie nicht alle Ausprägungen erfasst. So fallen aus dieser Klassifikation fast alle Länder Osteuropas, aber auch die Schweiz heraus. Bei Caritas Europa und in der oben genannten Arbeitsgruppe unterscheiden wir darum fünf verschiedene Sozialstaatsausprägungen: zu den Bismarckschen (bei Esping-Andersen als „konservativ“ und „korporatistisch“ bezeichnet), den Beveridge-artigen (ebenda die

1 Vgl. vor allem Esping-Andersen (1990).

„liberalen“) und den skandinavischen (ebenda die „sozialdemokratischen“) kommen noch die südeuropäischen sowie die zentral- und osteuropäischen Systeme dazu. Während letztere zur Erscheinungszeit von Esping-Andersens Klassiker noch nicht existierten, hatte er die südeuropäischen Sozialstaaten zu den konservativen Typen von Wohlfahrtsstaat gezählt; spezifische Merkmale führen aber unseres Erachtens dazu, sie als eigene Kategorie zu betrachten. Auch finden sich in der Praxis oft weniger „reinrassige“ Ausprägungen der diversen Modelle, sondern vielmehr Mischformen. Manche Beveridge-Typen weisen so viele Elemente eines Bismarckschen Ansatzes auf, und andererseits enthalten manche Bismarckschen Systeme Elemente, die man auf Beveridge zurückführen könnte, sodass man gegebenenfalls von einer Art Skala sprechen könnte. Auf dieser Skala markieren die Endpole ein rein Bismarcksches und ein rein Beveridge-artiges Sozialstaatsmodell. Dazwischen können die einzelnen nationalen Ausprägungen des Sozialstaates mal näher beim einen, mal näher beim anderen Pol angeordnet werden. So vertreten Hartmann-Hirsch und Ametepé<sup>2</sup> zum Beispiel die Auffassung, das luxemburgische sei ein Bismarck-System mit skandinavischen Elementen.

Wenn man auch alleine die Namensgebungen „Wohlfahrtsstaat“, „Welfare State“ oder „Etat-providence“ betrachtet, so zeigt sich, dass hier kein einheitliches Konzept vorliegen kann (ja nicht mal die jeweilige Sprache Worte zur Verfügung hat, die dasselbe meinen), sondern dass diese Konzepte jeweils von der historischen nationalen oder mindestens regionalen Entwicklung beeinflusst sind, und dass auch innerhalb ein und derselben Nation durchaus unterschiedliche Ansätze entlang der verschiedenen politischen Richtungen verfochten werden.

Alle diese Versuche von Klassifikationen zeigen vor allem eines: der gemeinsame Nenner, der alle Länder des europäischen Kontinents zusammenführen könnte, ist in konkreter Form kaum zu finden. Man muss schon auf die sozialen Menschenrechte und die europäische Sozialcharta verweisen, um das Verbindende aufzeigen zu können. Allen Ländern gemeinsam sind hingegen die Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels, auf den alle Sozialstaaten, wie auch immer sie organisiert sind, eine Antwort finden müssen.

Dabei hat das hier im Folgenden vorgestellte Modell den Vorzug, dass es in allen fünf verschiedenen Systemen, die wir betrachten, funktioniert, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen. In allen betrachteten Systemen finden wir drei Quellen für die soziale Sicherheit: Arbeit, Familie und der Wohlfahrtsstaat. Diese Systeme wurden überwiegend zwischen 1880 und 1950 zu dem ausgebaut, was sie heute darstellen. Dabei lagen durchaus unterschiedliche Begründungen vor, sei es der Wohlfahrtsgedanke, der Erhalt der Reproduzierbarkeit der Arbeiterklasse, der Erhalt der staatlichen Ordnung oder schlichte

2 Vgl. Ametepé & Hartmann-Hirsch (2009).

Barmherzigkeit. Alle Systeme müssen sich heutzutage gleichermaßen drei gesellschaftlichen Herausforderungen stellen: den wirtschaftlichen Veränderungen genauso wie dem demografischen und sozialen Wandel.

Es ist zu erwarten, dass die verschiedenen nationalen Sozialstaaten sehr unterschiedlich auf diese Herausforderungen reagieren werden. Hier interessieren die Antworten auf zwei Fragen. Wie wird in einer europäischen Gesellschaft soziale Sicherheit (oder eben Unsicherheit) „hergestellt“? Und wie kann diese soziale Sicherheit im gesellschaftlichen Wandel erhalten und verbessert werden?

## **2. Soziale Sicherheit für alle**

### **2.1 Drei Quellen sozialer Sicherheit**

Ausgangspunkt der Analysearbeit ist die Annahme, dass alle Menschen vom Wunsch nach sozialer Sicherheit erfüllt sind. Dieser Wunsch entfaltet sich in drei Richtungen: ein jeder und eine jede möchte für sich und die Angehörigen sorgen können, möchte vor den Wechselfällen des Lebens geschützt sein und für das Alter Vorsorge leisten können.

Mit dieser Ausrichtung menschlichen Handelns wird die eindimensionale Nutzenmaximierung herkömmlicher wirtschaftswissenschaftlicher Modelle überwunden und deren Konkretisierung im Wunsch nach einem möglichst hohen Einkommen in Frage gestellt. Hier wird vielmehr angenommen, dass Menschen sich als soziale Wesen verhalten, deren wichtigstes Bedürfnis soziale Sicherheit heute und morgen für sich und für die Familie ist.

Wir unterscheiden drei hierarchisch angeordnete Quellen sozialer Sicherheit: Arbeitsmarkt, Familie und Sozialstaat. Wenn auch in historischer Perspektive oft die Familie an erster Stelle zu sehen ist, die für die Sicherheit ihrer Angehörigen sorgt, so ist doch heute normalerweise der Arbeitsmarkt primäre Quelle, die Familie nur noch sekundäre Quelle. Dem Primat der Eigenverantwortung folgend kommt der Sozialstaat dann erst an dritter Stelle. In den folgenden Abschnitten beschreiben wir die drei Quellen und diskutieren das subsidiäre Verhältnis dieser drei Quellen sozialer Sicherheit untereinander.

### **2.2 Der Arbeitsmarkt als primäre Quelle sozialer Sicherheit**

Der Arbeitsmarkt ist die primäre Quelle sozialer Sicherheit. Der Arbeitsmarkt ist geprägt durch die Art und Zahl der Arbeitsverhältnisse in den verschiedenen Sektoren und Branchen, die gesetzlichen Regelungen dieser Arbeitsverhältnisse, das Ausmaß an Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite und ähnlichem mehr. Zahlreiche nationale und europäisch vergleichende Statistiken geben über die Verfasstheit der verschiedenen nationalen Arbeitsmärkte Auskunft.

Die Erwerbstätigkeit an sich und die Höhe des Lohnes prägen das Ausmaß an sozialer Sicherheit. Wer einen gesicherten Arbeitsplatz hat und ein genügend hohes Erwerbseinkommen erzielt, um sich und seiner Familie mindestens einen existenzsichernden Lebensstandard finanzieren zu können, und wer darüber hinaus noch berufliche Perspektiven besitzt, der genießt soziale Sicherheit. Wer hingegen erst gar nicht in den Arbeitsmarkt hineinkommt, nur eine prekäre Beschäftigung findet oder gar arbeitslos ist, leidet unter einer hohen sozialen Unsicherheit.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wird durch viele makroökonomische Faktoren geprägt: die konjunkturelle Entwicklung ist ebenso bedeutsam wie das wirtschaftliche Wachstum, die staatlichen Rahmenbedingungen ebenso wie die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Aus Sicht der Erwerbstätigen selber kommen noch individuelle Komponenten dazu, die über die Beschäftigungsaussichten entscheiden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die beruflichen Qualifikationen, die über das Bildungssystem erworben wurden und durch Weiterbildung immer wieder erneuert und verbessert werden müssen.

### **2.3 Die Familie als sekundäre Quelle sozialer Sicherheit**

Die Familie ist die sekundäre Quelle sozialer Sicherheit. Die Familie zeichnet sich durch ihre Generationen übergreifende Zusammensetzung, ihre Größe, die rechtlichen Regelungen des Zusammenlebens und ihre unterschiedliche Dauer aus. Auch über Familienhaushalte gibt es in den meisten Ländern zahlreiche statistische Angaben, die über das Heirats- und Scheidungsverhalten von Paaren Auskunft geben, über das Alter der Frau, wenn sie das erste Kind bekommt, über die Anzahl Kinder, die heute in Familien aufwachsen und manches andere mehr.

Die Familie beeinflusst das Ausmaß an sozialer Sicherheit in zweierlei Hinsicht. Zum einen wird hierbei auf das Haushaltseinkommen abgestellt, das sich aus dem erzielten Erwerbseinkommen und den vorhandenen staatlichen Sozialtransfers ergibt.

Zum anderen macht erst die Größe des Haushaltes deutlich, wie weit das im Arbeitsmarkt erzielte Erwerbseinkommen inklusive den sozialstaatlichen Zusatzzahlungen tatsächlich zur Existenzsicherung ausreicht. Ein Einkommen, das für einen Haushalt ohne Kinder noch existenzsichernd ist, kann für einen anderen Familienhaushalt mit zwei Kindern aber in die Armut führen. Entscheidend ist also nicht nur die Höhe des Einkommens, sondern wie viele Personen von diesem Einkommen leben müssen.

Das Erwerbseinkommen wiederum hängt von der Zusammensetzung der Familie und der konkreten Lebenssituation ab. In vielen Ländern dominierte (und dominiert zum Teil noch immer!) die Norm des Ernährerlohnmodells. Dieses Modell beschreibt eine spezifische Aufgabenverteilung zwischen Mann und Frau: der Mann ist erwerbstätig und soll einen Lohn erzielen, mit dem er die Familie ernähren kann. Die Frau ist für die Hausarbeit, die Kindererziehung, die Pflege der sozialen Kontakte und für das karitative freiwillige

Engagement zuständig. Dieser Norm können und wollen längst nicht mehr alle Familien gerecht werden.

Familien haben darum oft mehr als ein Erwerbseinkommen und die Arbeitsintensität<sup>3</sup> bewegt sich gegen 1. Dies ist immer dann der Fall, wenn Mann und Frau erwerbstätig sind. Oft ist dabei zu beobachten, dass der Mann vollzeitlich erwerbstätig ist, die Frau hingegen „nur“ teilzeitlich. Sie ist dafür weiterhin für die angestammten Aufgaben im Haushalt, der Kinderbetreuung und der sozialen Integration zuständig.

Zur Beurteilung der sozialen Sicherheit von Familien genügt der Blick auf die erzielten Erwerbseinkommen allerdings noch nicht. Entscheidend ist die Höhe des frei verfügbaren Einkommens, also jenes Einkommens, das Familien zur Finanzierung des Lebensunterhalts tatsächlich übrig bleibt. Dieses frei verfügbare Einkommen lässt sich für die meisten Familien gut berechnen. Zur Summe aller Erwerbseinkommen kommen noch Transferleistungen des Sozialstaates wie das Kindergeld, Arbeitslosengeld, Krankengeld oder die Rente dazu. Von diesem Betrag müssen die Ausgaben für die obligatorischen Sozialversicherungen und die Einkommensteuern abgezogen werden.

#### **2.4 Sozialstaat als tertiäre Quelle sozialer Sicherheit**

Nach Arbeitsmarkt und Familie prägt schließlich auch der Sozialstaat als tertiäre Quelle das Ausmaß an sozialer Sicherheit. Hier stehen vor allem die monetären Leistungen zur Diskussion. Diese umfassen drei Arten von Transfers: Leistungen aus Sozialversicherungen, bedarfsabhängige Sozialtransfers und die Sozialhilfe.

Die Sozialversicherungen wie die Krankenversicherung oder die Altersvorsorge sind für alle Bürgerinnen und Bürger des Landes obligatorisch. Dazu kommen die bedarfsabhängigen Sozialtransfers wie Kinder- und Mutterschaftsgeld, aber auch die Geldleistungen der Pflegeversicherung, Bevorschussung nicht bezahlter Alimente im Scheidungsfall und ähnliches mehr. Als drittes gibt es dann noch das garantierte Mindesteinkommen (RMG), das unter bestimmten minimalistischen Bedingungen jedem Bewohner zusteht sowie demnächst nach der Novellierung der „aide sociale“ als Recht ebenfalls die Sozialhilfe sowie der „secours humanitaire“, die man als das letzte Auffangnetz des Sozialstaates beschreiben kann.

Sozialstaatliche Leistungen werden durch einen Mix von Lohnabzügen, Einkommenssteuern und Konsumsteuern finanziert. Die Bedeutung der verschiedenen Finanzquellen für den Sozialstaat ist von Land zu Land verschieden. Auch diese verschiedenartigen Finanzierungsformen gehören dazu, wenn unterschiedliche Sozialstaatsmodelle definiert werden.

3 Die Arbeitsintensität eines Haushalts mit zwei Erwachsenen ist so formuliert, dass sie 0 bei Erwerbslosigkeit beider, 0,5 bei Vollerwerbstätigkeit einer und 1 bei Vollerwerbstätigkeit beider Personen beträgt. Vgl. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/common\\_indicators\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm).

## 2.5 Das System sozialer Sicherheit

Arbeitsmarkt, Familienhaushalt und Sozialstaat sind die wichtigsten Quellen sozialer Sicherheit. Jede dieser Quellen beeinflusst für sich allein das Ausmaß an sozialer Sicherheit (oder eben Unsicherheit). Doch diese Betrachtung greift noch zu kurz. Veränderungen im Arbeitsmarkt, im Familiengefüge oder im Sozialstaat haben immer auch Auswirkungen auf die beiden anderen Quellen sozialer Sicherheit, die drei Quellen sind also interdependent. Daraus ergibt sich, dass diese drei Quellen nicht nur einen direkten, sondern auch einen indirekten Einfluss auf das Ausmaß an sozialer Sicherheit ausüben.

So können sich Veränderungen im Arbeitsmarkt auf die Familienhaushalte und die sozialstaatliche Regelung auswirken, neue familiäre Lebensformen sich auf die Beschäftigungsverhältnisse auswirken und nach anderen sozialstaatlichen Regelungen rufen. neue sozialstaatliche Gesetze die verschiedenen Familienformen beeinflussen und den Arbeitsmarkt umstrukturieren.

Schwierig zu beurteilen ist, wie sich das Ausmaß an sozialer Sicherheit in den letzten Jahren verändert hat. Verschiedene Indikatoren deuten darauf hin, dass vor allem die untere Mittelschicht unter Druck kam und an sozialer Sicherheit verloren hat. Sicher lässt sich hingegen sagen, dass in diesen Jahren die Bedeutung und das Gewicht der drei Quellen für die soziale Sicherheit der Menschen sich verschoben haben.

## 2.6 Subsidiarität im System der sozialen Sicherheit

Im System der sozialen Sicherheit, wie es hier beschrieben wird, spielt das Prinzip der Subsidiarität eine zentrale Rolle. Der Arbeitsmarkt wird als primäre Quelle der sozialen Sicherheit bezeichnet. Europäische Gesellschaften verstehen sich als individualisierte Arbeitsgesellschaften. Alle Bürgerinnen und Bürger sind verpflichtet, durch Erwerbsarbeit zur eigenen Existenzsicherung und jener der Familienangehörigen beizutragen. Damit kommt die sekundäre Quelle der sozialen Sicherheit ins Spiel: der Familienhaushalt. Die innerfamiliäre Solidarität spielt im System der sozialen Sicherheit eine wichtige Rolle. Erst wenn die Familien als Ganzes die Existenz des Haushaltes nicht gewährleisten können, kommt der Sozialstaat zum Zug.

Diese Reihenfolge wird durch die Sozialversicherungen, die Anrechte für Individuen und nicht für Haushalte gewähren, relativiert. Allerdings schützen viele Sozialversicherungen nur den Erwerbsausfall durch Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit oder Alter. In diesen Fällen ist der Sozialstaat mit Blick auf die soziale Sicherheit aber immer noch subsidiär zum Arbeitsmarkt.

Anders sieht es bei den neuen sozialen Risiken aus. Sozialversicherungen im Fall der Erwerbsarmut (*working poor*) oder im Fall von Armut nach Trennung und Scheidung (Eielfternfamilien) gibt es nicht. Hier kommen bedarfsorientierte Sozialtransfers, in der

Regel das garantierte Mindesteinkommen und die Sozialhilfe, zum Tragen. Diese sind aber immer subsidiär zum Arbeitsmarkt und zur Familie.

## **2.7 Wie das System der sozialen Sicherheit zusammen wirkt: das Beispiel „Armut“**

Armut ist eine prekäre Lebenslage. Armut ist mehr als „nur“ zu wenig Geld zu haben. Armut drückt sich in schwierigen Arbeitsverhältnissen, gesundheitlichen Einschränkungen, misslichen Wohnsituationen und spannungsreichen Beziehungen in Partnerschaft und Familie aus. Armut ist Ausdruck großer sozialer Unsicherheit. Mit dem Modell der sozialen Sicherheit können vor allem die materiellen Aspekte von Armut genauer untersucht werden.

In diesem Modell ergibt sich materielle Armut als ein spezifisches Zusammenwirken von Arbeitsmarkt, Familie und Sozialstaat. Primäre Quelle von materieller Armut ist der Arbeitsmarkt. Wer ein niedriges Lohneinkommen erzielt oder gar erwerbslos ist, der ist von Armut bedroht. Doch nicht alle, die einen niedrigen Lohn erzielen, gehören zu den Armen. Erst müssen noch eventuelle Transferzahlungen hinzugerechnet werden und dann kommt es immer darauf an, wer alles von diesem Einkommen leben muss.

Erst der Blick auf die familiäre Situation zeigt das tatsächliche Ausmaß an Armut. Dieses ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen allen erzielten Erwerbseinkommen, weiteren Einkommen, die dem Familienhaushalt zufließen und dem existenziellen Bedarf des gleichen Familienhaushaltes. Wo der existenzielle Bedarf über dem gesamten Haushaltseinkommen liegt, stellt sich materielle Armut ein. In einigen Ländern wird dieser existenzielle Bedarf anhand von offiziellen Bestimmungen penibel genau errechnet, die Definition dieser Bestimmungen bleibt aber gesellschaftlich umstritten. Daher hat man sich innerhalb der Europäischen Union darauf geeinigt, das Konzept relativer Armut so zu definieren, dass derjenige als dem Armutsrisiko unterliegend betrachtet wird, dessen Einkommen unterhalb von 60% des jeweils nationalen Median-Einkommens liegt<sup>4</sup>. Wie hoch die Armut in einem Land ist, hängt also von dieser Armutsgrenze ab. Wo diese zu liegen kommt, liegt im politischen Ermessen; so arbeitet die UNICEF zum Beispiel mit einer Armutsgrenze von 50% des Medianeinkommens.

Man könnte erwarten, dass die Armut gegen Null fällt, wenn der Sozialstaat der armutsbetroffenen Bevölkerung finanzielle Hilfe gewährt. Dies muss aber nicht immer der Fall sein. Zum einen kann auch nach den Sozialtransfers Armut herrschen, weil diese Leistungen zu niedrig ausfallen, oder weil die politisch festgelegte Armutsgrenze die tatsächliche Bedürftigkeit nicht vollständig widerspiegelt. Zum anderen kann auch nach der staatlichen

4 Zur detaillierten Beschreibung siehe Urbé (2009a).



Hilfe Armut fortbestehen, weil nicht alle diese Sozialtransfers beanspruchen, sei dies aus Scham, mangelnder Information oder Angst vor Stigmatisierung. Die Nachtransfer-Armut<sup>5</sup> zeigt somit auf, in welchem Umfang der Sozialstaat die armutsbetroffene Bevölkerung tatsächlich erreicht und unterstützt.

### 3. Gesellschaftlicher Wandel und soziale Sicherheit

Soziale Sicherheit ist keine statische Größe. Der gesellschaftliche Wandel wirkt auf die verschiedenen Quellen der sozialen Sicherheit ein. Es sind vor allem drei dynamische Prozesse, die heute in vielen nationalen Gesellschaften die soziale Sicherheit einer wachsenden Zahl von Menschen in Frage stellen: der wirtschaftliche Wandel, der soziale Wandel und der demografische Wandel. Alle Gesellschaften sind gefordert, in diesem Wandel soziale Sicherheit für alle immer wieder von neuem zu organisieren. Dieser zentralen sozialpolitischen Aufgabe stellt sich auch Caritas.

In vielen Analysen bezieht sich die Diskussion der drei Komponenten des gesellschaftlichen Wandels jeweils nur auf eine Quelle der sozialen Sicherheit. Der Wandel der Arbeitsverhältnisse wird auf seine Bedeutung für den Arbeitsmarkt reflektiert, der Wandel der sozialen Lebensformen mit den Familien in Bezug gebracht und der demografische Wandel aus Sicht des Sozialstaates diskutiert. Dies führt dann zu entsprechend verkürzten und polemischen Debatten über das „Ende des Sozialstaates“.

Der Wandel der Arbeitsverhältnisse beeinflusst aber nicht nur die Lage auf dem Arbeitsmarkt, sondern verändert auch die familiären Lebensformen und zwingt den Sozialstaat zu entsprechenden Anpassungen. Das gleiche lässt sich von den beiden anderen Facetten des gesellschaftlichen Wandels sagen.

#### 3.1 Wandel der Arbeitsverhältnisse

Die wirtschaftliche Globalisierung und der Wettbewerb der Standorte, der damit einhergehende sektorielle Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft sowie die technologische Entwicklung, aber ebenso die Auswirkungen der Migration prägen den Wandel der Arbeitsverhältnisse. Veränderte Arbeitsbeziehungen stehen auch in Bezug zu veränderten Machtkonstellationen im politischen und gewerkschaftlichen Bereich. Dieser Wandel fällt in jedem Land anders aus. Er verändert nicht nur das Erscheinungsbild des

5 Nachtransfer-Armut bezieht sich auf das Einkommen nach gezahlten Transfers (also Transferleistungen mit eingerechnet), während Vortransfer-Armut das Armutsrisiko aufgrund der Einkommenssituation vor eventuellen Transferzahlungen beschreibt. Während das Nachtransfer-Armutsrisiko in der EU durchschnittlich bei 16% liegt, liegt das Vortransfer-Armutsrisiko bei ca. 45%, wenn man die Rentenzahlungen berücksichtigt bei etwa 25%.

Arbeitsmarktes, sondern beeinflusst auch die Familie und den Sozialstaat. Wachsende Nachfrage nach qualifizierten Erwerbstätigen bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit von schlecht ausgebildeten Arbeitskräften ist ein mögliches Ergebnis. Damit geraten das Bildungssystem und die Familie in den Blickpunkt dieser Veränderungen. Der Sozialstaat kontert mit Konzepten wie „Flexicurity“ und „Aktive Inklusion“<sup>6</sup>. Somit sind auch alle drei Quellen sozialer Sicherheit gefordert, neue Auswege aus der veränderten Situation zu finden.

### **3.2 Wandel der sozialen Lebensformen**

Die Auflösung sozialer Milieus und der fortschreitende Individualisierungsprozess, die besser werdende Bildung der Frauen und das damit einhergehende neue Rollenverständnis der Frauen sowie ihre steigende Erwerbstätigkeit sind wesentliche Faktoren, die das Erscheinungsbild der Familien beeinflussen und verändern. Dazu gehört auch die hohe Scheidungsrate: inzwischen wird jede zweite Ehe im Laufe der Zeit geschieden.

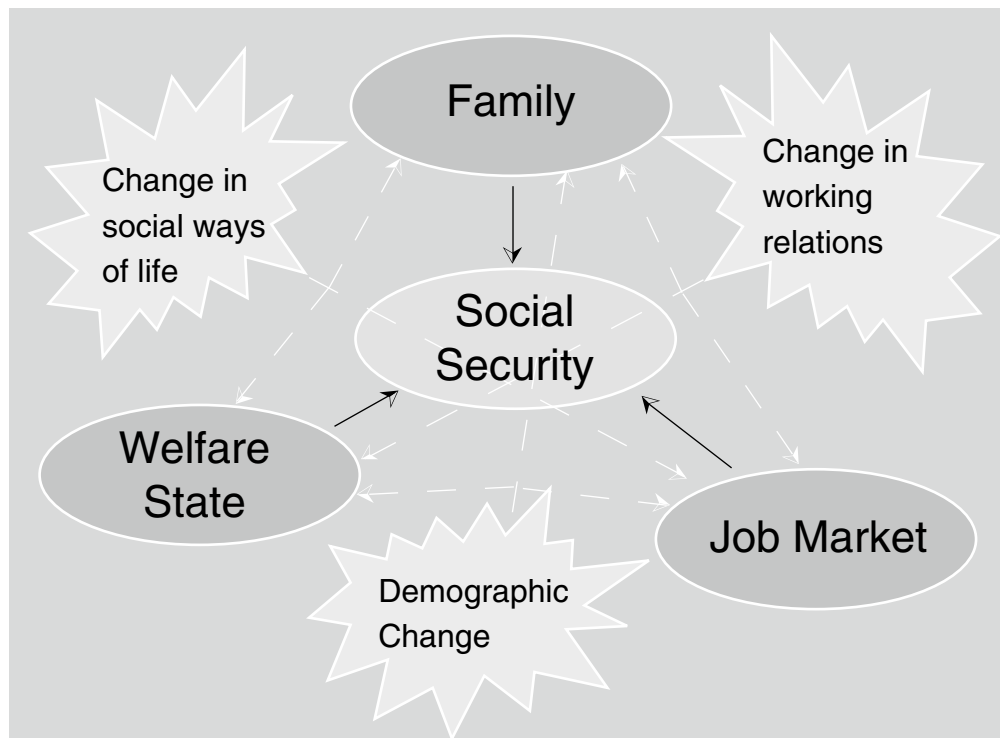
Auch die Tatsache, dass steigender Wohlstand und sinkende Arbeitszeiten (sowohl täglich, wöchentlich, als auch jährlich und vor allem auch über die Lebenszeit gesehen) ein verändertes Freizeitverhalten ermöglichen, gehört dazu. Der Wandel der sozialen Lebensformen prägt aber nicht nur die Familie, sondern wirkt auch auf den Arbeitsmarkt und den Sozialstaat ein. So unterliegen Einelternfamilien einem höheren Armutsrisiko, weil es häufig schwierig ist, dauerhaft einer Vollzeit-Beschäftigung nachzugehen. Dies kann wiederum durch die Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten behoben werden.

### **3.3 Demografischer Wandel**

Der demografische Wandel wird durch eine steigende Lebenserwartung und sinkende Säuglingssterblichkeit, durch eine niedrige Fertilitätsrate und die Migrationspolitik getrieben. Aber auch die Frage, in welchem Alter üblicherweise geheiratet wird und wann eine Frau ihr erstes Kind bekommt (und hier ergeben sich Querverbindungen zum sozialen Wandel!) gehört dazu. Der demografische Wandel führt zu einer markanten Verschiebung der Gewichte zwischen den Generationen. Der Anteil der alten Bevölkerung wächst, während der Anteil der Kinder und Jugendlichen, und zeitlich verzögert auch jener der Erwachsenen zurückgeht. Allmählich bildet sich eine Vier-Generationen-Gesellschaft heraus, in der in der Gruppe der Alten zwei Generationen unterschieden werden: die rüstigen Alten und die hilfs- und pflegebedürftigen Alten. Der demografische Wandel macht sich im Sozialstaat, und dort vor allem in der Altersvorsorge bemerkbar. Er beeinflusst aber auch den Arbeitsmarkt und die Familie. So stehen einerseits in absehbarer Zeit nicht mehr genügend

6 Siehe Urbé (2007) und zur « Aktiven Inklusion » auch Urbé (2009b).

Arbeitskräfte zur Verfügung, wenn die geburtenschwachen Jahrgänge das Erwerbsalter erreicht haben werden. Andererseits stellt sich die Frage der Pflege der Elterngeneration in einem veränderten Ausmaße, insbesondere auch was die Dauer betrifft.



#### 4. Fazit

Das Ausmaß an sozialer Sicherheit in einer Gesellschaft wird durch die drei Quellen „Arbeitsmarkt“, „Familie“ und „Sozialstaat“ gespeist. In jeder nationalen Gesellschaft sind diese drei Quellen anders ausgeformt, sind die Beziehungen zueinander verschiedenen organisiert, ist die gegenseitige Beeinflussung unterschiedlich groß. Entsprechend verschieden fallen die Ergebnisse aus, wenn man nach der sozialen Sicherheit der Menschen in diesen Ländern fragt.

So unterschiedlich die Ausprägungen des Systems der sozialen Sicherheit auch ausfallen mögen, allen Gesellschaften gemeinsam sind die Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels. Dieser gesellschaftliche Wandel schlägt sich in den veränderten

Arbeitsverhältnissen, neuen sozialen Lebensformen und in einem anderen Altersaufbau der Bevölkerung nieder. Dieser gesellschaftliche Wandel verändert auch das System der sozialen Sicherheit. Das politische Ziel, für alle soziale Sicherheit zu gewährleisten ist darum in hohem Masse in Frage gestellt. Mehr und mehr droht in vielen Ländern die Gefahr, dass Gesellschaften auseinander brechen.

Neben der Vertiefung der hier angeschnittenen Probleme in den einzelnen Feldern, zeigen die nachfolgenden Artikel, sowohl diejenigen internationaler als auch diejenigen nationaler Autoren, auch Lösungswege auf. Da diese durchaus unterschiedlich ausfallen, ist die Diskussion, wie und ob das System sozialer Sicherheit angesichts des gesellschaftlichen Wandels Armut vermeiden hilft, oder erst entstehen lässt, damit keineswegs am Ende, sondern erst an ihrem Anfang angelangt.

## Literaturverzeichnis

AMETEPE, FOFO & HARTMANN-HIRSCH, CLAUDIA (2009): Luxembourg's corporatist-Scandinavian welfare system and incorporation of migrants. Unveröffentlichtes Manuskript, Beitrag zur Impalla-Espanet-Konferenz, 6.-7. März 2009 in Luxemburg.

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

URBÉ ROBERT (2007): „Active inclusion“ und „Flexicurity“: neue Schlagwörter und Allheilmittel oder was? In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (Hrsg): *Sozialalmanach 2007 der Confédération Caritas Luxembourg*.

URBÉ, ROBERT (2009a): Auch im reichen Luxemburg gibt es Armut. In: *Luxemburger Marienkalender 2009*. Luxemburg.

URBÉ, ROBERT (2009b): *Inclusion active*. In: SCHILTZ, MATHIAS & ZECHES, LÉON (Hrsg.) : *Les journées sociales du Luxembourg 2008* (erscheint demnächst).



# Vieillesse et équité<sup>1</sup>

GØSTA ESPING-ANDERSEN

## Le défi du vieillissement

Peu de bébés, des vies longues : telle est, en quelques mots, l'origine du vieillissement de la population. Une fécondité basse entraîne l'augmentation de la proportion des personnes âgées dans la population ; et la longévité implique que les vieux deviennent très vieux. La fécondité basse étant le « premier moteur », le vieillissement va de pair avec le déclin de la population. Et, si ce déclin est rapide, il devrait se traduire par une baisse de la demande agrégée et de la productivité.

Si l'ampleur du phénomène peut être véritablement dramatique, c'est que des différences apparemment minimales entraînent des conséquences considérables à long terme. Un taux de fécondité stabilisé en dessous de 1,3 enfant par femme – celui de l'Europe du Sud – amputera une population aux trois quarts d'ici la fin du siècle. Selon ce scénario, la population italienne serait réduite à 12 millions d'habitants. En France, la fécondité est proche de 2, ce qui en fait la plus élevée d'Europe. Si le pays parvient à maintenir ce niveau, sa population n'aura diminué que de 15% à la fin du siècle. Quant à l'Europe dans son ensemble, elle semble avoir stabilisé son taux de fécondité à 1,5, ce qui aura sur notre économie des conséquences que des pronostics assez fiables nous permettent déjà de mesurer. Ainsi, selon les estimations des économistes de l'OCDE et de l'ECOFIN, l'économie de l'Union européenne verra sa croissance réduite de 0,7% par an, voire davantage, du seul fait de ces conditions démographiques défavorables.

Le vieillissement nous expose également à une autre menace imminente : celle d'un choc des générations. En effet, l'électeur moyen étant plus vieux, l'électorat sera de plus en plus biaisé en faveur des intérêts des retraités. De fait, l'électeur européen moyen approche déjà de la cinquantaine. Si l'on ajoute que les citoyens plus âgés ont davantage de chances d'avoir une activité politique et que les futures cohortes de jeunes sont – du fait de la fécondité basse – plutôt réduites, on comprend que le paysage politique soit nettement

1 Extraits de Esping-Andersen & Palier (2008), avec l'autorisation des éditions du Seuil, Paris.

favorable au lobby des personnes âgées. Ce qui pourrait avoir pour résultat un scénario à somme nulle : générosité envers les vieux, sous-investissement au détriment des enfants, des écoles et des familles.

C'est dans ce contexte que la réforme des retraites est devenue l'enjeu d'un débat politique majeur. Dans presque tous les pays, les mêmes protagonistes défendent pour l'essentiel des solutions identiques : les néolibéraux plaident pour la privatisation tandis que les syndicats et les lobbies de retraités insistent sur la préservation du *statu quo* à tout prix. Autant de positions qui ne sont ni réalistes ni équitables. La démographie nous alerte sur la nécessité d'entreprendre des réformes majeures et relativement urgentes – y compris dans les pays où le vieillissement est plus lent, comme la France. Et le bon sens nous dit que, pour être légitimes, les réformes envisagées doivent être prioritairement fondées sur des principes de justice. Afin d'être socialement justes, les réformes doivent d'abord répartir équitablement le coût du vieillissement entre jeunes et vieux : cela ne suscite guère de controverses. Mais la question de la justice devient beaucoup plus épineuse dès lors que l'on prend en compte le fait que « la mort n'est pas démocratique » : les riches vivent plus longtemps que les pauvres, ce qui occasionne d'immenses inégalités entre retraités d'une même génération.

En lui-même, le vieillissement ne peut être considéré comme une nouveauté historique : au cours du siècle dernier, nos sociétés n'ont cessé de vieillir. Mais trois caractéristiques distinctes sont propres à notre époque. Tout d'abord, le processus s'accélère rapidement. Dans les pays développés, la population âgée aura en moyenne doublé d'ici cinquante ans. En France, elle a augmenté de 3 millions en quarante ans, entre 1950 et 1990 ; et, au cours des quarante prochaines années, elle augmentera encore de 5 millions. Le processus culminera vers 2040, lorsque les derniers baby-boomers auront disparu. Presque un quart des Français auront alors plus de 60 ans.

Deuxième élément nouveau : nous sommes désormais en très bonne santé, ce qui se traduit par une forte hausse de l'espérance de vie. Depuis les années 1960, nous avons gagné plus de 10 ans de vie. Aujourd'hui, le retraité moyen peut espérer vivre jusqu'à 80 ans pour un homme et 85 ans pour une femme. Ainsi, non seulement il y aura plus de retraités, mais ils toucheront plus longtemps leurs retraites. La proportion de personnes du « quatrième âge » (80 ans et plus), qui double, en gros, tous les vingt ans, représentera 7% de l'ensemble de la population française d'ici cinquante ans. Or c'est à cet âge que la fragilité et la dépendance s'accroissent, ce qui nous expose à une très forte hausse de la demande de soins aux personnes âgées.

Troisième nouveauté historique : la vieillesse coïncide avec la retraite. L'idée que nous prendrons tous notre retraite, fermement enracinée dans nos représentations sociales, est en réalité d'invention récente. Autrefois, la plupart de ceux qui travaillaient ne pouvaient décider de prendre leur retraite, essentiellement parce que les retraites (quand elles existaient) étaient maigres. S'ils s'arrêtaient de travailler, c'était en général parce que qu'ils ne pouvaient

plus le faire ou parce qu'ils avaient été licenciés<sup>2</sup>. Voilà pourquoi, jusque dans les années 1960, le « grand âge » était quasiment synonyme de pauvreté. Tout cela a changé au cours des vingt-cinq dernières années. Les revenus des personnes âgées ont augmenté, l'âge de la retraite a baissé, et l'éradication totale de la pauvreté chez les personnes âgées est une perspective tout à fait réaliste dans la plupart des pays développés.

Les dépenses consacrées aux personnes âgées ne pourront que monter en flèche dans un contexte de vieillissement accéléré, de retraites généreuses et de départs précoces. Si nous refusons que le bien-être des retraités à venir soit inférieur à celui des retraités actuels, il faudra augmenter l'ensemble des dépenses de retraites d'environ 50%. Et n'oublions pas que les cohortes d'actifs sur lesquelles viendra peser cette charge supplémentaire seront réduites.

Outre l'augmentation du poids des retraites, nous devons également nous préparer à une hausse de la demande de soins aux personnes âgées dépendantes, non seulement parce que le nombre de personnes du quatrième âge est en augmentation rapide, mais aussi parce que la réserve traditionnelle de soignants informels issus de la famille est en train de disparaître. En règle générale, les personnes âgées consomment environ 3,2 fois plus de soins de santé que les autres, et jusqu'à 4,1 fois plus pour les plus de 75 ans. Si l'on se réfère à la situation suédoise ou danoise, couvrir totalement les frais de prise en charge des personnes âgées dépendantes coûterait environ 3% du PIB. Du seul fait de l'évolution démographique, ce coût devrait dépasser 6% vers 2030-2040, si le coût et le niveau de la dépendance restent constants. Or le niveau relatif des prix des services de prise en charge augmentera nécessairement en raison du retard de productivité dont souffrent les services aux personnes ; quant à la dépendance, étant donné l'amélioration de l'état de santé des personnes âgées, elle devrait pouvoir être réduite<sup>3</sup>.

Au total, nous devons nous attendre à ce que la hausse des dépenses destinées aux personnes âgées atteigne environ 10% du PIB au cours des décennies à venir. Comment faire face à cette hausse considérable tout en faisant preuve d'équité ? Tel est le défi auquel nous sommes confrontés.

2 On trouve d'excellentes mises au point sur la naissance de la retraite dans Kohli & Guillemard & Van Gunsteren & Rein (1991) ; Palier (2005) ; Guillemard (2003). D'après les recherches que la Sécurité sociale américaine [Social Security Administration] a consacrées dans les années 1950 aux nouveaux retraités, si ces derniers avaient « pris leur retraite », c'était en grande majorité – dans 90% des cas – parce qu'ils avaient été licenciés par leur dernier employeur ou en raison de problèmes de santé. Moins de 5% déclaraient avoir pris leur retraite de leur plein gré ou pour avoir plus de loisirs. Dans les années 1980, seuls 35% des départs en retraite étaient dus à un licenciement ou à un problème de santé, la majorité des retraités déclarant avoir volontairement cessé de travailler (Burtless & Quinn (2001).

3 Jacobzone (1999).



## Régimes de protection sociale et personnes âgées

Pour les habitants des pays développés, il va désormais de soi que c'est d'abord à l'État – un véritable État « tirelire » – qu'incombe la protection sociale des personnes âgées. La France ne fait assurément pas exception. De fait, des enquêtes montrent régulièrement que les électeurs sont partout massivement favorables aux programmes publics de retraite. Mais on oublie trop facilement que le marché et la famille demeurent deux ingrédients essentiels de la protection sociale des personnes âgées.

Ainsi, la famille est source de services (les services de soins, par exemple), de consommation et de revenu monétaire ; le marché procure les revenus du travail, qui peuvent être transformés en pécule de retraite, et permet d'acheter services de soins et plans d'épargne retraite ou fonds de pension ; les pouvoirs publics organisent la répartition des revenus et des services entre les différentes phases de la vie et d'une famille à l'autre. La plupart des retraités bénéficient donc d'une combinaison de ces trois sources de protection sociale. Ils tirent toutefois principalement leur revenu de la redistribution par les pouvoirs publics, qui constitue partout le plus solide pilier de la protection sociale (bien que, dans certains pays, les fonds de pension privés jouent un rôle assez important).

Étant donné la forte pression sur les coûts à laquelle nous expose le vieillissement, peut-être faudrait-il donner à l'avenir un rôle plus important au marché et aux familles. Une solution, privilégiée par beaucoup, consisterait à alléger la dépense publique en encourageant les plans épargne retraite privés et en incitant les membres de la famille (surtout les filles) à continuer de prendre soin de leurs parents âgés.

Le débat sur les retraites n'aborde la question des financements publics que sous un seul angle (celui de la diminution des recettes publiques), et nos conclusions risquent d'en être faussées. Car, si nous voulons tenir nos engagements en termes de protection sociale, reporter les coûts sur les transactions marchandes ou sur le soutien familial ne fera pas diminuer le surplus de ressources à mobiliser. En effet, à l'avenir, les personnes âgées absorberont peut-être moins d'argent public, mais elles n'absorberont pas une plus petite part du PIB.

Il peut être justifié de réduire la dépense publique si les autres solutions sont plus avantageuses et plus efficaces. Cependant, on vient de le voir, le fait de dépendre de sa famille semble bien conduire les liens familiaux à se distendre. En outre, si elles vivent plus longtemps, les personnes âgées, plus fragiles, auront besoin de plusieurs personnes pour s'occuper d'elles à plein temps. Si on les sollicite de manière aussi intense, les membres de la famille auront souvent tendance à s'y refuser, et la solidarité y perdra. Quant à ceux qui y consentiront, les besoins élevés de leurs proches obligeront généralement certains – souvent les filles – à arrêter de travailler. Voilà pourquoi les solutions qui reposent sur la famille ont tendance à être contre-productives.

Le recours au marché a de nombreux partisans. Son importance varie selon les pays : marginale en France, l'épargne privée joue un grand rôle, sous forme d'épargne retraite entreprises ou de plans de retraite individuels, dans la plupart des pays anglo-saxons et aux Pays-Bas. Son poids devrait se renforcer, en réaction à la réduction des retraites publiques et aux nouvelles incitations fiscales qui favorisent les plans de retraite privés.

Pourtant, si la privatisation peut réduire les pressions qui s'exercent sur les finances publiques, elle n'a guère de chances de modifier les futurs coûts totaux. La part des retraités dans la consommation totale augmentera, qu'elle soit financée par les retraites publiques ou par les intérêts que procureront des actions et obligations. En fait, les solutions privées pourraient se révéler plus coûteuses dans la mesure où elles entraînent inévitablement des coûts de transaction bien plus élevés. En outre, si les plans de retraite privés permettaient, comme l'affirment leurs partisans, de produire des retours nets plus élevés, cela aurait pour effet de faire *augmenter* encore davantage les dépenses consacrées aux retraites<sup>4</sup>. Et la majorité des familles ne peuvent tout simplement pas payer une place en établissement spécialisé privé.

De plus, le financement privé des retraites a un inconvénient majeur : il présente de gros risques si l'on vit plus longtemps que prévu. Les plans privés calculent en effet le niveau des prestations d'après la mortalité prévue. La longévité étant manifestement en augmentation rapide – plus rapide, en fait, que ce que l'on avait escompté –, bien des retraités pourraient se retrouver sans couverture pendant une partie de leur retraite.

Le degré auquel les personnes âgées doivent faire appel à leur famille ou au marché dépend du niveau des prestations publiques, et la réciproque est naturellement vraie. Mais l'un ne se substitue pas automatiquement à l'autre. Si la famille est le dernier recours quand le financement public est insuffisant et les solutions marchandes inabordables, on ne peut supposer d'emblée que les personnes âgées pourront toujours se tourner vers leur parentèle. De même, les services marchands sont sans aucun doute plus importants quand le financement public n'est pas assez généreux, mais, une fois encore, le niveau élevé du prix d'entrée les empêche de s'y substituer parfaitement. Partout, c'est l'évidence : seuls les riches peuvent sérieusement envisager de recourir aux plans de retraite privés. Les Américains le font plus que tous les autres, mais la répartition en est extrêmement biaisée. Chez les 30% les plus riches, les retraites privées représentent plus de la moitié du revenu ; chez les 30% les plus pauvres, elles représentent moins de 10%. Dans tous les cas de figure, ces régimes de retraite ne prospèrent que lorsqu'ils sont subventionnés – en général via des déductions fiscales.

4 Thompson (1998).

Au bout du compte, le *niveau* total des ressources qu'une société consacre aux retraites est à peu près convergent dans les pays d'équale richesse, quel que soit le partage entre public et privé. Nous l'avons vu dans la première leçon à propos de la dépense sociale nette, mais les données dont nous disposons sur les revenus des ménages retraités montrent la même chose. Le revenu disponible des retraités s'élève presque partout de 80 à 100% de la moyenne nationale, dans un État-providence généreux (tel que la Suède) comme dans le modèle américain, plus marchand<sup>5</sup>.

Par conséquent, même avec moins d'État et plus de marché, les niveaux de financement ne devraient pas beaucoup changer. La seule chose qui changera sera la provenance de l'argent.

Le choix d'une combinaison particulière entre public, privé et famille peut aussi entraîner des *effets secondaires*. Ainsi, si on en demande beaucoup à la famille, il en résultera une baisse de l'emploi féminin, donc une réduction des ressources fiscales. Et, si les femmes sont obligées d'arrêter de travailler, les effets indésirables s'exerceront non seulement sur leurs revenus individuels à l'échelle d'une vie, mais aussi sur les revenus des ménages, qui ont de plus en plus besoin de deux revenus pour échapper à la pauvreté. Dans la mesure où l'emploi des femmes conditionne à la fois la viabilité financière à long terme des systèmes sociaux et le bien-être du ménage, il serait donc totalement contre-productif de s'en remettre en permanence à la famille, même du seul point de vue de l'efficacité.

Aujourd'hui, de l'avis de presque tous, la politique de loin la plus efficace pour faire face au vieillissement consiste à repousser l'âge de la retraite. Compte tenu du report du début de la vie professionnelle et des progrès de la longévité, cette stratégie correspond parfaitement à la règle de Musgrave : elle semble bien assurer la justice intergénérationnelle. D'après l'OCDE<sup>6</sup>, un report de dix mois est financièrement équivalent à une baisse de 10% des dépenses de retraite. À en croire la commission sur la protection sociale récemment mise en place par l'État danois, une augmentation de l'âge de la retraite d'un mois par an au cours des trente années à venir (donc d'un peu moins de trois ans au total) préserverait la viabilité financière aux niveaux de protection sociale actuels. D'une manière générale, si la retraite à 65 ans redevenait la norme, les comptes des régimes de retraites se rapprocheraient sans doute de l'équilibre, y compris sur le long terme. Ainsi, selon les simulations de l'OCDE, reporter de cinq ans la retraite en France réduirait le ratio de dépendance des personnes âgées de 0,7 à 0,5 en un demi-siècle. Retarder la retraite constitue un instrument d'autant

5 OCDE (2005) : Le revenu disponible relatif des retraités est de 89% en France, 88% en Suède, 95% aux États-Unis.

6 OCDE (2001).

plus efficace qu'il joue sur les deux tableaux : diminuer la durée de la retraite tout en augmentant le nombre d'années de cotisation.

Mais il pourrait être source d'injustice intragénérationnelle. Ici, de nouveau, c'est l'inégalité sociale devant la mort qui est en jeu. En France, en moyenne, un cadre de sexe masculin vivra plus de cinq ans de plus qu'un travailleur manuel.<sup>7</sup> De même qu'une année supplémentaire de retraite représente un gain proportionnellement plus élevé pour quelqu'un dont l'espérance de vie est de sept ans que pour quelqu'un dont elle est de douze ans, de même, une année supplémentaire de travail représente une perte proportionnellement plus grande pour ceux dont l'espérance de vie est courte. Le problème de l'équité est d'autant plus complexe que santé, espérance de vie, invalidité et richesse sont étroitement corrélées. En outre, les récents progrès de la longévité ont profité aux plus riches de manière disproportionnée<sup>8</sup>, renforçant ainsi cette corrélation. Si les « riches » deviennent les principaux consommateurs des coûteuses prestations futures – retraites, soins médicaux, prise en charge de la dépendance –, il faudra introduire une imposition progressive en fonction de l'espérance de vie<sup>9</sup>.

## La réforme des retraites commence par les bébés

Pour garantir les retraites du milieu de ce siècle, la qualité, la quantité et la répartition de nos actifs productifs sont aussi déterminants qu'une réforme de nos systèmes de retraite qui serait entreprise aujourd'hui. La hausse de la productivité contribuera à financer les coûts additionnels dus au vieillissement de population, mais ne résoudra pas les problèmes de redistribution qu'ils entraînent. Or chacun sait que les économies à forte productivité ne sont pas nécessairement les plus équitables en terme de répartition.

Nous avons donc de bonnes raisons de penser que c'est paradoxalement par les bébés que commence une bonne politique en matière de retraites. En effet, la manière dont la protection sociale sera répartie entre les retraités de demain dépendra surtout du degré d'égalité des chances entre les enfants d'aujourd'hui. Si les politiques se préoccupent sérieusement de garantir l'équité aux retraités de demain, la première étape est évidemment d'assurer aujourd'hui plus d'équité aux enfants en matière de stimulation cognitive et de niveau scolaire.

7 Voir Cambois & Robine & Hayward (2001) : p. 513-524, tableau 3. Selon Wilkinson (2005), en Grande-Bretagne, l'écart est encore plus prononcé (environ 7 ans et en aggravation).

8 Hattersley (1999).

9 La probabilité de survie est nettement plus élevée chez les riches, comme les chances d'échapper à l'invalidité. A 60 ans, les chefs d'entreprise français ont devant eux une période sans invalidité plus longue de quatre ans que les travailleurs manuels. Et cet écart – cela vaut la peine d'être noté – ne fait que se creuser avec le temps (Cambois & Robine & Hayward 2001) : tableau 5.

L'héritage que nous léguons à la prochaine génération comprend aussi les acquis sociaux de notre système, notamment ceux qui permettent aux jeunes de s'occuper des vieux. La structure familiale traditionnelle – les parents s'occupent des enfants quand ceux-ci sont trop jeunes pour travailler, les enfants apportent leur soutien aux parents quand ceux-ci sont vieux et fragiles – est une caractéristique importante de l'espèce humaine et repose sans doute sur des fondements biologiques solides. Le fait que les Danois s'occupent de leurs parents âgés dépendants avec une fréquence peu commune, alors même que l'Etat-providence leur fournit *de facto* une prise en charge totale, en fournit une preuve assez difficile à réfuter. L'histoire contemporaine confirme que l'apparition des retraites publiques obligatoires a autant compté pour les jeunes que pour les vieux parce qu'elle a permis de partager les risques liés à la longévité, non seulement la sienne propre mais aussi celle des parents, et l'obligation de les soutenir financièrement jusqu'à un âge fort avancé. Pour une espèce animée par la « piété filiale », la protection sociale des personnes âgées signifie aussi une protection pour les jeunes. Certes, l'augmentation du coût des retraites peut conduire nos enfants à se plaindre du niveau élevé des prélèvements. Mais il est peu probable qu'ils soient plus satisfaits si nous devons dépendre directement de leur soutien jusqu'à l'âge de 95 ans. De même qu'elle nous oblige à leur laisser un environnement durable, la justice intergénérationnelle nous oblige à leur laisser un système au moins aussi bon que celui qui s'est occupé de nos parents âgés.

Si tel est le critère, comment donc assurer un environnement institutionnel « au moins aussi bon » ? En ce qui concerne la réforme des retraites, la plupart des experts s'accordent sur un ensemble de fondamentaux. Tout d'abord, la viabilité du système exige de repousser l'âge de départ à la retraite. La plupart seraient sans doute partisans d'un retour de l'âge de la retraite à 65 ans. Les arguments sont nombreux : on commence à travailler plus tard, l'état de santé des actifs proches de la retraite s'améliore à chaque génération, l'écart de qualification entre actifs jeunes et vieux, jusqu'alors considérable, ne cesse de se combler. Pour le dire autrement, il y a de quoi se réjouir de part et d'autre: les actifs sont moins souvent forcés de prendre leur retraite pour raisons de santé, et les employeurs seront moins impatients de se séparer de leur personnel vieillissant.

Mais il faut adapter nos institutions à ce report de l'âge de la retraite. Dans bien des pays, les actifs sont poussés implicitement à prendre leur retraite tôt. En outre, il faut réformer les systèmes de négociation salariale fondés sur l'augmentation à l'ancienneté, afin d'éviter que les actifs âgés ne soient licenciés parce qu'ils deviennent trop chers. La France fournit un exemple extrême : un actif de 60 ans, du seul fait de son ancienneté, y gagne 40% de plus qu'un actif de 35 ans. Le fait que les droits à la retraite prennent de plus en plus pour référence l'ensemble de la carrière plutôt que les seules dernières années devrait considérablement alléger la pression qu'exercent les salaires à l'ancienneté.

Si le report de l'âge de la retraite entre logiquement dans la composition du modèle d'équité intergénérationnelle de Musgrave, il risque de menacer l'équité dans la mesure où l'espérance de vie est positivement corrélée à la condition sociale. Pour parvenir à l'équité, il faudrait donc faire dépendre l'âge de départ en retraite du revenu que chacun a perçu au cours de sa vie, ce qui procurerait un double avantage à la société, puisque les hauts revenus correspondent aux retraites les plus chères mais aussi aux actifs les plus productifs. Ainsi, on économiserait bien des dépenses de retraite tout en augmentant les recettes fiscales. Mais cela pose un dilemme : les hauts revenus disposent souvent d'une importante épargne retraite privée qui les rend relativement insensibles aux incitations des plans publics. Il faut donc manifestement harmoniser les plans de retraite publics et privés.

Comme le montre Guillemard de manière très convaincante<sup>10</sup>, le « modèle unique » de retraite qui avait cours après guerre n'est plus adapté. La conception de l'« universalité » qui y présidait résultait de parcours de vie très standardisés, caractéristiques de l'uniformité des vies professionnelles à une époque d'industrialisation poussée. Les parcours beaucoup plus divers propres aux économies post-industrielles, en particulier dès lors que l'emploi des femmes devient la norme, appellent une autre conception de l'universalité, qui permette des modalités différenciées et plus flexibles de départ en retraite, notamment grâce à des politiques d'activation des seniors et des mécanismes de départ en retraite partielle.

La maximisation de l'emploi futur est essentielle pour assurer les futures retraites. Une fois encore, il s'agit d'un ingrédient fondamental dans la composition d'un « modèle de Musgrave » viable, car la charge supplémentaire par tête qui retombera sur les « jeunes » diminuera en proportion du nombre d'actifs. Or c'est principalement grâce au travail féminin que l'on pourra atteindre le plein-emploi ; il s'agit donc peut-être du dernier élément à intégrer dans nos scénarios futurs, ne serait-ce que parce que la quantité de travail fournie par les femmes est partout en augmentation rapide. Les systèmes de retraite italien et espagnol seraient ainsi plus durables qu'on ne le pense, du seul fait de la quasi-universalisation de l'emploi féminin chez les jeunes générations<sup>11</sup>.

Mais l'emploi féminin peut être source de nouveaux dilemmes d'équité. S'il permet de réduire l'écart entre hommes et femmes en termes d'accumulation de droits à la retraite, la sélection maritale creuse quant à elle l'écart entre les couples à hauts revenus et à bas revenus, ce qui rejaillira non seulement sur le niveau des pensions cumulées, mais aussi sur l'âge de la retraite.

Dans la mesure où la nouvelle économie risque de créer beaucoup plus d'hétérogénéité et d'inégalité des chances, les futurs retraités seront aussi plus inégaux devant l'accumulation

10 Guillemard (2003).

11 Pissaridis & Garibaldi & Olivetti & Petrongolo & Wasmer (2003).

de droits et d'épargne. Cela donne raison à ceux pour qui tout régime de retraite devrait garantir une retraite de base, financée par les recettes publiques, à tous les citoyens. Avec l'augmentation du nombre de plans de retraite privés, le degré d'insécurité lié aux prestations de retraite futures ne fera que croître. Cela fournit un second argument en faveur d'une retraite de base garantie à tous. Ce revenu, s'il était fixé juste au-dessus du seuil de pauvreté, serait étonnamment peu coûteux financièrement : Myles montre que, s'il entrait en vigueur aujourd'hui en France, le coût supplémentaire pour les finances publiques ne représenterait que 0,07% du PIB<sup>12</sup>.

Un minimum retraite garanti à tous financé par l'impôt aurait en outre l'avantage de diversifier la base financière des dépenses de retraite. Le financement par les cotisations sociales repose sur une assiette fiscale relativement étroite (et potentiellement régressive) et, indirectement, sur un système de partage des risques également limité. De plus, les besoins en dépenses étant voués à augmenter beaucoup au cours des décennies à venir, il en ira de même des cotisations et des coûts fixes du travail.

On sait qu'un système qui s'en remettrait trop aux cotisations sociales aurait des effets secondaires indésirables sur la répartition, l'équité et l'emploi. En encourageant le développement des plans de retraite privés, on diversifiera assurément la base financière, mais on aura du mal à satisfaire les exigences d'efficacité et d'équité et on risquera en outre de générer plus d'insécurité. Si l'allongement de la durée de la vie ne profite qu'aux privilégiés et si, de plus, la tendance actuelle à une aggravation des inégalités de revenu doit se préciser à l'avenir, il semble plus légitime que jamais d'introduire plus de progressivité dans le financement (et l'imposition) des prestations. Et, si nous faisons de l'équité et de la sécurité des personnes âgées nos principales priorités, il serait logique de proposer que l'expansion des programmes à financement public, et en particulier celle de la retraite de base garantie, soit directement proportionnelle au développement des plans privés.

Il s'agit là de principes généraux sur les moyens de parvenir à un partage équitable et viable des charges qui pèsent sur nos sociétés, de plus en plus âgées. Mais ne l'oublions jamais : le bien-être des personnes âgées est – et sera toujours – d'abord le résultat de leur parcours de vie. Or les parcours de vie des individus ont subi des changements spectaculaires, pour le meilleur et pour le pire, et sont notamment beaucoup plus hétérogènes qu'auparavant. Les exigences qui définissent une vie professionnelle réussie augmentent, notamment en termes de qualification, de compétences et de capacités. Et, dans la mesure où ces dernières sont insufflées très tôt aux enfants, il n'y a rien de frivole à affirmer qu'une bonne politique des retraites commence par les bébés.

12 Myles (2002).

## Bibliographie

BURTLESS, GARY & QUINN, JOSEPH F. (2001) : Retirements Trends and Policies to Encourage Work Among Older Americans. In : BUDETTI, PETER P. & BURKHAUSER, RICHARD V. & GREGORY, JANICE M. & HUNT, H. ALLAN (dir.) : Ensuring Health and Income Security for an Aging Workforce. Kalamazoo, MI, Upjohn Institute, p. 384.

CAMBOIS, EMMANUELLE & ROBINE, JEAN-MARIE & HAYWARD, M.D. (2001) : Social inequalities in disability-free life expectancy in the French male population, 1980-1991. *Demography*, n° 38, p. 513-524, tableau 3.

CAMBOIS, EMMANUELLE & ROBINE, JEAN-MARIE & HAYWARD, M.D. (2001) : Social inequalities in disability-free life expectancy in the French male population, 1980-1991. *Demography*, n° 38, art. cité, tableau 5.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA & PALIER, BRUNO (2008) : Trois leçons sur l'Etat-providence, Paris, Seuil.

GUILLEMARD, ANNE-MARIE (2003) : L'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement. Paris, Armand Colin.

HATTERSLEY, L. (1999) : Trends in life expectancy by social class – an update. *Health Statistics Quarterly*, n° 2, p. 16-24.

JACOBZONE, STÉPHANE (1999) : Ageing and caring for frail elderly persons. A review of international perspectives. Labour Market and Social Policy Occasional Paper n° 38. OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques).

KOHLI, MARTIN & GUILLEMARD, ANNE-MARIE & VAN GUNSTEREN, HERMANN R. & REIN, MARTIN (1991) : Time for Retirement. Cambridge, Cambridge University Press.

MYLES, J. (2002) : A New social contract for the Elderly ? In : ESPING-ANDERSON, GØSTA et al. (dir.) : Why We Need a New Welfare State. op. cit. Oxford, Oxford University Press, p. 130-172.

OCDE (2001) : A Caring World, Paris, OCDE Publishing, p. 69.

PALIER, BRUNO (2005) : Gouverner la sécurité sociale. Paris, Presses Universitaires de France – PUF.

PISSARIDIS, C. & GARIBALDI, P. & OLIVETTI C. & PETRONGOLO, B. & WASMER, E. (2003) : Women in the Labour Force. How Well is Europe Doing? Actes du cinquième colloque de la Fondazione Debenedetti. Alghero.

THOMPSON, LAWRENCE (1998) : Older and Wiser. The Economics of Public Pensions. Washington DC, The Urban Institute.

WILKINSON, R. (2005) : Inequality and health. In : GIDDENS, ANTHONY & DIAMOND, PATRICK (dir.) : The New Egalitarianism. Oxford, Polity Press.





# Internationalisation et gouvernance du marché du travail au Luxembourg

FRANZ CLÉMENT

Nous allons livrer dans ces quelques pages une courte réflexion sur certains aspects du marché du travail luxembourgeois. Dans un premier point, nous allons présenter brièvement la situation du Luxembourg en ce qui concerne l'internationalisation de son marché du travail, et ce sous plusieurs angles. Dans le deuxième point, nous tenterons d'entrevoir comment est organisée au Luxembourg la gouvernance de ce marché. Nous terminerons dans un troisième point par quelques réflexions et considérations menant à de futures pistes de réflexion et de recherche.

## 1. Un marché du travail régional et international

### Les frontaliers

La situation du Luxembourg est particulière en Europe. Le pays dispose, non pas d'un marché national du travail, mais bien d'un véritable marché régional sur lequel apparaissent des aspects indéniablement internationaux. La mobilité des travailleurs est une réalité historique qui se caractérise par des flux transfrontaliers impressionnants. La situation est connue, mais mérite que l'on s'y attarde un instant. La situation géographique et économique du pays explique ce phénomène, comme nous allons le constater sous peu.

Selon les dernières données de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) calculées au 31 mars 2008, le taux de participation des non-résidents à l'emploi salarié intérieur était de l'ordre de 43,7% à cette date. On dénombrait ainsi 143 715 travailleurs frontaliers : 50,1% venaient de France, 25,8% de Belgique et 24,1% d'Allemagne. D'après les données du Service de la statistique et des études économiques (STATEC) disponibles en octobre 2008, l'emploi salarié intérieur progressait toujours de quelque 5% en rythme annuel. L'augmentation de l'emploi frontalier était de 7%, celle de l'emploi national de 3%<sup>1</sup>.

1 STATEC (2009).

Deux raisons majeures peuvent notamment expliquer ce phénomène. Tout d'abord, le taux de chômage élevé dans les régions voisines du Luxembourg. On connaissait, en effet, en 2007, selon les données harmonisées d'Eurostat<sup>2</sup> les taux de chômage suivants : 7,7% en Lorraine, 7,3% en Sarre et 6,0% en Rhénanie-Palatinat, 10,5% en Wallonie. Le Luxembourg, lui, affichait un taux de 4,1%. Pareille situation aux frontières du Grand-Duché est bien entendu de nature à y attirer un grand nombre de personnes se trouvant au chômage chez elles. Le Luxembourg reste de plus une économie créatrice d'emplois, comme nous l'avons vu plus haut. La deuxième raison est la suivante : certaines qualifications précises demandées par les entreprises établies au Luxembourg font défaut à l'intérieur du pays. Le recours à une main-d'œuvre qualifiée située à l'extérieur devient inévitable. Rappelons aussi au passage que la problématique de la formation professionnelle est l'un des points essentiels sur lesquels le Luxembourg a des efforts à fournir, d'après les recommandations européennes. Nous allons y revenir plus loin.

Le travail intérimaire constitue quant à lui un autre type de marché du travail sur lequel il est intéressant de se pencher<sup>3</sup>. Même s'il ne représentait que 2% de l'emploi total en 2007, ce marché est en effet davantage internationalisé encore que le marché pouvant être qualifié de classique. Parmi les intérimaires, on dénombre depuis plusieurs années déjà, une proportion constante d'approximativement 80% de frontaliers contre 20% de résidents. Parmi ces derniers, les Luxembourgeois de nationalité ne sont que 2 à 3%. Un phénomène d'internationalisation prévaut aussi sur ce marché particulier par la procédure du détachement. Celle-ci est organisée par le droit européen et permet, sous certaines conditions, à des travailleurs d'exercer leur emploi ou leur contrat de mission pour des intérimaires dans un autre Etat de l'Union Européenne. Parmi les intérimaires inscrits en 2001 au Luxembourg, 7% étaient détachés à l'étranger. A ce jour, la proportion est montée à près de 25%. Le phénomène s'explique essentiellement par un taux de charges patronales plus favorables au Luxembourg. Nous n'entrerons toutefois pas ici dans ces détails ; nous soulignerons simplement le phénomène d'internationalisation qui en découle.

### **La formation professionnelle : un élément internationalisé sur le marché du travail**

L'orientation et la formation professionnelles sont capitales dans la recherche d'un emploi qualifié. C'est pourquoi nous avons tenu à en faire des éléments à part entière de cette réflexion sur la situation du marché du travail luxembourgeois.

2 Eurostat (2009).

3 Clément (2008).

Les initiatives en matière d'orientation professionnelle et scolaire se situent à deux différents niveaux. Le premier concerne les services publics sur le plan national. On relèvera d'abord l'action du service de l'Orientation professionnelle (OP) de l'Administration de l'emploi (ADEM), qui s'adresse notamment aux jeunes devant se décider pour emprunter une voie de formation en fonction de leurs capacités scolaires et de leurs intérêts personnels. Les efforts en matière d'orientation professionnelle ne s'adressent cependant pas uniquement aux jeunes, mais également à leurs parents et à tous ceux qui sont ou étaient déjà actifs sur le marché de l'emploi et qui veulent se (ré)orienter professionnellement. L'OP a pour mission de les aider dans cette tâche et cette aide se concrétise notamment lors de visites dans un centre d'information sur les professions, le « BIZ » (Berufsinformationszentrum), au cours desquelles les intéressés sont informés des métiers et professions existant dans les entreprises et des formations offertes.

Il faut aussi mentionner l'orientation scolaire se réalisant dans les écoles. Sont actifs en cette matière, à côté du corps enseignant, les Services de Psychologie et d'Orientation Scolaires (SPOS) au niveau des écoles, des lycées classiques et techniques.

En outre, il convient de relever les services offerts en matière d'orientation et d'information professionnelles par des organismes non publics : les chambres professionnelles et les organisations professionnelles patronales et salariales, qui accompagnent et complètent les efforts réalisés à d'autres niveaux.

Relevons aussi, au niveau national, la réalisation depuis près d'une quinzaine d'années d'une enquête portant sur les « qualifications de demain » dans l'industrie ainsi que dans les technologies de la communication. Cette enquête fait l'objet d'un partenariat entre les principales organisations patronales du Luxembourg ainsi que l'ADEM. L'enquête consiste en l'interrogation des entreprises affiliées auprès des organisations patronales sur leurs perspectives d'embauches et les recrutements envisagés de certaines qualifications. Les enquêtes sur les « qualifications de demain » ont conduit à diverses réalisations. En voici quelques-unes : en ce qui concerne le besoin décelé d'agents de fabrication, douze cycles de formation destinés à des demandeurs d'emploi ont été organisés en partenariat avec les autorités publiques, les organisations patronales et certaines entreprises privées. Relevons aussi des formations complémentaires mises en place pour des agents de sécurité en matière de gardiennage. Des mesures de formation professionnelle continues ont été mises en place dans le secteur de la construction. Des formations spécialisées en informatique ont pu être mises en place dans les écoles. L'Université du Luxembourg a aussi organisé des cours spécifiques avec des diplômes adaptés dans le domaine technologique.

Comme indiqué, le Luxembourg constitue un marché du travail régional. Cet état de fait, on s'en doute, est de nature à compliquer une politique de formation nationale qui répondrait aux besoins d'entreprises établies au Luxembourg, mais accueillant un grand nombre de travailleurs en provenance d'autres pays. Toutefois des solutions et des

coopérations tentent de réduire l'intensité de ce problème. Elles sont aussi de nature à bien démontrer que la problématique de la formation s'est, elle aussi, internationalisée, tout comme le marché du travail lui-même. Dans le cadre des échanges transnationaux d'information et de conseil entre Etats membres de l'Union Européenne, une coopération est établie entre l'OP et le service de l'Orientation professionnelle (Berufsberatung) de Trèves, en Allemagne. En effet, un orienteur se rend une fois par mois à Trèves et se trouve pour la journée à la disposition de jeunes et d'adultes pour les renseigner sur les possibilités de formation et d'emploi au Luxembourg. La contribution allemande à cet échange se traduit de même manière par la présence d'un conseiller d'orientation deux fois par mois à l'ADEM au Luxembourg. Le service de l'OP participe aussi à des réunions d'information et d'orientation d'un groupe d'insertion professionnelle composé essentiellement de chambres professionnelles, d'associations et de services publics d'emploi de France, mais aussi de Belgique, afin de renforcer l'orientation professionnelle et la formation des jeunes dans un contexte national et international.

En résumé, on peut affirmer que la politique luxembourgeoise destinée à faire correspondre les besoins des entreprises aux possibilités et offres de formation se situe dans un contexte international et est réglée par divers acteurs publics et privés au sein de partenariats.

Le marché plus particulier de l'intérim connaît aussi des initiatives en matière de formation et il nous a paru intéressant d'en toucher un mot. Ainsi, à titre d'exemple assez illustratif, une société d'intérim établie depuis peu de temps au Luxembourg a pris pour parti de ne travailler que dans une loge tout-à-fait spécifique, à savoir celle du secteur financier. Elle réalise 85% de son activité avec les banques, les sociétés d'assurance et les institutions financières.

Ce besoin de coller aux réalités d'un secteur d'activité particulier a entraîné une autre grande mutation : le besoin d'organiser l'intérim en vue d'embauches. La société tente alors de découvrir et de former certaines personnes aux métiers de la finance. La société procède à une première étape de sélection en contactant des écoles pour diffuser l'information sur ses offres de formation ou encore en se tournant vers le service public de l'emploi luxembourgeois, l'ADEM, mais aussi le Pôle Emploi en France et le FOREM en Belgique dans le même but. Afin d'assurer au mieux cette sélection, la société participe à des « job days » dans les écoles de la Grande Région enseignant les matières qui l'intéressent.

Qui dit recrutement ou embauche suppose bien sûr une formation adéquate et adaptée. La formation, qui existe déjà dans l'intérim au Luxembourg, se trouve toutefois ici très renforcée, son but ultime étant de pouvoir former des jeunes diplômés de manière à les placer en contrat temporaire débouchant sur un contrat d'emploi à durée déterminée ou indéterminée.

Le marché du travail au Luxembourg est donc fort internationalisé. Le phénomène du travail frontalier est bien sûr la première caractéristique de cette internationalisation. La

formation professionnelle a, elle aussi, subi des internationalisations rendues inévitables par la situation particulière du marché de l'emploi.

## 2. La gouvernance du marché du travail

Comment le marché du travail est-il organisé en dehors des phénomènes purement économiques de croissance, d'offre et de demande ? Quels institutions et mécanismes sont amenés à jouer un rôle ?

### **Le Comité de coordination tripartite**

Le Comité de coordination tripartite est une institution bien connue au Luxembourg. Il a été créé par la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi. Le Comité, communément appelé « la tripartite », a connu ces dernières années une certaine évolution. Son rôle a quitté l'enveloppe législative qui lui avait été donnée par la loi du 24 décembre 1977. En effet, depuis que le Luxembourg, comme les autres Etats de l'Union européenne, s'est vu dans l'obligation d'établir annuellement un plan d'action national en faveur de l'emploi (PAN), le Comité de coordination tripartite a connu un nouveau rôle. C'est en effet en son sein que les dispositions des PAN successifs ont été négociées entre les partenaires sociaux et le Gouvernement, de 1998 à 2004. Le Comité de coordination tripartite est devenu ainsi l'institution maîtresse lorsqu'il s'agit de négocier les plus importants accords au plan national. Son rôle de concertation a été valorisé et accentué, sans être forcément passé par une modification majeure de nature législative quant à ses compétences. Ces dernières ont évolué essentiellement de manière extra-légale, même si la composition du Comité est restée telle qu'à l'origine.

Ses compétences ont aussi été élargies lorsque le Comité a négocié le grand accord tripartite du 28 avril 2006. Ce dernier a diagnostiqué un certain nombre de déséquilibres touchant essentiellement aux finances publiques, à la situation du marché de l'emploi et du logement ainsi qu'à l'inflation. Les discussions ayant abouti au sein du Comité de coordination tripartite à l'accord du 28 avril 2006 ont fini par dégager une sorte de diagnostic commun. Les instances tripartites ont pu arriver par la négociation à un paquet de mesures ouvrant la voie à des ajustements structurels. Cette démarche a eu l'avantage de créer un consensus autour d'un programme commun.

Les partenaires sociaux et le Gouvernement ont également abordé le problème des nouvelles politiques à mettre en place dans le cadre de la modernisation du pays, cela afin de soutenir la croissance économique à long-terme. Ils ont convenu de la nécessité de développer les politiques en faveur de la croissance à long-terme telles que l'enseignement supérieur, l'éducation nationale, l'innovation et la recherche, la politique énergétique ainsi

que les infrastructures de transport et de télécommunications. C'est également cet accord qui procédera à la mise en place d'une réforme de taille : l'instauration du statut unique.

Comme son nom l'indique, ce Comité est composé paritairement de représentants du patronat, des syndicats et de l'Etat. Le Comité de coordination tripartite a connu depuis sa création diverses mutations dans ses attributions. Ces modifications sont intervenues par le biais d'un genre de consensus national et non véritablement par de profondes modifications de nature législative. Autrement dit, les partenaires membres dudit Comité sont parvenus durant plus de trente ans à s'entendre pour mettre en œuvre au Luxembourg une forme de gouvernance ayant des impacts directs sur le marché du travail et parfois sur la sécurité sociale. La Chambre des députés, détentrice du pouvoir législatif, semble bien s'être partiellement accommodée de cette méthode de gouvernance. La Chambre intervient a posteriori pour discuter et voter les accords négociés par le Comité de coordination tripartite. Cette manière de procéder peut être considérée comme étant à l'origine, entre autres choses, du climat de paix sociale qui règne dans le pays. A l'heure actuelle, il semble qu'une évolution se fasse jour : le rapprochement entre le Comité de coordination tripartite et la Chambre des députés. Lors d'un débat tenu à la Chambre en février 2009<sup>4</sup>, il a été suggéré par l'opposition d'impliquer les députés beaucoup plus tôt dans les travaux du Comité.

Le Comité de coordination tripartite est la seule institution tripartite nationale à avoir connu une gouvernance et une évolution ne nécessitant pas de véritable et profonde réforme législative. De plus, les organisations syndicales et patronales ont été intégrées dans le processus de gouvernance, en particulier dans les mesures établies en faveur de l'emploi, de manière à faire de ces organisations des partenaires directs dans la gouvernance des questions relatives au marché du travail.

### **Les accords interprofessionnels : une gouvernance de subsidiarité**

La méthode de gouvernance explicitée ci-dessus n'est pas la seule à relever sur le marché du travail luxembourgeois. Ainsi, la loi du 30 juin 2004 sur les relations collectives du travail, reprise par le Code du travail édicté en 2006, confère un instrument aux partenaires sociaux afin de régler sur le plan national des questions les concernant : les « accords en matière de dialogue social interprofessionnels ». Le Gouvernement s'engage par ce biais à consulter les partenaires sociaux en vue de fixer les sujets qui feront l'objet de tentatives d'accords négociés entre partenaires. En l'absence d'un accord de ceux-ci dans un délai raisonnable, le législateur interviendra notamment dans les domaines discutés entre partenaires sociaux tels que ceux du travail à domicile, du télétravail et du travail volontaire à temps partiel,

4 Le quotidien, 19 février 2009.

ainsi que dans les autres domaines retenus en vue de la tentative d'établir des accords interprofessionnels. Le principe de subsidiarité apparaît clairement ici.

Une loi du 19 mai 2006 destinée à compléter la transposition de la directive 2003/88/CE du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail va dans le sens d'une certaine flexibilité également. Le texte introduit de nouvelles possibilités de dérogation par rapport à certaines dispositions relatives au temps de travail des employés et des ouvriers. En effet, sous certaines conditions garantissant notamment un repos compensatoire, les partenaires sociaux peuvent, pour certaines activités ou dans des circonstances particulières, déroger aux règles générales relatives au temps de pause, au repos journalier, au repos hebdomadaire, à la durée de travail de nuit et à la période de référence par convention collective ou par accord en matière de dialogue social. On retrouve encore ici le principe de subsidiarité.

Cette thématique des accords flexibles est bien implantée au Luxembourg depuis 2004. Elle a conduit à la mise en place d'une convention concernant les télétravailleurs. Cette convention a été signée entre les deux grandes organisations syndicales interprofessionnelles représentatives OGB-L (Confédération syndicale indépendante – Luxembourg) et LCGB (Confédération des syndicats chrétiens du Luxembourg) ainsi qu'avec l'association patronale UEL (Union des entreprises luxembourgeoises).

Un autre accord, portant cette fois sur l'accès individuel à la formation professionnelle continue, a été rendu d'obligation générale<sup>5</sup> par règlement grand-ducal en 2006. On en relève encore deux autres, datant de 2008, portant sur l'organisation du temps de travail dans le secteur des transports.

### **La formation professionnelle**

Suite aux décisions prises au sein du Comité de coordination tripartite le 28 avril 2006, le Conseil de Gouvernement a adopté au mois de mai suivant un projet de loi relatif à la formation professionnelle continue.

L'innovation du projet de loi résidait dans le fait que les cours d'orientation et d'initiation professionnelles ne représentaient plus exclusivement une mesure anti-chômage mais faisaient partie intégrante du système d'éducation et de formation. A ce titre, le Centre national de la formation professionnelle continue (CNFPC) était appelé à organiser des cours d'orientation et d'initiation professionnelles. Ces cours, d'une durée d'une année, s'adressaient aux jeunes ayant quitté prématurément l'école ou n'ayant pas pu accéder au régime professionnel de l'enseignement secondaire technique. Le CNFPC offrait en

5 Cette procédure permet d'étendre l'accord à l'ensemble des entreprises et des personnes s'établissant par la suite sur le territoire luxembourgeois.



outre des cours de formation théorique et pratique dans le cadre préparatoire au Certificat d'initiation technique et professionnelle (CITP) ainsi que des cours de formation professionnelle continue et de reconversion professionnelle. Ces cours de formation professionnelle continue, d'une durée de 6 à 24 mois, s'adressaient aux adultes souhaitant augmenter leur employabilité.

Le Gouvernement a adopté ensuite le 29 septembre 2006 un projet de loi complet portant réforme de la formation professionnelle. Le projet avait pour base un projet de loi élaboré par le Gouvernement précédent. Globalement, il mettait un accent particulier sur l'apprentissage des jeunes en difficulté.

Afin d'assurer la mise en œuvre du nouveau système de formation professionnelle, il était prévu de réunir les représentants de l'État, des chambres professionnelles salariales et des chambres professionnelles patronales au sein du Comité de la formation professionnelle. Ce Comité est appelé à analyser les besoins en formation, à définir les professions couvertes par l'apprentissage, à élaborer l'offre et les programmes de formation et à organiser une méthode de certification et de validation des acquis de l'expérience professionnelle et non professionnelles.

Depuis lors, ces différents dispositifs ont connu des débuts de concrétisation. Deux lois ont abouti en 2007 : l'une concerne les cours de formation et l'aide à la formation, l'autre instaure un congé individuel de formation. En 2008, il faut essentiellement, mais surtout, mentionner la loi du 19 décembre réformant la formation professionnelle.

### **Le maintien dans l'emploi**

La procédure de « maintien dans l'emploi » se doit aussi d'être mentionnée. Elle est concrétisée par une loi du 22 décembre 2006.

Dans un souci de prendre connaissance à un stade aussi précoce que possible d'éventuelles difficultés économiques, soit de nature conjoncturelle, soit de nature structurelle d'une entreprise et de mettre les instances concernées et notamment l'ADEM en mesure d'en anticiper les conséquences, il fut ainsi proposé par ce biais que tout employeur occupant au moins 15 salariés et licenciant un salarié pour des raisons non inhérentes à la personne du dernier en avertisse le Comité de conjoncture, instance à composition tripartite. Ce dernier, en tant qu'instance coordonnatrice des efforts en matière de maintien dans l'emploi, dresse un relevé mensuel des notifications reçues et centralise ainsi les informations sur les licenciements pour difficultés conjoncturelles ou structurelles. Un impact en était notamment attendu en termes de gestion prévisionnelle de l'emploi.

Au cas où des licenciements pour des raisons économiques sont inévitables, la philosophie du maintien dans l'emploi consiste à en prendre connaissance aussitôt que possible en vue de déclencher un mécanisme tendant à trouver une alternative pour les salariés concernés sans passage obligatoire par le chômage.

Le Comité de conjoncture est l'organe de prédilection non seulement pour gérer les informations, mais également pour décider des suites à proposer aux partenaires sociaux. Sur un arrière-fond de responsabilité partagée et de subsidiarité de l'intervention publique, c'est en effet à ces derniers qu'incombe la recherche de solutions alternatives aux licenciements dans le cadre d'une étape qui se situe en amont de l'application de la législation sur les licenciements collectifs. Les résultats de ces discussions sont consignés dans un instrument appelé « plan de maintien dans l'emploi ». De cette manière, le Comité de conjoncture peut inviter à tout moment les partenaires sociaux à entamer des discussions en vue de l'établissement d'un plan de maintien dans l'emploi.

En vue de soutenir les partenaires sociaux dans cette démarche, le Gouvernement accompagne les accords trouvés par un certain nombre d'aides, notamment financières, destinées aux salariés concernés. Il s'agit de la prise en charge de frais de formation, de reconversion, de consultance, ... L'aide gouvernementale est aussi accordée aux entreprises y compris celles qui reprennent ces personnes sans passage obligatoire par le chômage. Les aides consistent en la simplification du prêt temporaire de main-d'œuvre, la possibilité de réduction de la participation aux frais de la préretraite et des aides à l'embauche. Les syndicats et l'employeur ont en outre la faculté de discuter un plan de maintien dans l'emploi sans passage obligatoire par le Comité de conjoncture. La procédure est donc accompagnée d'une certaine souplesse.

On le voit, la gouvernance du marché de l'emploi est partagée. Elle n'est pas l'apanage exclusif des pouvoirs publics ou de la Chambre des députés. Elle est au contraire la résultante d'interactions entre partenaires sociaux, pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Elle est aussi, par la subsidiarité, adaptée aux niveaux jugés les plus adéquats.

### 3. Vers des réformes inévitables ?

Le lecteur s'étonnera peut-être que ce bref aperçu du marché du travail luxembourgeois comprenne deux parties n'ayant à première vue rien de bien en commun : l'internationalisation du marché du travail et la gouvernance de celui-ci.

Pourtant, il s'agit là de deux thèmes distincts qui commencent à se conjuguer pour donner lieu à une nouvelle problématique intéressante, amenée sans doute à prendre de l'ampleur prochainement.

En effet, nous avons indiqué d'entrée de jeu que la part des travailleurs frontaliers dans l'ensemble des salariés ne cessait de prendre de l'ampleur. Nous avons indiqué aussi que les non-nationaux étaient très nombreux sur le marché du travail. Dans l'hypothèse où cette situation se maintiendrait ou même s'amplifierait, que pourrait devenir la gouvernance sur le marché du travail au Luxembourg ? Actuellement, la plupart des grands accords sur l'emploi et leurs effets sur la sécurité sociale sont négociés au sein du Comité de coordination

tripartite. Ces accords sont ensuite votés par la Chambre des députés comptant des élus nationaux. Les accords deviennent ensuite applicables à l'ensemble des salariés exerçant leur activité au Luxembourg, soit à près d'une moitié de travailleurs frontaliers et à un grand nombre de travailleurs résidents non-luxembourgeois. Pareil modèle de gouvernance peut-il perdurer si la croissance des frontaliers et des non-nationaux venait à continuer ? Ne risquerait-on pas de se retrouver finalement dans une situation assez particulière où dans un Etat souverain une minorité finirait par prendre des décisions s'imposant à une majorité sur le marché du travail ? Certes la question peut paraître paradoxale, mais est du domaine du possible.

Dans une publication assez récente, le STATEC indiquait : « Il a été montré à maintes reprises que l'immigration vers le Luxembourg est essentiellement liée aux besoins de main-d'œuvre qui dépendent eux-mêmes, compte tenu des gains de productivité attendus, de la croissance économique. Quel sera l'impact de ces variables économiques sur la croissance démographique quand on sait qu'une partie de la demande de travail peut également être satisfaite par des travailleurs frontaliers ne faisant pas partie du champ des projections démographiques se limitant aux seuls résidents ?<sup>6</sup> » Cette question est capitale à l'heure où nous écrivons ces lignes. La crise économique ambiante pourrait, en effet, bouleverser bien des scénarii prévisionnels ou même infirmer l'hypothèse soulevée plus haut.

Sans hélas disposer de chiffres officiels, il est un fait connu qu'aux élections sociales organisées en 2003 et en 2008, les frontaliers, appelés au vote tout comme les résidents, ont été fort peu nombreux à participer. Ceux-ci ne sembleraient donc pas franchement concernés par l'élection de délégués dans les chambres professionnelles censées représenter leurs intérêts. Pourtant, l'enjeu de la participation devrait s'affirmer plus clairement si la croissance de la main-d'œuvre frontalière venait à se poursuivre pour dépasser en proportion celle des résidents. Il serait en effet assez unimaginable dans ce cas qu'une majorité des salariés ne se sente pas concernée par la gouvernance du marché du travail au motif qu'elle réside sur d'autres territoires que celui où elle exerce son activité salariée.

Toutes ces questions que nous venons de soulever devraient appeler inévitablement des réponses appropriées. Ces dernières pourraient être les suivantes : premièrement, changer les dispositions législatives de manière à permettre une participation plus accrue des travailleurs frontaliers à la gouvernance de leur marché du travail. Ensuite, on pourrait imaginer aussi un changement de la loi électorale de façon à donner accès à la fonction de député à des personnes ne disposant pas de la nationalité luxembourgeoise. Une autre réponse pourrait encore être l'extension de cette nationalité aux résidents étrangers, même si des procédures en ce sens existent déjà comme la double nationalité, par exemple.

6 STATEC (2008).

Toutefois, toutes ces réponses devraient être précédées d'un véritable et inévitable débat sur ce que l'on appelle couramment l'identité nationale. Les Luxembourgeois seraient-ils en effet prêts à pratiquement abandonner une part de leur souveraineté nationale sous le prétexte de l'internationalisation du marché du travail dans leur pays ? Voilà bien des questions et des débats en perspective. Si la situation actuelle perdure, le pays ne pourra sans doute pas faire l'économie d'une large discussion sur ces éléments.

## Bibliographie

CLÉMENT, FRANZ (2008) : Le travail intérimaire au Luxembourg : les évolutions les plus récentes. Les cahiers transfrontaliers d'EURES Luxembourg, n°1/2008, janvier-février 2008.

COMITÉ DE COORDINATION TRIPARTITE (2006) : Avis du 28 avril 2006.

EUROSTAT (2009) : Communiqué de presse 20/2009, 16 février 2009.

LE QUOTIDIEN (2009) : « Rapprochement entre tripartite et chambre », 19 février 2009, p. 4.

STATEC (2008) : Statnews, numéro 29/2008.

STATEC (2009) : Conjoncture Flash, février 2009.



# Solidargemeinschaft Familie

## Familien als Pfeiler der sozialen Sicherheit

MILL MAJERUS

Das Thema ist spannend und gibt sofort viele Fragen auf:

- Welche Lebensgemeinschaften umfasst das Wort Familie? Müssen wir bei der Definition der Familie differenzieren in der Zeit, im Raum, im sozialen, kulturellen und ethnischen Kontext?
- Was meint der Begriff soziale Sicherheit? Um welche Leistungen geht es im Rahmen der Familie?
- Wer bekommt Hilfe und wer leistet sie? Was motiviert die Helfer? Welche Gegenleistung bringen die Empfänger?
- Welche Rolle spielt das Umfeld der Familie beim Thema der sozialen Sicherheit? Unterstützen Nachbarn, Freunde oder Dorfvereine die Familien bei ihren Aufgaben? Inwiefern tut dies die öffentliche Hand, der Staat und die Kommunen?

### 1. Familie im Wandel

#### 1.1 Charakteristika der Familie

Die Beispiele in unserem Umfeld belegen für unsere Zeit eine bunte Vielfalt gelebter Familienmodelle. Im Vergleich zu früher sind die europäischen Familien heute polykolor und multikulturell: mit und ohne Trauschein, Haushalte mit zwei Eltern oder nur einem Elternteil, Fortsetzungsfamilien, Haushalte mit zwei oder drei Generationen, Großelternfamilien, Pflege- und Adoptionsfamilien, homosexuelle Eltern... .

Was haben diese vielen unterschiedlichen Lebensmodelle noch gemeinsam? Macht dabei der Begriff Familie überhaupt noch Sinn? Was unterscheidet Familie von anderen Lebensgemeinschaften?

Im folgenden beschreibe ich fünf familientypische Merkmale.

1. Eine Familie begreift Menschen, die eine *Wohn- und Lebensgemeinschaft* bilden. Sie gestalten den Alltag – teilweise zumindest – unter einem Dach und um einen Tisch herum.
2. Die Familie ist eine *Solidargemeinschaft*. Die Mitglieder wissen sich füreinander (mit-) verantwortlich und sorgen sich umeinander. Sie teilen miteinander auf materiellen

und psychosozialen Ebenen: Wohnung, Möbel, Geld, Aufgaben, Lasten, Freuden und Sorgen, Werte und Ideale.

3. Die Familienmitglieder sind untereinander „verwandt“. Dabei kennt diese *Verwandtschaft* unterschiedliche Formen.
4. Familienmitglieder haben untereinander *starke affektive und emotionale Bindungen*. Sie prägen einander in hohem Maß in ihrer Identität und in ihrem Selbstwertgefühl. Sie schenken einander Glück und Erfüllung. Sie vermögen aber auch, sich gegenseitig aufs Schmerzlichste zu erniedrigen und zu verletzen.
5. Familienmitglieder pflegen eine *gemeinsame Tradition*. Es ist dies eine von außen nur schwer fassbare Schatztruhe mit unterschiedlichen Inhalten: Werte und Ideale, das Familiengarn um gemeinsame Erlebnisse, feste Tabus und verbindliche Normen, Redewendungen und Kommunikationsrituale, Sitzordnung bei Mahlzeiten und Hackordnung bei unterschiedlichen Anlässen, Familienfeiern und Erinnerungsalben....

Den Aspekt der unterschiedlichen Formen von Verwandtschaft möchte ich im Hinblick auf unser Thema der Solidargemeinschaft vertiefen.

- *Die Abstammung*: Kinder, Eltern, Großeltern.
  - In der vertikalen Optik der Abstammung gibt die Familie dem Einzelnen einen Platz in der Generationenfolge, der seine persönliche Identität Zeit seines Lebens stark färbt. Im Generationenzyklus empfängt er das biologische, psychische und soziokulturelle Erbe seiner Vorfahren, er „verarbeitet“ es und reicht es an seine Nachkommen weiter. Im Generationenzyklus übernehmen wir alle unterschiedliche Verantwortlichkeiten innerhalb der Familie. Im Laufe der Jahre werden dabei Nehmende zu Gebenden und umgekehrt (*Generationenerwartung*).
  - In der Auseinandersetzung mit seinen Eltern erfährt das Kind die Bedeutung und den Stellenwert der Geschlechter. Dies ist ein weiteres sehr bestimmendes Merkmal seiner Identität und seines Selbstwertgefühls. Übrigens werden sozialen und kulturellen Normen entsprechend auch an das biologische Geschlecht häufig recht unterschiedliche Aufgaben und Verantwortungen gekoppelt (*Gendererwartung*).
- *Brüder und Schwestern*.
  - Was die Geschwister angeht, finden wir heute bei uns *sehr unterschiedliche Familienmodelle*: Zahl der Kinder, Alters- und Geschlechtsunterschiede, Geschwister mit (teilweise) gleichen oder unterschiedlichen Eltern, lebenslange Bande oder zeitlich begrenzte Gemeinschaft (Geschwister, Halbgeschwister, Stiefbrüder und Stiefschwestern).
  - In der linearen Optik wird die Familie zur „*peer-group*“. Eigentlich sind alle Brüder und Schwestern im gleichen Maß Nehmende und Gebende. Zumindest ist dies der Anspruch. Doch wer weiß nicht um die heimlichen Vorrechte der „Lieblinge“ oder

um das Mehr an Verantwortung, das besonders den ältesten Töchtern stillschweigend übertragen und zugemutet wird?

- In der familialen „peer-group“ erleben Kinder Neid und Gemeinsamkeit, *Rivalität und Solidarität*, Zwietracht und Loyalität. Sie erfahren Spannungen und Konflikte, lernen damit umzugehen, entwickeln Streit- und Machtstrategien.
- *Paarbeziehungen*.
  - *Die Palette ist breit* und reicht von der lebenslangen Ehe bis zur zeitlich begrenzten und formal losen Beziehung von zwei Partnern. Dabei spielen Alters- und Geschlechtsunterschiede eine weitaus weniger wichtige Rolle als in früheren Jahrzehnten. Das Ideal von Verbindlichkeit, von Zuverlässigkeit, von sozialer, psychischer und sexueller Treue wird relativiert durch den Anspruch der Authentizität und Selbstverwirklichung.
  - In jeder dieser unterschiedlichen Formen werden die Partner zum Paar und pflegen *eine starke affektive und im Prinzip auch sexuelle Beziehung*. Menschen jeden Alters suchen in ihren Paarbeziehungen Wärme und Geborgenheit, Anerkennung und Zuwendung, Sinnlichkeit und Freude, Verspieltheit und Ekstase, Leben und Erfüllung.

## 1.2 Familien früher...

Die Familien in Luxemburg waren vor 100 Jahren in aller Regel *Betriebsfamilien*. Die Familie bildete nicht nur eine Wohn- und Lebensgruppe; sie war für alle Familienmitglieder zugleich auch eine Arbeits- und Berufsgemeinschaft. Die Familie war damals sehr häufig identisch mit einem Bauern-, Winzer- oder Handwerkerbetrieb. Das Überleben oder gar der Ausbau des Betriebs waren ein vorrangiges Ziel, hinter dem andere familiäre oder persönliche Ansprüche zurückstehen mussten. In der Betriebsfamilie war jede kostenlose Arbeitskraft willkommen. Dazu zählten Kinder und Jugendliche, unter Umständen auch Großeltern, ledige Tanten und Onkel. Sie bildeten häufig Mehrgenerationenfamilien, in denen auch Knechte, Handwerksgesellen, Mägde oder Tagelöhner dazu gehörten. Der Vater oder Großvater war zugleich Betriebschef, Lehrmeister und Familienoberhaupt; der familiäre Umgang blieb somit geprägt durch eher rigide patriarchalische Umgangsformen. Positiv war zweifelsohne die gemeinsame Solidarität; sie umfasste Kinder, Behinderte, Unfallopfer oder Hochbetagte. Negativ war die häufige Gängelei des Einzelnen, der sich in allen Belangen widerspruchslos dem (vermeintlichen) Wohl der Gemeinschaft unterzuordnen hatte. Dies galt bei unzähligen und für uns heute nicht mehr nachvollziehbaren Entscheidungen: Ausbildung, Beruf, Partnerwahl, Wohnort, Freizeitgestaltung, Kleidung, persönliche Ausgaben, Religionspraxis oder gesellschaftliche Kontakte.

Bis in die 50er und 60er Jahre des 20. Jahrhunderts blieben besonders Familien auf dem Land in hohem Maß *Selbstversorger*. Sie bezogen Fleisch aus eigener Schlachtung (dies galt nicht nur für Bauern; denken wir an die Kleintierhaltung von Arbeitern und



Beamten), pflanzten selber Kartoffeln und Gemüse an, sammelten Wildbeeren, kochten nach Hausmacher Art Marmelade und Mus, erledigten Reparaturen, nähten, strickten und flickten Kleider, Decken und Gardinen. Das Geld war knapp und die Freizeit eher karg. Wer sich vergnügen wollte, tat dies zusammen mit Verwandten und Nachbarn zu Hause, in der Kneipe oder im Dorfverein. Auch dabei blieb Frau/man „Selbstversorger“: Karten- und Kegelspiel, Erzählungen, gemeinsames Singen und Musizieren, gelegentliche Tanzabende... Das Familienradio – ein Apparat genügte vollauf – hielt Einzug in unsere Familien vor dem 2. Weltkrieg, der Fernseher in der 60er Jahren des letzten Jahrhunderts.

Familien früherer Zeiten mussten sicher häufiger als heute mit *harten Schicksalsschlägen* fertig werden. Kinder starben oft bei der Geburt, kurz danach oder innerhalb der ersten Lebensjahre. Auch für die Mütter war das Gebären risikoreich; bis vor etwa 100 Jahren verlief etwa jede 10. Geburt tödlich (Komplikationen während der Geburt, Wochenbettfieber). Schwere Arbeitsunfälle passierten alltäglich. Menschen jeden Alters starben an Krankheiten, die heute problemlos auskuriert werden. Die durchschnittliche Lebenserwartung lag um 45 Jahre, die durchschnittliche Ehedauer bei 12 bis 15 Jahren. Waisen, Witwen und Witwer, Kranke oder Behinderte waren angewiesen auf die (mitleidige) Unterstützung von Verwandten oder Nachbarn. Ehen wurden zu diesem Zweck von außen „arrangiert“, und die „patchwork-family“ ist nur ihrem Namen nach eine Erfindung unserer Zeit. Das Netz öffentlicher Hilfen wurde erst nach und nach aufgebaut.

### 1.3 ... und Familien heute

Die Gestaltung des Familienlebens wird jeweils in hohem Maß *von außen gesteuert*. Dabei spielen wirtschaftliche, technologische, medizinische, soziale und kulturelle Aspekte eine sehr bestimmende Rolle. Es geht nicht nur um die Ansprüche von Menschen, um Werte und Ideale, die sie miteinander umsetzen, um Kommunikationsformen, die sie entwickeln, sondern wesentlich auch um Aufgaben, die sie gemeinsam im Rahmen ihrer Partnerschaft und Familie übernehmen können.

Kurz möchte ich beispielhaft auf *externe Aspekte* hinweisen, die Familien heute in unseren Breitengraden prägen:

- der medizinische Fortschritt, die daran gekoppelte steigende Lebenserwartung, die Möglichkeit der Geburtenkontrolle,
- der Angestelltenstatus der Berufstätigen,
- die Ausübung des Berufes außerhalb der Wohnung und des Wohnortes der Familie,
- die hohe Konsumkapazität einer Mehrzahl von Menschen,
- die große Mobilität,
- der breite Zugang von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen zu sehr unterschiedlichen Medien in Familie, Schule, Freizeit und Beruf,

- die Berücksichtigung der Rechte und Ansprüche des Einzelnen, die Umsetzung der Rechte von Frauen und Kindern,
- das progressive Entfallen familialer, kirchlicher und sozialer Kontrollmechanismen, ein allgemeiner Wertewandel hin zu mehr individueller Freiheit und zur gesellschaftlichen Pluralität.

Die unbestreitbaren Lichtseiten des modernen Lebensstils bringen für die Familien unserer Zeit auch manche schlimmen Belastungen:

- Familien, die ohne jede eigene Kreativität zu passiven Konsumeinheiten verkümmern,
- eine steigende Zahl von überverschuldeten Haushalten,
- Paare und Familien, sie sich im Alltag immer seltener begegnen, immer seltener zusammen reden und handeln,
- die Zunahme familialer Gewalt und Willkür,
- das Auseinanderbrechen vieler Paare und Familien; auf 10 Ehen kommen zur Zeit in Luxemburg fast 6 Scheidungen,
- eine steigende Zahl von „Singles“ (Eiersonenhaushalte) und vereinsamten Menschen.

## 2. Familie als Pfeiler der sozialen Sicherheit

### 2.1 Informelle und formelle Helfer

Wenn wir unterschiedliche Leistungsträger der sozialen Sicherheit auflisten, dann ist es gewiss hilfreich zu unterscheiden zwischen informeller und formeller Hilfe. Informell handeln Akteure, die spontan, inoffiziell und ohne formalen Auftrag handeln. Sie empfinden ihren Auftrag als „natürlich“, „normal“, „selbstverständlich“. Das, was sie leisten, „ist eigentlich nicht der Rede wert“.

*Die Familie ist seit jeher der erste informelle Träger der sozialen Unterstützung.* Doch wurde das familiale Angebot immer auch mitgetragen durch die Familiennächsten: die Sippe, der Clan, die Nachbarschaft oder der Freundeskreis. Dies bleibt auch heute so. Gerade die Nachbarschaftshilfe wird von jungen Menschen neu entdeckt und gepflegt. Gleiches gilt für die Wohngemeinschaften, die junge und vermehrt auch ältere Leute zusammen gründen. Dabei geht es nicht nur darum, teure Mietkosten in den Griff zu bekommen; Mitbewohnerinnen und Mitbewohner sind bereit, einander auch auf anderen Ebenen beizustehen: Kochen und Putzen, Kontakt und Austausch, Erledigen von Reparaturen oder administrativen Geschäften.

Formeller schon war über die Jahrhunderte hinweg *die Familien unterstützende Leistung* von Kooperativen, Zünften und Bruderschaften. Die Anliegen dieser Vereinigungen waren gewiss immer vielfältig: Ausbildung, Verteidigung der Berufsinteressen, Geselligkeit, soziale

Anerkennung und Glaubenspraxis. Doch war auch die Solidarität mit Mitgliedern in Not oder deren Familien ein wesentliches Anliegen. Gerne will ich in diesem Zusammenhang auf die letzte Luxemburger „Confrérie“ verweisen, die Gärtnerbruderschaft des Hl. Fiakrius, die im Sommer 2008 ihr 200. Vereinsjubiläum feierte.

Das informelle Netzwerk um die Familie herum wurde ergänzt durch *Maßnahmen der Städte und der Kircheln*. Sie nahmen sich vor allem der Notleidenden an, die ohne Familienanschluss waren: Fremde, Verbannte, Verstoßene und Verfemte. Seit einem Jahrhundert setzen sich vermehrt private Vereinigungen ein für Menschen und Familien mit besonderen Belastungen. Dabei zählen nicht nur die effektiv geleisteten Dienste. Das *bürgerschaftliche Engagement* der Mitglieder – Mütter, Väter, Großeltern, Jugendliche – ist per se ein wichtiges Resultat. Es schafft ein gesellschaftliches Klima der Kohäsion und der Solidarität. Es fördert soziale Integration und Partizipation.

Parallel zu den privaten Initiativen entwickelt sich seit dem späten 19. Jahrhundert ein *formelles, öffentlich abgesichertes und gesetzlich verbrieftes System* der sozialen Absicherung des Einzelnen. Im Fokus stand dabei vorerst die Kompensation eines ausbleibenden Gehaltes bei Unfall, Krankheit, anhaltender Pflegebedürftigkeit, hohem Alter und Tod. Zusätzliche finanzielle Transferleistungen wurden für Kinder und Studenten zugestanden. Für die Familien in Luxemburg haben auch Wohnungsanschaffungsprämien einen wichtigen Stellenwert. Bei der Regelung dieser finanziell ausgerichteten Hilfen werden prinzipiell die Zusammensetzung und das Einkommen der Familie besonders berücksichtigt. Das System fußt auf dem Prinzip, dass die Familie selber die notwendigen Sachleistungen tätigt: Versorgung, Betreuung, Erziehung und Pflege.

Seit der Mitte des letzten Jahrhunderts erwarten Familien und Einzelpersonen zunehmend, dass Staat und Kommunen das *finanzielle Setting* im Bereich der sozialen Sicherheit durch unterschiedliche *Sachleistungen* ergänzen. Die oben skizzierte Entwicklung von Ehe und Familie belegt, dass berufstätige Erwachsene rasch überfordert sind, wenn sie ohne Hilfe von außen Kinder erziehen, Kranke pflegen, Behinderte betreuen, Hochbetagte versorgen oder Sterbende umhegen sollen. Familien brauchen die tatkräftige Unterstützung durch hauptberufliche Helfer, Erzieher und Pfleger. Sie erwarten *flächendeckende, qualitative und kostengünstige Serviceangebote*.

## 2.2 Familiäre Leistungen in unserer Zeit

Hat beim Thema der sozialen Sicherheit der Pfeiler Familie ausgedient?

*Vieles von dem, was Familien früher leisteten, ist heute schier unvorstellbar.* Frauen und Männer sind außer Haus berufstätig. Die hohe Mobilität bedingt, dass unterschiedliche Generationen oft weit entfernt voneinander leben und sich im Alltag nicht zur Hand gehen können. Ungezählte Paare brechen auseinander. Kinder, Jugendliche, Behinderte und pflegebedürftige Senioren werden vernachlässigt. Schließlich möchten die meisten von

uns sich die körperliche Plackerei, die häufig für unsere Vorfahren noch selbstverständlich war, nicht mehr zumuten.

Selbstverständlich darf man die familiäre Sozialhilfe der „guten alten Zeit“ *keineswegs einseitig idealisieren*. Wer weiß um die Not und das Elend derer, die zu Hause auf Hilfe und Pflege angewiesen waren? Wer weiß um die Überforderung und die Hilflosigkeit von Angehörigen, die in ihrer karg bemessenen „Freizeit“ zusätzlich betreuen und pflegen mussten?

Dies gesagt *bleiben Familien auch in unserer Zeit unverzichtbare Leistungsträger* der sozialen Absicherung ihrer Mitglieder.

- Sie bleiben kompetent im Bereich der Basisversorgung: Nahrung, Kleidung, Wohnung und physische Sicherheit.
- Sie unterhalten wichtige interne Kommunikationsnetze. Sie fördern den Austausch und die Kooperation zwischen den Geschlechtern und zwischen den Generationen.
- Sie geben das menschliche Leben weiter.
- Sie schenken Wärme, Anerkennung, Zuwendung, Bestätigung und Trost.
- Sie vermitteln affektive Erfahrungen, emotionales Glück und sexuelle Erfüllung.
- Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Identitätsfindung und Sinnsuche des Einzelnen: Konfrontation der Geschlechter und der Generationen, Wurzeln und Perspektiven, Name und Bestätigung (Anerkennung), Intimität und Gemeinschaft.
- In ihren Familien erfahren Kinder menschliche Bindungen und lernen sie zu gestalten.
- Familien tradieren Werte und Ideale.
- Sie vermitteln den Sprachgebrauch und die Umgangssprache.
- Sie fördern Kinder physisch, psychisch, mental, kulturell und sozial.
- Sie sind zuständig für die primäre Sozialisation der Kinder.
- Sie werden zum Ort der alltäglichen gegenseitigen Hilfe und Unterstützung.
- Sie leisten Hilfe, Betreuung und Pflege für Kinder, Kranke, Behinderte, Hochbetagte und Sterbende.
- Sie gestalten ungezählte Transferleistungen: finanzielle Hilfen, Übertragen von Wohnrechten, materielle Gaben und Geschenke.

Selbstverständlich *sind die erbrachten familialen Leistungen dem Volumen und der Qualität nach sehr unterschiedlich*. Manche Frauen und Männer, Kinder und Jugendliche oder pflegebedürftige Senioren gehen in ihren Familien leer aus. Ob ihre Zahl im Vergleich zu früher höher oder niedriger ist, lässt sich nicht belegen. Man darf aber davon ausgehen, dass der soziale Druck und die gesellschaftliche Kontrolle Familien in ihrem Tun und Lassen weniger prägen als früher.

Beim Vergleich zwischen früher und heute zeigt sich vom Akzent her zunehmend eine Verlagerung von den finanziellen und materiellen Aspekten zu den psychischen und

affektiven Momenten. Genau auf dieser Ebene liegt der spezifische Auftrag der Familie/n, bei dem keiner der formellen Hilfspartner sie zu ersetzen vermag.

Die *familiäre Solidarität* wird im *gegenseitigen Austausch* erfahren, in dem wohl alle Mitglieder – Frauen und Männer, Kinder und Erwachsene, Jugendliche und Senioren – zu engagierten Akteuren werden, die gleichzeitig geben und nehmen, schenken und auch beschenkt werden. Bemerkenswert ist dabei der Stellenwert der geographischen Nähe. Für viele Luxemburger Familien gilt noch immer das Prinzip, dass unterschiedliche Generationen wohl nicht mehr unter einem Dach wohnen, sich aber nicht weit weg voneinander ansiedeln. Mein Freund und Kollege Barthold Strätling sprach von der „*dezentralisierten Großfamilie in räumlicher Nähe*“. Kurze Wege bedingen häufige spontane und informelle Kontakte, wie es auch die CEPS-Studie von Monique Borsenberger und Mathias Kuepie belegt.

Unterschiedliche wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen, was wohl die meisten aus eigener Erfahrung wissen: für die Enkel bleiben *Großeltern* wertvolle Ansprechpartner. Und auch umgekehrt. Der intergenerationelle Austausch belebt und motiviert gleichermaßen Junge und Alte. Künftige Studien werden gewiss prüfen, welche Kommunikationsrolle *die neuen Medien* im intrafamilialen Austausch übernehmen: SMS, Internet, Facebook & Co.

Beim formellen und informellen Helfen bleibt der *Generationenvertrag* ein bestimmendes Motiv. Allein schon aus diesem Grunde muss ein reicher intergenerationeller Austausch zwischen Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen, Großeltern, Senioren und Hochbetagten erhalten bleiben. Der Rückzug in Generationenghettos mit entsprechender Abschottung und gegenseitigen Unterstellungen oder Anfeindungen hätte verheerende Folgen. Es ist lohnend, dabei auch *kommende Generationen mit im Blick zu haben*. Es geht dabei um das Anliegen, die Welt heute so zu planen und zu gestalten, dass den Urenkeln keine untragbaren Hypotheken vererbt werden (z.B. in Fragen der sozialen Sicherheit, des Umweltschutzes, des Klimawandels oder der Friedenssicherung).

### 2.3 Vernetzung der Systeme

Informelle Sozialsysteme haben ihre Eigenarten. Der Kreis der Empfänger bleibt beschränkt auf die nächsten Angehörigen. Geldleistungen sind gekoppelt an das verfügbare Familienbudget und seine jeweiligen Prioritäten. Armut und Ausgrenzung werden häufig ungewollt an die folgenden Generationen weitervererbt (transgenerationale Armutsspirale). Im Bereich der Sachleistungen handeln die Akteure spontan und unreflektiert. Sie verfügen über keinen beruflichen Rahmen, der sie anleitet, schützt und stützt. Ihre Motive sind teilweise *emotional und somit längst nicht immer transparent*. Unter Umständen werden offenstehende Familienkonten oder Sippendifferenzen unterschwellig mit „verhandelt“. *Willkürliche Entscheidungen und Reaktionen* sind auf allen Seiten möglich. Familiäre Initiativen werden nur selten offen kritisch hinterfragt, werden kaum je durch externe Beobachter evaluiert.

Dies alles kann besonders in der Pflege zur schweren Last für Betreute und Betreuer/innen werden. Da in diesem Bereich häufig genug ein/e Angehörige/r die Hauptlast allein auf seinen/ihren Schultern trägt, bedingen *Überforderung* und „burn out“ manchmal unheilvolle Teufelskreise gegenseitiger Anschuldigungen und Verletzungen.

Formelle Helfer vermitteln im Prinzip *fachlich abgesicherte Leistungen*. Ihre Initiativen sind geplant, werden korrekt durchgeführt, dokumentiert und evaluiert. Ansprüche, die allgemein als berechtigt anerkannt werden, können gesetzlich verankert und somit *formalen Kriterien* entsprechend durch den Einzelnen eingefordert werden.

Doch auch dabei ist längst nicht alles Gold, was vorerst glänzt. *Reicht eine technisch und fachlich korrekte Hilfe, damit Menschen sich sicher und geborgen wissen?* Wo emotionale Distanz bei Erziehern und Betreuern zur beruflichen Grundvoraussetzung wird, bleiben häufig genug die menschlichen Ansprüche von Kindern und Pflegebedürftigen nach Wärme und Geborgenheit auf der Strecke. „Low tech, high touch!“, lautet eines der Orientierungsprinzipien im Bereich der „palliative care“.

Palliativbetreuer wissen seit vielen Jahren, dass man genau aus diesem Grunde formelle und informelle Helfer respektvoll miteinander vernetzen muss. *Besonders im Bereich der Sachleistungen tragen die Pfeiler optimal nur dann, wenn sie sich auch gegenseitig stützen.*

### 3. Familienpolitische Ziele

*Familien brauchen Unterstützung von außen*, um ihren Aufgaben im Bereich der sozialen Absicherung zu entsprechen. Dabei sind unterschiedliche Partner gefordert. Nicht zuletzt *brauchen Familien dabei den bereichernden und freundschaftlichen Austausch mit anderen Familien*. Familien sind angewiesen auf Eltern- und Familienverbände, die gemeinsame Anliegen nach außen vertreten und gemeinsame Aktionen im Interesse aller gestalten. Familien freuen sich über die Unterstützung, die sie seitens von Gewerkschaften, Kirchen, Medien oder auch Unternehmen erfahren. Familien begrüßen *wissenschaftliche Untersuchungen* zum angesprochenen Fragenkomplex sowie kritische Reflexionsforen, bei denen auch *ethische Überlegungen* mit einfließen.

Selbstverständlich ist die Förderung der Solidaritätskompetenz der Familien auch ein unverzichtbares *politisches Anliegen*, bei dem die unterschiedlichen Akteure auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene gleichermaßen in der Pflicht stehen.

Folgende familienpolitische Ziele scheinen dabei relevant:

- *Die Ehe fördern* als Grundlage der Familienpartnerschaft. Doch hat Politik nicht das Recht, die Lebensentwürfe der Bürger und Bürgerinnen zu bestimmen oder diese moralisch zu bewerten.

- Eltern *Mut machen, das Leben zu schenken* und eine Familie zu gründen; sie effizient unterstützen, ihre effektiven Kinderwünsche umzusetzen und ihre Kinder zu frohen Menschen zu erziehen.
- Mittel- und langfristige *Absicherung des Generationenvertrages*; Verwirklichung des Kinderwunsches; keine unzumutbaren Hypotheken auf den Schultern der folgenden Generationen; Förderung der Solidarität zwischen den Generationen; Förderung des intergenerationellen Miteinanders: Austausch, Zusammenarbeit, gemeinsame Wohnformen, Verantwortung füreinander tragen, Unterbindung generationsspezifischer Egoismen.
- *Lastenausgleich*, Gerechtigkeit für Familien; cf. Kinder, Behinderte, pflegebedürftige Senioren, kranke oder arbeitsunfähige Familienmitglieder.
- *Solidarität*, Prävention der materiellen, sozialen und kulturellen Aussonderung unterschiedlicher Familien, Armutsbekämpfung; cf. Benachteiligungsrisiken: Kindererziehung, Pflegeaufgaben, Einwanderung, Andersartigkeit; Mittel: gezielte Transferleistungen, Chancengleichheit im Bildungsbereich (informelle, schulische und berufliche Bildung), Wohnungshilfe, Kinderbetreuungsstrukturen, Einführung eines Systems von „Chèque-Service“.
- Gestaltung eines *familien-, kinder-, behinderten- und seniorenfreundlichen Umfeldes*.
- Soziale, kulturelle, wirtschaftliche und politische *Integration und Partizipation* aller Familien.
- Gezielte *Unterstützung und Entlastung der Familien bei Erziehungs- und Pflegeaufgaben*. Anerkennung der Erziehungs- und Pflegejahre bei der Berechnung der Sozialkarriere.
- *Schutz des Einzelnen* vor familialer und gesellschaftlicher Willkür und Gewalt.
- Engagement für ein menschliches *Leben in Würde*; cf. Leben vor der Geburt, Krankheit und Behinderung, materielle und psychische Not, Sterben und Tod.

## Literaturhinweis

BORSENBURGER, MONIQUE & KUEPIE, MATHIAS (2003): Structures familiales des ménages et solidarités familiales au Grand-Duché de Luxembourg entre 1985 et 1999. CEPS/Institute for Population and Employment, no 6.

CAILLAUX, MARYVONNE (2006): Contre vents et marées. Réflexions sur la famille. Editions Quart Monde, Paris.

FERRING, DIETER & HALLER, MIRIAM & MEYER-WOLTERS, HARTMUT & MICHELS, TOM (Hrsg., 2008): Soziokulturelle Konstruktion des Alters. Transdisziplinäre Perspektiven. Königshausen & Neumann, Würzburg.

GENGLER, CLAUDE (Hrsg., 2005): Der demografische Wandel in der Großregion, Schriftenreihe „Forum Europa“, Luxembourg.

HEFEZ, SERGE: Quand la famille s'emmêle. Hachette, 2004.

MINISTÈRE DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA JEUNESSE (2003): Dialog der Generationen. Luxemburg.

MAJERUS, MILL (2007): Multi-Kulti. Unterschiedliche Familienmodelle. In: Familie/n. Luxemburg.

MEULDERS-KLEIN, MARIE-THÉRÈSE & THERY, IRÈNE (dir.,1993): Les recompositions familiales aujourd'hui. Nathan.

MITTERAUER, MICHAEL & ORTMAYR, NORBERT (Hrsg., 1997): Familie im 20. Jahrhundert. Brandes & Apsel, Frankfurt.

MOREAU, PAUL (2002): La famille, enjeu citoyen. Cerf, Paris.

STEICHEN, ROBERT (dir., 1996): La Famille et les familles. Quelle identité aujourd'hui ? Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve.

STEICHEN, ROBERT (dir., 1998): Identification et identités dans les familles. Individu, personne, sujet? Academia Bruylant, Louvain-la-Neuve.

WEBER, FLORENCE & GOJARD, SÉVERINE & GRAMAIN, AGNÈS (dir., 2003): Charges de famille. Dépendance et parenté dans la France contemporaine. Editions la découverte, Paris.





# L'État social

RAYMOND WAGENER

## Résumé

Depuis la révolution industrielle, l'État moderne a étendu ses responsabilités dans le domaine social pour devenir le « Welfare State », une expression souvent traduite en français par « État social » ou « État-providence ». En utilisant l'image de Claus Offe d'une maison, l'article essaie de décrire les différents aspects que couvre l'expression « État social », qui comprend en particulier la protection sociale. Dans le cas du Luxembourg, la protection sociale s'est développée à partir de l'assurance sociale, typique pour l'État social corporatiste de la classification d'Esping-Andersen. Mais depuis le remplacement de la société industrielle par une économie de services, la protection sociale luxembourgeoise a acquis certains traits qui la rapprochent du modèle scandinave. Suivant Hans F. Zacher, l'État social est un processus, en interaction avec l'évolution sociale et économique de la société. Dans ce cadre se pose la question d'un approfondissement de la politique sociale européenne pour maintenir l'équilibre avec l'unification économique au niveau européen.

## La maison de l'État social

L'expression anglaise « Welfare State » est souvent traduite en français par « État-providence ». Pierre Rosanvallon a montré en 1981<sup>1</sup> que des auteurs français de la fin du dix-neuvième siècle qui étaient hostiles à l'intervention de l'État, ont utilisé cette expression de façon péjorative pour parler du « nanny-state », un État paternaliste qui s'occupe de tous les aspects de la vie des citoyens et ne laisse pas de place à l'initiative des individus, des communautés ou des organisations ou institutions privées. D'autres expressions, comme « l'État social », qui suggèrent aussi un rôle dominant de l'État, ou « sécurité sociale », ou encore « protection sociale » risquent aussi de créer des malentendus ou d'être perçues comme trop restrictives en excluant des aspects essentiels de la vie sociale dans

1 Barbier (2008), p. 20ss.

les pays européens en général et du Luxembourg en particulier. À défaut d'une expression acceptée universellement en français, nous allons donc suivre François-Xavier Merrien et ses co-auteurs<sup>2</sup> et utiliser l'expression « État social » comme traduction du « Welfare state » ou « Wohlfahrtsstaat ». Cette expression rejoint d'ailleurs celle de « Sozialstaat » qui est couramment utilisée pour caractériser le régime social de prévoyance en Allemagne. Néanmoins elle garde le désavantage, tout comme l'expression « État-providence », de suggérer que l'État au sens strict se charge d'apporter lui-même des réponses à tous les problèmes sociaux. Elle se justifie toutefois par le fait qu'une des missions essentielles de l'État social est de veiller au bien-être social des citoyens et que ceux-ci aient des droits qui leur permettent de compter sur la solidarité de la communauté nationale pour assurer leurs besoins essentiels. Hans F. Zacher dans son chapitre sur la politique sociale de la République fédérale d'Allemagne<sup>3</sup> a résumé comme suit les domaines politiques qui sont tout particulièrement de la responsabilité sociale de l'État. En premier lieu, il s'agit de garantir à tout un chacun un minimum d'existence. Deuxièmement, il s'agit de garantir la sécurité sociale par la prévoyance sociale et des mesures d'indemnisation sociale contre les risques d'une détérioration des conditions de vie individuelles. En troisième lieu viennent toutes les mesures de protection et de compensation sociales qui ont pour but de renforcer l'égalité. Enfin il s'agit de la responsabilité de l'État pour l'économie nationale.

Comment définir l'État social ? Il faut constater que la littérature scientifique ne permet pas de dégager une définition de l'État social qui soit acceptée universellement<sup>4</sup>. Une définition très suggestive du domaine couvert par la notion d'État social qui permet d'inclure à la fois les actions de l'État proprement dit, des communes, des individus, des familles et des d'organisations non-étatiques, est celle donnée par Claus Offe sous la forme d'une maison<sup>5</sup>. Telle que Offe la décrit, la "maison" de l'État social, comprend trois étages, une cave et un toit :

- Le rez-de-chaussée de cette maison comprend toutes les mesures concernant le marché du travail, l'emploi, la sécurité et la santé au travail.
- Le premier étage est celui de la sécurité sociale des travailleurs en dehors de leur travail et en l'absence d'un revenu du travail.
- Le deuxième étage est celui qui comprend toutes les mesures permettant d'assurer le maintien du revenu des travailleurs en termes absolus et relatifs. Cet étage regroupe notamment les réglementations concernant le rôle institutionnel des syndicats et les conventions collectives.

2 Merrien, Parchet & Kernén (2005).

3 Zacher (2001), p. 348.

4 Butterwegge (2006), p. 12.

5 Offe (2006), p. 44ss.

- Le toit protège tout cet édifice et comprend les politiques de l’emploi et du marché du travail, ainsi que toutes les politiques monétaires, fiscales et économiques qui favorisent le plein emploi.
- Tout le bâtiment est construit sur une cave qui regroupe les politiques d’assistance sociale aux personnes pauvres qui ne travaillent pas.

Peut-être serait-il indiqué d’ajouter un étage supplémentaire à la maison d’Offe entre la cave et le rez-de-chaussée pour regrouper toutes les mesures de développement de l’éducation des citoyens. Ainsi on mettrait en évidence que l’éducation joue un rôle important dans le développement du bien-être social. En Europe occidentale, contrairement au monde anglo-saxon, le domaine de l’éducation est considéré en général comme un domaine à part qui ne fait pas partie des politiques sociales. En adoptant, à titre d’exemple, le point de vue que l’État social a pour mission de garantir l’égalité des chances, il est évident que le développement du niveau d’éducation de la population doit être une des conditions primordiales du bien-être social.

La représentation de l’État social sous forme d’une maison permet de regrouper ses différentes dimensions sans se limiter au seul acteur État. En effet en règle générale les missions décrites par Offe sont assumées, sous des formes variées suivant les pays, non seulement par l’État, mais aussi par les régions ou par les communes, par les familles, ainsi que par des organisations privées, subventionnées ou non par les pouvoirs publics, sans but lucratif, ou même par des sociétés commerciales. Même dans les États européens on peut trouver autant de manière différentes d’organiser la répartition des missions de l’État-providence qu’il y a de pays, avec même parfois des différences entre régions au sein d’un même État, comme c’est le cas au Royaume-Uni ou en Espagne.

La maison d’Offe permet aussi d’insister sur le point crucial que l’État social ne se réduit pas à la seule protection sociale. Ce qu’on entend en général par la protection sociale correspond à la cave, au premier et au deuxième étage du modèle d’Offe.

En Allemagne, comme d’ailleurs aussi en Angleterre, les premières mesures législatives apparentées à l’État social moderne, avaient pour objet d’interdire le travail des enfants. Mais l’État social moderne a vraiment commencé à se développer à la fin du dix-neuvième siècle avec l’invention de la sécurité sociale en tant qu’assurance sociale comme réponse à la condition ouvrière et les risques auxquels sont exposés les travailleurs des industries en pleine expansion à cette époque. Ce sont des risques collectifs, comme les dangers présents lors des activités de travail qui peuvent entraîner des accidents, les mauvaises conditions de vie qui provoquent des maladies, ou encore la diminution avec l’âge de la force de travail et du salaire qui en résulte. Ce sont des risques individuels mais qui au niveau du salariat concerné permettent de calculer des probabilités permettant de collectiviser ce risque en instituant une assurance. Il ne s’agit plus d’une assistance paternaliste, comme les politiques de lutte contre la pauvreté qui les ont précédées, mais de l’institution d’une

réciprocité entre le devoir de payer des cotisations et le droit à des prestations lorsque le risque assuré survient<sup>6</sup>.

Offe définit l'État social avant tout en fonction du marché de l'emploi et des besoins des personnes salariées, ce qui correspond fort bien au développement de l'État social en Allemagne et au Luxembourg, mais peut-être moins à l'histoire sociale des pays scandinaves ou anglo-saxons. Néanmoins on peut admettre avec Offe que l'État social européen vise avant tout à assurer la protection sociale du salariat, et non à garantir en premier lieu, par exemple, l'égalité des chances. Il faut donc constater que la politique sociale n'a pas seulement des objectifs émancipateurs, mais qu'elle s'est développée en premier lieu avec des objectifs compensatoires pour pallier aux défauts du système économique, comme c'était le cas pour les réformes introduites par Bismarck en Allemagne à la fin du dix-neuvième siècle. L'assurance sociale a été créée en premier lieu pour compenser des pertes de revenus et de répartir les revenus sur le cycle de vie, et ainsi de faire perdurer le système capitaliste et l'organisation du travail. Dans les termes de Barr<sup>7</sup> il s'agit de la fonction « Tirelire »<sup>8</sup> et d'une redistribution horizontale des revenus au sein de personnes appartenant à une même classe sociale et ayant des revenus du travail similaires. C'était pour cette raison que les premières assurances sociales ne comprenaient que les ouvriers avec un salaire en-dessous d'un certain plafond. D'après Barr, cette fonction de redistribution horizontale est une fonction essentielle de l'État social qui s'ajoute à la fonction qu'il appelle « Robin des Bois »<sup>9</sup>, et qui concerne la lutte contre la pauvreté, la redistribution des revenus et des richesses et la réduction de l'exclusion sociale.

Le régime général de pension du Luxembourg illustre ce double effet de redistribution au sein d'une même classe sociale et entre différentes classes sociales. Ainsi l'augmentation du taux de mise en compte des salaires cotisables dans le calcul des pensions de 1,6% à 1,78% en 1991 et à 1,85% à la suite du Rentendösch de 2001 a augmenté la distribution au sein d'une même classe sociale et a permis ainsi le maintien du niveau de vie lors du passage à la retraite. D'un autre côté la pension minimum, ainsi que le calcul d'une partie de la pension en fonction de la seule carrière d'assurance, et non par rapport aux salaires cotisables, assure une certaine redistribution vers les personnes plus pauvres.

Comme Offe le fait remarquer dans l'article cité ci-dessus, les valeurs qui sous-tendent l'État social ne sont que rarement discutées de façon approfondie lors des débats sur les politiques sociales au niveau national. Le passage de la théorie aux recommandations concrètes de politiques sociales est d'ailleurs semé d'embûches comme l'illustre l'exemple cité

6 Merrien (2007), p. 840-842.

7 Barr (2001), p. 1.

8 En anglais : « Piggy Bank ».

9 En anglais : « Robin Hood ».

par Wolff et De-Shalit<sup>10</sup> de l'application d'une théorie égalitaire comme celle de Dworkin<sup>11</sup> qui essaye de combiner la responsabilité individuelle avec la justice égalitaire distributive : une telle théorie suppose qu'à ressources égales les individus soient responsables des conséquences de leurs actes. Mais qu'en est-il lorsqu'on tient les personnes pour responsables de leurs actes et des conséquences qui en découlent avant d'assurer auparavant que leurs situations respectives soient rendues égales en matière de ressources et d'opportunités ? La simplicité de slogans comme celui utilisé en Allemagne de « Fördern und Fordern! » cache en fait des problèmes d'équité et de justice sociale qu'il faut traiter avec tout le sérieux qu'ils méritent, sous peine de réaliser des politiques sociales qui provoquent de nouvelles inégalités<sup>12</sup>.

## Les interventions de l'État social

Le modèle de Offe présente l'État-providence en partant des objectifs des différentes politiques qui en font partie. Ces politiques sont mises en oeuvre par différents types d'interventions que le sociologue allemand Franz-Xaver Kaufmann<sup>13</sup> classifie comme suit :

- L'intervention législative qui compense des désavantages sociaux ou qui protège des personnes défavorisées par des mesures législatives. Le code du travail est un exemple de l'importance et de l'étendue que peut prendre cette intervention de l'État social.
- L'intervention économique par laquelle des personnes peuvent bénéficier de transferts de revenus, comme par exemple le revenu minimum garanti, les allocations familiales, l'indemnité de chômage ou les pensions d'invalidité ou de vieillesse, ou encore le paiement de soins de santé ou de soins de longue durée. Ce qu'on entend en règle générale par protection sociale est constitué d'interventions économiques.
- L'intervention par l'offre de services : ainsi avant l'introduction de l'assurance dépendance le Ministère de la Santé avait financé de façon directe les maisons de soins. L'assurance dépendance a remplacé cette intervention à travers l'offre de services par une intervention économique.
- L'intervention pédagogique, que Zacher préfère appeler l'intervention de transmission de compétences. Il s'agit bien-sûr en premier lieu de l'enseignement proprement dit, mais aussi des initiatives de formation continue, des mesures de réintégration dans le marché de l'emploi, de formation pour des aidants informels de personnes handicapées

10 Wolff & De-Shalit (2007), p. 13.

11 Dworkin (2000).

12 Butterwegge (2006), p. 335.

13 Commenté dans Zacher (2005), p. 7.

- ou dépendantes. La promotion de la santé et les politiques de prévention comportent de nombreuses initiatives que l'on peut classer sous cette catégorie d'interventions.
- L'intervention écologique, ou selon Zacher, l'intervention par l'aménagement de l'environnement. L'adaptation des bâtiments, de la voie publique ou des transports en commun aux besoins des handicapés fait partie de ce groupe.

## La sécurité sociale luxembourgeoise

Jusqu'à la fin de la première guerre mondiale le Luxembourg faisait partie de l'Union douanière allemande et était ainsi intégré, avec son industrie sidérurgique en pleine expansion, dans l'espace économique allemand. Comme en Allemagne, il devenait à cette époque de plus en plus pressant de trouver des solutions aux problèmes auxquels les ouvriers et leurs familles étaient confrontés en cas de maladie ou d'accident de travail. Pour cette raison, l'assurance accident ainsi que l'assurance maladie et l'assurance pension pour les ouvriers et les employés dont le salaire ne dépassaient pas un certain montant, ont été introduites à partir de 1901. Jusqu'en 1964 l'assurance maladie et l'assurance pension ont été étendues à toute la population active, salariée et indépendante, ainsi qu'aux membres de leurs familles. Mais cette extension s'est faite séparément par groupes socioprofessionnels, en instituant des caisses séparées pour les ouvriers, les employés privés, les commerçants, les artisans et les agriculteurs. Dans les années soixante du siècle passé, la sécurité sociale luxembourgeoise correspond donc assez bien au régime corporatiste continental dans la classification des régimes d'État-providence définie par G. Esping-Andersen<sup>14</sup>, avec des institutions organisées séparément par groupes socio-professionnels et avec des prestations différentes.

À la suite de la crise sidérurgique entre 1974 et 1982, le Luxembourg s'est transformé d'un pays industrialisé en une économie de services. Au niveau de la sécurité sociale, ce changement structurel a été accompagné par un abandon graduel des régimes de sécurité sociale spécifiques regroupant des catégories socio-professionnelles et par leur remplacement par des régimes unifiés d'assurance maladie, d'assurance pension du secteur privé et d'allocations familiales, complété par la création d'une nouvelle assurance dépendance en 1998. Dans un premier temps les difficultés financières des caisses des ouvriers et des agriculteurs ont pu trouver une solution grâce à la création de communautés de risque pour l'assurance maladie et pour l'assurance pension du secteur privé. L'unification des caisses a été achevée le premier janvier 2009 par la création de la Caisse nationale de santé (en maintenant toutefois les trois caisses des fonctionnaires comme agences de remboursement) et de la Caisse nationale d'assurance pension pour le secteur privé.

14 Esping-Andersen (1990).

L'unification des régimes de sécurité sociale s'est accompagnée d'un changement de son financement qui n'est plus assuré uniquement par des cotisations. En effet, l'État finance par le biais des impôts les allocations familiales, plus d'un tiers des dépenses de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance et un tiers de l'assurance pension. On peut donc penser que le système de protection sociale du Luxembourg s'est éloigné sous certains égards du régime corporatiste continental de la classification d'Esping-Andersen pour se rapprocher du régime scandinave. Par ailleurs, le revenu minimum garanti a été introduit en 1986, dont la condition de revenu le rapproche à certains égards du régime libéral de cette classification.

## L'État social comme processus

Comme le montre l'histoire de la politique sociale luxembourgeoise, la maison de l'État social est de façon permanente en construction et en transformation pour s'adapter à l'évolution de la société, ce que Hans F. Zacher exprime en parlant de l'État social comme processus<sup>15</sup> : il évolue et se transforme sans cesse en s'intégrant dans l'évolution de la société dans son ensemble. Comme le dit Franz-Xaver Kaufmann, le caractère de processus de l'État social s'affirme d'abord par la dynamique des interventions de politique sociale qui se multiplient, s'intensifient et s'étendent à de nouveaux domaines, alors que les conséquences de ces actions ne sont que partiellement prévisibles. Ce processus ne s'exprime pas seulement dans de nouvelles lois et règlements d'exécution, mais entraîne aussi le développement de nouvelles organisations et structures spécialisées, comme c'était le cas par exemple au Luxembourg suite à l'introduction de l'assurance dépendance.

Avec l'extension du champ d'action des politiques sociales, il devient de plus en plus fréquent que les interventions de l'État-providence interagissent et confrontent les instances politiques à de nouveaux problèmes de coordination et de régulation. Kaufmann appelle les solutions de ces problèmes des « politiques sociales du second ordre », car ces problèmes n'ont que des relations indirectes avec les objectifs initiaux des interventions qui les ont provoquées. Pour reprendre l'exemple de l'assurance dépendance, à la suite de la création de cette nouvelle branche de la sécurité sociale, de nouvelles structures se sont créées, comme les réseaux intégrés de soins ou les foyers de jour, et d'autres institutions, comme les établissements de soins, ont dû s'adapter aux nouveaux mécanismes de financement. De nouveaux problèmes de coordination se sont posés avec des politiques comme celles pour les personnes handicapées et de nouveaux besoins sont apparus, comme par exemple les besoins de coordination entre les soins de longue durée et les soins hospitaliers.

15 Voir Kaufmann (2005), p. 129-144.



## L'État social et l'Union européenne<sup>16</sup>

Bien que la protection sociale soit du domaine de la subsidiarité et se situe donc en dehors de la compétence de l'Union européenne, le développement du marché intérieur fait en sorte que le domaine économique et financier influence de plus en plus les politiques sociales ou les remet en question. Ainsi la modernisation de la politique sociale est discutée actuellement en Europe en termes de compétitivité : une politique sociale sensée défendre la compétitivité de l'économie de l'Union européenne et du Luxembourg<sup>17</sup>.

L'Union européenne est née de la CECA, la Communauté européenne du charbon et de l'acier créée en 1951 par le traité de Paris. Contrairement au Conseil de l'Europe créé en 1949 et qui a pour objectif de promouvoir la collaboration entre les États européens sur la base de valeurs communes, l'objectif principal de la CECA était le développement économique de ses membres. Le traité de Paris parlait aussi du développement de l'emploi et du niveau de vie, mais ces objectifs sociaux étaient subordonnés au développement économique. Cette primauté du volet économique se retrouve dans les quatre libertés de marché fondamentales: la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Les six États membres fondateurs de l'Union ont des systèmes d'État-providence assez semblables, ce qui a permis d'établir un système de règles de coordination des régimes de protection sociale au niveau européen, dont la justification était bien-sûr la liberté de circulation des travailleurs.

À partir de l'admission en 1972 du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, et des autres nouveaux membres, les différences entre les régimes de protection sociale au sein de l'Union européenne se sont amplifiées. C'est pourquoi il est devenu de plus en plus difficile de définir des objectifs politiques communs pour un approfondissement politique de la collaboration au sein de l'Union européenne en matière de politiques sociales. D'un autre côté, le développement de l'Union économique et monétaire, ainsi que le pacte de stabilité et de croissance, ont institué des processus de révision régulière de la viabilité à long terme des politiques sociales, et en particulier des régimes de pension. Mais c'est surtout à la suite du développement du marché intérieur et des arrêts de la Cour de justice européenne que l'équilibre entre les politiques sociales et de santé et les quatre libertés de marché fondamentales s'est rompu en faveur de ces dernières.

Cette évolution inquiète les citoyens européens et a provoqué en partie les résultats négatifs des référendums en France et aux Pays-Bas en 2005 et en Irlande en 2008. La méthode ouverte de coordination (MOC), censée fournir un nouveau cadre de coopération entre les États membres en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser

16 Pour plus de détails, voir Wagener (2009).

17 Butterwegge (2006), p. 20.

certaines objectifs communs, s'est avérée insuffisante pour redonner confiance aux Européens dans une unification européenne qui ne fragilise pas l'État social, mais améliore leur bien-être et leur protection sociale. On peut conclure avec Offe<sup>18</sup> : « après que l'intégration [de l'Union européenne] a été réalisée en large partie, l'intégration « sociale » deviendra l'issue clé ».

C'est d'autant plus vrai que la présente crise oblige les responsables politiques à augmenter leurs efforts pour protéger les perdants de la globalisation, s'ils veulent maintenir l'appui pour le marché ouvert et le commerce libre, comme l'écrit Hugh Williamson dans le *Financial Times*<sup>19</sup>. Et il continue: « le 'poing visible' du gouvernement sera utilisé de plus en plus souvent en même temps que la 'main invisible' du marché. La régulation effective et la justice sociale deviendront les priorités ».

## Références

BARBIER, JEAN-CLAUDE (2008) : La longue marche vers l'Europe sociale. Presses universitaires de France, Paris.

BARR, NICHOLAS (2001) : The welfare state as piggy bank information, risk, uncertainty, and the role of the state. Oxford University Press.

BUTTERWEGGE, CHRISTOPH (2006) : Krise und Zukunft des Sozialstaates. 3. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

DWORKIN, RONALD (2000) : Sovereign virtue: the theory and practice of equality. Harvard University Press.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990) : The three worlds of welfare capitalism. Polity Press, Cambridge, UK.

KAUFMANN, FRANZ-XAVER (2005) : Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 2. Aufl., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

MERRIEN, FRANÇOIS-XAVIER (2007) : Les devenirs de la solidarité sociale. In: Repenser la solidarité: l'apport des sciences sociales. Ed. Serge Paugam, Presses universitaires de France, Paris.

MERRIEN, FRANÇOIS-XAVIER & PARCHET, RAPHAËL & KERNEN, ANTOINE (2005): L'Etat social: une perspective internationale. A. Colin, Paris.

OFFE, CLAUS (2006): Social Protection in a Supranational Context. In: BOWLES, PRANAB K. & WALLERSTEIN, SAMUEL & BARDHAN, MICHAEL (Ed.): Globalization and egalitarian redistribution. Princeton University Press, Princeton, N.J.

18 Offe (2006), p. 43.

19 Williamson (2009).

WAGENER, RAYMOND (2009): Social Protection, the European Union and its Member States. In: Peter Townsend (Ed.): Social Security - Building Decent Societies. Palgrave Macmillan.

WILLIAMSON, HUGH (2009): Agitation As Middle-Class Europe Struggles to Cope. Financial Times, March 12, 2009.

WOLFF, JONATHAN & DE-SHALIT AVNER (2007): Disadvantage. Oxford University Press, New York.

ZACHER, HANS F. (2005): Das «Soziale» als Begriff des deutschen und des europäischen Rechts. In: FNA-Jahrestagung 2005, «Das Soziale in der Alterssicherung». Ed. Forschungsnetzwerk Alterssicherung. Vol. 66 of DRV-Schriften, Deutsche Rentenversicherung, Bund Berlin.

ZACHER, HANS F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Ed. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Nomos, Baden-Baden.

# Démystifier les mutations de la relation de travail

LAURENT UHODA, SYLVAIN HOFFMANN

Le cru 2009 de l'Almanach social se propose de mener une réflexion approfondie sur les voies et moyens de préserver le système de sécurité sociale, modélisé par Caritas comme l'interaction de responsabilités familiales, économiques (emploi) et étatiques (social-providence). Si nous aborderons ce complexe de la protection sociale sous l'angle exclusif de la relation individuelle de travail et de ses mutations, à l'heure de la rédaction de ces quelques lignes, on ne peut toutefois guère passer sous silence l'actualité brûlante et ne pas brièvement digresser, du moins en apparence, de notre thème central.

## La crise : les limites du système économique actuel ?

Si la dégradation actuelle de notre environnement socio-économique fait bien ressentir toute la pertinence d'une telle analyse et ressortir le bien-fondé d'une protection sociale systémique robuste et étendue, la présente crise a aussi au moins une autre utilité : elle montre la prégnance d'une réflexion, au champ élargi par-delà la seule durabilité de la sécurité sociale, sur notre modèle occidental de société et ses soubassements intellectuels et philosophiques. La rupture économique que nous vivons actuellement semble en effet tourner lentement en catastrophe, pas seulement parce qu'elle prend des allures de sinistre social, mais bien plus au sens dramaturgique du terme, c'est-à-dire d'interruption, de fin de discours, en l'occurrence du discours dominant depuis la révolution conservatrice lancée au tournant des années 1980, voire depuis bien au-delà. Si le dénouement que représente la *catastrophe* au théâtre est souvent tragique, il reste d'ailleurs à espérer que l'Histoire ne se répètera pas dans la vie réelle et que, dans un monde moderne et évolué, l'issue de la dépression actuelle, dont on aime comparer l'ampleur à celle des années 1929 et suivantes, ne sera, elle, point mortifère. Toujours est-il qu'un débat couvrant certes l'organisation de la sécurité sociale, mais la dépassant aussi amplement, est (r)ouvert entre, d'un côté, les gardiens de la *doxa* qui ne voit là qu'un phénomène d'ajustement cyclique supplémentaire et nécessaire du système, qu'un énième écart avant un retour à la ligne de stabilité et, de l'autre, les voix de plus en plus nombreuses qui concluent à un essoufflement d'une logique de maximisation et d'accumulation, à un paradigme qui touche à sa fin.

Une chose paraît en tout cas certaine : le retour au cours « normal », à l'équilibre du système souhaité par les premiers nous replongera dans l'incontestable quadrature du cercle d'une croissance sans fin reposant sur des ressources limitées, en plein cœur d'un système écologiquement destructeur, socialement catastrophique et, en fin de compte, relativement (in)efficace du point de vue économique. L'autre vertu de la crise est alors certainement de constituer une rare ouverture des possibles. Elle permet ainsi de poser avec plus d'insistance la question plus large de notre « modèle », quand bien même le degré de rénovation paradigmatique et les contours que celle-ci pourra prendre ne sont pas totalement définis. Assurer la durabilité du développement humain, car c'est bien de cela qu'il s'agit, demande certainement de l'audace, de l'inventivité, mais aussi une certaine *radicalité* culturelle, au sens étymologique du terme, c'est-à-dire une démarche qui va à la racine des problèmes en vue de les résoudre au lieu de se satisfaire d'un traitement superficiel de leurs symptômes. Comme l'aurait dit un scientifique de renom, on ne peut en effet guère espérer aujourd'hui sortir le monde des problèmes que nous avons créés en utilisant le même mode de pensée que lorsque nous les avons engendrés.

Faut-il dès lors inventer un autre monde ? Pas forcément. Positionner autrement les curseurs des valeurs sous-jacentes à notre organisation sociétale disponibles sur la table de mixage politique pour rétablir un équilibre supportable de développement pourrait peut-être suffire. La voie qui mène à ce rééquilibrage n'apparaît en tout cas pas nécessairement étroite, mais le débat, à l'issue duquel on pourra l'emprunter, est avant tout culturel et d'ordre psychologique, par exemple pour comprendre que la décroissance (sélective) de certaines quantités physiques ne rime pas obligatoirement avec un étiolement de la qualité de vie ou de la richesse d'une nation. Cette vision, souvent contestée par conservatisme, voire intégrisme, semble pourtant refléter une prise de conscience et une acceptation qui se généralisent, certes trop lentement mais à tous les niveaux, de la nécessité de réévaluer et de repenser la finalité de nos activités et le contexte dans lequel elles s'inscrivent. Cette modification du modèle devra marquer en tout état de cause la fin du productivisme, de l'économisme ou encore de l'autoritarisme des économistes<sup>1</sup> ; elle pourrait aussi reposer sur le développement de ce que, par exemple, Laville appelle une « *économie plurielle*<sup>2</sup> », avec marché, certes, mais pas uniquement de marché.

- 1 Keynes a eu une formule amusante à ce propos : « surtout, n'attachons pas une importance excessive au problème économique, et ne sacrifions pas à des nécessités présumées des valeurs d'une signification plus profonde et plus durable. L'étude des problèmes économiques devrait être confiée à des spécialistes – de même que l'on confie les soins de la bouche aux dentistes. Si les économistes parvenaient à se cantonner dans le rôle d'hommes modestes et compétents sur le même plan que les dentistes, ce serait merveilleux ! » Keynes (1933).
- 2 Voir par exemple son exposé sur la solidarité au cœur du contrat social européen lors du colloque consacré à la stratégie de Lisbonne le 5 décembre 2008 à Luxembourg.

## Droit social : une double protection du salarié

Cela étant dit, pour l'Almanach 2009, il incombe à la Chambre des salariés (CSL) de traiter des relations de travail et des changements que celles-ci subissent. Si, pour d'aucuns, la relation de travail relève de l'ordre technique, est apolitique et se situe aux antipodes du champ idéologique, nous soutenons, au contraire, qu'elle est justement un indicateur pertinent du brouillage idéologique qui vise, au nom d'un prétendu pragmatisme politique pur, à installer un modèle politico-économique par ailleurs responsable de l'étouffement de l'État social. Les modifications de la relation de travail, sur le plan juridique ou sur celui des pratiques à l'embauche, illustrent parfaitement la façon dont se transpose le discours actuellement dominant. Ce faisant, il contribue à une lente réorganisation sociétale, au nom de ce soi-disant pragmatisme, nouvelle panacée de l'action politique.

Dans notre organisation de l'activité économique qui s'inscrit dans une relation circulaire « production-consommation », l'emploi salarié a pris une position dominante à la fois dans le processus d'intégration des individus dans leur environnement social et dans celui de leur autonomisation. Le salariat est devenu, comme le décrit Castel, un « *support d'identité sociale et d'intégration communautaire* ». Au Luxembourg, c'est principalement l'occupation d'un emploi, autrement dit la mise en relation de travail, qui active les droits à la protection sociale. La méthodologie européenne décrit celle-ci comme toutes les interventions d'organismes publics ou privés destinées à soulager les ménages et les particuliers de la charge d'un ensemble défini de risques ou de besoins. Deux ratios se référant à 2007 pour saisir l'effet de la protection sociale institutionnalisée : le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (dans une acception y intégrant les pensions de vieillesse et de survie) est de 39% au Luxembourg, alors que celui après transferts sociaux n'est « plus que » de 14%.

La relation individuelle de travail renvoie au lien de subordination entre le salarié et son employeur ; le premier fournit une prestation de travail au bénéfice du second, dans certaines conditions et contre rémunération, le contrat de travail formant le cadre juridique de cette relation. Le Bureau international du travail (BIT) identifie la législation du travail « comme une solution apportée par la société aux situations d'inégalité dans la relation juridique » entre le salarié et l'employeur. Toujours selon le BIT, on comprend que le contrat de travail et, donc, l'emploi qui y est attaché sont une construction sociale : « *la législation du travail influe sur le fonctionnement des sociétés. Elle a permis d'améliorer considérablement la situation des travailleurs ; de plus, elle constitue un facteur pour régler la concurrence entre les entreprises ; bien que son application comporte beaucoup de lacunes dans maints pays, elle a joué un rôle important dans le développement ordonné de la société et de l'Etat* ». Il laisse toutefois entendre qu'existe « *une tendance à ce que les travailleurs qui devraient bénéficier de la protection de la législation du travail sont privés de cette protection en droit*

*ou en fait, encore que l'ampleur de cette tendance soit mise en doute par les employeurs »<sup>3</sup>. Un processus de déconstruction sociale se serait donc enclenché, qui se traduit notamment par une grande insécurité dans l'emploi ou dans l'accès au marché du travail.*

## La montée des emplois précaires et paupérisants

Un bref détour par les statistiques fournies par Eurostat nous permet de nous faire une image des tendances relatives aux formes d'emploi qui marquent les marchés du travail européens. Quelques indicateurs représentatifs ont la particularité de synthétiser ces évolutions. Le taux de pauvreté des 16-64 ans est de 13% en 2007, pour 11% en 1995 (14% et 12% pour l'ensemble de la population). Le taux de pauvreté au travail entre 2003 et 2007 est de 8,6% en moyenne [8% en 2007 dans l'Union européenne (UE) à 15], avec un taux moyen de 14,4% si l'on est en temps partiel (8,4% pour le temps complet), et de 16% si l'on bénéficie d'un contrat temporaire (8,2% pour un contrat permanent). On trouve le plus grand risque de pauvreté laborieuse, 40% en 2007, dans les ménages monoparentaux avec charge de famille (à 95% des femmes seules comme chef de ménage ; à noter que les monoparentaux représentent quelque 5% des ménages avec enfants dépendants selon des données de 2001), suivis des ménages à personne seule et des ménages avec enfants dépendants (12%). Les bas salaires (soit 1,08 fois le salaire minimum mensuel en octobre 2006) concernent en 2006, non-résidents compris, 12% des salariés et 21% des femmes. 30% des personnes occupées en CDD perçoivent un bas salaire. Environ un quart des salariés à temps partiel sont faiblement rémunérés, contre 10% seulement pour les contrats à temps plein<sup>4</sup>. Les femmes sont aussi deux fois plus nombreuses que les hommes à être rémunérées autour du salaire minimum.

On constate également que, en moyenne, la progression de l'emploi temporaire et de l'emploi à temps partiel a été spectaculaire. Entre 1987 et 2007, hors frontaliers, l'emploi à temps partiel a progressé de 233% au Grand-Duché (+140% dans l'UE), alors que l'emploi à temps plein a connu sur la même période une hausse de seulement 17% (63% pour l'UE) et l'emploi résident total de 32% (74% pour l'UE). Dès lors, l'emploi à temps partiel représente actuellement 17,8% de l'emploi total résident (au même niveau que l'UE), soit une hausse de 10,8 points de % (+ 4,9 points pour l'UE) sur la période observée. Pour ce qui concerne l'emploi temporaire, il a crû de 166% depuis 1987 (+189% pour l'UE). Les salariés en emploi temporaire représenteraient donc 6,8% du nombre total de salariés en 2007, en hausse de 94% (+ 60% dans l'UE), dont plus d'un tiers des concernés (36,5%,

3 BIT (2003).

4 Pour de plus amples détails, voir STATEC (2008).

deux fois plus qu'en 1983) parce qu'ils n'ont pu décrocher un emploi permanent (57,7% dans l'UE-15). En outre, la population en emploi ayant un deuxième travail a connu une progression de 173% depuis 1990 (+ 123% dans l'UE).

Le recours à ces quelques données convergeant vers un constat de précarisation grandissante du salariat en Europe est saisissant. Les politiques menées ces dernières années ont propulsé de nouvelles formes d'emploi dit atypique et/ou précaire – intérim, emplois à durée déterminée, emplois à temps partiel mais aussi travail de nuit, saisonnier ou à domicile, fausse indépendance, portage, etc. – qui ont rendu poreuse la notion d'emploi et la protection de ceux qui l'occupent. Une zone grise de l'activité précaire se développe entre le chômage et l'emploi classiques ; la non-linéarité des carrières et la fragmentation des parcours de vie tentent de s'imposer. Le Luxembourg ne fait pas exception au changement tendanciel du mode d'utilisation de la main-d'œuvre, bien au contraire, puisque emplié dans le moule européen des Lignes directrices économiques et de l'emploi, il voit les formes atypiques d'emploi progresser souvent plus vite que la moyenne européenne<sup>5</sup>. On pourrait d'ailleurs se demander à combien s'élèverait en réalité un éventuel taux de précarité (découlant du travail) si l'on rencontre un taux de pauvreté au travail de déjà 9% en 2007 ? Ces évolutions sont en tout cas à la source d'une possible vulnérabilité économique et donnent lieu à une restriction fort probable des droits sociaux puisque fondés, par exemple dans un système principalement assurantiel comme au Luxembourg, sur la stabilité de l'emploi, autrement dit de la relation de travail.

## La flexiprécarité au cœur d'une nouvelle forme d'organisation économique et sociale

Enlénché il y a trois décennies, ce mouvement d'insécurisation sociale, de précarisation de l'emploi et, surtout, par l'emploi (temps partiel, intérim, bas salaires, modération salariale, assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi) peut paraître surprenant, alors que l'emploi a justement vocation à être un facteur à la fois d'intégration et de protection sociales ainsi que, par le revenu qu'il procure, à garantir à l'individu la satisfaction de ses besoins élémentaires.

L'emploi et son défaut de qualité, dans une moindre mesure, ainsi que l'absence d'emploi, plus fortement, sont devenus vecteurs de pauvreté. Pour une partie de la population active, l'emploi ne joue plus son rôle de protection sociale, puisque quelque 10% des travailleurs sont classés en 2007 comme encourant un risque de pauvreté. Certes, parmi les 15-64 ans,

5 La moyenne cache les plus ou moins grandes disparités qui existent par exemple entre les classes d'âge ou entre les genres, les jeunes, les seniors ou les femmes étant souvent davantage touchés. La féminisation de l'emploi ne semble pas pouvoir valablement expliquer, à elle seule, la montée de l'atypicité de l'emploi.



la personne en emploi court le moins de risque de connaître la pauvreté monétaire, mais le chômeur est en revanche moins protégé, puisque près d'un chômeur sur deux (46%) subit le risque de pauvreté, de même que 20% des personnes hors emploi, 18% des autres inactifs, pour seulement 10% des retraités. Alors qu'autrefois les pauvres étaient plutôt dans le camp des retraités, ils sont maintenant dans celui des actifs. Le sentiment d'insécurité sociale s'est très largement diffusé au sein des différentes couches de la population. Si le contingent de travailleurs touchés par la déstructuration des relations d'emploi est certes encore faible, il n'empêche qu'une logique d'organisation économique et sociétale est à l'œuvre. Elle résulte d'effets d'aubaine et de comportements opportunistes des entreprises face aux transformations du paysage économique que certaines d'entre elles tentent par ailleurs d'imposer, mais pas seulement : elle est l'amorce d'un nouveau rapport salarial attendu, d'une conception du monde à affirmer (par choix, pas par nécessité), où serait généralisée la flexiprécarité.

Loin de nous l'idée de vouloir dénier les mutations de l'environnement économique européen et mondial (ouverture économique, technologie de pointe, modes de production et d'organisation du travail repensés, tertiarisation, concurrence fiscale et salariale, mobilité du capital, etc.) ou même sociétal (diversification des modèles familiaux, femmes actives, vieillissement démographique, etc.) qui créent des contraintes exogènes ou endogènes sur nos économies et nos sociétés. Néanmoins, il importe, d'une part, de ne pas se tromper dans l'appréciation de leur nature ou de ne pas mélanger la chronologie de ces événements. D'autre part, il convient de ne pas non plus se laisser bercer par l'illusion d'un nouveau monde survenu.

## Prétexte et contexte

Tout d'abord, il serait faux de penser que toutes ces contraintes sont purement d'ordre structurel ou technique, alors que nombre d'entre elles sont contextuelles : elles résultent de choix politiques et sociaux, eux-mêmes sous-tendus par des propositions idéologiques, et c'est par conséquent par ce biais qu'elles peuvent être desserrées en tout ou en partie. En d'autres termes, il ne faut jamais perdre de vue que nombre de ces évolutions relèvent de choix organisationnels macrosociaux et macroéconomiques, l'inverse n'étant pas vrai. Ainsi, procéder à une analyse de la crise actuelle comme résultant d'un phénomène de l'argent bon marché revient à confondre les causes et les conséquences du phénomène. En réalité, les racines de la crise sont plus profondes que ce symptôme superficiel. D'envergure systémique, la crise s'ancre dans le blocage des salaires et la répartition inégale des richesses produites, reflétant un parti pris socio-économique. Couplés à un affaiblissement de la régulation exogène des marchés financiers, ils ont provoqué la substitution du crédit au

revenu, c'est-à-dire l'endettement des ménages, qui a engendré la spirale destructrice que l'on sait.

Dans le cadre de la mutation des relations individuelles de travail, qui n'est en réalité qu'un des éléments du discours économique global par ailleurs construit de manière très cohérente, ce n'est pas la tendance à une généralisation de mauvaises conditions de travail qui impose la modification de la législation afférente, mais bien la législation modifiée qui crée des relations précaires de travail. Autrement dit, eu égard au contexte, ce n'est pas le fantôme de la mondialisation qui impose la mutation des règles de droit, mais ce sont ces changements de normes qui favorisent l'émergence de la mondialisation par l'instauration d'un *level playing field*. La transformation du droit social est un acte de nature politique plus que technique. Il s'agit dans le cas d'espèce d'une tentative de passage en force d'une vision anthropologique, d'un discours idéologique (cherchant à reclasser des idées bien anciennes) qui a fait dire à John Monks, de la Confédération européenne des syndicats, que l'on vit un « retour au 19<sup>e</sup> siècle, avant l'État social »<sup>6</sup>.

Parler d'idéologie dans un monde qui se targue d'être désidéologisé et qui vante les mérites d'un pragmatisme sans horizon pourrait être vu comme un anathème. Il n'en est rien. Il s'agit d'essayer de mettre en lumière les structures sous-jacentes d'un débat où la technicité des échanges est utilisée pour imposer une vue de l'esprit, un idéal culturel. C'est ainsi que le retour du principe généralisé de la responsabilité individuelle, par exemple face à l'emploi, fait porter individuellement au salarié la responsabilité de son (in)succès dans l'emploi, de sa carrière, que l'on expliquera par son employabilité, ou le défaut de celle-ci, qu'il aura eu à cœur de développer durablement ou pas. L'entreprise, elle, ne veut plus assumer de risques ; par la généralisation de la flexibilité externe<sup>7</sup>, on implique par conséquent une externalisation des coûts économiques, c'est-à-dire, au mieux, la socialisation des charges de sécurisation des emplois ou des parcours supportée par la collectivité. Au pire, dans le mouvement actuel de « retranchement » de l'Etat social, cette externalisation reposera individuellement sur les épaules du seul salarié.

## Ne pas prendre une certaine utopie pour la réalité

D'autre part, c'est aussi faire œuvre utile de souligner que cette logique indéniablement en cours de développement est cependant loin d'être aboutie, contrairement à ce que l'imaginaire collectif semble avoir intégré. En vérité, le discours habilement déployé fait

6 Libération (2006).

7 Le Livre vert de la Commission européenne sur le droit du travail constitue un ballon d'essai pour lutter contre l'émergence des formes atypiques d'emploi par l'adaptation du contrat de travail classique à la baisse.

confondre aspirations au changement et situation présente. S'il existe une tendance à la mondialisation et à ce qui est prétendu devoir être un de ses corollaires, la réforme structurelle du marché du travail vers plus de flexibilité, vers plus de « compétitivité », ces deux transformations sont loin d'être achevées et peuvent donc encore être susceptibles de réorientation. L'échec annoncé de la stratégie de Lisbonne constitue un indice convergent vers l'irréalité de la dystopie de l'Homme flexible. La mondialisation, et son flot de contraintes réelles ou supposées, n'est toujours actuellement que du ressort de ce que le sociologue R. Sennett appelle l'« *arête tranchante de l'économie* »<sup>8</sup> : seule l'aire d'activités de groupes financiers, industriels ou prestataires de service, grands par la taille mais petits en nombre, s'est réellement mondialisée. Il s'agit cependant de prendre garde. Nous nous trouvons ici pratiquement dans l'ordre du performatif. En économie, il existe un phénomène étrange d'autoréalisation, c'est-à-dire d'influence de nos convictions, de la représentation que l'on a de la réalité sur l'organisation du réel. Il convient alors de redoubler d'attention lorsque l'on entérine un choix politique, par sa transposition en droit du travail par exemple, qui perturbe un peu plus l'Etat social et ses institutions et précipite leur disparition. A moins, bien sûr, que telle ne soit la finalité recherchée. Certes, des évolutions technologiques ou organisationnelles se sont produites et ne peuvent être gommées. Bien sûr, une certaine qualité de vie est rendue possible notamment grâce à un appareil productif performant et concurrentiel pour répondre aux tests des marchés nationaux et internationaux, mais tout cela ne requiert en aucun cas une flexibilité totale des systèmes productifs et sociaux comme le discours dominant donne à le croire.

### **Pas d'anticipation politique et sociale inopportune : les CDI restent la norme**

Il paraît donc important de nuancer ce constat sombre d'une explosion bien réelle de l'emploi atypique ; le relevé statistique qui précède ne serait en effet pas complet si l'on ne prenait pas la juste mesure de ce phénomène. La norme de référence tant européenne que nationale est toujours bel et bien l'emploi durable caractérisé par un contrat à durée indéterminée à temps complet. Si, au Grand-Duché, le travail à temps partiel concerne près du cinquième des emplois résidents, plus de 80% des travailleurs concernés en 2007 seraient principalement motivés par des raisons familiales (41% dans l'UE) et 9,7% en 2006 pour n'avoir pu trouver un temps plein (22,5% dans l'UE). Cette forme directe de temps partiel « involontaire » ne toucherait donc qu'un petit dixième de l'emploi à temps partiel, soit deux centièmes de l'emploi résident. De même, l'emploi temporaire n'affecte pour sa part

8 Sennett (2008).

que moins d'un petit dixième de la main-d'œuvre résidente, le recours à l'intérim n'étant encore qu'épiphénoménal.

On observe donc que l'évolution des emplois atypiques, si elle est notable, n'en n'a pas encore déstabilisé la forme commune de l'emploi : le CDI à temps plein. Les travaux de Peter Auer du BIT montrent d'ailleurs, sans nier le phénomène de flexibilisation de l'emploi, qu'en dépit d'un sentiment généralisé d'insécurité croissante en matière d'emploi, la stabilité de l'emploi reste une caractéristique saillante des marchés du travail. La durée de l'emploi en Europe n'a guère connu de modification fondamentale et la relation de travail à long terme est toujours bien d'actualité. Qui plus est, elle est très précieuse pour l'entreprise en termes de productivité du travail.

Certes, les formes atypiques d'emploi ne sont pas nécessairement précaires ou paupérisantes. De plus, l'intérim ou le contrat à durée déterminée peuvent éventuellement offrir la possibilité de « mobilité volontaire » pour assurer le passage entre différentes étapes du parcours professionnel ou, le cas échéant, constituer un tremplin pour s'insérer définitivement sur le marché de l'emploi. Toutefois, ces situations heureuses restent somme toute marginales, particulièrement pour la main-d'œuvre faiblement qualifiée ou dans un climat économique morose. La Commission européenne écrit à ce sujet dans son Livre vert relatif à la modernisation du droit du travail que « *les femmes, les personnes plus âgées, mais aussi les jeunes recrutés sur des contrats atypiques, ont moins de chances d'améliorer leur situation sur le marché du travail* ». L'emploi temporaire repose avant tout sur un « choix contraint », la précarisation de l'emploi répondant à une certaine demande managériale d'organisation et de gestion du travail (en moyenne, 70% des temporaires au Grand-Duché sont soit en période de probation ou n'ont pas pu trouver un temps complet).

## La nouvelle vision du travail : de la protection sociale au risque social

Alors que c'est justement la protection, la sécurité et la stabilité du travail qui permettent la mobilité et la prise de risque, ce nouvel idéal anthropologique, qui veut nous faire passer d'un régime de sécurité sociale à un régime de risque social, est à la source de nombreuses faiblesses telle la nécessité de conditions de vie instables.

Sennett résume de la sorte l'évolution culturelle en faveur d'une nouvelle économie et au détriment de l'Etat-providence : « *Seul un genre particulier d'être humain peut prospérer dans des conditions sociales instables et fragmentaires. [...] Un moi axé sur le court terme, focalisé sur le potentiel [Ndlr : employabilité], abandonnant volontiers l'expérience passée [Ndlr : instabilité] est – pour présenter les choses sous un jour flatteur – un être humain d'un genre inhabituel. La plupart des gens ne sont pas ainsi ; ils ont besoin d'un récit de vie durable, ils s'enorgueillissent de bien faire quelque chose de précis, et ils prisent les expériences qu'ils*

*ont vécues. L'idéal culturel que nécessitent les nouvelles institutions porte donc tort à nombre de gens qui les peuplent [...] idéal culturel du nouveau capitalisme sous sa forme la plus robuste [...] suggérant que ce nouvel homme ou cette nouvelle femme s'enrichirait en pensant à court terme, en développant son potentiel et en ne regrettant rien [...] Au lieu de quoi, j'ai trouvé un fort contingent de membres des classes moyennes qui avaient le sentiment que leur vie était à la dérive. A la fin des années 1990, [...] avec] le ralentissement de l'économie [...], il était devenu évident que l'emballlement pour la croissance avait laissé des traces durables sur les institutions non économiques, en particulier celles de l'Etat providence. [...] Les Américains des classes moyennes [...] ont eu tendance à accepter le changement structurel avec résignation, comme si la perte de sécurité de l'emploi et la gestion des écoles à la manière des entreprises étaient inévitables : on ne peut pas faire grand-chose face à ces mouvements de fond, même s'ils vous lèsent. Le démantèlement des grandes institutions que je décris n'est cependant pas un commandement de Dieu. Au demeurant, ce n'est pas encore la norme dans le travail américain ; la nouvelle économie n'est encore qu'une petite partie de l'économie dans son ensemble. Par son tranchant, elle exerce une très grande force morale et normative sur le cours que suivra l'économie en général. [...] cette économie [est une] proposition de changement qui, comme toute proposition, appelle une critique rigoureuse. [...] A en croire les apôtres du nouveau capitalisme, leur version de ces trois sujets – travail, talent, consommation – équivaut à davantage de liberté dans la société moderne, une liberté fluide, une « modernité liquide » [...] Ma querelle ne porte pas sur la question de savoir si leur version du nouveau est réelle ; les institutions, les compétences et les formes de consommation ont bien changé. Ma thèse est que ces changements n'ont pas libéré les individus. »<sup>9</sup>*

Cette nouvelle économie est une économie de la peur, de l'insécurité sociale, de la menace. Ce nouvel avatar de l'organisation économique ne produit plus du salariat mais de l'employabilité. Le nouvel idéal qui le sous-tend s'abreuve d'une constellation de vues de l'esprit que l'on égrène en forme de slogans, dont les plus connus sont celui de la flexibilité, de l'adaptabilité, de la mobilité, de l'activation<sup>10</sup>, de la responsabilité individuelle, etc. En flexibilisant le droit réglementant la relation de travail et en assouplissant la protection de l'emploi, il se propose de faire fi de la garantie classique de l'emploi et de la trajectoire linéaire des parcours professionnels pour assurer la sécurité au niveau du marché du travail et favoriser l'employabilité grâce à des programmes de formation tout au long de la vie. On quitte le welfare pour naviguer entre le workfare et le learnfare, entre activation

9 Sennett, op.cit.

10 Derrière l'activation, l'idée tenace de chômeur volontaire ou piégé par les allocations sociales. Le sociologue Duncan Gallie a pourtant montré dans une enquête que 64% des chômeurs européens déclarent souhaiter travailler, même si cela ne constitue pas une nécessité financière pour eux. En revanche, seuls 48% des travailleurs expriment le même souhait dans la même hypothèse. Gallie (1997).

et employabilité où l'activité est garantie, pas l'emploi convenable et de qualité. Comme le théorise le sociologue Ulrich Beck, les risques sociaux auxquels nous sommes confrontés sont dorénavant systémiques, non plus externes, mais engendrés par la société même qui, en se « modernisant », en « progressant », les amplifie constamment au fil de son développement.

## La protection sociale conditionnée

Pour concrétiser cette utopie, plusieurs fronts sont ouverts à la fois : celui de l'emploi, mais aussi celui de la protection sociale qui doit accompagner le mouvement. Il n'est plus permis aux « assistés » de vivre grâce à la collectivité, comme s'ils n'y appartenaient plus. Les droits d'entrée à la protection sociale sont renforcés et on « active » les demandeurs d'emploi pour accélérer leur reprise d'un travail. La protection sociale doit contribuer à changer les comportements plutôt qu'offrir une assurance « tous risques sociaux » aux individus. Le Grand-Duché n'est pas épargné par ces bouleversements idéologiques : entre autres exemples, les indemnités de chômage y ont été rendues proportionnelles ; une convention d'activation pour les demandeurs d'emploi a été introduite (et un contrat de solidarité pour les bénéficiaires de l'aide sociale est projeté) ou encore les conditions d'accès à l'assurance maladie renforcées.

La protection sociale à vocation universelle est abandonnée au profit d'une logique de politiques ciblant les plus faibles, les exclus. On entre dans une logique de responsabilisation et de contreparties, en ignorant, par exemple en matière de santé, les gradients socio-économiques. Les classes moyennes, alors qu'elles sont pourtant fragilisées et mises sous pression, doivent être responsables, employables, flexibles, conscientes de leurs potentialités et s'activer. Le revers de la médaille de cette nouvelle organisation du travail : la précarité, si pas la pauvreté. Tout cela n'est d'ailleurs pas sans effets sur les autres pôles du complexe de la sécurité sociale décrit par Caritas. En plus des questions de financement de la sécurité sociale, l'effet de la précarité sur les personnes et les familles se traduit notamment par une insécurité tant face à l'avenir que face au quotidien. Le sous-emploi réduit, tout comme le chômage, le champ des possibilités par rapport à la création d'une famille, aux engagements financiers liés au logement, à la consommation, à l'éducation des enfants, aux soins de santé, enfermant très vite les concernés dans un cercle vicieux conduisant à des phénomènes de reproduction sociale.

La question d'une autre mobilité est alors à l'ordre du jour, celle de la mobilité sociale. Avec les perspectives offertes par cette « *liberté fluide* » de l'Homme flexible, déclinera-t-elle au cours de la prochaine génération ? Les populations commencent à verser dans la désespérance. Elles sont confrontées à un déclassement générationnel du fait d'une possible panne de l'ascenseur social (nos enfants vivront-ils mieux que nous ?), qui montre déjà

de gros signes de faiblesse vis-à-vis des générations actuelles ; déclassement civilisationnel également face à une mondialisation qui se joue à l'irrégulière et contre laquelle l'UE semble décidément mal nous protéger. Mais est-ce là son objectif ?

## La « compétitivité » pour subordonner le droit social à l'ordre économique

La révolution conservatrice a développé une nouvelle génération de moteur pour atteindre sa destination : la « compétitivité ». Les orientations économiques européennes et les méthodes employées pour rendre l'Europe compétitive n'ont pourtant pas permis de retrouver un taux de croissance soutenu ou de combattre le chômage de masse ; elles ont même contribué, par exemple, à faire émerger en Europe le phénomène des travailleurs pauvres, autrefois spécifique aux États-Unis.

La vision économique de l'UE organisée autour de la modération salariale et de la lutte contre l'inflation (particulièrement salariale) conditionne la politique de l'emploi et empêche la réalisation d'un véritable plein emploi de qualité, tandis qu'elle favorise la pleine activité. Dans cette société, on ne vise en effet plus le plein emploi au sens vertueux, mais la pleine activité ; l'emploi « convenable » y devient l'emploi « raisonnable » et l'intensification du travail un indicateur de progrès social. Il importe de pouvoir vidanger tous les réservoirs de main-d'œuvre pour s'ajuster *just in time* aux besoins de la croissance économique (la production *just in time* nécessite des emplois *just in time*) sans provoquer de pressions inflationnistes, salariales s'entend (d'où une modération salariale systémisée), et à moindre coût de protection sociale.

Selon les autorités européennes, les orientations de politique économique doivent permettre d'atteindre l'objectif de haute « compétitivité » et de concurrence libre et non faussée que l'UE s'est fixé comme projet de société, tout cela en respectant vigoureusement la stabilité des prix (croissance non inflationniste) et un équilibre budgétaire sacro-saint, même en temps de grave récession (pacte de stabilité). Les politiques de l'emploi des États membres sont donc solidement encadrées en amont par des orientations économiques très favorables aux entreprises. Non seulement ces politiques sont-elles idéologiquement entourées en amont, mais elles le sont également en aval, où le marché du travail doit être façonné de sorte à pouvoir répondre aux évolutions économiques découlant de choix politiques, en étant fluidifié et flexibilisé (« *création d'un marché du travail adaptable* »). Les réformes souhaitées par la stratégie de Lisbonne sont un cadre idéal pour continuer à engendrer des emplois précaires (voir le Livre vert de la Commission européenne sur le droit du travail).

Notre société occidentale a trouvé un large consensus sur la nécessité d'une économie performante, dont on fait dépendre l'élévation du niveau de vie. Ce relatif unisson ne

signifie pourtant pas nécessairement que tout le monde puisse se satisfaire de l'actuelle dérive « économiste » de la société qui tend à élever l'économie, ses marchés et sa « compétitivité » à une fin en soi, à un principe sociétal directeur. Manifestation d'une certaine *Weltanschauung* actuellement dominante, la « compétitivité » ne représente en réalité, dans une économie de marché, qu'une modalité de comportement politiquement choisie parmi d'autres. Elle n'est qu'un moyen non exclusif, et discutable, pour tenter de générer une croissance de la valeur monétaire disponible par habitant et ainsi améliorer les conditions de vie et le bien-être de la population. S'il ne peut y avoir d'« économie compétitive » qui s'aménagerait au détriment de ceux-ci, force est cependant de constater que l'élévation de l'idéologie de la « compétitivité » et de l'exacerbation concomitante de la concurrence au rang d'objectif, de choix entrepreneurial, politique et sociétal a pour effet de pervertir la logique et la finalité de l'économie au sens noble du terme, au détriment d'un développement réellement durable.

### Vers un retour aux sources : pour l'emploi et la sécurité sociale, l'Homme est la mesure de toute chose

Cette politique de la « compétitivité » favorise le développement d'une nouvelle économie du low-cost, qui ne connaît guère de normes salariales et sociales de référence pour définir un « compétitivité » moyenne. Elle se manifeste lentement mais inexorablement par une dégradation des conditions de travail des salariés européens et, par voie de conséquence, de leurs conditions de vie. En forçant à peine le trait, on pourrait dire que le déficit de volonté politique en faveur de la protection sociale et de la protection d'un emploi stable, de qualité et épanouissant pour tous est proportionnellement inverse à l'engagement politique au profit du marché et de sa soif de « compétitivité ». Pourtant, droit du travail, d'un côté, et politique de l'emploi et politique macroéconomique, de l'autre, sont absolument dissociés. Comme l'admet l'OCDE au sujet du rôle des législations de protection de l'emploi (LPE), « *introduite dans le but d'améliorer les conditions d'emploi, et d'accroître le bien-être des travailleurs [...] la réglementation relative à la protection de l'emploi remplit l'objectif pour lequel elle a été conçue, à savoir protéger les emplois existants* » ; « *l'incidence de la LPE sur les performances du marché du travail est ainsi sujette à controverse, tant au niveau de la recherche théorique que de la recherche appliquée.* »<sup>11</sup>. En sus, de la méthode choisie pour améliorer le marché du travail dépendra d'ailleurs l'aggravation ou la réduction des inégalités sociales.

11 OCDE (2004).



En matière de droit du travail, la CSL s'inscrit dans la droite ligne de ses prédécesseurs : elle réaffirme le CDI comme norme générale de relation de travail dans un contexte macro-économique équilibré (demande/offre). Les réformes du marché du travail sont d'un second ordre. Est-ce à dire qu'il ne faut pas garantir de statut aux précarisés et aux personnes en transition ? Assurément non. Il convient, dans une certaine mesure, de personnaliser la politique de l'emploi pour juguler des problèmes personnels d'accès à l'emploi et à la formation (rôle d'un service public de l'emploi fort doté de moyens adéquats), de protéger travailleurs et non-travailleurs, condition sine qua non pour favoriser une certaine mobilité professionnelle, par l'entremise d'une véritable sécurité sociale professionnelle assurant emplois de qualité, sécurité sociale de qualité et continuité des droits.

Répetons-le, l'essence du droit du travail n'est pas d'être un outil en faveur de la « compétitivité » des entreprises mais bien un système de protection des salariés impliqués dans une relation de subordination. Instaurer un droit du travail ou un droit social, c'est reconnaître le fait que tout acte n'est pas nécessairement le fruit de la seule responsabilité individuelle, particulièrement s'il est inscrit dans un rapport de force. Le contrat de travail n'est pas un contrat entre individus égaux. Il est regrettable que les politiques européennes s'en prennent à ce principe protecteur non seulement du salarié, mais également de la cohésion sociale. Soumettre le droit du travail à la mécanique économique, cela revient à déclarer que le champ de la citoyenneté et de la société s'arrête aux portes de l'entreprise.

Gageons que les dirigeants réunis au G20 et ceux de l'UE, à l'échelle régionale, trouveront les solutions appropriées pour répondre à la crise sociétale dans laquelle nous nous sommes enfoncés et que le retour à la croissance économique ne suffira pas à désamorcer complètement. En tout état de cause, les réponses à apporter seront éminemment politiques. Dans un premier temps, il conviendra notamment de rendre plus attentives les entreprises à leur responsabilité sociale intrinsèque. On pourrait utilement développer le partenariat social au sein de l'entreprise permettant, par exemple, de négocier des accords qui freineraient les tendances décrites et qui rendraient à l'emploi son rôle de protection sociale. Mais bien plus, il conviendra de remettre au goût du jour ce que Keynes nomme « *des valeurs d'une signification plus profonde et plus durable* », pour développer « l'art de bien vivre ». Pour cela, il faudra que l'on « *se débarrasse en quelques décades de ce qui [nous] fut inculqué au cours de générations multiples* »<sup>12</sup>.

La récente décision européenne (en instance de conciliation) de fixer la durée maximale hebdomadaire de travail à 48 heures avec des dérogations individuelle ou collective jusqu'à 65 heures va à contresens de cette nécessité. C'est en effet un autre idéal que Keynes suggérait : la décroissance du travail. Dans l'arsenal des innovations sociétales progressistes, on en

12 Keynes, op.cit.

viendra inmanquablement à redécouvrir la réduction du temps de travail. En Europe et dans la zone OCDE, cette formule serait une façon à la fois symbolique et concrète de rompre avec une logique de croissance productiviste loin d'être positive d'un point de vue écologique et social. Réduire la centralité de l'emploi comme instrument de valorisation marchande déplacerait le centre de gravité vers des activités contribuant au développement du bien-être, de richesses non marchandes dont la progression devrait être privilégiée, parce qu'elles améliorent la vie par la qualité et plus seulement par la quantité.

## Références et suggestions bibliographiques

AUER, PETER & ALT. (2005) : Une main-d'œuvre stable est-elle bonne pour la compétitivité ? Revue internationale du travail, vol. 144, n°3, pp. 427-459.

AUER, PETER (2008) : La sécurité du marché du travail : comment conjuguer flexibilité et sécurité pour l'emploi décent. Cahiers de l'économie et du marché du travail, BIT, 2008/2.

BECK, ULRICH (2004) : La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité. Flammarion.

BIT (2003) : Rapport V, Le champ de la relation de travail, Conférence internationale du Travail, 91e session.

CASTEL, ROBERT (2003) : Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Gallimard.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006) : Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle, COM(2006) 708 final.

FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL (2002) : La qualité du travail et de l'emploi en Europe. Enjeux et défis, Cahier de la Fondation n°1.

GALLIE, DUNCAN (1997) : Employment. Unemployment and the Quality of life. Eurobaromètre 44.3.

HOWELL, DAVID R. & ALT. (2007) : Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment ? A Critical Review of the Evidence. CEPR, March 2007.

KEYNES JOHN MAYNARD (1933) : Perspectives économiques pour nos petits-enfants, in : Essais de persuasion. Gallimard.

LAVILLE, JEAN-LOUIS (1999) : Une troisième voie pour le travail. Desclée De Brouwer.

LEJEALLE, BLANDINE (2006) : Mobilité sociale intergénérationnelle : le poids de l'hérédité sociale diminue mais reste fort. Chronique de l'enquête PSELL-3/2004 n° 26, juin 2006.

LOSSON, CHRISTIAN (2006) : On est revenu au XIXe siècle, avant l'Etat providence. Libération, 6 octobre 2006.

MEDA, DOMINIQUE (2001) : Centralité du travail, plein emploi de qualité et développement humain. Cités 2001/4, n° 8, p. 21-33.

OCDE (2004) : Perspectives de l'emploi de l'OCDE.

PALIER, BRUNO (2005) : Les évolutions de la protection sociale en Europe. Fondation Jean-Jaurès, N° 13, août 2005.

SENNETT, RICHARD (2008) : La culture du nouveau capitalisme. Hachette Littératures.

STATEC (2008) : Cahier économique n° 107.

# Quelques réflexions sur le lien entre démographie, croissance économique et soutenabilité financière de l'Etat-providence

SERGE ALLEGREZZA

## 1. Le Mur

Il y a une idée fortement ancrée dans le subconscient collectif luxembourgeois et véhiculée dans le discours public : la forte croissance, surtout due à la place financière, attirerait une main d'œuvre étrangère et frontalière dont les contributions au budget ne seraient pas suffisantes pour honorer le droit à la retraite; le système social devrait donc s'effondrer ou se solder par une détérioration des prestations ou des prélèvements obligatoires. De plus, l'emploi irait majoritairement aux frontaliers qui livrent une concurrence acharnée, déloyale aux demandeurs d'emploi résidents, ce qui se solderait par la fuite des rémunérations hors du Luxembourg et dépensées dans la Grande Région. Enfin, le flux grandissant des frontaliers tout comme l'augmentation de la population, ne manqueraient pas de dégrader la qualité de la vie des autochtones en raison des embouteillages, des accidents de la route, etc. A la main d'œuvre frontalière – par opposition aux immigrés – on reconnaît l'avantage de ne pas engendrer de dépenses publiques en matière d'éducation ou de logement étant donné que ces dépenses sont financées par leur région d'origine. La générosité du système social fait qu'il n'est pas finançable : il va droit dans le mur, sauf lorsque le Luxembourg arrive à favoriser et réussir une croissance très forte de l'emploi. Le Luxembourg est donc piégé par son modèle social !

Il devrait donc choisir entre aller droit dans le mur des pensions ou accepter une population en croissance rapide, dépassant les 750.000 personnes en 2050 soit le quasi-doublement de la population actuelle.

Tel est, en résumé, la vulgate populiste qui marque le débat actuel sur le lien entre croissance économique, population et soutenabilité de la protection sociale.

Une illustration très parlante de cette approche, bien que plus sophistiquée, s'est levée dans le récent rapport du Conseil Supérieur pour le Développement Durable (CSDD) et se retrouve dans le corpus des croyances de la mouvance écologiste<sup>1</sup>. Derrière la critique tradi-

1 Mouvement écologique (2009).

tionnelle contre le fétichisme de la croissance économique, sourd la crainte d'un abaissement du niveau de vie, l'appréhension d'une concurrence déchaînée sur le marché du travail, la peur d'une perte d'identité (« Überfremdung ») et, enfin, la peur d'une détérioration du cadre de vie. Ce sont les craintes rarement exprimées publiquement car considérées comme politiquement incorrectes et donc censurées dans un pays qui a la phobie des controverses démocratiques (« Streitkultur »).

Le concept de soutenabilité se laisse aborder le plus aisément par la contrainte budgétaire inter temporelle de l'Etat : c'est la capacité à générer sur un horizon long les surplus budgétaires primaires permettant de couvrir le stock des engagements pris. Cette approche inspire une série d'indicateurs proches de cette philosophie.

## 2. Croissance à long terme et soutenabilité

Sur la période 1985-2008, une croissance économique nominale de 7,6% en moyenne (avec un déflateur des prix implicites à 2,3%; le taux de croissance réel est de 5,3%) devrait correspondre à un déficit du secteur public<sup>2</sup> de 0,7% (en proportion du PIB) qu'il faut comparer à l'excédent de 2,3% réalisé en moyenne annuelle et à la dette publique brute ne dépassant pas 10% du PIB. Le sauvetage de deux banques systémiques a doublé le ratio de la dette publique, passant à 14% en 2009. Pour stabiliser la dette publique à ce niveau, la croissance économique nominale devrait s'élever à plus de 10%! Au cours des deux dernières décennies, c'est la forte croissance économique, basée sur un emploi dynamique (3,4%), une population active en expansion (+1,5%), et une productivité du travail solide (de l'ordre de 2%), qui a permis le maintien d'un Etat-providence généreux.

A ce stade, l'analyse est encore un peu fruste. En effet, la dette publique ne reflète pas les engagements pris envers les futurs retraités, la fameuse dette « cachée ». C'est un élément important d'abord parce qu'il ne tient pas compte du profil des dépenses futures, notamment des dépenses de santé et de retraite compte tenu du profil des assurés, notamment frontaliers. Le Bureau International du Travail (BIT) avait réalisé au début des années 2000 une étude sur la soutenabilité du système en se basant sur deux scénarios divergents de croissance économique forte (4%) et de croissance économique faible (2%). Les résultats de l'étude confirmaient les études de l'OCDE et du FMI selon lesquelles le régime de retraites n'est pas soutenable au-delà de 2030-2040. La Banque Centrale du Luxembourg a ajouté un rapport à la question sans que l'on puisse convaincre la majorité des partenaires sociaux.

2 Le déficit du secteur public (d) qui permet de garder constant la dette publique (b) est déduit de l'équation suivante :  $g*b=d$ , avec  $g$ = taux de croissance économique nominale (grandeurs exprimées par rapport au PIB).

Le groupe de travail du comité de politique économique à Bruxelles a lancé un exercice harmonisé de soutenabilité des finances publiques. Cet exercice a imposé aux Etats membres l'adoption du même modèle de croissance économique, supposant une convergence des économies, donc des taux de croissance économique. Dans le cas du Luxembourg, le taux de croissance est de 2,7%, la productivité du travail de 1,6% et la croissance de l'emploi de 1%.

La soutenabilité peut se mesurer grâce à deux indicateurs : S1 est le changement de niveau du déficit structurel primaire requis pour égaliser le flux actualisé des excédents primaires d'une part et le niveau actuel de la dette publique d'autre part. L'indicateur S2 est défini de la même manière à l'exception que le niveau de la dette peut augmenter jusqu'à 60% du PIB.

**Tableau : indicateurs de soutenabilité**

|            | Dette publique (cachée)<br>en % du PIB |      | S1 (% PIB) | S2 (%PIB) |
|------------|--|------|------------|-----------|
|            | 2030                                   | 2050 |            |           |
| Luxembourg | 47                                     | 197  | 2          | 7,1       |
| Euroland   | 52                                     | 116  | -0,2       | 1,1       |

Source : Commission européenne (2008)

Les trois indicateurs livrés par le tableau suggèrent que le Luxembourg n'a pas de système de protection en équilibre à long terme.

Le nouveau rapport de l'IGSS paru en 2009, établi dans le cadre d'un groupe de travail institué par la Tripartite de 2006, confirme d'ailleurs ce constat. Les solutions simples comme celle de privatiser la sécurité sociale et de passer radicalement à un régime de capitalisation est été abandonné car irréaliste. Il y a toujours des générations sacrifices qui doivent supporter un fardeau double : celui de l'ancien système et accepter et assumer les frais du nouveau système ensuite le rendement du capital n'est pas totalement indépendant de la croissance économique. Tout au plus est-il question de gérer plus activement les réserves budgétaires de la Sécurité Sociale, ce qui peut s'avérer délicat en période de turbulences financières.

### 3. Le rôle de la « famille »

Les éditeurs de la présente livraison de l'Almanach font ressortir explicitement la famille dans le schéma conceptuel remise aux intervenants. Il va sans dire que la famille

– ménage et les individus qui le composent – sont les agents qui prennent les décisions au niveau micro-économique. Le ménage joue un rôle important comme siège de décisions individuelles en ce qui concerne les principales variables démographiques qui entrent en jeu<sup>3</sup> : la formation de couple, de reproduction, de spécialisation des tâches au sein du ménage, d’offre de travail, de socialisation etc. Ces comportements peuvent être appréhendés par les outils de la micro-économie développés par le Prix Nobel d’économie Garry Becker. C’est un domaine encore peu défriché alors que nous disposons d’une foison de micro-données.

#### 4. Le vieillissement inévitable

D’après les projections démographiques d’Eurostat pour la période 2008-2060, la population passerait de 483.000 aujourd’hui à plus de 550.000 en 2020. Le cap des 600.000 serait franchi vers 2030, celui des 700.000 juste après 2050.

La projection montre que jusque vers 2020, l’excédent migratoire annuel resterait supérieur à 4.000 personnes au Luxembourg. Après il baisserait continuellement pour tomber à moins de 3.000 au début des années 2050. En fin de période de projection, il ne serait plus que d’environ 2.750. A noter que le recul des soldes migratoires serait presque exclusivement dû à une augmentation du nombre de départs, celui des arrivées restant plus ou moins constant. Les soldes naturels (naissances-décès) restent toujours positifs : les naissances annuelles seraient plus nombreuses que les décès tout au long de la période de projection. Cet excédent finirait néanmoins par régresser de manière significative. Après un maximum (autour de 1.700) au cours de la deuxième moitié des années 2020, il ne serait plus que d’environ un demi-millier durant les 10 dernières années de la projection. La progression continue du nombre de décès serait le principal facteur à l’origine de cette évolution. Le nombre moyen d’enfants par femme (indicateur conjoncturel de fécondité) s’accroîtrait légèrement, de 1,65 à 1,72. Le rapport entre les 20 à 64 ans, d’une part, et les 65 ans et plus, d’autre part, serait spectaculaire : de 4,36 aujourd’hui, il chuterait à 2,24 en 2060.

Malgré le flux migratoire, la population qui va augmenter de moitié, le vieillissement ne peut qu’être retardé. La part relative des 65 ans et plus dans la population totale pourrait monter de 14,2% de nos jours à 24,3% dans cinquante ans. Pour les 80 ans et plus, cette proportion passera de 3,6% à 9,2%.

#### 5. Lien complexe entre économie et démographie

Les projections démographiques comme celles d’Eurostat, qui seront complétées par le STATEC, portée par l’immigration sont basées sur la croissance forte des dernières années.

3 Godet & Sullerot (2005).

Or comme l'a montré surtout à satiété Jean Langers<sup>4</sup>, l'expansion démographique est très largement tributaire de la croissance économique.

La croissance démographique, il n'y a donc pas d'invasion comme on pourrait le croire, mais bien embauche ou attraction de personnes invitées à venir vivre et travailler au Luxembourg. Cette poussée démographique est considérée par les modèles traditionnels, néoclassiques comme négative pour le niveau de vie. En effet, pour maintenir le stock de capital par tête, il faut augmenter la part de l'épargne consacrée à l'équipement de nouveaux travailleurs tout en maintenant la part de l'épargne consacrée au renouvellement du capital installé. Le préjugé défavorable dans les modèles traditionnels tient au mécanisme de dilution du capital. Ce biais malthusien est fortement relativisé lorsqu'on introduit les effets de structure par âge<sup>5</sup>. La perspective d'un progrès technologique endogène porté par la population change le regard qu'on pose sur l'accroissement de la population. Les chocs démographiques exogènes poussent à l'adoption de nouvelles technologies qui ex post permettent de ne pas s'accompagner d'une baisse du niveau de vie.

## Bibliographie

AGLIETTA, MICHEL & BLANCHET, DIDIER & HÉRAN, FRANÇOIS (2002) : Démographie et économie. Conseil d'Analyse économique.

GODET, MICHEL & SULLEROT, EVELYNE (2005) : La famille, une affaire publique. Conseil d'Analyse Economique.

MOUVEMENT ÉCOLOGIQUE (2009): Zukunft nohalte gestalten-ökologes, sozial a gerecht 2009-2014. Luxembourg.

4 Statec.

5 Aglietta, Blanchet, Héran (2002).





# Quel changement social pour le Luxembourg du XXI<sup>ème</sup> siècle ?

FRÉDÉRIC MERTZ

## Définir le changement social

Avant d'aborder le changement social au Luxembourg, il convient de cerner ce que cette notion polysémique recouvre. De fait, différentes pistes permettent d'approcher le changement social. Pour la plupart, elles sont issues des sciences sociales.

La première piste permet d'étudier le changement social « comme il se présente », c'est-à-dire en tant qu'il est objectivement et factuellement observable. Il s'agit essentiellement de données statistiques portant sur les comportements des individus, leurs habitudes, leurs caractéristiques sociales et professionnelles. Les thèmes abordés dans le cadre de ce papier sur le changement des modes de vie portent sur les choix opérés dans les différentes sphères du quotidien : emploi, travail, vie familiale, vie culturelle et sociale, consommation, activités politiques ou spirituelles.

La deuxième piste est plus conceptuelle et analyse l'évolution de certaines dynamiques sociales en tant que « force motrice » du changement social.

Parmi ces dynamiques, le rôle des institutions occupe une place particulière. Les politiques menées sur les plans sociaux ou économiques, les changements d'orientation politique dans la sécurité sociale influent inévitablement sur le quotidien des individus entraînant un changement de leurs pratiques et leurs comportements. Il reste toutefois difficile de dire quelle est la cause et quel est l'effet : les politiques sont-elles induites par les changements sociaux ou bien est-ce l'inverse ?

Il en va également du potentiel de changement des mouvements sociaux classiques mais aussi des nouveaux mouvements sociaux décrits par Alain Touraine<sup>1</sup>, dont les revendications sont avant tout identitaires (écologie, mouvements des femmes, revendications des minorités,...) et présentent le changement d'une société industrielle vers une société post-industrielle. Ainsi, les rôles des valeurs et des normes de ces groupes en particulier,

1 Touraine (1978).

mais également de la société dans son ensemble, deviennent autant d'indicateurs à prendre en compte dans le processus de changement social.

Ces deux « perspectives », l'une factuelle, l'autre plus « subjective » sont cependant intimement liées l'une à l'autre. De fait, les valeurs et les normes d'un groupe ou d'une société vont influencer sur les comportements et les attitudes de ce même groupe. Le même raisonnement est également vérifiable à l'inverse : un changement de comportement appelle une justification par les valeurs, une « montée en généralité » dans la mesure où les individus sont amenés régulièrement à expliquer les raisons qui fondent leurs actions<sup>2</sup>.

Ainsi, valeurs, normes, attitudes et comportements chez un même individu<sup>3</sup> ne s'opposent pas. Au contraire, ce système a un certain degré de conséquence (« j'agis en fonction de mes valeurs ») et de cohérence (« mes comportements sont fidèles à mes valeurs »).

Ces deux perspectives seront illustrées par différentes études menées au Luxembourg. De fait, à défaut d'une large recherche longitudinale et systématique sur le changement de la société au Luxembourg et des différents modes de vie, nous utiliserons les résultats de différentes études réalisées ces dernières années et qui constituent autant d'indicateurs des dynamiques sociales à l'œuvre au Grand-Duché. Cette lecture reste donc superficielle et nous renvoyons le lecteur aux publications des auteurs pour les analyses et statistiques complètes et pour approfondir certaines thématiques.

## La place du travail et de la famille dans la société luxembourgeoise

Les premières illustrations portent sur la place du travail par rapport aux autres sphères d'activités.

La recherche EVS<sup>4</sup> montre clairement que la place de la valeur « travail » est particulièrement importante en Europe, devant les autres grandes valeurs comme les amis, les loisirs, la politique ou la religion. Seule la famille précède le travail partout en Europe.

2 Boltanski, Thévenot (1991).

3 Schartz (1996).

4 Le Sesopi-Ci et l'Institut de Formation Sociale ont collaboré à la réalisation de la vague de 1999, à son traitement statistique et à la rédaction de différents articles et documents dont un livre dirigé par Michel Legrand (cf. Legrand, 2002) qui reprend d'une manière assez étendue les résultats de cette recherche au Luxembourg. Les vagues de recherche EVS se déroulant tous les neuf ans, la prochaine a eu lieu en 2008, et ceci simultanément dans tous les pays européens participants. Les premiers résultats seront disponibles à partir de 2009. Actuellement, une équipe regroupant des chercheurs de différentes institutions au Luxembourg est en charge de ce projet dont la thématique centrale porte sur les liens entre valeurs et cohésion sociale.

Il sera intéressant, dans une perspective diachronique, de comparer les résultats de 1999 avec ceux de 2008. Toutefois, si l'on fait l'hypothèse d'une relative persistance des systèmes de valeurs à moyen terme (Inglehart, 1997), les résultats de 1999 présentés ci-dessous conservent encore toute leur pertinence descriptive et historique.

Des différences apparaissent toutefois selon les régions géographiques en Europe. Ainsi, un modèle scandinave de société se différencie assez clairement du reste de l'Europe : les amis, les loisirs sont privilégiés, devant le travail. Ce constat est corroboré par d'autres résultats de la même vague EVS. A l'inverse de ce modèle scandinave, le Luxembourg (et ses pays frontaliers) se distingue par l'importance qu'il accorde à la place du travail, mais également à la dimension morale intrinsèque au travail : de fait, plus que la moyenne européenne et que ses pays frontaliers, le Luxembourg a tendance à prétendre que le fait de « ne pas avoir de travail conduit à la paresse », ou bien que « travailler est un devoir vis-à-vis de la société ». De même, en matière de positionnement socio-économique, le Luxembourg a tendance à mettre plus d'importance sur la responsabilité individuelle, le mérite et à obliger les « demandeurs d'emploi à accepter tout emploi disponible sous peine de perdre leurs indemnités ».

L'équilibre entre travail et vie familiale ou privée est approché par différentes études du CEPS-INSTEAD.

L'une d'elles porte sur le temps partiel<sup>5</sup>. En 2006, le temps partiel représente 19% des emplois contre 7% vingt ans auparavant. Les conclusions des auteures mettent en avant le fait qu'il n'existe pas de portrait uniforme du temps partiel au Luxembourg mais des classes qui se différencient selon que le temps partiel soit *choisi* (73% des personnes) ou *subi* par le salarié (27%). Dans le cas du temps partiel *choisi*, là aussi des distinctions s'opèrent selon que ce temps soit maîtrisé (les salariés ne font pas d'heures supplémentaires) ou non maîtrisé (prestation d'heures supplémentaires rémunérées ou non). Le groupe de personnes à temps partiel *subi* regroupe essentiellement des ouvriers ou des employés non-qualifiés dont les salaires sont relativement bas et des contrats plus précaires, ce qui le différencie très nettement du premier groupe ayant choisi un temps partiel et dans lequel on retrouve des professions supérieures avec des fonctions décisionnelles et un niveau de vie élevé.

L'évolution des formes de contrat de travail à temps partiel est à mettre en parallèle avec l'évolution des structures et modèles familiaux<sup>6</sup>. L'union libre, les divorces, les familles recomposées et les familles monoparentales en constituent les principales formes. Si on considère une famille monoparentale comme une unité familiale dès lors qu'un père ou une mère vit seul(e) avec son (ses) enfants dépendants (tout individu de moins de 16 ans ou entre 16 et 24 ans qui ne travaille pas ou qui ne recherche pas un emploi), elles représentaient 11% des ménages au Luxembourg en 2006. Parmi celles-ci, 94% sont dirigées par une femme à la suite d'un divorce ou d'une séparation. Elles sont plutôt présentes dans les centres urbains comme Luxembourg et Esch-sur-Alzette étant donné le plus grand nombre

5 Blond-Hanten, Etienne-Robert, Lejealle (2006).

6 Breulheid, Genevois (2006).

d'appartements mis en location dans ces zones urbaines. Un peu plus de la moitié de ces familles appartiennent aux niveaux de vie les plus modestes et rencontrent plus souvent des difficultés financières que les familles biparentales. Il n'est donc pas étonnant de constater que les mères vivant seules avec leurs enfants sont 81% à exercer une activité professionnelle, auxquelles il faut ajouter 9% qui sont à la recherche d'un emploi. Il est important de noter d'une part que ces femmes font moins appel au temps partiel que les femmes vivant en couple, et que d'autre part, pour celles qui sont à temps partiel, celui-ci n'est pas *choisi* mais il est *subi* car une partie d'entre elles souhaiterait travailler plus. De plus, les femmes à la tête d'une famille monoparentale sont 25% à être exposées au risque de pauvreté<sup>7</sup>. On le voit, le lien entre risque de pauvreté et situation familiale est très fort : d'ailleurs après les familles monoparentales, ce sont les couples avec trois enfants ou plus qui sont le plus exposés au risque de pauvreté. Enfin, en ce qui concerne l'équilibre entre les différentes sphères de la vie, elles rencontrent également plus de difficultés à maintenir des relations sociales ou familiales que les femmes en couple.

On retrouve cette même différenciation selon les caractéristiques socio-économiques si l'on s'intéresse aux projets d'interruptions, de réductions ou de changements de carrière des femmes à la suite d'une naissance<sup>8</sup>. De fait, premièrement, le recours au congé parental est plutôt envisagé par des femmes dont le salaire brut est en moyenne plus faible. C'est dans cette catégorie de personnes que cette mesure rencontre le plus grand succès. Deuxièmement, après ce congé parental, la poursuite de l'activité sera conditionnée par des contraintes financières. En effet, un classement des niveaux de vie montre très clairement que ce sont les femmes ayant le niveau de vie le plus faible qui sont les plus nombreuses (84%) à poursuivre leur activité professionnelle à l'identique. Plus le niveau de vie augmente, plus la volonté de se retirer ou de réduire le volume horaire de travail augmente (seules 23% des femmes ayant un niveau de vie moyen envisagent de poursuivre leur activité à l'identique). Cependant, les femmes dont le niveau de vie est parmi les plus élevés prévoient également de rester actives comme auparavant. Il y a donc deux profils de femmes bien différents avec des explications également très différentes : pour les unes, c'est une question de niveau de vie et de nécessité, pour les autres, c'est une question de qualification, de profession exercée et d'expérience professionnelle. Enfin, même si elles sont nombreuses à vouloir prendre un congé parental à mi-temps ou à temps plein, la presque totalité des femmes

7 Au niveau européen, un travailleur pauvre est défini – par convention – comme une personne qui exerce une activité professionnelle (à temps plein ou à temps partiel) pendant plus de la moitié de l'année de référence et qui, malgré tout, durant cette même année, vit dans un ménage en situation de risque de pauvreté monétaire (si son niveau de vie est inférieur à 60% de la médiane du niveau de vie du pays où il réside).

8 Bousselin (2007).

envisagent de continuer à travailler (même à horaire réduit) et rares sont celles qui envisagent d'interrompre leur carrière.

Enfin, un indicateur pouvant mesurer l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle porte sur les structures existantes en matière de garde d'enfant. Au Luxembourg, concernant la garde d'enfants de moins de 12 ans dont la mère travaille<sup>9</sup>, c'est surtout la sphère privée qui est sollicitée : 46% des enfants sont gardés par des grands-parents, des membres de la famille, des voisins ou amis. Les structures d'accueil collectif (crèches, foyers de jour, garderies) représentent 31% et 23% pour les personnes rémunérées pour ce service (gardienne, baby-sitter, employée de maison). Mais des différences apparaissent selon les caractéristiques des ménages, comme la nationalité par exemple : les enfants portugais sont proportionnellement moins nombreux que les enfants luxembourgeois à être confiés à la sphère privée. L'éloignement ou l'arrivée récente au pays explique probablement cette différence. Les deux-tiers des enfants étrangers (autre que Portugais) sont en général gardés par des structures d'accueil. Ces mêmes structures d'accueil sont privilégiées par les enfants de familles monoparentales car les conditions d'admission leur donnent en général la priorité. En conclusion, en matière de garde d'enfants comme en matière de réduction d'horaire de travail, le niveau de vie joue un rôle important : plus il est élevé, plus les enfants seront confiés à une gardienne ; moins il est élevé, plus les parents les confieront à un mode de garde collectif ou à la sphère privée.

## Le changement social au Luxembourg : revendications et post-matérialisme

Enfin, pour conclure sur la question du changement social au Luxembourg, revenons sur la recherche EVS, et notamment deux points particuliers relevés au début de ce papier : le potentiel de mobilisation collective et les indicateurs de passage d'une société matérialiste à une société postmatérialiste.

Nous l'avons souligné, pour Alain Touraine<sup>10</sup>, le changement d'une société vient notamment de son potentiel et de ses formes de mobilisation collective. Luc Boltanski et Eve Chiapello<sup>11</sup> reprennent également cette idée de changement social en analysant le rôle de la critique sociale et de la critique « artiste » comme éléments de changement d'une société. La recherche EVS aborde superficiellement cette thématique par une question qui propose aux répondants huit formes d'action politique. Nous nous pencherons sur les quatre formes éventuelles de mobilisation des travailleurs: manifestation, grève sauvage, occupation

9 Bousselin (2004).

10 Touraine (1978).

11 Boltanski, Chiapello (1999).

de bureaux ou d'usines et militance syndicale. Le Luxembourg connaît une tradition de mobilisation plus faible que la Belgique ou la France. Même si plus de 42% des habitants du Luxembourg se déclarent prêts à participer à une manifestation autorisée, ce nombre décroît à mesure que l'action devient plus violente ou moins autorisée. C'est le cas pour les grèves sauvages et l'occupation de bureaux. Il semble que la culture de mobilisation se base sur des actions relativement consensuelles. En témoigne le nombre élevé, par rapport à la Belgique et à la France, des personnes qui affirment qu'ils ne participeraient jamais à l'occupation de bureaux ou d'usines. Encore une fois, on peut supposer à juste titre que le contexte économique du Luxembourg donne moins d'occasions de manifester ses revendications que dans les autres pays. Toutefois, l'ordre des actions politiques envisageables témoigne d'une culture spécifique de mobilisation. Les canaux dans lesquels les voix se font entendre relèveraient apparemment d'un consentement établi qui laisserait peu de place à la spontanéité des modes d'action collective.

|   | Moins de 25 ans | De 25 à 34 ans | De 35 à 49 ans | De 50 à 59 ans | 60 ans et plus |
|---|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Prendre part à une manifestation autorisée</b> |                 |                |                |                |                |
| A déjà fait                                       | 39,9            | 27,5           | 31,0           | 28,0           | 19,0           |
| Pourrait le faire                                 | 44,3            | 53,4           | 43,0           | 38,9           | 33,7           |
| Ne le ferait jamais                               | 15,8            | 19,1           | 26,0           | 33,1           | 47,3           |

|                                       |      |      |      |      |      |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Participer à une grève sauvage</b> |      |      |      |      |      |
| A déjà fait                           | 16,9 | 5,2  | 5,6  | 5,3  | 3,1  |
| Pourrait le faire                     | 28,6 | 31,4 | 26,9 | 14,5 | 11,8 |
| Ne le ferait jamais                   | 54,5 | 63,3 | 67,5 | 80,3 | 85,1 |

|  |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|
| <b>Occuper des bureaux ou des usines</b> |      |      |      |      |      |
| A déjà fait                              | 1,4  | 1,3  | 1,9  | 0,7  | 1,6  |
| Pourrait le faire                        | 28,3 | 21,4 | 21,5 | 11,2 | 11,1 |
| Ne le ferait jamais                      | 70,3 | 77,2 | 76,6 | 88,2 | 87,3 |

|                                 |      |      |      |      |      |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Militer dans un syndicat</b> |      |      |      |      |      |
| A déjà fait                     | 2,0  | 7,1  | 8,3  | 8,4  | 11,6 |
| Pourrait le faire               | 28,6 | 29,9 | 24,5 | 26,6 | 17,8 |
| Ne le ferait jamais             | 69,4 | 62,9 | 67,2 | 64,9 | 70,5 |

Ce qui se révèle particulièrement intéressant dans l'étude du potentiel de changement social au Luxembourg, c'est la régularité avec laquelle l'âge est la variable la plus significative en matière de mobilisation collective.

Assez étonnant, près de 40% de jeunes de moins de 25 ans ont déjà pris part à une manifestation autorisée. Ceci pourrait s'expliquer par le fait que nombre d'entre eux sont encore aux études et que l'enseignement est un secteur à potentiel élevé de revendication. En règle générale, pour les trois propositions d'actions politiques, le nombre de personnes qui ne participeraient pas augmente avec l'âge. La mise à la retraite explique les pourcentages élevés des plus de 60 ans, mais que penser alors des générations plus jeunes toujours actives ? Une différence est également très nette entre la première proposition (manifestation autorisée) et la seconde (grève sauvage) puisque le nombre de personnes qui n'y participeraient jamais double ou triple. Par exemple, les jeunes de moins de 25 ans passent de 15% à 54%, les plus de 60 ans passent de 47% à 85%. Enfin, alors que pour les trois types d'actions politiques, les jeunes se disaient plus mobilisables, ils sont aussi moins nombreux que les plus de 60 ans à ne pas vouloir s'engager dans la militance syndicale. Ceci témoignerait de l'existence chez les jeunes d'une volonté de mobilisation, mais dans des structures et des formes différentes de celles de leurs aînés.

L'idée d'une société matérialiste opposée à une société postmatérialiste a été développée dans le courant des années '70 et '80 par Ronald Inglehart<sup>12</sup>. Elle reprend en partie l'analyse d'Alain Touraine, puisque c'est dans un contexte post-matérialiste que naissent les nouvelles formes de revendications sociales. Mais ces valeurs postmatérialistes vont également avoir une influence d'une part sur l'évolution des mentalités en proposant des modèles culturels alternatifs, d'autre part sur le discours politique, les choix publics et le cadre légal. C'est-à-dire que in fine, l'évolution des valeurs d'une société va influencer les modes de vie des individus, et notamment l'équilibre entre vie professionnelle, vie familiale, vie sociale et vie privée.

Quel est le contexte et quels sont les indicateurs du post-matérialisme ? Derrière le concept de post-matérialisme se cache d'abord l'idée que les valeurs évoluent, de façon lente et progressive la plupart du temps, parfois de manière plus radicale, et participent ainsi à un changement des valeurs, des normes et des comportements des individus d'une société. Selon Inglehart, il existerait donc dans nos sociétés des valeurs matérialistes et des valeurs postmatérialistes. Les valeurs matérialistes donnent la priorité aux moyens de subsistance, à la sécurité matérielle et physique ; alors que les valeurs postmatérialistes insistent sur l'épanouissement, la personnalité et la qualité de vie, la liberté individuelle

12 Inglehart (1977).



et l'accomplissement affectif, autant d'éléments reliés aux observations et statistiques présentées ci-dessus, notamment ceux qui touchent à l'équilibre entre travail et famille.

Ainsi, les résultats européens de la recherche EVS concernant le travail montrent très clairement une évolution très importante depuis 30 années vers des revendications plus postmatérialistes comme la reconnaissance sociale au travail, l'épanouissement et l'accomplissement personnels. Cette évolution se fait parallèlement au maintien de revendications classiquement matérialistes comme le salaire, l'espoir d'une promotion ou le fait de ne pas risquer le chômage.

Pour définir dans quelle mesure le Luxembourg participe à ce mouvement de va-et-vient entre matérialisme et post-matérialisme, nous pouvons utiliser la même batterie d'indicateurs qu'Inglehart que nous simplifierons dans le cadre de ce papier<sup>13</sup>. Ainsi, une série de propositions portait sur la question de savoir quels étaient les objectifs primordiaux à poursuivre à l'avenir :

- A. Le maintien de l'ordre dans la nation.
- B. Une plus grande participation des citoyens aux décisions du gouvernement.
- C. La lutte contre la hausse des prix.
- D. La protection de la liberté d'expression.

Les propositions A et C correspondent à des valeurs matérialistes et les propositions B et D à des valeurs postmatérialistes. Sur base des réponses, nous pouvons proposer une distribution de ces deux indices selon les caractéristiques démographiques et socio-économiques de la population.

| Catégories de la population | Matérialistes | Postmatérialistes |
|-----------------------------|---------------|-------------------|
| Ensemble                    | 56 %          | 44 %              |
| <b>Nationalités</b>         |               |                   |
| Luxembourgeois              | 56 %          | 44 %              |
| Portugais                   | 59 %          | 41 %              |
| Autres nationalités         | 56 %          | 44 %              |
| <b>Niveau d'études</b>      |               |                   |
| Primaire                    | 67 %          | 33 %              |
| Professionnel               | 56 %          | 44 %              |
| Secondaire                  | 55 %          | 45 %              |
| Supérieur                   | 47 %          | 53 %              |

13 Pour plus de détails sur les batteries et analyses complètes d'indicateurs du post-matérialisme, nous renvoyons le lecteur au chapitre 8 : Le Grand-Duché de Luxembourg, une société « postmatérialiste » ?, in : Legrand (2002).

| Catégories de la population | Matérialistes | Postmatérialistes |
|-----------------------------|---------------|-------------------|
| <b>Tranches d'âges</b>      |               |                   |
| Moins de 25 ans             | 56 %          | 44 %              |
| 25 à 34 ans                 | 56 %          | 44 %              |
| 35 à 44 ans                 | 52 %          | 48 %              |
| 45 à 54 ans                 | 49 %          | 51 %              |
| 55 à 64 ans                 | 58 %          | 42 %              |
| 65 ans et plus              | 68 %          | 32 %              |
| <b>Professions</b>          |               |                   |
| Indépendants, agriculteurs  | 64 %          | 36 %              |
| TII, cadres                 | 42 %          | 58 %              |
| Employés                    | 49 %          | 51 %              |
| Fonctionnaires et assimilés | 51 %          | 49 %              |
| Ouvriers qualifiés          | 70 %          | 30 %              |
| Autres ouvriers             | 56 %          | 44 %              |
| Sans activité               | 59 %          | 41 %              |
| <b>Revenu financier</b>     |               |                   |
| Bas                         | 63 %          | 37 %              |
| Haut                        | 48 %          | 52 %              |

*Lecture : sur l'ensemble des personnes interrogées, 56% sont attachées à des valeurs matérialistes et 44% donnent des réponses postmatérialistes.*

Globalement, les habitants du Grand-Duché optent pour les valeurs matérialistes à 56%, contre 44% pour les valeurs postmatérialistes. En résumé, il s'agit essentiellement de personnes entre 35 et 54 ans, de professions intellectuelles ou à responsabilités et de personnes qualifiées avec un revenu élevé et un niveau d'études supérieures, ce qui correspond au profil identifié par Inglehart dans ses différentes recherches.

En comparant ces résultats avec ceux d'Inglehart, nous pouvons émettre avec une relative sécurité que le Luxembourg a connu, lui aussi, un processus de changement des valeurs matérialistes vers des valeurs postmatérialistes. A défaut d'études antérieures sur le sujet il est difficile de dire à quel moment ces valeurs sont apparues au Luxembourg, mais on peut supposer qu'elles se sont peu à peu répandues dans les mentalités, les styles de vie, le discours « politique » et certains choix publics. D'ailleurs sur ce sujet, Dumont et allii<sup>14</sup> ont étudié l'électorat luxembourgeois sur une échelle matérialiste-postmatérialiste

14 Dumont, Fehlen, Kies, Poirier (2006).

similaire à celle d'Inglehart. Ils notaient que « depuis 1999, le nombre de postmatérialistes a légèrement progressé, en faisant cependant basculer la balance pour l'ensemble des Luxembourgeois dans ce camp : dans le rapport Elections 1999, les matérialistes étaient en légère majorité (54%), alors que désormais, ils ne seraient plus que 46,7% pour 53,3% de postmatérialistes. »

Nous pouvons aussi supposer que ce processus se poursuivra dans le sens d'un rapprochement entre ces deux systèmes de valeurs. Seule une étude longitudinale, effectuée régulièrement dans le temps, pourrait confirmer cette évolution. Pour cela, il faut attendre les résultats de la vague EVS 2008 encore en cours d'analyse actuellement.

Cependant, une autre projection « sociale », basée sur des hypothèses confirmées de l'équipe d'Inglehart, pourrait être envisagée au vu des projections économiques actuelles pour le Luxembourg, l'Europe, ou plus généralement les pays touchés par la crise économique actuelle. De fait, cette orientation nouvelle des valeurs vers plus de post-matérialisme aurait germé à partir du moment où des générations n'ayant pas connu des sociétés de pénurie sont arrivées à l'âge adulte. Ce sont donc les générations du baby boom qui créent cette orientation de valeurs et la perpétuent de générations en générations.

Or, en conclusion, ce qu'observe également Inglehart, c'est qu'en période de crise économique comme celle que nous vivons actuellement, et malgré le fait que l'élévation du niveau de vie ne soit pas le seul vecteur de l'apparition de valeurs postmatérialistes, le contexte économique influe cependant sur l'évolution des systèmes de valeurs, comme Inglehart l'a analysé lors de la récession économique de 1973 ou la crise pétrolière de 1979 où l'on observe un déclin des valeurs postmatérialistes et, parallèlement un statu quo dans les changements sociaux et l'évolution des différents modes de vie vers plus de souplesse et de flexibilité.

## Bibliographie

BLOND-HANTEN, CAROLE & ETIENNE-ROBERT, FANNY & LEJEALLE, BLANDINE (2006) : Choisi, subi, stable, précaire : le temps partiel se décline au pluriel. Enquête PSELL-3/2006, CEPS-INSTEAD.

BOLTANSKI, LUC & THÉVENOT, LAURENT (1991) : De la justification : Les économies de la grandeur. Gallimard.

BOLTANSKI, LUC & CHIAPELLO, EVE (1999) : Le nouvel esprit du capitalisme. Gallimard.

BOUSSELIN, AUDREY (2004) : Concilier vie familiale et vie professionnelle : Qui garde les jeunes enfants des parents qui travaillent ? Enquête PSELL-3/2004, CEPS/INSTEAD.

BOUSSELIN, AUDREY (2007) : Perspectives de carrière professionnelle des femmes après une naissance. Population & Emploi N°27, octobre 2007, CEPS/INSTEAD.

BREULHEID, SYLVIANE & GENEVOIS ANNE-SOPHIE (2006) : Portrait des familles monoparentales. Enquête PSELL-3/2006, CEPS-INSTEAD.

DUMONT, PATRICK & FEHLEN, FERNAND & KIES RAPHAËL & POIRIER, PHILIPPE (2006) : Les élections législatives et européennes de 2004 au Grand-Duché de Luxembourg. Rapport élaboré pour la Chambre des Députés, Université du Luxembourg.

INGLEHART, RONALD (1977) : The silent revolution. Changing values and political styles among Western Publics. Princeton University Press, Princeton.

LEGRAND, MICHEL (2002) : Les valeurs au Luxembourg. Portrait d'une société au tournant du 3ème millénaire. Saint-Paul.

TOURAINÉ, ALAIN (1978) : La voix du regard. Paris, Seuil.

SCHARTZ, SHALOM (1996) : Value priorities and behavior: applying a theory of integrated value systems. In : SELIGMAN, C. & OLSON, J.M. & ZANNA, M.P. (Eds.) : The psychology of values. The Ontario Symposium, vol. 8, Mahwah, NJ, Erlbaum, 1996, pages 1-24.



# In search of a new welfare state

## Changing welfare states, globalization, post-industrialism, and european integration

ANTON HEMERIJCK

### 1. The European welfare state as a model for 21<sup>st</sup> century global capitalism

Are European welfare states fit for 21<sup>st</sup> century global capitalism? This question has haunted European policy makers for more than two decades now. Today, amidst the turmoil of the global financial crisis, the issue of the resilience of European welfare systems has taken on an unexpected new meaning and urgency. Until very recently, ridiculing the so-called “European Social Model” used to be a favorite pass-time of business leaders, political elites and economic experts. This, especially, when they gathered over the past two decades at the World Economic Forum in the Swiss ski resort of Davos, each new year in January – but no longer in 2009. While the traditional critics of the European political economy fell silent, some political leaders, corporate executives, and top economists seized the moment by espousing the question, however timidly, whether the much maligned European welfare system could be a model for 21<sup>st</sup> century global capitalism. In the United States, where the stock market collapse has wiped retirement savings, and rising unemployment is leaving more and more people without health insurance, officials in the administration of President Barack Obama are looking at recent pension and health care reform in the Netherlands, Sweden, and Switzerland. In China, where American economic demise has brought the perils of excessive domestic saving to the fore, the government announced a Keynesian stimulus program to deepen and strengthen the social safety net in the areas of pensions, health care and unemployment insurance. At the Davos World Economic Forum, the German head of state, Angela Merkel rose to the occasion by openly asserting the European “social market economy”, a free market tempered by a generous welfare state and consensus-building politics and industrial relations. But how robust is the renewed conversion to the European social model? The manner in which Merkel today rallies around the social market economy, however, comes on the heels of a contentious period in the early 2000s, when slow economic growth and scant job creation culminated in a heated ideological battle between different ‘socio-economic models’. In the run-up to her election as Chancellor in 2006, Merkel still spoke highly of economic recipes of Anglo-Saxon

capitalism. The 2005 French referendum over the new Constitutional Treaty of the European Union revealed two polarized positions: a 'French' social model, supposedly offering a high degree of social protection, versus a false stereotype of the 'Anglo-Saxon' model of capitalism, allegedly a "free market without a safety net". More broadly, a so-called 'European social model' has found itself a whipping boy for complaints of slow economic growth and lagging technological innovation. Wallowing in overprotective job security, bloated minimum wages, expensive social insurance, and employer-unfriendly collective bargaining, the 'European social model' came to be seen in terms of an untenable trade-off between efficiency and equality, growth and redistribution, competitiveness and solidarity. In the wake of the financial crash of 2008, however, commentators and academics have cautiously pointed to the relative merits of the European welfare states' coordinated political economies, rehabilitating somewhat the notion of the 'European social model'. As Anglo-Saxon capitalism is blamed for the financial crash, continental Europe and Scandinavia look surprisingly resilient and responsive to the economic challenges of today. Just a few years ago, policy pundits could not have imagined such strength and suppleness from these social market economies, with their free markets reined in by capital regulation, generous insurance benefits paired with high quality social services, stable industrial relations, and comprehensive vocational training and education systems.

Does the future hold a serious rehabilitation of social policy as a legitimate form of public policy? We believe so. Against widespread scepticism, this article strikes a note of cautious optimism for the welfare state. Also according to Kenneth Rogoff, the former chief economist of the International Monetary Fund, now professor at Harvard who attended the 2009 World Economic Forum in Davos, "we are seeing a paradigm shift towards a more European, social state", a shift which he believes will go well beyond a politically opportunistic, short term fix. As the 2008 financial crisis escalates into a global economic disaster, threatening the wellbeing of citizens around the world, the contemporary ferment suggests that ultimately the United States may move closer to Europe. To Rogoff it is no coincidence that the strengthening of the domestic social contract is unfolding simultaneously in the United States and China, the two purest and large market-driven economies in the world. We are experiencing an extraordinary moment of regime change. There is little doubt that Anglo-Saxon capitalism is under siege. The neoliberal era of Ronald Reagan and Margaret Thatcher and other advocates of low taxes, small government, privatization, market deregulation and welfare retrenchment is over. It would, however, be simplistic to lay all the blame of the current crisis at the door of the Anglo-Saxon model of capitalism. For one, a number of countries with very different models of financial market regulation, such as Japan, Sweden and a number of East Asian states, have experienced deep financial crises over the past twenty years. Moreover, the notion of a European model belies the extent to which Europe's social market economies are already part and parcel of the global

Anglophone financial system. As all European economies teeter on the brink of recession with a vengeance, there is no room for Schadenfreude about the imbalanced Anglo-Saxon model of “laissez-faire” capitalism.

Ideological strife over the superiority of national socio-economic models is of no relevance whatsoever to effective response to the current crisis, as we are experiencing a global crisis. The central lesson of the current crisis is surely not new, but in the past decades of neo-liberalism, policy makers seem to have forgotten the fundamental truth that the benefits which global economic interdependence rely heavily on robust domestic welfare provision, protecting the vulnerable, providing opportunities for the many, while bonding democratic advanced societies. The current crisis will therefore not lead to a fundamental rejection of markets, but a redrawing of the line between the state and the market. We are moving back to a world of mixed economies, which clearly involves a repositioning of the state in the economy. And an important element of the resurgence of the mixed economy will take the form welfare insurance social risks that markets generate, and social services, like access to health, education, and other public goods. But it remains important, in this respect, to note that many of the difficulties faced today by European political economies do emanate, in part, from their outmoded welfare systems. Lessons from the stagflationary era of the 1970s and 80s, too, remain timely given today’s anti-cyclical macroeconomic policy consensus. In many European welfare states, the response to stagflation was squarely aimed at keeping unemployment levels low by limiting labor supply with a host of early retirement inducements. From the middle of the 1980s onwards, employers in Germany, France, Italy, Belgium, the Netherlands and Austria began using labor-saving technology and shedding less productive employees via the social security system. Meanwhile growing demands on social security led to burgeoning costs to be borne by a slender labor market. A vicious spiral of falling employment and rising economic inactivity arose, which undermined the financial basis of the social security system, and it took until the late 1990s to break the cycle and improve employment rates of the larger European economies. Induced early retirement – a seemingly benign measure of labor-supply reduction, intended to mitigate unemployment and redistribute jobs – has taken the majority of European economies more than twenty years to overcome and many are still struggling with a crippling legacy of inactivity. Moreover, Europe’s ageing population is already pushing up the costs of medical care and retirement security.

However much we anticipate the policy debate about competing models – ranging from Anglo-Saxon, Rhineland social market economy, capitalism à la Française, and new statist Chinese capitalism – to reach new levels of intensity in the near future, it is useless to couch policy responses to the current crisis in terms of a battle between warring alternatives. Triggering ideological strife and polarizing advocacy coalitions does nothing to move the policy discussion towards a better understanding of the situation and more



effective policy solutions. Models, moreover, come and go. And although European welfare states share a number of features that set them apart from other geo-political regions in the world, like North America and South-East Asia, it is important at the outset to state two reservations against framing policy analysis in terms of “warring models” in general and more particularly against the underspecified use of the notion of a ‘European social model’. The term ‘European social model’, first of all, suggests a large degree of *uniformity* transcending national boundaries, which surely cannot be empirically supported in an EU of 27 Member States. There are immense differences in development, policy design, eligibility criteria, modes of financing, and institutional make-up across Europe<sup>1</sup>. Hence, it would be a mistake to over-generalize the nature of welfare state change in such a way that obscured these national distinctions and their diverse trajectories. If Europe does have models, they are definitely plural rather than singular<sup>2</sup>. More problematic, second, is that every conception of a ‘European social model’ is inherently *static*. While the architects of the post-war welfare state, John Maynard Keynes and William Beveridge, could assume stable male-breadwinner families and expanding industrial labor markets, this picture of economy and society no longer holds. Since the late 1970s, consecutive changes in the world economy, European politics (most spectacularly the demise of communism in Eastern Europe), labor markets, and family structures, have disturbed the once sovereign and stable social and economic policy repertoires. As a consequence, most EU member states have been recasting the basic policy mix upon which their national systems of social protection were built after 1945<sup>3</sup>. In the process we have seen the rise and fall, respectively, of the Swedish model macroeconomic management of the 1970s and the German model of diversified quality production of the 1980s. In the 1990s, the Dutch employment miracle played a prominent role in discussions about the possibilities for a new “capitalism with a social face”. And while today the Celtic Tiger, Danish ‘flexicurity’, the Finnish knowledge economy, figure as model countries to emulate, nothing can guarantee that they will prove effective in responding to the next phase of socioeconomic change. The current credit crisis in American financial markets surely disqualifies recent US economic ‘triumphantalism’<sup>4</sup>. But it is still preferable to look at countries, not as models, but as open systems caught up in processes of change.

The notion of distinct economic models also problematically implies a lot of virtue on the part of successful domestic policy makers, which gives the faulty impression that best practices can easily be transported from one country to the next. Many reform initia-

1 Esping-andersen (1990; 1999); Ferrera & Hemerijck & Rhodes (2000).

2 Hemerijck & Keune & Rhodes (2006).

3 Hemerijck & Schludi (2000).

4 Eichengreen (2006).

tives taken in recent years across the OECD area were expedient responses to impending economic crisis and political contingencies. To be sure, economists have remained skeptical about many of Europe's welfare states, which have consistently run higher rates of unemployment, compared to the United States and Japan. Furthermore, reform incubation periods are extremely long; it takes years before that start to pay off in terms of growth, jobs and poverty reduction. Usually, it is incoming governments that reap the benefits of painful reforms enacted by their predecessors. The success of New Labour in Britain, until the credit crisis, was built, in part, on the foundation laid by Margaret Thatcher. And whether Europe's social and economic policies are exportable remain questionable. For the moment, very few Americans are prepared to pay taxes for the social provisions that Europeans take for granted. Finally, the idea of national economic models renders a rather misguided impression of national sovereignty and domestic room for manoeuvre in social and economic policy making. The current crisis very much exemplifies the growing interdependence brought about by the profound change of economic globalization over the past quarter century. But the question remains what kind of new welfare state is truly compatible with 21<sup>st</sup> century capitalism, when concerns about the sustainability of public debt are rising, has thus far remained unanswered. For a very brief moment in the second half of the 1980s, it was also fashionable to argue that the US 'liberal market economy' needed to recast its political economy along the lines of the model of Europe's 'coordinated market economies'.

## 2. From social citizenship to neo-liberal welfare retrenchment

Modern social policy, however different in design, financing, administration, and execution, represents a key component in Europe's advanced political economies. The European welfare state, in the shape and form in which it developed in the second half of the twentieth century, represents a unique and unprecedented historical achievement. Never before in history, as Fritz Scharpf puts it, "has democratic politics been so effectively used to promote civil liberty, economic growth, social solidarity and public well-being"<sup>5</sup>. While modern social policy has its roots in late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> century poor relief and social insurance legislation, the experience of the Great Depression and the Second World War were critical in shaping the European welfare state after 1945. Protecting the vulnerable and preventing the disadvantaged from becoming vulnerable lies at the heart of the constitution of the European welfare state. The defining feature of the post-war welfare state is that social protection came to be firmly anchored on the explicit normative

5 Scharpf (2003).

commitment to grant social rights to citizens in areas of human need<sup>6</sup>. This implied the expansion of mass education as an instrument for equal opportunities, access to high quality health-care for everyone, together with the introduction of a universal right to real income, in the words of the British sociologist T. H. Marshall's seminal work, *Citizenship and Social Class*<sup>7</sup> (1992), "not proportionate to the market value of the claimant"<sup>8</sup>. Marshall regarded the institutionalization of social rights, following the guarantee of civil liberties, such as ownership rights and freedom of contract, in the 18<sup>th</sup> century and the introduction of political rights, including universal suffrage, in the 19<sup>th</sup> century, as the culmination of modern citizenship. Marshall describes social rights as: (...) *the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilized being according to the standard prevailing in society*<sup>9</sup>. For Marshall, social rights were above all a source of solidarity, cohesion and loyalty: *Social citizenship is inspired by and in turn can strengthen a (...) direct sense of community based on a loyalty of free men endowed with rights and protected by a common law. Its growth is stimulated both by the struggle to win those rights and by their enjoyment when won*<sup>10</sup>. Social citizenship held out a promise of the enlargement, enrichment and equalization of people's "life chances"<sup>11</sup>. Social policy, Marshall thus defined as the use of democratic "political power to supersede, supplement or modify operations of the economic system in order to achieve results which the economic system would not achieve of his own"<sup>12</sup>.

In his first landmark report on modern welfare policy, *Social Insurance and Allied Services*, Lord William Beveridge saw "freedom from want" to be the pivotal objective of the welfare state<sup>13</sup>. The fundamental purpose of the post-war welfare state was economic security. Later, in his 1945 *Full Employment in a Free Society*, William Beveridge came to view employment, active participation or inclusion in productive work, as a key function of being an accepted part of a larger collective identity<sup>14</sup>. In Beveridge's participatory view on full employment, social citizenship went beyond the right to a decent income and social protection, to include the right to live from labor and combine earning an income with the recognition of a social function. Jobs benefit people by giving them enhanced opportunities for self-actualization, personal identity and self-esteem and the feeling of

6 Esping-Andersen (1994), p. 712.

7 Marshall (1992).

8 Marshall (1992), p. 110.

9 Marshall (1992), p. 74.

10 Marshall (1963), p. 96.

11 Marshall (1992), p. 107.

12 Marshall (1992), p. 15.

13 Beveridge (1942).

14 Beveridge (1945).

belonging to a community. Inclusion through the labor market remains a key cornerstone of every policy strategy of social inclusion. Participating in the labor market is today the most important form of social interaction and, as such, is an indispensable element in achieving social cohesion. In the words of Günther Schmid: “Not being wanted is worse than being poor”<sup>15</sup>. An impressive set of social programs was built on the foundation of the axial principle of full employment. A rapidly growing education system would expand equity of opportunity, and comprehensive health insurance would spread the benefits of health care to the population as a whole. And a full range of income transfer programs – unemployment insurance, workers’ compensation, disability benefits, old age pensions, survivors’ benefits, children’s allowances, and social assistance – would protect citizens for the economic risks associated with modern life. These risks, it is important to note, were considered to assist virtually the entire population, not just a specific groups labeled ‘the poor’. The priority was predictability and security for the entire population. Vertical distribution from the rich to the poor was a secondary goal. If anything, the post-war paradigm represented a shift away from vertical redistribution as a primary goal of social policy. The universal programs put in place from the 1940s and 1970s shifted redistribution primarily in a horizontal direction: from the employed to the unemployed, from the healthy to the sick, from the young to the elderly, from the childless to families with children, and so on. As a secondary aim, universal programs financed through progressive taxation did have a mildly redistributive impact between the rich and the poor – however, not as the primary aim<sup>16</sup>.

With the expansion of the welfare state after the Second World War, politics not only began to play a key role on issues relating to the development and distribution of individual and collective prosperity in society, but also with respect to individual and collective welfare in the policy areas of health and social care. This trend was accompanied by an enormous expansion of the public sector, both in terms of staff numbers and in terms of the share of the public budgets spent on social outlays and services. Among the successes of the national welfare state – a creation of the second half of the 20<sup>th</sup> century – are a high standard of living, universal access to education and health care and a right to an income for those who are elderly, ill, disabled, unemployed and poor.

Up until the mid-1970s, the expansion of European welfare states took place under highly favourable circumstances of high levels of economic growth, stable nuclear families, large industrial sectors, and with the support of broad coalitions of working and middle

15 Schmid (2008), p. 3.

16 Banting (2006).

class groups in otherwise fairly homogenous societies<sup>17</sup>. At the level of the international political economy, the objectives of full employment and social protection were supported by what John Ruggies has described as a regime of “embedded liberalism”<sup>18</sup>. On the one hand, governments encouraged the liberalization of the economy through deregulation and successive rounds of the GATT, slowly breaking down the regulatory regimes and barriers to trade that were put in place during the Depression and the Second World War. On the other hand, the expansion of social programs compensated for the risks inherent in economic liberalization. In Ruggie’s words: “governments asked their publics to embrace the change and dislocation that comes with liberalization in return for the promise of help in containing and socializing the adjustment costs”<sup>19</sup>. The Bretton Woods monetary system of stable exchange rates laid the groundwork for the post-war expansion of the welfare state by giving national policy makers freedom to pursue relatively independent social and employment policies without undermining international economic stability. It is perhaps not surprising in this context that smaller European countries with comparatively open economies tended to develop more expansive social programs as a means of cushioning workers and their domestic society more generally from economic shocks originating outside their borders, than larger states<sup>20</sup>. Embedded liberalism was tailored to a world in which international competition was limited and foreign investment was regulated.

The regime of “embedded liberalism” gave national policy makers in most countries a substantial degree of freedom to pursue relatively independent economic and social policies without undermining domestic and international stability<sup>21</sup>. During the Golden Age of economic growth between 1945 and the early-1970s, most advanced industrial societies developed their own country-specific brands of welfare capitalism. The various models of welfare capitalism were built upon relatively coherent policy mixes of macroeconomic policy, wage policy, taxation, industrial policy, social policy, and labor market regulation. For much of the second half of the 20<sup>th</sup> century the main concern of public policy in Western economies was containment of the inflationary tendencies of Keynesian demand management. Wider social policy played a subsidiary role. Industrial relations and social policy came together again in a limited way during the inflationary crises of the 1970s. Governments’ turn to monetary as opposed to demand management policies in response created new environments in both policy areas. Beyond inflation management, European welfare states with their low levels of job turnover and strong job protections were a source

17 Taylor-Gooby (2004).

18 Ruggie (1983, 1994).

19 Ruggie (1994), p. 4-5.

20 Cameron (1978); Katzenstein (1985); Rodrik (1997).

21 Scharpf & Schmidt (2000).

of competitive strength as they enhanced the economy's capacity to deliver high-quality manufactured goods, stable employment, incremental innovation, and an equitable distribution of income.

The steady expansion of *large stable industrial sectors* allowed full employment to become the central social policy objective of the post-war era. Full employment, or “freedom from idleness” in the words of Beveridge, came to be defined in terms of the achievement of full-time jobs for male workers only; 48 hours a week, with 48 working-weeks in a year, for a period of 48 years. Beveridge's conception of full employment assumed women, as housewives, would care for young children, frail elderly, and other dependent groups. As a result, the policy menu of the post-war welfare state remained relatively simple. Modern social policy came to be founded on the idea of guaranteeing security to the working population, as well as those outside the labor force on grounds of old age, disability, inability to find work, or motherhood. As such, post-war welfare state innovation very much consolidated traditional gender roles of male breadwinners and female caregivers. Professional social services only came into play at the beginning of individual lifecycles, in the form of education, with only brief intermittent periods of dependence on social security and state-sponsored assistance. While social services indeed were no longer the exclusive domain of the church, the neighborhood, or the extended family, male breadwinner job security paired with dedicated housewives at home meant welfare state responsibilities could be kept at bay<sup>22</sup>.

Cohesive *coalitions of working and middle class groups* pressed for the provision and universalization of comprehensive social insurance, particularly those related to old age, sickness, disability and unemployment. One of the most prominent perspectives on the expansion of the post-war welfare state is based on the notion that modern social policy is the outcome of, and arena for, conflicts between class-related socio-economic interest groups and political parties<sup>23</sup>. The hegemony of social democracy in the Scandinavian countries provided a propitious ideological base for corporatist governance and welfare expansion. The predominance of Christian democracy in Austria, Belgium, Germany and the Netherlands, was also favorable to stable corporatist political exchange and welfare expansion across mainland Western Europe. Trade unions strategies all over Europe were largely defined in terms of industrial employment for semi-skilled, full-time and male employment in the industrial sector, very much excluding women.

The post-war welfare state was founded on the idea of job security and income guarantees supported by government demand management directed towards male full employment.

22 Esping-Andersen (1993).

23 Korpi (1983); Esping-Andersen (1985); Van Kersbergen (1995).

The basic form, modern social policy assumed was one of *social insurance*, the universal pooling of modern social risks of unemployment, sickness, old age and motherhood. Social risk management was conceived as a kind of mutual insurance for the risk of loss of income for families, closely linked to the employment situation of male breadwinner. A relatively homogenous society presupposed the equality of individuals with regard to various social risks, hinging on John Rawls's concept of a "veil of ignorance", from which common rules and arrangements for vast numbers in a common position seemed fair and efficient<sup>24</sup>. In Rawls's theory of justice, the "principle of difference" (deeming inequalities acceptable only if they are beneficial to the most disadvantaged) seemed particularly fair because it aptly assumed that male breadwinners and other nuclear family members believed they could potentially be among the most disadvantaged.

Towards the late 1960s, the post-war celebration of achieving unprecedented growth and social solidarity through democratic politics gave way to doubts. The guarantees of the welfare state – long-term growth and affluence – slipped into a culture of permissiveness and overburdened government. The oil crises of the 1970s, together with increasing international competition, de-industrialization and the eroding effectiveness of domestic Keynesian demand management, led to a massive surge in unemployment not experienced since the 1930s. The post-war triumph of the welfare state was thrown into question, and the final quarter of the 20<sup>th</sup> century has often been portrayed as the epoch of the welfare state in crisis. In the 1980s, keywords in the political debate became 'vulnerability', 'fiscal overload', 'ungovernability' and 'unsustainability' as the rise of supply-side economics mingled with neoliberal and neoconservative ideologies, signaling a radical redefinition of the relationship between economic efficiency and social protection. From a neoliberal perspective, comprehensive welfare provision and economic security undermine the logic of the market, so social problems were increasingly framed in terms of a 'culture of welfare dependency' and a lack of 'individual responsibility'.

Beginning in the 1980s and gathering momentum in the 1990s, neoliberal doctrines of fiscal discipline, low inflation, financial liberalization, labor market deregulation, privatization, and the marketization of welfare provision from regulatory constraints, touted a 'one size fits all' policy strategy of welfare retrenchment. At the international level, the OECD carried the banner of retrenchment, especially through its *Jobs Study*, which examines the labor market performance of its member countries, and the stream of successor documents<sup>25</sup>. The OECD Jobs Strategy, published in 1994, launched a critical attack on the 'dark side' of double-digit unemployment of many of its European OECD

24 Rawls (1973).

25 OECD (1994a, 1994b, 1994c, 1995, 1996, 1999a).

members. Hovering around ten percent with few signs of improvement,<sup>26</sup> unemployment rates in France, Germany, and Italy were twice as high as in the USA, and the ‘prospect for survival’ of the welfare state was recognized as poor. The OECD economists argued that Europe’s generous welfare states had raised the costs of labor above market clearing levels and they singled out the accumulation of perverse labor-market rigidities that impeded flexible adjustment, blocked technological innovation, and hampered employment and economic growth. Elaborate welfare states made employers reluctant to create new jobs. Moreover, strong ‘insider-outsider’ cleavages with unfavorable employment chances for the young, women, the old and the unskilled prevented the rigid European labor markets from replicating the higher employment rates of the US, the UK or New Zealand.

The OECD thus portrayed the fundamental dilemma of Europe’s mature welfare states in terms of a trade-off between welfare equity and employment efficiency. The policy recommendations that followed this analysis included retrenchment of unemployment compensation, deregulation of job protection legislation, reduction of minimum wages, decentralization of wage bargaining, and lower taxation. The OECD Jobs Strategy shocked the welfare-friendly mainland European policy elites, social-democratic and Christian democratic parties and trade unions of different political stripes. In the course of the 1990s, the slow, fragmentary and half-hearted implementation of the recommendations of the OECD Jobs Strategy came to be attributed to political deadlock and trade union protest. It was argued that serious reform in mature welfare states is politically unrewarding because losses are concentrated and resisted by vested interests, while gains are thinly spread. As a result, deadlock prevailed in spite of unsatisfactory employment performance and mounting social and political discontent. Notwithstanding the ‘irresistible forces’ urging for reform, the European welfare state proved to be, as one leading scholar put it, an ‘unmovable object’<sup>27</sup>.

### 3. The four-pronged predicament of 21<sup>st</sup> century welfare provision

Four sets of challenges confront policy makers today with the imperative to redirect the welfare effort. First, *from outside*, globalization is challenging the redistributive scope of the national welfare state<sup>28</sup>. Broadly understood, globalization refers to the profound change in organization of the world over the past quarter century, especially with respect to the intensification of international economic interdependence. Globalization does not merely

26 OECD (1994).

27 Pierson (1996; 1998; 2001).

28 Scharpf & Schmidt (2000).



imply increasing cross-border flow of goods and services, but also of capital, knowledge, and people. The liberalization of trade and financial markets, intensified international outsourcing and subcontracting in production, the rapid pace at which technological innovation spreads, the growing migration of people, the increased weight of multinational corporations, the intensification of international communication, especially via the internet, all add up to a quantum leap in the operation of the world economy.

Globalization, it is often argued, confronts the member states of the European Union with the imperative to redirect policy priorities and redesign economic institutions and social policies, ranging from macroeconomic management, tax systems, education policies, social insurance, pension, and labor market regulation. Many academic observers believe that economic globalization reduces the redistributive capacity of national welfare states. There may be winners, but there are sure to be losers for whom adequate compensation is increasingly difficult to provide. Economic internationalization constrains countercyclical macroeconomic management, while increased openness exposes generous welfare state to trade competition and permits capital owners to move to low social-cost countries.

Three important changes in the international political economy have been held accountable for employment and social policy adjustment<sup>29</sup>. First, the increase in cross-border competition in the markets for labor, goods and services has substantially reduced the room for manoeuvre of national welfare states. Greater trade openness exposes generous welfare states to competition and permits capital to move to countries with the lowest payroll taxes for social security. Second, internationalization of production, most notably the creation of a single European market, is held to increase dangers of lower tax revenue, since countries need to compete for investment by making concessions on taxes on payrolls and corporate profits. Since the mid-1980s, the liberalization and deregulation of capital and product markets (most notably the creation of a single European market), have further constrained national fiscal and monetary policy and exacerbated pressures in favour of austerity in social and employment policy. The internationalization of production is argued to result in lower tax revenues, since countries need to compete for investment by making concessions on taxes on payrolls and corporate profits. Tax competition may not be the main cause of the financing problems of the welfare state, but it has constrained policy responses by making some forms of revenue-raising more costly at a time when pressures for increased spending abound<sup>30</sup>.

Manifold policy failures to manage the crises of the 1970s and 1980s produced a distinct shift in the balance of political power from the left to the right, while powerful

29 Scharpf (2000); Huber & Stephens (2001); Begg et al (2008).

30 Clayton & Pontusson (1997); Genschel (2004).

interests have used the opportunities provided by capital market and trade liberalization to strengthen their ideological opposition to generous systems of social and employment protection – which we can refer to<sup>31</sup> (following Swank, 2002) as the ‘political logic’ of globalization. In other words, the rhetoric of globalization may in many instances be more important than the reality. Thus, increased international financial integration is said to have strengthened the social and political power of capital – in particular capitalists with mobile or diversified assets. The evidence shows that the bulk of foreign direct investment continues to go relatively high-wage and high-tax countries. Nevertheless, the relocation threat – a major manifestation of the political logic on globalization – can exert a powerful influence on domestic policy and institutional arrangements, as shown in certain high regulation European countries where large firms have used it to weaken the power of unions and force concession bargaining.

There are however good reasons for believing that the overall impact of globalization has been exaggerated, as have its potentially adverse consequences for employment and social standards. There no compelling evidence that economic globalization is necessarily leading to a ‘race to the bottom’ in social policy. Though income inequalities have risen slightly in many European countries since the mid-1980s, there is only weak evidence that this development has been spurred by globalization. Neither did intensified economic internationalization serve to put a lid on aggregate social spending. Where inequality is rising, it can be attributed to explicit political choices or inappropriate responses to more fundamental endogenous process of social change<sup>32</sup>.

*From within*, ageing populations, declining birth rates, changing gender roles, individualization, the shift from an industrial to a service economy, increased migration, and new technologies in the organization of work present new endogenous challenges to the welfare state. Perhaps the most important reason why the existing systems of social care have become overstretched stems from the weakening of labor markets and traditional family units as the default providers of welfare<sup>33</sup>. In most European countries, the reduction of employment in industry and the rise of the service sector began in the 1960s. The move towards a knowledge-based society is likely to exacerbate and increase the risks of social exclusion. This affects low skill groups in particular who have not or cannot acquire the skills to succeed in the knowledge-based economy. Highly educated workers, on the other hand, are the winners; their jobs have become more secure and/or better rewarded as a consequence of increased international trade and the advancement of information

31 Following Swank (2002).

32 Begg et alii (2008).

33 Esping-Andersen (1999).

technology. Job losses continue to be concentrated among people who have not completed at least secondary education or who lack formal vocational qualifications, including some ethnic minorities, young adults, women and elderly workers. The average unemployment rate of low skilled groups is two to three times as high as that of skilled workers. Spells of unemployment for the low skilled have increased in frequency and duration. Almost half the unemployed the European Union has been without a job for more than a year. Long-term unemployment leads to a further erosion of skill levels. Moreover, the long-term unemployed are stigmatized by employers; once they have been out of the labor market for more than a year, they are perceived to be ‘unfit’ for work. Whereas the primary risk of widespread poverty in the post-war era was in old age, child poverty is now the bigger problem, together with early school leaving. The first choice of a college, career or job may not work out. Jobs may be lost in mid-career with the consequence of permanent inactivity and growing inequality, with the steady erosion of semi-skilled jobs. These are the “new social risks”<sup>34</sup>.

At the same time, with the steady increase of women’s labor force participation, traditional breadwinner social insurance is gradually becoming dysfunctional. The immediate impact of the growing number of dual-earner families is the combined pressure of paid and unpaid working time, especially among women. Women have entered the labor market in great numbers since the late 1960s, exactly at the moment when male employment in industry was falling. Apart from emancipatory reasons, it has virtually become an economic necessity for women to seek paid work as two earners are most likely to maintain a decent family income. At the same time, women continue to provide most domestic care. This responsibility limits the number of hours available for paid work. Accordingly, poverty rates are particularly high among lone mothers<sup>35</sup>. Moreover, traditional care patterns today impact adversely on fertility rates. Women seeking paid work generate demand for social service provision. The generosity and accessibility of these provisions is an important reason why fertility rates in Scandinavia are among the highest in Europe<sup>36</sup>. Gøsta Esping-Andersen has even posed that population ageing is primarily an issue of drops in fertility<sup>37</sup>. There is potential mismatch between labor supply and care demand in the social service sector. Demand is rising. Ageing societies raise the number of “oldest of the old”. Demand for early childhood education will also rise as more mothers taking up paid employment seek high quality non-parental child care. Supply is shrinking, reduced both by rising female

34 Bonoli (2006).

35 Taylor-Gooby (2004).

36 Esping-Andersen & Sarasa (2002).

37 Esping-Andersen (1999), p. 3.

employment rates that limit the supply of informal care and because formal care work typically offers poor working conditions, little security and low pay.

In the context of new social risks and flexible careers, full employment has come to mean a far more differentiated inclusion in the labor market over the life course, access to resources and capabilities that ensure employability at critical moments of transition and the ability to participate fully in other relevant spheres of social life<sup>38</sup>. The emergence of new social risks, the differentiated weakening of labor markets and the traditional family, with increasing professional precariousness and difficulties reconciling career and family life, including elderly care, the greater visibility of the ‘winners’ and ‘losers’ has somehow lifted Rawls’ “veil of ignorance”, which allowed the post-war welfare state to function as an insurance society on presupposition of a fairly homogenous social risk. Today, the welfare state must try to mitigate new social risk now for groups and individuals in their own specific situations, i.e. to respond to hazards outside the scope of the traditional social insurance model. The perspective of social citizenship rights in terms of income compensation for temporary social problems (illness, short-term unemployment), although still significant, has become insufficient.

In addition, immigration is becoming a key feature of most globalized political economies, and this is increasing so for European societies. The varied ethnic, linguistic and religious features of new immigrant groups bring about important benefits to European societies, but immigration is also associated with costs and with the risk of segregation between groups. With respect to the welfare state, a growing body of research from a variety of settings point to ethnic diversity in explaining for instance the discrepancy between US and European welfare state development<sup>39</sup>. And there is also evidence that describes a link between increased immigration and decreased support for social welfare in Western Europe<sup>40</sup>.

As policy makers must find new ways to manage the new social risks associated with changing gender roles, de-industrialization, demographic ageing, increased immigration and economic internationalization, their endeavor to recast the welfare state is constrained by long-standing social policy commitments from the past in the areas of the “old social risks” of unemployment insurance, disability benefits and especially pensions. In a period of *relative austerity* and lower economic growth, welfare entitlements, i.e. policies addressing the social risks associated with the post-war industrial era, now seem to crowd out the space for new social policy initiatives<sup>41</sup>. In comparison to welfare’s golden age, economic growth

38 Schmid (2008).

39 Alesina & Glaeser (2004).

40 Banting & Kymlicka (2006).

41 Pierson (1998; 2001).

has slowed down while unemployment has risen. This has seriously reduced the room for manoeuvre in a variety of ways. Whereas an upsurge of unemployment spurs demands on the welfare state and reduces people's contributions, the overall decline in economic growth reduces tax incomes and makes it more difficult to raise taxes for welfare state expenditures. Furthermore, advanced welfare states have "grown to limits"<sup>42</sup>. Rising health care costs and pension provisions have contributed massively to welfare budgets and fiscal strains.

The specter of economic austerity is likely to intensify in the face of population ageing. Despite the uncertainty involved in assessing ageing (due to the difficulties in predicting fertility rates), virtually all policy makers and academics agree that action is needed in order to mitigate the potentially adverse consequences of ageing societies. Eurostat suggests that the EU will experience major changes in its population size over the next forty years, going from positive to negative population growth, while the older member of the population are gradually outnumbering the young. According to Eurostat estimates, by 2050, almost one third of Europeans will be over 65 years old – compared one tenth in 1960s. To a considerable extent the ageing predicament has been reinforced by generous early exit schemes and employment crises in the 1990s and early 2000s. Fiscal sustainability surely requires new ways to finance health and pensions amidst growing cost pressures, as well to change the incidence of the cost burden via changes to taxation or social insurance systems. The maturation of governmental commitments and population ageing demand reforms to health care provision and old age pensions (in 1992 these accounted for 80 per cent of all social protection outlays in the European Union) if costs are not to escalate and employment creation stymied by higher direct taxation and/or payroll taxes. Yet such policies are constrained by the popularity of generous welfare programs and the commitment of a range of political and vested interests and beneficiaries to defending them.

Finally, as an intervening variable in the process, issues of work and welfare have become ever more entwined with processes of European integration, especially since the 1980s. It is fair to say that in the EU we have entered an era of *semi-sovereign welfare states*<sup>43</sup>. European economic integration is fundamentally recasting the boundaries of national systems of social protection, both constraining the autonomy for domestic policy options but also opening opportunities for EU social policy agenda-setting<sup>44</sup>. With the view that all EU citizens should reap the benefits of economic integration and economic growth and that the EU cannot be successful if significant groups are left behind as prosperity rises, the social cohesion – covering various dimensions, ranging from fighting poverty, encouraging engagement

42 Flora (1986).

43 Leibfried & Pierson (2000).

44 Ferrera (2005); Zeitlin (2005).

in the labor force, respect for diversity, and guaranteeing access to good education and health care – is central to the European project. Yet, there is an inherent tension between the genuine EU concern with social cohesion and the predominant institutional *modus operandi* of the EU. According to Maurizio Ferrera, domestic welfare state development and European integration are practically based on opposite logics. Whereas national welfare state expansion has hinged on a logic ‘closure’ of clearly demarcated and cohesive citizenship communities and post-war nation-building, the logic of European integration hinges on ‘opening’, on the weakening of barriers and closure practices that European nation states have built to protect their citizens from economic contingencies, in favor of free movement, undistorted competition and non-discrimination<sup>45</sup>. Also in macroeconomic policy, the Maastricht Treaty of 1992 made such constraints very explicit by agreeing upon the establishment of the EMU and the Stability and Growth Pact (SGP), constraining governments’ macroeconomic room for manoeuvre. As a consequence, European integration, as it is programmatically geared towards the expansion of individual options and choices, very much challenges the conditions of social bonding, policy closure and social cohesion that sustain coherent national welfare states.

As EU economic regulation, including EMU and the internal market, ushered in a period of regime competition, this indirectly opened a window for EU-level agenda-setting, policy transfer and institutional “borrowing” domestic policy circles. Especially since the inauguration of the Lisbon agenda in 2000, the EU has revitalized its social policy record as an external agenda setter, catalyst for collective action – both among its member states and between them and the social partners – and facilitator of domestic reform, rather than a regulator and a law maker. The European Employment Strategy, launched in 1997, was deliberately designed to favor a gradual reorientation towards activation, the avoidance of early retirement, the promotion of part-time work, lifelong learning, gender mainstreaming, balancing flexibility with security and reconciling work and family life. Rather than requiring strict adherence, these agenda-setting forms of governance, like the open method of coordination, are aimed at promoting a certain degree of cognitive and normative convergence in the areas of employment policy, pension, health care and social inclusion policies.

In short, four sets of socio-economic challenges – economic internationalization, post-industrial social change, fiscal austerity and intensified European integration – invalidate the family and labor market assumptions on which the post-war welfare state was based. As the distribution of new social risks varies by skills, gender, age and sector, just to mention a few, this sharply contrasts with the less diversified coalitions of working and middle class

45 Ferrera (2005).

groups behind the post-war expansion of the welfare state during the golden age. And while the support for the welfare state remains high amongst European publics practically everywhere, globalization-linked social anxiety is now turning against the European Union. By large populations, the EU is increasingly perceived as an agent of market liberalization, threatening to undermine long-standing and deeply held European Christian Democratic and Social Democratic values of social cohesion.

#### 4. A sequence of profound reform

At first glance, mature European welfare states indeed seem remarkably stable in the face of the challenges listed above. From the early 1990s to 2003, total social spending as a proportion of GDP has generally hovered between 27 and 28 percent<sup>46</sup>. But is the image of a ‘frozen welfare status quo’ in the face of a severe employment crisis correct? I believe not. In more substantive ways, the majority of Member States of the European Union (EU) have undertaken comprehensive welfare reform in the years since the 1990s in particular<sup>47</sup>. Taken together these reforms add up to a momentum of system change that goes far beyond the popular concepts of failed neo-liberal ‘retrenchment’ and the ‘new’ politics of the welfare state as the politics of the ‘status quo’. Moreover, cleavage conflicts over issues like childcare and leave arrangements, employment protection legislation and active ageing, are being fought out within mainstream social democratic and Christian democratic parties, rather than between left and right<sup>48</sup>. If we interpret the welfare state more broadly than aggregate social spending, a finer grained qualitative analysis of long term policy evolution reveals a process of profound yet gradual transformation across several related policy areas<sup>49</sup>. Limiting ourselves to critical reform measures, in a wide array of countries, at least seven key reform trends can be identified.

In *macroeconomic policy*, up until the late 1970s, Keynesian priorities, geared toward full employment as a principal goal of economic management, prevailed. In the face of stagflation the Keynesian order gave way to a stricter macroeconomic policy framework centered on economic stability, hard currencies, low inflation, sound budgets, and debt reduction, culminating in the introduction of the European Monetary Union (EMU). Building on two decades of monetary integration, EMU has transferred monetary policy, a core function of the modern welfare state, to an independent central bank (ECB) and it has significantly constrained member states’ fiscal policy discretion<sup>50</sup>.

46 Begg et al (2008); Castles (2004); see also OECD (2008).

47 Boeri et al (2001); Boeri et al (2005); Ferrera & Hemerijck (2003); Brandt et al (2005).

48 Stiller (2007); Korthouwer, forthcoming.

49 Hemerijck & Schludi (2000); see also Boeri et al (2005); Brandt et al (2005).

50 Dyson & Featherstone (1999); Martin & Ross (2004).

In the field of *wage policy*, a reorientation took place in the 1980s in favor of market-based wage restraint in order to facilitate competitiveness, profitability, and employment under conditions of growing economic internationalization. Strategies of wage moderation have been pursued in many countries through a new generation of social pacts in Europe, linked with wider packages of negotiated reform, making taxation, social protection, pension and labor market regulation more ‘employment friendly’. The rediscovery of a jobs-intensive growth path in Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands, by way of a first generation of new social pacts, has also allowed the social partners to strike deals over productivity, training, and job opportunities for less productive workers. In the 1990s, the EMU entrance exam has played a critical role for a second generation of national social pacts in the so-called hard-currency latecomer countries, like Greece, Italy and Portugal.<sup>51</sup>

In the area of *labor market policy*, in the 1990s, the new objective became maximizing employment rather than inducing labor market exit. The main policy trend here is a shift from passive financial transfers for those participating in the labor market towards activating measures in order to reduce dependency rates and increase the tax base. In the process, we witness notable increases in spending on active labor market policies, mobilizing women, youth, older workers, less productive workers, based on early intervention, case management and conditional benefits<sup>52</sup>. Public employment services (PES) in many countries, from the United Kingdom to Italy, and from Spain to Denmark, have been pushed towards “modern service provision”, capable of effectively and efficiently delivering specialized services to an ever-growing clientele in outward-looking fashion.

With respect to *labor market regulation*, several European countries have moved towards greater acceptance of flexible labor markets on the condition of strong matching social guarantees. So-called “flexicure” systems are based on minimal job protection but offer strong standards of social protection, together with active labor market policies for the unemployed, helping to bridge the gap between insiders and outsiders in mature welfare states, and permitting more flexible family models and individual life courses, with a view to preventing long-term dependency on income support.<sup>53</sup> In the 1990s, both the Danes and the Dutch critically deregulated labor market and strengthened job search with a series of active labor market policy measures.

Within the sphere of *social insurance*, we can observe how benefits generosity has been curtailed: eligibility has become more conditional and increasingly targeted at lower income groups in the majority of European welfare states<sup>54</sup>. A third general trend – which cuts

51 Levy (1999); Visser & Hemerijck (1997); Hemerijck & Visser (2003).

52 Clasen & Clegg (2006).

53 Schmid (2008).

54 Ferrera & Hemerijck (2003); Van Gerven (2008).



across various social protection programs – has been greater “targeting” or “selectivity” of resources towards those most in need.

In the course of the 1990s the “job first” principle has gradually made its way throughout European (un)employment protection systems<sup>55</sup>. Different strategies have been experimented, depending on national preferences, constraints and opportunities: greater use of traditional means-testing; linking the amount of benefits received to income or means-testing from the top<sup>56</sup>; clawing back transfer payments from those less in need via the tax system and so on. Alongside these strategies of “vertical” targeting based on economic resources a trend is also observable towards “horizontal” targeting based on social risk: reducing the generosity of some core transfer programs (old age, disability and survivor pensions, for example) while increasing family benefits; introducing new subsidies for caregivers or categories with special needs, or expanding programs against social exclusion. Despite the above-mentioned “crowding out effect” of established programs, some policy adaptations to the new structure of risks and needs have indeed taken place in a number of countries<sup>57</sup>. In Great Britain, where income guarantees and unemployment benefits are modest, individual tax credits to support low-wage workers and their families are very popular. In Continental Europe, the main problem is that heavy social contributions price less productive workers out of the market. In the face of the relative weakening of traditional male breadwinner social insurance programs, policy makers in these countries have turned towards strengthening minimum income protection functions of the welfare state, coupled with strong activation and reintegration measures. This is also captured by the shift from out-of-work benefits to in-work benefits in many European countries. Access to benefits has been generally made more restrictive and conditional, but at the same time new networks of public and private employment services have been set up in order to promote and facilitate the labor market re-integration of workers without jobs. The 2005 Hartz IV reforms in Germany stand out as a case in point, involving a drastic shortening duration of benefits, tighter requirements to accept suitable jobs, simplification of insurance regulations, wage insurance for elderly unemployed, and the merger of unemployment assistance and social assistance.

In the area of *old-age pensions*, the most important trend is the development of multi-pillar systems, combining PAYGO<sup>58</sup> and fully funded methods with a tight actuarial link between pension benefits and contributions. In the field of pensions the 1990s have witnessed a substantial wave of reforms that in some cases (e.g. Sweden or Italy) have altered the

55 Clasen & Clegg (2006).

56 Kuhnle (2000).

57 Armingeon & Bonoli (2006); Taylor-Gooby (2004).

58 PAYGO (pay-as-you-go) refers to a model of financing where budgetary restrictions require paying for expenditures with funds that are made available as the program is in progress.

fundamental architecture of the system, promoting “paradigmatic” change. Most countries though have kept within the boundaries of “parametric” reform, moving within the logic of existing systems and taking steps in one or more of these directions: increasing the age of retirement, tightening qualifying conditions, restricting indexation rules or strengthening the link between contributions and benefits. Another important common trend in this area has been the growth of occupational and private pensions, giving rise to “multi-pillar” systems combining PAYGO and funding as methods of financing. Virtually all other European countries have also introduced fiscal incentives to encourage people to take up private pension insurance. In the 1990s, a number of countries, notably Belgium, France, Ireland, the Netherlands and Portugal, have started to build up reserve funds in order to maintain adequate pension provision when the baby-boom generation retires. Also changes in indexation rules have helped to reduce future pension reliabilities. In Austria, Germany, Italy and Spain restrictions have gone hand in hand with attempts to upgrade minimum pension benefits. Measures to combine work and retirement via partial pension benefits have been introduced in Austria, Belgium, Denmark and Germany. In Western Europe, one of the most profound reforms has been undertaken by Sweden in the mid-1990s, which introduced a small mandatory funded element and transferred an important part of the risk associated with ageing to retirees. The latter was done by indexing future benefits to the life expectancy of the retiring cohort and by linking future benefits to net wages. Benefits will be lower if life expectancy continues to increase and net wages continue to grow slow, but the reform also continued to ensure a universal guaranteed pension for low-income pensioners<sup>59</sup>. The Swedish legislation has also heavily influenced reforms in other countries, like Italy, Latvia and Poland<sup>60</sup>. And while Germany and the United Kingdom are about to raise the retirement age, Finland has developed policy approaches to improve occupational health, work ability and well-being of ageing workers, in order to keep older workers in the workforce as long as possible<sup>61</sup>.

*Social services* have experienced a comeback lately. Spending on childcare, education, health, and elderly care, alongside training and employment services, has increased practically everywhere in Western Europe over the past decade. Almost a fifth of all jobs created in the EU between 1995 and 2001 occurred in the health and social services sector as ageing and longevity make demands on professional care that working families can no longer meet. In the process, all European welfare states are moving away from the traditional breadwinner/caregiver family model toward a dual-earner norm in which mothers enter

59 Palme (2005).

60 Ferrera & Gualmini (2004); Fultz & Ruck (2001).

61 Clark & Whiteside (2003); Immergut et al (2007).

the labor force. Social services and family policies have also witnessed some innovation in both substantive and organizational terms, with a view to responding to the rising needs of the elderly population, the changing gender division of labor and new forms of poverty and exclusion<sup>62</sup>. In Scandinavia the expansion of services to families began in the 1970s in tandem with the rise in female labor supply. It was in large part this policy of socializing caring responsibilities that catalyzed the dual-earner norm. In most other European countries, female employment growth came much later<sup>63</sup>. In Southern Europe it is only during the past decade that we have seen a sharp rise. Throughout the EU, leave arrangements for working parents have also been expanded, both in terms of time and in the scope of coverage, to include care for the frail elderly and sick children. Last but not least, since the early 1990s child care has been expanded in countries with a strong breadwinner/caregiver tradition like Austria, Germany, Great Britain and the Netherlands. Here, governments have pushed for increased spending and more flexible opening hours in order to spur the number of available and affordable child care places<sup>64</sup>.

A final reform trend involves financing welfare provision. We have already mentioned the promotion of funding as opposed to PAYGO in the area of pensions, with a double purpose: making income security at retirement less vulnerable to demographic imbalances and shifting some of the responsibility for its provision from the state to individual workers or the social partners. Another important development on the financing front has been the attempt at reducing charges on business and labor, particularly those in the form of non-wage labor. This development has been primarily motivated by competitiveness preoccupations, but also by the wish to neutralize the vicious circles generated by “contribution-heavy” Continental social insurance systems. More generally, most countries have reviewed the incentives of their tax/benefit systems in order to make them more “employment-friendly”. In several countries these reviews have also offered the opportunity for putting in place a more transparent and rational “division of labor” between social security contributions on the one hand and general taxation on the other in the overall financing of the welfare state.

Over the past two decades, as the above inventory of reform shows, many European welfare states have – with varying success, but also failure – pushed through adjustments in macroeconomic policy, industrial relations, social security, labor market policy, employment protection legislation, pensions and social services. In the process, these policy areas have been brought into a new relationship with each other. The character of the relationship

62 Anntonen & Sipilä (1996); Alber (1995); Lewis (1993 and 2006); Saraceno (2002).

63 Daly (2000a; 2000b); Lewis (2006).

64 Orloff (2006).

changed from loosely coupled policy responsibilities in the shadow of Keynesian macroeconomic policy, to one of tightly coupled interdependencies between employment and social policy repertoires under more austere macroeconomic conditions. In terms of performance, it became evident that active service-oriented welfare states were in a stronger position than passive, transfer-oriented systems to achieve employment growth. In the process towards activation, the avoidance of early retirement, the promotion of part-time work, lifelong learning, gender mainstreaming, balancing flexibility with security and reconciling work and family life, practically all European welfare states are moving away from the breadwinner/caregiver model to a dual-earner norm. Moreover, most welfare reform endeavors have remained deeply embedded in normative notions of equity and solidarity, shared cognitive understandings of the efficiency-enhancing effects of well-designed social and labor market policies. And while many reforms were unpopular, it is important to highlight that a fair amount occurred with the consent of parties in opposition, trade unions and employer organizations.

## 5. Understanding welfare recalibration

A key objective of this article is to correct the prevailing view that welfare states are increasingly impotent to deal with the range of challenges that confront them. Indeed, welfare reform offers an example of path-dependent policy change: it is difficult, but it does not preclude processes of substantive social policy transformation. Moreover, the gradualist pace and the negotiated character of reform in many countries, unfolding over long periods, contradicts the sharp divide between periods of institutional stability and episodic path-breaking state-led policy change portrayed by mainstream institutional analysis. From this perspective, it follows that the welfare state is best understood as an ‘evolutionary’ system, whose goals, aims, functions, institutions change over time, however piecemeal, slowly and imperfectly. But that does not make it easier to identify the overall direction of welfare state change since the 1980s. How best to capture the multifaceted and multidimensional dynamics of transformation? Most accounts of welfare state change tend to take a rather biased and restrictive view, interpreting change primarily in negative terms (both descriptively and normatively), i.e. as steps backwards from the golden age, assuming a sort of linear trajectory of evolution and progress. Cuts, retrenchment, roll-back of the state: these were the notions most commonly used to describe the new “austerity” policies adopted by European governments since the late 1970s. Similarly, the influence of European economic integration on domestic welfare reform is generally framed in terms of negative integration, race-to-the-bottom dynamic of welfare retrenchment caused by single market liberalization. Activation and targeting measures, in particular, tended to be seen as inherently coercive and punitive “regressions” towards a conservative past or as undignified

surrenders to the “neo-liberal” orthodoxy, thus forgetting that 1) activation strategies had a long and honorable history as part of Swedish social democracy and 2) in the Continental and especially South European countries targeting and selectivity could pave the way for much needed distributive rationalizations, e.g. by shifting resources from over-protected insiders to under-protected outsiders. In merely descriptive terms, notions such as “cuts” or “retrenchment” did have of course some empirical grounding: traditional benefits were indeed reduced or even eliminated in certain sectors and in certain countries. But a lot of other things have been taking place – often in those very sectors and countries.

When the welfare state is being renegotiated, we must try to understand the sources and dynamics of change. In order to escape from the traps of terminological (and at times ideological) reductionism, as an attempt to understand the complex social and political dynamics of profound, yet gradual, social and economic policy transformation, Martin Rhodes, Maurizio Ferrera and I have used multidimensional concept of *welfare recalibration*, for both descriptive and prescriptive purposes<sup>65</sup>. Welfare recalibration is based on an explicit recognition that welfare states are multidimensional and reliant on the cognitive and normative judgment of policy actors. Welfare recalibration highlights four key dimensions – functional, distributive, normative and institutional – to make up a heuristic to diachronically analysis of the complex ways in which the post-war social contract is being redrafted, without abandoning the key insights of path-dependency and the political bias towards inertia rooted in mature social policy provisions.

*Functional recalibration* concerns the changing cognitive diagnosis of the social risks against which the welfare state aspires to protect. The need for functional recalibration is often described in terms of the shift from “old” to “new” social risks confronting people as a result of the transition from a ‘male breadwinner’ industrial to a ‘dual earner’ post-industrial, knowledge based, economy<sup>66</sup>. Functional recalibration involves acts of re-balancing both *within* and across the established functions of social protection (e.g. “less pensions and more social services and family benefits”).

*Normative recalibration* has to do with the changing normative orientations underpinning social policy. As ongoing debates probe the “moral foundations” of work, gender and individual and collective responsibility of the welfare state, countries need to rethink discourses of fairness in light of economic internationalization and post-industrial social

65 As acknowledged also by Pierson, the concept of recalibration was originally suggested to all of us by Jonathan Zeitling during the final seminar of the European Forum on “recasting European Welfare States”, EUI, Florence, 18 June 1999. We are grateful to Jonathan for having broken this path of reflection. Ferrera & Hemerijck & Rhodes (2000); Ferrera & Hemerijck (2003).

66 Taylor-Gooby (2004); Bonoli (2005; 2006).

change<sup>67</sup>. Normative recalibration thus denotes arguments and justifications and symbolic initiatives and new discourses addressing the functional and distributive dilemmas of the status quo and the future directions of policy.

*Institutional recalibration* concerns reforms in the design of institutions, roles and responsibilities, levels of decision-making and social and economic policy governance, and the responsibilities of individuals, states, markets and families. We are witnessing new forms of ‘governance’ in the organization of welfare provision beyond the traditional territorial nation-state, both in terms downward devolution of competencies to sub-national governments, but also upward toward EU-level regulation, coordination, and other forms of transnational social policy agenda-setting.

*Distributive recalibration*, finally, concerns the re-balancing of welfare provision across policy clienteles and organized interests. New social risk categories, like weakly unionized women, immigrants, part-timers, atypical workers and youngsters, find it difficult to have their voices heard in those welfare systems bent towards insider-protection in mobilizing. Distributive recalibration refers to policy measures aimed at rebalancing social protection in favor of the most vulnerable, and at ironing out inequitable disparities between insiders and outsiders. A case in point is the predicament of ageing, which, if unresolved, could provoke a “generational clash”<sup>68</sup>. The four-pronged heuristic of welfare recalibration allows us to scrutinize the sources and dynamics of the late 20<sup>th</sup> and early 21<sup>st</sup> welfare state development.

Welfare recalibration in practice, to be sure, is an untidy process of (re-)negotiation between political parties, governments and frequently social partners. Reconciling deep-seated norms, values and behaviors with the new challenges of intensified economic internationalization, ageing and post-industrial change, relative austerity and advances in European integration, has surely not been easy. European policy makers have had to carve out, in a painstakingly slow process of learning by doing, the contours of a new welfare state for Europe, so inherent in our understanding of welfare recalibration is an element of social learning that implies a policy capacity for self-correction and improvement.

## 6. Towards a new welfare edifice

In the mid-1990s, new evidence emerged on accumulated problems of unemployment hysteresis, moral hazard and adverse selection in comprehensive social insurance, rising old age dependency, labor supply reduction policy failures, falling fertility, rising rates of early

67 Schmidt (2000; 2002).

68 Ferrera & Hemerijck (2003); Lynch (2005).

school drop out, unsatisfactory work-life balance for many working mothers, among others. These pieces of intelligence triggered a wide range of expert reports, academic books, policy papers, and quality journalism, advocating a new welfare edifice, which critically departs from neo-liberal ideational advocacy in the 1980s. Perhaps the most popular rendition of this new welfare edifice is Anthony Giddens' work on the *Third Way*, which contends that as new social risks have replaced old social risks, equal opportunity and empowerment should become the new objectives of social policy. Therefore, social expenditures should be re-allocated from the function of income distribution to social investments in the area of human capital development, with the implication of removing social barriers for labor market entry, discouraging early exit, making labor market transitions less precarious, and providing equality of opportunity throughout the life cycle. Security no longer means protection from disruptions inherent in the market – rather, security flows from the capacity to participate in the market and adapt to such disruptions<sup>69</sup>. The agenda-setting volume, *Why We Need a New Welfare State* by Gøsta Esping-Andersen and his colleagues (2002), commissioned by the Belgian presidency of the EU in 2001, advocates a paradigm shift from a static perspective of the welfare state, focused on social protection for disadvantaged groups, to a dynamic concern with social promotion. Unlike Giddens, Esping-Andersen continues to attach great value to income equality and traditional measures of social protection alongside new instruments geared towards social promotion. As societies with high levels of income inequality tend to also feature high levels of inequality and dispersion in human capital development, this suggests that any successful strategy of investing in human capital cannot be divorced from a continuing concern about inequality and poverty, especially child poverty. By adopting a life course perspective, Esping-Andersen is able to highlight the inter-connectedness of social risks and needs over the life cycle, from early-childhood, education, career, family life and old age. For one, the new social policy agenda should facilitate parents to accommodate work and family life, managed by new forms of governance and based on subtle combinations of public, private, and individual efforts and resources<sup>70</sup>. A lack of opportunity early in life might permanently impair a future employability and learning opportunities. There should not be one single intervention, but an integrated, coherent approach and an entire package. Education, early childhood development and life long learning are crucial in the life course, for it is training and skills that determine life chances and social participation. As a result, a country's learning systems are critical to both economic competitiveness and social equity.

69 Giddens (1998; 2000).

70 Esping-Andersen et al (2002); Jenson & Saint-Martin (2003); Taylor-Gooby (2004).

The agenda-setting works by Giddens and Esping-Andersen have been followed by comparable contributions by national think tanks, including the Irish National Economic and Social Council<sup>71</sup>, the Dutch Scientific Council for Government Policy<sup>72</sup>, and the Swedish Institute for Future Studies<sup>73</sup>. In all these re-appraisals of the welfare state testify to shift in focus from ex post social insurance compensation towards preventive or *ex ante social investment*, and from the old to the young, hinging on the deployment of resources to improve and equalize citizens' individual abilities to compete in the knowledge economy. The new social policy agenda in its various guises places great emphasis on paid labor as the best means to fight poverty and foster social cohesion<sup>74</sup>. Maximizing labor force participation for both men and women is critical. By the same token, structural unemployment, rigid labor market regulation, widening income inequality and permanent social exclusion of poorly-educated groups in a period of economic globalization and the information society pose enormous threats to social cohesion and solidarity. In order to connect social policy more fully with a more dynamic economy and society, citizens have to be endowed with capabilities through active policies that intervene early in the lifecycle rather than later with more expensive, passive and reactive policies. In other words, a strong economy requires a strong welfare state. Well designed social policy can be a productive factor, constituting a vital link between economic efficiency and social progress<sup>75</sup>. Instruments like comprehensive wage settlements, employment protection, minimum wages, social security entitlements, and worker participation, potentially simultaneously incentivize and facilitate advantageous microeconomic choices. A well-developed welfare state allows citizens to fulfill socially useful and prosperity enhancing functions that are economically risky for individuals by themselves. Universal access to good education and health care is good for overall productivity. A relatively equal distribution of incomes reduces dire poverty and social instability. Last but not least, under the current financial crisis, it should not be forgotten that with social protection outlays averaging 28% of GDP in the EU, social policy acts as an important anti-cyclical stabilizer.

Intellectually, it is extremely interesting to observe how much the OECD, in recent years, have come round to embrace the cognitive shift in the direction of social investment in their publication *Babies and Bosses*<sup>76</sup> and *Equality Reconsidered*<sup>77</sup>, beyond the erstwhile

71 Nesc (2005).

72 Wrr (2006).

73 Iffs (2006).

74 Kenworthy (2008); Hemerijck (2008).

75 Andersen (2004).

76 OECD (2007).

77 OECD (2008).



neo-liberal ideational advocacy of the OECD Jobs Strategy of the 1990s<sup>78</sup>. What thus seems to have emerged over the past two decades of reform is a welfare edifice based on fairly consistent normative principles, coherent causal understandings of new and old social risks, (re-)distributive concerns, and institutional practices. While acknowledging that the traditional welfare state played a key role in Europe's post World War II and later paved the way for the transformation from an industrial to a knowledge-based economy, a modern welfare state must emphasize investment, activation, and integration throughout the life cycle. In this way, the Keynesian emphasis on "effective demand" management shifts towards an emphasis on "effective supply". At the level of policy design, the challenge is to transform social policy programs not per se by retrenching traditional social protections, but by strengthening social promotion, capabilities to adjust, and equipping citizens to cope more effectively with economic transitions.

Crafting policy responses, finally, is a subtle art, especially in the current context. To be sure, a major welfare stress test lies ahead. As the financial crisis deepens and spills over into rising unemployment and social duress, the need for resilient employment and social policy is greater than ever. We need to seize the moment for a major change in the way we think about 21<sup>st</sup> century welfare provision. Now is the time to modernize social services, safeguard pensions, and narrow the gap between rich and poor, while simultaneously consolidating state revenue. Following several years of sound economic growth and strong employment expansion, European welfare states now face a dramatic economic downturn, for the first time since the launch of the Lisbon strategy.

This precarious juncture creates a number of economic policy temptations. There is the obvious temptation of completely abandoning fiscal discipline to save jobs and maintain, as much as possible, the welfare status quo. Strengthening the social dimension of domestic political economies can take the form of increased public spending on health, education, and public infrastructure and a shift in the tax burden towards the rich in order to reduce taxes on the middle class, or direct government subsidies to failing domestic industries in an attempt to protect existing jobs, with negative effects on current global trade. Then there is the short sighted seduction of retrenching current welfare commitments to foster financial and budgetary stability. Equally ineffective is the alluring strategy to fight unemployment through reducing labor supply through early retirement, for which many European governments fell for in the 1980s and 1990s. Worse still is the nationalist and protectionist temptation that proved so disastrous in the 1930s. There is a real danger of adopting incoherent policy combinations that may actually deepen the economic downturn, worsening job losses, reducing state revenue, eroding pensions, and widening the gap between

78 OECD (1994, 1996, 1998).

rich and poor. Historical mistakes, like deflationary contraction of the 1930s, and labor supply reduction of the 1980s and 1990s, should be avoided at all costs. In these uncertain times, we must not lose sight of the overall aim of creating employment-friendly, fair and efficient, welfare systems. Short- to medium-term macroeconomic measures are necessary to respond to immediate needs, but such measures should be consistent with the ongoing recalibration efforts to prepare domestic welfare state and EU social policy for the challenges of the 21<sup>st</sup> century. There are six social policy priorities at stake:

### **1. Let automatic stabilizers work**

So as to prevent a global economic abyss, it is necessary to let automatic stabilizers work. Social insurance transfers put in place after the Second World War should protect citizens from the harshest effects of rising unemployment, while at the same time serving to safeguard economic demand. In the longer run, confidence in the economy relies on sound public finances. Today we can observe, in sharp contrast to the Great Depression, how a fierce anti-deflationary macroeconomic policy response has rapidly come to fruition in the OECD area. There is clear policy consensus that a Keynesian crisis should be met with a Keynesian response, in monetary, fiscal, and financial policy. Albeit timidly, the global nature of the crisis triggered a co-operative response from the 15 countries of the eurozone plus the UK, in the fall of 2008. Subsequently, 27 leaders of the European Union agreed on a policy package of economic stimulation of about 200 billion euros, 1,5% of the EU gross domestic product, to help mitigate the credit crunch. The EU economic policy framework of the Single Market and the Stability and Growth Pact has already much improved public finance conditions in the majority of the member states. The internal market, enhanced in scope and strength by the addition to the EU of ten new member states from Central and Eastern Europe, surely puts a break on competitive protectionism. And the stability of the euro should not be underestimated, in that a common currency forestalls any policy of competitive devaluation. To be sure, across Europe there is some discussion of where to draw the line in expansionary monetary and fiscal policy, particularly between France, Germany, and the United Kingdom. More important, however, is an agreement in favor of an expansionary policy of anti-cyclical macroeconomic management across Europe. This kind of European policy coherence was severely lacking in the 1980s era of stagflation.

### **2. Embedded globalisation**

But in the near term, an activist policy is needed beyond the border of the European Union, this not only for the coordination of a timely global fiscal stimulus and agreement on regulation of global financial markets – but also to agree on some minimal levels of protection (without protectionist trade and other policies) against the downside for vulnerable global citizens everywhere. To save intensified international economic integration from

its excesses and to make it fair and politically sustainable, there is a need for a new sort of embedded globalization compromise at the supranational level, analogous embedded liberalism compromise of the post-war era.

### **3. Strengthen long-term attachment to the labor market**

In the face of demographic ageing and a declining work force, nobody can be left inactive (for long). Impending redundancies should be mitigated by temporary and short term unemployment benefits, combined with additional training measures. Any kind of job is better than no job at all, especially to forestall long-term unemployment. The labor market in the long run will be tight. In order to connect social policy more fully with the labor market, economy and society, workers have to be endowed with capabilities, through active policies, tightening linkages to labor market than with more expensive passive and reactive policies. Impending redundancies should be mitigated by temporary and short term unemployment benefit, combined with additional training measures, so as to counter deskilling. Any kind of job, be it short term, part-time or subsidized, is better than no job at all to forestall unemployment hysteresis.

### **4. Flexicure labor markets for all**

The boundaries between being “in” and “out” of work have been blurred by increases in atypical work, low-wages, and subsidized jobs. This type of work has been useful in enabling some groups who are traditionally marginalized, particularly women, to break into the labor market. Yet the challenge is how to mitigate the emergence of new forms of labor market segmentation. Relaxed hiring and firing legislation is best combined with generous social protection and active training and labor market policies. The ability to balance careers and family-life is also crucial for removing gender biases in the labor market. This equally depends on effective employment regulation that recognizes part-time work as eligible for social insurance, while also offering possibilities for career mobility.

### **5. Child-centered social investment strategy**

As inequalities widen, parents’ ability to invest in their children’s success is also becoming more unequal. Childcare demands cannot be adequately met via commercial care markets. And the dangers of inadequate childcare are immense. Inaccessible childcare and continuing gender biases in labor market policies will lead to low fertility; low quality care is harmful to children, and low female employment increases child poverty. Increasing opportunities for women to be gainfully employed is a key step. But the concept of early childhood development needs to go beyond the idea that childcare is necessary to allow parents to reconcile work and family life. A comprehensive child investment strategy with a strong emphasis on early childhood development is imperative. A ‘child centered social invest-

ment strategy' is needed to ensure that children will be life-long learners and meaningful contributors to their societies.

### **6. Lifelong human capital investment push**

In the new, knowledge-based economies, there is an urgent need to invest in human capital throughout the life of the individual. Considering the looming demographic imbalances in Europe, we cannot afford large skill deficits and high school dropout rates. Social and employment policies that are aimed at increasing skills and developing the quality of human resources act as 'productive factors' in our economies.

### **7. Later and flexible retirement**

As life expectancy increases and health indices improve, it will be necessary to keep older workers in the market for longer. Sustainable pensions will be difficult to achieve unless we increase employment rates of older workers and raise the retirement age to at least 67 years. Delaying retirement is both efficient and equitable. It is efficient because it implies more revenue intake and less spending at the same time. It is also inter-generationally fair because retirees and workers both sacrifice in equal proportions. In the future, older workers will be much better positioned to adapt to new labor market conditions, with the aid of retraining, lifelong learning, and flexible retirement.

### **8. Migration and integration through participation**

Priority should be given to problems of participation and integration of migrant groups, whose rates of unemployment in the EU are, on average, twice that of nationals. In our ethnically and culturally diverse societies, the welfare state faces a major challenge in ensuring that immigrants and their children do not fall behind. Economic exclusion and physical concentration (ghettoization) reinforces educational underperformance, excessive segregation and self-destructive spirals of marginalization.

### **9. Minimum income support**

We cannot assume that the measures described above will remedy current and future welfare deficiencies. Hence, it is impossible to avoid some form of passive minimum income support. An unchecked rise in income inequality would worsen citizens' life chances and opportunities. Widespread low-wage employment poses a scenario of overall insecurity for a large section of society. It is, therefore, necessary to have an even more tightly woven net below the welfare net for the truly needy to meet minimum standards of self-reliance. The key lesson of the Great Depression of the 1930s eventually ushered in Keynesian demand-side policies and, after a devastating World War, firmly established the need for some sort of safety net in every major industrial democracy. This lesson continues to stand tall.

The critical challenge lies in mobilizing the broad public support for the traditional welfare state across most EU member states in the direction of a fundamental re-assessment of welfare provision, so as to meet the new challenges of the international economy and post-industrial society in a period of relative economic slowdown. The resilience of EU economies and welfare state is very much contingent on the combined success of growth-oriented macroeconomic policies, together with ongoing, and perhaps accelerating, social investment kind welfare reform. By adopting a life course perspective, putting life course and labor market transitions into a wider context of policy developments, we hope to highlight the capability enhancing character of key social policies, ranging from early childhood intervention, human capital formation, active family services, gender-friendly and flexicure labor regulation, activating social insurance, matching immigration and integration policies and later and flexible retirement. We opt for a policy agenda that prioritizes high levels of employment for both men and women as the key policy objective, while combining elements of flexibility and security. This agenda should facilitate women, in particular, and men to accommodate work and family life, managed by new forms of governance and based on subtle combinations of public, private, and individual efforts and resources, with the implication of taking out social barriers for labor market entry, discouraging early exit, making labor market transitions less precarious, and providing gender equality and equality of opportunity throughout the life cycle in response to the drastic changes of the world of work and welfare. It is our contention that with a little more policy creativity, we should be able to turn the current tide of inward-looking pessimism about the sustainability of the welfare state into renewed political efforts in forward-looking “social pragmatism”.

## References

BEGG, IAIN & DRAXLER, JURAJ & MORTENSEN, JØRGEN (2008): *Is Social Europe Fit for Globalisation? A study of the social impact of globalisation in the European Union*. CEPS, European Commission, Brussels.

BONOLI, GIULIANO (2005): *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in mature Welfare States*. *Policy & Politics*, 33(3), 431-449.

BONOLI, GIULIANO (2006): *New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies*. In: ARMINGEON, K. & BONOLI, G. (eds.): *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-War Social Policies to New social Risks*. London and New York, Routledge, pp. 3-26.

BONOLI, GIULIANO & GEORGE, VIC. & TAYLOR-GOOPY, PETER (2000): *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge [etc.], Polity Press.

BRANDT, NICOLA & BURNIAUX, JEAN-MARC & DUVAL, ROMAIN (2005): *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*. OECD Economics Department Working Paper. Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.

CLARK, GORDON L. & WHITESIDE, NOEL (2003): *Pension Security in the 21<sup>st</sup> Century. Redrawing the Public-Private Debate*. Oxford, Oxford University Press.

DALY, MARY (2000): *The Gender Division of Welfare: The Impact of the British and German Welfare States*. Cambridge [etc.], Cambridge University Press.

DYSON, KENNETH H.F. & FEATHERSTONE, KEVIN (1999): *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford [etc.], Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1985): *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press & Princeton. Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1994): *Welfare States and the Economy*. In: SMELSER, N. J. & SWEDBERG R. (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, Princeton University Press, pp. 712-732.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (ed.) (1996): *Welfare States in Transition. Social Security in the New Global Economy*. London, Sage.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA & SARASA, SEBASTIAN (2002): *The Generational Conflict Reconsidered*. *Journal of European Social Policy* 12 (1): 5-21.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA & GALLIE DUNCAN & HEMERIJCK, ANTON & MYLES, JOHN (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.

FAJERTAG GIUSEPPE & POCHET, PHILIPPE (2000): *Social pacts in Europe/* edited by Giuseppe Fajertag and Philippe Pochet. - Brussels: European Trade Union Institute (ETUI); Brussels, Observatoire Social Européen (OSE), 1997. - 195 p.

FERRERA, MAURIZIO (2005): *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity*. Oxford, Oxford University Press.

FERRERA, MAURIZIO & GUALMINI, ELISABETTA (2000): *Italy: Rescue from Without?* In: SCHARPF, FRITZ W. & SCHMIDT, VIVIEN A. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy, Volume II. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford, Oxford University Press.

FERRERA, MAURIZIO, HEMERIJCK, ANTON & RHODES, MARTIN (2000): *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras, Celta Editora.

FERRERA, MAURIZIO & HEMERIJCK, ANTON (2003): *Recalibrating Europe's welfare regimes*. In: ZEITLIN, JONATHAN & TRUBEK, DAVID M. (eds.): *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford, Oxford University Press.

FLORA, PETER (1986): *Growth to Limits: The Western European Welfare States since World War II*. Volumes 1 to 4. Berlin and New York, Walter De Gruyter.

HECLO, HUGH (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven, Yale University Press.

HEMERIJCK, ANTON C. & SCHLUDI, MARTIN (2000): *Sequences of Policy Failures and Effective Policy Response*. In: SCHARPF, FRITZ W. & SCHMIDT, VIVIEN A. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford, Oxford University Press.

HUBER, EVELYNE & STEPHENS, JOHN D. (2001): *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago, University of Chicago Press.

IMMERGUT, ELLEN M., ANDERSON, KAREN M. & SCHULZE, ISABELLE (2007): *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford, Oxford University Press.

JENSON, JANE & SAINT-MARTIN, DENIS (2003): *New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State*. *The Canadian journal of sociology*, vol. 28, n° 1, pp. 77-100 (24).

KORTHOUWER, GERBEN (forthcoming): *Party Politics as We Knew It? Electoral Failure, Intraparty Dynamics and Welfare Reforms in Continental Europe*. Dissertation. Amsterdam, University of Amsterdam.

KLAMMER, UTE (2007): *SOZIALES - INTERNATIONALES - Europäische Sozialstaatlichkeit - Entwicklung, Koordination und Gestaltung von Sozialsystemen in der Europäischen Union*. In: *Soziale Sicherheit: Zeitschrift für Sozialpolitik: die sozialpolitische Monatschrift der Gewerkschaften*, vol. 56, Ausgabe 9, S. 285-289 (5).

KORPI, WALTER (1983): *The Democratic Class Struggle*. London, Routledge & Kegan Paul.

LEIBFRIED, STEPHAN & PIERSON, P. (2000): *Social Policy*. In: WALLACE, HELEN & WALLACE, WILLIAM (eds.): *Policy-Making in the European Union*, 4th edn., Oxford, Oxford University Press: 267-291.

LEVY, JONAH (1999): *Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe*. *Politics and Society*, 27 (2): 239-273.

LYNCH, JULIA (2005): *Age in the Welfare State: The Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*. Cambridge, Cambridge University Press.

MARTIN, ANDREW & ROSS, GEORGES (2004): *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*. Cambridge, Cambridge University Press.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development (1981): *The welfare state in crisis: an account of the Conference on Social Policies in the 1980s*. Paris.

OECD (1994): *The OECD jobs study : evidence and explanations*. Paris.

OECD (2008): *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Paris.

OECD (2008): *Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris.

PALME, J. (2005): Features of the Swedish pension reform, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 4 (1): 42-53.

PIERSON, PAUL (1998): Irristesistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. In: *Journal of European Public Policy*, 5 (4): 539-60.

PIERSON, PAUL (ed.) (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.

RUGGIE, JOHN GERARD (1982): International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, vol. 36: pp. 379-415.

SCHARPF, FRITZ W. (2003): De vitaliteit van de nationale staat in het Europa van de 21e eeuw. Lectures uitgesproken door: SCHARPF, FRITZ .W. & VAN MIERLO, H.A.F.M.O. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-lecture 18 december 2002.

SCHARPF, FRITZ W. & SCHMIDT, VIVIEN A. (eds.) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*. 2 Volumes. Oxford: Oxford University Press.

SCHMID, GÜNTHER (2008): *Full Employment in Europe: Managing labor market transitions and risks*. Glos, Edward Elgar Publishing.

SCHMIDT, VIVIEN A. (2000): Values and Discourse in the Politics of Welfare State Adjustment. In: SCHARPF, FRITZ W. & SCHMIDT, VIVIEN A. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness. Oxford, Oxford University Press.

SCHMIDT, VIVIEN A. (2002): Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment. *Comparative Political Studies*, 35(2), 168-93.

STILLER, SABINE (2007): *Innovative Agents versus Immovable Objects: The Role of Ideational Leadership in German Welfare State Reforms*. Dissertation. Nijmegen, University of Nijmegen.



TAYLOR-GOOBY, PETER (ed.) (2004): *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.

VAN GERVEN, MINNA. (2008): *Reforming Social Security Rights in Europe; A Study of Path-Dependent but not Predetermined Change*. Helsinki, Social Insurance Institution Finland.

VAN KERSBERGEN, KEES. (1995): *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London, Routledge.

WEISHAUP, J.T. (2008): *The Emergence of a New Labor Market Paradigm? Analyzing Continuity and Change in an Integrating Europe*. Dissertation. Madison, University of Wisconsin-Madison.

ZEITLIN, JONATHAN, POCHET, PHILIPPE & MAGNUSSON, LARS (2005): *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. P.I.E.-Peter Lang.

# Nachhaltige soziale Sicherung für Luxemburg?

ROBERT URBÉ UND DANIELLE SCHRONEN

Aus den Ausführungen der diversen Autoren in dieser dritten Ausgabe des Sozialalmanachs des Luxemburger Caritasverbandes ergeben sich folgende mögliche Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Weiterentwicklung der sozialen Sicherung in Luxemburg.

Diese Schlussfolgerungen fußen auf den Ergebnissen der im ersten Artikel dieses zweiten Teiles angesprochenen Arbeitsgruppe von Caritas Europa. Dabei ist hier anderen Elementen der sozialen Sicherheit (Arbeitslosen- und Unfallversicherung, Kindergeld, andere Familienzulagen, garantiertes Mindesteinkommen etc.) entweder an anderer Stelle (in dieser oder früheren Ausgaben des Sozialalmanachs) ausreichend Platz gewidmet, oder aber sie haben für Luxemburg nicht dieselbe Bedeutung wie für andere Länder (Pflegeversicherung existiert; Arbeitslosenversicherung belastet nicht ausdrücklich die Unternehmen, die Arbeitsplätze anbieten;...). Das Problem der indirekt versicherten Hausfrauen und Mütter, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen und die durch Scheidung jegliche Rechte verlieren, wurde hier nicht angesprochen. Neben neuer Absicherungsformen wird sicherlich eine Übergangslösung gebraucht. Die gerade für unsere Situation so wichtige Frage der staatlichen Subventionierung der Wohnkosten blieb ebenfalls außen vor, da sie nicht zur klassischen sozialen Sicherheit gehört. Und wenn sie unter das erweiterte Konzept des „Sozialschutzes“ fällt, so würde sie doch den hier gegebenen Rahmen sprengen; auch hierüber übrigens an anderer Stelle mehr. Dazu haben wir darauf verzichtet, selbstverständliche Maßnahmen aufzuführen, wie z.B. Kostendisziplin und Ausmerzen von Missbrauch.

## Allgemeine Voraussetzungen

- Durch eine entsprechende Gestaltung der Wirtschaftspolitik für Vollbeschäftigung sorgen.
- Unbedingt weitere Maßnahmen einleiten um die Lissabon-Beschäftigungsziele zu erreichen (Beschäftigungsquote allgemein 70%, für Frauen 60% und für ältere Arbeitnehmer 50%).
- Bei der Beschäftigung nicht auf einen weiterhin ungebremsten Zustrom von Grenzgängern setzen, sondern Beschäftigungsmöglichkeiten für die einheimischen Arbeitnehmer schaffen, gegebenenfalls durch subventionierte Arbeitsplätze.

- Flexiblere Arbeitszeitregelungen mit Wochen-, Monats-, Jahres- und Lebensarbeitszeitkonten. Einführung von Sabbatjahren und Freistellungen zur Weiterbildung.
- Abschaffung der Arbeitgeberbeiträge zur Renten- und Krankenversicherung, Übernahme dieser Beträge durch den Staat, Gegenfinanzierung durch gewinnabhängige Steuern. Dies bedeutet eigentlich keinen grundsätzlichen Paradigmenwechsel, sondern eher eine weitere Anreicherung unseres prinzipiell Bismarckschen Sozialversicherungssystems um zusätzliche Komponenten eines skandinavischen Systems.
- Auf alle Einkommen, auch Transfereinkommen sind Steuern und Sozialabgaben zu entrichten. Die aktuellen Beträge müssen gegebenenfalls angepasst werden.

## Krankenversicherung

- Fixierung des Krankenkassenbeitrages auf z.B. 12%, auf alle Einkommen von physischen Personen, ohne Beitragsobergrenze.
- Auszahlen eines maximalen Krankengeldes (gegebenenfalls verringert um die anteiligen Essenskosten bei einem Klinikaufenthalt) in Höhe des fünffachen Betrages des sozialen Mindestlohnes. Für Bezieher höherer Einkommen besteht zur Absicherung des Lebenshaltungsniveaus die Möglichkeit einer privaten Zusatzversicherung.
- Arbeitnehmer zahlen die Hälfte, andere Einkommensbezieher zwei Drittel dieses Beitrages selbst, den Rest bezahlt der Staat, gegenfinanziert aus gewinnabhängigen Steuern (als Ausgleich für die abgeschafften Arbeitgeberanteile zur Krankenversicherung).
- Nicht mehr die Arbeitgeberanteile, sondern die Arbeitnehmeranteile zur Krankenversicherung können steuerlich geltend gemacht werden (als Steuerkredit).

## Rentenversicherung

- Durch Erhöhung der Beschäftigungsquote (siehe eingangs) die Voraussetzungen schaffen, dass das Beitragsaufkommen wächst.
- Dazu genügend und kostenlose Möglichkeiten der Kinderbetreuung anbieten.
- Mutterschafts- und Elternurlaub so einrichten, dass für alle Kinder ein Verbleib bei einem Elternteil (oder bei zwei sich abwechselnden Eltern) bis zum Alter von einem Jahr gewährleistet ist.
- Die Möglichkeiten der Frühpensionierung auf die gesundheitsbegründeten Fälle reduzieren.
- Anreize für ein längeres Berufsleben schaffen. Alle administrativen (Genehmigung) und sozialversicherungsrechtlichen (Verbot des gleichzeitigen Bezugs von Arbeitseinkommen und Rente) Barrieren für eine Beschäftigung über 65 Jahre hinaus aufheben.

- Übergänge zwischen Berufs- und Rentenzeit flexibler gestalten, u.a. ebenfalls durch Aufheben des Verbots des gleichzeitigen Bezugs von Arbeitseinkommen und Rente und durch die intelligente Nutzung der Arbeitszeitkonten (siehe eingangs).
- Fixierung des Rentenversicherungsbeitrages auf z.B. 12%, auf alle Einkommen von physischen Personen, ohne Beitragsobergrenze, bei einer Minimalrente in Höhe des sozialen Mindestlohnes und einer Maximalrente von fünf mal die Höhe des sozialen Mindestlohnes. Für Bezieher höherer Einkommen besteht zur Absicherung des Lebenshaltungsniveaus die Möglichkeit einer betrieblichen oder privaten Zusatzversicherung.
- Arbeitnehmer zahlen die Hälfte, andere Einkommensbezieher zwei Drittel dieses Beitrages selbst, den Rest bezahlt der Staat, gegenfinanziert aus gewinnabhängigen Steuern (als Ausgleich für die abgeschafften Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung).
- Nicht mehr die Arbeitgeberanteile, sondern die Arbeitnehmeranteile zur Rentenversicherung können steuerlich geltend gemacht werden (als Steuerkredit).
- Finanzierung sämtlicher nicht beitragsbelegten Rentenzahlungen aus Haushaltsmitteln des Staates.

Wir hoffen, mit der Vorlage dieser Publikation einen Beitrag zur notwendigen Zukunftsdebatte für unser Land beigetragen zu haben. Wer mit uns nachdenken und diskutieren möchte, ist dazu herzlichst eingeladen.



### **3. Teil**

## **Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen**



# Note introductive

NATHALIE GEORGES ET ANNICK JACOBS

Dans cette dernière partie, nous proposons des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse : la pauvreté, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale en termes d'inégalité, les dépenses de protection sociale et la démographie. Les données présentées renvoient à l'année 2007 mais font aussi l'objet d'une comparaison avec les situations connues par le passé, voire pour certaines de projections pour les années futures.

Les chiffres sont étudiés à l'échelle du Luxembourg et à l'échelle européenne. Outre ces deux angles d'approche, une autre perspective de comparaison est proposée, à savoir le Luxembourg face à ses pays voisins, à la moyenne européenne et par rapport aux pays de l'Union européenne affichant les meilleurs et les moins bons résultats.

Pour illustrer la pauvreté au Grand-Duché, le taux de risque de pauvreté, qui mesure la proportion d'individus vivant dans des ménages disposant d'un revenu disponible équivalent<sup>1</sup> 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.

La situation sur le marché de l'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 inter-quintile 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 et le taux de chômage des moins de 25 ans. Ici, une vision européenne est également proposée.

1 Le revenu équivalent disponible est le revenu total d'un ménage divisé par sa taille équivalente. Le premier adulte composant le ménage représente une unité de consommation et chaque adulte suivant âgé de 14 ans et plus en représente 0,5. Les enfants de moins de 14 ans représentent 0,3 unités de consommation. Ainsi, par exemple, pour un ménage composé de 2 adultes et deux enfants, le revenu disponible sera divisé par 2,1 (1+ 0,5 + 0,3 + 0,3).



Par rapport aux statistiques concernant la protection sociale, on trouve notamment l'indicateur sur les dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB du Luxembourg ou encore en SPA (Standards de Pouvoir d'Achat) par habitant.

Pour refléter la situation démographique, les indicateurs tels que le taux de fécondité, l'espérance de vie ou encore la pyramide des âges ont été retenus.

Les données illustrées dans cette dernière partie nous proviennent du STATEC, du Ministère de la Sécurité sociale, de l'Administration de l'Emploi, de l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques)<sup>2</sup> et d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes). La majorité des données sont issues de la base de données communautaire EU-SILC (European Union – Statistics on Income and Living Conditions) coordonnée au niveau européen par Eurostat. A l'échelle du Luxembourg 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 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, et elle a été développée dans le but de disposer de données statistiques adéquates, et surtout comparables d'un pays à l'autre au niveau européen (UE-27). Il s'agit d'une enquête annuelle dont l'année de lancement 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 Etats 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 PSELL-3 (Panel Socio-Economique *Liewen zu Lëtzebuerg*). En 2003, le CEPS/Instead en collaboration avec le STATEC a lancé le programme d'enquête PSELL-3. Ce dernier a la forme d'un panel : les mêmes individus sont interrogés durant plusieurs années consécutives dans le but de suivre l'évolution 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 (soit 3836 ménages pour l'enquête en 2006). A l'exception des personnes qui vivent

2 Institut français.

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.

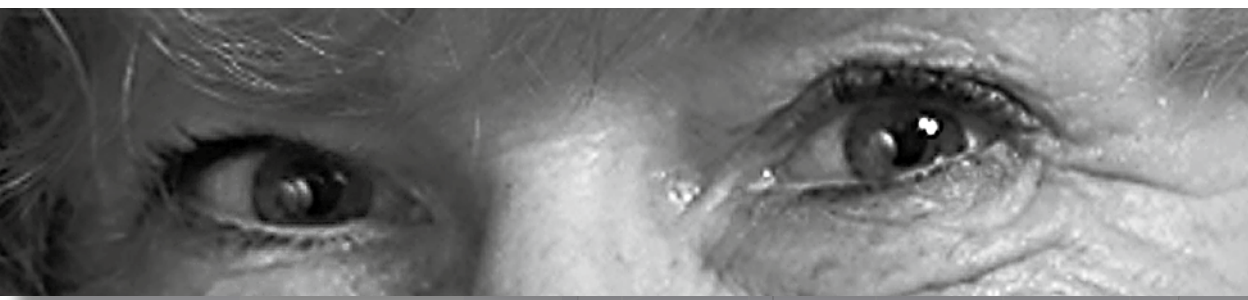
EU-SILC est devenue la base de référence de l'Union européenne pour la production des statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie. Avec cet instrument les inégalités sociales, la précarité et la pauvreté peuvent être approchées statistiquement par différents indicateurs qui reflètent 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.



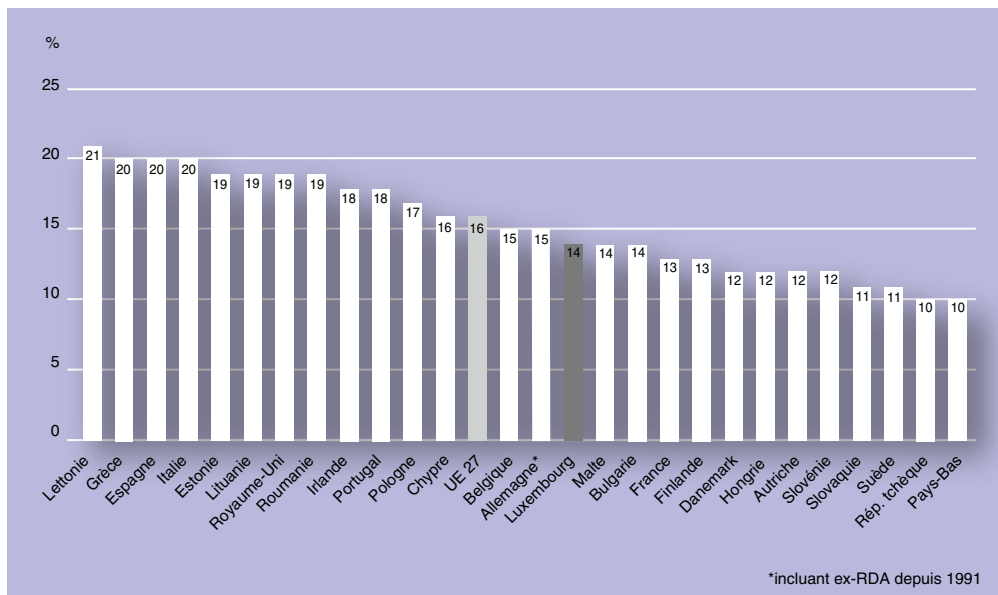
# 2008

## Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Kinderarmut & Bildung**

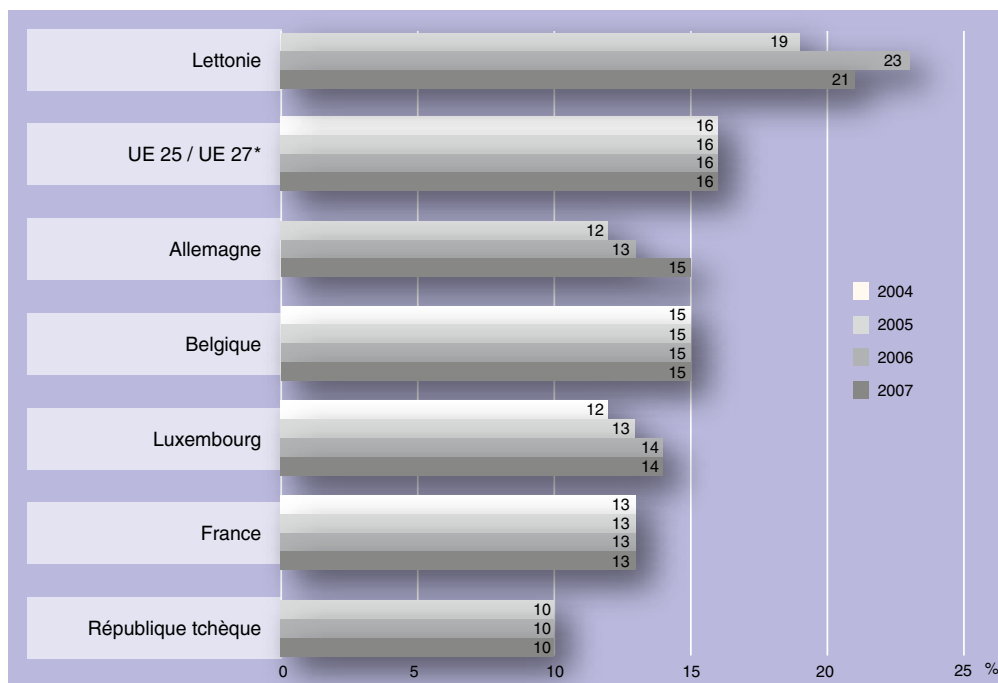


## 1) Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2007



Source: Eurostat, EU-SILC 2007

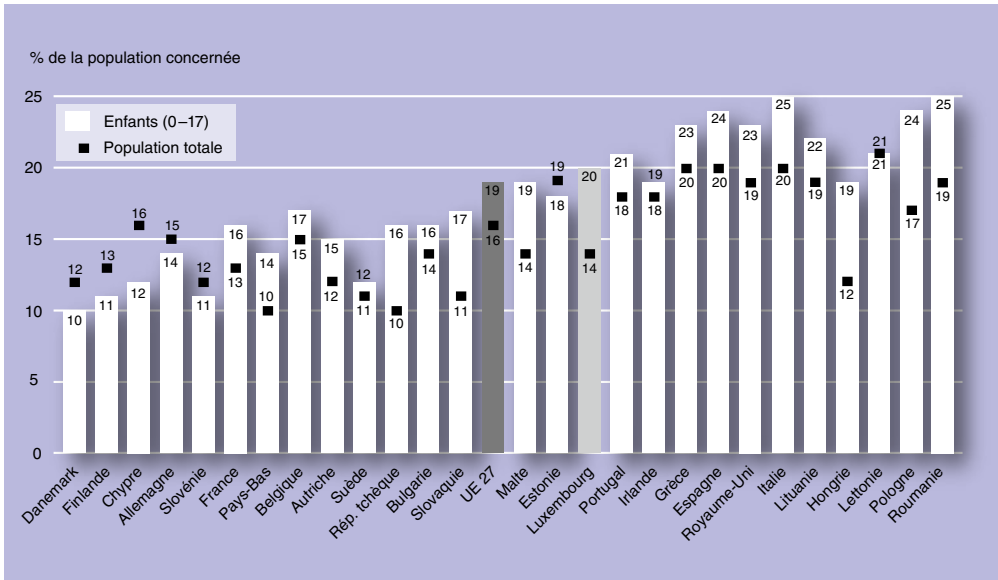
## 2) Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2004 à 2007



\* 2004, 2005 et 2006: moyenne UE 25  
2007: moyenne UE 27

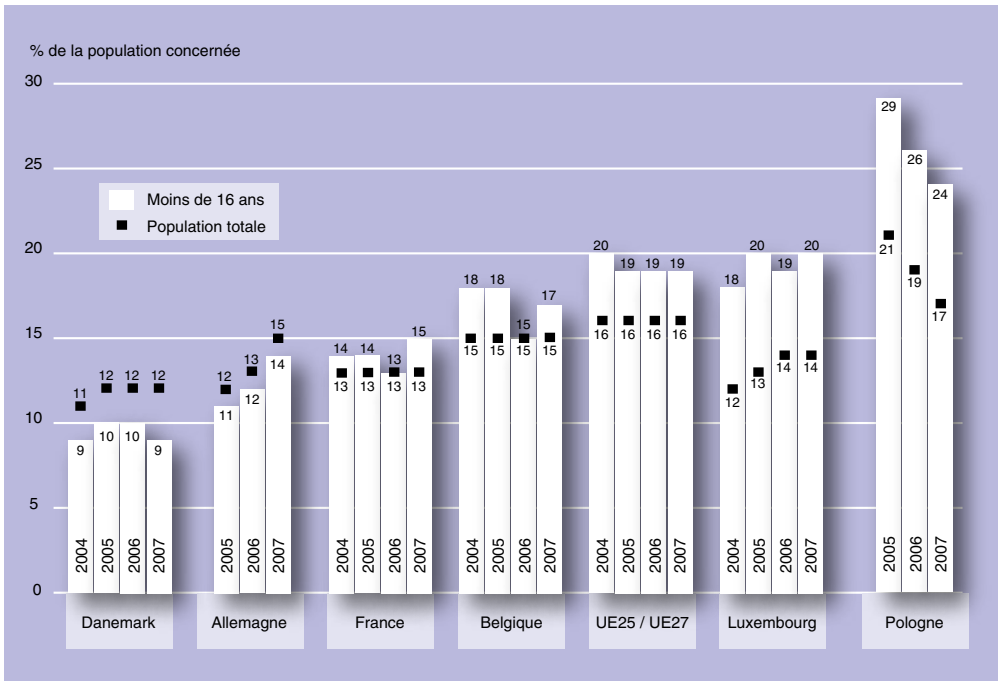
Source: Eurostat

### 3) Taux de risque de pauvreté de la population totale comparé à celui des enfants de 0 à 17 ans dans l'UE 27 en 2007



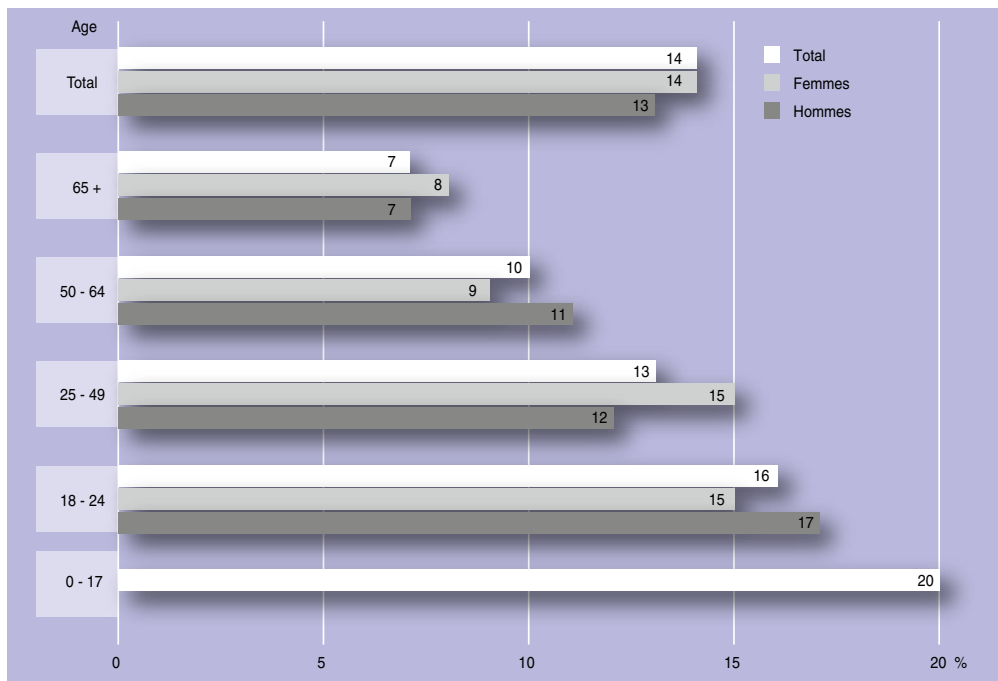
Source: Eurostat, EU-SILC 2007

### 4) Évolution du taux de risque de pauvreté de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 16 ans de 2004 à 2007



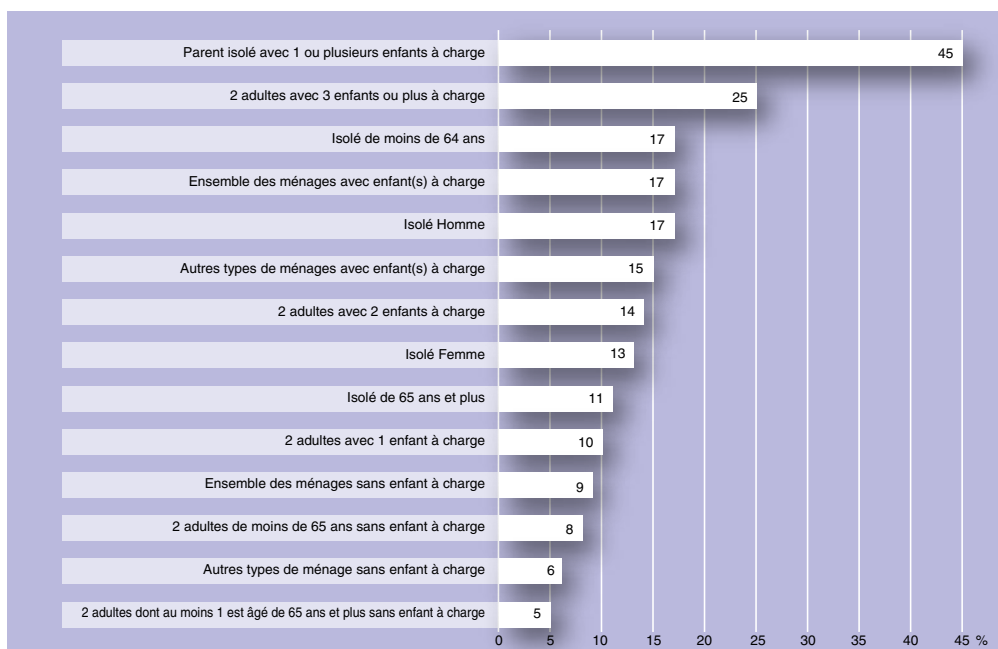
Source: Eurostat

## 5) Taux de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2007



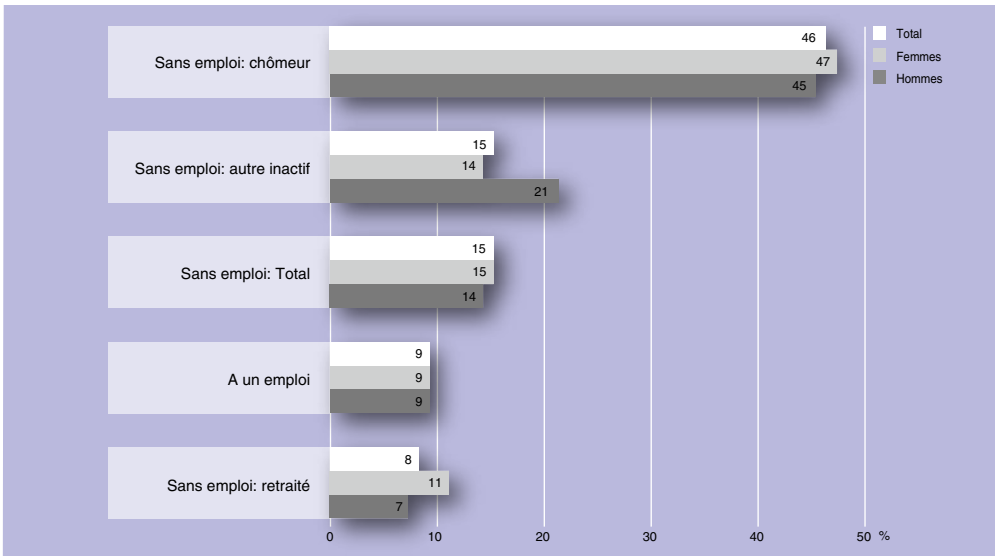
Source: STATEC

## 6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2007



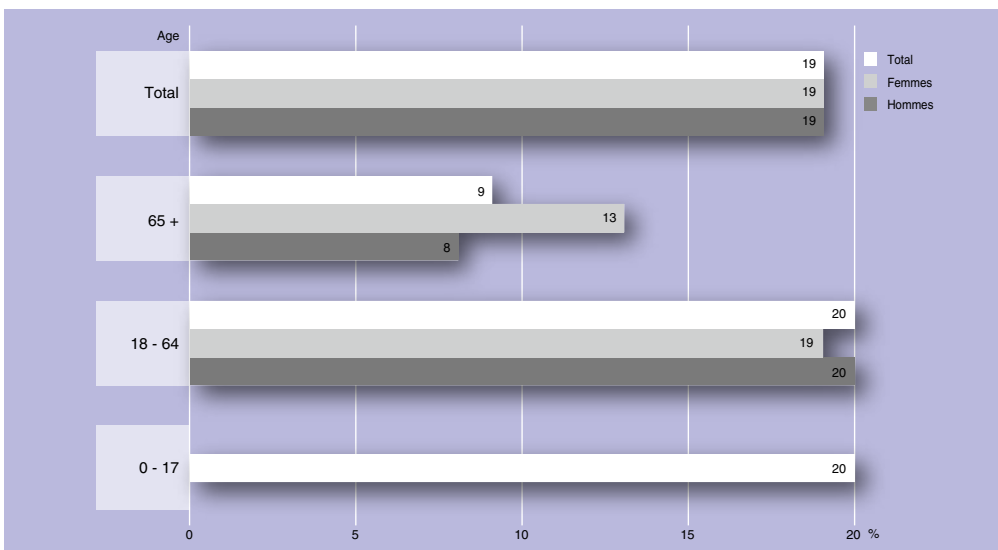
Source: STATEC

### 7) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2007



Source: STATEC

### 8) Écart médian relatif du taux de risque de pauvreté selon le genre au Luxembourg en 2007

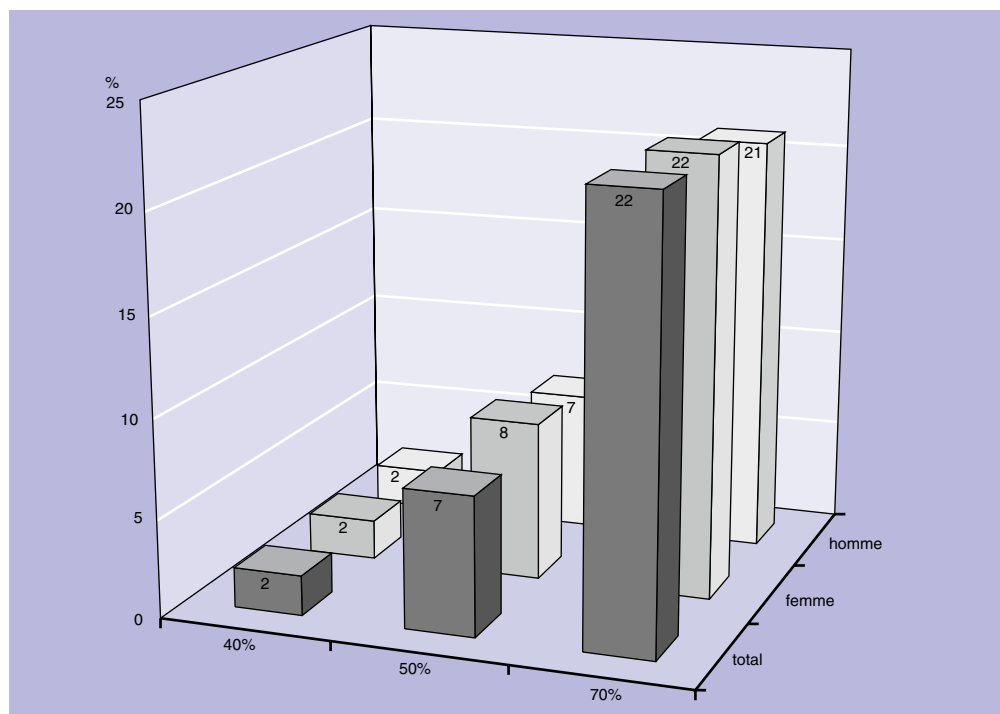


Source: STATEC

L'écart médian relatif du taux de risque de pauvreté mesure la gravité de la pauvreté (plus c'est proche de 100%, plus l'intensité de la pauvreté est forte). En 2007, l'écart est égal à 19% ce qui signifie que la moitié des personnes exposée au risque de pauvreté disposent d'un niveau de vie compris entre 81% et 100% du seuil de pauvreté, soit entre 1.256 et 1.495 EUR par mois.



## 9) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2007

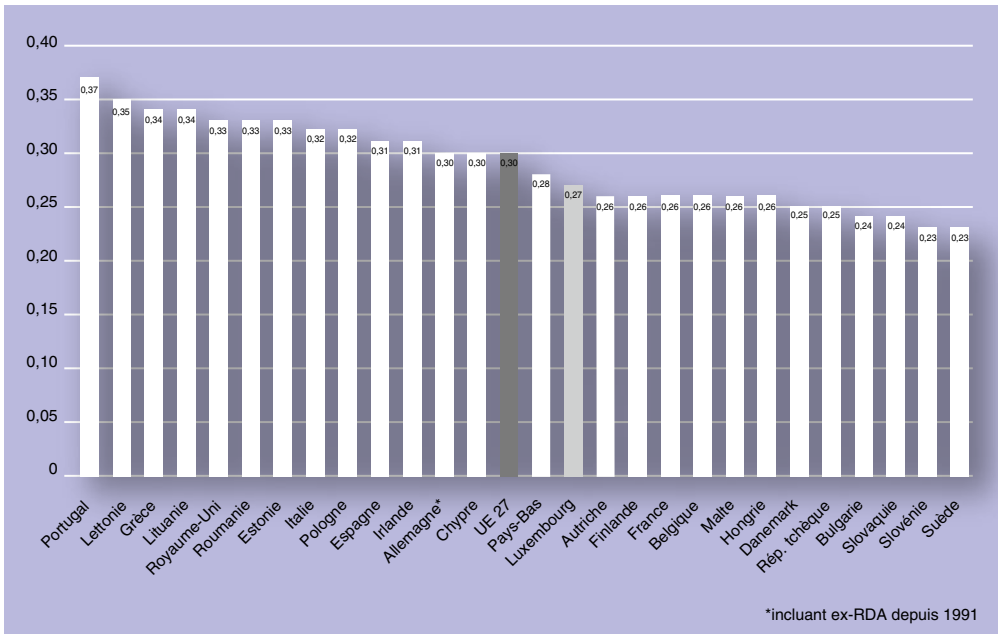


Source: Eurostat, EU-SILC 2007

Cet indicateur, qui est une autre façon de mesurer la gravité de la pauvreté, donne le pourcentage de personnes de 16 ans et plus, réparties selon le genre et dont le revenu équivalent disponible est inférieur aux seuils de 40%, 50% et 70% du revenu disponible équivalent médian (60% étant le seuil conventionnellement utilisé).

Pour 2007, cela revient à dire que 2% de l'ensemble de la population dispose d'un revenu équivalent inférieur à 11.957 EUR par an, 7% d'un revenu inférieur à 14.946 EUR par an et 22% d'un revenu inférieur à 20.924 EUR par an.

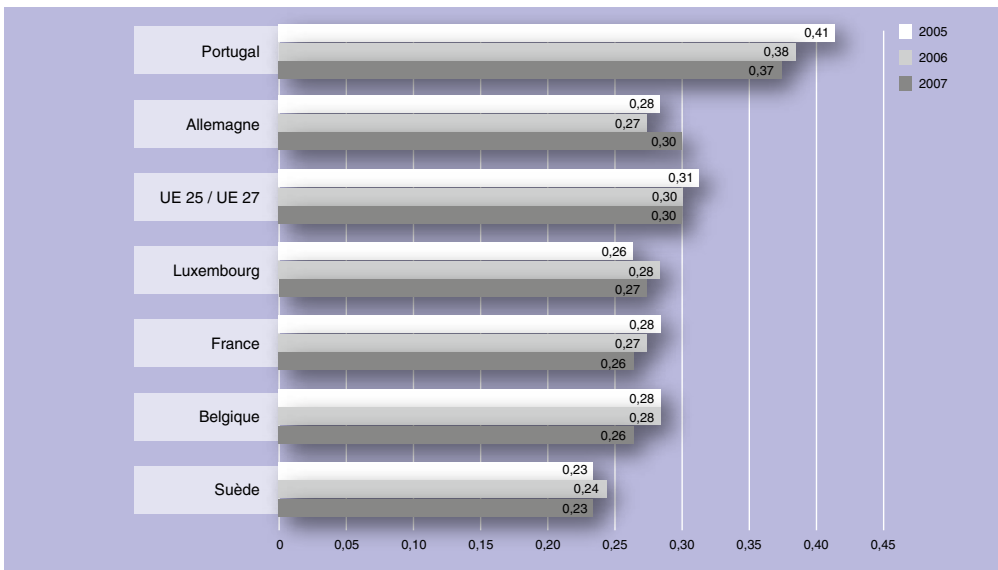
## 10) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2007



Source: Eurostat, EU-SILC 2007

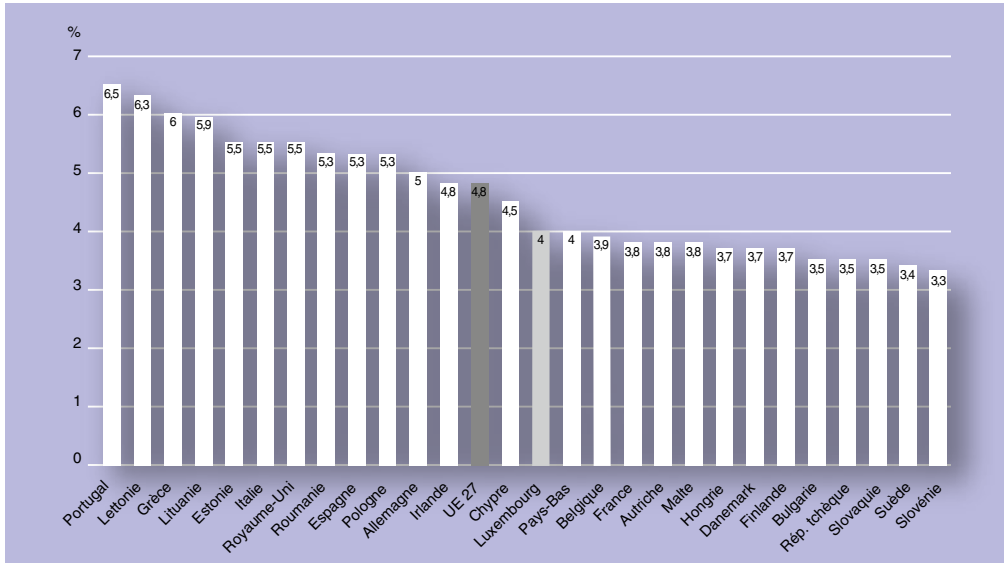
Le coefficient de Gini mesure le degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée. Il varie entre 0 et 1; 0 signifiant l'égalité parfaite et 1 l'inégalité totale.

## 11) Coefficient de Gini dans l'UE 25/27 de 2005 à 2007



Source: Eurostat, EU-SILC

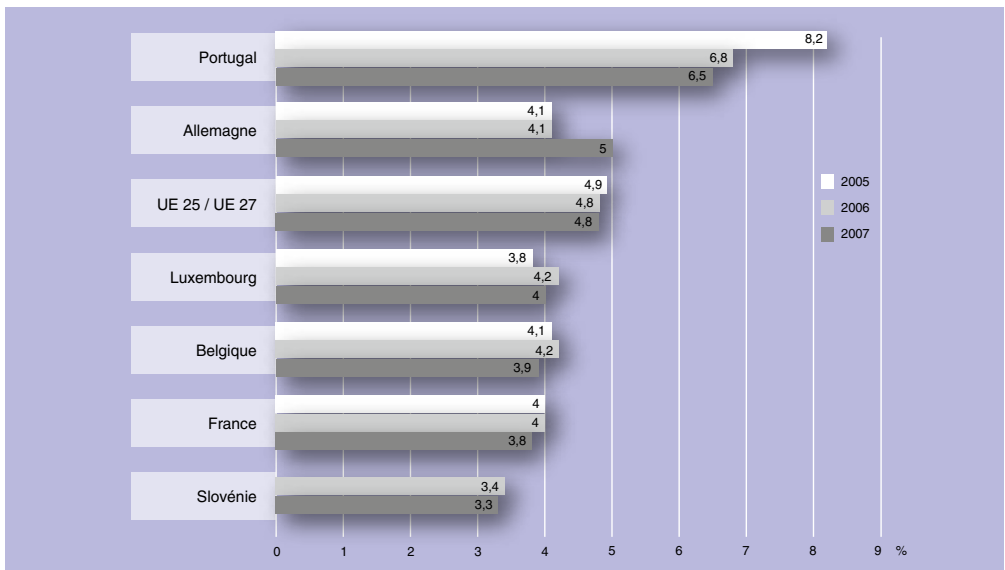
## 12) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2007



Source: Eurostat, EU-SILC 2007

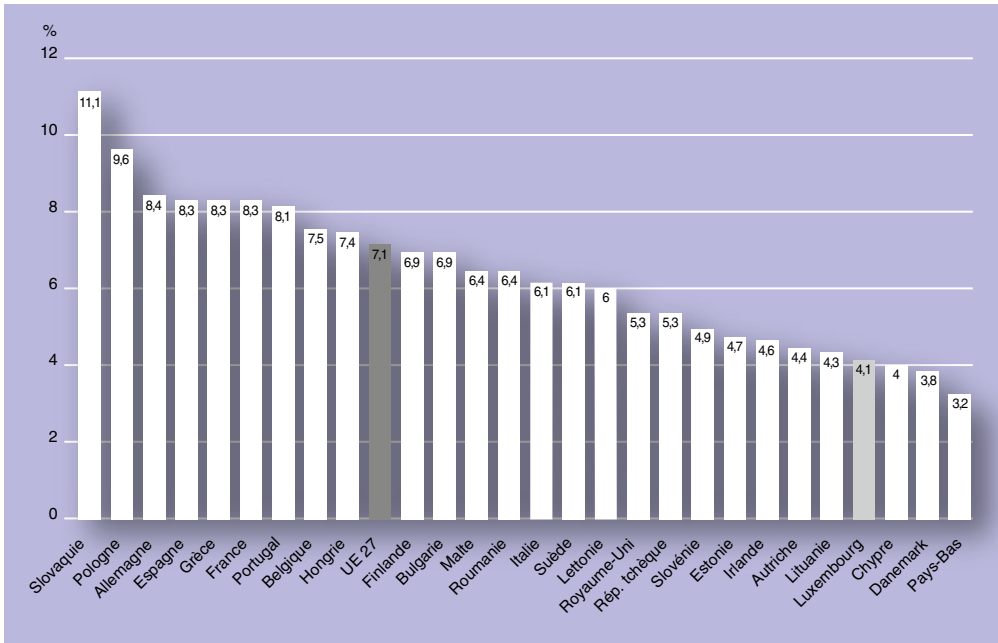
Le ratio interquintile mesure le rapport entre le revenu des 20% de la population ayant le revenu le plus élevé et le revenu des 20% ayant le revenu le plus faible. Ce qui signifie pour le Luxembourg en 2007, que les 20% des personnes les plus riches ont un niveau de vie 4 fois plus élevé que les 20% des personnes les plus pauvres.

## 13) Évolution du ratio interquintile dans l'UE 25/27 de 2005 à 2007



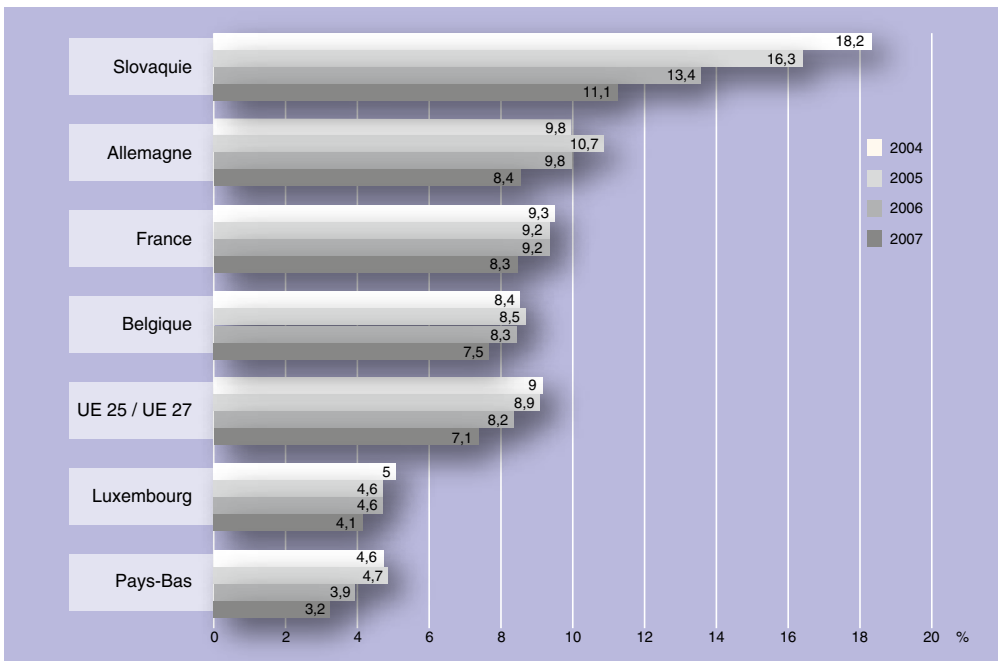
Source: Eurostat, EU-SILC

### 14) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2007



Source: Eurostat

### 15) Évolution du taux de chômage dans l'UE 25/27 de 2004 à 2007



Source: Eurostat

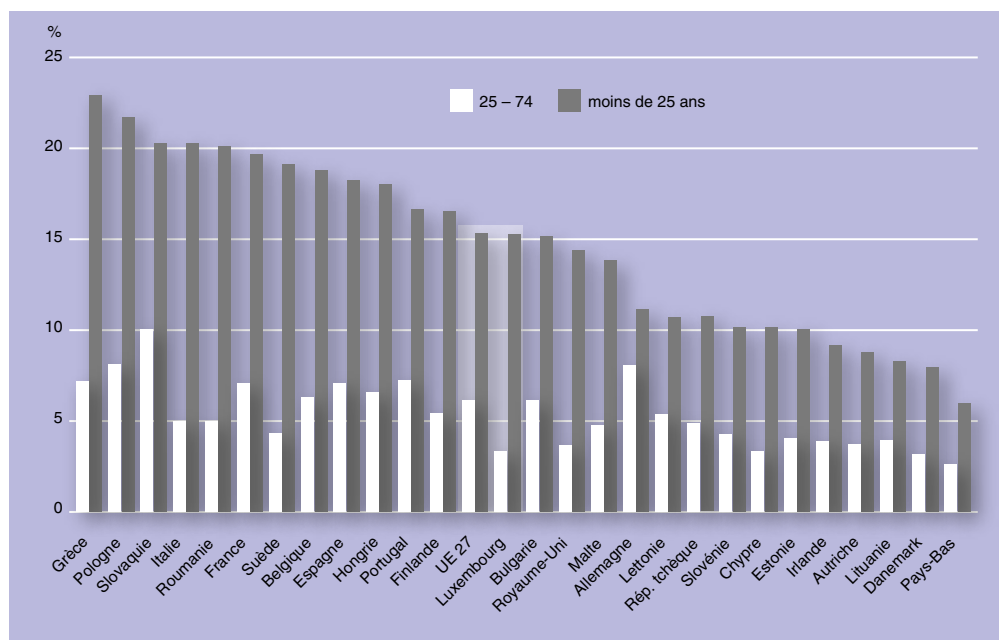
## 16) Chômage de longue durée\* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2004 à 2007



\* à la recherche d'un emploi depuis au moins 12 mois

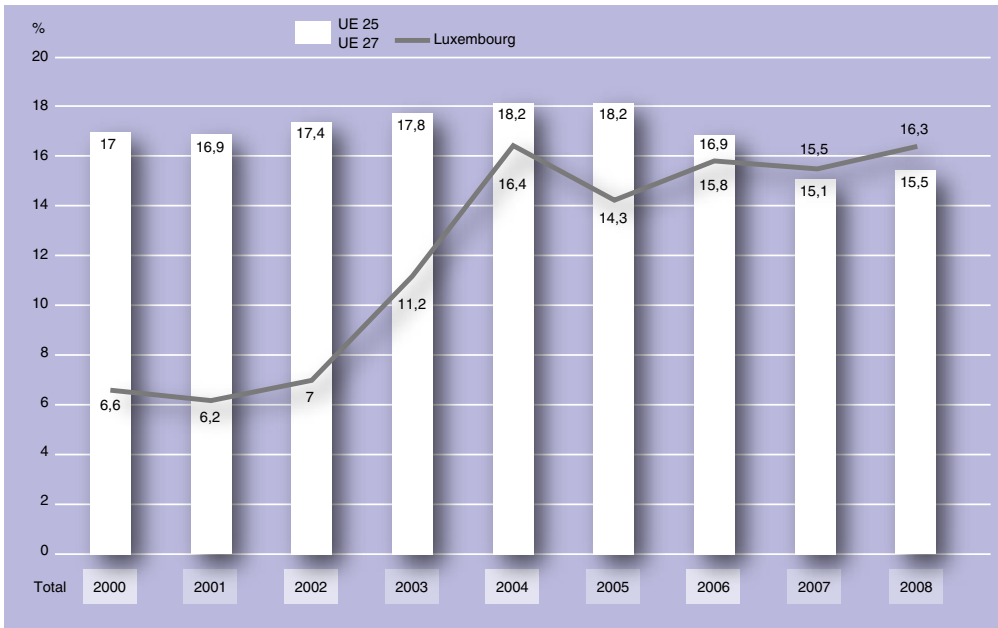
Source: Eurostat

## 17) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2007



Source: Eurostat

### 18) Évolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 25/27 entre 2000 et 2008



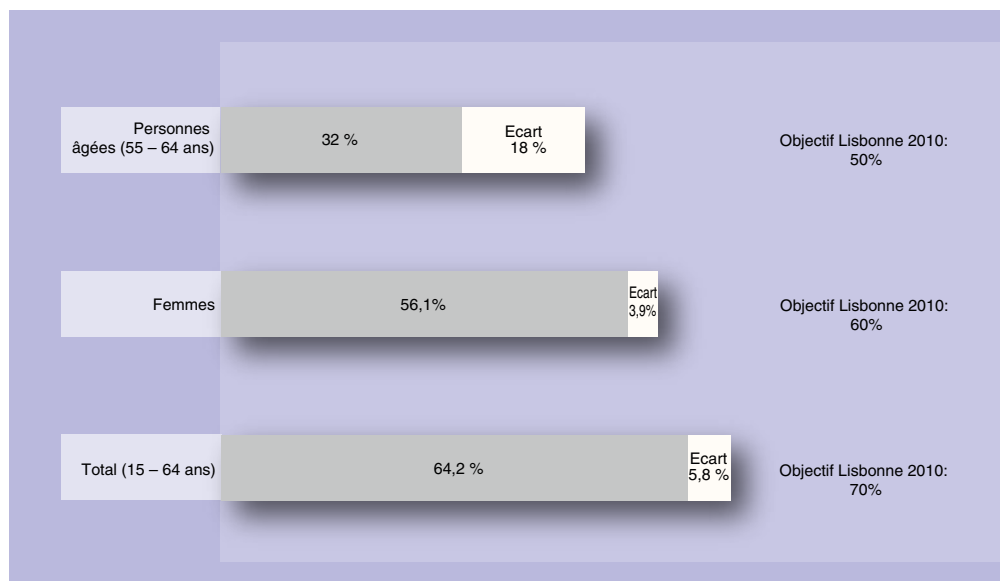
Source: Eurostat

### 19) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2002 à 2007



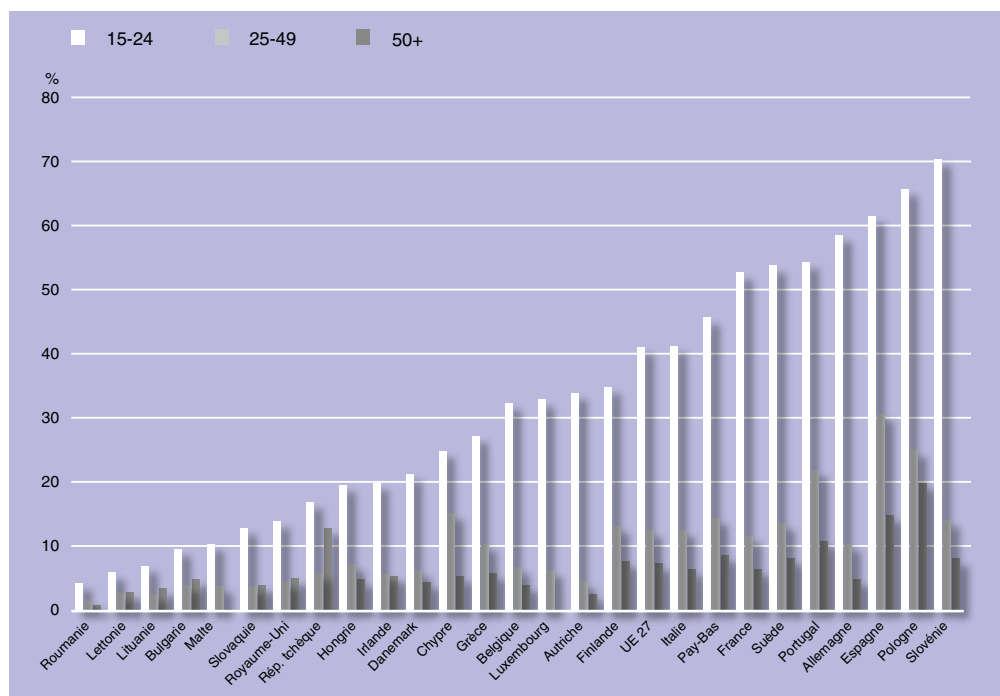
Source: ADEM

## 20) Taux d'emploi au Luxembourg en 2007



Source: Eurostat

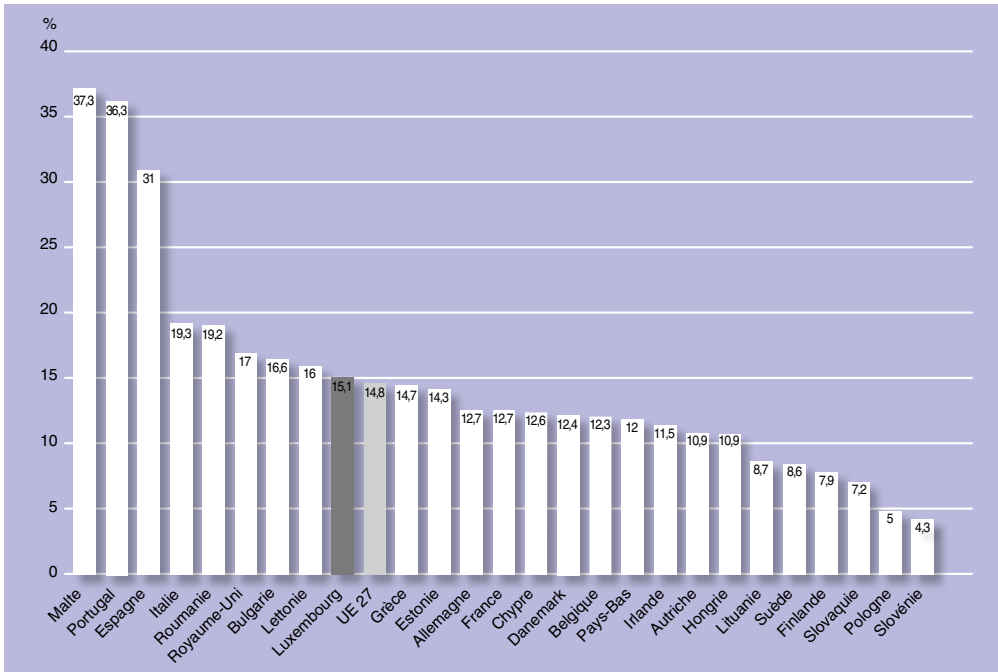
## 21) Pourcentage des salariés ayant un contrat à durée limitée dans l'UE 27 au dernier trimestre de 2007



pas de données pour l'Estonie

Source: Eurostat

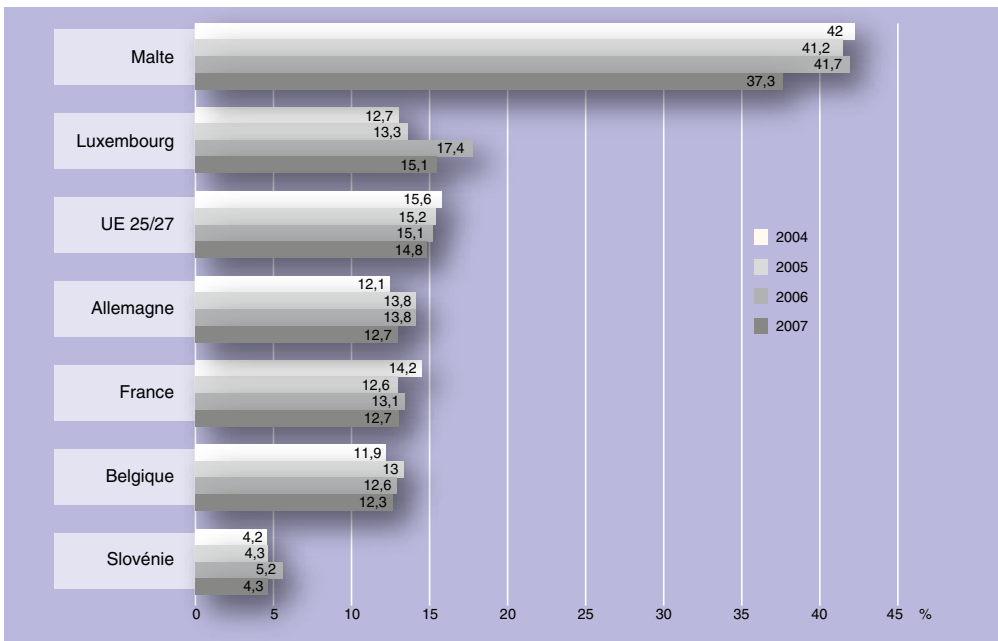
## 22) Jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2007



pas de données pour la République tchèque

Source: Eurostat, Labour Force Survey

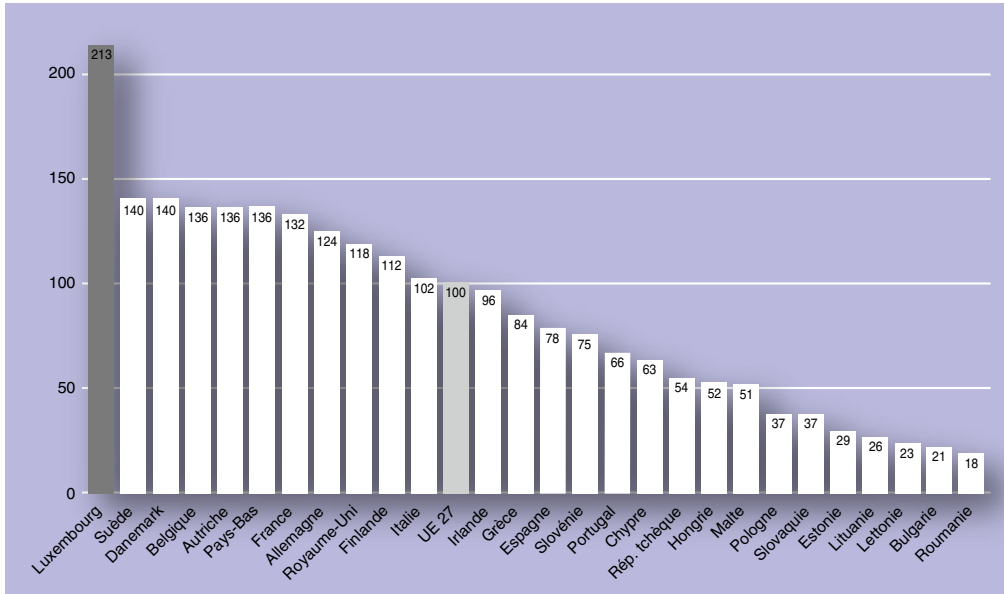
## 23) Évolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école de 2004 à 2007



Source: Eurostat, Labour Force Survey



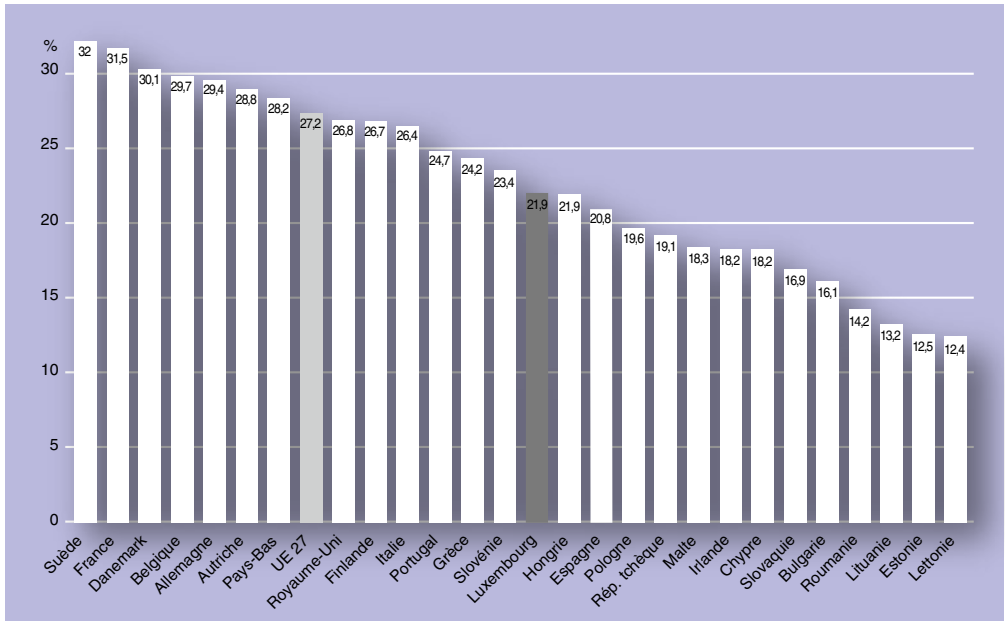
## 24) Dépenses de protection sociale par habitants en SPA\* dans l'UE 27 en 2005



\*standard de pouvoir d'achat : il tient compte des différences de niveau général des prix entre les pays de l'Union européenne (source: la documentation française)

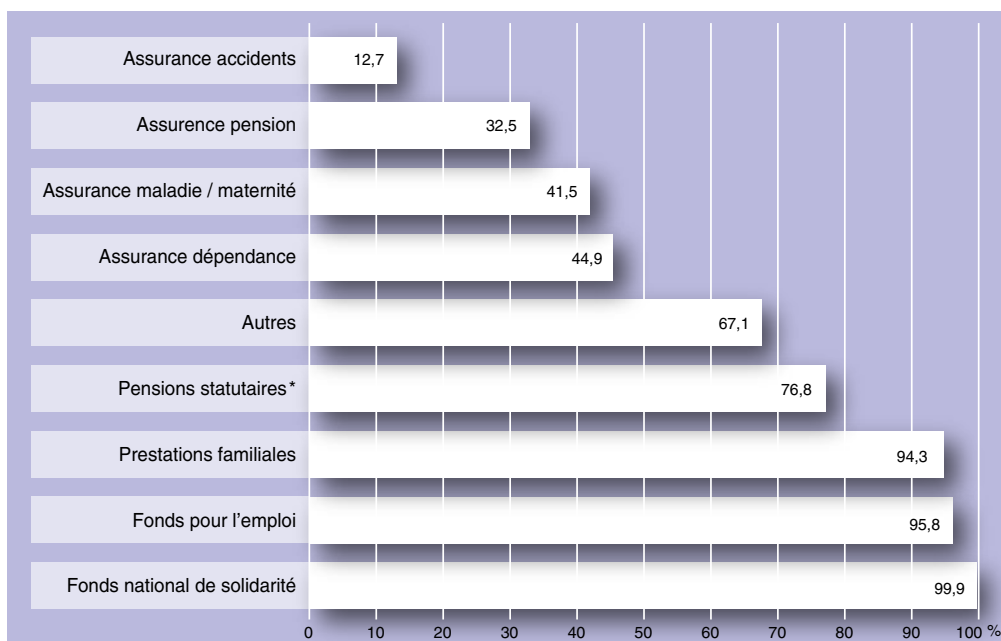
Source: Eurostat 2008

## 25) Dépenses de protection sociale en pourcent du PIB dans l'UE 27 en 2005



Source: Eurostat 2008

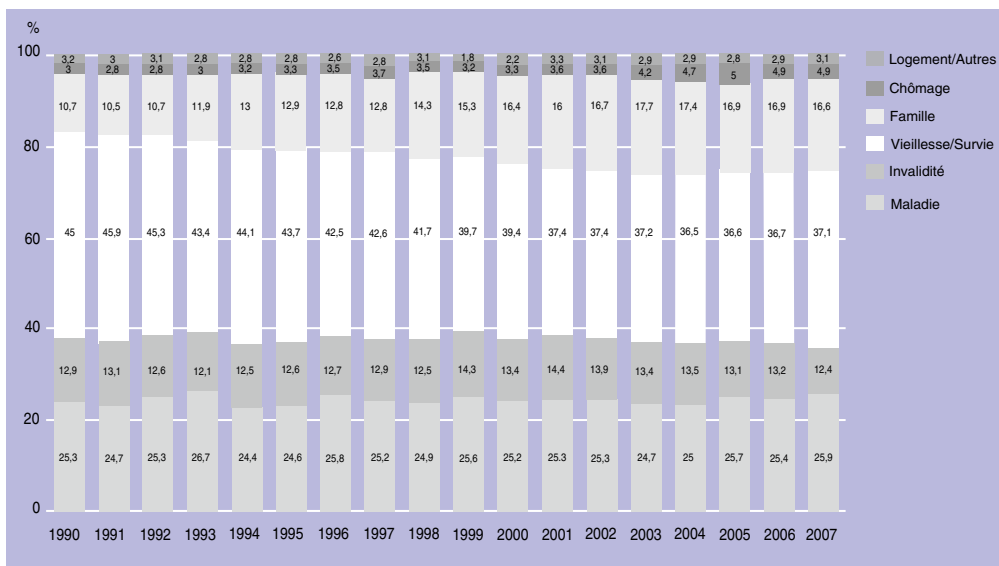
## 26) Participation de l'État au financement des différents régimes de protection sociale au Luxembourg (valeurs moyennes sur la période 2005 à 2007)



\* Pensions des fonctionnaires de l'Etat (services publics inclus)

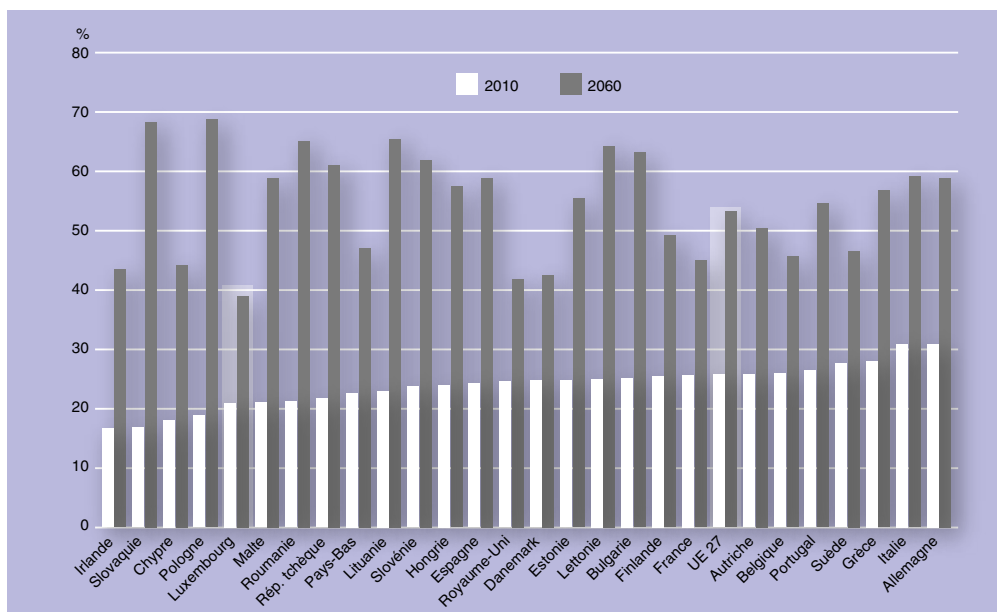
Source: Ministère de la Sécurité Sociale – IGSS 2008

## 27) Répartition des prestations de protection sociale par rapport au total des prestations au Luxembourg entre 1990 et 2007



Source: Ministère de la Sécurité Sociale – IGSS 2008: rapport général sur la sécurité sociale 2007

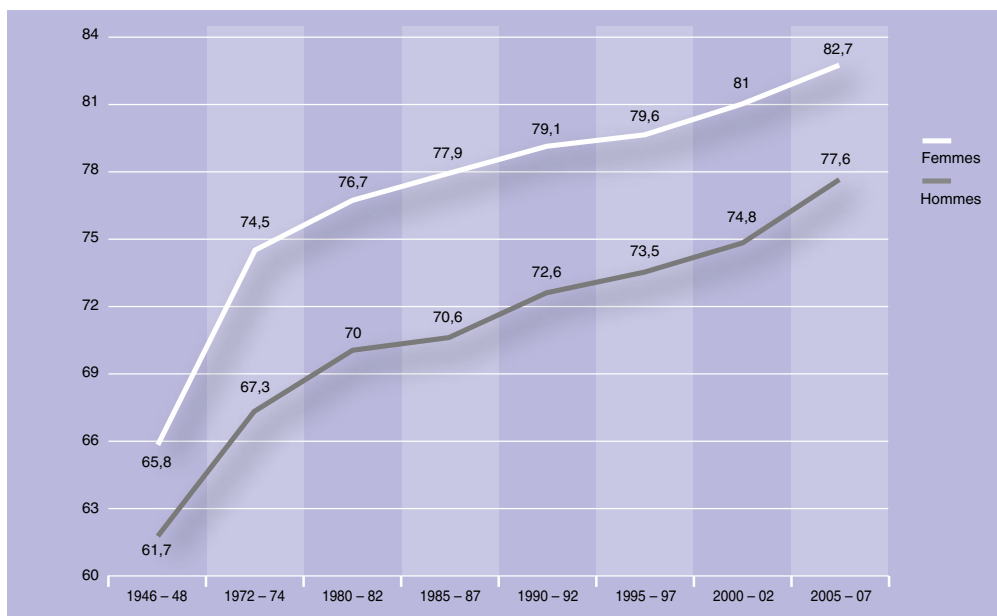
## 28) Ratio de dépendance des personnes âgées\* dans l'UE 27 (projections pour 2010 et 2060)



\*rapporte la population âgée de 65 ans et plus à la population en âge de travailler (15 à 64 ans)

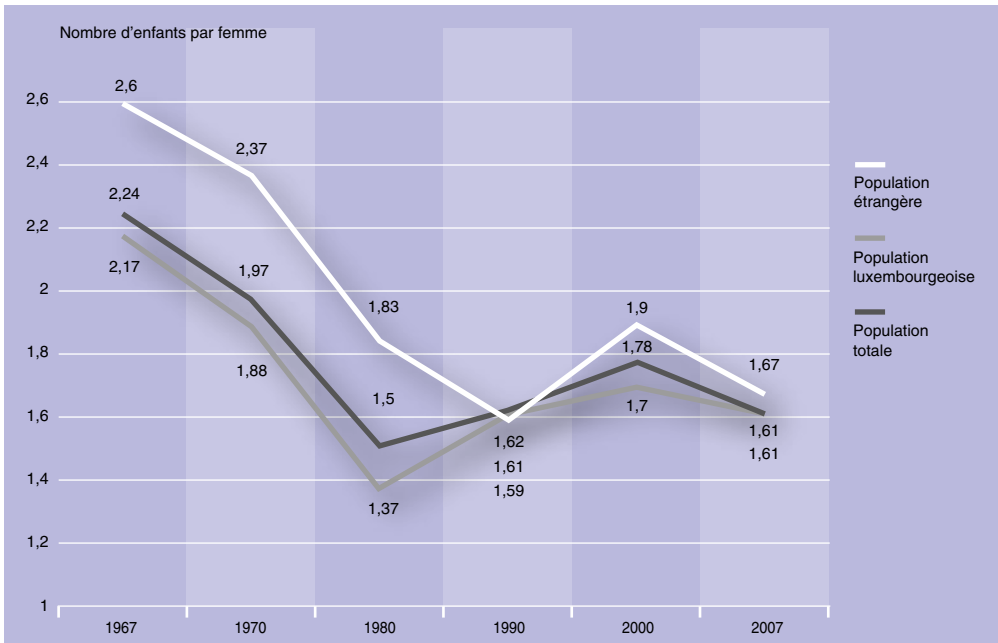
Source: Eurostat, EUROPOP 2008 Trend scenario

## 29) Évolution de l'espérance de vie à la naissance au Luxembourg de 1946 à 2007

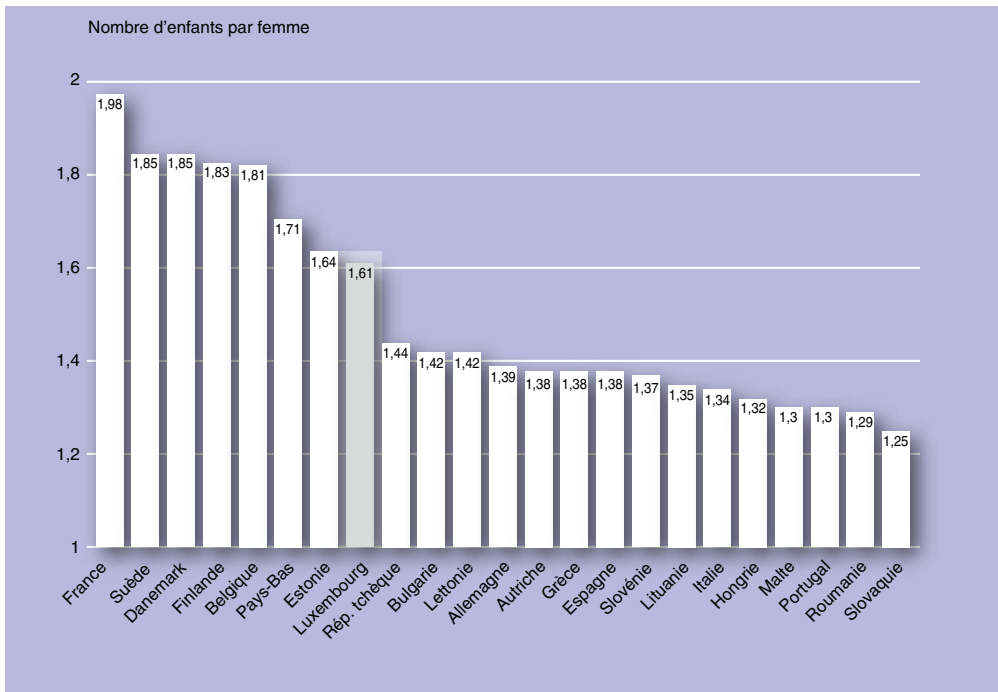


Source: STATEC

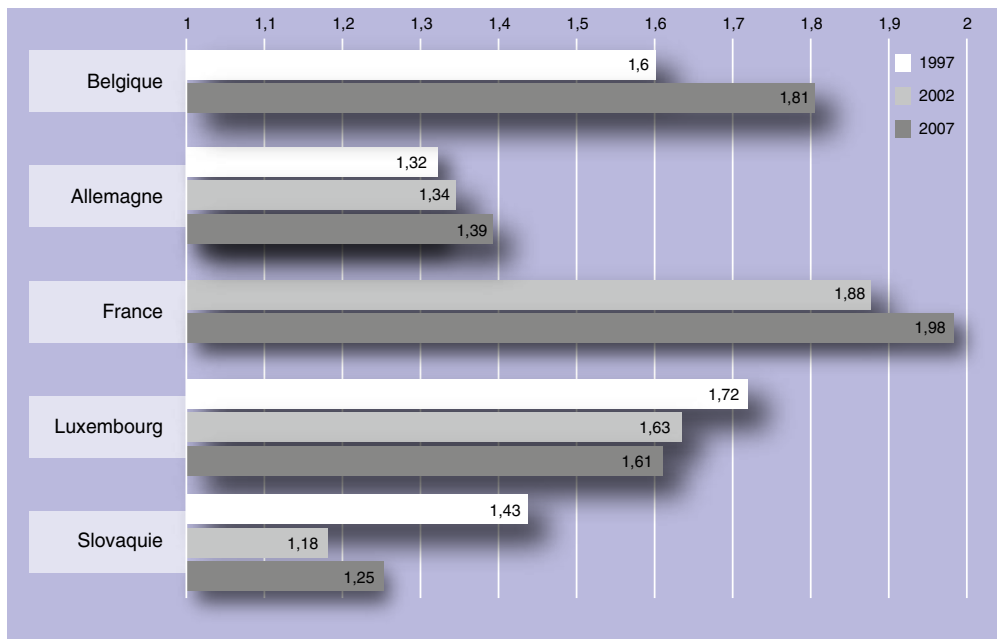
### 30) Indicateur de fécondité au Luxembourg de 1967 à 2007



### 31) Taux de fertilité totale dans l'UE 27 en 2007



### 32) Évolution du taux de fertilité de 1997 à 2007 – Nombre d'enfants par femme



Source: Eurostat

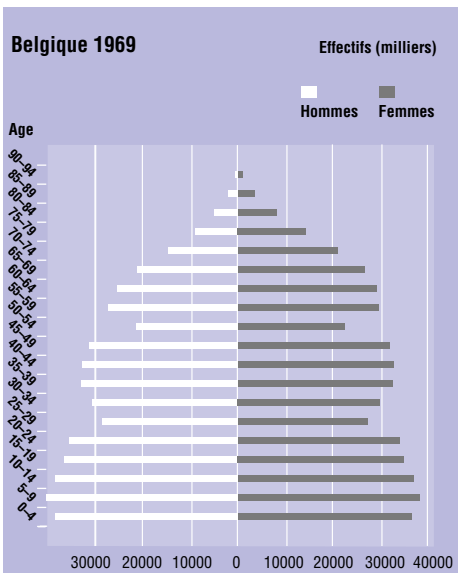
### 33) Évolution des pyramides des âges du Luxembourg et de ses pays voisins entre 1969/70 et 2008



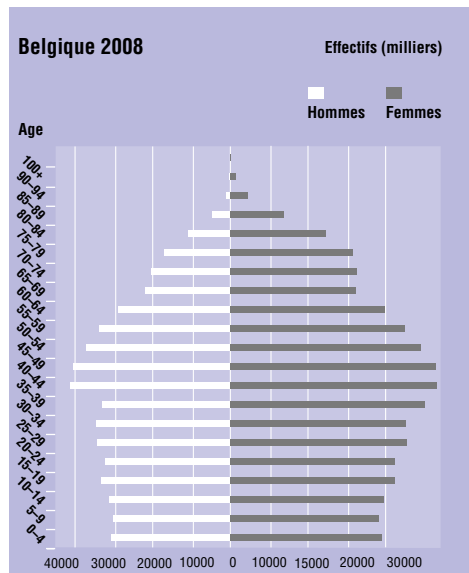
Source: Eurostat 2009



Source: Eurostat 2009

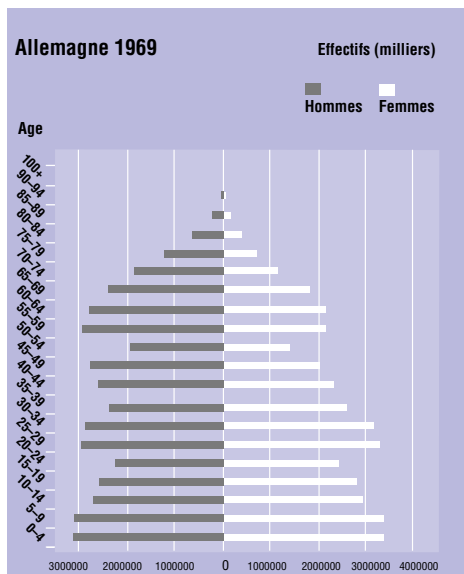


Source: Eurostat 2009



Source: Eurostat 2009

### 33) Évolution des pyramides des âges du Luxembourg et de ses pays voisins entre 1969/70 et 2008



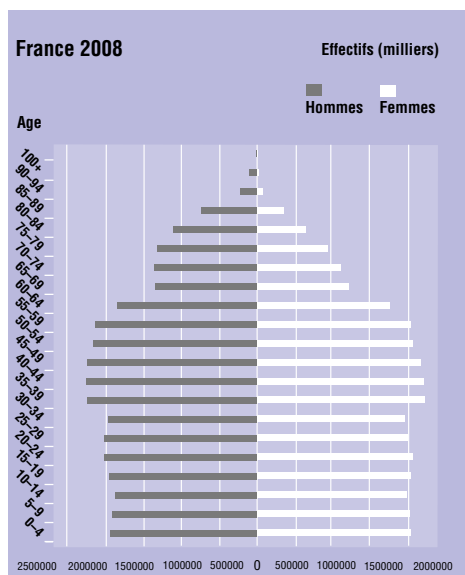
Source: Eurostat 2009



Source: Eurostat 2009



Source: Insee 2009



Source: Insee 2009





# Autorenverzeichnis

## SERGE ALLEGREZZA

Docteur en sciences économiques, directeur du STATEC, directeur de l'Observatoire de la Compétitivité, Président du Conseil Economique et Social

## FRANZ CLÉMENT

Licencié en sciences politiques et sciences du travail, responsable de l'unité « Relations professionnelles et emploi » (REPREM) au CEPS/INSTEAD

## GØSTA ESPING-ANDERSEN

Professor für Soziologie an der Universität Pompeu Fabra in Barcelona (ES), Beratungstätigkeit für Regierungen und internationale Organisationen (Vereinte Nationen, Weltbank, OECD)

## NATHALIE GEORGES

Licenciée en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

## ANTON HEMERIJCK

Director of the Netherlands Scientific Council for Government Policy, the Hague (NL); Professor in Comparative Social Policy, Erasmus University, Rotterdam (NL); Professor in Public Policy, ISCTE, University of Lisbon, Portugal

## MARCO HOFFMANN

Assistant d'hygiène sociale, coordinateur, Confédération Caritas Luxembourg asbl

## SYLVAIN HOFFMANN

Conseiller de direction, Chambre des Salariés (CSL), Luxembourg

## ANNICK JACOBS

Géographe, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

## CARLO KNÖPFEL

Dr. rer. pol., Mitglied der Geschäftsleitung von Caritas Schweiz, Leiter des Bereichs Grundlagen, Sozialwissenschaftler

## MILL MAJERUS

Grundschullehrer (Institut Pédagogique Luxembourg), „licencié en sciences familiales et sexologiques“ (UCL), Psychosoziologe (CFIP Bruxelles), Premier Conseiller de Gouvernement

## FRÉDÉRIC MERTZ

Sociologue, Responsable de l'Institut de Formation Sociale asbl (IFS)

## GEORGES ROTINK

Dipl. Sozialpädagoge, Koordinator beim Luxemburger Caritasverband

## YVES SCHMIDT

Travailleur social, chargé de direction de Caritas Solidarité et Intégration

## NORRY SCHNEIDER

Dipl. Umweltnaturwissenschaftler, Abteilung Internationale Zusammenarbeit der Fondation Caritas Luxemburg, Projektleitung Sensibilisierungsprogramm „Plaidons responsable“

## DANIELLE SCHRONEN

Docteur en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

## LAURENT UHODA

Conseiller de direction, Chambre des Salariés (CSL), Luxembourg

## ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, Koordinator beim Luxemburger Caritasverband, Präsident der Social Policy Commission von Caritas Europa, Brüssel

## RAYMOND WAGENER

Docteur en sciences mathématiques, 1<sup>er</sup> inspecteur de la sécurité sociale à l'Inspection générale de la Sécurité sociale, Statistiques, actuariat et programmation sociale, représentant du Luxembourg au Comité de Protection Sociale (UE)

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](mailto:caritas@caritas.lu)

# R&D

## Sozialalmanach 2008

### Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

## Sozialalmanach 2008

ISBN: 978-2-919974-04-7

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tel. +352 40 21 31 200  
E-mail : [caritas@caritas.lu](mailto:caritas@caritas.lu)

Kinderarmut existiert auch im reichen Luxemburg. Was bedeutet „Armutrisiko“ und wie zeigt sich Armut bei Kindern? Welche Rolle spielt außer-familiäre Betreuung? Welche Forderungen erwachsen aus den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und was wird von der „Maison Relais“ verlangt? Der Sozialalmanach 2008 legt die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit dar und zeigt Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf auf.

Der Sozialalmanach 2008 präsentiert sich als dreiteilige Publikation. Im ersten Teil wird die Entwicklung der sozialen Lage Luxemburgs von Mai 2007 bis April 2008 kommentiert. Der zweite Teil enthält Beiträge zum Schwerpunkt „Kinderarmut & Bildung“, beleuchtet aus nationalen sowie internationalen Perspektiven. Im dritten Teil sind wichtige Statistiken zusammengetragen.













**Der Sozialalmanach 2009 der Caritas bringt Fragen zur sozialen Entwicklung Luxemburgs auf den Punkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung.**

**Das soziale Jahr Mai 2008 – April 2009 in Luxemburg  
Die Legislaturperiode 2004 – 2009: ein soziales Luxemburg?**

Bilanz der Legislaturperiode durchwachsen

Wirtschaft braucht ethische Maßstäbe

Innovation und Kreativität sind gefragt

**Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung,  
beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven**

Familien stärken, damit sie leistungsfähig bleiben

Die europäischen Arbeitsmärkte inklusiver gestalten

Solidaritätssysteme sichern und gerade jetzt ausbauen

**Die soziale Entwicklung in Zahlen**

Armut weiter gezielt bekämpfen

Besonders Kinder brauchen Unterstützung

Immer mehr Familien von Arbeitslosigkeit betroffen

