



caritas
L U X E M B O U R G

2011

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Leben in Luxemburg 2020**

L'annuaire Caritas sur la
situation sociale du Luxembourg

2011

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Leben in Luxemburg 2020**

2011

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Leben in Luxemburg 2020**

Sozialalmanach 2011

Sous la direction de Danielle Schronen et Robert Urbé

Confédération Caritas Luxembourg a.s.b.l.

29, rue Michel Welter

L-2730 Luxembourg

Tél. +352 40 21 31 200

Fax +352 40 21 31 209

www.caritas.lu

Tous droits réservés.

© Confédération Caritas Luxembourg

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

Conception graphique et impression: saint-paul luxembourg

Photo: © Shutterstock

Imprimé sur papier 100% recyclé

Mars 2011

ISBN: 978-2-919974-10-8

Inhalt

Vorwort 9

Einleitung 13

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2010-2011

Robert Urbé..... 17

1. Die Rede zur Lage der Nation am 5. Mai 2010 19

2. Von Tripartite zu Bipartites 27

3. Le Plan National de Réforme 2011 39

4. Le rapport travail et cohésion sociale 2010 55

5. Die Reform des Gesundheitswesens 63

6. Die Lage der Nation am Vorabend des 5. April 2011 71

Etudes sélectionnées du service Caritas Recherche et Développement 75

Nathalie Georges, Robert Urbé Modification de la loi concernant l'aide
financière de l'Etat pour études supérieures : la crise et ses conséquences 77

Nathalie Georges, Robert Urbé Quelques réflexions concernant le revenu
minimum garanti 93

Hoffmann Marco Mesures du bien-être actuel et futur:
Le projet PIBien-être au Luxembourg 103

Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes
zur nachhaltigen Entwicklung 119

2. Teil

Leben in Luxemburg 2020	141
<i>Lenia Samuel</i> Will Europe 2020 contribute to reinforcing the social dimension of the European Union?	143
<i>Jeannot Krecké</i> Europe 2020 – Luxembourg 2020 : « Vers une croissance intelligente, durable et inclusive »	155
<i>Philippe Durance</i> Luxembourg 2030 : une prospective pour un développement durable	161
<i>Roger Liddle</i> The social aftershocks of the 2008 crisis	171
<i>Yves Mersch</i> Leben in Luxemburg mit Blick auf 2020: Wirtschaft, Beschäftigung und Forschung	185
<i>Pasi Sahlberg</i> Global educational reform movement and national educational change	193
<i>Michel Lanners</i> La société luxembourgeoise et son école : les perspectives à l’horizon 2020	219
<i>Germain Dondelinger</i> L’enseignement supérieur luxembourgeois.	231
<i>Jean Lamesch</i> Les exigences de l’environnement et du changement climatique pour le Luxembourg à l’horizon de 2020 et au-delà	243
<i>Bea Cantillon</i> Social protection and social exclusion: what can be expected from the EU 2020 strategy?	261
<i>Raymond Wagener</i> Défis de la protection sociale 2020	277

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen	293
<i>Marco Da Silva, Nathalie Georges, Marco Hoffmann, Danielle Schronen et Robert Urbé</i> Note Introductive	295
I. 1.1) Taux d’emploi dans l’UE 27 en 2009 – Total	300
I. 1.2) Taux d’emploi dans l’UE 27 en 2009 – Femmes	300
I. 1.3) Taux d’emploi dans l’UE 27 en 2009 – Hommes	301
I. 2.1) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l’UE 27 en 2009 – Total	301
I. 2.2) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l’UE 27 en 2009 – Secteur public	302
I. 2.3) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l’UE 27 en 2009 – Secteur privé	302
I. 3.1) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l’école dans l’UE 27 en 2009 – Total	303

I. 3.2) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2009 – Femmes	303
I. 3.3) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2009 – Hommes.....	304
I. 4.1) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2009 – Total	304
I. 4.2) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2009 – Femmes ..	305
I. 4.3) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2009 – Hommes ..	305
I. 5) Réduction constatée en 2008 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990	306
I. 6) Part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2009	306
I. 7) Augmentation de l'efficacité énergétique dans l'UE 27 en 2008 par rapport à 2000	307
I. 8) Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion dans l'UE 27 en 2009	307
I. 9) Taux de risque de pauvreté monétaire dans l'UE 27 en 2009.....	308
I. 10) Taux de personnes en situation de privation matérielle dans l'UE 27 en 2009	308
I. 11) Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi dans l'UE 27 en 2009	309
I. 12) Evolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 entre 2005 et 2009 (en millions de personnes).....	309
II. 1) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2006 à 2009	310
II. 2) Taux de risque de pauvreté de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2009.....	310
II. 3) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2006 à 2009	311
II. 4) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2009	311
II. 5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2009	312
II. 6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2009.....	312
II. 7) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2009	313

II. 8) Taux de risque de pauvreté monétaire des enfants selon la nationalité au Luxembourg en 2009	313
II. 9) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté selon le genre au Luxembourg en 2009	314
II. 10) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2009	315
II. 11) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2009.....	316
II. 12) Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 25/27 de 2006 à 2009	316
II. 13) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2009	317
II. 14) Evolution du ratio interquintile dans l'UE 25/27 de 2006 à 2009.....	317
II. 15) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2009	318
II. 16) Evolution du taux de chômage dans l'UE 25/27 de 2006 à 2009	318
II. 17) Chômage de longue durée en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2009	319
II. 18) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2009.....	319
II. 19) Evolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 25/27 entre 2001 et 2009	320
II. 20) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2009	320
II. 21) Pourcentage des salariés ayant un contrat à durée limitée dans l'UE 27 au dernier trimestre 2009	321
II. 22) Evolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 de 2005 à 2009	321
II. 23) Participation de l'Etat au financement des différents régimes de protection sociale (valeurs moyennes sur la période 2007–2009)	322
Autorenverzeichnis	324

Vorwort

Nun erscheint der Sozialalmanach bereits zum fünften Mal. Große Themen wurden in den letzten Ausgaben angesprochen: Soziale Gerechtigkeit, Kinderarmut und Bildung, Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung und „Aus der Krise in die Armut?“. Dieses Jahr geht es um die Frage nach der Zukunftsvorstellung und -kraft Luxemburgs im Horizont der 2020-Strategien.

Es steht die Frage im Raum, ob Luxemburg noch in der Lage ist eine politische Vision zu formulieren und diese mit den Menschen, mit denen wir zusammenleben und -arbeiten umzusetzen! Große Anstrengungen werden von Seiten der Politik, ihrer Verwaltung, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft gemacht, um immer wieder zu kurzfristigen Lösungen und Kompromissen zu kommen. Der sogenannte Sozial-Dialog soll nun wieder angekurbelt werden. Bislang hat er sich in der Erarbeitung konkreter und breit akzeptierter Maßnahmen bewährt. Und dies trifft sogar noch auf das letzte Jahr zu, in welchem die Tri-Partite auseinanderbrach. Der Premierminister ließ keinen der so genannten Sozial-Partner aus der Pflicht und hat die Entscheidungen mit beiden Seiten trianguliert.

Der Luxemburger Konsensualismus hat sich hinsichtlich des sozialen Friedens bewährt. Hat er sich aber hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit bewährt? Hier fällt die im Sozial-Almanach vorgelegte und belegte Antwort recht bescheiden aus. Der Mangel an Sinnggebung und Vision sei typisch für die Technokratie, urteilt Herman van Rompuy in seiner jüngsten Publikation „Christentum und Moderne. Werte für die Zukunft Europas“¹: „Die Technokratie ist eine pragmatische Lösung. Zugleich ist sie hoffnungslos. Sie entlässt uns aus der Frage nach dem ‚Warum‘.“

Die Frage nach der Zukunft und dem Glück der Menschen – auch in Luxemburg – ist die Frage des ‚Warum‘!

Die Caritas-Stiftung legt dieser Tage ein neues Programm auf, mit dem sie Antwortelemente in der Gesellschaft diskutieren möchte: „live simply“ – „einfach liewen“!

1 Butzon & Bercker (2010), S. 49.

Das Leben ist heute in Gefahr, nicht gelebt zu werden, ausgeschlossen oder vernichtet zu werden, wenn es dem Träger des Lebens nicht in den Kram passt. Das Leben wird nicht als Geschenk verstanden, aus dem man etwas machen kann und soll. Es wird vielfach als ein Produkt verstanden, das man transzendent und abstrakt als freie Person beliebig gestalten kann. Das Leben ist nicht mehr die Quelle und der Träger der Person. Die vom Leben losgelöste Person entscheidet über die Gestaltung der Lebensäußerungen. „einfach liewen“ setzt hier einen Gegenakzent und gibt dem Leben wieder das Vorrecht. Zu oft machen wir in der sozialen Arbeit die Erfahrung, dass das aktuelle Leben von Menschen missachtet wird, von den Betroffenen selber und von ihren Mitmenschen. Sie haben die Achtung vor ihrem Leben und ihrer Geschichte aufgegeben und verspielt. Im Spiegel der anderen sind sie als Arbeitslose, als Obdachlose, als Habenichtse, als Verlierer, als Kranke und Schwache nichts mehr wert. Ihr Leben bedeutet (auch ihnen) nichts mehr. Sie werden zum Kostenfaktor in unserer Gesellschaft. Selbstachtung und Achtung gehen Hand in Hand. Dass es sich lohnt, „einfach zu leben“ müsste eine Botschaft der Gesellschaft und der Politik an alle Menschen sein, besonders an jene, denen es schlecht und dreckig geht. Sie brauchen mehr als andere den positiven Zuspruch!

„einfach leben“ kann aber auch anders betont werden. Das Adjektiv „einfach“ macht deutlich, dass es darum geht die Komplexität zu reduzieren, die Geschwindigkeit zu drosseln, die Freude am „Einfachen“, am „Eigentlichen“ wiederzuentdecken. Zeit haben für Beziehungen, für das Nachdenken ist eine Qualität, die in der Schnelllebigkeit verloren geht. Der Druck des „Jetzt“ ist zu gewaltig, um ihm zu widerstehen. „Vierundzwanzigstunden-Wahrheiten“, wie sich Herman van Rompuy ausdrückt, reichen um die Zeit bis zur nächsten Erklärung zu überbrücken, bevor sich alles im Aktionismus auflöst. Die Wiederentdeckung des Wesentlichen als dem Einfachen, ist eine Tugend, die es sich lohnt wiederzuentdecken im „einfach liewen“!

Mit ihrem neuen Programm will die Caritas nicht nur Forderungen an die Politik stellen, sondern die Herausforderung – auch von der Politik – aufgreifen und konkrete Wege aufzeigen, wie Menschlichkeit heute gelebt werden kann. „Die größte Aufgabe dieses Jahrhunderts ist es, die Verbundenheit der Menschen untereinander im Kleinen zu stärken. Solidarität darf nicht auf die organisierten sozialen Sicherungssysteme begrenzt sein. Sie sind durch Gesetze erzwungen und durch Abgaben finanziert. Was wir brauchen, sind Freiwilligkeit und der spontane Einsatz für den Anderen um seiner selbst willen. Ohne diese menschliche Infrastruktur hat die strukturelle Solidarität auf Dauer keine Basis“².

Die Frage des Wettbewerbs oder besser, die Frage nach unserer Wettbewerbsfähigkeit und -kapazität hat das Land letztes Jahr in Atem gehalten. Dabei ging es nicht um den

2 Ebd, S. 8.

Wettbewerb im Guten, sondern um den Wettbewerb im Geldverdienen. Unternehmen und Arbeitnehmer, Versicherte und mit Steuergeldern bezahlte Beamte, alle woll(t)en mehr Geld haben. Bei den früheren Wachstumsraten von über vier Prozent war das sogar möglich. Jeder konnte in seinem Hunger nach mehr bedient werden. Allerdings machen die im Sozialalmanach vorgelegten Studien und Beiträge aber auch deutlich, dass sich das „mehr“ in den letzten Jahren nicht gleichmäßig oder gerecht entwickelt hat. Am meisten gelitten haben, die die persönlich an die Zukunft glauben und Kindern das Leben geschenkt haben. Wer allein mit seinen Kindern zurückbleibt und den Alltag in Familie und Arbeitswelt meistern muss, bezahlt einen hohen Preis für seinen Einsatz. Die diesem zur Genüge bekannten Sachverhalt zugrundeliegenden Systemmängel wurden und werden aber nicht angegangen. Hier wird Zukunft schwer hypothekiert!

Im Wettbewerb des Guten bleibt noch viel Spielraum für Luxemburg! Klare moralische Prinzipien und ethische Reflexion in Forschung und Wirtschaft könnten zu einem alternativen Markenzeichen Luxemburgs werden.

Wenn wir darauf setzen, dass die Zukunft allen gehört und wir sie weder in Luxemburg, noch in Europa oder in der Welt des Nordens aufs Spiel (für andere mit) setzen dürfen, dann entsteht eine andere Welt. Um diese Nachhaltigkeit geht es beim zukünftigen Wettbewerb.

So möge auch der diesjährige Sozialalmanach zum Gespräch um eine bessere Zukunft beitragen.

Erny Gillen

Präsident der Confédération Caritas Luxembourg

Einleitung

Das Jahr 2010, das Europäische Jahr des Kampfes gegen Armut und soziale Exklusion ist vorbei, die Armut ist geblieben, hat sogar zugenommen. Europa hat sich im selben Jahr eine neue Strategie gegeben, als Nachfolgerin der Lissabon-Strategie¹, die ja bekanntlich 2010 als Endpunkt hatte. Die neue Strategie, Europa 2020 genannt, beinhaltet fünf konkrete Ziele:

- *Beschäftigung*: Bis 2020 sollen 75% der arbeitsfähigen Bevölkerung eine Beschäftigung haben.
- *Forschung*: die Forschungsausgaben sollen auf 3% des Bruttoinlandprodukts steigen.
- *Bildung*: die Quote der Schulabbrecher soll von derzeit 15% auf 10% gesenkt werden; der Anteil der Personen aus der Altersklasse 30-34 mit Hochschulausbildung soll auf 40% ansteigen.
- *Klima*: die 20/20/20-Klimaschutz- und Energieziele² sollten erreicht werden.
- *Armut*: die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Millionen sinken.

Diese Ziele mussten auf nationaler Ebene konkretisiert werden, insbesondere das Armutsreduktionsziel. Dazu sollte jedes Land bis zum November 2010 einen nationalen Aktionsplan entwerfen. Der luxemburgische Aktionsplan trägt den Namen „Luxemburg 2020“ und ihm ist das dritte Kapitel im ersten Teil gewidmet.

Die Tripartite- und Bipartite-Verhandlungen 2010 mussten dann ebenfalls Eingang in diese Ausgabe finden, beschäftigt sich doch der erste Teil dieses Almanachs wie in den Vorjahren mit der nationalen Sozialpolitik zwischen den jeweiligen Erklärungen zur Lage der Nation. Er enthält außerdem eine Kommentierung der Gesundheitsreform sowie der sechsten Edition des „Rapport travail et cohésion sociale“ des STATEC.

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

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

Der erste Teil des Bandes enthält sodann zwei ausgewählte Studien aus der Abteilung „Caritas Recherche et Développement“, in denen Nathalie Georges und Robert Urbé die Problematik der im Sommer 2010 vorgenommenen Änderung der Subsidien für Studenten analysieren, sowie Einzelfragen zum „Revenu Minimum Garanti“ untersuchen. Außerdem geht Marco Hoffmann der Frage nach, in wie weit der Ansatz des „PIBien-être“ in die richtige Richtung geht, und abschließend enthält dieser erste Teil ein „Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes zur nachhaltigen Entwicklung“.

Der zweite Teil dieses Bandes, der das Schwerpunktthema „Leben in Luxemburg 2020“ behandelt, wird eingeleitet durch zwei Beiträge von Lenia Samuel und Jeannot Krecké zur Strategie Europa 2020, respektive zu ihrer Anwendung auf Luxemburg. Diesem Schema folgt der weitere Verlauf, indem zu den vier Bereichen der Strategie (Wirtschaft/Beschäftigung/Forschung, Bildung, Umwelt und Klima sowie soziale Inklusion) jeweils ein ausländischer Autor³ den europäischen und ein luxemburgischer den nationalen Kontext beschreibt⁴. Zusätzlich definiert Philippe Durance die Methode der Prospektion zur Gestaltung der Zukunft.

Roger Liddle spricht von fünf ineinandergreifenden Krisen – steigende Arbeitslosigkeit und soziale Konsequenzen der Finanzkrise, Uneinigkeit in der EU, Konsequenzen der Globalisierung, demographischer Wandel und Impact der Migration auf Identität und Kohäsion – die sowohl national als auch auf europäischer Ebene angepackt werden müssen. Yves Mersch fordert beschleunigte Strukturreformen und spricht sich gegen die Lohnindexierung aus, die er belastend für die Wettbewerbsfähigkeit und die sozial Schwachen sieht. Wenn Humankapital Europas wichtigste Ressource ist, werden laut Pasi Sahlberg Menschen mit Ideen gebraucht – dafür braucht es im Gegenzug Schulen, in denen man experimentieren kann, ohne Angst, Fehler zu machen und wo Zusammenarbeit anstelle von Wettbewerb tritt. Michel Lanners berichtet über die Schulreform in Luxemburg, beschreibt das Schulsystem als träge: Veränderungen finden dort nur langsam statt. Germain Dondelinger legt die Situation der luxemburger Studenten dar und stellt die Rahmenbedingungen sowie den Entwicklungsstand des luxemburger Hochschulsystems vor. Jean Lamesch untersucht den historischen CO₂-Verbrauch und weist auf den hohen Schwierigkeitsgrad, den energetischen Fußabdruck Luxemburgs zu reduzieren und eine nachhaltige Energieversorgung aufzubauen hin. Bea Cantillon befürchtet, dass mit der EU 2020-Strategie die sozialen Ziele einmal mehr hinter der Schaffung von Arbeitsplätzen verschwinden werden. Raymond Wagener sieht die Alterung der Bevölkerung sowie die

3 Außer im Bereich Umwelt/Klima, wo es ja keine europäische und eine luxemburgische Situation getrennt voneinander gibt: wir leben alle in derselben Umwelt!

4 Im Themenfeld Bildung liegen, getreu der Arbeitsteilung der luxemburgischen Ministerien, zwei Luxemburger Beiträge vor.

Veränderungen der Rolle der Frau als große Herausforderungen für die Gestaltung des Sozialstaats. Aber auch die Einflussnahme aus Brüssel sowie die Interdependenzen innerhalb des Sozialstaats müssen laut Raymond Wagener analysiert und in einem kohärenten und bezahlbaren System umgesetzt werden.

Generell belegen die Beiträge, dass allenthalben noch sehr wenige Zukunftsgedanken entwickelt wurden. Überlegungen für eine Planung auf 2020 hin gibt es nur im Ansatz, von einer Vorausschau auf 2030 oder gar 2050 nicht zu sprechen. Weder ist im politischen „inner circle“ zu sehen, dass solche Gedankengänge erörtert würden, noch gibt es Überlegungen, wie der notwendige gesellschaftliche Diskurs dazu veranstaltet werden sollte.

Angesichts allgemeiner Ratlosigkeit ist daher zu wünschen, dass dem von der SOLEP⁵ im November 2010 gestarteten Projekt „Luxemburg 2030“, das nunmehr auf breiterer Ebene fortgeführt werden soll, Erfolg beschieden sein wird.

Der dritte Teil besteht wie üblich aus Statistiken. Allerdings stellen wir in einer ersten Abteilung diesmal neu die Indikatoren dar, die zur Strategie Europa 2020 gehören. Die Statistiken, die auch schon in den bisherigen Ausgaben behandelt wurden, stehen diesmal in einer zweiten Abteilung.

Diejenigen die sich an einer Zukunftsdiskussion beteiligen wollen, mögen in der vorliegenden Ausgabe 2011 des Sozialalmanachs von Caritas Luxemburg einige Anregungen finden.

Danielle Schronen und Robert Urbé

5 Société luxembourgeoise de l'évaluation et de la prospective asbl, siehe www.solep.lu.

1. Teil

Zur sozialen Lage Luxemburgs 2010–2011

1. Die Rede zur Lage der Nation am 5. Mai 2010

1.1 Zur Einordnung dieser Rede

Die Rede zur Lage der Nation, die der luxemburgische Premierminister am 5. Mai 2010 vor dem Parlament hielt¹, war die fünfte, die wir im Rahmen der Herausgabe des Caritas Sozialalmanachs seit 2007 kommentieren.

Dabei war keine dieser Reden wie die andere. Ist diejenige von 2006² als zu halbherzig charakterisiert worden (und außerdem kämen die Maßnahmen ein Jahr zu spät)³, hatten wir selbst jene von 2007⁴ als „verpasste Chance“ bezeichnet⁵, so überraschte jene von 2008⁶ durch Engagement, Kraft und einen weit gefächerten Ideenreichtum an neuen Maßnahmen, auch und vor allem im Sozialbereich⁷. 2009 demgegenüber war eine Übergangsrede⁸, da sie nur gut 6 Wochen vor den Wahlen stattfand⁹.

Nunmehr war 2010 die erste Rede zur Lage der Nation, nachdem die Krise vollends über das kleine Luxemburg hereingebrochen war, nachdem das Jahr 2009 einen Wirtschaftseinbruch von annähernd 4% gebracht hatte, und nachdem der Staatshaushalt durch großzügige Ausgabenpolitik einerseits und rückläufige Steuereinnahmen andererseits aus dem Gleichgewicht gekommen war. So war es denn nicht weiter verwunderlich, dass diese Rede sich nahezu ausschließlich mit der Krise und ihrer Überwindung befasste, und insbesondere mit der Wiederherstellung des Gleichgewichts der öffentlichen Finanzen. Dabei war das Spannende, in wieweit Maßnahmen die vorher in die Tripartite-Gespräche eingebracht worden waren, nach deren Scheitern nunmehr im Alleingang seitens der

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010).

2 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2006).

3 Siehe Schronen & Urbé (2007).

4 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2007).

5 Siehe Schronen & Urbé (2008).

6 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

7 Vergl. Schronen & Urbé (2009).

8 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2009).

9 Siehe auch Schronen & Urbé (2010).

Regierung verkündet würden. Es konnte allerdings nicht erstaunen, dass außer den Vorschlägen, die in den Tripartite-Gesprächen bereits das Etikett des absoluten „no go“ bekommen hatten, fast alle anderen ihren Weg in diese Rede zur Lage der Nation fanden.

So begann der Premierminister seine Erklärung mit den Worten „Déi Zäit an där mer liewen, déi ass net einfach“¹⁰. Dies wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die der Turbofinanzkapitalismus ohne Rücksicht auf die Kardinaltugenden der sozialen Marktwirtschaft verschuldet habe. Der Neoliberalismus sei aber nun gebremst worden, und Leute wie er, dem man vorher Wirtschaftsarchaismus vorgeworfen habe, hätten Recht behalten.

Tatsächlich war es so, dass keynesianisches¹¹ Herangehensweisen für kurze Zeit wieder „in“ waren, nachdem die Neoliberalen unter von Hayek¹² und vor allem Friedmann¹³ sie in den Orkus des Vergessens gestoßen hatten. Kaum war aber das Größte überstanden, waren vor allem die Banken allenthalben gerettet, da wurden prompt wieder die alten Rezepte ausgefahren: keine Regulierungen, Zurückdrängen des Staates. So konnte der Premierminister in seiner Rede am 5. Mai 2010 noch ankündigen, dass es zu einer Besteuerung der gefährlichen Risikogeschäfte der Banken käme, wenn nicht in der Welt dann in Europa, und wenn nicht in ganz Europa, dann zumindest in der Eurozone. Nichts ist aus dieser Ankündigung geworden! Die entsprechenden Lobbyisten haben es sehr schnell verstanden, den Regierungen zu vermitteln, dass höhere Steuern für die Banken untragbar seien. Und so brummt er wieder, der Casino-Kapitalismus!

Der Premierminister sprach sodann von der Notwendigkeit, die Staatsschulden zu begrenzen. Dazu müsse soviel gespart werden wie möglich, ohne aber die konjunkturelle Erholung abzuwürgen. Gleichzeitig müssten die Steuern soweit angepasst werden wie möglich, ohne die Wettbewerbsfähigkeit einzuschränken, aber auch ohne die Grundprinzipien der sozialen Gerechtigkeit zu verletzen. Hieran muss sich die Regierung nunmehr messen lassen!

An anderer Stelle¹⁴ erklärte der Premier, das vorliegende Spar- und Gleichgewichtsherstellungsprogramm sei ein provisorisches für die Jahre 2011 und 2012, da niemand weiter vorausschauen könne. In der zweiten Hälfte 2012 werde sodann analysiert werden, was man über 2011 und 2012 sowie über die wahrscheinliche Entwicklung 2013 und 2014 wisse, um dann die Finanzpolitik für die zweite Halbzeit der Legislaturperiode zu gestalten. Diese Absicht wird so nicht mehr Bestand halten, da anlässlich des zweiten „europäischen

10 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010), S. 1.

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

12 Friedrich August von Hayek, siehe z.B. sein Hauptwerk: von Hayek (1960).

13 Milton Friedman, siehe z.B. sein Hauptwerk: Friedman (1962).

14 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010), S. 4.

Semesters¹⁵“ die Budgeteckdaten für 2013 bereits im ersten Halbjahr 2012 aufgestellt werden müssen. Wenden wir uns nunmehr dem in der Rede vorgestellten Antikrisenprogramm mehr im Detail zu.

1.2 Zusammenfassung der wichtigsten Maßnahmen

Die vorgeschlagenen Maßnahmen gliederten sich in solche zum Einsparen und solche zur Verbesserung der Einnahmen, Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit, für den Finanzplatz, für die Betriebe und vor allem zu Fragen der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Sparmaßnahmen gliederten sich ihrerseits in solche bei den Funktionskosten des Staates (28,5 Mio EUR, plus eine Einfrierung der vom Staat zu zahlenden Löhne bis zum Ende der Legislaturperiode), solche bei den Investitionen (rund 340 Mio EUR, unter Neuordnung der Investitionsprioritäten) sowie Einsparungen im Sozialhaushalt von gut 125 Mio EUR. Zu letzteren zählten die Einschränkung des „bëllegen Akt“ auf Einkommen unterhalb 70.000 EUR (70 Mio EUR; eine Maßnahme die im späteren Verlauf des Jahres dann aber mit dem Hinweis auf eine komplette Neuordnung der Beihilfen im Bau- und Wohnungswesen in 2011 aufgehoben wurde), die Abschaffung der Zinsbonifikationen für Familien mit Kindern (1 Million EUR), die Reduzierung der Rentenanpassung zum 1.1.2011 auf die Hälfte (7 Mio EUR), die Abschaffung des Kindergelds ab 21 Jahre¹⁶ unter Einführung einer großzügigeren Studienfinanzierung¹⁷ (44 Mio EUR) sowie die Ausbezahlung der „Mammerent“ erst ab dem Alter von 65 Jahren (1,5 Mio EUR). Weitere Einsparungen sollten noch erzielt werden durch einerseits eine Verringerung der Kapitalsubventionen an Unternehmen um 10% (4 Mio EUR) und andererseits eine Absenkung der Staatssubvention an die Gemeinden für Kläranlagen von 90 auf 75% (3 Mio EUR).

Die Einnahmeverbesserungen, sprich Steuererhöhungen sollten sich im Wesentlichen wie folgt verteilen: Einführung eines neuen Spitzensteuersatzes¹⁸ von 39% (40 Mio EUR), Anhebung der Solidaritätssteuer von 2,5 auf 4 bzw. 6% (40 Mio EUR) sowie Einführung einer neuen Krisensteuer auf alle Einkommen ab dem Mindestlohn in Höhe von 0,8% (80 Mio EUR). Hinzu kam noch bei dieser Ankündigung die im späteren Verlauf des Prozesses wieder fallen gelassene Halbierung der Kilometerpauschalen bei der Lohn- und

15 Seit 2011 findet im ersten Halbjahr ein intensiver Austausch unter den Mitgliedsstaaten und mit der Europäischen Kommission statt, um die Eckdaten für die Staatshaushalte koordiniert festzulegen.

16 Dieses Höchstalter wurde später im Rahmen des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens weiter auf 18 Jahre reduziert.

17 Vergl. auch weiter hinten in dieser Ausgabe den Beitrag „Modification de la loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures: la crise et ses conséquences“.

18 Der in den ersten Regierungsvorschlägen aufgetauchte „Superspitzensteuersatz“ von 42% auf Einkommen über 250.000 EUR war fallen gelassen worden.

Einkommenssteuer. Andererseits wurden auch zwei vorher erwartete Maßnahmen auf unbekannte Zeit verschoben: die Anpassung der Steuertabellen an die Inflation (wodurch es zur so genannten schleichenden Steuererhöhung kommt) sowie die durchschnittliche Absenkung der Betriebsbesteuerung. Weitere Maßnahmen hinsichtlich der Betriebe waren: die Erhöhung der Solidaritätssteuer um 1% (+12 Mio EUR), die Einführung einer Mindestbesteuerung auf Gesellschaften ohne kommerzielle Aktivitäten in Luxemburg, die Begrenzung der variablen Entgelte (Boni!) und Abgangsentschädigungen, die von den Betriebssteuern absetzbar sind.

Hinzu kommt ein einheitlicher Beitragssatz von 1,25% zur Unfallversicherung für alle Arbeitgeber (dadurch sparen die Arbeitgeber im Baubereich z.B. 3% ein, was mehr ist als der Kostenpunkt der Mindestloohnerhöhung oder einer Indexbranche; dafür zahlen dann die Banken z.B. 0,80% mehr), sowie zur Stärkung des Finanzplatzes der Abschluss zusätzlicher Doppelbesteuerungsabkommen und die Abschaffung der „taxe d’abonnement“ auf bestimmten Fonds (exchange traded funds).

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurden geringfügige Verbesserungen beim Arbeitslosengeld vorgesehen (so erfolgt die Absenkung von 2,5 auf zwei mal den Mindestlohn erst ab 9 statt nach 6 Monaten, und die weitere Absenkung auf 1,5 mal den Mindestlohn ab 12 Monaten entfällt; bei der Entschädigungsdauer, die normal 12 Monate, für über 50jährige nach 20 Arbeitsjahren aber 18 Monate beträgt, wird diese Verlängerung bereits ab 45 Jahren eingeführt; Arbeitslose, die einen Betrieb gründen, bekommen zwecks Unterstützung in den ersten Monaten solange die Arbeitslosenentschädigung weiterbezahlt, wie deren normale Laufzeit gedauert hätte), die seit 2009 verbesserten Kurzarbeitsbedingungen für 2011 verlängert, die Eliminierung des Missbrauchs bei der „aide au réemploi“ in Aussicht gestellt und eine Reform der Arbeitsmarktverwaltung ADEM angekündigt.

Sodann widmete der Premierminister einen wichtigen Teil seiner Rede der Frage der Wettbewerbsfähigkeit. Luxemburgs Wettbewerbsfähigkeit nehme kontinuierlich ab; auch wenn die Produktivität recht hoch sei, so sei dies dem relativ hohen Anteil des Finanzplatzes geschuldet: wenn man diesen herausrechne, verlöre Luxemburg zunehmend an Attraktivität.

Der Premier erklärte sodann, dass er deshalb mit den 65 Vorschlägen einverstanden sei, die der Wirtschaftsminister zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Tripartite vorgelegt habe¹⁹. Bei der Frage der Wettbewerbsfähigkeit gehe es nicht nur um den Index, sondern ebenfalls um Infrastrukturen und sozialen Zusammenhalt. Es gehe allerdings auch um Fragen der Lohngestaltung. Dazu habe er während der Tripartite-Verhandlungen zwei alternative Vorschläge unterbreitet, nämlich entweder Alkohol-, Tabak- und Erdölpreise ab einem bestimmten Barrel-Preis aus dem Index-Warenkorb herauszunehmen (bei gleich-

19 Vergl. Ministère de l’Economie et du Commerce extérieur (2010a).

zeitiger Einführung des Gratistransports im öffentlichen Verkehr und der Absenkung der Kilometerpauschale) oder andererseits eine Beschränkung der Indexanpassung auf Löhne (resp. Lohnanteile) unterhalb eines Deckels von zwei mal den Mindestlohn vorzunehmen. Beide Vorschläge seien allerdings in der Tripartite abgeschmettert worden.

Deshalb solle der Wirtschaftsminister ummodulierte Instrumente zur Messung der Kompetitivität, insbesondere im Vergleich zu unseren direkten Nachbarn, vorlegen. Sollten diese zeigen, dass Luxemburg aus dem Tritt geraten sei, so müssten noch vor Ende des Jahres (2010) Lösungen gefunden werden²⁰.

Der Premier schloss seine Rede damit, dass dies die von ihm erwarteten Antworten auf die Krise gewesen seien, dass aber weitere Antworten noch vor Ende des Jahres nachzureichen seien. Was dann aber im weiteren Verlauf von 2010 geschah, war im Wesentlichen das oben bereits angedeutete Zurücknehmen einiger beschlossenen Maßnahmen (Kilometerpauschale, „bëllegen Akt“), oder deren Veränderung (Herabsetzen des Höchstalters beim Kindergeld auf 18 Jahre), sowie die Kompensation der Mindestlohnerhöhung und der nächsten Indextranche für die Unternehmer. Hierzu wurde regierungsseitig eine Einzahlung in den Mutualitätsfonds der Arbeitgeber, der im Rahmen des Einheitsstatuts eingerichtet worden war, sowie die Übernahme eines Teils der Unfallversicherungsbeiträge angeboten. Weitergehende Antikrisenmaßnahmen sind bisher ausgeblieben, im Gegenteil wurde das weitere Zurückziehen der einen oder anderen Maßnahme (wie z.B. der Krisensteuer) seitens der Gewerkschaften gefordert, da sich die Lage der Staatsfinanzen mittlerweile sehr gebessert habe: so wurde 2010 ungefähr eine Milliarde mehr an Steuern eingenommen als vorherberechnet.

1.3 Die vorgestellten Maßnahmen in der Kritik

Der Regierungschef beschränkte sich dieses Mal darauf, ausschließlich Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Krise anzukündigen. Somit wurde diese Rede zum Schlusspunkt hinter die (gescheiterte) Tripartite. Damit wollen wir auch die Kritik der einzelnen Maßnahmen nicht an dieser Stelle vornehmen, sondern in Kapitel 2, wo wir uns dem gesamten Tri- und Bipartite-Prozess widmen wollen.

Daher soll hier nur eine ganz allgemeine Einschätzung erfolgen. So sind die Massnahmen insgesamt als wenig ausgeglichen zu beurteilen, und zwar zwischen „personnes physiques“ und „personnes morales“ einerseits, aber auch was die gerechte Besteuerung an sich betrifft: so ist z.B. auch der schon ins Auge gefasste „Superspitzensteuersatz“ von 42% auf Einkommen

20 In diesem Punkt ist es aber dann im weiteren Verlauf des Jahres 2010 ruhig geblieben, möglicherweise weil der alljährlich im Herbst erscheinende „Bilan compétitivité“ Luxemburg eine Verbesserung attestierte; siehe Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur (2010b).

ab 250.000 EUR wieder fallen gelassen worden. Während im Sozialbereich mehr als 125 Millionen eingespart werden sollten, betrugen die veranschlagten Mehreinnahmen aus dem neuen Spitzensteuersatz, der erhöhten Solidaritätssteuer und der neuen Krisensteuer insgesamt gerade mal 160 Millionen EUR. Wie gesagt, weitere Details folgen in Kapitel 2.

Die verpasste Chance aber besteht vor allem darin, dass eine Zäsur wie sie in Krisenzeiten vonnöten ist, und wie sie auch hinsichtlich der gescheiterten Lissabon-Strategie und der neuen Europa 2020-Strategie auf Europaebene, aber auch anlässlich nationaler Planungen möglich gewesen wäre, um wirklich eine neue zukunftsfähige Politik zu begründen, nicht als Möglichkeit ergriffen wurde. Stattdessen wurde in altbewährter Krämer-Manier ein bisschen hier ein bisschen dort an den Schraubchen gedreht, hier 1 Million und dort deren 4 gespart oder als neue Einnahme vorgemerkt. „Eine Politik sollte man haben“, hatte der Premier einleitend zu seiner Rede gesagt, und „nicht nur Politik machen“²¹. Eine Politik haben sieht anders aus.

Literaturverzeichnis

FRIEDMAN, MILTON (1962): Capitalism and Freedom, Chicago.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2006): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/2006/index.html>.

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

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

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

VON HAYEK, FRIEDRICH AUGUST (1960): The Constitution of Liberty, London.

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

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DU COMMERCE EXTERIEUR (2010a): 65 Propositions pour améliorer la compétitivité: http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/com_presse_et_actu/2010/04/Propositions_d_ordre_g_n_ral_du_Ministre_de_l_Economie_et_du_Commerce_ext_rieur/Propositions_pour_l_am_lioration_de_la_comp_titivit_.pdf.

21 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010), S. 2.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DU COMMERCE EXTERIEUR (2010b):
Bilan compétitivité 2010.

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

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

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

SCHRONEN, DANIELLE & URBE, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010,
Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?, Confédération Caritas Luxembourg.

2. Von Tripartite zu Bipartites

2.1 Einleitung

Bei der Aufstellung des Budgets 2009 war die bereits grassierende Krise noch nicht offen ausgebrochen, und zumindest ein Teil des Zuwachses im Staatshaushalt war auf die Umsetzung der in der Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008 angekündigten Maßnahmen¹ zurückzuführen, darunter auch einige im Sozialbereich. Dies konnte dann im Nachhinein gekonnt in Krisenbekämpfung umgedeutet werden. Und in der Tat trugen die Maßnahmen zur Kaufkrafterhaltung respektive -erhöhung sicher zur besseren Bewältigung der ersten Krisenfolgen bei. Sie waren allerdings nicht geeignet, das grundlegende Übel anzupacken, sodass weitere Antikrisenmaßnahmen ergriffen wurden², die das Budget 2009 noch weiter aufblähten, und zeitgleich mit rückläufigen Steuereinnahmen zu einer gigantischen Steigerung des Staatsdefizits führten.

Das Staatsbudget 2010 aber war dann das erste im Zeichen des „Ausstiegs aus der Krisenbekämpfung“ mittels Haushaltsmitteln, also nach den Rezepten von Keynes³. Ab nun regierte überall in Europa, auch unter dem Primat der Europäischen Kommission wieder die Überzeugung⁴, der Staat sei auf ein Minimum zurückzuschrauben, und zwecks Eindämmung des Staatsdefizits seien die künftigen Budgets als Sparhaushalte zu konzipieren⁵. In dieser Atmosphäre kam es dann auch Anfang 2010 zu Tripartiteverhandlungen, die sich bereits im Vorfeld als sehr schwierig ankündigten.

2.2 Die Tripartite-Runden im Frühjahr

In der ersten Tripartite-Runde zeichnete sich bereits ab, dass es zwischen Regierung, Gewerkschaften und Patronat keine gemeinsame Einschätzung des Ist-Zustandes gab.

1 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2008).

2 Siehe Chambre des Députés (2009) und zur Kritik z.B. Urbé (2009).

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

4 Siehe z.B. Europäische Kommission (2009).

5 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010a).

Während Patronat und zum Teil auch die Regierung den Zustand der Luxemburger Ökonomie als eher schlecht darstellten, beharrten die Gewerkschaften darauf, dass es so schlimm nicht sei. Den größten Graben gab es sicherlich zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, was die Einschätzung zur Kompetitivität anbelangte. Während das Patronat nicht müde wurde, die abgenommene Wettbewerbsfähigkeit zum Anlass zu nehmen, strukturelle Reformen anzumahnen, und das hieß für sie Senkung der Lohn- und Lohnnebenkosten⁶, belegte die Arbeitnehmerseite mit immer neuen Dokumenten⁷, dass es so schlecht nicht um die Kompetitivität bestellt sei. Angelpunkte der Diskussion waren hierbei die Höhe des Mindestlohns und die Indexierung der Löhne, zusätzlich noch Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber sowie das allgemeine Lohnniveau. In dieser Situation präsentierte der Finanzminister, basierend auf einer Informationsnote⁸ seines Ministeriums, ein so genanntes Paket von Maßnahmen⁹, das aber eigentlich kein Paket war, sondern sich als eine Sammlung von möglichen Maßnahmen verstand, aus der auszuwählen sei. Besonders als Teile des sozialistischen Koalitionspartners der CSV in Frage stellten, dass es sich hierbei um ein vom Regierungsrat abgesegnetes Dokument handele, wurde es als „Vorschläge des Finanzministers“ eingestuft. Von nun an ergab sich eine Neuerung: es kam zur so genannten „offenen Tripartite“. Anders als bisher wurden die Vorschläge nun auch in der Öffentlichkeit diskutiert. Zum Teil weil einige Teilnehmer (und Außenstehende!) dies, genauso wie die mangelnde Geschlossenheit der Regierung, bemängelten, zum Teil wegen der oben genannten Uneinigkeit über die Definition des Ist-Zustandes und weil keine Einigung über die Vorschläge des Finanzministers zustande kam, erklärte der Premierminister, nach getrennten „Beichtstuhlgesprächen“ mit den beiden Sozialpartnern sowie einem spektakulären Einbezug früherer Polit- und Gewerkschaftsgrößen, am 27. April 2010 den Misserfolg und das Ende der Tripartite.

Er kündigte dabei an, dass die Regierung nun ihre Verantwortung übernehmen werde. Er präsentierte dann regierungsseitig eine Reihe von Maßnahmen¹⁰ (aus den vorher eingereichten Vorschlägen, einige wurden dabei nicht übernommen) in der Rede zur Lage der Nation am 5. Mai 2010. Mittlerweile sind auch davon einige beabsichtigte Maßnahmen wieder annulliert worden.

6 Siehe UEL (2010).

7 Siehe CSL (2010).

8 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010b).

9 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010c).

10 Siehe dazu das Kapitel 1 dieser Ausgabe des Sozialalmanachs.

2.3 Die Bipartites im Herbst

Nach dieser Regierungserklärung wurden, wie schon 2006, als erstes die familienpolitischen Maßnahmen relativ schnell umgesetzt¹¹. Dann blieb es über die Sommermonate lange ruhig, bis der Premier im September Sondierungsgespräche mit den Sozialpartnern aufnahm, um eine neue Tripartite-Runde vorzubereiten, die im Mai bereits angekündigt worden war. In diesen Sondierungsgesprächen stellte der Premier sodann fest, dass es keine Basis für eine Tripartite gäbe, da die Verhandlungspartner sich nach wie vor erheblich voneinander entfernten, was die Analyse der Situation anbelangt. So kam es dazu, dass sich im September Regierung und Arbeitnehmerseite allein trafen. Als sich dann hier herausstellte, dass beide, ohne das Patronat, zu Einigungen kommen konnten und kamen, wurde dies flugs als Bipartite bezeichnet. Die Vereinbarung zwischen Regierung und Gewerkschaften am 29. September 2010 ergab eine „leichte“ Indexmanipulation dergestalt, dass vor Oktober 2011 keine Indextranche erfallen solle, was laut STATEC wahrscheinlich sowieso der Fall sei. Auf der anderen Seite willigte die Regierung ein, dass für 2011 und 2012 keine weiteren Indexmanipulationen debattiert würden, dass die neu einzuführende Krisensteuer erstmal nur für die Jahre 2011 und 2012 gelte, sowie ein Observatorium für Preise und Margen einzurichten.

Als das Patronat daraufhin diese einseitige Abmachung als unredlich brandmarkte, bekam es seine eigene Bipartite. In zwei Runden, am 30. Oktober und 15. Dezember 2010, wurde sich darauf geeinigt, dass zur Kompensation der Mindestloohnerhöhung, der Erhöhung der Krankenkassenbeiträge und der kommenden Indextranche die Regierung einerseits aus dem Staatshaushalt einen Teil des neuen Unfallversicherungsbeitrages übernehme (20 Mio EUR) und andererseits einen Betrag von 25 Millionen EUR an die Mutualitätskasse der Arbeitgeber überweise, die im Rahmen des Einheitsstatuts geschaffen worden war. Außerdem gab es eine Erhöhung des staatlichen Beitrags zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (+20 Mio EUR), die Ankündigung die Sozialabgaben vor Ende der Legislaturperiode nicht zu erhöhen, das Versprechen einer Bilanzierung des Einheitsstatuts und des Inkrafttretens der Kommodo-Gesetzgebung noch vor der Sommerpause sowie die Schaffung von „guichets uniques“.

Diese Einigung wurde beim Neujahrsempfang des Industriellenverbandes von dessen Präsident mit „...keine Lösungen. Es handelt sich lediglich um Schadensbegrenzung“ kommentiert, während der UEL-Präsident hingegen meinte, es sei „kein strukturelles Abkommen“, aber ein „nützlicher Fortschritt“ herausgekommen¹².

11 Siehe Chambre des Députés (2010a).

12 Siehe D’Lëtzeburger Land vom 14. Januar 2011, S. 6.

Dann passierte nichts mehr¹³, außer Appelle, an den gemeinsamen Tisch zurückzukehren; selbst Arbeitgeber bezeichneten den sozialen Dialog als wesentlich, dabei waren sie es, die ab Herbst 2010 im Comité économique et social die Politik der leeren Stühle praktizierten.

Zwischenzeitlich war am 30. Juli 2010 das Gesetzesprojekt 6166 eingereicht worden, mit dem die steuerlichen Maßnahmen (neuer Spitzensteuersatz, Erhöhung der Solidaritätssteuer, Einführung der Krisensteuer sowie Halbierung der Kilometerpauschale und Abschaffung des „bëllegen Akt“ – die beiden letzteren wurden dann im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens aufgegeben) auf den Instanzenweg gebracht wurden. Es wurde am 2. und 8. Dezember 2010 von der Abgeordnetenkammer verabschiedet¹⁴.

2.4 Eine sich aufdrängende Kommentierung

Die vorgelegten, unausgerekten Maßnahmen seitens der Regierung, dann das Scheitern der Tripartite, die vier, fünf respektive sieben Monate später erfolgten Bipartites, die seither (mindestens drei, bis zu elf Monate später) immer noch nicht umgesetzten Punkte¹⁵ führen dazu, dass wir der Regierung nur die Note mangelhaft ausstellen können.

Bei den Aussagen anlässlich der Vorlage seines „Paketes“ hat der Finanzminister die Kriterien genannt, an denen sich dieses Maßnahmenpaket der Regierung¹⁶ messen lassen muss und zwar muss es intergenerationell und sozial gerecht und ausgewogen sein und eine kollektive Anstrengung darstellen. Auch hatte der Premierminister am 29. Juli 2009 in der Regierungserklärung angekündigt, dass „breite Schultern mehr tragen müssten als schmale Schultern¹⁷“. Dies ist eine andere Umschreibung des vorgegebenen und erstrebenswerten Ziels, „sozial ausgewogen“ zu handeln.

Im Gegensatz hierzu ist aber festzustellen, dass die vorgeschlagenen, angenommenen und zum Teil umgesetzten Maßnahmen¹⁸ alles andere als sozial ausgewogen waren und sind. Mehrere der Einsparvorschläge trafen und treffen gerade die Familien: Kürzung von Kindergeld, Schulanfangszulage, Erziehungszulage und Elternurlaub. Davon wurde ja Gott sei Dank nicht alles umgesetzt, aber stattdessen müssten gerade die Familien mit Kindern,

13 Im Regierungsrat vom 28. Januar 2011 wurde sich auf die Prioritätenliste für die kommenden Monate geeinigt, darunter die Umsetzung der Beschlüsse der Bipartites.

14 Siehe Chambre des Députés (2010b).

15 Dies betrifft u.a. die angekündigten neuen Instrumente zur Messung der Kompetitivität, die vereinbarte Indexmanipulation, das in Aussicht gestellte Observatorium für die Preisentwicklung.

16 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010c).

17 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010d), S. 8.

18 Dabei fällt auf, dass schon wie nach der Tripartite 2006, die familienpolitischen Maßnahmen am schnellsten umgesetzt wurden: damals das Loskoppeln der Familienzulagen vom Index, diesmal die Änderungen des Kindergeldes und der Studienbeihilfen.

die gegenüber Haushalten ohne Kinder stark benachteiligt sind, gestärkt werden. Eine weise vorausschauende Familienpolitik sieht anders aus, sie stärkt die Familien und ermuntert junge Paare, sich für Kinder und deren Zukunft zu entscheiden. Hierzulande bekommen durchgängig junge Paare weniger Kinder als sie sich wünschen! „Nachhaltigkeit“ war das große Stichwort in der oben genannten Regierungserklärung!

Außerdem: wenn nach der Europa 2020-Strategie 40% eines Jahrgangs sich für Universitätsstudien entscheiden sollen, dann wäre die Abschaffung des Kindergeldes über 18 Jahre nur dann eine hinnehmbare Maßnahme, wenn sie komplett durch höhere Subsidien ersetzt worden wäre. Da dem so nicht ist¹⁹, entsteht hier wegen eines gewollten kurzfristigen Resultats langfristig ein großer Nachteil. Generell sollte man nämlich soziale Transfers zur Unterstützung der Familien, der Kinder und Jugendlichen nicht als Kosten ansehen, sondern als Investitionen in die Zukunft, die sich auch lohnen, unter anderem dadurch dass sie zukünftige Kosten ersparen.

Ebenso verhält es sich mit den vorgeschlagenen und auch zurückbehaltenen Steuererhöhungen: wie kann man eine Krisensteuer auf alle Einkommen, also auch auf den sozialen Mindestlohn, als sozial erklären? Wo tragen da die breiteren Schultern mehr als die schmaleren?

Wenn wir das Ziel der Regierung, bis 2014 das Defizit des Gesamtstaates auf Null zu bringen und somit die Schuldenaufnahme zu begrenzen, im Grunde bejahen, so muss man doch im Detail fragen, ob 2014 oder 2015/2016 wirklich so ein riesengroßer Unterschied wäre. Auch stellt sich die Frage ob der Ausstieg aus den konjunkturstützenden Maßnahmen wirklich vollständig in 2011 geschehen sollte, oder erst langsam peu à peu. Neben der Tatsache, dass die Bankenrettungsaktion von 2008 ja eher eine positive Operation sein sollte, dies aber in den Rechnungen bisher nicht berücksichtigt wurde (seien es zusätzliche Einnahmen aus Zinsen und/oder Dividenden, seien es Zurückzahlungen des vorgeschossenen Kapitals), müsste eben auch der positive Effekt der nicht zu wiederholenden einmaligen Konjunkturmaßnahmen auf die nächsten Jahre Berücksichtigung finden. Gehört vielleicht die rund eine Milliarde Mehreinnahmen an Steuern für 2010 bereits hierzu?

Während die Regierung eine Reduktion der Funktionskosten des Staates vorsieht, die nur 28,5 Millionen Euro einbringen soll, hat die Übung der Durchforstung sämtlicher Ausgaben bei der Stadt Luxemburg beispielsweise eine Ersparnis von 8% des Gesamthaushalts gebracht, auf den Staatshaushalt übertragen würde das alleine die stolze Summe von rund 800 Millionen Euro ausmachen.

19 Siehe weiter hinten in dieser Ausgabe den Beitrag „Modification de la loi concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures: la crise et ses conséquences“.

Die Hauptfrage aber wird nicht gestellt: was für ein Gesellschaftsmodell wollen wir? Welchen Lebensstandard streben wir dauerhaft an? Wie sollte das Luxemburg der Zukunft aussehen? Glauben wir ernsthaft daran, dass wir einfach so weitermachen können wie bisher, ja noch weiteres Wachstum anstreben können?

Alternative Maßnahmen, die eher sozialverträglich sind und nicht dem Wahn eines sich immer steigenden Lebensstandards verfallen sind, wären denkbar. Während Familien mit Kindern weiter zu unterstützen wären (z.B. durch einen Ausbau der chèques-service in Richtung einer gratis Kinderbetreuung), wären Paare ohne Kinder stärker zu besteuern (wie Alleinstehende), indem dort die Splittingtabelle bei der Besteuerung keine Anwendung mehr fände. Überhaupt zum Thema Besteuerung: gerade dort sollten die Kleinverdiener nicht belastet werden, was am sinnvollsten über die Solidaritätssteuer zu erreichen wäre. Warum sollte ein Paar, das 8.000,- bis 10.000,- Euro pro Monat verdient nicht auf 300,- bis 500,- Euro verzichten können. Abgesehen davon, dass man Gleiches nicht von den Kleinverdienern verlangen kann, diese Minderbeträge würden bei Ihnen zwangsläufig zu einer Konsumeinschränkung (und damit weniger Umsatz für die Wirtschaft) führen, was bei den Mittel-, Hoch- und Höchstverdienern nicht im selben Maße der Fall ist. Deshalb ist auch die Anhebung des Spitzensteuersatzes von 38 auf 39% nicht angemessen genug, und der einst vorgesehene Supersteuersatz von 42% wurde gar im weiteren Verlauf nicht mehr berücksichtigt.

Betriebe, insbesondere Banken müssten sicher auch entsprechend ihrer Gewinne ihr Scherflein beitragen. Bei den Banken gehört dazu die Frage der gerechten Versteuerung²⁰ der berühmten Boni (übrigens dürften solange weder Boni noch Dividenden ausbezahlt werden, so lange die Staatsbeihilfen noch nicht zurückgezahlt wurden), wie auch die Einführung einer Steuer auf reine Finanztransaktionen; hierzu braucht man nicht das Mitziehen aller anderen, sondern ein Mitmachen der größeren Konkurrenten auf den internationalen Finanzmärkten würde vollauf ausreichend sein.

Über den Unterschied zwischen Rhetorik und Kassenlage gibt denn auch der Bericht der CSSF²¹ im Januar 2011 Aufschluss²²: Bei einem Ertrag von 9.088 Millionen in 2010 bleibt ein Ergebnis vor Rückstellungen von 4.773 übrig (das ergibt eine Umsatzrendite von über 50%!), wobei die Rückstellungen nach Meinung der CSSF in 2010 wohl nicht nur niedriger

20 In seiner Rede zur Lage der Nation am 5. Mai 2010 hatte der Premier angekündigt, dass es zu einer Besteuerung der gefährlichen Risikogeschäfte der Banken käme, wenn nicht in der Welt dann in Europa, und wenn nicht in ganz Europa, dann zumindest in der Eurozone. Nichts ist aus dieser Ankündigung geworden! Er hatte auch die Begrenzung der variablen Entgelte (Boni!) und Abgangsentschädigungen, die von den Betriebssteuern absetzbar sind, angekündigt. Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010d), S. 1 und 10.

21 CSSF = Commission de surveillance du secteur financier.

22 Siehe CSSF (2011).

ausfallen als in 2009, sondern auch noch solche in der Vergangenheit gebildete wieder aufgelöst werden könnten, was das Nettoergebnis 2010 wahrscheinlich höher ausfallen lasse als 2009. Demgegenüber lautete die Schlagzeile auf einer Titelseite „Gewinneinbruch bei den Banken“, die Artikelüberschrift „Ertragslage unter Druck“ und nur im Untertitel hieß es in Kleinschrift, das „Nettoergebnis könnte noch ‚deutlich‘ besser ausfallen als 2009“²³. Während die einen vom Staat verlangen, das Geld von den „Dicken“ zu holen, sagen diejenigen, die Geld haben, hol es doch bei allen; das obige Beispiel aber zeigt, wo es u.a. zu holen ist.

Sozial gerecht wäre es auch, zur Beitragszahlung für die Sozialversicherung alle Einkommen und dies auch im vollen Umfang heranzuziehen (wie es zum Beispiel bei der Pflegeversicherung bereits der Fall ist), statt dass es bisher nur Erwerbseinkommen sind und dies auch nur bis zu einem Maximalbetrag in Höhe des Fünffachen des sozialen Mindestlohnes. Hier zielt die Ankündigung der Regierung anlässlich der Bipartite mit dem Patronat, diese Beitragsgrenze bis zum Ende der Legislaturperiode nicht aufheben zu wollen, in die gänzlich falsche Richtung.

Zuguterletzt könnten die staatlichen Verwaltungen einerseits die ihnen zustehenden Beträge (Steuern und Abgaben) zeitnäher eintreiben, und andererseits die geschuldeten Beträge (Rechnungen vor allem) schneller bezahlen, was nicht nur den direkten Mittelzufluss für die Wirtschaft zur Folge hätte, aber auch die Ersparnis von Kompensations-, Zins- und Strafzahlungen seitens des Staates.

Unterm Strich: die Regierungsvorschläge zeugten weder von einem klaren Konzept, noch von einer Strategie; sie waren und sind sozial ungerecht und unausgewogen. Alternativen zu den Regierungsvorschlägen gab und gibt es. Wie jedes Jahr²⁴ haben wir auch in diesem Sozialalmanach 2011 bereits einige vorgestellt; weitere werden noch folgen.

2.5 Ausblick

Hat das Wirtschaftsministerium bisher das in der Rede zur Lage der Nation am 5. Mai 2010 angekündigte neue Instrumentarium zur Messung der Kompetitivität²⁵ deswegen noch nicht entwickelt, weil aus dem „Bilan compétitivité“²⁶, der im Oktober 2010 vom „Observatoire de la Compétitivité“ vorgelegt wurde, ersichtlich war, dass Luxemburg bezogen auf eine ganze Reihe von internationalen Wettbewerbsindikatoren durchgängig 1 bis 3 Plätze gegenüber dem Vorjahr gewonnen hat?

23 Siehe z.B. Luxemburger Wort vom 21. Januar 2011, Seiten 1 und 65.

24 Siehe z.B. Schronen & Urbé (2009), sowie Schronen & Urbé (2010).

25 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010d), S. 10.

26 Siehe Observatoire de la Compétitivité (2010).

Ist das Gezeter um die Wettbewerbsfähigkeit möglicherweise nur das geeignete Druckmittel, um auf breiter Front das Lohnniveau zu senken? Denn als etwas anderes kann man die permanenten verbalen Attacken der Unternehmenseite auf Mindestlohnanpassung, Indexierung der Löhne, nachhaltige Finanzen der Sozialversicherungen usw. nicht deuten. Selbst wer aus welchen Gründen auch immer gegen die Indexierung ist²⁷, muss doch einsehen, dass das nicht gleichzusetzen ist mit einer Nullrunde in den Lohnanpassungen. Diese Politik der drastischen Eindämmung des Lohnniveaus, mit als Konsequenz einer ebenso drastischen Abwürgung der Binnennachfrage, hat in den letzten Jahren die deutsche Kanzlerin vorgeführt und brüstet sich allseits ob der erzielten Erfolge. Diese Erfolge liegen darin begründet, dass infolge des praktizierten Lohndumpings die Produktionspreise relativ gesehen so günstig wurden, dass die Exportwirtschaft einen gewaltigen Schub bekam. Dieses deutsche „Erfolgsmodell“ auf ganz Europa übertragen, was Merkel, Sarkozy und andere vorhaben, kann aber nicht funktionieren: wenn alle wie die Weltmeister exportieren wollen, wer bitte schön soll dann importieren? Eine unendliche Lohnspirale nach unten im Kampf jeder gegen jeden müsste die unausweichliche Folge sein. Statt getrennte Wege rückwärts zu gehen, sollte die Europäische Union dagegen einen gemeinsamen Weg nach vorne vorzeichnen.

Ein Aufschwung, der nicht auf Kosten anderer errungen wird, baut vielmehr auf eine nachhaltige Binnennachfrage und dazu bedarf es ausreichender Einkommen und keines Lohndiktats.

Zu fragen wäre ja auch: wenn die Lohnsenkungsforderungen, artig als „Strukturreformen“ verpackt, forsch vom Präsidenten der Unternehmer (UEL), dem Präsidenten des Industriellenverbandes (Fedil) und vom Präsidenten des Banken- und Bankierverbandes (ABBL) verlangt werden, verfolgen diese damit lediglich die Interessen ihres eigenen, exportorientierten Anhangs, oder den sämtlicher Arbeitgeber? Haben nicht sowohl der Kaufmann und Händler als auch der Handwerker ein Interesse daran, dass die Bewohner Luxemburgs über ausreichend Einkommen verfügen, um bei ihnen einzukaufen oder Aufträge zu vergeben? Woher soll denn ihr Umsatz kommen, wenn nicht von den Konsumausgaben der Lohnbezieher? Während verschiedentlich von dem einen oder anderen Arbeitgeber in diesen Wirtschaftsbereichen solche Töne zu hören, sind, bleiben ihre Verbandsvertreter seltsam stumm und überlassen das Feld den drei Großdarstellern.

Es hat im übrigen noch keiner uns erklären können, wieso denn trotz angeblich schlechter Bedingungen ausländische Arbeitgeber so gerne nach Luxemburg kommen, und warum

27 Vergl. etwa im zweiten Teil dieser Ausgabe den Beitrag von Yves Mersch „Leben in Luxemburg mit Blick auf 2020: Wirtschaft, Beschäftigung und Forschung“.

sogar während der Krisenzeiten noch immer neue Arbeitsplätze in Luxemburg geschaffen wurden; es wird ja wohl nicht so sein, dass diese Arbeitgeber nicht rechnen können.

In diese Überlegungen passt es dann auch, dass ohne großen medialen Aufwand, vor allem ohne gesetzgeberischen oder reglementarischen Weg, sondern allein über ein Rundschreiben des Direktors der Steuerverwaltung²⁸ eine Maßnahme eingeführt wurde, die in diese Zeit passt wie die sprichwörtliche Faust aufs Auge. Um es den Arbeitgebern zu erleichtern, hochqualifizierte und hochspezialisierte Mitarbeiter aus dem Ausland nach Luxemburg zu locken, für deren zusätzliche Kosten wie Umzug, Heimflüge, Schulunterbringung der Kinder u.ä. sie dann aufkommen müssen, wurden diesbezügliche Steuererleichterungen dekretiert, dergestalt dass die Übernahme dieser Kosten durch das Unternehmen nicht zu einer Versteuerung im Rahmen der Lohn- und Einkommenssteuer beim Arbeitnehmer führt. Ohne hier auf die Details dieser neuen Regelung eingehen zu müssen, sei doch die Frage erlaubt, ob diese Unternehmen mit den dann durch diese Mitarbeiter zusätzlich zu erzielenden Gewinnen (denn sonst würden sie sie ja nicht holen) denn nicht auch diese Steuern, die der Allgemeinheit geschuldet sind, auch zahlen könnten. Wenn diejenigen, die Gewinne machen auch Steuern zahlen, ohne dass sie durch irgendwelche Tricks, die nicht allen zur Verfügung stehen, ihr besteuertes Ergebnis mindern, dann trägt das zur Steuergerechtigkeit bei. Und die sollte das oberste Ziel einer Steuerpolitik sein, nicht dasjenige, bestimmten Gruppen von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern zusätzliche nicht zu versteuernde Einkommen respektive Gewinne zu verschaffen. Wenn dann der Direktor der ABBL kommentiert, dass ein solches Instrument nützlich sei, um neue Unternehmen wie Hedgefonds ins Land zu holen, dann muss man sich vollends fragen, ob wir diese Regelung nötig hatten.

Hingegen ist unter dem Hinweis auf das weiter oben Gesagte unserer Achtung nach nicht zu beanstanden, wenn die Regierung für bestimmte Wirtschaftszweige steuerliche oder sonstige Erleichterungen beschließt, wenn dadurch ein objektiv nachweisbarer Wettbewerbsnachteil verringert werden kann. So wären beispielsweise selektive Hilfen für die Exportindustrie, so denn nachweislich nötig durchaus annehmbar. Mit der Gießkanne über alle Unternehmen hinweg Geschenke zu verteilen, wie bei der Herbst-Bipartite mit dem Patronat geschehen²⁹ kann allerdings, gerade angesichts notwendiger Einsparungen im Staatshaushalt, nicht der Königsweg sein.

28 Circulaire du directeur des contributions L.I.R. – n° 95/2 du 31 décembre 2010.

29 Siehe unter Abschnitt 2.3 in diesem Kapitel.

2.6 Eine verpasste Chance!

Da „Krise“³⁰ ja eigentlich der Anlass sein sollte, Dinge grundlegend neu zu regeln, wurde und wird hier auch eine Chance verpasst. Jeder weiß im Grunde genommen, dass es so nicht weitergehen kann³¹: seit den frühen Siebzigern debattieren wir die „Grenzen des Wachstums“³², seit Rio de Janeiro 1992 und den nachfolgenden Konferenzen wissen wir, dass wir nicht mehr „weiter so“ wirtschaften können: unser CO₂-Ausstoß muss sich in den nächsten 10 Jahren um mindestens 20%, in den nächsten 40 Jahren um ca. 90%, gemessen an den Werten von 1990 (!) reduzieren, die Kosten des Umweltverbrauchs müssen in das System internalisiert werden usw. Aber in dieser Krise wird das Ruder nicht herumgerissen. Es kommt nicht zu einer konsequenten Kursnahme auf ein neues Kap, nämlich das einer dauerhaften künftigen Entwicklung. Statt am bestehenden System herumzudoktern und den nicht dauerhaften Versuch zu unternehmen, wieder zu 4% (oder gar 6%) Wachstum zurückzukehren, sollten wir resolut in die Zukunft schauen³³. Ein Wirtschaftssystem, das mehr auf Bewahrung der Schöpfung, ein menschenwürdiges Leben für alle und sozialen Ausgleich bedacht ist, muss geschaffen werden, indem die guten Ansätze in dem heutigen System gestärkt werden, und indem klare Regeln den Eigennutz und die Ausbeutung begrenzen. Wenn wir dies nicht aus freien Stücken selbst herbeiführen, wird es gewaltsam über uns hereinbrechen, sowie dieses Frühjahr die politischen Diktaturen in Nordafrika und der arabischen Welt nach teilweise 30 und 40 Jahren zusammenbrachen: das Notwendige bahnt sich seinen Weg, mag es auch dauern!

Nun gibt es immerhin schon einige Anfänge in eine nachhaltigere Zukunft hinein, die aber noch konsequent weiterzuentwickeln sind. So hat die Europäische Union ihrer neuen Strategie Europa 2020 als Ziele ein intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum³⁴ mitgegeben. Auch wenn hier „Wachstum“ noch zum Teil ein Widerspruch zu „Nachhaltigkeit“ ist, so ist doch ein intelligentes Wachstum gefordert, sodass es hier zum Ausgleich kommen kann. Weder als Antwort auf die Krise, noch im 2010 verabschiedeten „Plan national pour un développement durable“³⁵ (PNDD), noch im neuen „Plan National de Réforme“³⁶ lassen sich aber Anzeichen erkennen, dass unsere Politik das

30 „Krise“ kommt von griechisch „Krisis“, was ursprünglich „Meinung“, „Beurteilung“ oder „Entscheidung“ bedeutete, später auch im Sinne von Zuspitzung, eine problematische mit einem Wendepunkt verknüpfte Entscheidungssituation bezeichnend.

31 Vergl. weiter hinten in dieser Ausgabe Paragraph 2 „Herausforderungen“ im „Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes zur nachhaltigen Entwicklung“.

32 Siehe Meadows u.a. (1972).

33 Vergl. z.B. auch Allegrezza (2010).

34 Siehe Europäische Kommission (2010).

35 Siehe Gouvernement luxembourgeois (2010e).

36 Siehe anschließend in dieser Ausgabe das Kapitel 3 : „Le Plan National de Réforme 2011“.

Umlegen des Ruders mit der notwendigen Kraft und Schnelligkeit vollziehen will. Auch wenn die Grundproblematiken im PNDD klar erkannt wurden (z.B. in der Auflistung der nicht nachhaltigen Trends), bleiben die Antworten weit hinter dem Notwendigen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen orientieren sich nur am Machbaren oder an zu kurzfristigen Überlegungen. Des Weiteren fehlt eine integrierte Abstimmung der Vorschläge im Rahmen der verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit, die noch immer als einzelne Säulen nebeneinander begriffen werden.

Literaturverzeichnis

ALLEGREZZA, SERGE (2010): Croissance économique et cohésion sociale: un choix éminemment politique, in: Schronen, Danielle & Urbé, Robert (Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?, Confédération Caritas Luxembourg.

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

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010a): Loi du 26 juillet 2010 modifiant 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes; 5. le Code de la sécurité sociale, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010b): Loi du 17 décembre 2010 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 3. introduction d'une contribution de crise, Luxembourg.

CSL (2010): Chambre des Salariés Luxembourg: Quel intérêt d'être compétitifs, si nous régressons socialement ? Luxembourg.

CSSF (2011): Communiqué de presse du 19 janvier 2011: Comptes de profits et pertes des établissements de crédit au 31 décembre 2010, http://www.cssf.lu/fileadmin/files/Publications/Communiques/Communiques_2011/CP_pp_311210.pdf, Luxembourg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, Brussels.

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

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

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010b): Note d'information, L'objectif pour 2014 : l'équilibre budgétaire, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010c): Présentation des propositions gouvernementales visant à réduire le déficit des finances publiques, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2010/04-avril/13-frieden/index.html.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010d): Rede des Premierministers zur Lage der Nation 2010, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010e): Plan pour un développement durable, Luxembourg, http://www.environnement.public.lu/developpement_durable/dossiers/pnnd_2010/index.html.

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

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

OBSERVATOIRE DE LA COMPÉTITIVITE (2010): Bilan compétitivité 2010, Luxembourg.

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

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Confédération Caritas Luxembourg.

UEL (2010): Comment sortir ensemble de la crise? Union des Entreprises Luxembourgeoises, Luxembourg.

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

3. Le Plan National de Réforme 2011

3.1 Le contexte européen : la stratégie Europe 2020

Dans les éditions précédentes de notre Almanach Social¹ nous avons constamment rapporté sur la mise en œuvre des programmes européens² au Luxembourg. Ce fut d'un côté le cas des Plans d'Action Nationale sur l'inclusion sociale (PANincl), devenus à partir de 2006 Rapports de Stratégie nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale (RSNpsis). De l'autre côté il s'agissait de la stratégie de Lisbonne dont le coup d'envoi a été donné à Lisbonne en 2000. Sous présidence espagnole, en 2010 a eu lieu le lancement du successeur, la stratégie Europe 2020.

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

Le PRN 2008-2010 pour le Luxembourg³ s'appelait, 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.

Les Plans se sont accordés aux Lignes directrices intégrées⁴ préparées par la Commission Européenne et arrêtées par le Conseil Européen, qui avaient été restées inchangées depuis le premier cycle et dataient donc de 2005. Il s'agissait de 6 lignes directrices intégrées dans le domaine de la politique macroéconomique (dont quatre n'avaient pas été retenues telles quelles dans les PNR luxembourgeois), de 10 lignes directrices intégrées dans le domaine

1 Voir Schronen & Urbé (2007, 2008, 2009).

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

3 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008b).

4 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).

de la politique microéconomique et de 8 lignes directrices intégrées dans le domaine de la politique de l'emploi, donc en tout 24 lignes directrices.

La nouvelle stratégie Europe 2020 elle est construite sur 10 lignes directrices arrêtées le 16 juin 2010 : 5 lignes sur la politique macroéconomique, 4 lignes sur l'emploi et une, la dixième, sur l'inclusion sociale⁵. Europe 2020 a pour but, comme le prédécesseur d'ailleurs, la croissance, celle-ci étant déclinée en :

- croissance intelligente,
- croissance verte et
- croissance inclusive⁶.

Son appréciation annuelle se fait cependant par un rapport sur la croissance (tout court!) et dans la première édition de 2011 la croissance inclusive a été oubliée⁷. Alors que la nouvelle stratégie contient une ligne directrice, un objectif chiffré et une initiative phare en relation avec la pauvreté et l'inclusion sociale, reçu par le monde des ONG comme élément positif, nous devons constater que Bruxelles continue à ne miser que sur la croissance économique, et ceci en termes de PIB⁸.

Europe 2020 poursuit 5 objectifs chiffrés⁹ :

- 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans devrait avoir un emploi;
- 3 % du PIB de l'UE devrait être investi dans la R&D;
- les objectifs « 20/20/20 » en matière de climat et d'énergie devraient être atteints (y compris le fait de porter à 30 % la réduction des émissions si les conditions adéquates sont remplies);
- le taux d'abandon scolaire devrait être ramené à moins de 10 % et au moins 40 % des jeunes générations devraient obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur;
- il conviendrait de réduire de 20 millions le nombre de personnes menacées par la pauvreté. et introduit pour sa réalisation 7 initiatives phares :
- une « Union pour l'innovation » vise à améliorer les conditions-cadres et l'accès aux financements pour la recherche et l'innovation afin de garantir que les idées innovantes puissent être transformées en produits et services créateurs de croissance et d'emplois;
- « Jeunesse en mouvement » vise à renforcer la performance des systèmes éducatifs et à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail;
- « Une stratégie numérique pour l'Europe » vise à accélérer le déploiement de l'Internet à haut débit afin que les entreprises et les ménages tirent parti des avantages d'un marché numérique unique;

5 Voir Commission Européenne (2010a).

6 Voir aussi plus loin dans ce volume la contribution de Lenia Samuel : «Will Europe 2020 contribute to reinforcing the social dimension of the European Union?».

7 Voir Commission Européenne (2011).

8 Voir plus loin dans ce volume la contribution de Marco Hoffmann sur l'utilité de mesurer la croissance à l'aide du PIB.

9 Voir pour plus de détails plus loin dans ce volume la contribution de Lenia Samuel.

- « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » vise à découpler la croissance économique de l'utilisation des ressources, à favoriser le passage vers une économie à faible émission de carbone, à accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelable, à moderniser notre secteur des transports et à promouvoir l'efficacité énergétique;
- « Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation » vise à améliorer l'environnement des entreprises, notamment des PME, et à soutenir le développement d'une base industrielle forte et durable, à même d'affronter la concurrence mondiale;
- « Une stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois » vise à moderniser les marchés du travail et à permettre aux personnes de développer leurs compétences tout au long de leur vie afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emplois, y compris en favorisant la mobilité professionnelle;
- « Une plateforme européenne contre la pauvreté » vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi sont largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer active-ment à la société.

Une première ébauche¹⁰ de cette plateforme fût publiée par la Commission Européenne le 16 décembre 2010 et bien que cette plate-forme ne soit pas encore entièrement définie, quelques éléments sont cependant déjà dévoilés. Contrairement à son intitulé qui pourrait ainsi conduire en erreur, elle ne représente pas d'espace de rencontre des parties prenantes, mais plutôt un cadre de référence, cumulant 5 lignes d'action :

- des actions en relation avec des thèmes de la politique sociale : inclusion active, pauvreté des enfants, éducation, migration, anti-discrimination, sans-abrisme...,
- les fonds structurels comme support à l'inclusion sociale,
- la promotion de l'innovation sociale,
- travailler en partenariat et déployer le potentiel de l'économie sociale,
- coordonner mieux les politiques des États membres à travers une MOC¹¹ revue et un comité de protection sociale réformé (en 2011 après le premier semestre européen).

10 Voir Commission Européenne (2010c).

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

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

Avant de nous y mettre, rappelons encore que depuis beaucoup plus longtemps que les PNR, à savoir depuis 2001 existent les Plans d'actions nationaux pour l'inclusion sociale (PANincl), devenus Rapports de stratégie nationaux sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale (RSNpsis), comprenant l'ancien PANincl ainsi qu'un rapport sur les pensions et un autre sur les soins de santé, surtout les soins de longue durée¹². Un premier cycle 2006-2008 (abrégé sur deux ans pour avoir le même terme que le PNR 2005-2008) a ainsi vu le jour, suivi par un cycle 2008-2010 (de nouveau sur deux ans, encore pour s'aligner avec le PNR, mais aussi pour avoir son terme au moment même où la stratégie de Lisbonne venait à son achèvement). Dans le passé existaient donc deux processus distincts l'un à côté de l'autre, qui se composaient chacun de rapports nationaux, commentés dans des rapports de la Commission Européenne respectivement des rapports conjoints de la Commission et du Conseil. La grande avancée est donc celle que le créneau « inclusion sociale » fait maintenant partie du processus principal, celui de la stratégie européenne. Tandis qu'auparavant était prévu une technique de « Feeding in – feeding out » entre les deux processus (qui n'a jamais fonctionné !), la grande avancée risque maintenant d'être anéantie par le fait que la partie sur l'inclusion sociale ne devienne maintenant l'enfant pauvre du PNR. Nous allons revenir sur ceci en analysant le PNR luxembourgeois¹³.

12 Voir Urbé (2009).

13 Gouvernement luxembourgeois (2010).

3.2 Le PNR 2011 luxembourgeois

3.2.1 L'objectif « emploi »

Tandis que l'objectif européen est de porter à 75% le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans¹⁴ le gouvernement luxembourgeois fixe l'objet national pour le taux d'emploi¹⁵ à atteindre en 2020 à 73%, sachant qu'il est actuellement à 70,4%.

Les mesures proposées pour atteindre cet objectif sont :

- Faciliter l'insertion des femmes dans l'emploi par la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale ainsi que la création d'entreprises par des femmes.
- Faire augmenter la qualification et le « life long learning », avec un accent sur les langues.
- Agir sur le taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans, en lançant un plan d'action centré sur le bien-être, la sécurité et la santé au travail, avec un effort particulier pour les personnes dite reclassées à capacité de travail réduite.
- Une généralisation du concept « fit4job » qui améliore l'orientation des demandeurs d'emploi vers des secteurs ou métiers précis moyennant un diagnostic des compétences techniques, y compris un projet pilote pour les demandeurs d'emploi 45+.
- La réforme de l'ADEM pour en augmenter l'efficacité et la qualité des services avec un suivi plus personnalisé des demandeurs d'emploi, par l'ouverture d'agences régionales et le recrutement de nouveaux conseillers.
- La création d'un Observatoire du marché de l'emploi afin de mieux connaître son fonctionnement, d'évaluer les mesures pour l'emploi, de faire des prévisions et des études longitudinales.

3.2.2 L'objectif « Recherche et Développement »

Face à un objectif européen de porter à 3% du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans la Recherche et le Développement¹⁶, l'objectif national pour le Luxembourg est fixé par la gouvernement à 2,6% du PIB (avec un partage de 70:30 entre la recherche privée et la recherche publique)¹⁷.

Ceci se fera par le partenariat stratégique amorcé avec trois instituts de recherche américains dans le domaine du diagnostic moléculaire, le renforcement du lien entre recherche, enseignement supérieur et innovation avec la réalisation de la Cité des Sciences à Esch-Belval dès 2015, une politique de la propriété intellectuelle, le soutien de la création de « start-ups » ou « spin-offs » ainsi que la mise en place d'un environnement propice aux chercheurs.

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

15 Voir Gouvernement Luxembourgeois (2010), page 14.

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

17 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010), page 17.

3.2.3 L'objectif « changement climatique et énergie »

L'objectif européen est d'atteindre les objectifs 20/20/20 en matière de climat et d'énergie, y compris le fait de porter à 30% la réduction d'émissions si les conditions adéquates sont remplies¹⁸. Par « objectifs 20/20/20 » on entend l'intention de réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990, de faire passer à 20% la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie et d'augmenter l'efficacité énergétique de 20%.

Le gouvernement luxembourgeois lui fixe l'objectif national de réduction d'émissions à 20% par rapport à 2005 pour les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre¹⁹.

L'unique mesure inscrite au PNR pour y parvenir est le « Partenariat pour l'Environnement et le Climat » lancé en février 2010, qui rassemble des représentants des syndicats, des patrons, du Syvicol et de la société civile ensemble avec des représentants des divers ministères impliqués.

L'objectif national pour la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie est fixé par directive européenne²⁰ à 11%, accompagné d'un objectif de 10% de carburants renouvelables dans la consommation du secteur des transports²¹.

Parmi les mesures pour y arriver, retenons : le développement d'énergies renouvelables sur le territoire national, le mélange de biocarburants dans les carburants et le développement de la mobilité électrique. Comme ceci ne va pas suffire, il y a lieu de continuer l'utilisation des « mécanismes flexibles », par le « recours à des mécanismes de coopération, principalement des transferts statistiques et projets communs entre Etats membres de l'UE et le cas échéant avec des pays tiers »²².

Notons que pour ce qui est de l'objectif national d'augmentation de l'efficacité énergétique, il existe déjà un processus européen en la matière²³ depuis 2006. Dans ce cadre le gouvernement luxembourgeois avait présenté en 2008 un premier plan national d'efficacité énergétique (PAEE) avec un objectif d'augmenter l'efficacité énergétique jusqu'en 2016 de 10,38%. Cet objectif sera soumis à évaluation en 2011 dans le contexte du deuxième PAEE. A ce moment, le Luxembourg « pourrait analyser la faisabilité d'une extension ... menant

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

19 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010), page 19.

20 Voir Commission Européenne (2009).

21 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010a), pages 19 et 20.

22 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010a), page 20.

23 Voir Commission Européenne (2006).

à un objectif global de 13% à l'horizon 2020. »²⁴ Les mesures afférentes seront inscrites dans le deuxième PAEE qui est à présenter fin juin 2011 à la Commission européenne.

3.2.4 L'objectif « éducation »

Le double objectif européen de réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10% ainsi que de porter à 40% au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur est traduit de manière 1:1 au niveau luxembourgeois. Précisons que l'objectif des 40% de diplômés se rapporte aux résidents et non aux personnes employées²⁵ (comme le fait la mesure d'EUROSTAT²⁶ de l'objectif en question.)

Parmi les mesures préconisées pour atteindre l'objectif national en terme de décrochage scolaire sont énumérées les réformes entamées les dernières années et en cours dans le domaine de l'éducation²⁷ ainsi que les mesures complémentaires et les projets pilotes²⁸ déjà initiés.

Parmi les mesures préconisées pour atteindre l'objectif national en terme de pourcentage de diplômés citons les nouvelles passerelles de la formation professionnelle vers des études supérieures, l'élargissement de l'offre de formations menant à l'obtention du brevet de technicien supérieur, la mise en place du système de validation de l'acquis de l'expérience, l'implantation de formations supérieures moyennant la création de filiales ou d'établissements privés ou publics, l'encadrement des étudiants notamment par le système du tutorat ainsi que le système de l'aide financière pour études supérieures.

3.2.5 L'objectif « inclusion sociale »

Tandis que l'objectif européen est de faire sortir au moins (!) 20 millions de personnes de la pauvreté, l'objectif luxembourgeois du PNR est « que 1 personne sur 24 cesse d'être confrontée au risque de pauvreté et d'exclusion sociale d'ici la révision à mi-terme de la stratégie Europe 2020 »²⁹. Un objectif pour 2020 sera formulé après évaluation des résultats à mi-terme.

24 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010a), page 22.

25 Voir plus loin dans la deuxième partie de cet almanach la contribution de Germain Dondelinger.

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

27 Réformes de la formation professionnelle, de l'enseignement fondamental, de l'enseignement secondaire et secondaire technique ; voir dans la deuxième partie de cet almanach la contribution de Michel Lanners.

28 Le Neie Lycée, la Ganzdagsschoul, le projet « Eis Schoul », le lycée transfrontalier « Schengen-Lyzeum Perl » et l'introduction du Bac international dans deux établissements scolaires.

29 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010a), pages 26-29.

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

1. Continuation de la politique de l'offre de structures d'accueil socio-éducatif pour enfants,
2. Sensibilisation des parents bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG) en vue de l'utilisation du « chèque-service accueil »,
3. Augmentation du taux d'activation dans le cadre du dispositif du RMG,
4. Promotion de mesures de nature à favoriser la transition des jeunes de la vie scolaire à la vie professionnelle et de nature à les motiver de renouer avec l'école,
5. Utilisation pleine des instruments qui seront mis en place dans le cadre de la loi sur l'aide sociale qui *est entré* en vigueur le 1^{er} janvier 2011 avec l'objectif ambitieux de modernisation fondamentale des concepts luxembourgeois en la matière.

3.3 Lecture critique du PNR 2011 luxembourgeois

3.3.1 Une implication minimale des parties prenantes

Les PNR luxembourgeois d'antan avaient été établis par le Ministère de l'Économie et du Commerce Extérieur, après des auditions publiques à la Chambre des Députés et parfois après une consultation de la Commission parlementaire de l'Économie, de l'Énergie, des Postes et des Sports avec les partenaires sociaux et des représentants de la société civile.

Du côté du RSNpsis respectivement du PANincl la participation avait été moins éminente, mais beaucoup plus régulière et pratiquement institutionnalisée : le PANincl avait été préparé par un groupe interministériel sous la présidence du Ministère coordinateur, en l'occurrence le Ministère de la Famille et de l'Intégration ; des réunions avaient eu lieu avec le groupe PAN-inclusion. Ici s'arrêtait le processus de gouvernance : plus de réunion, plus de communication. 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, bien au contraire avec le PRN, n'est passé devant la Chambre des Députés, ni en plénière, ni devant une commission.

Cependant jadis comme aujourd'hui, la participation de toutes les parties prenantes (parlement, collectivités locales, partenaires sociaux et société civile) a été et est voulue. Le préambule 14 des lignes directrices II dit explicitement : « ...la stratégie Europe 2020 doit être mise en oeuvre en partenariat avec l'ensemble des autorités nationales, régionales et locales, et en y associant étroitement les parlements ainsi que les partenaires sociaux et les représentants de la société civile, qui contribueront à l'élaboration des programmes nationaux de réforme, à leur mise en oeuvre et à la communication globale sur

la stratégie ».³⁰ Alors que les gouvernements avaient été invités à présenter une première ébauche du PNR pour le 12 novembre 2010, celle-ci a été élaborée par le gouvernement luxembourgeois sans consultation aucune avec qui que ce soit ! L'argument avancé était qu'il n'y aurait pas eu assez de temps pour une consultation. Et que ce ne serait qu'un programme provisoire.

S'il est difficile de contester le premier argument, faute d'indication objective quant à la question du temps, le deuxième argument laissait espérer que la période entre novembre 2010 et avril 2011 serait intensément utilisée pour pallier à ce défaut de consultation et donc mettre le programme définitif sur une meilleure base. Or il n'en est rien, ou presque : concernant le cinquième objectif, à savoir la réduction de la pauvreté, une première réunion organisée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration a été organisée le 25 janvier 2011 (que de temps perdu !), et ce qui plus est, pendant cette réunion il a été clairement annoncé qu'il serait « malheureusement » trop tard pour proposer de nouvelles mesures, que cependant ceci serait bienvenu pour 2012. Une consultation commencée en septembre/octobre 2010 aurait pu mener à d'autres résultats !

D'autre part le Ministre de l'Économie et du Commerce Extérieur a invité à une première réunion le 14 février, ceci pour discuter de l'objectif « changement climatique et énergie ». D'autres réunions concernant les autres objectifs ont été annoncées, cependant aucune n'a eu lieu avant la mise sous impression de cet ouvrage.

Tandis que le préambule 14 des lignes directrices ne prévoit pas seulement l'implication des parties prenantes lors de l'élaboration du PNR, mais aussi lors de sa mise en œuvre, de la surveillance et du suivi ainsi que de son évaluation, le point « 5.5.3 Evaluation, surveillance et suivi » du PNR luxembourgeois reste muet quant à cette exigence.

3.3.2 Un programme intégré ou une juxtaposition d'éléments individuels

La stratégie Europe 2020 se veut une stratégie intégrée pour obtenir une croissance intelligente, verte et inclusive. Une stratégie intégrée est l'opposé d'une juxtaposition d'éléments individuels. Surtout le cinquième objectif de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale requiert ce qu'on est convenu d'appeler « mainstreaming » : un tel objectif ne pourra pas être atteint en cavalier seul, au contraire la coordination de tous les objectifs sera nécessaire. Le PNR luxembourgeois, dont le Ministère de l'Économie et du Commerce Extérieur détient la coordination, se présente comme une compilation de divers chapitres, pour lesquels différents « auteurs » signent responsables, et qui font complètement défaut de coordination interne voire d'enrichissement réciproque.

30 Voir Commission Européenne (2010b).

Ceci vaut surtout pour l'objectif « inclusion sociale », le point 4.5 Objectif « inclusion sociale » et principales mesures pour l'atteindre » se présentant presque comme une ajoutée totalement distincte du reste. Et pourtant tous les autres objectifs pourraient à leur tour contribuer ou renforcer, voir même rendre possible la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

3.3.3 L'objectif « inclusion sociale »

D'abord il nous semble qu'il faudrait aussi voir quelle contribution les autres objectifs peuvent apporter à l'objectif « inclusion sociale », de même que cet objectif contribue aussi à la réalisation des autres objectifs.

Parmi les mesures présentées nous aimerions remarquer que l'offre de places dans les structures d'accueil d'enfants en soi n'est pas suffisante, il faudrait aussi prendre en considération le prix à payer par les parents. Dans un plan à l'horizon 2020 le gouvernement aurait dû dévoiler comment dans cette période serait approché l'objectif de gratuité de la garde d'enfants tel que préconisé dans le discours du Premier ministre sur l'état de la nation³¹ de 2008.

Une deuxième remarque se rapporte à la mesure 4 favorisant la transition des jeunes de la vie scolaire à la vie professionnelle : les idées développées ne pourront fonctionner que moyennant la mise en place d'accompagnateurs en nombre suffisant et ayant une formation adéquate dont il n'est absolument pas question dans le PNR, la mesure ne mentionnant que le doublement de la capacité du service volontaire d'orientation. Dans ce contexte une telle négligence frôle le cynisme !

A notre avis il faudrait aussi ajouter la mise en œuvre de la loi sur l'intégration³² des étrangers dans ce palmarès de mesures.

Cependant nous sommes convaincus que toutes ces mesures ensemble ne suffiront pas pour atteindre l'objectif chiffré : quelque 4.000 personnes à faire sortir du risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Voilà pourquoi nous avons déjà relativement tôt soutenu l'idée de la FEANTSA de définir une stratégie nationale contre le sans-abrisme. En plus nous rappelons la réforme du RMG, prévue dans le programme gouvernemental³³ 2009-2014, des initiatives dans le domaine du logement comme e.a. une allocation au loyer³⁴ et le développement de l'agence immobilière sociale, sans oublier la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire. Nous proposons aussi une mobilisation et motivation de bénévoles pour participer à l'intégration des jeunes.

31 Voir Gouvernement luxembourgeois (2008a).

32 Voir Chambre des Députés (2008).

33 Voir Gouvernement luxembourgeois (2009).

34 Voir Urbé (2007).

3.3.4 Les autres objectifs et les mesures afférentes

3.3.4.1 L'objectif « emploi »

Il semble possible que cet objectif soit atteint en 2020. D'abord il n'est pas trop ambitieux, restant de 2 points de pourcents en dessous de l'objectif européen en général, et plus que 10 points de pourcents en dessous des taux d'emploi atteints par les pays scandinaves.

L'augmentation du taux féminin prévalant avec l'âge des concernées, un développement quasi naturel suffira donc presque à lui seul. Cependant les mesures pour concilier vie familiale et vie professionnelle sont loin d'être suffisantes. Il ne s'agit pas seulement de multiplier les places de garde pour enfants, mais encore faut-il que cette garde soit à prix abordable. Et à ce niveau le gouvernement n'a pas encore fait de pas supplémentaire après l'introduction des chèques-service pour en venir à la gratuité de la garde d'enfants comme c'était prévu d'après la déclaration gouvernementale sur l'état de la nation de 2008, avec comme argument que les moyens budgétaires font défaut. Ces moyens font toujours défaut pour satisfaire tous les besoins : il incombe donc au gouvernement de fixer des priorités. Et la garde gratuite des enfants n'en fait pas partie. Dont acte.

Enfin une réforme de l'Administration de l'emploi ne pourra aboutir qu'au cas où un recrutement suffisant de nouveaux conseillers, ensemble avec une formation adéquate mettra cette administration dans la possibilité d'élaborer vraiment des trajectoires personnalisées pour chaque demandeur d'emploi.

3.3.4.2 L'objectif « R&D »

Difficile à prédire si l'objectif national sera atteint. D'ailleurs il est plus important de voir, quels effets la recherche peut avoir sur les processus productifs directement. Donc au lieu de mesurer l'input (montant d'argent investi) il faudrait plutôt mesurer l'output, c'est-à-dire les retombées pratiques.

Le simple fait de mettre à disposition de l'argent n'est sûrement pas suffisant. Le gouvernement ayant apparemment reconnu ceci, vu les mesures envisagées, reste à (sa)voir si ces mesures-là vont être suffisantes.

3.3.4.3 L'objectif « changement climatique et énergie »

Le Partenariat pour l'environnement et le climat a pour but l'élaboration du 2^{ème} plan d'action national de réduction des émissions CO₂, ainsi que du plan national d'adaptation au changement climatique. Le processus du partenariat se borne à dresser la bilan de ce qu'à l'heure actuelle sont les mesures concrètes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) jugées réalistes, alors qu'il devrait partir de ce qui est nécessaire afin que le Luxembourg puisse respecter les objectifs fixés au niveau communautaire à l'horizon

2020 – et surtout de ce qui est nécessaire afin de ne pas dépasser le seuil de réchauffement planétaire de 2°C. Partant de ce constat, il est fort probable que les objectifs climatiques et énergétiques fixés dans le PNR ne soient pas atteints.

Par ailleurs ceci est un argument de plus pour mettre le Partenariat sur une base durable au lieu d'un fonctionnement à court terme et au-delà du débat d'orientation à la Chambre des Députés en mai 2011.

Concernant le recours aux biocarburants pour atteindre la moitié de l'objectif « énergies renouvelables à l'horizon 2020 » nous nous devons de répéter que cette solution ne résout en aucun cas les problèmes mais au contraire en crée. En incluant les effets des changements indirects d'utilisation des terres il est plus que probable qu'une augmentation des GES en sera la conséquence plutôt qu'une diminution³⁵. Et ce qui plus est, une forte augmentation de la demande pour biocarburants va entraîner que plus de terres seront utilisés pour leur production au lieu de la production d'aliments, ce qui met sérieusement en péril les populations locales dans les zones d'exploitation intense et risque fortement d'aggraver la crise alimentaire mondiale récente³⁶.

Etant une solution de facilité à court terme, le recours important aux mécanismes flexibles afin d'améliorer le bilan carbone du Luxembourg comporte en elle au moins le risque qu'elle gaspille les moyens qui pourraient servir de développer des mesures domestiques en matière de développement d'énergies renouvelables, d'épargne et d'augmentation de l'efficacité d'énergie ainsi que de lutte contre le changement climatique. En plus les réductions véritables de GES escomptées sont loin d'être certaines, puisque la plupart des projets ou des portfolios de projets auxquels le Luxembourg souscrit à l'heure actuelle ne sont même pas encore validés par le secrétariat de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques.

Quant aux mesures pour augmenter l'efficacité énergétique une appréciation sera seulement possible et dès lors aussi de mise au moment de la présentation du deuxième Plan national d'efficacité énergétique (PAEE) fin juin 2011.

En général, en matière de changement climatique et d'énergie le PNR nous semble très peu ambitieux et pas assez tourné vers l'avenir, un avenir avec beaucoup moins de CO₂, pour lequel le potentiel doit être créé. Un « fonds pour l'avenir », déjà discuté à maintes reprises, ne rentre pas dans les idées que préconise le PNR. Aussi les possibilités d'une rénovation énergétique des immeubles ne nous semblent pas assez prises en compte. Cependant il faut dans ce contexte aussi veiller à éviter la précarité énergétique : subventionner des personnes plutôt que des pierres pourrait être ici le mot d'ordre. Mentionnons enfin la proposition de

35 Voir Bowyer (2010).

36 Voir De Schutter (2009), ainsi que Caritas et al. (2008).

Caritas de former des conseillers énergétiques (« Stromsparhelfer ») qui pourraient aider les ménages faibles à économiser de l'énergie et donc de l'argent – une mesure qui en temps d'explosion des prix pétroliers est loin d'être anodine.

L'objectif pour l'avenir devrait être de garantir l'accès égal pour tous à l'énergie, une utilisation soutenable de l'énergie en ce qui concerne la production, le transport et la consommation ainsi que la garantie de la sécurité de la disponibilité de l'énergie.

3.3.4.4 L'objectif « éducation »

L'objectif luxembourgeois étant une copie 1 à 1 de l'objectif européen, la question se pose si eu regard à la spécificité d'une petite économie ouverte et aux exigences de l'économie le Luxembourg n'aurait pas dû se donner des objectifs plus ambitieux au lieu de se conformer à la moyenne européenne.

Les mesures énumérées dans le chapitre afférent du PNR sont presque exclusivement des mesures déjà réalisées ou au moins déjà définies. A notre avis il faudrait utiliser la période jusqu'à 2020 pour mettre en œuvre des mesures supplémentaires. Il nous semble du moins invraisemblable que pendant une dizaine d'années l'on ne conçoit pas de nouvelles mesures et se borne à mettre en œuvre celles définies au début de cette période.

3.3.5 Conclusion générale

Le PNR luxembourgeois, bien que présentant certains avancements, montre quand même certains défauts :

- il a été élaboré sans la participation des parties prenantes, comme le parlement, les collectivités locales, les partenaires sociaux et la société civile ;
- il se présente comme une juxtaposition d'éléments établis par des auteurs divers sans qu'on n'aperçoive une architecture générale où les éléments se nourrissent entre eux ;
- les objectifs semblent dans la majorité des cas pas assez ambitieux ;
- les mesures semblent pour la plupart insuffisantes pour atteindre les objectifs ;
- il n'y a pas d'indications sur les moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre.

Nous espérons que nous avons pu donner quelques indications pour améliorer le PNR, bien qu'il est certainement trop tard pour l'édition 2011. Reste à espérer que la qualité de l'édition 2012 du PNR sera nettement supérieure à celle de cette année.

Bibliographie

BOWYER, CATHERINE (2010) : Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels in the EU – An Analysis of Member State Performance, Institute for European Environmental Policy (IEEP), London.

CARITAS ET AL. (2008) : Agrokraftstoffe – Warum sie nicht halten, was sie versprechen, Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2008) : Loi du 16 décembre 2008 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-duché de Luxembourg, Luxembourg.

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

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

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

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

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

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

DE SCHUTTER, OLIVIER (2009) : Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation à destination du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, A/HRC/13/33/Add.2, Genève.

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

GOVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2008b) : Plan national pour l'innovation et le plein emploi, Programme national de réforme du Grand-duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/10-octobre/17-plein-emploi/rapport.pdf.

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

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

SCHRONEN, Danielle & URBÉ, Robert (2007) : Sozialalmanach 2007. Schwerpunkt: Soziale Gerechtigkeit. Confédération Caritas Luxembourg.

SCHRONEN, Danielle & URBÉ, Robert (2008) : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung. Confédération Caritas Luxembourg.

SCHRONEN, Danielle & URBÉ, Robert (2009) : Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. Confédération Caritas Luxembourg.

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

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

4. Le rapport travail et cohésion sociale 2010

4.1 Introduction

Comme chaque année depuis 2005 le STATEC¹ a publié 2010 lors du 17 octobre, journée internationale du refus de la misère et de la lutte contre la pauvreté, son « Rapport travail et cohésion sociale » (RTCS)².

Tandis que les premières éditions livraient surtout des éléments et données concernant d'une part l'emploi et le chômage, certains aspects du marché du travail et d'autre part les conditions de vie des ménages et la situation de la pauvreté, le rapport a su incorporer des analyses et articles de fonds ces dernières années. Ceci vaut également pour l'édition 2010, laquelle comporte en son chapitre 8 « Un taux de pauvreté absolue (« budgétaire ») pour le Luxembourg ? Une étude de faisabilité » une discussion, une analyse et les premiers résultats de recherche dans une direction qui jusqu'ici n'a jamais été poursuivie au Luxembourg : Quel est le montant minimal dont une personne ou une famille a besoin pour pouvoir vivre ? Et qu'est-ce qu'on entend par « vivre » ? S'agit-il de la pure survie, ou plutôt d'une vie en dignité, une vie qu'on peut mener de la même façon que les pairs ? Qu'est-ce qu'on entend par minimum vital ou encore minimum d'existence socio-culturel ? Nous allons revenir sur cette thématique dans la partie 4.3 de ce chapitre.

Dans la foulée de ces développements le STATEC a aussi invité pour la première fois à une matinée de discussion des rapports TCS en date du 18 janvier 2011. Cette matinée n'a pas seulement montré l'intérêt que portent les mondes politique, syndical, académique etc. ainsi que la société civile au RTCS et notamment aux thèmes y traités ou qui devront y être traités. Ainsi des questions aussi diverses qu'intéressantes ont été abordées par les participants : la disposition de statistiques aux niveaux régional et local, les prestations sociales en nature, l'endettement et le patrimoine, la redistribution de richesses et les minima sociaux, le seuil de pauvreté absolue, le logement, la mobilité/dynamique sociale, la

1 STATEC = Service central de la statistique et des études économiques, service du Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur.

2 Voir STATEC (2010).

souffrance au travail, les mineurs placés, les professionnels du secteur social, les trajectoires de vie, la modélisation du changement social ainsi que la forme du RTCS³. Caritas qui avait déjà en 2009 commenté la publication annuelle du RTCS dans son Almanach social⁴, a également participé à cette matinée, encourageant l'équipe du STATEC de suivre la voie entamée, exprimant également le vœu que certaines statistiques sociales manquantes au Luxembourg soient aussi prises en compte dans les années qui viennent.

4.2 Conséquences de la crise

Si les années précédentes, et ceci après la rupture de série dans les données de 2003/2004, l'on a toujours argumenté que l'augmentation légère du taux de pauvreté n'était pas significative et que les intervalles de confiance d'une année à l'autre n'étaient pas distincts, les mêmes arguments ne valent plus pour l'édition 2010. Le taux de risque de pauvreté passant de 12,7% en 2004 à 14,9% en 2009, une augmentation nette et claire a eu lieu.

Jetons un coup d'œil sur le taux de risque de pauvreté de certaines catégories de la population, et ceci au fil des temps (voir tableau 1).

Ce tableau démontre bon nombre de résultats déjà connus ou aisément compatibles avec le bon sens. Ainsi l'on note la croissance quasi constante du taux de risque de pauvreté (allant de pair avec une augmentation des deux indicateurs d'inégalité en bas du tableau, ce qui démontre que l'indicateur de pauvreté relative est plutôt un indicateur de précarité et d'inégalité qu'un indicateur de pauvreté), les taux plus élevés pour étrangers que pour luxembourgeois, pour chômeurs que pour travailleurs ainsi que pour les personnes à niveau d'éducation faible que pour celles à niveau d'éducation élevé.

On remarque aussi le taux moins élevé pour la classe d'âge des 65+, ainsi que le taux surélevé des classes d'âge de 0-17 et de 18 à 24 ans, taux qui se sont encore aggravés au fil des temps. A noter surtout la différence frappante (et aussi plus élevée en 2010 qu'en 2003) entre le taux de risque de pauvreté des familles sans enfants à charge et celui des familles avec enfants à charge, surtout celles avec plus de deux enfants à charge, et encore beaucoup plus les familles monoparentales.

3 Voir STATEC (2011a).

4 Voir Georges (2009).

Tableau 1 : Le taux de risque de pauvreté selon catégories

Taux de risque de pauvreté	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Population totale	11,9	12,7	13,7	14,1	13,5	13,4	14,9
Population âgée de 0-17 ans	11,6	17,6 ^{a)}	20,0	19,6	20,0	19,8	22,3
Population âgée de 18-24 ans	12,8 ^{b)}	11,7 ^{b)}	15,0	19,3	16,0	15,5	21,2
Population âgée de 65 ans et plus	10,8	6,0	6,9	8,1	6,0	5,4	6,0
Familles sans enfants à charge	9,1	7,8	7,6	9,9	9,0	9,0	8,5
Familles avec enfants à charge	10,9	13,9	17,1	17,2	17,0	17,0	19,8
Familles avec plus de deux enfants	10,3	17,5	20,7	22,7	25,0	25,0	29,5
Familles monoparentales	15,1	20,8	32,0	49,2	45,0	44,0	52,3
Travailleurs pauvres	8,6	8,3	9,4	10,3	9,8	10,2	10,0
Chômeurs	45,3	45,6	46,5	47,9	46,0	52,0	45,3
Luxembourgeois	x)	x)	x)	x)	7,2	6,2	8,2
Etrangers	x)	x)	x)	x)	19,5	20,4	20,4
Niveau d'éducation faible	16,6	16,8	x)	30,1	17,1	17,6	18,1
Niveau d'éducation moyen	7,8	6,9	x)	8,5	9,0	7,8	9,5
Niveau d'éducation élevé	2,4	2,4	x)	2,4	4,3	5,4	4,7
Coefficient de Gini	0,28	0,26	0,26	0,28	0,27	0,28	0,29
Ratio interquintile S80/S20	4,1	3,9	3,9	4,2	4,0	4,1	4,3

a.) 0-15 ans, b.) 16-24 ans; x): données non disponibles.

Source : STATEC, EUROSTAT, EU-SILC

Pour mener une politique sociale s'attaquant aux vrais problèmes, il faudrait donc améliorer significativement la situation des familles avec enfants par rapport à celle des familles sans enfants à charge, ceci par différents moyens : les impôts et taxes, les allocations, les subventions, les prestations en nature,...

Une question d'un grand intérêt est de savoir si le développement des indicateurs de pauvreté reflète la situation de crise économique. Pour donner une réponse adéquate à cette question, il faudra attendre les résultats de l'année 2010, car en 2009 la crise commençait tout justement à se faire remarquer. Le RTCS de 2011 nous en renseignera.

Jetons un coup d'œil sur les résultats dans les autres pays de l'Union Européenne, ce qui nous aide à mieux apprécier la performance ou la non-performance du Luxembourg. Veuillez consulter à cet effet la statistique N° II-2 dans la partie 3 de cet almanach.

Les données nous montrent clairement que le résultat du Luxembourg se situe certes aux alentours de la moyenne en Europe. Cependant si l'on classe les pays dans trois catégories avec des taux de risque de pauvreté faibles (9-13), moyens (14-18) et élevés (20+), le Luxembourg se classe plutôt dans la deuxième catégorie ensemble avec des pays comme la Belgique et l'Allemagne, tandis que les pays nordiques et aussi quelques autres pays de l'Europe occidentale (France, Pays-Bas, Autriche) se classent mieux. Ces constats s'aggravent encore si l'on regarde de plus près la (non-)performance du Luxembourg en matière de taux de pauvreté des enfants. Ici le Luxembourg occupe une place bien moins confortable encore, se classant avec des pays comme la Hongrie, Malte, le Portugal, la Pologne, l'Italie et la Roumanie dans la catégorie de ceux qui affichent un taux de risque de pauvreté plus élevé que la moyenne et une différence entre le taux de pauvreté infantine et le taux de pauvreté général plus élevée que 5 points de pourcents⁵. D'ailleurs la différence de 7,4 points de pourcents du Luxembourg représente le deuxième « score » dans cette catégorie, derrière la Roumanie avec 10,5 point de pourcents, mais devançant tous les autres états membres de cette catégorie.

Donc encore une fois un indice que la politique sociale du pays ferait bien de s'orienter plus envers les enfants et leurs familles qui comptent aujourd'hui parmi les plus nécessiteux dans notre société.

Enfin il faut préciser que les observations faites ne s'améliorent pas si l'on retient le nouvel indicateur UE-2020 au lieu de l'indicateur, parfois contesté, de la pauvreté relative⁶. Cet indicateur UE-2020 dénombre les personnes qui sont pauvres selon au moins un des trois critères suivants : ayant un revenu en dessous de 60% du revenu médian (pauvreté relative), souffrant d'une privation matérielle sévère ou vivants dans un ménage avec faible intensité de travail. Bien au contraire, l'on retrouve plus ou moins les mêmes configurations et ceci surtout parce que l'indicateur de privation matérielle est très faible au Luxembourg, un peu comme celui de vivre dans un ménage à faible intensité de travail aussi, et que donc les caractéristiques de l'indicateur UE-2020 sont plus ou moins les mêmes que celles de l'indicateur de pauvreté relative.

4.3 Un panier de consommation minimal

Un des chapitres qui a suscité le plus notre intérêt est le chapitre 8.2 « La construction d'un panier de consommation < minimal > pour le Luxembourg ». L'idée est de développer une mesure absolue de la pauvreté.

5 Voir aussi Commission Européenne (2008).

6 Voir STATEC (2011b).

D’abord l’on analyse certaines mesures de pauvreté⁷, notion très difficile à définir, comme la pauvreté légale (s’appuyant sur des montants en rapport avec des dispositions légales comme le RMG), la pauvreté subjective (qui se base sur des estimations des personnes elles-mêmes), la pauvreté relative (le taux de risque de pauvreté), la pauvreté matérielle (la privation matérielle), la pauvreté basée sur le quota alimentaire (en prenant en compte la part du revenu dépensée pour des fournitures indispensables) et enfin la pauvreté budgétaire ou « absolue ».

Ensuite l’on s’y met à définir un panier de consommation « minimal » pour le Luxembourg. On définit comme éléments de ce panier la nourriture, le logement, les vêtements et chaussures, les transports, les technologies de l’information et de la communication (TIC), les loisirs ainsi que les autres biens et services. Le panier de consommation ainsi construit se réfère à une famille de deux adultes et de deux enfants. La construction se fait en définissant les biens et services à inclure, en attribuant une quantité et une durée de vie à ces produits et en donnant un prix à chaque bien ou service⁸. Avec ces « ingrédients » le panier de consommation ainsi calculé, sur base de prix de 2006, se présente comme suit⁹:

Élément du panier	Somme à dépenser par an
Nourriture	7.715,- EUR
Logement	12.026,- EUR
Vêtements et chaussures	2.898,- EUR
Transport	3.683,- EUR
TIC	1.534,- EUR
Loisirs	1.066,- EUR
Autres biens et services	3.673,- EUR
Total :	32.595,- EUR
par mois :	2.716,25 EUR

Evidemment ce panier de consommation peut être calculé aussi pour d’autres configurations de ménage. En comparant le montant de ce panier de consommation avec le seuil de risque de pauvreté de 2006, l’on perçoit que celui-ci est de 379,15 EUR par mois supérieur à la consommation minimale ainsi calculée. Pour un adulte seul les montants respectifs

7 Voir STATEC (2010), page 185.
8 Voir STATEC (2010), page 185.
9 Voir Statec (2010), pages 186-191.

sont de 1.293,45 EUR par mois pour la consommation minimale et de 1.474,- EUR pour le seuil de risque de pauvreté, donc une différence de 180,55 EUR.

Faut-il dès lors conclure que le calcul du seuil de risque de pauvreté, comme souvent prétendu, aboutit à un montant trop élevé ?

Il n'en est rien ! Pour un adepte de l'indicateur de pauvreté relative, cette différence minimale est plutôt réconfortante. En effet une discussion de la méthode de calcul de la consommation minimale pourra montrer aisément que le montant en question devra être révisé vers le haut.

En premier lieu, se pose la question du choix des produits. Par exemple pour les loisirs on suppose une semaine de vacances à la côte belge par an, une entrée patinoire et frais de location de patins pour toute la famille par an, deux entrées piscine par mois pour les adultes et une entrée piscine par mois pour les enfants, trois entrées cinéma par personne par an, une visite de musée pour toute la famille par an, deux entrées de théâtre par personne par an, une visite d'un parc d'attraction pour toute la famille par an, ainsi qu'un abonnement annuel à un journal quotidien luxembourgeois. Ceci démontre l'arbitraire de ce choix, sans faire abstraction du fait que le choix ci-contre montre aussi qu'on ne peut pas simplement définir un panier et le multiplier par le coefficient familial pour l'adapter à diverses configurations de ménage : quel sens de calculer pour un adulte seul sa participation dans une visite à un parc d'attraction ? La même chose vaudrait pour un calcul des besoins d'un enfant en utilisant un multiple des besoins d'un adulte. Ici n'est pas la place pour aller trop dans le détail, mentionnons comme exemple que parmi les frais de transport figure, outre les frais d'une voiture, les frais d'un abonnement « Jumbo » pour un enfant : le cas échéant restent deux membres de la famille pour qui des frais de transport ne sont pas prévus. Donc se pose la question comment définir le contenu du panier de biens.

Remarquons encore que le panier présenté ici n'inclut pas des dépenses pour la santé ni pour l'éducation des enfants. L'argumentation que ces coûts seraient intégrés dans les systèmes d'impôts et de cotisations, en incluant des remboursements, ainsi que palliés par les chèques-service ne conclut pas, puisqu'ils restent des coûts, parfois importants, à charge des ménages.

Un autre point de critique s'attache à la définition des coûts de logements. Ceux-ci étant des coûts « moyens », ils ne prennent pas en compte les situations très diverses quant à ces dépenses. Ceci a été d'ailleurs reconnu explicitement par le STATEC¹⁰ qui se propose d'organiser encore en 2011 une concertation des parties prenantes pour arriver à une définition améliorée des biens essentiels de consommation.

10 Voir STATEC (2011a), page 3.

11 Voir STATEC (2011a), page 195.

D'un point de vue méthodologique l'auteur de l'étude remarque lui-même¹¹ qu'il est discutable que les frais des éléments « vêtements et chaussures » et « autres biens et services » ne sont pas calculés directement, mais sont exprimés en un pourcentage des coûts des éléments nourriture, transport et logement.

Bien qu'il y a donc des point pour améliorer la démarche, elle a le mérite de procéder pour la première fois au Luxembourg à une approche de coûts réels de la vie pour déterminer un seuil de pauvreté (et par ricochet une base de calcul objective pour la définition du niveau du RMG).

Tout ceci nous rappelle évidemment les discussions¹² qui marquent depuis plus d'un an le monde politique chez notre voisin outre Moselle : un jugement de la Cour constitutionnelle¹³ ayant déclaré en février 2010 le mode de calcul du revenu minimum (Hartz IV) comme non acceptable, parce que son calcul au niveau des biens à insérer dans le panier de consommation n'était pas basé sur des données objectives et transparentes. En effet ce calcul se base sur les consommations du quintile le plus bas, en éliminant certains biens respectivement en y incluant seulement une partie sans critères objectifs et arguments plausibles. En plus le calcul des montants spécifiques pour enfants ne reposaient pas sur une définition propre à partir de dépenses afférentes, mais étaient basés sur des pourcentages de montants calculés pour adultes.

Si le calcul du prix d'un panier de base de produits et services essentiels ne peut pas seulement aboutir à un indicateur de pauvreté, mais permet aussi de définir un niveau nécessaire pour un revenu minimum garanti, il faut néanmoins que ce calcul ne soit pas entaché de soupçons quant à son objectivité et sa transparence.

La conclusion d'une « peer review » dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination¹⁴ à l'intérieur de l'Union Européenne qui réunissait le 26 novembre 2010 à Namur¹⁵ des représentants de la Belgique, de Finlande, de France, d'Irlande, d'Italie, du Luxembourg, de l'Autriche, de la Suède et de Chypre était que de telles définitions de panier de consommation

12 Voir Becker (2010a), Becker (2010b), sowie Paritätischer Wohlfahrtsverband (2007).

13 Voir Bundesverfassungsgericht (2010).

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

15 Commission Européenne (2010).

doivent toujours être établies en collaborations avec les partenaires sociaux et la société civile, mais surtout en incluant les bénéficiaires (potentiels) eux-mêmes.

Bibliographie

BECKER, THOMAS (2010a) : Die Lobbyarbeit des Deutschen Caritasverbandes am Beispiel der Bekämpfung der Kinderarmut in Deutschland, in EURICH, JOHANNES et.al. (Hrsg.) : Kirchen aktiv gegen Armut und Ausgrenzung, Stuttgart, S. 460-474.

BECKER, THOMAS (2010b) : Die Caritas hat ein Konzept im Kampf gegen Kinderarmut, in: Deutscher Caritasverband (Hrsg.): Caritas 2011: Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg, S. 65-72.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2010) : Urteil vom 9. Februar 2010, BVerfG, 1BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. (1-220), http://www.bverfg.de/entscheidungen/1s20100209_1bvl000109.html.

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

COMMISSION EUROPÉENNE (2010) : Peer reviews Newsletter 5/2010 dans le cadre de PROGRESS, Commission Européenne – Direction Générale Emploi, Affaires sociales et Intégration, Bruxelles.

GEORGES, NATHALIE (2009) : Rapport travail et cohésion sociale, in : SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.) : Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung, Confédération Caritas Luxembourg.

PARITÄTISCHER WOHLFAHRTSVERBAND (2007) : Expertise – Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für eine sachgerechte Anpassung des Regelsatzes an die Preisentwicklung durch einen regelsatzspezifischen Preisindex, Berlin.

STATEC (2010) : Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique N° 111, Luxembourg.

STATEC (2011a) : Note concernant la matinée de discussion sur les rapports Travail et cohésion sociale (TCS) du STATEC, 18 janvier 2011, Luxembourg.

STATEC (2011b) : Regards sur le nouvel indicateur de pauvreté et d'exclusion UE-2020, Regards 3-2011, Luxembourg.

5. Die Reform des Gesundheitswesens

5.1 Einleitung

Nach langen Vorarbeiten wurde sie Ende 2010 rechtzeitig verabschiedet, um größtenteils zum 1.1.2011 in Kraft zu treten: die Gesundheitsreform¹. Vorausgegangen waren mehrere intensive Wochen. Ärztestreik, regionale Erklärungsveranstaltungen des Ministers, Vermittlung durch die zwei Fraktionsvorsitzenden der Koalition, Marathon im Parlament mit diversen Änderungsanträgen, Abschlussvotum am 15. Dezember, das dann wegen materieller Fehler am 16. Dezember noch einmal wiederholt werden musste: mehr kann man nicht erwarten!

Viel Tinte ist denn auch in diesem Dossier geflossen. Caritas Luxemburg hat am 10. Dezember 2010 eine Stellungnahme veröffentlicht, auf der dieser Beitrag größtenteils aufbaut. Caritas wollte nun nicht eine weitere Stimme in dieser Vielfalt sein und eine vollumfängliche Stellungnahme vorlegen – bei den technischen Details fehlte dazu auch die Kompetenz –, sondern getreu der „option préférentielle pour les pauvres“ sollten die Auswirkungen geprüft werden, die die geplante Reform für jene haben würde, die sowieso schon nur mit Schwierigkeiten über die Runden kommen, für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft also. Caritas prüfte das Reformvorhaben also nicht aus der Sicht der Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen etc., obwohl einige ihrer Mitgliedsorganisationen auch hierzu gehören, sondern dezidiert aus dem Blickwinkel der Patienten und hier insbesondere derjenigen, die am bedürftigsten sind.

5.2 Würdigung einzelner Elemente

„Tiers payant“

Da muss man natürlich als Erstes auf die Möglichkeit hinweisen, dass in Zukunft Personen, deren Bedürftigkeit aufgrund eines Attestes des Sozialamtes nachgewiesen

¹ Chambre des Députés (2010).

ist, auch jene Gesundheitskosten nicht mehr vorstrecken müssen, die bisher nur nach vorheriger Bezahlung von der Gesundheitskasse erstattet wurden. So werden beispielsweise Arzthonorare u.a. in diesen Fällen in Zukunft direkt von der Kasse übernommen. In der Tat entfällt hiermit für viele die notwendige Vorauszahlung, die sie mangels Geldmitteln oft nicht leisten konnten. Dass sie deswegen oft die nötigen Arztbesuche ausließen, oder aber gleich ein Krankenhaus aufsuchten (und somit für das Gesundheitssystem als Ganzes teurer wurden), sollte nun der Vergangenheit angehören. Ohne Frage liegt hier ein erster Pluspunkt vor, der vor allem sozial Benachteiligten, Obdachlosen und gegebenenfalls verschiedenen Gruppen von Flüchtlingen bessere Möglichkeiten bietet, sofern auch in der Praxis dafür gesorgt wird, dass diese Regelung nicht als Vorwand für Diskriminierungen dient. Allerdings muss auch gesagt werden, dass damit noch nicht alle Fälle automatisch besser geregelt sind, im Zweifelsfall bedarf es noch Nachbesserungen im Bereich der Behandlung von Asylbewerbern, nachgezogenen Eltern anerkannter oder regulierter Flüchtlinge sowie abgelehnten und gegebenenfalls geduldeten Asylbewerbern, es sei denn, dass die neuen Sozialämter in diesen Fällen Bescheinigungen für die direkte Übernahme der Arzthonorare ausstellen würden.

Wenn wir hier in der ersten Zeile des vorherigen Absatzes von „in Zukunft“ sprechen, obwohl das Gesetz am 1. Januar 2011 in Kraft trat, so liegt das daran, dass die Ausführungsbestimmungen für die Durchführung des „tiers payant social“ noch immer nicht existieren. Abgesehen davon, dass hier weitere wertvolle Zeit für die Betroffenen verloren geht, kommt es eben genau auf diese Ausführungsbestimmungen an, ob der „tiers payant social“ wirklich als positiv gewertet werden kann. Hierzu zählen natürlich an erster Stelle die Bedingungen, um in den Genuss desselben zu kommen, aber dann auch die praktische Ausgestaltung die keinesfalls zu Diskriminierungen oder Stigmatisierungen führen darf. Sodann bleibt die Frage des Eigenanteils zu klären. Der einfachste Weg wäre hier sicherlich, dass die Gesundheitskasse ihn in diesen Fällen mit übernehmen würde, um ihn sich dann von dem jeweils zuständigen Sozialamt erstatten zu lassen.

Außerdem kommen wir nicht umhin, darauf hinzuweisen, dass es geradezu grotesk anmutet, wenn die Gesundheitskasse jetzt prüft, ob der „tiers payant social“ überhaupt zum Rest der Sozialgesetzgebung passt². Schließlich wäre dazu nicht nur in der langen Vorbereitungszeit des Gesetzes ausreichend Zeit gewesen, sondern auch in der Vorzeit: bereits

2 Vergl. D’Lëtzebuerger Land vom 14. Januar 2011, S. 10.

2007 hatte EAPN Lëtzebuerg³ dieses Ansinnen an den Gesundheitsminister herangetragen, der am 23. Juli 2007 ein Treffen mit allen Akteuren aus der öffentlichen Sozialverwaltung einberufen hatte, einschließlich eines Vertreters der damaligen Krankenkassenunion, deren Nachfolger die Gesundheitskasse ist.

Verweisen wir zum Abschluss noch darauf hin, dass die Bedenken gegen die Einführung des „tiers payant social“, die von manchen mit der Begründung, ein „tiers payant généralisé“ sei besser, von uns nicht geteilt werden. Selbst wer der Meinung ist, ein „tiers payant généralisé“ sei an sich besser, muss einsehen, dass beim augenblicklichen Stand der Dinge, sprich Weigerung der Ärztevertretung⁴, es den Betroffenen, die auf den „tiers payant social“ angewiesen sind, nicht zugemutet werden kann, noch so lange zu warten, bis endlich eines Tages doch der „tiers payant généralisé“ erreicht wird.

Beitragserhöhung, Erhöhung der Selbstbeteiligungen

Andererseits führen sowohl die Beitragserhöhung von 0,2% (nach zuerst vorgesehenen 0,4% angesichts der aufgrund neuester Daten verbesserten Lage reduziert), die je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufzubringen ist, als auch die teilweise höhere Eigenbeteiligung zu höheren Belastungen des Patienten. Insbesondere bei chronisch Kranken können hier größere Summen zusammenkommen, die zwar dadurch begrenzt sind, dass eine Obergrenze von maximal 2,5% des Jahreseinkommens für Gesundheitskosten existiert, den Rest übernimmt dann die Gesundheitskasse. Aber für einen Mindestlohnbezieher sind 2,5% seines Einkommens immer noch viel Geld! Und es bleibt auf die hohe Eigenbeteiligung bei zahnärztlicher Behandlung hinzuweisen, die bisher schon viele schlechter gestellte Personen vom Gang zum Zahnarzt abhielt, und wo es leider keine Verbesserung gibt. Die Beitragserhöhung führt außerdem zu einer Erhöhung der Lohnnebenkosten mit entsprechenden Folgen für die Betriebe (siehe weiter unten). Die Beurteilung dieser beiden Maßnahmen fällt umso negativer aus, wenn man bedenkt, dass es alternative Möglichkeiten gegeben hätte. So stellt sich hier beispielsweise heraus, dass ein vermeintliches Plus unseres Systems im Sinne der Solidarität, nämlich der gleiche Beitragssatz für alle, eigentlich der Solidarität entgegenwirkt. Einerseits ist es nämlich

3 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 asbl), ATD-Quart Monde asbl, Co-Labor s.c., Confédération Caritas Luxembourg asbl, Croix Rouge Luxembourgeoise, Femmes en détresse asbl, Fondation Jugend- an Drogenhëllef asbl, CNDS (Comité National de Défense Sociale asbl), Inter-actions asbl, Ligue médico-sociale asbl, Paerdsatelier asbl und Stëmm vun der Strooss asbl.

4 Auch wenn es dafür objektiv keine rationale Begründung gibt: wäre es für Ärzte nicht besser, sie bekämen ihre Rechnungen regelmäßig von der Gesundheitskasse erstattet ? Wäre damit nicht auch ihre Verwaltung vereinfacht, mal ganz abgesehen von dem Risiko, das das Vorhalten gewisser Bargeldbeträge in der Praxis mit sich bringt?

schwierig einzusehen, wieso nicht, wie bei den Steuern auch, die Belastung jener höher ist, die auch mehr verdienen. Andererseits ist es im jetzigen System gerade so, dass mit einem höheren Verdienst, über der Beitragsdeckungsgrenze von fünfmal dem Mindestlohn, der Beitragssatz sich sogar verringert (der prozentuale Beitrag desjenigen der z.B. das Zehnfache des Mindestlohns verdient macht gerade mal die Hälfte des Beitrags derjenigen aus, deren Verdienst unter dieser Beitragsbemessungsgrenze liegt.). Somit notieren wir hier zwei Minuspunkte. Mehr schöpferisches Nachdenken und mehr Mut hätten hier wohl zu gerechteren Lösungen führen können.

Der Vollständigkeit halber wollen wir hier anführen, dass für diejenigen, welche (aus sozialen oder anderen Gründen) ihren Beitrag nicht selbst zahlen, gegebenenfalls sich eine bessere Versorgung ergibt, ohne dass für sie selbst Mehrkosten entstehen, was diese durchaus als positiv notieren werden.

Gesundheitsversicherung der Studenten

Ein Punkt, der von vielen unbeachtet blieb und erst durch einen entsprechenden Studentenprotest im Januar an die Oberfläche kam, betrifft die Krankenversicherung der Studenten, genauer der Studenten, die nicht über ihre Eltern oder über eine eigene Versicherung (z.B. weil sie nebenher erwerbstätig sind) versichert sind. Betroffen hiervon sind hauptsächlich Studenten aus Drittländern, die nicht zur EU gehören, aber auch Luxemburger und Studenten aus EU-Ländern, ohne Eltern, oder deren Eltern nicht versichert sind. Die müssen sich nun eigens selbst versichern und das zum Beitrag von fast 100,- EUR monatlich (98,42 EUR), was für viele Studenten eine unüberwindliche Hürde darstellt.

Während es auch im europäischen Ausland durchaus üblich ist, dass Studenten sich gegen Krankheit selbst versichern müssen, sofern sie nicht über ihre Eltern mitversichert sind, so bewegen sich dort die entsprechenden Beiträge doch in eher erträglichen Größenordnungen, etwa demselben Betrag pro Semester. Demgemäß ist es zu begrüßen, dass die Regierung, ihrer angekündigten Dialogbereitschaft schon hat erste Taten folgen lassen, da eine Sanierung der Gesundheitskasse sicher nicht an ein paar ermäßigten Studentenbeiträgen scheitert, die weit unter dem regulären Beitrag liegen würden.

Übergangsmäßig hat die Regierung die anfallenden Beiträge für das nun laufende Semester übernommen. Für das nächste akademische Jahr soll nun versucht werden, eine studentische Versicherung zu organisieren, deren Beitrag zwischen 30,- und 50,- EUR pro Monat kosten wird.

Das wäre allerdings immer noch viel gemessen an preiswerten Angeboten in unseren Nachbarländern. So ist es in Belgien möglich, sich für 20,- EUR pro Monat zu versichern, in Deutschland ab 26,- EUR pro Monat und in Frankreich für 195,- EUR pro Jahr.

Arzneimittelkosten

Sollten die Maßnahmen im Bereich der Arzneimittel (Lockerung des Kopierschutzes, vermehrte Verschreibung billigerer Medikamente bei gleicher Wirkung) tatsächlich zu nennenswerten Einsparungen bei Gesundheitskasse und Patienten führen – was wir nicht absehen können, so wäre dieser Punkt ebenfalls auf der Habenseite zu verbuchen. Allerdings gilt dies nur insoweit es sich nachweislich um die gleiche Wirkung handelt, ansonsten es zu einer Versorgungsverschlechterung käme.

Freie Arztwahl, Referenzarzt, Vorsorge,...

Viele der Punkte, die in der herbstlichen Diskussion hochgekocht worden sind, haben hingegen nicht dieselbe Brisanz für Personen aus dem unteren Einkommensbereich. Freie Arztwahl hatten sie bisher sowieso nicht, wegen der fehlenden Erschwinglichkeit (siehe oben); ein „Referenzarzt“ (früher „Hausarzt“ genannt) als Lotse im System hingegen kann für sie durchaus von Vorteil sein, während die Einnahme von Generika, wenn sie denn wirklich gleich in der Wirkung sind keine Einschränkung bedeutet. Viele Punkte, die für wohlhabendere Einkommenskategorien von Bedeutung scheinen, entpuppen sich beim näheren Hinsehen eh als Augenwischerei. Wenn das Gesundheitssystem jedem unabhängig von seinem Einkommen in jedem Krankheitsfall die bestmögliche Behandlung bietet, so ist doch der Gerechtigkeit genüge getan. Wenn sich nicht nur Wohlhabendere Vorsorge leisten können, weil sie zusätzlich bezahlt werden muss, so ist das auf jeden Fall ein Plus (allerdings hätte das Reformvorhaben einen weitaus entschiedeneren Schwerpunkt auf bessere Vorsorge für alle in Zukunft legen können). Sollte hingegen der eine oder andere Punkt tatsächlich zu einer Verschlechterung der Behandlungsmöglichkeiten führen, was wir uns nicht zu beurteilen anmaßen, so würden wir selbstverständlich dies auf der negativen Seite verbuchen müssen. Hierzu zählen auch Fragen des Zugangs zu den Behandlungsmöglichkeiten genauso wie deren konkrete Umstände (z.B. Wartezeiten, Behandlungszeiten, Auswahl, Beratung, Komfort, u.ä.)

Krankenhausarzt, elektronische Akte, Konventionierung, ...

Viele dieser Punkte entziehen sich daher auch unserer Beurteilung, da sie entweder eher technischer und reglementarischer Natur sind, oder aber für den Patienten den wir hier im Auge haben, nicht von Bedeutung sind. Dazu gehören Fragen wie die der Position des Arztes im Krankenhaus, die elektronische Akte, ... Wir werden diese Punkte also hier nicht aufgreifen, nur soviel: die Frage der Aufrechterhaltung der liberalen Medizin, insbesondere ihre Ausübung innerhalb eines Krankenhauses, wird zu keinem Moment gestellt und beantwortet. Dies gilt inklusive der Frage, ob eine liberale Medizin zu höheren Kosten führt. Während wohl niemand bezweifelt, dass im hauptstädtischen Centre hospitalier eine gute Versorgung besteht, gibt es keine (zumindest keine öffentlich verfügbaren) Erkenntnisse, ob

diese Art der Patientenversorgung eventuell sogar zu einer besseren Versorgung, vor allem aber zu anderen Kosten für die Gesundheitskasse führt. Im Sinne der optimalen Versorgung einerseits, aber vor allem auch der Aufrechterhaltung der längerfristigen Lebensfähigkeit der sozialen Sicherung wäre die Beantwortung dieser Frage notwendig gewesen. So wird nur eine äußerst bescheidene Einschränkung dieser liberalen Medizin eingeführt, ohne sie grundsätzlich in Frage zu stellen.

5.3 Schlussfolgerung

Grundsätzlich bleibt zu sagen, dass eine Reform, die einerseits alle Beteiligten aus dem Gesundheitsbereich (Anbieter von Gesundheitsleistungen, Patienten, Arbeitgeber, Staat) zu einem gewissen Grade heranzieht, auf dem richtigen Weg ist. Um der Gerechtigkeit genüge zu tun müssen allerdings jene vermehrt zur Kasse gebeten werden, die es sich besser leisten können (der Premierminister pflegt hier von den breiten Schultern zu reden, die mehr tragen können⁵). Das ist hier nicht durchgängig der Fall. Als allgemeines Urteil können wir dennoch festhalten: von den uns und die von uns ins Auge gefassten Patienten interessierenden Fragen her gesehen, fällt unser Urteil über diese Reform eher positiv aus, auch wenn wir uns bei einzelnen Fragen durchaus mehr Mut und damit eine weitergehende Lösung gewünscht hätten. Es bleiben also auch nach dem Votum der Abgeordnetenkammer viele Fragen offen.

Zum Abschluss sei noch einmal daran erinnert, dass im jährlich erscheinenden Sozialalmanach bereits mehrfach darauf hingewiesen wurde⁶, dass eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in Folge einer Beitragserhöhung durch eine Fiskalisierung dieser Beiträge vermieden werden kann: damit ist gemeint, dass ähnlich wie in Skandinavien die Beiträge der Betriebe nicht durch einen Prozentsatz der Lohnmasse erhoben werden (was nebenbei gesagt jene Betriebe penalisiert, die verhältnismäßig mehr Arbeitende beschäftigen), sondern dass diese aus Steuern finanziert werden, die auf Gewinne erhoben werden, und somit nur jene Firmen belasten, die sich am Markt behauptet und einen Gewinn erwirtschaftet haben. Wollte man erreichen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht durch Sozialversicherungsbeiträge in Mitleidenschaft gezogen werde, dann wäre dies allemal der bessere Weg, als der den die Regierung beschritt, indem sie im Bipartiteabkommen mit dem Patronat in Aussicht gestellt hat, dass es vor Ende der laufenden Legislaturperiode zu keiner Aufhebung der Beitragsgrenze, wie auch zu keinen sonstigen Beitragserhöhungen kommen werde.

5 Vergl. Gouvernement luxembourgeois (2010), S. 8.

6 Siehe z.B. Schronen & Urbé (2010), S. 84f.

Literaturverzeichnis

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010): Loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et modifiant: 1. le Code de la sécurité sociale, 2. la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010): <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

SCHRONEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2010, Hrsg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?, Confédération Caritas Luxembourg.

6. Die Lage der Nation am Vorabend des 5. April 2011

6.1 Situationsbeschreibung

Nach der letzten Bipartite im Dezember¹ gab es keine weiteren Anzeichen für eine neue gleichwohl angekündigte und angemahnte Runde der Tripartite, außer einigen Aufrufen in Neujahrsreden, doch wieder miteinander zu reden. Die Einsetzung des Preisentwicklungs-Observatoriums ist dabei genauso wenig vorangekommen, wie die in der Rede zur Lage der Nation vom 5. Mai 2010 angekündigten neuen Messinstrumente zur Wettbewerbsfähigkeit².

Nun ist in der Zwischenzeit eine gewisse wirtschaftliche Erholung eingetreten und es wurden in 2010 wesentlich mehr Steuern eingenommen als erwartet. Dies hat bereits dazu geführt, dass von Gewerkschaftsseite gefordert wurde, die Krisensteuer auf 2011 zu begrenzen und als Ausgleich dafür den Arbeitnehmerbonus zu verdoppeln. Ohne direkt darauf einzugehen, hat die Regierung bisher stets zu erkennen gegeben, dass sie am einmal eingeschlagenen Kurs festhalten will.

Andererseits werden von Unternehmerseite nach wie vor „strukturelle Reformen“ gefordert, womit ganz banal geringere Lohnkosten gemeint sind. Nach wie vor wird dort mit der Keule der „Wettbewerbsfähigkeit“ argumentiert.

Also keine wesentlich bessere Ausgangsposition als vor einem Jahr. Damals konnte es in der Tripartite zu keiner Einigung kommen, weil als Voraussetzung dazu eine gemeinsame Einschätzung der Lage notwendig gewesen wäre. Diese gab es damals genau so wenig wie jetzt. Also kein gutes Omen für eine neue Tripartite-Runde!

1 Siehe Kapitel 2 : Von Tripartite zu Bipartites.

2 Siehe Kapitel 1 : Die Rede zur Lage der Nation am 5. Mai 2010, sowie Gouvernement luxembourgeois (2010b).

6.2 Was zu erwarten ist

Vielleicht führt diese Situation ja dazu, dass die Regierung ihre Verantwortung ergreift und der Premierminister in seiner Rede zur Lage der Nation am 5. April 2011 ankündigt, welche Maßnahmen die Regierung ergreifen will, ohne dass wie bisher üblich vorher Tripartite-Gespräche mit den Sozialpartnern stattgefunden haben.

Dabei ist nicht zu erwarten, dass die Regierung Zugeständnisse an die Arbeitnehmerseite machen wird, was den eingeschlagenen Weg aus der Krise heraus anbelangt. Umgekehrt besteht diese ja darauf, dass nicht am Index-System „gefréckelt“ wird. Und da die Unternehmerseite weiterhin auf einer Entlastung auf der Kostenseite besteht, ergibt sich für die Regierung entweder die Notwendigkeit der Quadratur des Kreises, oder aber eine ähnlich pragmatische Vorgehensweise wie letztes Jahr.

Bei aller Kritik an den damaligen Bipartite-Übereinkommen ist ja nicht von der Hand zu weisen, dass sie einerseits zu einer Beruhigung an der Sozialfront beigetragen haben (wenn auch nicht die totale Ruhe eingekehrt ist), andererseits aber auch sowohl die Binnennachfrage mit den Zugeständnissen an die Gewerkschaften gestützt wurde bei gleichzeitiger Kostenentlastung der Unternehmen. Vielleicht ist die Fortsetzung dieses Kurses das Einzige, was im Augenblick als Politik möglich bleibt.

6.3 Was zu wünschen bleibt

Vorausgesetzt dieser Kurs der Stützung der Binnennachfrage einerseits (was im Wesentlichen den Gewerkschaftsforderungen entspricht), sowie der Kostenentlastung der Unternehmen andererseits wird weitergeführt, dann wären trotzdem einige Korrekturen angebracht.

Da einerseits ein Großteil der Luxemburger Güterproduktion exportiert wird, während andererseits der größte Teil der Konsumgüter importiert werden muss, ist eine solche Politik gerade in Luxemburg nicht einfach durchzuführen.

Während die zur Unterstützung der Binnennachfrage eingesetzten Gelder zum Teil ins Ausland abfließen³, wird die Kostenreduzierung der Unternehmen mit der Gießkanne den unterschiedlichen Bedürfnissen der exportorientierten Industrie und dem eher binnenwirtschaftlich orientierten Handel und Handwerk nicht gerecht.

Nun ist Luxemburg eine kleine offene Volkswirtschaft mit den oben beschriebenen Besonderheiten, sowie einer weiteren bekannten Besonderheit, nämlich der Beschäftigung von Grenzgängern in einem Maße wie es in keinem anderen Land der Fall ist. Dies führt

3 Voir Gouvernement luxembourgeois (2010a).

dazu, dass in Luxemburg die üblichen Lösungen versagen. Bei diesem Sachverhalt stellt sich dann die Frage, wie das bisherige pragmatische Vorgehen der Regierung noch optimiert werden kann.

Zur Unterstützung der Exportwirtschaft könnte beispielsweise das Office du Ducroire oder aber auch die SNCI verstärkt mit Krediten, Bürgschaften und ähnlichen Absicherungen tätig werden.

Außerdem kommen wir nicht umhin, die in vergangenen Ausgaben des Sozialalmanachs gemachten Vorschläge zu wiederholen, da sie nicht obsolet geworden sind, sondern eher noch virulenter werden. Hierzu gehören sowohl die Gratiskinderbetreuung⁴ auf der einen Seite, aber auch die Ersetzung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung durch Steuern auf erzielte Gewinne⁵. In diesem Zusammenhang ist natürlich zu erwähnen, dass eine Beibehaltung der Deckelung der Beiträge zur Sozialversicherung bei 5 mal den Mindestlohn nicht zur Solidarität beiträgt, ihre negative Auswirkung auf die Kostensituation der Unternehmen aber auch durch den vorhergehenden Vorschlag aufgehoben würde.

Des Weiteren gehört auch nach wie vor die Einführung einer Finanztransaktionssteuer⁶ zu den Notwendigkeiten einer Politik, die nicht nur verwalten, sondern Zukunft gestalten will.

Wenn die Zukunft resolut in den Blick genommen wird, so ergeben sich eine Reihe von notwendigen Schritten, die bereits jetzt eingeleitet werden müssen. Eine CO₂-lose Zukunft muss heute beginnen⁷. Entsprechende Maßnahmen, wie beispielsweise eine ökologische Steuerreform, müssen gerade jetzt, im Zusammenhang mit den Anti-Krisenmaßnahmen beginnen: es geht dabei letzten Endes um dasselbe Ziel und nicht um zwei konkurrierende Ziele.

Wird die Rede des Premierministers am 5. April 2011 solche Elemente beinhalten, wird sie ein Schritt in die Zukunft sein, oder wird sie sich auf die Beibehaltung des Status quo beschränken?

4 Siehe Achten, Deepen, Horn & Schronen (2008).

5 Siehe Urbé (2009).

6 Siehe Urbé (2010).

7 Siehe sowohl im ersten Teil dieses Sozialalmanachs das „Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes zur nachhaltigen Entwicklung“, aber auch im zweiten Teil die Beiträge von Ewringmann und Lamesch.

Literaturverzeichnis

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

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010a): Note d'information, L'objectif pour 2014 : l'équilibre budgétaire, Luxembourg.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010b): Rede des Premierministers zur Lage der Nation 2010, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/index.html>.

URBÉ, ROBERT (2009): Luxemburg und die Krise, in: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (2009, Hrsg.): Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung, Confédération Caritas Luxembourg.

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

Etudes sélectionnées du service
Caritas Recherche et Développement

Modification de la loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures : la crise et ses conséquences

NATHALIE GEORGES & ROBERT URBÉ

1. Introduction

L'objectif de cet article est d'étudier les répercussions de la loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures¹ étant donné que cette nouvelle législation implique également la suppression des allocations familiales à partir de 18 ans. Dans un premier temps, nous allons replacer la loi dans son contexte en présentant l'exposé des motifs arrêté par le gouvernement et en résumant les avis du Conseil d'État et de la Chambre des Salariés. Puis, dans un deuxième temps, nous allons proposer des simulations et des mises en pratiques de situations concrètes avec des compositions familiales et des situations financières différentes. Grâce à ces calculs et graphiques, nous pourrions comparer effectivement des différences de traitement avec l'application de cette nouvelle loi.

2. La nouvelle loi sur l'aide financière de l'État pour études supérieures

2.1. La nouvelle loi et ses répercussions

Voici en quelques points les grands changements engendrés par la nouvelle loi du 26 juillet 2010 portant sur l'aide financière de l'État pour études supérieures :

- Suppression des allocations familiales à partir de 18 ans ;
- Chaque étudiant engagé dans des études supérieures percevra le montant auquel il peut prétendre, et ce indifféremment des revenus de ses parents ;
- Suppression des primes d'encouragement ;
- Intégration du boni pour enfant, à savoir celui de l'étudiant dans le montant de l'aide financière pour études supérieures ;
- Le montant de base dont l'étudiant peut bénéficier est fixé par année académique à 13.000 €, à savoir 6.500 € sous forme de bourses et 6.500 € sous forme de crédit à l'étudiant ;

1 Chambre des Députés (2010).

- Ce montant de base peut-être majoré des frais d’inscription et d’une majoration supplémentaire de 1.000 € accordée à l’étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle et qui est confronté à des charges extraordinaires ;
- Le montant maximal pouvant être obtenu par un étudiant étant de 17.700 € par année académique.

2.2. Exposé des motifs du Gouvernement

Le 18 juin 2010 paraissait le projet de loi n° 6148² concernant l’aide financière de l’État pour études supérieures, modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l’aide financière de l’État pour études supérieures, modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l’impôt sur le revenu, modifiant la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant, modifiant la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes et modifiant le Code de la sécurité sociale. Ce projet de loi s’inscrivant dans le cadre de la mesure qui vise l’abrogation des allocations familiales servies aux enfants de 21 ans et plus³.

De manière générale, les modifications apportées par le projet de loi visent à adapter le système des aides financières de façon à ce que tout jeune résidant au Luxembourg puisse suivre des études supérieures et ce indépendamment du pouvoir financier ou de la volonté des parents. Il est également stipulé que cette réforme s’inscrit dans les démarches entreprises par le Gouvernement afin d’augmenter le nombre de diplômés de l’enseignement supérieur.

Par rapport à ces motivations, le législateur part du principe qu’un étudiant est un jeune adulte responsable et indépendant de ses parents, ce n’est donc plus le revenu de ces derniers qui est pris en compte pour le calcul de la pondération entre la bourse et le prêt mais le revenu de l’étudiant lui-même. Toujours selon l’exposé des motifs établi par le Gouvernement l’ancien système qui « *faisait dépendre l’attribution d’une bourse non remboursable respectivement d’un prêt remboursable du revenu des parents peut être considéré comme peu motivant à l’égard des jeunes étudiants. En effet, devoir rembourser, deux ans après la fin des études et pendant dix ans, des dettes qu’on a dû contracter en raison des revenus des parents, peut hypothéquer sérieusement le début de carrière d’un jeune, ceci d’autant plus qu’un diplôme d’enseignement supérieur ne garantira pas nécessairement des débuts de salaires élevés⁴* ».

Dans ces quelques lignes on retrouve l’essentiel des arguments du Gouvernement luxembourgeois pour mettre en place cette réforme. L’autre argument de poids étant les économies réalisées par la suppression du paiement des allocations familiales à l’âge de 18 ans. En effet, lors de son discours sur l’état de la nation 2010, le Premier ministre évoquait

2 Chambre des Députés (2010).

3 Dans le projet de loi n°6148², l’âge maximum pour percevoir les allocations familiales est abaissé à 18 ans.

4 Chambre des Députés (2010), Projet de loi n°6148, p. 2.

une économie de 40 millions d'euros par an réalisée par cette seule mesure, et encore à ce moment-là, parlait-il de la limite d'âge à 21 ans, alors qu'aujourd'hui elle est effectivement descendue à 18 ans. Lors de cette même allocution, Monsieur Juncker précisait toutefois que cette économie ne se ferait pas au détriment de ceux qui voulaient faire des études et annonçait une nouvelle loi sur les aides financières de l'État pour études supérieures, qui pallierait pour les résidents à la perte des allocations familiales pour un jeune âgé de 18 ans et plus.

Le but étant de mettre tout en œuvre pour que cette loi soit votée au plus vite afin que les mesures puissent entrer en vigueur à la rentrée académique de 2010-2011. De ce fait, le Premier ministre a soumis le texte de projet de loi par dépêche le 10 juin 2010.

2.3. Avis du Conseil d'État

Le 29 juin 2010, le Conseil d'État a publié son avis⁵ sur le projet de loi visant à réformer le système de l'aide financière de l'État pour études supérieures et ses répercussions.

Si le Conseil d'État dit ne pas vouloir retarder la procédure législative par une analyse plus en profondeur du projet qui ne permettrait pas l'entrée en vigueur de la loi en octobre 2010, il souligne explicitement qu'un examen exhaustif du projet de loi aurait été vivement souhaité.

Ensuite, le Conseil d'État constate « *que le projet de loi n'est pas accompagné de la fiche financière, requise en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité de l'État et la trésorerie de l'État. En dehors du vice formel que constitue l'absence de renseignement sur l'impact budgétaire, il aurait pu paraître correct d'en informer les instances impliquées dans le processus législatif, d'autant plus que l'on a pu comprendre, à la lecture de la presse, que l'œuvre législative soumise a été initiée par la volonté de comprimer les déficits publics* »⁶.

Le Conseil d'État constate également que le projet de loi n'est pas accompagné de « micro-simulations » qui auraient l'avantage de montrer l'impact de cette réforme sur le budget des familles.

En somme le conseil d'État critique la procédure d'urgence qu'il a fallu adopter pour faire passer ce projet de loi et émet quelques réserves quant à l'analyse réelle des répercussions sur le budget de l'État d'une part et sur les budgets familiaux, d'autre part. Le Conseil d'État regrette également le manque de cohérence des politiques publiques.

5 Conseil d'État (2010), avis n°48.835.

6 Conseil d'État (2010), avis n°48.835, p. 2.

2.4. Avis de la Chambre des Salariés

Le 5 juillet 2010, la Chambre des Salariés Luxembourg (CSL) a émis son avis bien qu'elle n'ait pas été saisie pour le rendre. Cette dernière a d'ailleurs dénoncé cet état de fait estimant que cette loi touchait effectivement ses ressortissants et impliquait obligatoirement sa consultation.

Dans son avis, la CSL porte un jugement assez sévère quant au contenu de la réforme et quant à la rapidité du processus mis en marche. D'après la Chambre des Salariés, *« une réforme tellement importante (...) ne doit pas être bâclée et effectuée en quatre semaines alors qu'une ribambelle de problèmes légaux et d'injustices sociales risquent de se poser⁷ »*.

Tout comme le Conseil d'État, la CSL regrette et dénonce l'absence de fiche financière et de simulations de l'impact de ces réformes sur le budget des familles.

Par ailleurs, la Chambre des Salariés voit dans cette réforme, une amélioration surtout significative pour les étudiants issus de ménages aisés qui ne pouvaient pas bénéficier d'une bourse dans le système précédant. La CSL considère que les modifications pourraient amener à des réelles injustices sociales, et seraient de ce fait inacceptables. Pour la Chambre des Salariés, *« la mobilité intergénérationnelle en faveur des enfants issus de classes sociales modestes serait en effet définitivement compromise et l'ascenseur social que constitue l'enseignement supérieur ne serait pas seulement bloqué mais carrément détruit. L'on pourrait même se demander si dans un tel contexte, il ne devient pas matériellement impossible pour des enfants issus de familles nombreuses à faible revenu de poursuivre des études universitaires, ce qui constituerait la fin de toute illusion d'une égalité des chances pour le choix d'une carrière professionnelle⁸ »*.

3. Comparaison des budgets familiaux avant et après la réforme sur l'aide financière de l'État pour études supérieures

Suite à ces deux avis assez critiques, il nous a semblé utile de réaliser des microsimulations, à l'instar de la CSL, sur l'impact de la réforme sur les budgets de certaines familles par rapport à leur composition-type et leur revenu annuel disponible.

7 Chambre des Salariés Luxembourg (2010), avis I/48/2010, p. 2.

8 Chambre des Salariés Luxembourg (2010), avis I/48/2010, p. 20.

3.1. Réalisation des microsimulations pour trois types de famille par rapport à l'apport engendré par l'étudiant

Les trois familles connaissent la même configuration familiale, c'est-à-dire qu'elles sont composées de deux adultes et trois enfants de 19, 16 et 14 ans. L'aîné des enfants poursuivant des études universitaires à l'étranger et n'ayant pas de revenus propres, il dépend financièrement entièrement de sa famille.

La famille n°1 dispose d'un revenu annuel de 26.137 €⁹ brut, soit 25.845 € après impôts, ce qui correspond au revenu minimum garanti pour une famille composée de deux adultes et trois enfants.

La famille n°2 dispose quant à elle d'un revenu annuel familial de 40.000 € brut, soit 37.918 € après impôts.

La famille n°3 jouit d'un revenu disponible annuel de 120.000 € brut, soit 91.423 € après impôts.

Pour comparer les deux systèmes, ce qui a été pris en compte est ce que perçoit la famille pour cet enfant aîné uniquement. Avant le 1er octobre 2010, sont considérées les allocations familiales et la majoration d'âge, l'allocation de rentrée scolaire, le boni pour enfants et la bourse d'études. Pour le calcul d'après la réforme, est donc uniquement pris en compte la bourse d'études. Le total représente l'argent en espèces reçu pour cet enfant âgé de 19 ans. Le total disponible tient compte quant à lui également du crédit alloué pour l'étudiant.

Le tableau représente les situations pour les trois familles avant et après la réforme et en fonction du montant des frais d'inscription. En effet, dans un premier cas les frais d'inscriptions à l'université sont nuls, ensuite ils s'élèvent à 1.000 € et pour la dernière simulation ils sont de 3.500 €.

9 Correspond au barème appliqué en juillet 2010.

	Frais d'inscription nuls			Frais d'inscriptions de 1.000 €			Frais d'inscriptions de 3.500 €		
Tableau Famille 1	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.
Allocation familiale	4.926,48	0		4.926,48	0		4.926,48	0	
Allocation rentrée scolaire	485,08	0		485,08	0		485,08	0	
Boni pour enfants	922,56	0		922,56	0		922,56	0	
Bourse d'études	3.918,31	6.500		4.368,31	6.950		5.618,31	8.200	
Total en espèces:	10.252,43	6.500	- 3.752,43	10.702,43	6.950	- 3.752,43	11.952,43	8.200	- 3.752,43
Supplément en crédit	3.976,15	6.500	2.523,85	4.426,15	6.950	2.523,85	5.676,15	8.200	2.523,85
Total disponible:	14.228,58	13.000	- 1.228,58	15.128,58	13.900	- 1.228,58	17.628,58	16.400	- 1.228,58

	Frais d'inscription nuls			Frais d'inscriptions de 1.000 €			Frais d'inscriptions de 3.500 €		
Tableau Famille 2	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.
Allocation familiale	4.926,48	0		4.926,48	0		4.926,48	0	
Allocation rentrée scolaire	485,08	0		485,08	0		485,08	0	
Boni pour enfants	922,56	0		922,56	0		922,56	0	
Bourse d'études	2.060,92	6.500		2.510,92	6.950		3.760,92	8.200	
Total en espèces:	8.395,04	6.500	- 1.895,04	8.854,04	6.950	- 1.895,04	10.095,04	8.200	- 1.895,04
Supplément en crédit	5.833,54	6.500	666,46	6.283,54	6.950	666,46	7.533,54	8.200	666,46
Total disponible:	14.228,58	13.000	- 1.228,58	15.128,58	13.900	- 1.228,58	17.628,58	16.400	- 1.228,58

	Frais d'inscription nuls			Frais d'inscriptions de 1.000 €			Frais d'inscriptions de 3.500 €		
Tableau Famille 3	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.
Allocation familiale	4.926,48	0		4.926,48	0		4.926,48	0	
Allocation rentrée scolaire	485,08	0		485,08	0		485,08	0	
Boni pour enfants	922,56	0		922,56	0		922,56	0	
Bourse d'études	0	6.500		0	6.950		0	8.200	
Total en espèces:	6.334,12	6.500	165,88	6.334,12	6.950	615,88	6.334,12	8.200	1.865,88
Supplément en crédit	7.894,46	6.500	- 1.394,46	8.344,46	6.950	- 1.394,46	9.594,46	8.200	- 1.394,46
Total disponible:	14.228,58	13.000	- 1.228,58	14.678,58	13.900	- 778,58	15.928,58	16.400	471,42

Grâce à ce tableau nous pouvons établir assez clairement quelques faits :

Tableau Famille 1

Cette première simulation permet de montrer que pour la famille-type qui a un revenu disponible équivalant à 26.137 €, le nouveau système mis en place par le gouvernement luxembourgeois dès ce 1er octobre 2010, engendre un manque à gagner en espèces de 3.752,43 €. Si la famille reçoit moins, en termes d'argent cash, l'étudiant aura lui, la possibilité d'avoir un prêt plus élevé que dans l'ancien système, et ce quelque soit le montant des frais d'inscription. Si on compare la totalité disponible, la famille s'en sort dans tous les cas avec un déficit de 1.228 €. Pour cette famille, la réforme n'est absolument pas intéressante.

Tableau Famille 2

Lorsque le revenu disponible de la famille s'élève à 40.000 €, le manque à gagner en espèces est toujours présent, il est de 1.895,04 €. La possibilité de crédit pour l'étudiant est plus élevée que dans l'ancien système. Ici aussi, au total des disponibilités (bourse et crédit), le déficit pour cette famille s'élève également à 1.228 € peu importe le montant des frais d'inscription. La réforme n'est pas intéressante mais soulignons, que pour le total disponible, le désavantage est équivalent à celui de la famille 1 aux revenus moindres. Par contre, la perte en espèces est moins forte pour la famille 2 que pour la famille 1, respectivement une perte de 1.895,04 € et de 3.752,43 €.

Tableau Famille 3

Ici, le revenu disponible annuel de la famille est de 120.000 € et la différence entre les deux systèmes se révèle positive puisque, avec la réforme, la famille bénéficie directement de 165,88 € en espèces de plus, le gain est encore plus flagrant lorsque les droits d'inscription montent. Par contre, la possibilité de crédit pour l'étudiant est plus réduite qu'avec l'ancien système. Il faut remarquer que dans ce cas précis, il y a une différence selon le montant du droit d'inscription. Par rapport au total disponible (bourse et crédit), plus le droit à l'inscription augmente, plus le déficit engrangé par le nouveau système diminue et devient même intéressant pour la famille lorsque le droit d'inscription est de 3.500 €.

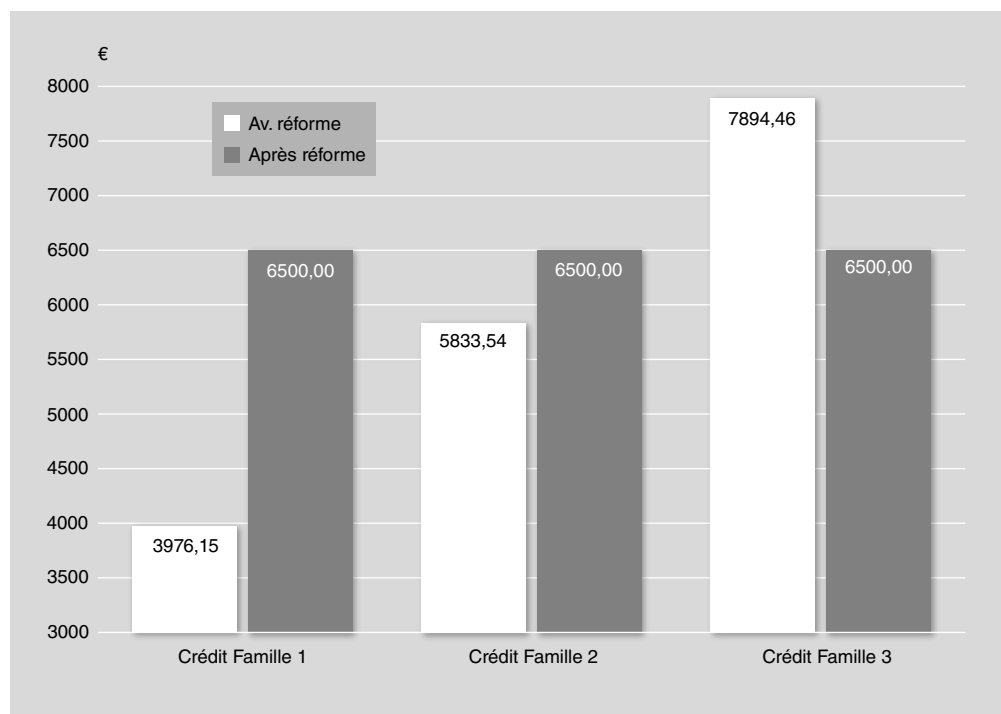
3.2. Analyse et commentaires des résultats

De ces quelques exemples chiffrés, on retiendra donc que, dans les situations concrètes décrites dans les tableaux, la réforme n'est intéressante que pour la famille la plus aisée, et ce d'autant plus avec l'augmentation des frais d'inscription. Les deux familles les moins fortunées (famille 1 et 2) reçoivent moins pour cet étudiant avec la réforme qu'avant. Même si, effectivement l'étudiant lui-même perçoit plus en termes de bourse, la famille ne peut plus compter sur des avoirs en espèces, souvent très utiles lorsqu'un enfant s'engage dans des études supérieures. Il est donc légitime de se poser la question de savoir si une famille

à bas revenus va effectivement encourager son enfant à accéder aux études supérieures si elle se voit amputée d'une partie de son budget annuel ? Ceci serait alors totalement en contradiction avec la volonté politique nationale et européenne d'élever le taux de personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur.

Aussi, de l'aveu même du gouvernement dans les motifs exposés pour la mise en œuvre de la réforme : *«En effet, devoir rembourser (...) des dettes qu'on a dû contracter en raison des revenus des parents, peut hypothéquer sérieusement le début de carrière d'un jeune, ceci d'autant plus qu'un diplôme d'enseignement supérieur ne garantira pas nécessairement des débuts de salaires élevés¹⁰»*. Ceci pouvait signifier, que les dettes contractées par l'étudiant pendant ses études devraient être allégées par le nouveau système puisque lourdes pour son avenir. Or, avec la nouvelle réforme, il n'en est rien, au contraire puisque celle-ci fait augmenter les crédits des étudiants provenant des familles les plus pauvres et diminuer les dettes des étudiants dont les parents sont plus riches. Le graphique suivant représente l'évolution du montant du crédit alloué avant la réforme et après celle-ci selon la situation familiale de l'étudiant concerné.

Evolution du montant du crédit alloué à l'étudiant avant et après la réforme



10 Chambre des Députés (2010), Projet de loi n°6148.

Le graphique est parlant : pour un étudiant issu de la famille 1 aux revenus très modestes, la dette à rembourser passe de près de 4.000 € à 6.500 €. Pour l'étudiant dont les parents disposent d'un revenu plus élevé, le crédit monte également mais déjà beaucoup moins. Par contre, pour le troisième étudiant, le crédit à rembourser diminue alors que ses parents disposent d'un revenu annuel assez élevé. La situation n'est pas du tout à l'avantage des étudiants provenant de milieux modestes.

On peut donc conclure que, dans ces cas précis, la nouvelle réforme a des effets contraires à ceux escomptés par le gouvernement lui-même, à savoir :

- L'augmentation du taux de diplômés de l'enseignement supérieur est mise en péril avec le risque de voir des familles décourager leurs propres enfants à entamer des études supérieures du fait de l'amputation de leur budget annuel ;
- L'indépendance des jeunes étudiants par rapport à leurs parents est également mise en question, puisque les étudiants issus des familles les plus modestes verront leur crédit étude augmenter avec la réforme d'où un risque accru de dépendance envers leurs parents pendant et après leurs études.

De plus, il est à souligner que le montant maximal accordé à l'étudiant était plus élevé dans l'ancien système que dans le nouveau système mis en place, respectivement 21.450 € contre 17.700 € actuellement. Par ailleurs, avant la réforme, ce montant maximal était automatiquement indexé, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. En effet, actuellement le montant prévu peut juste être adapté périodiquement par règlement grand-ducal en fonction de l'évolution du coût et du niveau de vie jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 25.000 € par année académique.

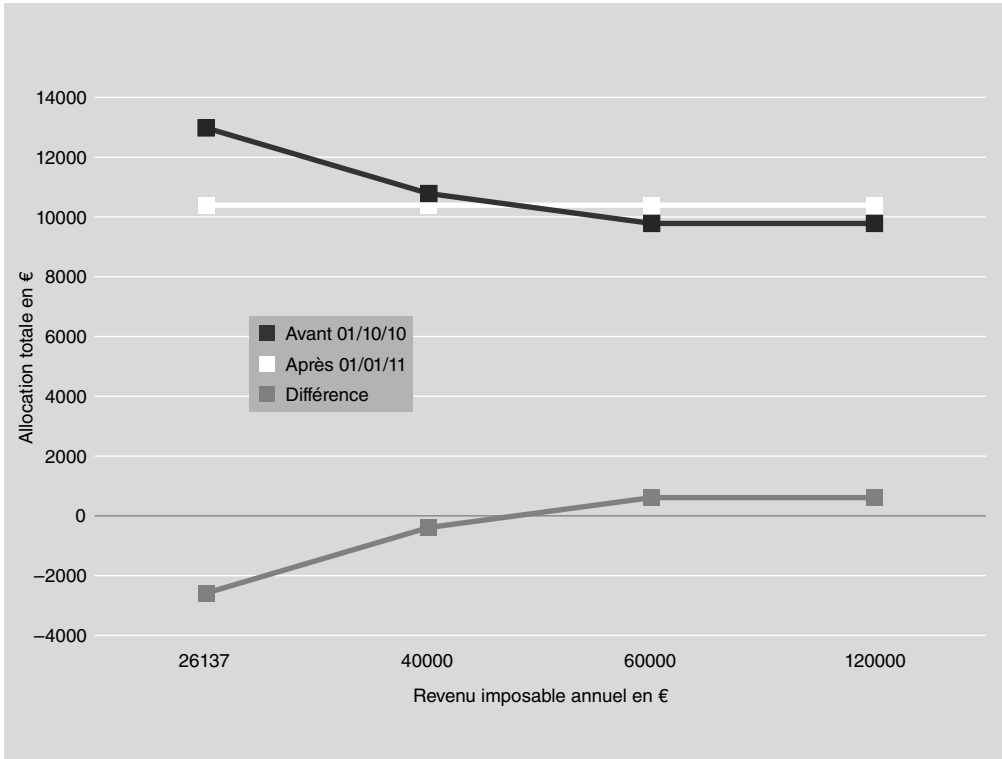
3.3. Autres simulations : allocations totales perçues en espèces par les familles selon leur composition

Afin de compléter cette analyse, il nous a semblé opportun de considérer d'autres situations familiales afin de se faire une image plus complète de la réforme engagée par le gouvernement luxembourgeois.

Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les simulations élaborées par la Chambre des Salariés et les avons adaptées aux nouvelles décisions prises par les responsables gouvernementaux (notamment l'augmentation de 500 € pour la bourse et pour le crédit). Pour mieux comparer les situations, nous avons représenté des configurations familiales types : deux adultes et deux ou trois enfants. A chacune des compositions de famille, nous avons imputé des budgets annuels imposables différents et distribué virtuellement les allocations familiales et bourses auxquelles elles pouvaient prétendre. Ensuite, nous avons construit des graphiques représentant chaque situation et comparant la somme globale reçue par la famille avant et après la réforme, et ce, sans y inclure l'éventuel prêt alloué à l'étudiant.

Famille de 4 personnes

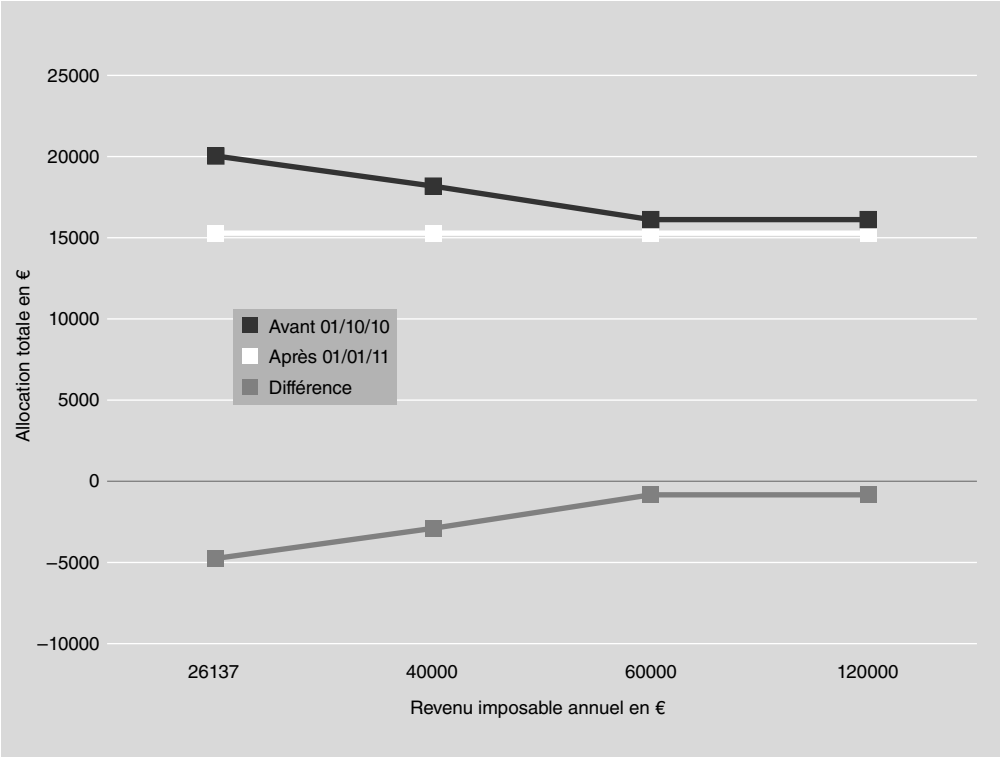
Composition familiale 1 :
2 adultes, 1 enfant de 16 ans
et 1 enfant admis en 2e cycle universitaire



D’après ce graphique pour cette famille de 4 personnes, dont un enfant aux études, la réforme ne s’avère positive que lorsque la famille dispose d’un revenu annuel se situant au-delà d’environ 50.000 €. Et on voit très bien que, la famille disposant du plus bas revenu, à savoir le revenu minimum garanti pour deux adultes et trois enfants, connaît la situation la moins envieuse avec la mise en place de cette réforme, alors qu’avant celle-ci, c’est précisément cette famille-là qui bénéficiait le plus des allocations et bourses en espèces.

Famille de 5 personnes dont un seul étudiant

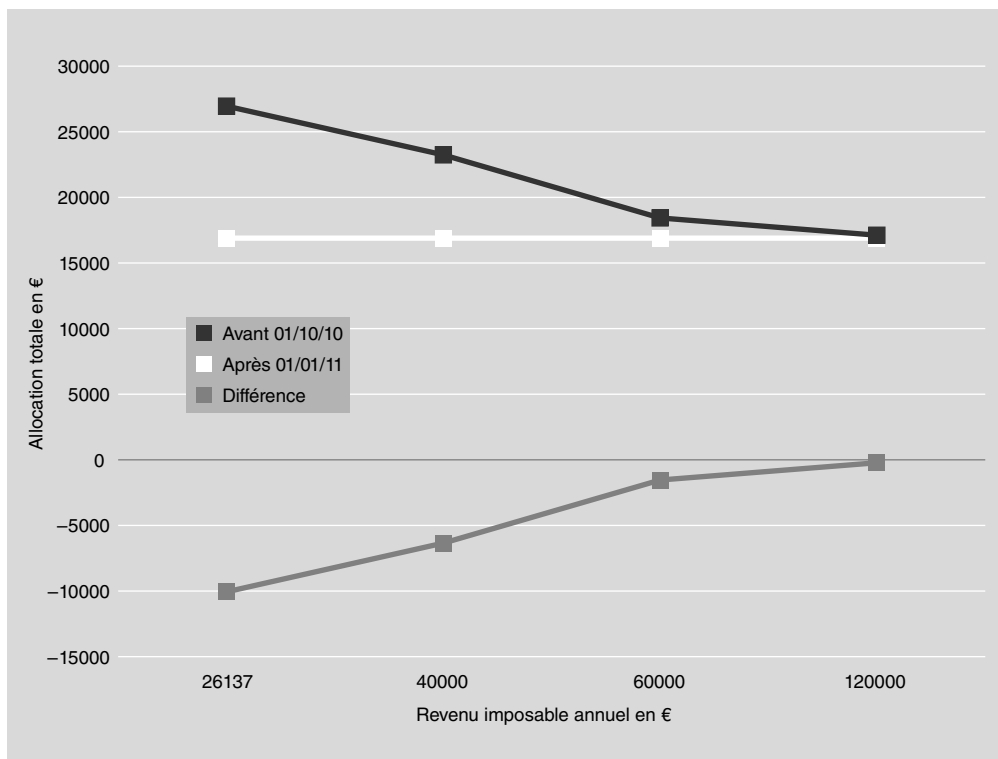
Composition familiale 2 :
2 adultes, 1 enfant de 15 ans et 1 enfant de 16 ans
et 1 enfant admis en 2^e cycle universitaire



Dans cette configuration familiale, avec trois enfants dont un seul suit des études supérieures, on s’aperçoit que même avec un salaire élevé, la réforme n’est absolument pas avantageuse pour la famille. Ici, ce sont également les familles à bas revenus qui perdent le plus avec la réforme.

Famille de 5 personnes dont deux étudiants

Composition familiale 3 : 2 adultes, 1 enfant de 16 ans e t 2 enfants admis en 2^e cycle universitaire

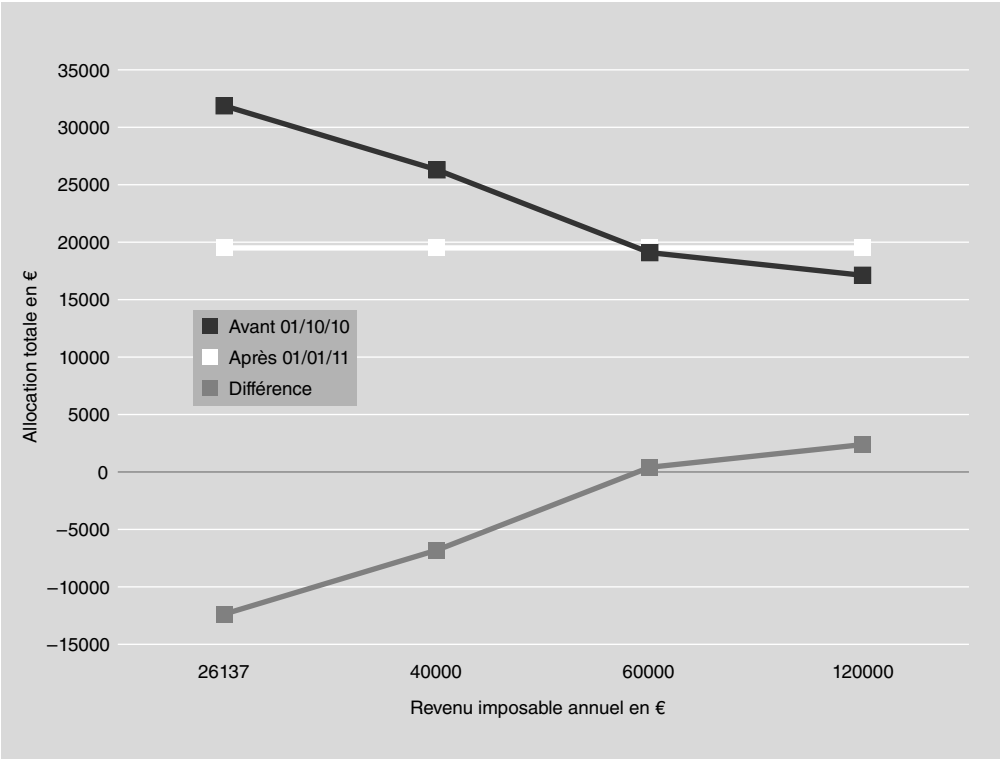


Dans ce cas précis où la famille se compose de deux adultes et trois enfants dont deux sont en deuxième cycle universitaire, la situation reste grave et s'empire même, lorsque les revenus familiaux annuels sont bas, voire très bas. La perte nette financière peut aller dans le pire des cas jusqu'à 10.000 €.

Cela s'arrange avec l'augmentation du revenu imposable mais la réforme adoptée par le gouvernement reste déficitaire pour les familles. Dans le cas où la famille dispose d'un revenu annuel imposable de 120.000 €, la perte est toujours présente mais nettement moins importante que pour les familles à bas revenus.

Famille de 5 personnes dont trois étudiants

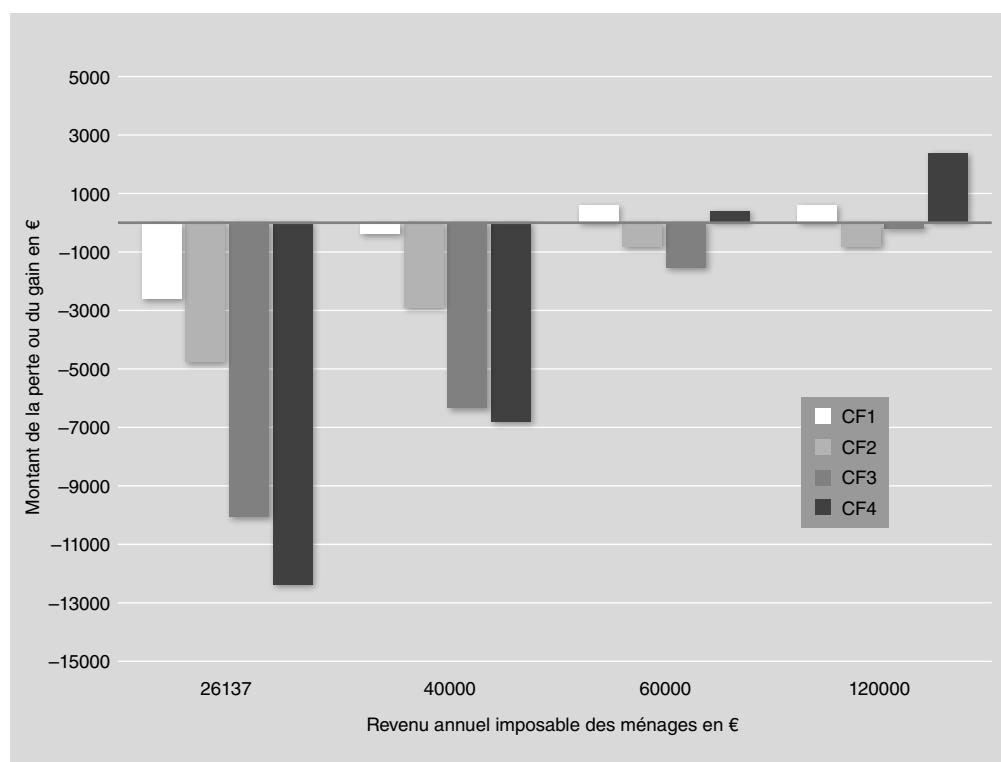
Composition familiale 4 :
2 adultes, 1 enfant au 1er cycle universitaire
et 2 enfants admis en 2e cycle universitaire



On observe que pour trois enfants suivant des études supérieures, la situation des familles à bas revenus se dégrade encore. La perte en espèces par an peut s'élever à plus de 12.000 €. Par contre, cette situation est plutôt bénéfique pour les familles les plus fortunées puisque pour certaines la réforme peut engendrer un gain de plus de 2.000 €.

Le graphique suivant représente une synthèse des différences calculées entre les deux systèmes pour les quatre compositions familiales présentées ci-dessus. On peut voir que peu importe la configuration familiale, les familles vivant avec le revenu minimum garanti pour deux adultes et trois enfants sont toujours perdantes avec la réforme mise en place en octobre 2010. Ces dernières se voient amputées d'une part relativement importante de leurs rentrées en espèces annuelles. A noter également que la situation s'aggrave avec le nombre d'enfants au sein de la famille réalisant des études supérieures. La situation n'est pas vraiment meilleure pour les ménages disposant d'un revenu imposable de 40.000 €. Seuls les ménages disposant de revenus plus élevés trouvent un avantage dans la réforme des bourses et plus précisément lorsqu'un seul enfant, dans un ménage de deux adultes et deux enfants, ou lorsque les trois enfants dans une famille composée de deux adultes et trois enfants poursuivent des études supérieures.

**Représentation graphique des différences
entre les deux systèmes d'aide aux familles**



4. Conclusions

Suite à cette série de simulations, force est de constater que la réforme de l'aide financière de l'État pour études supérieures n'est pas vraiment avantageuse pour les familles, et ce spécialement pour les familles les moins bien loties financièrement. La Chambre des Salariés portait un jugement assez sévère envers cette réforme et avait averti les membres du gouvernement des risques d'injustice sociale que pouvait véhiculer la réforme. Coûte que coûte, cette dernière a été mise en œuvre et il serait intéressant dans quelques années de mesurer son impact quant aux nombres de diplômés de l'enseignement supérieur et quant à l'origine sociale des étudiants.

La mise en place de cette réforme n'a pas fait l'objet de débats pertinents qui auraient pu alerter la société civile des impacts de celle-ci. Les médias et autres acteurs socio-politiques se sont obstinés à mettre les projecteurs sur les frontaliers oubliant d'inclure les résidents aux débats, ce qui aurait pu amener d'autres personnes à manifester contre cette nouvelle politique sociale. La polémique créée autour des frontaliers a eu comme conséquence d'exacerber l'opinion publique en la divisant en pro et contre frontaliers et a finalement eu comme effet d'occulter le débat fondamental, celui de l'injustice sociale inscrite dans cette réforme.

Combien de millions d'euros épargnés au détriment des étudiants nés dans des familles financièrement moins bien loties ? Et ce, contrairement à ce qu'avait annoncé Monsieur le Premier ministre dans son discours sur l'état de la nation 2010.

Bibliographie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2000) : Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2000) : Règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010) : Loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant : 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant ; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le code de sécurité sociale. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010) : Projet de loi N°6148 modifiant : 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la loi du 21 décembre

2007 concernant le boni enfant ; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le code de sécurité sociale. Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS LUXEMBOURG (2010) : Avis I / 48 / 2010 relatif au projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant ; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le code de sécurité sociale. Luxembourg.

CONSEIL D'ÉTAT (2010) : Avis N° 48.835 relatif au projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ; 2. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant ; 4. la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le code de sécurité sociale. Luxembourg.

Quelques réflexions concernant le revenu minimum garanti

NATHALIE GEORGES & ROBERT URBÉ

Introduction

Ces derniers mois, le système du Revenu Minimum Garanti (RMG) a subi quelques critiques notamment concernant son montant, trop élevé selon certains, et ce, plus particulièrement par rapport au niveau du salaire social minimum. D'aucuns affirment aussi qu'une personne bénéficiant du RMG gagnerait plus qu'un travailleur percevant le salaire social minimum. Ceci étant erroné puisque tout travailleur qui ne percevrait pas assez de revenus pour garantir le niveau défini légalement pourrait bénéficier d'une allocation complémentaire et verrait également une partie de son revenu immunisé.

Ceux qui réclament une différence plus grande entre le salaire social minimum et le revenu minimum garanti arguent que la différence actuelle entre les deux montants inciterait les bénéficiaires du RMG à ne pas réinsérer le marché du travail, voire à profiter du système. De telles allégations portent préjudice à un bon nombre de personnes bénéficiant du RMG et désireuses de réintégrer le marché du travail. Il est très dangereux de généraliser sur base de quelques exemples peu représentatifs, de tels discours se basent sur le préjugé que le RMGiste est fainéant et profiteur. Pourtant, il faut garder à l'esprit que le RMG est une aide financière d'une part, et une aide active pour la réinsertion sur le marché du travail d'autre part. Bon nombre de bénéficiaires du RMG occupent effectivement un emploi, que ce soit dans le cadre d'un emploi aidé ou non. On est donc assez loin de l'image du profiteur qui se terre dans son foyer, cette représentation est fausse et il est important de l'effacer de l'imaginaire collectif. L'opportunité de casser ce préjugé et de construire des bases solides à la réforme du RMG est offerte par l'annonce de celle-ci dans le programme gouvernemental de 2009.

La situation en Europe : quel revenu minimum ?

Avant d'aborder le revenu minimum au Luxembourg, il semble opportun de faire un tour d'horizon de la situation européenne face à un tel revenu. Quelle est la position de l'Europe ? L'objectif approuvé dans le programme « Europe 2020 » est de réduire de

20 millions le nombre de personnes pauvres d'ici 2020. Pour relever ce défi et atteindre cet objectif chiffré, une proposition avancée par certains est la création d'un revenu minimum garanti pour chacun des États membres de l'Union européenne. En juillet 2010, lors d'un Conseil informel des Ministres des Affaires sociales, la proposition d'adopter un revenu minimum dans chaque État a été lancée, mais n'a pas reçu le soutien de tous les Ministres présents. Aujourd'hui, ni la Grèce, ni la Hongrie, ni l'Italie n'ont de revenu minimum national (l'équivalent au Luxembourg du RMG). L'idée d'un tel revenu fait cependant son chemin et nourrit de nombreux débats au sein de colloques et séminaires au niveau européen. En 2009, la Commission avait commandité au Réseau européen d'experts indépendants nationaux sur l'inclusion sociale, une étude sur le revenu minimum au sein de l'UE.

Le rapport de synthèse de 2009 sur les systèmes de revenu minimum en Europe¹ met en évidence que « la plupart des États membres ne mettent pas l'accent sur la question du caractère adéquat et n'ont pas défini ce que devrait être le revenu minimum adéquat, dans leur contexte national et régional, pour permettre aux gens de vivre dans la dignité ». Par ailleurs, les experts soulignent entre autres, l'importance de relever toutes les personnes au moins au niveau du seuil de risque de pauvreté du pays dans lequel elles vivent. Chaque État Membre devrait mettre en place des dispositions en matière de revenu minimum et/ou d'autres mesures politiques afin de garantir ce minimum à ses citoyens. Or, la plupart des pays offrant un système de revenu minimum ne sortent pas les personnes de la pauvreté monétaire, c'est-à-dire au-delà de 60% du revenu médian du pays.

Avant d'aborder la situation au Luxembourg, il est sans doute utile d'expliquer ce qu'est le revenu minimum par rapport à un salaire minimum car il est important de ne pas confondre les deux notions.

Le « revenu minimum » est « le terme utilisé habituellement pour désigner l'allocation versée par l'État et qui sert de « filet de sécurité » aux personnes ne pouvant ni travailler ni accéder à un emploi décent. Ce « revenu de la dernière chance », ou aide sociale, constitue un droit social ; il est la pierre angulaire de l'État-providence, la base essentielle permettant de garantir le droit à une vie décente pour tous² ». Il s'agit bien d'une aide sociale indépendante.

Le salaire minimum est la rémunération minimale qu'un employeur doit attribuer à un employé. Il représente le niveau minimum des salaires d'un pays et est fixé généralement par la loi ou des conventions collectives. Il s'agit d'une base légale que chaque salarié peut négocier à la hausse avec l'expérience acquise au fil des années.

1 Frazer & Marlier (2009).

2 EAPN (2010).

La situation au Luxembourg

Au Luxembourg, la décision de créer un revenu minimum garanti a été mise en application avec la loi portant sur la création du RMG datant du 26 juillet 1986. Mettre en place une telle mesure, revient donc à décider d'un seuil sous lequel aucun citoyen du pays ne peut vivre. Le Gouvernement³ en place à l'époque a donc considéré que l'État luxembourgeois devait subvenir aux besoins des habitants vivant en situation de précarité. En pratique, l'État complète les revenus des individus jusqu'à atteindre ce seuil. Cependant, bien que l'accès à un revenu minimum relève d'un droit et semble garanti, il est conditionné par rapport à des critères objectifs tels que l'âge, la résidence, la situation familiale, la disponibilité au travail,.... Aussi, pour bénéficier du revenu minimum garanti, le requérant doit adresser une demande auprès d'un service compétent en la matière.

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

Le but principal est d'activer les personnes sans emploi selon leurs possibilités. L'aide sociale est importante et doit être juste pour supporter les personnes dans le besoin, mais elle ne doit pas devenir un « poison sucré » et pousser les personnes à se comporter comme une victime passive. Les recherches scientifiques montrent qu'une vie indépendante et déterminée par la personne elle-même est le meilleur garant pour une santé psychique et physique.⁴ »

Le RMG est une aide financière d'une part, et une aide active pour la réinsertion sur le marché du travail d'autre part. L'idée est celle d'un passage transitoire des bénéficiaires du RMG et non d'une stagnation à long terme.

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

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

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

- Une condition de résidence : il faut être autorisé à vivre sur le territoire luxembourgeois, y avoir sa domiciliation et y résider effectivement (sauf ressortissants d'un État hors UE ou EEE⁵ qui doivent prouver au minimum 5 années de résidence au cours des 20 dernières années).

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

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

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

- Une condition d'âge : être âgé de 25 ans au moins. Cette condition peut ne pas être d'application si le demandeur a un enfant à sa charge ou soigne une personne dépendante ou encore s'il est atteint d'une maladie ou d'un handicap et que son revenu est inférieur au revenu minimum.
- Une condition de revenu : disposer d'un revenu inférieur au seuil minimum établi par la loi.

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

Conformément aux statistiques publiées par le SNAS au 31 décembre 2009⁶, 8693 ménages bénéficiaient du RMG. Parmi ces ménages, on pouvait comptabiliser :

Tableau 1 : Composition des ménages

	Attributaire		Total	
	Femmes	Hommes	Total	%
1 adulte sans enfant	2511	2532	5043	58,01
1 adulte avec 1 ou plusieurs enfants	1443	93	1536	17,67
2 adultes sans enfant	234	526	760	8,74
2 adultes avec 1 ou plusieurs enfants	493	765	1258	14,47
3 adultes et plus sans enfant	11	15	26	0,30
3 adultes et plus avec enfants	11	19	30	0,35
Autres	14	26	40	0,46
Total	4717	3976	8693	100

Sources : Fichiers SNAS du 31.12.2009

On constate une nette prépondérance des ménages composés d'une seule personne (58,01%). En deuxième position, bien que nettement moins nombreuses, suivent les familles monoparentales (17,67%) dans lesquelles les femmes en tant qu'attributaires sont surreprésentées.

Par rapport aux barèmes du revenu minimum et à savoir quels montants perçoivent les ménages bénéficiaires, il faut savoir qu'ils sont calculés en fonction de la composition familiale. Aussi, en tenant compte des charges sociales à payer, des allocations versées le cas échéant par la Caisse Nationale de Prestations Familiales (CNPF) et de l'allocation de vie chère, on obtient les chiffres précis sur ce que touchent les ménages bénéficiaires du RMG en fonction de leur composition familiale (sans tenir compte d'une éventuelle

6 Cf. <http://www.snas.etat.lu/>.

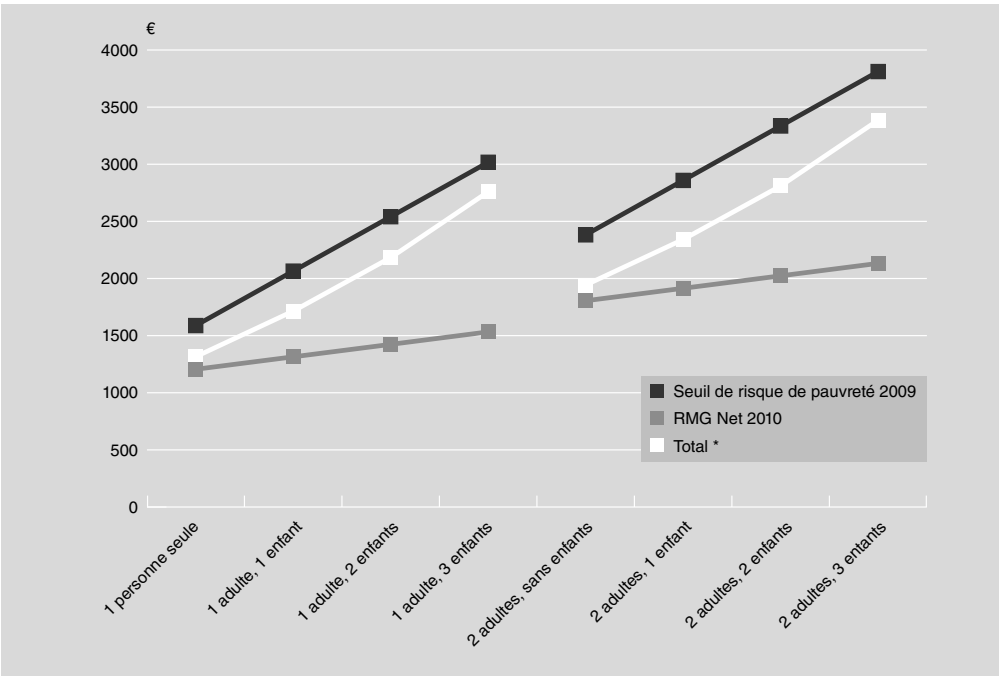
immunisation partielle en cas de salaire). Ensuite, ces montants peuvent être comparés au seuil de risque de pauvreté.

Tableau 2 : Différence entre les montants totaux perçus par les ménages bénéficiaires du RMG et le seuil de risque de pauvreté monétaire

Composition ménage	Seuil de risque de pauvreté 2009	RMG Net 2010	Total*	Différence
1 personne seule	1.588,00	1.205,52	1.315,52	-272,48
1 adulte, 1 enfant	2.064,40	1.314,54	1.714,52	-349,88
1 adulte, 2 enfants	2.540,80	1.423,57	2.183,05	-357,75
1 adulte, 3 enfants	3.017,20	1.532,60	2.758,48	-258,72
2 adultes, sans enfants	2.382,00	1.805,20	1.942,70	-439,30
2 adultes, 1 enfant	2.858,40	1.914,22	2.341,70	-516,70
2 adultes, 2 enfants	3.334,80	2.023,25	2.810,23	-524,57
2 adultes, 3 enfants	3.811,20	2.132,28	3.385,66	-425,54

* calcul basé le cas échéant pour des enfants de moins de 6 ans

Graphique 1 : Comparaison du RMG et du seuil de pauvreté en fonction de la configuration du ménage



On voit que pour certaines constellations familiales, la différence entre le total perçu et le seuil de pauvreté est particulièrement élevée, et ce spécialement pour les familles avec enfants. Cependant, même pour les ménages sans enfant, la situation n'est pas meilleure et tous se retrouvent en dessous du seuil de risque de pauvreté monétaire.

Il faut cependant ajouter que les personnes relevant des dispositions de la loi RMG, ont également droit à la gratuité des transports en commun dans tout le pays, à 25 heures de chèques-service pour la garde d'enfant (pour chacun d'entre-eux) et le cas échéant à une allocation-loyer dont le montant maximal est égal à 123,95 €.

La question se pose si les avantages non monétaires doivent être pris en compte pour la comparaison avec le seuil de pauvreté monétaire ou est-ce que seul compte le barème du revenu minimum légal ?

En tous les cas, il est indéniable que la situation au Luxembourg reflète bien ce qui a été constaté par le Réseau européen d'experts indépendants nationaux sur l'inclusion sociale dans l'étude sur le revenu minimum au sein de l'UE : les ménages se retrouvent systématiquement sous le seuil de risque de pauvreté. Une réflexion pour améliorer le système s'impose donc aussi dans la politique luxembourgeoise.

4.4 Quelques pistes à explorer

La première piste proposée est celle de l'amélioration du sort des enfants étant donné que le taux de pauvreté des enfants est assez élevé au Luxembourg, un taux plus élevé que la moyenne européenne⁷, il serait important d'agir sur ce point. Un élément serait notamment de réévaluer à la hausse la part des enfants dans le RMG⁸. En effet, si l'on compare la part occupée par les enfants dans le calcul du taux de risque de pauvreté, on s'aperçoit qu'un enfant de moins de 14 ans est considéré comme équivalent à 0,3 pour un adulte, soit environ un tiers. Pourquoi ne pas considérer un tel rapport pour le calcul des enfants dans un ménage ? Cela reviendrait à multiplier par trois le « poids » d'un enfant présent dans un ménage. Si on applique cette règle on obtient un tableau assez différent du précédent, puisque dans quelques cas, cela sort la famille du risque de pauvreté, ou du moins améliore sa situation :

7 Voir le chapitre 4 « Le rapport travail et cohésion sociale ».

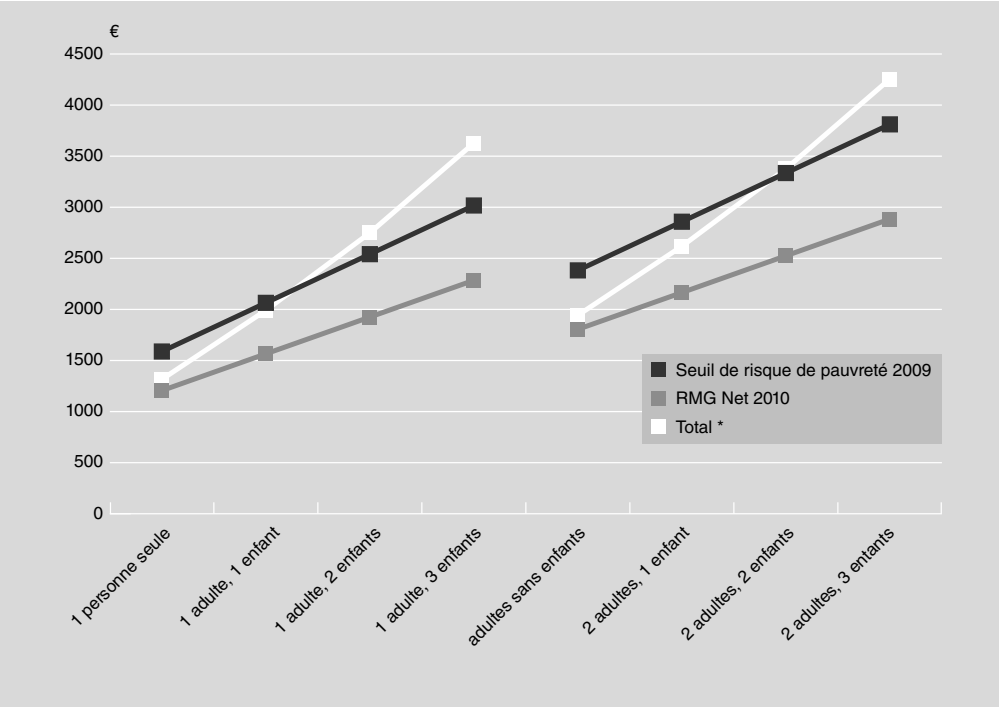
8 L'on pourrait évidemment aussi envisager de relever le boni pour enfants, ce qui reviendrait à redresser la situation de toutes les familles avec enfants.

Tableau 3 : Différence entre les montants totaux perçus par les ménages bénéficiaires du RMG et le seuil de risque de pauvreté monétaire avec une part enfant équivalent à 0,3 par adulte

Composition familiale	Seuil de risque de pauvreté 2009	RMG Net 2010	Total*	Différence
1 personne seule	1.588,00	1.205,52	1.315,52	-272,48
1 adulte, 1 enfant	2.064,40	1.565,32	1.990,90	-73,50
1 adulte, 2 enfants	2.540,80	1.925,13	2.749,29	208,49
1 adulte, 3 enfants	3.017,20	2.284,94	3.628,04	610,84
2 adultes, sans enfants	2.382,00	1.805,20	1.942,70	-439,30
2 adultes, 1 enfant	2.858,40	2.165,01	2.618,09	-240,31
2 adultes, 2 enfants	3.334,80	2.524,82	3.376,47	41,67
2 adultes, 3 enfants	3.811,20	2.884,63	4.255,22	444,02

* calcul basé le cas échéant pour des enfants de moins de 6 ans

Graphique 2 : Comparaison du RMG et du seuil de pauvreté en fonction de la configuration du ménage (part enfant équivalant à 0,3 adulte)



Si évidemment cette piste n'améliore en rien la situation des personnes sans enfant, les familles comptant au minimum deux enfants sont hissées au-dessus du seuil de risque de pauvreté. Les familles comportant un enfant seul de moins de six ans restent pénalisées mais moins fortement qu'avec le système en vigueur actuellement.

La deuxième piste à envisager est celle de lier le montant du revenu minimum à celui d'un panier de consommation minimal. Cette notion de « panier minimal » a été abordé par le Statec dans le cadre de son « Rapport travail et cohésion sociale⁹ » de 2010. C'est ainsi qu'un panier minimal pour le Luxembourg a été défini. On y retrouve les éléments tels que la nourriture, le logement, les vêtements et chaussures, les transports, les technologies de l'information et de la communication, les loisirs ainsi que les autres biens et services. Aussi pour une famille composée de deux adultes et deux enfants, le Statec a calculé un panier minimal d'un total mensuel de 2.716,25 €¹⁰ (base de prix de 2006). Si on compare ce chiffre avec le total disponible pour une famille de deux adultes et deux enfants en 2006, on s'aperçoit que l'évaluation du panier minimal est plus élevé de 474 €, le seuil de risque de pauvreté étant quant à lui encore plus élevé que le panier minimal (+379,15 €¹¹). Ce sont là des chiffres de 2006 et évidemment, il serait intéressant de pouvoir parler de la réalité actuelle mais cela constitue déjà une piste pour envisager une réforme du système actuel.

La dernière piste proposée dans ce cadre serait la fixation d'un montant pour les coûts courants de la vie, qui serait augmenté d'un montant individualisé en relation avec le loyer (et/ou les charges locatives), ainsi que de la possibilité d'allocations spéciales en cas de nécessité individuelle.

Bibliographie

FRAZER, HUGH & MARLIER, ERIC (2009) : Minimum Income Schemes Across EU Members States – Synthesis Report, European Commission, Bruxelles.

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

9 Statec (2010).

10 Pour les détails voir page 58 de ce Sozialalmanach.

11 Pour les détails voir plus loin dans ce Sozialalmanach dans la partie 1 le chapitre 4 « Le rapport travail et cohésion sociale 2010 ».

RÉSEAU EUROPÉEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE – EAPN (2010) : Qu'entend-on par revenu minimum adéquat dans l'Union européenne?, Bruxelles.

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

STATEC (2010) : Rapport travail et Cohésion sociale. Cahier économique n°111, Luxembourg.

Mesures du bien-être actuel et futur

Le projet PIBien-être au Luxembourg

HOFFMANN MARCO

1. Mieux mesurer pour mieux avancer

1.1 La discussion en France

Au cours des dernières décennies, le produit intérieur brut (PIB) était devenu l'indicateur principal pour argumenter sur le plan politique le développement de la société. Qui disait augmentation du PIB, disait augmentation du bien-être. Ce n'est que suite à une lente prise de conscience qu'il est aujourd'hui admis que le PIB ne mesure ni le progrès, ni la qualité de vie, ni le bien-être. Il ignore de plus la dimension écologique de la production et de la consommation. Dans l'affilée de multiples travaux précurseurs, ce sont les publications de la Commission Européenne¹ et surtout de la Commission française pour la Mesure des Performances Économiques et du Progrès Social qui ont lancé un débat plus large sur la question.

« En février 2008, M. Nicolas Sarkozy, Président de la République française, insatisfait de l'état actuel des informations statistiques sur l'économie et la société, a demandé à MM. Joseph Stiglitz (Président de la Commission), Amartya Sen (conseiller) et Jean-Paul Fitoussi (coordinateur) de mettre en place une commission qui a pris le nom de Commission pour la Mesure des Performances Économiques et du Progrès Social. Celle-ci a reçu pour mission de déterminer les limites du PIB en tant qu'indicateur des performances économiques et du progrès social, de réexaminer les problèmes relatifs à sa mesure, d'identifier les informations complémentaires qui pourraient être nécessaires pour aboutir à des indicateurs du progrès social plus pertinents, d'évaluer la faisabilité de nouveaux instruments de mesure et de débattre de la présentation appropriée des informations statistiques. »²

Le rapport de 300 pages de la Commission pour la Mesure des Performances Économiques et du Progrès Social, présenté officiellement lors d'une journée à la Sorbonne le 14 septembre 2009, différencie entre le bien-être actuel et le bien-être futur et définit le développement

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0433:FIN:fr:PDF>.

2 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 7.

durable pour arriver de l'un à l'autre. Le bien-être actuel dépend des ressources économiques (mesurées par le PIB notamment) et comprend des aspects non-économiques, mais importants pour la qualité de vie. Ainsi le rapport est structuré en 3 grandes parties : PIB, qualité de vie et développement durable.

1.2 Le projet luxembourgeois

Afin d'étudier le problème au Luxembourg, un groupe conjoint composé de représentants du Conseil économique et social (CES) et du Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) a été mis en place en 2010. Sa mission, fixée par le programme gouvernemental de 2009, consistait à développer « un indicateur composite du bien-être au-delà de l'indicateur traditionnel PIB/tête en vue de la mesure du progrès de la société et du bien-être dans une optique de long terme. »³ Par lettre du 26 avril 2010, le Premier ministre notifie la saisine gouvernementale avec une formulation différente et mieux adaptée (puisque l'idée de la construction d'un indicateur composite est écartée) : « Le Gouvernement a décidé de saisir le Conseil économique et social et le Conseil supérieur pour un développement durable afin d'élaborer et de proposer un *système d'indicateurs* du bien-être mesurant le progrès de la société dans une optique de long terme et dépassant les indicateurs traditionnels tels que le PIB par tête. »⁴ Son mandat couvrait le choix des thèmes à traiter, la définition du programme de travail et l'organisation des consultations⁵.

En greffant sa démarche sur la structure du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, le groupe conjoint, épaulé par un comité technique créé en son sein et renforcé par des professionnels du CES et du CSDD, a organisé en 2010, trois ateliers de travail autour des thèmes *Réforme du PIB, Qualité de vie et Durabilité*, afin de donner l'occasion aux citoyens, scientifiques et représentants de la société civile de faire part de leurs préoccupations concernant ces sujets. S'y ajoutent deux conférences, l'une avec Monsieur Philippe Le Clézio, Président de la commission de concertation sur les indicateurs de développement durable du Conseil économique, social et environnemental de France et l'autre avec Monsieur Patrick Viveret, philosophe et conseiller de la Cour des Comptes de la République française. A l'issue de ces travaux, les enseignements reçus et les propositions faites ont été intégrés dans le rapport technique conjoint que le CES et le CSDD ont rédigé fin février 2011 à l'attention du Gouvernement⁶.

Un 4^e atelier de restitution a été organisé le 09 mars 2011 afin de communiquer et discuter les résultats publiés dans le rapport technique. Dans une étape ultérieure, le CES

3 <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/programme-gouvernemental-2009.pdf>.

4 Comité technique du Projet PIBien-être (Février 2011), p. 6.

5 <http://www.ces.public.lu/fr/pibienetre/presentation-projet-pibien-etre.pdf>.

6 www.ces.public.lu.

et le CSDD remettront un rapport commun au Gouvernement, proposant en principe le tableau de bord futur des indicateurs pertinents.

2. Questions de fond

En retraçant ainsi la démarche luxembourgeoise pour développer une batterie d'indicateurs de mesure du bien-être et en lisant le rapport technique, un certain nombre de points doivent être mis en question.

2.1 Le PIBien-être : Une désignation mal choisie

Soulignons tout d'abord que, le terme PIBien-être est mal choisi pour le projet luxembourgeois. Si on prend le développement durable au sérieux, notre société devra se transformer en une société soutenable c.à.d. une société 'post-croissance' où justement la question du PIB en tant que mesure de la croissance est en opposition avec la notion de bien-être. En tant que mesure de la seule production marchande il est mal adapté à contribuer de manière substantielle à montrer le chemin vers un bien-être sociétal futur.

Le concept du *PIB* revient à plusieurs reprises dans le rapport en association avec l'adjectif *vert*. Or, figurant même parmi les recommandations à court terme à la fin du rapport, il n'est défini nulle part ce qu'est un PIB vert et en quoi il peut renseigner sur le progrès en matière de développement durable.

2.2 Quel modèle de développement pour le Luxembourg ?

Tout au long du processus et dans le cadre des ateliers, des questions de fond sur notre modèle de développement actuel et futur ont émergé. Les auteurs du rapport soulignent que le rapport ne traite pas de cette « seconde approche » qui « conduit à réfléchir, remettre en question ou proposer des valeurs, des objectifs et des principes de nature à servir de référence à l'analyse du bien-être au Grand-Duché. »⁷ Mais, l'approche choisie par les auteurs du rapport pour proposer des indicateurs n'est cependant pas neutre. Avec une approche de *benchmarking* qui reprend les choix étrangers, on vise le *mainstream* en risquant de passer sur les défis propres au Luxembourg. Au lieu de viser une neutralité que déjà le titre « PIBien-être » met en cause, il aurait été préférable que le rapport technique se réfère explicitement à des valeurs, objectifs et visions tout en faisant ressortir les divergences selon l'approche choisie.

Malheureusement le rapport ne fait que citer des modèles innovants (mais au moins il le fait) en remettant l'analyse et la discussion de ces pistes, pourtant prometteuses, à plus tard. Ainsi, parmi les développements à long terme de l'appareil statistique pour mettre

7 Comité technique du Projet PIBien-être (Février 2011), p. 6.

en place un nouveau système d'indicateurs au Luxembourg figure la mesure suivante : « Un modèle macro économique-socio-environnemental, à l'exemple du modèle de Peter Victor⁸, devrait être développé pour mieux poser les futurs choix de développement. »⁹ Il faut savoir que Peter Victor, économiste canadien, teste des scénarios macroéconomiques qui tentent d'atteindre simultanément les objectifs de réduction de la pauvreté, du chômage et des dégâts environnementaux sans recourir à la croissance, qu'elle soit verte ou non.

Il faut espérer alors que le rapport conjoint du CES et du CSDD, se greffant sur le rapport technique, comblera ces lacunes et fournira – pourquoi pas – une base compréhensible pour un débat plus large.

2.3 Des réunions exclusives ne stimulent pas le débat public

Malgré la volonté affichée, du moins au départ, d'inclure largement le public dans le projet PIBien-être, il faut conclure pour l'instant que la réalisation de cette idée a été plus difficile que prévue. En effet, il est devenu clair que l'organisation des trois ateliers « publics » d'une journée, parsemés de débats techniques et statistiques n'a pas suscité de large intérêt. Même la participation d'un public averti a diminué au cours du processus. Puis le rôle des représentants de la société civile, invités à certaines tables rondes, n'a pas été clair.

Si nous voulons « compter ce qui compte » avec un nouveau système d'indicateurs, un débat public sur notre modèle de développement est indispensable et il revient finalement, au gouvernement d'initier et d'entretenir ce débat en déployant tous les efforts nécessaires. Il est certainement judicieux de confier l'organisation de ces débats à des institutions spécifiques comme le CES et le CSDD, afin que le débat démocratique et participatif sur un nouveau projet de société visant le bien-être pour tous, dans un environnement préservé et partagé, et sur le choix des instruments de son pilotage puisse être mené.¹⁰ Malgré le fait que ce débat doit se poursuivre avec une continuité structurée et adapter régulièrement le système des indicateurs, la démarche actuelle ne doit cependant pas aboutir à la mise en place de nouveaux indicateurs avant qu'un vrai débat participatif aura eu lieu.

Finalement, il est inutile de discuter sur des indicateurs de bien-être si les priorités politiques ne changent pas.

Dans une lettre commune, le Mouvement écologique et Caritas ont demandé en date du 19 novembre 2010 au Premier ministre de tenir compte de ces problèmes en initiant une « démarche concertée dans l'élaboration de politiques durables ». En effet, « sans projets politiques pour une société durable, les instruments existants et à construire restent aveugles ou deviennent, pour le pire des cas, partisans d'une politique silencieuse du fait accompli. »

8 Victor (2008).

9 Comité technique du Projet PIBien-être (Février 2011), p. 70.

10 Cf. <http://www.idies.org/index.php?category/FAIR> (Forum pour d'Autres Indicateurs de Richesse).

Il faut également noter que la rédaction du rapport technique tombe dans la période où le CSDD ne fonctionnait qu'au ralenti, vu l'absence de prolongation du mandat de ses membres, venu à échéance en septembre 2010(!)¹¹. Faute de remplacement des membres démissionnaires jusqu'à ce jour, le CSDD n'était plus capable d'assurer pleinement sa mission et sans mandat il était manifestement difficile de contribuer à la continuité des projets existants. Faut-il en déduire qu'un réel développement durable ne figure pas parmi les priorités politiques au Luxembourg ?

Dans ce contexte, un rapport technique, même critiquable à plusieurs égards, a le mérite de faire le tour de la question et de fournir une base de discussion, du moins pour les « experts ». Il serait souhaitable que le rapport final du CES et du CSDD puisse dépasser le rapport technique pour trouver un juste équilibre entre la description des choix de société à faire et le volet technique de la matière allant de pair avec ces choix.

En cela, il ne peut évidemment pas se substituer à un débat de société sur le sujet, mais plutôt le nourrir. Encore faut-il savoir de quoi on parle. A partir du rapport Stiglitz et du rapport technique luxembourgeois, une réflexion sera menée ci-après sur la signification concrète des termes et concepts utilisés ainsi que sur la pertinence des données de base des différents problèmes.

3. Nettoyage de la situation verbale

Pour le néophyte désireux de se forger une opinion sur la question du bien-être, il y a lieu de procéder d'abord, selon une expression de Paul Valéry, « au nettoyage de la situation verbale ». Dans les textes et discussions autour de notre sujet, les termes sont souvent flous ou polysémiques. Essayons alors de bien définir, ou à défaut de circonscrire, bien-être, qualité de vie, développement durable, soutenabilité, etc.

3.1 L'axe temps

Le rapport Stiglitz fournit un premier éclairage avec une distinction nette entre évaluation du *bien-être présent* et évaluation de sa *soutenabilité*, c'est-à-dire de sa capacité à se maintenir dans le temps. Le bien-être présent dépend à la fois des ressources économiques comme les revenus et des caractéristiques non économiques de la vie des gens. Ce n'est pas nouveau, mais important à souligner vu que la statistique économique traditionnelle, préférant mesurer ce qui était facilement mesurable en termes monétaires, s'est peu préoccupée des aspects non-économiques de la vie. La suprématie passée du PIB en témoigne. La soutenabilité des différents niveaux de bien-être dépend de la question de savoir si les

11 Cf. question parlementaire du 17 décembre 2010 du député Camille Gira.

stocks de capitaux qui importent pour notre vie (capital naturel, humain, social, financier et produit) seront ou non transmis aux générations à venir.¹²

Nous distinguons donc d'abord deux états : *le bien-être actuel et le bien-être futur*. Il faut ensuite être conscient que nous ne parlons que rarement du bien-être au sens original du terme, c'est-à-dire comme sentiment individuel. Il faut comprendre la plupart du temps qu'il y va du *bien-être de la population* en général¹³, donc de conditions (de vie) extérieures à l'individu touchant à son environnement naturel et sociétal. Nonobstant ce constat, la notion de bien-être revient dans la commission Stiglitz avec le terme « qualité de vie » et il est difficile au départ de savoir si ces concepts sont synonymes ou non. Tout en mentionnant qu'elle n'a pas pu se mettre d'accord sur une définition exacte du terme¹⁴, la commission précise que : « L'expression « qualité de la vie » est utilisée dans ce chapitre en référence aux aspects de la vie qui déterminent le bien-être au-delà des ressources économiques disponibles. »¹⁵ Cela nous conduit à penser que :

Bien-être de la population = ressources économiques + qualité de vie

3.2 Différentes dimensions

Le rapport Stiglitz nous apporte encore d'autres informations pour mieux saisir le concept. « *Le bien-être est pluridimensionnel* : Pour cerner la notion de bien-être, il est nécessaire de recourir à une définition pluridimensionnelle. À partir des travaux de recherche existants et de l'étude de nombreuses initiatives concrètes prises dans le monde, la Commission a répertorié les principales dimensions qu'il convient de prendre en considération.

12 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 11.

13 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 13 : « Un autre message clef, en même temps qu'un thème unificateur du rapport, est qu'il est temps que notre système statistique mette davantage l'accent sur la mesure du bien-être de la population que sur celle de la production économique, et qu'il convient de surcroît que ces mesures du bien-être soient resituées dans un contexte de soutenabilité ».

14 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 159 : « L'objectif de la Commission dans ce domaine n'était pas de trouver un accord sur la définition de l'expression 'qualité de la vie', mais d'identifier les domaines dans lesquels des mesures crédibles, fondées sur des conventions et des définitions claires, pourraient être établies ».

15 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 159 : « L'approche traditionnellement retenue par les économistes pour mesurer le bien-être humain est axée sur les ressources dont chacun dispose, qui sont généralement estimées en termes de revenu monétaire, de biens ou encore de consommation individuelle de biens et services. Toutefois, bien que les ressources apparaissent comme un élément essentiel pour le bien-être, elles sont aussi nettement insuffisantes pour différentes raisons. Le bien-être de chacun dépend de ce que ses ressources lui permettent de faire ou d'être, mais la capacité d'utiliser ces ressources pour se construire une bonne vie varie selon les personnes. Ce constat laisse penser que les indicateurs qui vont au-delà des simples mesures du revenu, de la richesse et de la consommation en intégrant certains aspects non-monétaires de la qualité de la vie ont un important rôle à jouer ».

En principe au moins, ces dimensions devraient être appréhendées simultanément :

- a) les conditions de vie matérielles (revenu, consommation et richesse) ;
- b) la santé ;
- c) l'éducation ;
- d) les activités personnelles, dont le travail ;
- e) la participation à la vie politique et la gouvernance ;
- f) les liens et rapports sociaux ;
- g) l'environnement (état présent et à venir) ;
- h) l'insécurité, tant économique que physique.

En se basant sur les travaux d'Amartya Sen, d'autres aspects sont encore à considérer pour cerner la notion de qualité de vie : « *La qualité de la vie dépend des conditions objectives dans lesquelles se trouvent les personnes et de leurs « capacités » (capacités dynamiques).* (...) La capacité se définit comme « les diverses combinaisons de fonctionnements (états et actions) que la personne peut accomplir. »¹⁶ Les informations qui permettent d'évaluer la qualité de vie vont au-delà des déclarations et des perceptions des personnes ; elles incluent également la mesure de leurs fonctionnements, c.à.d. la mise en œuvre de leurs capacités. Ce qui importe réellement, en effet, ce sont les capacités dont disposent les personnes, c'est-à-dire l'ensemble des possibilités qui s'offrent à elles et leur liberté de choisir, dans cet ensemble, le type de vie auquel elles attachent de la valeur. Le choix des fonctionnements et des capacités pertinentes pour mesurer la qualité de la vie est davantage un jugement de valeur qu'un exercice technique. Toutefois, même si la liste précise de ces aspects repose inévitablement sur des jugements de valeur, il existe un consensus sur le fait que la qualité de la vie dépend de la santé et de l'éducation, des conditions de vie quotidienne (dont le droit à un emploi et à un logement décents), de la participation au processus politique, de l'environnement social et naturel des personnes et des facteurs qui définissent leur sécurité personnelle et économique. La mesure de tous ces éléments nécessite des données aussi bien objectives que subjectives. »¹⁷

« Toutes ces dimensions modèlent le bien-être de chacun ; pourtant, bon nombre d'entre elles sont ignorées par les outils traditionnels de mesure des revenus. »¹⁸

3.3 Systèmes visés

C'est ici que les choses deviennent confuses. Tantôt la notion de qualité de vie inclut les ressources économiques, tantôt elle se définit par les aspects de la vie au-delà des revenus, donc des ressources économiques. L'erreur provient du fait que les ressources économiques

16 Sen (2000), p. 65-66.

17 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 17.

18 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 16.

sont dans le premier cas celles du sous-système de la « production économique » de la société entière et dans le second cas celles du sous-système sociétal de la « population » voire des ménages. Le passage des ressources économiques d'une société à celles des ménages qui la composent est une question de redistribution. La mesure des inégalités sociales et les indicateurs ad hoc (coefficient de Gini, taux de risque de pauvreté, ...) nous renseignent sur la qualité de cette redistribution. Ainsi, le bien-être de la population et des ménages, donc leur qualité de vie résulte des dimensions (a-h) ci-dessus. La première dimension (conditions de vie) étant à ce niveau dépendant de la richesse globale de la société et de la redistribution de cette richesse parmi la population.

En ce qui concerne le rapport Stiglitz, nous pouvons donc retenir que :

$$\text{Bien-être de la population} = \text{ressources économiques de la société} + \text{qualité de vie (a-h) de la population}$$

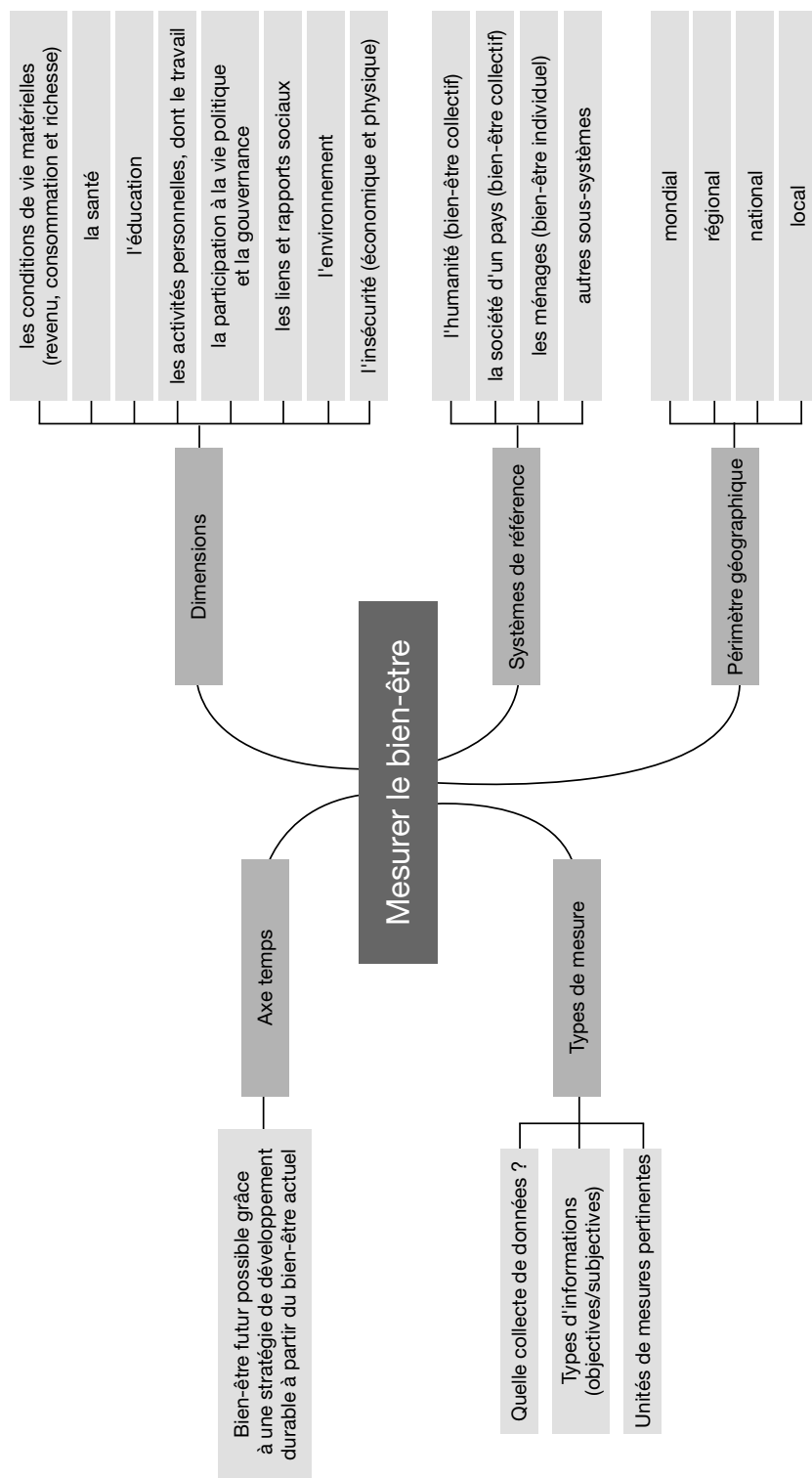
3.4 Types d'information

Ainsi, la qualité de vie s'avère être un concept relativement complexe, comportant aussi bien un volet objectif que subjectif. Notons que l'évaluation objective ou subjective d'une variable revient à jeter deux regards distincts sur une même réalité, fournissant deux types d'informations. Ce sont donc des approches d'un ordre (logique) différent et complémentaires. Citons dans ce contexte Guy Schuller et Paul Zahlen¹⁹, qui soutiennent notre impression que la discussion sur le bien-être mélange encore trop souvent et de manière inadéquate des notions psychologiques et économiques : « La recherche sur la mesure du bien-être et sur les liens entre richesse matérielle et bien-être²⁰ n'est qu'à ses débuts. L'interactivité entre les psychologues et les économistes a permis de faire des avancées très intéressantes. Néanmoins beaucoup de questions restent à être explorées, notamment pour ce qui est des déterminants de ces deux évolutions. »

19 <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/regards/2010/PDF-8-2010.pdf>.

20 Ou plutôt « qualité de vie » selon la terminologie du rapport Stiglitz.

Synthèse schématique



Le schéma précédent n'a d'autre ambition que de montrer que la mesure d'un aspect du bien-être dépend à chaque fois de variables multiples, interdépendantes de multiples manières. Un schéma plus élaboré permettrait sans doute d'analyser les indicateurs proposés, leur portée et leur pertinence.

4. La sémantique luxembourgeoise

Voyons maintenant l'approche choisie dans le cadre du projet PIBien-être qui propose la définition suivante :

« Le bien-être peut se définir comme un état assurant

- aux générations présentes et futures l'autonomie suffisante pour répondre à leurs besoins fondamentaux, ainsi que
- la qualité de vie résultante d'un environnement naturel, social et culturel nécessaire
- au développement harmonieux des individualités. »²¹

Le rapport affirme alors qu'il ressort de cette définition que :

$$\text{Bien-être} = f(\text{Développement Durable} ; \text{Qualité de Vie})$$

Cette formule est intéressante, mais trop générale. Intéressante, parce qu'elle n'inclut pas les ressources et la production économiques qui sont ainsi placées d'emblée au rang de sous-système du développement durable et de la qualité de vie. Trop générale, parce qu'elle ne fait pas avancer dans la réflexion. La définition précédente par contre est plus précise et on peut la reformuler de la manière suivante : le bien-être actuel et futur est un état qui crée une autonomie suffisante pour répondre aux besoins fondamentaux de la population et qui assure en plus une qualité de vie qui résulte d'un environnement naturel, social et culturel se caractérisant par le fait qu'il rend possible un développement harmonieux des individualités. Cela donne une formule plus complexe que celle du rapport Stiglitz :

$$\text{Bien-être} =$$

$$\text{Satisfaction des besoins fondamentaux} + [\text{Qualité de Vie} = f(\text{Environnement optimal})]$$

Cette formule est symptomatique du rapport technique luxembourgeois qui tente d'avantage de rassembler et de juxtaposer des connaissances que de proposer une démarche pour les intégrer. Elle est finalement incompatible avec celle du rapport Stiglitz puisque la satisfaction des besoins fondamentaux (qu'il ne faudrait pas oublier de définir) ne peut être réduite à la présence de ressources économiques suffisantes et la notion de qualité de vie englobe en fait déjà la dimension environnementale voire celle de satisfaction des besoins fondamentaux.

21 Comité technique du Projet PIBien-être (Février 2011), p. 11.

Une autre difficulté dans la mesure du bien-être ressort de cette définition. La nature (environnement) est effectivement un élément de la qualité de vie, mesurable à un niveau individuel. Mais qu'en est-il de la nature (les mers, la forêt vierge, ...) en tant que bien commun ? L'aspect environnemental comme les autres dimensions doit englober des indicateurs qui se déclinent en fonction du système de référence visé : les ménages d'une région, la population d'un pays ou l'humanité entière.

Le rapport technique n'est pas clair non plus sur la relation entre bien-être et développement durable ? Soulignons tout d'abord que pour le développement durable il s'agit d'un *processus* et non pas d'un *état* comme le bien-être ou la qualité de vie. Un processus produit un état. Additionner développement durable et qualité de vie revient donc à additionner des pommes et des poires et le résultat ne peut donner de concept clair.

Le défi réside dans la mesure de la soutenabilité du bien-être d'une population donnée et de la population mondiale entière. Ce défi impose de réfléchir en quoi la production économique et la qualité de vie actuelle peuvent perdurer tout en incluant *tous* les membres de la société humaine. Il devient évident alors que le système futur des indicateurs doit non seulement couvrir tous les domaines du bien-être mais refléter également les dimensions micro/macro et temporelles de ces domaines. Ainsi la dimension environnementale joue au niveau individuel (la nature en tant qu'espace de récréation et de détente p.ex.), au niveau socio-économique (matières premières/déchets/pollutions) et dans le temps en tant que ressource pour les générations futures. Pour chaque aspect des indicateurs différents sont nécessaires.

C'est pourquoi, il faut bien être au clair sur quoi nous voulons porter notre regard. Les indicateurs différents selon qu'on met l'accent sur l'homme ou sur les systèmes qui l'entourent. Prenons l'exemple de la santé. Les mesures des dépenses de notre système de santé, ne renseignent pas (ou peu et indirectement) sur la santé de la population. Si nous voulons connaître l'état de santé d'une population, il faut compter les malades et les maladies, soit, dans une approche objective, à partir des statistiques de la sécurité sociale p.ex., soit, dans une approche subjective, en demandant aux gens comment ils vont. Les deux approches sont complémentaires.

Retenons finalement que le bien-être *actuel* dépend de l'état de la nature (biosphère intacte, ressources naturelles, capacité d'absorption de déchets, ...) et de la qualité de vie (résultante de la transformation sociétale de la nature au bénéfice de la population). Le bien-être futur dépend des mêmes éléments, mais l'état de la nature qui est en train de dégrader prend une toute autre importance. Ainsi, le développement durable constitue la stratégie susceptible d'assurer le bien-être à l'avenir.

5. Critères de choix

Développer un nouvel ensemble d'indicateurs n'est pas un acte innocent. « Ce que l'on mesure a une incidence sur ce que l'on fait ; or, si les mesures sont défectueuses, les décisions peuvent être inadaptées. »²² Il est alors déplorable qu'aussi bien le rapport Stiglitz que le rapport technique du projet luxembourgeois PIBien-être soulignent qu'ils ne présentent aucune perspective permettant à la société de *se mettre d'accord sur la notion de progrès*. Est-ce vraiment si difficile ? Quelques grands défis, comme le changement climatique, l'explosion démographique, la destruction de la nature ou la question des ressources naturelles se dressent clairement et incontestablement sur notre chemin. Puis les avancées dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pourraient quand même être considérés comme un progrès. Afin de guider les discussions, les rapports auraient au moins pu identifier à la lumière des connaissances scientifiques actuelles des objectifs importants, les passages difficiles et les voies bouchées.

Résumons : La qualité de vie et la préservation de la nature sont des fins en soi. La production économique et le développement durable sont des processus susceptibles de nous permettre d'atteindre ces objectifs. Ces deux axiomes conduisent logiquement à mettre au cœur de la question des indicateurs la qualité de vie et l'état de la nature.

6. Des indicateurs pertinents

Il faut suggérer alors avec insistance que le futur rapport du CES et du CSDD ne reprenne plus la structuration du rapport technique, mais mette en avant les domaines où nous devons progresser ou freiner. Le présent chapitre met la qualité de vie en avant puisque la dignité humaine en dépend largement.

6.1 Promouvoir une qualité de vie décente

En ignorant les résultats du rapport Stiglitz en la matière, le rapport du comité technique soutient que « la qualité de vie recouvre l'ensemble des phénomènes basés sur le ressenti, l'affect et donc en particulier sur des mesures subjectives »²³. S'il est vrai qu'il faut développer ces mesures subjectives, il est cependant clair aussi que la qualité de vie peut être mesurée autant d'un point de vue objectif que par une approche subjective. Ces deux types de mesure se complètent.

La discussion des indicateurs pertinents pour chacun des domaines dépasse le cadre de cette réflexion. Soulignons néanmoins encore une fois que les indicateurs concernant l'environnement dans une approche « ménage » ne remplacent pas des indicateurs plus

22 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 7.

23 Comité technique du Projet PIBien-être (Février 2011), p. 44.

globaux de soutenabilité. Puis, la mesure de problématiques extrêmes (p.ex. taux de suicide) peut fournir des indications précieuses sur un mal-être diffus dans la société. Finalement, les différentes dimensions du bien-être doivent dépasser les frontières d'un pays pour ne pas négliger la question de l'équité internationale (p.ex. rapports Nord-Sud). Le bien-être pour tous au niveau mondial nécessite une approche complémentaire.

En tant que contribution au développement durable, Caritas vient de lancer une campagne avec le slogan « einfach liewen » qui, selon que l'on met l'accent sur « einfach » ou « liewen » dévoile des connotations qui vont de pair. *Vivre simplement* et *simplement vivre* englobent des attitudes et comportements qui visent l'essentiel en dehors de tout ce que les publicités nous promettent. Une bonne qualité de vie collective à un niveau global ne rime pas avec opulence matérielle.

6.2 Viser la soutenabilité

Une société soutenable doit être l'objectif de tous nos efforts de développement durable. Nous avons vu que le bien-être est une des conditions d'une société durable, mais la soutenabilité est également une condition du bien-être et de sa persistance. Ainsi : « L'évaluation de la soutenabilité est complémentaire de la question du bien-être actuel et surtout futur et doit donc être examinée *séparément*. Cette recommandation peut paraître triviale ; pourtant, ce point mérite d'être souligné car certaines approches actuelles n'adoptent pas ce principe, ce qui aboutit à des messages générateurs de confusion. Tel est le cas, par exemple, lorsque l'on tente de combiner bien-être actuel et soutenabilité en un seul indicateur. Pour employer une analogie, lorsque l'on conduit une voiture, un compteur qui agrégerait en une seule valeur la vitesse actuelle du véhicule et le niveau d'essence restant ne serait d'aucune aide au conducteur. Ces deux informations sont essentielles et doivent être affichées dans des parties distinctes, nettement visibles, du tableau de bord. »²⁴

L'analogie de la vitesse et du réservoir d'essence d'une voiture montre que le rapport Stiglitz soutient une approche par capitaux pour évaluer la soutenabilité, or l'approche par les stocks semble impossible à l'heure actuelle au Luxembourg. Cependant, il ne faut pas la perdre de vue, car elle met l'accent sur la protection des ressources et justement l'utilisation responsable de l'espace (ressources foncières), identifié par le rapport technique comme « une ressource à surveiller », devrait bien se prêter à une approche par capitaux.

Là où cette approche n'est pas possible, donc malheureusement, dans la plupart des domaines, le système d'indicateurs à développer doit assurer le monitoring des politiques mises en place.

24 Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009), p. 19.

La question de base est : Que devons nous préserver pour les générations futures pour leur assurer une vie digne ? Or, le problème de l'utilisation abusive des ressources naturelles est particulièrement important au Luxembourg (Footprint d'environ 6 terres).²⁵ Nous consommons 6 fois trop !! A côté d'une stratégie de suffisance (« einfach liewen »), il faut aussi poursuivre intensément une stratégie d'efficacité. Les indicateurs de découplage et de productivité de ressources, sont certainement à prioriser, alors, mais il faut aussi consommer (produire) moins.

Le rapport technique a identifié une centaine d'indicateurs potentiellement utilisables. Un travail de validation reste à faire par le CES et le CSDD avant de structurer ces indicateurs dans un tableau de bord qui comporte d'habitude trois niveaux : un premier d'une douzaine ou quinzaine d'indicateurs phares, puis un deuxième niveau plus important en nombre et un troisième qui reprend le reste. C'est à chaque niveau que les exigences du développement durable doivent trouver leur contrepartie.

6.3 Détroner le PIB

Dans la mesure où le développement durable n'est pas réalisable en maintenant l'objectif de croissance économique, on peut se demander si l'indicateur PIB ne doit pas être reclassé au second niveau d'un futur tableau de bord. Ce serait un signal fort dans la bonne direction. Au Luxembourg, la croissance économique va de pair avec une croissance démographique qui génère plus de problèmes qu'elle n'en résout. La question se pose alors s'il ne faut pas garder à l'œil davantage la croissance démographique ?

Dans les prochaines années, la question de la répartition des richesses se posera beaucoup plus, car on ne peut plus compter sur une croissance forte et continue. En parallèle des questions de justice sociale se poseront. Le développement des comptes de patrimoine, permettant de saisir la richesse au-delà du revenu, seront alors utiles. Si nous voulons savoir dorénavant combien de gens vont bien dans notre société et combien vont mal, il faut renforcer *l'approche ménage*. Des indicateurs comme le revenu disponible moyen/médian des ménages ou le revenu disponible ajusté moyen/médian doivent alors être prioritaires.

La mesure des inégalités *et* la mesure de la pauvreté sont importantes avec des indicateurs qui permettent de saisir la pluridimensionalité de ces phénomènes. L'effet néfaste des inégalités sur le bien-être est connu, mais il est erroné de conclure que la lutte contre les inégalités rendra superflue la lutte contre la pauvreté. Il faut des indicateurs dans les deux domaines contrairement à ce que suggère le rapport.

25 www.myfootprint.lu.

Ensuite, il ne faut pas oublier que la question des ressources (disponibles) n'est pas seulement une question des revenus d'un ménage, mais également de ses dépenses nécessaires (donc du coût de la vie) et de l'endettement. La mesure du panier de consommation²⁶ nécessaire à une vie décente est donc également un indicateur utile.

7. Conclusion

C'est la conception du progrès qui définit les indicateurs. Pour l'instant, la démarche luxembourgeoise se fait toujours dans le sens inverse. Le choix porte sur une centaine d'indicateurs en l'absence de choix de société fondamentaux. La grande majorité des personnes qui participent actuellement au processus du PIB Bien-être ont maintes fois souligné la nécessité d'un débat public et politique. Cela pose des exigences de gouvernance et de démocratie, mais il est clair que le développement durable ne peut aboutir que si *chacun* y contribue.

8. Bibliographie

COMITÉ TECHNIQUE DU PROJET PIBIEN-ÊTRE (2011) : Rapport technique, Février 2011. www.ces.public.lu.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2009) : Le PIB et au-delà. Mesurer le progrès dans un monde en mutation COM (2009) 433 final.

SEN, AMARTYA (2000) : Repenser l'Inégalité, Editions du Seuil.

STATEC (2010) : Rapport travail et cohésion sociale. Cahier économique N° 111.

STIGLITZ, JOSEPH E. & SEN, AMARTYA & FITOUSSI, JEAN-PAUL (2009) : Rapport de la Commission pour la Mesure des Performances Economiques et du Progrès Social 2009. www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

VICTOR, PETER A. (2008) : Managing Without Growth: Slower by Design, Not Disaster, Advances in Ecological Economics Series.

26 Rapport travail et cohésion sociale (2010), p.174.

Grundsatzpapier des Luxemburger Caritasverbandes zur nachhaltigen Entwicklung

FEBRUAR 2011

Einleitung

*„Die Glocken der Achtsamkeit rufen uns zu,
versuchen uns aufzuwecken, sie erinnern uns
daran, genau hinzuschauen, welche Auswirkungen
unsere Lebensweise auf diesen Planeten hat.“¹*

Caritas Luxemburg ist seit Jahren im Bereich nachhaltiger Entwicklung aktiv, dies vor allem im internationalen Kontext der Caritas Entwicklungshilfe. Doch auch nationale Projekte wurden durchgeführt und fanden viel Beachtung. Caritas hat die Plattform „Votum Klima“ 2009 mit initiiert und ist bis heute maßgeblich an der Klimagerechtigkeits-Debatte beteiligt. Das Thema wurde in dem Regierungsprogramm 2009-2014 als Priorität anerkannt. Die Notwendigkeit für Caritas sich auch mit „grünen“ Themen zu befassen, war nicht immer allen ersichtlich und manchmal wurde Kritik geäußert. Nachhaltige Entwicklung geht jedoch weit über ökologische Sachverhalte hinaus, und viele unterschiedliche Akteure sind mittlerweile in diesem Bereich tätig. Zudem entstand 2009 in Luxemburg ein Ministerium für nachhaltige Entwicklung. Nachhaltige Entwicklung ist in aller Munde doch der Begriff ist auch vielschichtiger bzw. diffuser geworden. Darum stellt sich gerade jetzt die Frage, was nachhaltige Entwicklung eigentlich und wesentlich ist, wie Caritas dieses Konzept versteht und warum Caritas sich heute intensiver denn je mit Nachhaltigkeit befasst.

1 Thich Nhat Hanh (2009), S. 19.

Von den Prinzipien der kirchlichen Soziallehre ausgehend war und ist nachhaltige Entwicklung für Caritas Aufgabe und Pflicht. Demnach fußt der hier vertretene Standpunkt bezüglich nachhaltiger Entwicklung u.a. auf folgenden Prinzipien und Werten²:

- dem Prinzip der Würde des Menschen und den mit diesem Prinzip zusammenhängenden Werten der Wahrheit, Freiheit, Gerechtigkeit und Liebe.
- dem Prinzip des Gemeinwohls und den davon abgeleiteten Prinzipien der allgemeinen Bestimmung der Güter sowie der vorrangigen Option für die Armen.
- dem Prinzip der Subsidiarität und den davon abgeleiteten Prinzipien der Beteiligung (Partizipation), der Solidarität und der sozialen Gerechtigkeit.

Herausforderungen

Nachhaltige Entwicklung ist die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaften ist in Gefahr. Der Mensch zerstört die Natur von der er lebt und dies immer schneller. Die Probleme sind bekannt, doch gleichzeitig werden sie verdrängt. Der deutsche Philosoph Peter Sloterdijk hat dies mit folgendem Satz auf den Punkt gebracht: „Wir glauben nicht, was wir wissen“.

Als informierte Bürger, wissen wir um die globale Erderwärmung ($\sim 0,2^\circ\text{C}/\text{Dekade}$) als Folge der beschleunigten Zerstörung unserer Erdatmosphäre durch den Menschen, doch wir glauben nicht an eine 2°C Grenze. Am Beispiel Klimawandel zeigt sich, dass zwischen Ursache und Wirkung einige Jahrzehnte und ein paar tausend Kilometer liegen können. Hier sind nichtlineare Prozesse zugange die der Mensch nicht intuitiv begreift, weil Entwicklungen im Alltag eher kontinuierlich verlaufen. Wenig bedacht wird zum Beispiel das Phänomen der so genannten klimatischen Kipppunkte, die besonders gefährlich sind weil sie unwiderruflich überschritten werden.

Dass es sich nicht nur um ein ökologisches Problem handelt, hat die Deutsche Bischofskonferenz verdeutlicht, indem sie den Klimawandel als Brennpunkt globaler, intergenerativer und ökologischer Gerechtigkeit des 21. Jahrhunderts charakterisiert hat.³ Der Begriff Klimagerechtigkeit prägt heute wichtige Bestandteile der Caritas-Arbeit vor Ort sowie die internationalen Bemühungen des Caritas-Netzwerkes, um die soziale Gerechtigkeitskomponente des Klimaproblems zu verdeutlichen.⁴ Der Klimawandel untergräbt die Erreichung der Millennium Entwicklungsziele (MDGs)⁵ und bedroht insbesondere

2 Vgl. Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden (2006).

3 Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen/Kommission Weltkirche (2007).

4 Vgl. Caritas Internationalis (2009) und Caritas Internationalis (2005).

5 United Nations Regional Information Center (www.unric.org/html/german/mdg/index.html).

die Existenz hunderttausender Menschen in Entwicklungsländern, obwohl sie am wenigsten für den Anstieg der Treibhausgase und die globale Erwärmung verantwortlich sind. 97 Prozent der durch Naturkatastrophen betroffenen Menschen leben laut Weltklimarat in wirtschaftlich schwach entwickelten Ländern.⁶ Diese Menschen besitzen weder die nötigen Mittel, um sich wirksam anzupassen und sich vor Hitzewellen, Dürren, Stürmen, starken Niederschlägen, (den daraus hervorgehenden) Überschwemmungen, sowie Ernteaussfällen und Epidemien zu schützen, noch um ihre eigenen Wirtschaften auf eine nachhaltige Energieversorgung umzustellen.⁷

Des Weiteren warnt der Weltklimarat, dass selbst bei einer Begrenzung der Erderwärmung auf 2°C um 2050, mehr als 200 Millionen Menschen ihr Zuhause verlassen müssen, 1 bis 3 Milliarden unter akutem Wassermangel leiden werden und zusätzliche 30 Millionen hungern werden, da Ernteerträge sinken und die Weltmarktpreise für Essen steigen werden. Konflikte, Ressourcenmangel und Klimawandel bedrohen dort in ihrer gefährlichen Verbindung laut Zahlen der Vereinten Nationen bereits die Lebensgrundlagen von mindestens 260 Millionen Menschen jährlich.

Als informierte Bürger, wissen wir um die Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden und das Aussterben vieler Pflanzen- und Tierarten, doch wir glauben nicht an die Überlastung der biologischen Tragfähigkeit (Senke) der Natur.

Wir wissen um die Begrenztheit (lebens-)wichtiger nicht-erneuerbarer Ressourcen (fossile Brennstoffe, Uran, Metalle usw.), doch unsere Wirtschaftssysteme greifen bis dato eigentlich ungebremst auf sie zurück. Quantitatives Wachstum wird nicht in Frage gestellt. Sparen ist konsequenterweise keine Option, obwohl der ökologische Fußabdruck, Indikator für Naturbelastung und Naturverbrauch, in Luxemburg bei 5,7 Planeten liegt. Würden wir den luxemburgischen Lebensstil allen Menschen dieser Erde zugestehen, bräuchten wir die Ressourcen von fast 6 Planeten, doch wir haben nur eine Erde.⁸ Wenn wir also den Ressourcenverbrauch drastisch mindern müssen und trotzdem gut leben möchten, gelingt dies zum Teil durch die Steigerung der Ressourcenproduktivität, doch wir müssen sicherlich auch etwas an unserer Vorstellung von einem „guten Leben“ ändern.

Als informierte Bürger, wissen wir um die Bevölkerungsexplosion in naher Zukunft und die Alterung der Gesellschaft, doch wir glauben nicht wirklich, dass wir unsere sozialen Sicherungssysteme von Grund auf reformieren müssen. In 40 Jahren werden 2,3 Milliarden Menschen mehr auf der Erde leben.⁹ 9,1 Milliarden Menschen mit dem Recht auf ein

6 Intergovernmental Panel on Climate Change (2007).

7 Vereinte Nationen (2007).

8 Conseil Supérieur pour un Développement Durable – CSDD (2010).

9 United Nations Population Fund - UNFPA (2010).

menschenwürdiges Leben. Schon heute sind unsere Gesellschaften unfähig die notwendigen Bedingungen für alle zu schaffen. Unser Modell der Raubbauökonomie hat ausgedient.

Was gegenwärtige und zukünftige Hungerkrisen angeht, stellte 2009 der UN-Sonderberichterstatler für das Recht auf Nahrung Olivier de Schutter fest, dass die Lehren aus der Hungerkrise von 2008 nicht gezogen wurden. Weder gibt es wirksame Maßnahmen gegen Spekulationen im Agrarsektor, noch wird der Agrotreibstoffboom eingedämmt, noch ein Richtungswechsel in der internationalen Agrarpolitik eingeleitet. Doch nur so ließen sich die eigentlichen Ursachen der Krise bekämpfen. Knackpunkt der nachhaltigen Entwicklung ist das Ressourcenproblem, d.h. die ungerechte Verteilung von Reichtum und Ressourcen (20% der Weltbevölkerung verbrauchen etwa 80% der Ressourcen)¹⁰.

Die genannten Problemfelder wie der Klimawandel, der Rückgang der Artenvielfalt, die ungerechte Ressourcenverteilung, das Schwinden der Vorräte fossiler Energieträger sowie eine Verschlimmerung des weltweiten Hungerproblems sind für Caritas wichtige Anliegen weil sie die schwächsten und ärmsten Menschen im so genannten Süden und hier am schlimmsten treffen. Diese Trends nicht-nachhaltiger Entwicklung müssen uns besinnen auf soziale Gerechtigkeit und Solidarität, sowie auf das angemessene Maß unseres Lebensstils um genug Platz für ein Leben in Würde aller anderen Menschen auf diesem Planeten zu lassen.

Wir befinden uns in einem Wettlauf mit der Zeit, einem Wettlauf gegen unsere (National-) Egoismen und für Solidarität, denn nur gemeinsam ist nachhaltige Entwicklung möglich. Es geht nicht mehr um das ‚ob‘ sondern um das ‚wie‘.

Ziele nachhaltiger Entwicklung

Aus der vorhergehenden Problembeschreibung ergeben sich u.a. folgende wichtige Ziele die Nachhaltigkeit verwirklichen können:

- Klimaschutz und Klimagerechtigkeit (konkret heißt dies z.B. weltweit bis 2050 die CO₂ Emissionen um 80% im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren, für die reichen Industrieländer macht das 95%, das Ziel ist also praktisch „Zero-Carbon“¹¹;

10 Heinrich-Böll-Stiftung (2002).

11 The Copenhagen Diagnosis 2009, 9: The turning point must come soon: If global warming is to be limited to a maximum of 2°C above pre-industrial values, global emissions need to peak between 2015 and 2020 and then decline rapidly. To stabilize climate, a decarbonized global society – with near-zero emissions of CO₂ and other long-lived greenhouse gases – needs to be reached well within this century. More specifically, the average annual per-capita emissions will have to shrink to well under 1 metric ton CO₂ by 2050. This is 80-95% below the per-capita emissions in developed nations in 2000.

- Naturschutz und Erhaltung der Biodiversität (Artensterben eindämmen bis 2020, beschlossen an der UN-Artenschutzkonferenz Nagoya 2010)¹²;
- Ressourcenschonung (Ökoeffizienz u.a. durch Minimierung der Material- und Energieintensität von Produkten und Dienstleistungen/Faktor-10-Strategie¹³);
- Stabilisierung ökonomischer Gleichgewichte in komplexen Globalisierungsprozessen, dies national (Staatsbudgets) und international (Krisenprävention);
- Sicherung des Friedens und (globaler) sozialer Gerechtigkeit, d.h., Armutsbekämpfung, Bekämpfung von Ungleichheit, Verteilungsgerechtigkeit, usw. (z.B. Erfüllung der Millennium Entwicklungsziele bis 2015);
- Nachhaltiger Lebensstil, u.a. durch Reduktion von Überfluss und Konsum.

Definition

Nachhaltige Entwicklung ist ein globales und ein ganzheitliches (holistisches) Konzept. Es ist somit ein radikal übergreifendes Konzept, das sich nicht auf die traditionellen wissenschaftlichen, politisch-administrativen oder nationalen Kategorien reduzieren lässt. Das Konzept ordnet das Zusammenspiel dieser Systeme neu und ist daher auch kritisch und innovativ. Es bricht mit tradierten Denkschemata, fordert uns auf, unsere Lebensweise auf der Erde im Kern neu zu denken und – wenn wir überleben wollen – zu ändern.

In Anlehnung an die Brundtlanddefinition¹⁴, ist nachhaltige Entwicklung zunächst eine Entwicklung die es gegenwärtigen Generationen erlaubt ihre Bedürfnisse zu befriedigen ohne spätere Generationen darin zu beeinträchtigen.

12 Vereinte Nationen (2010).

13 Eine Reduzierung unseres Rohstoffverbrauchs auf ein Zehntel wird seit Anfang der 1990er Jahre als Faktor-10-Strategie von Friedrich Schmidt-Bleek und seinen Mitstreitern vertreten; ihre Arbeiten zeigen, dass diese Reduzierung erreichbar ist – aber auch eine neue industrielle Revolution nach sich ziehen würde. Kernpunkte dieser Strategie ist zum einen, Produkte wo immer möglich durch Dienstleistungen zu ersetzen; zum anderen, den Materialverbrauch von Produkten und Dienstleistungen viel ernster zu nehmen als dieses heute der Fall ist. Ausgangspunkt der Entmaterialisierung unserer Wirtschaft muss eine genaue Kenntnis der in den jeweiligen Regionen und für bestimmte Produkte ausgelösten Materialströme und die von ihnen ausgehenden Umweltbelastungen sein. Erst eine detaillierte Kenntnis der ökologischen Rucksäcke (gesamter Materialverbrauch zur Herstellung eines Produktes) erlaubt es, die Gestaltung und Herstellung von Produkten zu entmaterialisieren. Friedrich Schmidt-Bleek hat dafür den MIPS vorgeschlagen – den „Material-Input pro Service- Einheit“. Dieser umfasst den Rohstoff- und Energieeinsatz (einschließlich ökologischem Rucksack) bei der Herstellung, beim Transport, beim Gebrauch und bei der Entsorgung von Produkten, bezogen auf eine „Service- Einheit“, eine produktspezifische Dienstleistung. (<http://www.oekosystem-erde.de/html/faktor-10.html>).

14 Unter Vorsitz der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland wurde 1987 der Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Bericht) veröffentlicht. Der Bericht ist für seine Definition des Begriffs Nachhaltige Entwicklung bekannt, siehe Hauf (1987).

Ohne Ressourcen keine Bedürfnisbefriedigung. Nachhaltige Entwicklung ist daher wesentlich mit der Frage nach dem Umgang mit Ressourcen verknüpft. Vereinfacht dargestellt geht es um zwei Prozesse: Erstens das Problem der Ressourcenerschließung (Förderung, Erhaltung, Schutz, Produktion, Verbrauch, Erneuerung) und zweitens die Art und Weise ihrer Verteilung (national, international, intragenerativ und intergenerativ).

Alle diese Prozesse finden in der Gesellschaft statt, die somit als Schnittstelle zwischen Mensch und Natur verstanden werden kann. Hier treten nun zentrale Dimensionen nachhaltiger Entwicklung zu Tage: Ökologie, Wirtschaft und Soziales. Nachhaltig ist eine Entwicklung dann, wenn „soziale Ausgewogenheit, ökologische Tragfähigkeit und ökonomische Effizienz als sich wechselseitig bedingende Größen verstanden und angestrebt werden.“¹⁵ Neuerdings und richtigerweise werden jedoch auch Kultur und Governance¹⁶ als weitere Dimensionen¹⁷ genannt.

Nach diesen kurzen Erläuterungen zum Begriff der nachhaltigen Entwicklung, möchte Caritas sich hier schon entschieden gegen eine einfache „Säulenkonzeption“ nachhaltiger Entwicklung aussprechen. Es reicht nicht ökologische, ökonomische, soziale und gegebenenfalls noch institutionelle und kulturelle Sachverhalte miteinander zu betrachten und immer gleichzeitig oder gar gleichberechtigt zu behandeln¹⁸. Die Probleme nachhaltiger Entwicklung sind Querschnittsprobleme die systemisches Denken¹⁹ fordern und integrativ zu lösen sind. Es gilt Umweltprobleme als soziale Probleme zu sehen oder ökonomische Lösungen als Umweltlösungen und umgekehrt. Konkret bedeutet nachhaltige Entwicklung, dass Problemlösungen langfristig stabil sind. Dies wiederum ist der Fall, wenn sie gerecht und ganzheitlich abgesichert sind.

Operationalisierungsprinzipien nachhaltiger Entwicklung

Kernelemente des Konzeptes nachhaltiger Entwicklung sind die drei Prinzipien²⁰:

- Verantwortungsprinzip,
- Kreislaufprinzip,
- Kooperationsprinzip.

15 Vgl. Vogt (2009), S. 121.

16 Lat.: ‚gubernare‘ gleichbedeutend mit griech.: ‚kybernan‘ = das Steuerruder führen.

17 Die kulturelle Dimension wird z.B. von Raymond Weber im Forum N° 293 (Januar 2010) behandelt und der luxemburgische Nachhaltigkeitsplan enthält Ziele im institutionellen Bereich welches Governance-Ziele sind.

18 Vgl. Kopfmüller & Brandl et al. (2001), S. 125.

19 Systemisches Denken umfasst 1. ein Denken in vernetzten Strukturen (vernetztes Denken) 2. ein Denken in der Zeit (dynamisches Denken) 3. ein Denken in bewusst wahrgenommenen Modellen (modellorientiertes Denken) 4. die Fähigkeit zur praktischen Steuerung von Systemen (systemorientiertes Handeln) (<http://wwwu.uni-klu.ac.at/gossimit/sysdenk.php>).

20 Böhm (2002).

Das Verantwortungsprinzip meint einerseits Umweltverantwortung im Sinne von Naturschutz (Erhalt des natürlichen Kapitals) und gründet andererseits intergenerative Gerechtigkeit welche den ethisch normativen Kern des Konzeptes darstellt. Es ist die Aufforderung, die wir in der Definition nachhaltiger Entwicklung des Brundlandtberichtes wieder finden, nach uns kommenden Generationen die Möglichkeit zu erhalten ihre Bedürfnisse zu erfüllen. Intergenerative Gerechtigkeit setzt intragenerative Gerechtigkeit logisch voraus. Das Verantwortungsprinzip impliziert darum auch Verteilungsgerechtigkeit und den Kampf gegen soziale Ungleichheit. „Der Übergang zur intergenerativen Gerechtigkeit sei nur möglich, wenn es zu wesentlichen Verbesserungen bei der intragenerativen Gerechtigkeit komme. Die Erhaltung der Lebensgrundlagen auf der Erde ist damit ziemlich direkt davon abhängig, wie die Menschen das Problem der Ungleichheit im materiellen Status lösen.“²¹

Um das Verantwortungsprinzip zu realisieren bedarf es des Kreislaufprinzips. Ökonomische Prozesse und Stoffströme müssen nach dem Beispiel der Natur im Sinne von Kreisläufen organisiert werden.

Wiederverwendung, Wiederverwertung, Weiterverwendung, Weiterverwertung von Materialien tragen dann zur Senkung des Ressourcenverbrauchs bei. „Insgesamt lassen sich die Regeln der zirkulären Ökonomie zusammenfassen als Forderung nach einer den ökologischen Stoffkreisläufen und Zeitrhythmen angemessenen Vernetzung des ökonomischen und des ökologischen Haushaltes.“²²

Um Kreisläufe zu schließen bedarf es des Kooperationsprinzips. Unternehmen und andere beteiligte Akteure sind gefordert im Sinne einer Ökologieorientierung die Steuerung der Stoffkreisläufe über den gesamten Lebenszyklus eines Produktes vorzunehmen. Aber auch globale Kooperation (Nationalstaaten, transnationale Unternehmen, multilaterale Abkommen wie u.a. unter den Vereinten Nationen) ist unabdingbar. Das Prinzip der intragenerativen Gerechtigkeit fordert aber ebenfalls mehr Gerechtigkeit in den Nord-Süd-Beziehungen und somit einen radikalen Bruch gegenwärtiger Trends, denn viele Entwicklungsländer sind in besonderem Ausmaß von ökologischen Problemen betroffen. In den Entwicklungsländern finden 90% des weltweiten Artensterbens, der Bodenerosion und der Waldrodung statt²³. Da die natürlichen Ressourcen der Entwicklungsländer zu ihren wichtigsten Reichtümern und damit zur eigenen Existenzgrundlage zählen, treffen Umweltkrisen die Entwicklungsländer besonders hart.

21 Böhm (2002).

22 Vogt (2009), S. 135.

23 World Watch Institute (www.worldwatch.org).

Ethische Leitlinien nachhaltiger Entwicklung

Schwache versus starke Nachhaltigkeit

Das Konzept der schwachen Nachhaltigkeit steht für die Substituierbarkeit von natürlichem, ökonomischem und sozialem Kapital. So wäre zum Beispiel der Verbrauch von nicht nachwachsenden Rohstoffen durch technische Innovationen zu kompensieren. Der Mangel an Erdöl würde z.B. durch die Entwicklung und den Vertrieb von Wasserstoffmotoren ausgeglichen. Schwache Nachhaltigkeit setzt hohes Vertrauen in die technische Schaffenskraft und Innovationsfähigkeit des Menschen voraus. Des Weiteren wird angenommen, dass der Aufwand gelingender Kompensationen immer in einem angemessenen Rahmen bleiben könnte. Schließlich bleibt die dauerhafte Notwendigkeit verschiedener nicht erneuerbarer Rohstoffe für spezifische Anwendungen unterbelichtet. Schwache Nachhaltigkeit führt somit zu einer sehr risikoreichen Strategie.

Starke Nachhaltigkeit hingegen steht für die Unersetzbarkeit des Naturkapitals, dessen Verschwinden nicht durch Sach- oder Humankapital ausgeglichen werden kann. Ökonomie, Ökologie und Soziales sind in diesem Verständnis eben nicht gleichwertig zu handhaben. Ökonomie muss sich auf Natur und Mensch ausrichten, wir sprechen dann von ökosozialer Ökonomie. Im übertragenen Sinne würde die Menschheit nur von den „Zinsen“ ihres „(Natur-)kapitals“ leben. Dies scheint letztlich auch nicht ganz umsetzbar zu sein, doch in der Frage ob die Orientierung an schwacher oder starker Nachhaltigkeit zukunftsweisender ist, optiert Caritas für das Leitbild der starken Nachhaltigkeit. Diese Haltung folgt dem Gebot der Vorsicht und der Vorsorge und ist dem Wert der allgemeinen Bestimmung der Güter zuzuordnen.

Soziale Nachhaltigkeit

Im Rahmen unserer ganzheitlichen Definition von Nachhaltigkeit ist soziale Nachhaltigkeit kein Teilgebiet sondern eine durchgehende Dimension nachhaltiger Entwicklung. Kernelement der sozialen Sichtweise von Nachhaltigkeit ist Gerechtigkeit. Dem Prinzip der vorrangigen Option für die Armen folgend²⁴ war und ist (soziale) Gerechtigkeit eine zentrale Leitlinie für die Caritas-Arbeit. Caritas setzt sich im Nachhaltigkeitsdiskurs für Fragen der Gerechtigkeit im sozio-ökologischem und sozio-ökonomischem Kontext ein, da diese oft unterbelichtet bleiben. Dabei sind die zwei Dimensionen sozialer Gerechtigkeit zu beachten. Einerseits gilt es Verfahrens- bzw. Chancengerechtigkeit zu realisieren, andererseits Ergebnis- bzw. Verteilungsgerechtigkeit. Praktisch gesehen ist eine Handlung oder Maßnahme gerecht, wenn sie als Ergebnis eines geregelten Aushandlungsprozesses

24 Vgl. Caritas-Leitbild auf www.caritas.lu.

aller direkt und indirekt Betroffenen angesehen werden kann, deren Interessen und Ziele berücksichtigt und kein Dritter geschädigt wird.

Soziale Nachhaltigkeit richtet den Blick auf den Menschen, zielt auf ein verantwortliches autonomes Leben und ist Hilfe zur Selbsthilfe im Rahmen einer vernünftigen Nutzung der Natur. Soziale Nachhaltigkeit thematisiert Verteilungskonflikte in Bezug auf die ökologischen Zwänge und stellt Fragen um das Verhältnis zwischen Umwelt- und Entwicklungs- bzw. Sozialpolitik. Wie lassen sich Ziele des Umweltschutzes und der sozialen Entwicklung respektive der Armutsbekämpfung verbinden?

In vielen Ländern der Welt ist die Natur der Reichtum der Armen. Von den 2,6 Milliarden Menschen die als arm gelten – laut Weltbank verfügen sie über weniger als 2 Dollar pro Tag²⁵ – leben drei Viertel direkt von der Natur in Bezug auf Nahrung, Kleidung, Behausung, usw.²⁶ Naturerhaltung ist daher auch Armutsbekämpfung. Mit dieser Überzeugung betreibt Caritas Entwicklungszusammenarbeit in vielen unterentwickelten Regionen dieser Welt. In der industrialisierten Welt werden Probleme der Energieversorgung bei steigenden Preisen spürbar. Auch hier leiden die Armen zuerst und unverhältnismäßig mehr am Wandel der Lebensverhältnisse.

Basisversorgung im ersten Fall und steigende Lebensqualität im Zweiten belasten also zunehmend die Natur. Doch die Würde des Menschen verlangt nach guten Lebensbedingungen und sie steht nicht zur Disposition. Für Caritas besteht daher, wie oft dargestellt, kein Konflikt zwischen ökologischen und sozialen Zielsetzungen nachhaltiger Entwicklung. Hier stellt sich vor allem die Frage der Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere nach dem im Kyoto Protokoll verankerten Begriff der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“. Im Kontext des internationalen Klimaschutzes und der CO₂-Begrenzung, bietet das Greenhouse Development Rights Framework z.B. einen interessanten Ansatz für eine gerechte Lösung. Zur Berechnung der CO₂-Einsparungen wird neben dem Verantwortungsprinzip (Verursacherprinzip) auch ein Fähigkeitsprinzip eingeführt (wer mehr tun kann, muss dies auch tun) und ausdrücklich ein Recht auf Entwicklung vorgesehen (der CO₂-Verbrauch unterhalb einer gewissen Entwicklungsschwelle wird nicht verbucht, damit zuerst gewisse Grundbedürfnisse gedeckt werden können).²⁷

25 World Bank Development Indicators 2008. Siehe: <http://data.worldbank.org/indicator>.

26 „Three quarters of the world's poorest people – those living on less than \$2 a day – depend on natural resources for their daily existence.“ www.iucn.org – siehe auch Millennium Ecosystem Assessment (2005).

27 The Greenhouse Development Rights Framework – The right to development in a climate constrained world. A report by Paul Baer, Tom Athanasiou, Sivan Kartha, and Eric Kemp-Benedict. Publication Series on Ecology – Volume 1. Published by the Heinrich Böll Foundation, Christian Aid, EcoEquity and the Stockholm Environment Institute Revised second edition. Berlin, November 2008. <http://gdrights.org>.

Wachstum und Fortschritt

„Ein Modell, das ein jährliches Wachstum von 4% des BIP unterstellt, ein Wachstum, das die Umwelt-, Ressourcen und Energieeffizienzgewinne in der Regel übersteigt, das auf die Verfügbarkeit und Mobilitätsbereitschaft ausländischer Arbeitskräfte und die damit verbundenen Verkehrsströme sowie Flächenansprüche setzt, das sich zudem zu einem gehörigen Teil aus dem Verkauf an emissionsintensiven Kraftstoffen an Ausländer finanziert – ist das überhaupt ein tragfähiges Modell für eine nachhaltig auszugestaltende Zukunft? Dieser Kernfrage wird auch im Nachhaltigkeitsplan ausgewichen. Etwas vereinfacht formuliert: Man geht letztlich von der gleichzeitigen Realisierbarkeit der verschiedenen, teilweise miteinander in Konflikt stehenden Qualitätsziele der Nachhaltigkeit durch kleinere Kurskorrekturen bei nicht hinterfragtem stetigen Wachstum aus. Ein solcher Nachhaltigkeitsoptimismus erscheint angesichts der bisherigen Luxemburger Erfahrungen und einschlägiger Befunde aus der Mehrzahl anderer Staaten nur schwer begründbar. Dass das Luxemburger Modell gegenwärtig ganz und gar nicht nachhaltig ist, belegt schon allein die scharfe Analyse des Nachhaltigkeitsplans in seinem ersten Teil. Die dort aufgelisteten nicht-nachhaltigen Trends sprechen eine deutliche Sprache.“²⁸ Dieter Ewringmann bringt das Problem auf den Punkt. Ein 4%iges Wachstum verstärkt alle nicht nachhaltigen Trends die im luxemburgischen Nachhaltigkeitsplan aufgelistet sind.

Der luxemburgische Nachhaltigkeitsrat (Conseil Supérieur pour un Développement Durable) hat schon 2008 die logische Konsequenz aus dieser Feststellung gezogen. „Wenn das Wachstum immer größere Löcher in das staatliche Zukunftsbudget reißt, müssen eigentlich das Wachstum und das darauf angewiesene Modell grundlegend in Frage gestellt werden.“²⁹

Für Caritas muss Wachstum allerdings nicht grundlegend in Frage gestellt, sondern differenziert hinterfragt werden: Was soll, kann und muss in Zukunft wachsen und was nicht? Was versteht man heute eigentlich unter Wachstum? Das bisherige Wirtschaftswachstum fußt auf einer sehr starken Abhängigkeit von Erdöl und Erdgas resp. von nuklearer Stromerzeugung. Es stellt sich also die Frage wie „Wachstum“ von dieser Abhängigkeit losgekoppelt werden könnte und was „green growth“³⁰ weltweit und für Luxemburg bedeuten könnte. Ein neues Verständnis für Fortschritt, ein neues Wohlstandsmodell, muss entwickelt werden.

28 Ewringmann et al. (2010).

29 CSDD (2008a), S. 31.

30 OECD work on green growth: The crisis convinced many countries that a different kind of economic growth is needed. In response, many governments are putting in place measures aimed at a green recovery. Together with innovation, going green can be a long-term driver for economic growth, through, for example, investing in renewable energy and improved efficiency in the use of energy and materials. www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_37465_44076170_1_1_1_37465,00.html.

Das Nachhaltige muss wachsen, der Mensch und die Gesellschaft müssen in die Nachhaltigkeit hineinwachsen.

Wir urteilen und handeln heute mit Hilfe statistisch errechneter Indikatoren, in diesem Falle vor allem dem Bruttoinlandprodukt (BIP). In den letzten Jahrzehnten hat sich das berechnete BIP zum Superindikator entwickelt, der fälschlicher Weise auch benutzt wurde um zu zeigen, dass nicht nur die Wirtschaft wächst, sondern auch das Wohlbefinden in der ganzen Gesellschaft (Trickle-down-Effekt³¹). Aus der Sicht nachhaltiger Entwicklung hat der BIP-Indikator mehrere Nachteile³². Er gibt eigentlich nur den Gesamtwert der produzierten Güter eines Jahres an. Der Impact auf die Natur ist ausgeblendet. Schlimmer noch, es können Ausbeutung der Umwelt, verschwenderischer Umgang mit Geld und natürlichen Ressourcen, zahlreiche Unfälle etc. das BIP erhöhen und damit in der Statistik als vermeintliche Steigerung des Wohlstands erscheinen. Als monetärer Wert gibt er ebenfalls keine Auskunft über (oft wichtigere) Dinge, die keinen Preis haben und nicht mit Geld gemessen werden. Die alleinige Orientierung am BIP hat darüber hinaus und unter anderem dazu geführt, dass sich unsere Gesellschaft einem blinden Konsum verschrieben hat. Erfreulicherweise hat die Politik erkannt, dass die Steuerung der Gesellschaft eines neuen Indikatorensystems bedarf. Im luxemburgischen Prozess des „PIBien-être“ wird auch über neue Indikatoren nachhaltiger Entwicklung nachgedacht.

Caritas kritisiert allerdings, dass diesem Prozess keine Diskussion über ein neues und nachhaltiges Wohlstandsmodell vorausgegangen ist. Des Weiteren wurde die Zivilgesellschaft nicht wirklich in die Ausarbeitung neuer Indikatoren einbezogen. Denn „Maßstab der Nachhaltigkeit ist die Fähigkeit, Zukunft im Sinne von langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten zu erschließen und die Lernfähigkeit der Organisationen und Menschen zu optimieren.“³³

Ökosoziale Ökonomie

Als wirtschaftspolitisches Modell baut die ökosoziale Marktwirtschaft auf den Mechanismen Kostenwahrheit und Verursacherprinzip auf. Kostenwahrheit bedeutet, dass sämtliche Kosten die bei der Gewinnung der Rohstoffe, bei Herstellung, Transport und Vermarktung sowie bei der Entsorgung anfallen, tatsächlich in den Preis aufgenommen werden (Internalisierung externer Kosten). Nur so ist fairer Wettbewerb möglich.

31 Als Begründer der Trickle-down-Theorie gilt vielen Adam Smith: „Es ist die große Vermehrung der Produktion in allen möglichen Sparten als Folge der Arbeitsteilung, die in einer gut regierten Gesellschaft jenen universellen Reichtum verursacht, der sich bis zu den niedrigsten Bevölkerungsständen verbreitet.“ (Adam Smith: *Wealth of Nations*) Quelle : Wikipedia.

32 Für eine eingehende Kritik am BIP verweisen wir auf die Arbeiten der „Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social“ – www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

33 Vogt (2009), S. 153; vgl. ebenfalls Papst Johannes Paul II, Enzyklika „*Laborem exercens*“, (1981).

Weitere Prinzipien sind die Entmaterialisierung der Produktion (Effizienzrevolution/Faktor 10), zirkuläre Ökonomie im oben genannten Sinne, Umweltschutz, langfristige Vorsorge statt nachsorgende Schadensbeseitigung und eine Revalorisierung des Faktors Arbeit. Ökosoziale Wirtschaft ist somit einem Entwicklungsmodell der Menschheit und nicht einer ständigen Steigerung und Maximierung von Gewinnen verpflichtet.

Der Faktor Arbeit

Arbeit ist der Schlüssel der heute weltweiten sozialen Frage und zugleich der Schlüssel des Verhältnisses von Mensch und Natur.³⁴ Arbeit ist also ein zentrales Element eines neuen Entwicklungs- und Wohlstandsmodells. Das Dilemma scheint darin zu bestehen, dass genügend Arbeitsplätze nur mit ressourcen- und energieintensivem Wachstum zu haben sind³⁵. Dabei ersetzt die zunehmende Technisierung immer mehr die Arbeit des Menschen und auch die Konkurrenz um billige Arbeitskräfte im Kontext der Globalisierung ist Ursache von Arbeitslosigkeit. Weiterhin besteht ein wesentliches Problem darin, dass nicht jede Arbeit gesellschaftlich anerkannt und somit auch entlohnt wird.

Dem gegenüber steht die zentrale Bedeutung die wir der Arbeit zuweisen. Sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 23) als auch in der kirchlichen Soziallehre ist das Recht auf Arbeit fest verankert. Arbeitslosigkeit stürzt Menschen in tiefe Not, weil dann die drei anthropologischen Grundfunktionen von Arbeit nicht mehr gegeben sind: Existenzsicherung, soziale Integration und Selbstbestätigung/Identität.

Das zukunftsweisende Modell ökosozialer Marktwirtschaft fordert daher grundlegende Neuerungen in Bezug auf den Faktor Arbeit. An dieser Stelle können nur kurz einige Ideen aufgegriffen werden. Für ihre nachhaltige Umsetzung bedarf es jedoch noch eingehender Studien und konkreter politischer Entscheidungen.

Die Anerkennung informeller Arbeit (häusliche Versorgung, soziales und ökologisches Engagement, u.a.) muss gesellschaftlich und finanziell gefördert werden. Im Bereich der zu entwickelnden Solidarökonomie ist dies bereits ansatzweise der Fall. Aber auch die Frage des bedingungslosen Grundeinkommens wird, angesichts der zunehmenden Knappheit von Erwerbsarbeit, immer wieder neu gestellt. Obwohl bei der Umsetzung dieser Idee noch viele Probleme bewältigt werden müssen, könnte unter Umständen ein wohl abgestimmtes bedingungsloses Grundeinkommen die Vision einer Tätigkeitsgesellschaft³⁶ oder Teilhabegesellschaft konkretisieren. Die auf Güterproduktion ausgerichtete Arbeit, wie sie heute im Zentrum steht, wäre in dieser Gesellschaft dann nur eine mögliche Tätigkeit unter

34 Vogt (2009), S. 154.

35 Laut ILO (International Labour Organisation) sind etwa 40% aller Arbeitsplätze weltweit in kohlenstoffintensiven Sektoren (World Bank 2009).

36 Guggenberger (1999), S. 123-155.

anderen. Bürgerschaftliches bzw. ehrenamtliches Engagement würde honoriert und als Teil der Lebensarbeitszeit anerkannt werden. Zeitwohlstand und Lebensqualität würden das Streben nach rein materiellem Reichtum relativieren.

„In seinen Studien zu ‚Energie und Kreativität‘ kommt Reiner Kümmel³⁷ auf der Grundlage ökonometrischer Analysen der deutschen, japanischen und US-amerikanischen Volkswirtschaften zu dem Ergebnis, dass der Faktor menschliche (Routine-)Arbeit mit ca. 10-20%, der Faktor Energie mit ca. 40% und der Faktor Kapital mit ca. 40-50% zu Wirtschaftswachstum und Wertschöpfung beitragen. Gleichzeitig entfallen jedoch rund 65% der Produktionskosten auf die Arbeit, ca. 30% auf Kapital (Zinsen) und nur etwa 5% auf die Energie. Dieses Ungleichgewicht, das mit der starken Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Sozialabgaben zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben des Staates und der sozialen Sicherungssysteme zusammenhängt, ist ein ständiger Anreiz teure Arbeit/Kapital-Kombinationen durch billige Energie/Kapital-Kombinationen zu ersetzen.“³⁸ Sowohl das Prinzip der Kostenwahrheit als auch eine intelligente Steuerpolitik können hier den Rationalisierungsdruck, vom Faktor Arbeit weg, stärker auf einen schonenden und effektiven Umgang mit natürlichen Ressourcen ausrichten. Für Caritas ist daher eine ökologische und soziale Steuerreform dringend notwendig.

Der Faktor Energie

Die eben angeführten Überlegungen zum Thema Arbeit sind im heutigen Kontext immer stärker mit dem Problem der zukünftigen Energieversorgung verknüpft und dessen Auswirkungen auf den Klimawandel. Laut der indischen Umweltschützerin und Bürgerrechtlerin Vandana Shiva hängen die Klimakrise und die Krise der Arbeitslosigkeit eng zusammen – einerseits wurde mit der Industrialisierung die menschliche Arbeit, welche als erneuerbare Energie bezeichnet werden kann, durch nicht erneuerbare Energie (Kohle, Erdöl usw.) ersetzt. So bedinge nun ein Ausstieg aus dem Erdölzeitalter, dass die Menschliche Energie in Form von u.a Arbeit und Kreativität in die Wirtschaft zurückgebracht wird.³⁹ Für diese gesellschaftliche Umgestaltung bedarf es aber ebenfalls energiepolitischer Auswegsszenarien, wobei bedacht werden sollte, dass, wie es auf der Webseite der europäischen Kommission heißt: „Energy is what makes Europe tick“⁴⁰.

37 Kümmel (1998).

38 Vogt (2009), S. 160.

39 Shiva (2009).

40 http://ec.europa.eu/energy/strategies/index_en.htm.

Die Energiefrage ist effektiv ein wichtiges Nachhaltigkeits- und Ressourcenproblem mit sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen.⁴¹ Dabei geht es prinzipiell um:

- den gerechten Zugang zu Energie für Alle;
- den zukunftsfähigen sprich nachhaltigen Umgang (Herstellung, Transport und Verbrauch) mit Energie;
- die Sicherung der Verfügbarkeit von Energie.

Den heutigen Trend zu brechen ist nicht nur ökologisch sinnvoll, sondern rechnet sich auch wirtschaftlich. So bemerkten neulich Vertreter der Industriellenvereinigung Fedil, dass die Koppelung des Wirtschaftswachstums an steigende Energiepreise zu den wichtigsten Herausforderungen gelte und somit Produktionsprozesse nach Nachhaltigkeitsprinzipien umgestaltet werden müssten.⁴²

Der amerikanische Soziologe Jeremy Rifkin⁴³ spricht von der Notwendigkeit einer „Dritten Industriellen Revolution“⁴⁴, denn erneuerbare Energien, dezentral hergestellt und universell einsetzbar, werden die Weltwirtschaft neu prägen. Dabei wird der Zugang zu Energie ein unabdingbares soziales Recht. Für den Soziologen ist die Verteilung der Energie vor allem eine Machtfrage. Die Machtstrukturen werden sich verändern, wenn der Zugang zur Energie jedem offen steht.⁴⁵ Ob die fossilen Energieträger wie laut Rifkin durch Wasserstoff ersetzt werden, oder nun die Alternativen eher in anderen erneuerbaren Energielieferanten wie Wind und Sonne liegen⁴⁶, die Energiewende wird neue Märkte und neue Arbeitsplätze schaffen. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) geht davon aus, dass bis 2030 mindestens 20 Millionen neue Arbeitsplätze im erneuerbaren Energiebereich geschaffen werden.⁴⁷ Ein Beispiel sind die enormen Zuwächse an Arbeitsplätzen im Bereich Gebäudesanierung.

41 Siehe auch „Rapport de Notre Europe“ (2010): Vers une Communauté Européenne de l'Energie : un projet politique – Sur une proposition de Jacques Delors. Étude par Sami Andoura, Leigh Hancher, Marc Van der Woude – www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/projets/projet/politique-energetique.

42 Aus der Rede des Fedil-Präsidenten Robert Dennewald, in: Luxemburger Wort vom 21.1.2011, S. 2-3: „Zurück zum verantwortungsvollen Dialog – Dilemma der Betriebe: Aufschwung führt zu höheren Energiepreisen, die wiederum den Aufschwung abwürgen“. Artikel von Pierre Leyers und Marc Schlammes.

43 Jeremy Rifkin (geb. 1943) ist ein US-amerikanischer Soziologe, Ökonom, Publizist sowie Gründer und Vorsitzender der Foundation on Economic Trends in Washington. Er unterrichtet unter anderem an der Wharton School der Universität von Pennsylvania und ist Berater diverser Regierungen und auch der EU-Kommission.

44 Es waren ebenfalls zwei neue Energieträger, die für die erste und die zweite industrielle Revolution verantwortlich zeichneten. Im 19. Jahrhundert waren dies die Kohle, im 20. Jahrhundert das Öl.

45 Rifkin (2002).

46 Scheer (2010).

47 International Labour Organisation (2008).

Caritas unterstreicht, dass hier zwei Krisen – Arbeitslosigkeit und Klimawandel – einer nachhaltigen Lösung zugeführt werden können. Die notwendigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen müssen von der Politik schnellstens geschaffen bzw. ausgebaut werden.

Vernetzung und Koevolution

Die Begriffe Vernetzung und Koevolution beziehen sich hier auf die sich wechselseitig bedingenden Größen der sozialen Ausgewogenheit, der ökologischen Tragfähigkeit und der ökonomischen Effizienz. Da nachhaltige Entwicklung einen Blick auf hyperkomplexe Systeme voraussetzt, ist ein Perspektivenwandel in der Zuordnung von Mensch und Natur unabdingbar⁴⁸. Angesichts der starken Abhängigkeit unserer Zivilisation(en) von der Natur, dem „Netzwerk ökologischer Regelkreise“, kann die losgekoppelte Betrachtung ökonomischer, sozialer und ökologischer Prozesse nicht mehr greifen. Das Verständnis der Vernetzung dieser nichtlinearen Systeme erfordert eine Wissenschaft die eine Vielfalt von unkalkulierbaren Risiken (oder Chancen) integriert.⁴⁹ Zudem werden die einzelnen Bestandteile des Netzwerkes (z.B. Menschen, Gesellschaften usw.) sich ebenfalls in der Zeit weiterentwickeln, und dies zum Teil in Abhängigkeit von einander (Koevolution). Eine Politik die dem Anspruch nachhaltiger Entwicklung gerecht werden will kann also nur aufgrund einer Ethik gelingen die den Grenzen der Planbarkeit Rechnung trägt.

Wenn wir davon ausgehen dass in der Vernetzung Mensch-Natur-Gesellschaft, die einzelnen „Knotenpunkte“ des Netzes Menschen sind, die ihre eigenen Ziele und Werte in das System einbringen, dann können Entscheidungskriterien nur auf der Grundlage „einer Verbindung von systemtheoretischen und ethisch-personalen Reflexionen gefunden werden. Demgemäß sind ökologische Themen mit grundlegenden ethischen Fragen der individuellen und gesellschaftlichen Lebensführung zu verknüpfen.“⁵⁰

Es handelt sich aber auch um einen bahnbrechenden Paradigmenwechsel, weil die Entscheidungsfindung im Rahmen sehr komplexer (chaotischer) Wirkungszusammenhänge nur gelingen kann wenn alle Elemente integriert werden⁵¹, d.h. allen Mitgliedern der Gesellschaft (oder besser Weltgemeinschaft), heute und in folgenden Generationen, Rechnung getragen wird. Es bleibt zu klären wie diese intra- und intergenerative Gerechtigkeit konkret

48 Vogt (2009), S. 144.

49 Vogt spricht hier von Gesamtvernetzung oder „Retinität“ – von lat. „rete“ = Netz, S. 145.

50 Vogt (2009), S. 350.

51 Der methodische Ansatz von Vernetzung zielt auf wechselseitige Durchdringung und Integration der jeweils relevanten Faktoren, was hier entsprechend dem lateinischen begriff integrare die aktive Leistung der Erneuerung und Wiederherstellung meint, bei der die einzelnen Elemente so zu einem Ganzen verbunden werden, dass die neue Einheit eine Qualität erhält, die über die bloße Verbindung der ursprünglichen Teile hinaus geht. (Vogt (2009), S. 145).

und vor allem durch wen umgesetzt werden könnte, aber es scheint, dass hier zentralistische Machtmodelle ausgedient haben.

Partizipation

Eine zukunftsfähige Entwicklung erfordert die verstärkte Abstimmung der Prozesse durch die beteiligten Akteure (Kooperationsprinzip). Partizipation, und damit soziale und ökologische Verantwortung aller, ist die ethische Basis der Nachhaltigkeit. Wie können gerechte Partizipationsmöglichkeiten für alle Bürger des Landes geschaffen werden, um sicherzugehen, dass die sozialen, ökonomischen und ökologischen Belastungsgrenzen gleichermaßen berücksichtigt werden? Nachhaltige Entwicklung muss als allgemeines Leitprinzip einen generellen, allseits konsensfähigen Ausgleich zwischen den legitimen (globalen und nationalen) umweltpolitischen, sozialen und unternehmerischen Interessen finden. Die an sich einfache Idee der Nachhaltigkeit erfordert eine komplexe Analyse, eine politische Entscheidung und eine transversale Umsetzung. Wie ist dies im gesellschaftlichen 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, öffentliche Seminare oder (der Öffentlichkeit verwehrte) interministerielle Ausschüsse regeln lässt. Partizipation ist eine kulturelle und zutiefst demokratische Frage. Es geht um die „Demokratisierung der Demokratie“⁵². Mit welchem Bewusstsein stellen sich die Bürger den globalen Zusammenhängen, mit welcher Konsequenz werden sie dazu angehalten und finden in einem gesellschaftsweiten Suchprozess lokale Lösungsansätze? Ist der Sinn der Zielbestimmung durch Partizipation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen lediglich der, die Akzeptanz von Maßnahmen zu verbessern? Wird es möglich werden in Politik und Wirtschaft Machtfragen hinten an zu stellen und alle Gesellschaftsgruppen wirklich in den Prozess mit einzubeziehen? Welche Mitsprache werden dann zugezogene Nichtluxemburger, Grenzgänger, sozial schwache Menschen, usw. haben? Und wie kann ein Entscheidungsmodell, das den Bedürfnissen und legitimen Vorschlägen dieser Menschen angemessen Rechnung trägt, entwickelt werden? Wo findet sich die Bereitschaft und der Mut Partizipation in all ihren Formen zu deklinieren?

Für Caritas jedenfalls ist Gerechtigkeit heute nicht mehr ohne die Dimension der Beteiligung zu denken⁵³.

52 Vogt (2009), S. 173.

53 Vgl. Vogt (2009), S. 176.

Einige Schlussfolgerungen für politische Handlungsbedarfe

Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass die aktuellen Zielsetzungen der luxemburgischen Nachhaltigkeitspolitik ungenügend sind. Die Auslegungen des Nachhaltigkeitsbegriffes sind oft unilateral und interessengeleitet oder werden der Einfachheit halber auf „grüne“ Sachverhalte reduziert. Obwohl auch im Bereich der nachhaltigen Entwicklung ein Schritt nach dem anderen gemacht werden muss, kommt Caritas nicht umhin festzustellen, dass allen Anstrengungen zum Trotz Nachhaltigkeitspolitik in Luxemburg bis jetzt unkohärent und unkoordiniert bleibt. Zu wenige Bestrebungen packen das Übel an der Wurzel. Die von Caritas vertretene Ausrichtung an starker Nachhaltigkeit fehlt.

Manche politischen Entscheidungen gehen sogar in die falsche Richtung. Im Rahmen der angekündigten (Spar-)maßnahmen zur Stabilisierung des Staatshaushaltes wurde zum Beispiel der vorgeschlagene Spitzensteuersatz von 42% für Einkommen über 250 000€/Jahr doch nicht eingeführt. Die Solidaritätssteuer geht vor allem zu Lasten der Haushalte. Betriebe und Banken werden weit weniger zur Verantwortung gezogen. Eine minimale Steuer auf den in Luxemburg verwalteten Fonds wurde bis dato nicht eingeführt.⁵⁴ Dies lässt vermuten, dass der Regierung der Ernst der Lage nicht bewusst ist. Es muss sich noch zeigen, ob die große Mehrzahl der Maßnahmen, die z.B. im Nachhaltigkeitsplan (der noch immer nicht in Kraft getreten ist) oder durch die Arbeiten des Klimapartenariats vorgeschlagen werden, unverbindlich bleiben oder ob sie doch in den berechneten Zeiträumen zu den notwendigen Zielen führen werden. Hier ist wesentlich mehr politisches Bewusstsein, politischer Mut und politische Gestaltungskraft gefordert. Caritas fordert eine ökologische und soziale Steuerreform als Fundament der luxemburgischen Strategie nachhaltiger Entwicklung.

Luxemburg braucht ein neues Wohlstandsmodell, eine Vision des Landes in dem es sich zu leben lohnt. Das Leben auf Kosten der Natur, der „dritten“ Welt und unserer Kinder kann nur aufhören wenn jeder sich neu orientiert und nachhaltige Entwicklung ernst nimmt. Im individuellen Bereich ist sicher eine Lebensstiländerung für viele unumgänglich, doch verzichten muss man dabei eigentlich nicht auf Wesentliches oder Wichtiges. Caritas wird hier mit eigenen Initiativen tätig werden, doch Caritas fordert ebenfalls von Regierungsseite die Initiierung einer breiten öffentlichen Diskussion, gegebenenfalls im Anschluss an die Arbeiten für ein neues Indikatorensystem (PIBien-être).

Der „Plan National de Réforme“⁵⁵, der Luxemburg auf die nächsten 10 Jahre ausrichten soll, zeigt anschaulich, dass das hier dargelegte integrative und ganzheitliche Verständnis von

54 Im Februar 2010, zählte Luxemburg 12 425 Fonds die eine Summe von insgesamt 1.897.934.000.000 Euros verwalteten (Quelle: Commission de Surveillance du Secteur Financier).

55 Vorläufige Version von November 2010.

Nachhaltigkeit und die notwendige Vernetzung der Ziele und Lösungen, nicht angestrebt wird. Wachstum bleibt weiterhin die vorrangige Zielgröße und CO₂-Einsparungen werden minimalistisch angegangen. Die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen werden nicht reflektiert im Bezug auf ihre Auswirkungen in verschiedenen Teilbereichen von Gesellschaft, Umwelt oder Nachwelt (systemisches Denken). Das Problem der Arbeitslosigkeit wird weiterhin zu sehr individualisiert. Zielsetzungen sind daher nur in den Bereichen Aus- und Weiterbildung sowie der einseitigen Aktivierung zu finden. Strukturelle Maßnahmen wie die weiter oben vorgeschlagenen Entlastungen des Faktors Arbeit fehlen. Dabei wäre der „Plan national de Réforme“ eigentlich das Instrument um die Zielsetzungen einer ökosozialen Wirtschaft anzugehen.

Für Caritas muss hier zuerst institutionell nachgebessert werden. Nachhaltige Entwicklung ist ohne zielführende Integration verschiedener Politikbereiche nicht zu haben. Logischerweise müsste diese Aufgabe dem Nachhaltigkeitsministerium zufallen, dem dazu jedoch die notwendigen Mittel und Befugnisse fehlen. Wesentliche Bereiche wie die Energiepolitik bleiben weiterhin fest in der Hand des Wirtschaftsministeriums.

Bestehende Ansätze und Ideen werden von Regierungsseite nicht konsequent weiterverfolgt. Zwei Jahre nach Entstehung des ministeriellen Departements für Solidarökonomie liegt noch kein Vorschlag für die legalen Bedingungen der Entwicklung solidarökonomischer Initiativen auf dem Tisch. Die anliegende energetische Altbausanierung hat das Potential auch viele nicht qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Entwicklungen müssen gefördert werden. Caritas fordert hier die Schaffung von sinnvollen gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Erstellung von Aktionsplänen welche die beschriebenen ökologischen und sozialen Herausforderungen zusammenführen.

In Bezug auf den Klimaschutz muss Luxemburg im Sinne des im Kyoto Protokoll verankerten Begriffs der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“, mit seinen weltweit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Treibhausgasemissionen von 24 Tonnen CO₂ pro Einwohner und Jahr besondere Anstrengungen leisten.⁵⁶ Potentiale gibt es v.a. in der Verringerung des Energieverbrauchs und insbesondere der fossilen Brennstoffe – an erster Stelle im Verkehr, aber auch zu einem geringeren Maße bei privaten Haushalten und in der Industrie.⁵⁷ Aus Caritas-Sicht stellen sich hier einige soziale Herausforderungen. Zum einen muss vermieden werden dass die unumgängliche Drosselung des Treibstoffexportes und die damit verbundenen Einnahmeverluste im Staatshaushalt auf Kosten der Budgets für soziale Angelegenheiten gehen. Zum anderen sollten vermehrt Investitionen in inländische Klimaschutzmaßnahmen getätigt werden – womit langfristig und nachhaltig Innovation und

56 Ewringmann (2010).

57 Votum Klima (2009).

Arbeitsmarkt angekurbelt werden – anstatt die Erfüllung von Kyoto-Zielen vorwiegend per Einkauf von Emissionsrechten zu erreichen.^{58 59} Angesichts neuester Untersuchungen zu den Auswirkungen „indirekter Landnutzungsänderungen“ durch Agrotreibstoffe zeigen, dass in den von der EU veranschlagten Mengen eine Treibhausgassteigerung statt – minderung stattfindet.⁶⁰ Ebenso ist angesichts der Tatsache, dass die stark gestiegene Nachfrage nach den Agrotreibstoffen erheblich zur weltweiten Hungerkrise beitragen könnte⁶¹, davon abzuraten die 10% Beimischungsquote von Biosprit beim Treibstoff umsetzen zu wollen. Energie aus Biomasse ist da einzusetzen wo sie wirklich effizient ist, z.B. in stationären Anlagen⁶². Schließlich sieht Caritas angesichts zukünftig steigender Energiekosten im Wohnbereich Maßnahmen von potentielltem Nutzen für sozial schwache Haushalte⁶³, aber sie müssen diesen Menschen auch zur Verfügung stehen: Eigeninitiative muss gefördert werden⁶⁴, und Mehrkosten dürfen nicht auf die Miete schlagen⁶⁵.

Im wirtschaftlichen Bereich gilt es weiterhin das Konzept der sozialen Verantwortung von Unternehmen⁶⁶, das 2006 von Caritas mitinitiiert worden ist, weiter zu vertiefen und zu verbreiten. Die Idee des „Social Business“ ist ebenfalls ein viel versprechender Ansatz. Beide Beispiele sollten allerdings als begrenzte Initiativen und nicht als Patentlösungen verstanden werden. Eine strukturelle Neuorientierung der Ökonomie, weg von einer neoliberalen Ausrichtung und hin zu einer ökosozialen Marktwirtschaft fordert weit umfassendere Ansätze.

58 ASTM, Caritas, Greenpeace und Mouvement Ecologique (2010).

59 Der Staatshaushalt 2011 sieht für diesen Posten 94,6 Mio Euro vor – mit den Ausgaben 2010 und den bis 2014 geplanten Ausgaben werden es 550 Mio sein! Außerdem scheinen die meisten der Projekte die solche Zertifikate generieren nicht sinnvoll im Hinblick auf langfristig eingesparte Treibhausgasemissionen, auf Umweltintegrität und auf soziale Gerechtigkeit.

60 Bowyer (2010).

61 „Large-scale land acquisitions and leases: a set of minimum principles and measures to address the human rights challenge“. Report presented to the Human Rights Council [A/HRC/13/33/Add.2] 05/03/2010. Siehe www.srfood.org. Siehe auch Caritas et al. (2008).

62 Conseil Supérieur du Développement Durable (2008b), Nachhaltige Politik zur Nutzung von Biomasse. Stellungnahme vom 25 Februar 2008, S. 7.

63 80% des Primärenergieverbrauches geht in Heizkosten – siehe Ministère de l'Environnement (2006): Brochure sur les économies d'énergies et le changement climatique. www.emwelt.lu.

64 Z.B. Subventionierung des Ersetzen energieintensiver Geräte im Haushalt oder finanzielle Unterstützung finanzschwacher Eigenheimbesitzer.

65 Z.B. bei Altbauanierung durch den Besitzer, falls die finanzschwache Familie Mieterin ist.

66 Cf. Institut national pour le développement durable et pour la responsabilité sociale des entreprises (INDR) créé par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL).

Die Auseinandersetzung mit der Global Marshall Plan Initiative⁶⁷ wäre hier sicher gewinnbringend.

Darüber hinaus sollte klar geworden sein, dass nachhaltige Entwicklung nicht nur Sache der Politik und der Wirtschaft ist. Damit gesellschaftlicher Wandel stattfindet, braucht es jeden Einzelnen⁶⁸. Individuelle Änderungen des (Konsum-)Verhaltens müssen gefördert werden. Hier setzt sich Caritas auch ganz konkret ein. Solche Veränderungen beeinflussen politische und wirtschaftliche Neuorientierungen und ohne diese ist die Bewahrung der Schöpfung unmöglich. Ein neues Lebensmodell, ohne ständige Steigerung des materiellen Anspruchsniveaus, ist gefragt. Wir brauchen einen Kultur- und Wertewandel für Nachhaltigkeit. Eine Überzeugung, die der diesbezüglichen Caritas-Kampagne 2011 zu Grunde liegt.

Für weitere und eingehendere Analysen und Vorschläge aus der Perspektive des hier vertretenen Nachhaltigkeitskonzeptes wird auf den Sozialalmanach 2011 von Caritas zum Thema Luxemburg 2020 verwiesen.

Literaturverzeichnis

ANDOURA, S. & HANCHER, L. & VAN DER WOUDE, M. (2010): Vers une Communauté Européenne de l'Énergie, un projet politique – Sur une proposition de Jacques Delors, Rapport de Notre Europe, www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/projets/projet/politique-energetique.

ASTM, CARITAS, GREENPEACE & MOUVEMENT ÉCOLOGIQUE (2010): Gemeinsame Stellungnahme: Budgetentwurf der Regierung stellt Klimapartenariat in Frage! vom 11.10.2010, Luxemburg.

BAER, P. & ATHANASIOU, T. & KARTHA, S. & KEMP-BENEDICT, E. (2008): The Greenhouse Development Rights Framework – The right to development in a climate constrained world. Revised second edition, Berlin, <http://gdrights.org>.

BÖHM, P. (2002): Nachhaltig zukunftsfähige Entwicklung, FH-Mainz.

67 Der Global Marshall Plan umfasst 5 Bausteine für eine ökosoziale Marktwirtschaft: 1. Die Verwirklichung der weltweit vereinbarten Millenniums-Entwicklungsziele der UNO, 2. Die Aufbringung von zusätzlichen Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit, 3. Die Finanzierung auch durch die Belastung globaler Transaktionen und des Verbrauchs von Ressourcen, 4. Global Governance – Entwicklung eines Ordnungsrahmens für die Weltwirtschaft, 5. Nachhaltige statt nachholende Entwicklung – für eine gerechte Entwicklungspolitik. www.globalmarshallplan.org.

68 Wenn jeder in einem Schneeballsystem pro Jahr nur eine Person von der Notwendigkeit eines Wandels überzeugt, würde sich in 33 Jahren die gesamte Menschheit ein gemeinsames Ideal teilen – denn $233 = 8,6$ Milliarden. www.globalmarshallplan.org.

BOWYER, C. (2010): Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliquids in the EU – An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans. Institute for European Environmental Policy (IEEP). www.ieep.eu.

CARITAS INTERNATIONALIS (2005): Guidelines on Environmental Justice, Rome. www.caritas.org.

CARITAS INTERNATIONALIS (2009): Climate Justice, Seeking a Global Ethics. Rome. www.caritas.org.

CARITAS LUXEMBURG ET AL. (2008): Agrokraftstoffe – Warum sie nicht halten, was sie versprechen.

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE – CSDD (2008a): Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen, Luxemburg.

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE – CSDD (2008b): Stellungnahme des CSDD „Nachhaltige Politik zur Nutzung von Biomasse“, Luxemburg.

CONSEIL SUPÉRIEUR POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE – CSDD (2010): Der Ökologische Fußabdruck Luxemburgs (deutsche Fassung). www.myfootprint.lu.

DIE DEUTSCHEN BISCHÖFE – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen/Kommission Weltkirche (2007): Nr. 29, Der Klimawandel: Brennpunkt globaler, intergenerationeller und ökologischer Gerechtigkeit 2., aktualisierte Auflage, Bonn.

EWRINGMANN, D. (2010): Positionspapier zur nachhaltigen Entwicklung und zur Klimastrategie – im Rahmen des Partenariat pour l'environnement et le climat. 8.10.2010, Luxemburg.

EWRINGMANN, D. & JUNG, A. & GERHARDS, E. & THÖNE, M. (2010): Sichert ein Wirtschaftswachstum von 4% eine nachhaltige Entwicklung in Luxemburg? Fakten und Gedankenspiele für eine offene Diskussion. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO (2008): Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World, UNEP/ILO/IOE/ITUC.

GUGGENBERGER, B. (1999): Arbeit und Lebenssinn. In: HAEFFNER, G. ET AL.: Arbeit im Umbruch – Sozialethische Maßstäbe für die Arbeitswelt von morgen, Stuttgart.

HAUFF, V. (Hrsg. 1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Eggenkamp Verlag, Greven.

HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2002): Das Jo'burg Memo. Ökologie – die neue Farbe der Gerechtigkeit. Memorandum zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung. Berlin. www.boell.de oder www.worldsummit2002.org.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2007): Climate Change 2007 – IPCC Fourth Assessment Report.

KOPFMÜLLER, J. & BRANDL, V. ET AL. (2001) : Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet, Edition Sigma, Berlin

KÜMMEL, R. (1998): Energie und Kreativität, B.G. Teubner, Stuttgart.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005): Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (2006): Brochure sur les économies d'énergies et le changement climatique. www.emwelt.lu.

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

RIFKIN, J. (2002): Die H₂-Revolution. Wenn es kein Öl mehr gibt... Mit neuer Energie für eine gerechte Weltwirtschaft. Campus-Verlag, Frankfurt/New York.

SCHEER, H. (2010): Der energetische Imperativ, Verlag Antje Kunstmann.

SHIVA, V. (2009): Leben ohne Erdöl, Rotpunktverlag, Zürich.

THE COPENHAGEN DIAGNOSIS, 2009: Updating the World on the Latest Climate Science. The University of New South Wales Climate Change Research Centre (CCRC), Sydney, Australia.

THICH NHAT HANH (2009): Die Welt ins Herz schließen, Bielefeld.

UNITED NATIONS POPULATION FUND – UNFPA (2010): State of World Population 2010 – From Conflict and Crisis to Renewal: Generations of Change. www.unfpa.org.

VEREINTE NATIONEN (2007): Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008. Den Klimawandel bekämpfen: Solidarität in einer geteilten Welt.

VEREINTE NATIONEN (2010): Report of the Tenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. www.cbd.int/cop10.

VOGT, M. (2009): Prinzip Nachhaltigkeit – Ein Entwurf aus theologisch-ethischer Perspektive, München.

VOTUM KLIMA (2009): Die klima- und energiepolitische Kehrtwende Luxemburgs ist möglich! Januar 2009, Luxemburg.

WEBER, R. (2010): Culture et développement durable : vers un changement de paradigme? Erschienen in Forum N° 293 (Januar 2010). www.forum.lu.

WORLD BANK (2008): World Bank Development Indicators 2008. <http://data.worldbank.org/indicator>.

WORLD BANK (2009): World of Work Report 2009, The Global Jobs Crisis and Beyond, ch. 4: Green policies and jobs: a double dividend? International Labour Office, Geneva 2009.

2. Teil

Leben in Luxemburg 2020
beleuchtet aus nationalen
und internationalen Perspektiven

Will Europe 2020 contribute to reinforcing the social dimension of the European Union?

LENIA SAMUEL

The latest figures published by Eurostat indicate that more than 80 million people in the EU are still living under the poverty threshold. More than one in five Europeans has difficulties getting a sound foothold on the labour market and in wider society, so risking lasting exclusion¹. These figures refer to 2008-2009. Since then, the crisis has aggravated the situation. More recent data² shows that following the rise in unemployment, the number of people having to rely on social benefits has increased dramatically, in some countries it more than doubled. Our partners from the civil society and local authorities, working on the ground, report a swelling demand for emergency services, such as food banks, soup kitchens or shelters for the homeless.

This situation is not only unfair; it is unacceptable in one of the richest regions of the World. It is also a waste of human talent and potential that EU countries cannot afford as they pursue recovery. Poverty and social exclusion affects the employability and skills of the work force and undermines the mental and physical health of populations.

EU citizens have clearly expressed their concerns about the situation and are turning to policy makers requiring action. A recent Eurobarometer survey³, carried out throughout the 27 Member States in September 2010, highlighted that nine Europeans out of ten (89%) believe that urgent action is needed by their national government to tackle poverty. 74% of Europeans believe that the EU has an important role to play in the fight against poverty.

Action to fight poverty and social exclusion is therefore needed more than ever. The EU, including its Member States, must do more and do it more efficiently to provide Europeans with opportunities to secure a better future. This is not only a moral duty given the values enshrined in the Treaty, but also an economic necessity and an investment in EU citizens's common future.

1 Eurostat (2010).

2 European Council (2010).

3 European Commission (2010).

The Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth has the potential to step up action, in line with the expectations of EU citizens. Firstly, it is part of an improved institutional context in which the European Social dimension has been reinforced. Secondly, the strategy combines an unprecedented set of elements that, if implemented consistently, will create the conditions to answer some of the main shortcomings identified in previous strategies. The EU headline target to reduce poverty and social exclusion has given greater visibility to the fight against poverty, and together with the national targets, they have the potential to strengthen the commitment and accountability of policy makers. Member States' action will also be reviewed in the context of stronger monitoring and multi-lateral surveillance arrangements. Being part of an integrated strategy for growth, the fight against poverty can benefit from the greater interaction and coherence of the economic and social objectives. The European Platform against Poverty and Social Exclusion was adopted by the Commission in December 2010 as one of the seven Europe 2020 flagship initiatives for action. Its aim is to mobilise all the means that are available to tackle poverty and exclusion. It sets out plans for action in several key areas, along with ideas for innovation and improvements that can help all actors working better.

This article briefly recalls the main challenges facing the EU in the fight against poverty and social exclusion, it describes the improved institutional framework for social policy, and presents the main elements of the Europe 2020 strategy that have a potential to strengthen EU action in the social field. Finally, it calls on the responsibility of all stakeholders to build on the political momentum that has been created and participate actively in the implementation of the strategy.

A reinforced institutional framework

EU action today builds on a history of long term commitment at European level. The first European acts highlighted the need to promote the “constant improvement of the living and working conditions of the people”. The free movement of workers and equal pay were clear objectives. Beyond the intended effects of market integration on the convergence of living standards and social systems, Member States recognised the need for cooperation in such fields as employment policy, labour law, social security, health and safety at work and social dialogue. The European Social Fund was also created with the aim to improve employment opportunities of the workers and contribute to increase living standards.

Social policy is a shared competence of the Member States and of the EU, and its main instruments (e.g. social protection) are in the hands of Member States. Over the years, a number of legal and financial instruments became available at EU level. The laws on social and employment standards, the anti-discrimination directives, the Charter of fundamental

rights as well as the EU funds (the ESF, the European Globalisation Adjustment Fund, or PROGRESS) have contributed to the reinforcement of the social dimension of the EU.

In this context, the fight against poverty grew more prominent. Important steps included the adoption of a common definition of poverty in 1975, which reflected, at that time, a convergence of views among Member States on the nature of the phenomenon they had to fight. Between 1975 and 1993, successive anti-poverty programs focused mainly on advancing research in the field and on the exchange of good practices. At the end of the 1990s, the Amsterdam and Nice treaties provided the basis for policy coordination in the field of employment (through the definition of EU guidelines) and of social policies.

In March 2000, in Lisbon, EU heads of State and governments concluded that “*The number of people living below the poverty line and in social exclusion in the Union is unacceptable. Steps must be taken to make a decisive impact on the eradication of poverty by setting adequate targets to be agreed by the Council by the end of the year.*”

Since then, Member States have worked together and shared experiences within the Open Method of Coordination (OMC). They have defined common objectives and agreed on indicators to orient their policies for social inclusion and the modernisation of their social protection systems. The Social OMC has supported mutual learning, promoted stakeholders’ involvement, and deepened the understanding of old and new social risks.

However, the commitment to set adequate targets was not acted upon for a decade, and the reference indicators show that until 2008 – despite economic and employment growth – on average, poverty in Europe was not reduced.

In comparison to ten years ago, the Europe 2020 Strategy will benefit from an improved institutional framework with a reinforced EU social dimension. In its contribution to the Conference organised by the Belgian Presidency in September 2010 on “EU coordination in the social field” M. Ferrara⁴ describes and comments the new provisions of the Lisbon Treaty: a competitive “social” market economy and social progress are now explicit objectives of the Union, the Charter of Fundamental rights, now enshrined in the Treaty contains a section on solidarity listing a series of rights and principles of direct relevance to the social field. The horizontal social clause (Article 9 of the TFUE) provides a solid basis for better mainstreaming of the social objectives. The treaty contains provisions to “protect” social services from the competition regime that prevails in the European economic space.

He then argues that Europe 2020 has the potential to be an important step in the development of an “EU social space” in which governments operate. Europe 2020 contains significant features that reinforce the link between the economic and social dimensions of EU policies.

4 Maurizio Ferrara (2010).

The challenge

As highlighted earlier, despite economic and employment growth, the 2000 objective of reducing poverty significantly was not met⁵. At EU-27 level, the at-risk-of poverty rate stagnated at 16.5% between 2005 and 2009. Over the period, both children and the elderly experienced risks of poverty higher than the overall population. The rate of poverty in the working population remained broadly stable at 8%, while it rose significantly for the unemployed, from 39% to 45%. Certain groups of population are particularly exposed to the risk of poverty, such as young people, single parents, people with a migrant background, certain ethnic minorities (e.g. the Roma), persons suffering from disabilities and chronic health diseases.

These trends, which can be observed also in countries with well developed social protection, suggest that European welfare systems in their present form are not sufficiently equipped to respond to societal needs and to prevent new social risks that are emerging in our post-industrial societies (incl. the ageing of the populations, the social consequences of migration, and the diffusion of job precariousness, or housing exclusion to broader groups of society). This is not only due to the long-term constraints of fiscal sustainability but also to internal limits of social protection systems.

Despite the significant role of social transfers in reducing poverty, the degree to which it succeeds in doing so varies substantially from Member State to Member State. The impact of social protection on poverty reduction ranges from 17% or less in some countries to 50% or more in others. Differences in expenditure, which varies between 12% and 30% of GDP, are certainly an important part of the explanation, but the make-up of expenditure, the quality of assistance, the administrative procedures, the specific design and the delivery provisions have a great impact on the efficiency and effectiveness of social protection.

On average, 8% of Europeans live a condition of severe material deprivation. However, in poorest countries more than 30% of people are affected. Despite considerable improvements during periods of economic growth, the disparities in material deprivation rates are still very large, and broadly reflect the differences in GDP per capita between EU countries.

The material deprivation indicator shows that in the enlarged and more diverse EU poverty and inequality are only partly explained by differences in welfare regimes, and puts emphasis on the level of economic development and general living standard in various countries and regions. In the poorest Member states, being above the poverty threshold is not sufficient to ensure a standard of living considered decent in the EU as whole.

5 Social Protection Committee (2009).

Economic convergence and effective regional and cohesion policies, enhancing solidarity within countries and between countries will be crucial to improve the living conditions of people who experience severe material deprivation across Europe. This emphasises, once again, the importance of an integrated approach to fighting poverty and exclusion.

In the EU, 9% of people aged 0-59 live in a jobless household. These people of working age and their children are particularly vulnerable because their participation in society is hampered by inexistent or too fragile links with the labour market. They face a risk of poverty over 50%, which shows the strong association between exclusion from the labour market and income poverty.

The main elements of the strategy

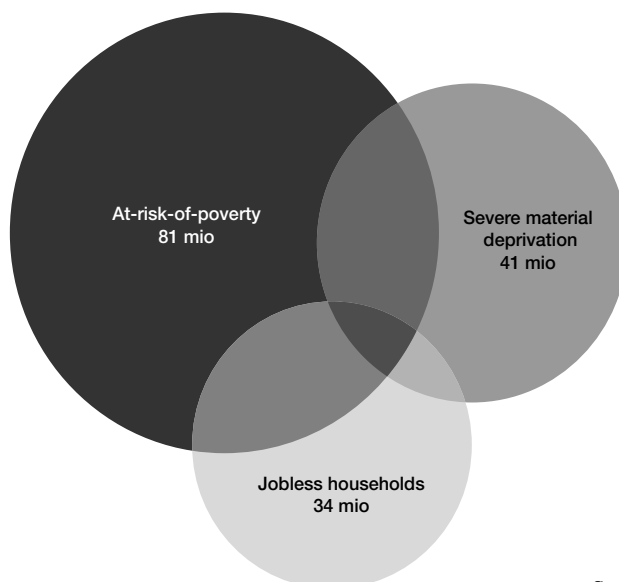
The target

Member States have committed to lifting at least 20 million people from the risk of poverty and social exclusion by 2020. The target was agreed as a result of an intense process involving statisticians, policy experts and policy makers at the highest level. It is based on three indicators and combines the concept of relative income poverty with those of material deprivation and exclusion from the labour market. Together the three indicators will allow to measure progress towards the aim of the Europe 2020 strategy to ensure that the “benefits of growth are widely shared and the [poor] ... are enabled to take an active part in society”.

This extended definition allows to better reflect the multiple facets of poverty and social exclusion as well as the diversity of situations in the Member States. It is also an answer to the growing critique of EU governments and other stakeholders over the use of the at-risk-of poverty rate as the main indicator to measure poverty, and the progress made towards reducing it. In particular, the material deprivation component captures the impact of growth on living standards, especially in countries with low GDP per capita; and the jobless household indicator reflects the situation of long-term labour market exclusion in countries where social transfers protect most people from monetary poverty, but at the same time do not provide the right support and incentives to work.

As illustrated in Figure 2, these situations do not fully overlap.

Figure 2: 115 Million people at risk of poverty or exclusion



Source: EU-SILC (2008).

Member States were free to set their national targets for poverty reduction on the basis of the most appropriate indicator given their national circumstances. In practice, two third of the Member States have chosen to base their targets on the three indicators thereby acknowledging that poverty is a complex phenomenon requiring integrated strategies. The others have chosen indicators clearly reflecting the existing priorities at national level.

Targets are a statement of ambition and priority. This is why it is important to account for the diversity of situations and priorities in the Member States. However complex the definition of the target, it results from a political consensus and it has the potential to create commitment and ownership at national level by allowing each Member State to set its own priorities while contributing to the broader common objective of reducing poverty and social exclusion in the EU.

An integrated strategy

Looking back at 10 years of Lisbon Strategy, one may ask why poverty was not reduced before the crisis, despite significant increases in employment rates and relatively stable growth overall in the EU. The last decade showed that trickle down doesn't happen by itself⁶. On the contrary, governments need to mobilise the right tools to durably reduce poverty. The

6 Social Protection Committee (2009).

fight against poverty crucially depends on economic growth and on the design and success of labour market and education policies. At the same time, social protection systems need to be modernised to ensure their current and long-term adequacy and sustainability. Reducing poverty through active social security systems will help sustaining demand, support the employability of workers and put the EU on a solid growth path with better employment opportunities for all. Reducing poverty will enhance children's chances to do well at school and enhance participation of all in society.

There is now recognition that the success of Europe 2020 depends on all its goals reinforcing each other. Most observers argue that this is a significant step forward. This is not only reflected in the presence of a poverty target among the 5 EU headline targets, it is also enshrined in the governance and monitoring arrangements supporting the Strategy.

Stronger monitoring

First of all, progress towards the EU headline poverty target and national targets will be monitored closely in each progress report of the Commission together with the other 4 targets of the Strategy. Secondly, progress in the implementation of policies to reach the poverty target will be monitored in relation to the integrated guidelines. These guidelines foreseen by the Treaty provide policy guidance to the Member States in the field of economic and employment policies, and give the possibility for the Council to issue "Country Specific Recommendations" based on a Commission proposal. Out of the 4 restructured employment guidelines, "Guideline 10" is new and is dedicated to promoting social inclusion and fighting poverty. This not only offers the opportunity to issue more country specific guidance in the field of social inclusion (which was not foreseen before), it also incorporates the monitoring of poverty and social exclusion in a common framework with the policies to underpin the employment and education targets. A "Joint Assessment Framework" is currently developed jointly by the Employment Committee and the Social Protection Committee. In this way, the monitoring of the social objectives will benefit from a stronger framework and a reinforced multi-lateral surveillance.

The Platform against Poverty and Social Exclusion will bring all tools and actors together

The Platform's main goal is to support progress towards the EU headline target. With strained public budgets, new ways to prevent and tackle poverty need to be found, and available means have to be used in smarter and more effective ways. The Platform builds on 10 years of EU cooperation in the social field and on lessons learnt over the 2010 European Year, while bringing in innovative tools to step up common efforts.

The Platform outlines the Commission's work agenda to deliver on this and sets out a framework for action. Alongside initiatives in key areas like labour market inclusion,

homelessness, social services, education, migration and anti-discrimination, it envisages better use of EU Funds to support social inclusion. It also promotes new ways of working: social innovation to build partnerships for reform and test new policy ideas; supporting new partnerships between the public and the private sectors; and harnessing the potential of the social economy.

Proposing to make better use of EU funds is an important element of the Platform. In the conclusions of the fifth cohesion report published in November, the Commission stressed the need to focus structural funds on a lower number of key priorities, linked with the priorities within the Europe 2020 strategy. Social inclusion and poverty reduction are clearly one of them.

The European Social Fund already plays an important role in supporting people to get back on track through outreach, guidance, counselling, training, employment support and personalised services. Yet efforts should be sustained in the current and future programming period, to make EU Funding more supportive of shared social objectives of the Union.

This will imply increasing the relative share of resources devoted to social inclusion, ensuring better access for stakeholders delivering social inclusion policies, and strengthening complementarities between structural funds.

A political process that needs to be nurtured in order to make change a reality

The European Year and the preparation of Europe 2020 have created a dynamic that has led to commitments being made at the highest political level. Now that the moment of implementation has come, it is important not to lose sight of the fact that this dynamic could still break down. There are pressing fiscal consolidation needs to be considered, which constrain government action and in some countries might weaken administrative capacity. The sense of ownership of the strategy by all actors still needs to be developed. Over a period of ten years, the support of public opinion might waver in the face of difficulties. Changes in government might bring in new priorities and entail lack of continuity in pursuing the already established ones. Sustaining this dynamic will require a lot of efforts from all stakeholders.

Determined commitment by politicians

Decision makers are currently facing stark choices. They need to urgently put public finances back on track and re-launch growth now and put it on a sustainable path. This notably entails that the benefits of recovery are widely shared and that the necessary adjustments do not take place at the expenses of the most vulnerable. Budget cuts are already happening, affecting social spending which is one of the largest items of expenditure.

This also means that the need for effective reforms has never been greater. This notably applies to the modernisation of the social protection systems for which efficiency gains are necessary to preserve its present and future adequacy and sustainability. Priorities need to be set combining efficiency and fairness. In this context, the value and impact of public expenditure can be augmented by promoting innovative approaches to social policy, including through partnership with the private sector, and by tapping into the potential of the social economy.

Keeping sight of the objective to reduce poverty set at national level should guide the policy makers in their choices towards the most efficient and fair solutions. The national poverty targets should become an instrument for all stakeholders to make the decision makers accountable of the commitments made at EU and national level.

A well functioning and resourced infrastructure should support the implementation of the strategy

An important task now is to build upon this political commitment, translating it into activity. Implementation of the strategy will require the refinement and good use of quite a technical infrastructure.

The Platform against Poverty and Social Exclusion that the Commission presented just before Christmas can play an important role in supporting and encouraging progress towards 2020 goals, as can a proper assessment of the social impacts of policy change and implementation. According to their talents and responsibilities, there will be work to be done by the Commission's services, the national, regional and local administrations, civil society, social partners, and experts and academics. All actors have a responsibility in the design, implementation, delivery and evaluation of the policies.

The launch of the Europe 2020 strategy with a clear social dimension, new governance structure and targets, including for poverty, has produced considerable momentum. At Commission level, DG/EMPL has already reorganised itself so that its structure better matches the new task. The targets will make more exacting demands on measurement tools, and this can only help to drive the development of stronger and more sensitive analytical capacity. We have already noticed a strong interest among the academic community for the conceptual and technical issues raised by the new definition of the poverty target, as well as for the new institutional set-up of the Strategy. It is time to focus effort on making sure we are well enough equipped to do the work that lies ahead.

Another important element of the infrastructure is the indicators and monitoring already described, alongside clear and coherent reporting and multi-lateral surveillance. We will be able to draw on past analytical work carried out in the context of the Social OMC, but the monitoring of the social objectives will need to integrate the more developed and better resourced employment and economic monitoring. The joint work currently carried out by

the Commission and the Social Protection and Employment Committees to develop a “Joint Assessment Framework” for the employment guidelines is very important in this respect. However, the lack of timely statistics on poverty and social exclusion is a real obstacle here.

One year ago, the report of the Stiglitz Commission on “enhancing the measurement of economic performance and social progress” was well received by decision makers in the EU. It contained very concrete proposals *to improve the statistical infrastructure*, on which Eurostat and Member States started reflecting. Despite the financial and staff constraints that many Statistical offices are facing, sustaining this initiative to improve the tools to measure social progress will be crucial to support our capacity to monitor progress towards the EU target and, more broadly, to conduct the social impact assessments that are needed to support the mainstreaming of the social objectives, in application of Art.9 of the Treaty.

Mobilisation of EU funds

The European Social Fund (ESF) is the main financial instrument at European level to promote employment, social inclusion, equal opportunities and develop the skills and competences of people. With a total budget of € 76 billion for the 2007-13 period, the ESF has a key role to play in delivering the Europe 2020 strategy. Around € 10 billion, representing 12% of the total ESF budget, has been earmarked to promote the social inclusion of vulnerable groups, for this period. In addition, around € 20 billion have been allocated to enhancing access to employment and preventing unemployment. The European Social Fund is spent through 117 ‘Operational Programmes’ designed at national or regional level, encompassing a broad range of priorities corresponding to specific social situations and challenges on the ground.

ESF programmes target a broad range of vulnerable groups, such as ethnic minorities, migrants, people with disabilities, the homeless, people struggling with substance abuse, isolated elderly people, those with low levels of education or the long-term unemployed. In 2009 alone, the European Social Fund supported around 3,3 million long-term unemployed people, more than 1 million people who were either migrants or belonged to ethnic minorities, some 450.000 people with disabilities, and 570.000 people from other vulnerable groups, such as people struggling with substance abuse, prisoners, ex-offenders etc.

Most Member States use the European Social Fund to implement tailor-made measures adapted to the needs of the specific target groups combining individual guidance, training and employment support. Experience shows that this pathway approach, which also takes into account the particular needs and personal characteristics of individuals from disadvantaged backgrounds is the most efficient way to re-integrate marginalised groups in the labour market, promote their social inclusion and reduce the risk of poverty. Gender mainstreaming, the promotion of equal opportunities and anti-discrimination measures are also widely supported by the ESF.

The European Social Fund will remain the key financial instrument at European level, which can directly contribute to the achievement of the Europe 2020 poverty target in the post-2013 period. However, agreement of the next multi-annual financial perspective is most unlikely to pass without some serious discussion and hard negotiations, with pressure on funding at both European and national levels. As budgets are squeezed, what is available must be spent more intelligently and with foresight, to ensure that social spending is as effective and efficient as possible so that it can continue to underpin the social cohesion that will be important to future growth. In this context, it is crucial to bring further simplification in the management of EU funds and make them more accessible on the ground for all beneficiaries, and in particular for smaller organisations.

The Commission believes that EU funds should be matched closely to the implementation of Europe 2020 priorities. We will need to ensure a high level of coherence in our spending for both Commission services and national authorities. National and regional administration must develop a strong sense of ownership of the Strategy and of its instruments if we want it to succeed. Stakeholders must play an active role at all levels, in Brussels and in the capitals, but also at local level.

The involvement of all stakeholders

For this to become a reality will require the right conditions are there for proper involvement and consultation at all levels of government. Administrations have a role in ensuring these conditions are created. The active role of civil society is required, stepping up action in line with the new instruments and political context. There is a challenge here for NGOs to lobby beyond their usual contacts and networks, in the spirit of the integrated nature of the Strategy.

In conclusion, there is much work to be done, and at many levels, if we are to prove that we are serious about tackling poverty and delivering the smarter, greener more inclusive society that European leaders have agreed we should have.

References

EUROPEAN COMMISSION (2010): Poverty and Social Exclusion, Special Eurobarometer 355, WAVE 74.1, TNS Opinion & Social.

EUROPEAN COUNCIL (2010): 2010 Update of the Joint Assessment by the SPC and the European Commission of the Social impact of the economic crisis and policy responses. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16905.en10.pdf>.

EUROSTAT (2010): In the EU27, 116 million people were at risk of poverty or social exclusion in 2008. Press Release N°190/2010, 13 December 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-13122010-AP/EN/3-13122010-AP-EN.PDF.

FERRARA, MAURIZIO (2010): Mapping the Components of Social EU: A Critical Analysis of the Current Institutional Patchwork. In: MARLIER, ERIC & NATALI, DAVID (eds., 2010): Europe 2020: Towards a more social EU? Ed. Peter Lang, Brussels.

SOCIAL PROTECTION COMMITTEE (2009): Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4357&langId=en>.

Europe 2020 – Luxembourg 2020 : « Vers une croissance intelligente, durable et inclusive »

JEANNOT KRECKÉ

Dans ce monde où les changements s'opèrent de plus en plus rapidement, il ne m'est pas facile d'imaginer le Luxembourg à long terme. La récente crise économique et financière nous a montré à quel point l'équilibre de nos économies est fragile. Elle a fait trembler la stabilité économique et sociale de notre pays et a remis au premier plan des faiblesses structurelles qui vont en s'aggravant depuis des années.

Croissance et emploi au service d'une plus grande cohésion sociale

C'est dans ce contexte de crise qu'a été mise en place la stratégie Europe 2020, la nouvelle stratégie décennale de l'Union européenne, succédant à la stratégie de Lisbonne. Elle vise à répondre aux grands défis auxquels les pays de l'Europe se voient confrontés et qui sont le changement climatique, le rétablissement des finances publiques, le vieillissement démographique ainsi que les inégalités croissantes au sein même de leur société. Selon Europe 2020, la sortie de crise doit être le point d'entrée dans une économie sociale de marché, une économie plus verte et plus intelligente, dans laquelle la prospérité sera le résultat des capacités d'innovation et d'une meilleure utilisation des ressources et où la connaissance sera un élément-clé. La croissance et l'emploi doivent être au service d'une plus grande cohésion sociale.

Trois priorités, cinq objectifs, une dizaine d'indicateurs

Cette croissance doit être considérée sous trois angles:

- une croissance intelligente qui se base sur le développement d'une économie fondée sur la connaissance et l'innovation;
- une croissance durable qui vise la promotion d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive;
- et, une croissance inclusive afin d'encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

Ces trois priorités sont interdépendantes et se renforcent mutuellement.

En juin 2010, le Conseil européen a arrêté *cinq grands objectifs* chiffrés européens, représentatifs des trois priorités énoncées ci-dessus et qui devront être traduits par la suite en objectifs chiffrés nationaux par tous les Etats membres, en tenant compte des spécificités nationales de chaque pays.

Croissance intelligente :

- « améliorer les conditions de la recherche et développement (R&D), afin en particulier de porter à 3 % du PIB le niveau cumulé des investissements publics et privés dans ce secteur. La Commission élaborera un indicateur portant sur l'intensité de la R&D et de l'innovation ;
- améliorer les niveaux d'éducation, en particulier en s'attachant à réduire le taux de décrochage scolaire à moins de 10 % et en portant à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteint un niveau d'études équivalent ;

Croissance durable :

- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 ; faire passer à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans notre consommation finale d'énergie ; et s'acheminer vers une augmentation de 20 % de notre efficacité énergétique ; l'UE est résolue à adopter une décision visant à porter à 30 % la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990, à titre d'offre conditionnelle en vue d'un accord mondial global pour l'après-2012, pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émissions comparables et que les pays en développement apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives ;

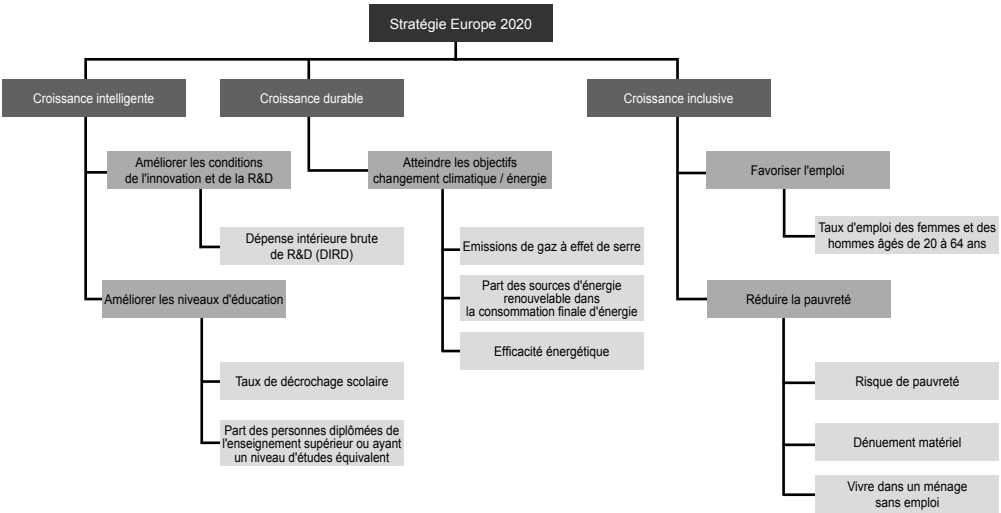
Croissance inclusive :

- s'employer à porter à 75 % le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, notamment grâce à une plus grande participation des jeunes, des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés, ainsi qu'à une meilleure intégration des migrants légaux ;
- favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion. Cette population est définie comme étant le nombre de personnes qui sont menacées par la pauvreté et l'exclusion au regard de trois indicateurs (risque de pauvreté, dénuement matériel et fait de vivre dans un ménage sans emploi), les Etats membres étant libres de fixer leurs objectifs nationaux sur la base des indicateurs qu'ils jugent les plus appropriés parmi ceux-ci. »¹

1 Conseil européen (2010 b).

Ces priorités et objectifs sont intimement liés. A titre d'exemple, de meilleurs niveaux d'éducation améliorent l'employabilité et permettent ainsi d'accroître le taux d'emploi ce qui contribue à réduire la pauvreté ; de meilleures performances en matière de R&D et d'innovation, combinées à une utilisation plus efficace des ressources, améliorent la compétitivité d'une économie et favorisent par là la création d'emplois ; investir dans des technologies plus propres et à faibles émissions de carbone soutient la lutte contre le changement climatique et crée en même temps de nouvelles activités et des possibilités d'emplois. Europe 2020 vise donc à contrebalancer les effets négatifs provoqués par la crise et à induire des changements qui permettent de préparer un avenir meilleur.

Pour mesurer les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs fixés, une liste comprenant une dizaine d'indicateurs de suivi a été retenue, tels que la dépense intérieure brute de R&D, le taux de décrochage scolaire, la part des personnes diplômées de l'enseignement supérieur ou ayant un niveau d'études équivalent, les taux d'émissions de gaz à effet de serre, la part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie, l'efficacité énergétique, le taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans, le risque de pauvreté, le dénuement matériel et la vie dans un ménage sans emploi.



Source : Schéma élaboré par l’Observatoire de la Compétitivité sur base de la communication de la Commission européenne (mars 2010) et des conclusions du Conseil européen (juin 2010).

Afin d’atteindre les objectifs établis au niveau européen, il faut qu’il y ait d’une part, plus de coordination entre les Etats membres Et d’autre part que chaque Etat membre se fixe ses propres objectifs au niveau national qu’il s’engage à atteindre en 2020 afin de ne pas mettre en cause les objectifs européens.

Luxembourg 2020

Dans ce sens, le Luxembourg a traduit dans une première étape en novembre 2010 les objectifs fixés au niveau européen en objectifs nationaux provisoires, en tenant compte de ses spécificités nationales. Le gouvernement a arrêté les objectifs provisoires dans le projet programme national de réforme élaboré dans le cadre de la stratégie Europe 2020, en attendant la soumission du rapport final en avril 2011 au cours du nouveau semestre européen.

Afin d'améliorer les conditions d'innovation et de la R&D, le Luxembourg vise à investir 2,6% de son PIB d'ici 2020 dans la R&D.

Au-delà de la R&D, il faut également développer le capital humain, qui constitue le pilier central d'une économie de la connaissance. Ainsi, le Luxembourg, tout comme l'UE, a décidé de veiller à ce que le décrochage scolaire reste en dessous du seuil de 10%. De plus, nous nous sommes engagés à ce que la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans diplômées de l'enseignement supérieur ou ayant accompli un niveau d'études équivalent atteigne 40% en 2020.

L'UE et le Luxembourg partagent l'objectif de réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre en 2020. Le Luxembourg s'est également engagé à ce que le taux d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie s'élève à 11% en 2020. Finalement, nous envisageons d'augmenter l'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie afin d'atteindre une amélioration du taux d'efficacité énergétique de l'ordre de 10,38% à l'horizon de 2016. En parallèle, nous analysons la faisabilité d'une extension jusqu'en 2020 de cet objectif indicatif national, ce qui correspondrait, si certaines conditions sont remplies, à un objectif de 13% en 2020.

Le Luxembourg compte atteindre un taux d'emploi de 73% en 2020 pour les personnes âgées de 20 à 64 ans.

Pour favoriser une croissance inclusive ainsi que la cohésion sociale, il s'agit également de réduire le taux de pauvreté. Dans ce sens, le gouvernement s'engage à ce qu'une personne sur 24 cesse d'être confrontée au risque de pauvreté et d'exclusion sociale d'ici à la révision à mi-terme de la stratégie Europe 2020.

A côté des objectifs cités ci-dessus, il ne faut pas oublier que le Luxembourg est également confronté à d'autres défis qui vont encore au-delà de l'horizon 2020, et qui réclament des réformes structurelles.

Les défis structurels du Luxembourg

En juin 2010, le Conseil de l'UE a adressé au Luxembourg divers « freins macro-structurels » à une croissance durable² et ainsi inclusive, dont notamment le système de pensions, la stabilité et la viabilité du secteur financier, le marché du travail et de l'emploi et l'éducation et la formation du capital humain. Ces deux derniers défis s'intègrent parfaitement dans la stratégie Europe 2020 respectivement Luxembourg 2020. Pourtant, des mesures structurelles restent à être prises concernant les deux premiers défis.

Je tiens à rappeler qu'afin de garantir la *viabilité à long terme du régime de pension*, le Comité de coordination tripartite avait déjà conclu en avril 2006 que les partenaires sociaux et le gouvernement devront procéder à la création d'un groupe de réflexion afin d'élaborer des propositions et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées. L'approche proposée devra garantir le principe de l'équité intergénérationnelle, en se basant sur une conception visant des prestations allouées à des générations successives de bénéficiaires déterminées en fonction de leur participation contributive en tant qu'anciens actifs, tout en assurant des revenus adéquats, et aux actifs, et aux pensionnés. Il est essentiel que le système garde sa capacité d'adaptation à l'évolution économique et sociale du pays et aux ressources financières disponibles.

Le deuxième frein, la *stabilité du secteur financier*, est lié à la structure de l'économie luxembourgeoise qui est fortement spécialisée dans les activités de services et surtout dans les services financiers. Cette spécialisation comporte une exposition de notre économie à des chocs sectoriels spécifiques. Ainsi, il est important, d'un côté, d'augmenter la capacité de résistance du secteur financier et, de l'autre, de continuer nos efforts dans la diversification économique.

Ainsi, la stratégie Europe 2020 – Luxembourg 2020 et les réformes structurelles à entreprendre sont des pas essentiels au maintien voire à l'amélioration de la cohésion sociale. A part la poursuite des objectifs établis au niveau européen, j'aimerais également mettre l'accent sur l'importance de continuer à prendre des initiatives au niveau national qui soient adaptées à nos besoins sociaux. Je pense que le « projet PIB bien-être », stipulé dans le programme gouvernemental 2009, s'intègre bien dans ce cadre. Il vise à mesurer le bien-être de la population selon une optique non seulement monétaire (jusqu'à présent le PIB par habitant est l'indicateur de mesure principal utilisé), mais aussi non-monétaire. Ce projet est fortement lié à la stratégie Europe 2020 dont une des priorités est la croissance inclusive qui passe par la réduction de la pauvreté. Afin de vérifier la réalisation de cette priorité, le « projet PIB bien-être » prend en compte des indicateurs mesurant également

2 Gouvernement luxembourgeois (2010) ; Conseil européen (2010 b).

l'inclusion sociale ainsi que les domaines non-monétaires (culture, environnement entre autres).

Nous devons faire en sorte que la sortie de crise ne se limite pas uniquement à la prise en compte du court terme. En effet, elle doit constituer le point d'entrée dans une économie dont les piliers principaux seront la croissance intelligente, durable et inclusive qui seule pourra être le garant de notre qualité de vie à long terme.

Selon un proverbe chinois, « quand le vent souffle fort, certains construisent des murs, d'autres des moulins à vent ».

Bibliographie

CONSEIL EUROPÉEN (2010 a) : Conclusions Bruxelles, mars 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113602.pdf.

CONSEIL EUROPÉEN (2010 b) : Conclusions, Bruxelles, juin 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/115348.pdf.

GOUVERNEMENT LUXEMBOURGEOIS (2010) : Projet de programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020. http://www.odc.public.lu/actualites/2010/11/PNR_Luxembourg_2020/Projet_Luxembourg_2020.pdf.

Luxembourg 2030 : une prospective pour un développement durable

UN ENTRETIEN AVEC PHILIPPE DURANCE¹

Des acteurs luxembourgeois publics et privés, réunis au sein de la Société luxembourgeoise de l'évaluation et de la prospective (SoLEP), se sont lancés fin 2010 dans une réflexion sur l'avenir du Luxembourg à l'horizon 2030. Qu'entend-on exactement par prospective ?

La prospective, lorsqu'elle est appliquée à un territoire, est une pratique qui cherche à en déterminer les avenir possibles et souhaitables pour éclairer l'action publique, c'est-à-dire la décision en matière de politiques publiques. Elle se base sur un refus de considérer l'avenir comme écrit à l'avance et, en corollaire, sur la reconnaissance que les hommes, puisqu'ils sont libres, peuvent participer activement à le construire.

Depuis quand éprouve-t-on le besoin de se projeter dans l'avenir ?

L'homme a toujours ressenti le besoin de « deviner » l'avenir. Il s'agit d'un comportement naturel de réduction de l'angoisse face à l'inconnu. Au 1^{er} siècle avant J.-C., Cicéron, dans un traité resté fameux, faisait le constat qu'il n'existait pas « une nation, une cité qui ne se gouverne point par des pronostics tirés des intestins des animaux, ou par les interprètes des prodiges ou des éclairs, ou par les prédictions des augures, des astrologues, des sorts »². Cette époque était celle de la divination : l'avenir était considéré comme écrit à l'avance, mais la simple intelligence humaine ne permettait pas d'y avoir accès. Pour l'apercevoir, l'homme devait utiliser un « interprète » – devins, oracles et autres prophètes – qui avait pour fonction de révéler l'avenir. Ces figures antiques avaient à leur disposition de nombreuses techniques qui forment ce que nous appelons les arts divinatoires, au nombre de quatre : la lecture des lignes de la main (la chiromancie), le tirage des cartes (la cartomancie), l'analyse de formes géométriques (la géomancie, de loin la plus vaste des pratiques car s'appuyant sur un grand nombre de « media » possible) et, bien sûr, l'astrologie. Ces pratiques ont eu cours durant de nombreux siècles, et ont fécondé pour certaines la « science » telle que

1 <http://phdurance.blogspot.com>; philippe.durance@cnam.fr.

2 Cicéron, De Divinatione.

nous l'entendons de nos jours. C'est le cas notamment des relations entre l'astrologie et l'astronomie : si les travaux de Copernic ont connu à leur époque une si grande renommée, c'est surtout parce qu'ils ont permis à Kepler d'en tirer des tables de prévision qui assureront sa renommée en tant qu'astrologue.

Avec les Lumières et les avancées de la science et de la raison, une autre forme de réponse est apparue : celle du déterminisme. Il ne s'agit plus de deviner, d'atteindre une connaissance surnaturelle, mais de comprendre la nature. La clé de l'avenir est dans la compréhension de mécanismes. Ainsi, pour le grand savant du XVIII^e siècle Pierre Simon de Laplace, il faut « envisager l'état présent de l'Univers comme l'effet de son état antérieur, et comme la cause de celui qui va suivre. Une intelligence qui [...] connaîtrait toutes les forces dont la nature est animée et la situation respective des êtres qui la composent [...] embrasserait dans la même formule les mouvements des plus grands corps de l'Univers et ceux du plus léger atome : rien ne serait incertain pour elle, et l'avenir, comme le passé, seraient présents à ses yeux ». Il s'agit là d'un déterminisme implacable : il n'y a pas d'événements sans cause et, dans les mêmes conditions, les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets. Il est ainsi très facile de prévoir ce qui va arriver. Ce mécanisme conduit à établir des certitudes, souvent très difficiles à remettre en cause. À ce déterminisme universel se sont succédé, jusqu'à nos jours, plusieurs formes particulières : historique, sociale, technologique, génétique, etc. Avec le déterminisme génétique, le dernier en date, nous sommes dans le même type de fonctionnement : moyennant une démarche très scientifique, l'analyse de votre ADN, on vous prédit de quelles maladies vous allez mourir ! Heureusement, la vie est beaucoup plus complexe et l'apparition desdites maladies dépend en grande partie de facteurs externes (modes de vie, alimentation, etc..) sur lesquels l'homme peut agir. Mais ces croyances ont pris une telle ampleur qu'un énorme marché s'est développé et que l'on parle aujourd'hui de « cartomancie génétique » ou encore « d'astrologie médicale ».

À partir de la Seconde Guerre mondiale, les choses ont changé...

Oui, de fait, en 1945, un nouveau paradigme s'est installé. Avec le recours à la force nucléaire, l'homme est entré dans une nouvelle ère : celle de l'incertitude. Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, il est soudain devenu plausible qu'il n'y ait plus de lendemain pour aucun être vivant sur Terre. Cette possibilité a représenté un véritable choc pour la pensée. De nombreuses réponses ont été apportées, principalement par des philosophes. C'est le cas notamment du « principe responsabilité » de Hans Jonas³, qui nourrira en partie les réflexions sur le principe de précaution. Et c'est le cas de la prospective,

3 Hans Jonas, *Le principe responsabilité : Une éthique pour la civilisation technologique*, Flammarion, col. « Champs Essai », 2008.

initiée par le philosophe français Gaston Berger⁴, qui va considérer que l'avenir ne se prédit pas, mais qu'il se construit, qu'il est le résultat de la volonté humaine, de choix qui doivent être faits en toute connaissance de cause.

La prospective est donc une pratique dont les bases ont été jetées par un philosophe. Mais, peut-on dire pour autant qu'il s'agit d'une « philosophie » ?

À l'origine, il s'agit bien d'une philosophie, mais concrète. Lorsque Berger a formalisé cette idée, il était haut fonctionnaire, directeur général de l'enseignement supérieur au Ministère de l'Éducation nationale, en France, dans les années 50. Ses fonctions l'amènent à prendre conscience que les décisions prises par le pouvoir politique, alors qu'elles engagent nécessairement l'avenir, restent principalement tournées vers le passé, en argumentant du précédent ou en s'appuyant sur des extrapolations de tendances constatées. Il remarque également que la réflexion politique se limite essentiellement aux moyens à disposition, sans qu'une réelle réflexion sur les finalités de l'action ne soit préalablement entreprise. Pour lui, il est donc nécessaire d'inverser les déterminants de l'équation, non seulement en prenant l'avenir en considération dans les processus de décision, en l'y rendant explicite, mais aussi en pensant les fins avant de penser les moyens, en se posant la question du « pour quoi faire ? » avant celle du « comment faire ? ».

Comment Gaston Berger définit-il l'avenir ?

Il considère que l'avenir ne se prédit pas, mais qu'il se construit, qu'il est le résultat de la volonté humaine, de choix qui doivent être faits en toute connaissance de cause. Il distingue clairement la prévision de la prospective. La première, parce qu'elle relève principalement d'extrapolations statistiques, est exclusivement issue de l'étude du passé. La seconde vise à étudier les avenir possibles pour envisager les actions à mettre en œuvre face aux enjeux identifiés. Son approche critique de la décision politique consiste à renverser la manière dont les décisions sont prises : au lieu d'être tourné vers le passé et de s'appuyer sur les précédents, il montre la nécessité de se tourner vers l'avenir, en imaginant ce que peuvent être les situations nouvelles auxquelles l'homme va être confronté, pour en déduire les actions à mettre en œuvre dans le présent. En fait, Berger rejoint ici un autre philosophe français, Henri Bergson, en faisant de l'avenir non pas une dimension temporelle, mais une quatrième dimension spatiale : l'avenir n'est pas ce qui fait l'objet d'une prédiction, impossible à faire, mais un « lieu » de compréhension mutuelle et de délibération destiné à

4 Gaston Berger : Prospective. In : La philosophie. Ed. Retz, coll. „Les idées, les oeuvres, les hommes“, Paris.

faire des choix acceptés parce que partagés. Il s'agit de limiter la prise de risque, en vue de faciliter les choix. Berger avait l'habitude de dire : « Vivre est toujours un pari ; écartons du moins les paris absurdes ». La prospective ne prétend donc pas supprimer tous les risques, mais invite à préparer des actes raisonnés.

Au-delà d'une philosophie, peut-on parler de méthode prospective ?

La prospective recouvre en réalité deux aspects : une philosophie concrète, que nous nommons également « attitude prospective », et une méthode en tant que telle, qui fait l'objet d'une utilisation très formelle. Les deux sont étroitement liées. À la suite de Berger, mort accidentellement en 1960, les années 60 et 70 sont celles où les concepts de la prospective sont élaborés et où la méthode commence à être formalisée dans le cadre de la planification économique et de l'aménagement du territoire. C'est durant cette période que prend forme la méthode dite « des scénarios », qui permet d'envisager les différents avenir possibles d'un territoire à travers des histoires contrastées et d'identifier ainsi les principaux enjeux de son développement. La méthode prospective a connu ensuite une seconde vague de formalisation, destinée aux entreprises, au sein de la chaire de prospective du Conservatoire national des Arts et Métiers dans les années 80. Par la suite, les nombreux outils qui viennent à l'appui de cette méthode ont fait l'objet de développements logiciels.

La méthode prospective est dorénavant reconnue dans le monde entier et les praticiens constituent une communauté internationale importante, très ancrée notamment en Europe et dans les pays d'Amérique du sud. Et le Conservatoire est aujourd'hui le principal lieu en France où l'on enseigne la prospective, selon les orientations de « l'école française ».

La prospective ne concerne donc pas seulement les territoires, mais aussi les entreprises ?

En France, il y a une forte culture de la prospective dans les grandes entreprises publiques et dans les territoires. La plupart des territoires sont amenés à faire de la prospective pour l'élaboration de schémas directeurs dans de nombreux domaines, économique, environnemental, etc. La prospective en entreprise s'inscrivant dans un processus stratégique, il est beaucoup plus difficile de savoir qui la pratique et à quelle échelle. Ce qui est certain, c'est que beaucoup d'entreprises font de la prospective de manière formalisée. Surtout les grandes entreprises, car la prospective nécessite de mobiliser beaucoup de ressources, humaines particulièrement. Les petites entreprises sont par essence moins bien disposées : les acteurs, le chef d'entreprise en premier lieu, sont plus investis dans l'opérationnel et dans l'urgence et ont peu d'occasions d'en sortir. Une solution consisterait à externaliser la réflexion sur l'avenir. Mais cela s'avère en fait contraire à la philosophie prospective. Puisque l'avenir n'est pas écrit et qu'il se construit, postulat de base, il serait impensable de confier

tout ou partie de cette construction à quelqu'un d'autre. De la même manière, puisqu'il n'y a pas un seul avenir possible, l'avenir souhaitable est le résultat d'une vision partagée propre à ceux qui se posent la question. Au Conservatoire, nous défendons fermement ces principes fondamentaux. Lorsque nous sommes sollicités, il ne peut s'agir que d'un accompagnement méthodologique. Nous sommes les garants du respect de la méthode prospective, sans intervention sur le fond, ou alors sans volonté aucune d'être normatif. En cela, nous sommes complètement opposés aux pratiques américaines. Les entreprises d'outre-Atlantique ont recours à des « futuristes » pour déterminer l'avenir auquel elles vont devoir faire face. La prospective refuse cette posture. Le rôle du prospectiviste n'est pas de penser le futur à la place des acteurs, mais de les accompagner, grâce à son expérience et à sa connaissance des méthodes, dans un processus de questionnement, d'apprentissage, de délibération et de changement qui mêle intimement imagination et rigueur.

En quoi peut-on considérer que la prospective est vertueuse pour les organisations, entreprises comme territoires ?

La prospective possède une dimension mobilisatrice assez incroyable. Elle sert à comprendre et à agir, mais aussi à mobiliser. Elle décroïsonne et pousse le collectif à partager une même réflexion. Il y a là une véritable logique vertueuse d'intelligence collective. Les outils permettent de s'interroger sur les représentations communes, de stimuler l'imagination, de réduire les incohérences, d'inventer un langage commun, de structurer la réflexion collective et d'en favoriser l'appropriation. Par ailleurs, la prospective a une capacité inédite à restaurer des marges de manœuvre. Nombre de dirigeants sont trop souvent résignés au non-choix, considérant que, compte tenu de la mondialisation, ils avaient l'obligation de suivre une direction donnée, imposée par d'autres. La prospective, en permettant d'explorer les avènements possibles, les libère de cette posture et leur montre que d'autres voies sont envisageables. Car tout son principe est là. L'avenir n'étant pas écrit à l'avance, l'entreprise ne s'inscrit pas dans une démarche de révélation, mais d'interrogation : « Que peut-il advenir ? ». Le simple fait de se poser cette question ouvre des perspectives nouvelles.

Y a-t-il des limites à cette approche ?

La prospective est souvent utilisée dans une optique d'efficacité des moyens, plus que d'efficacité des fins. Elle permet effectivement de faire ressortir la meilleure série d'actions possibles dans un contexte donné et pour un enjeu donné, sans pour autant que la question de la finalité de ces actions soit posée. La prospective a été développée dans un esprit philosophique, pour contribuer à la recherche d'une certaine sagesse humaine, pour donner un sens à l'action humaine. Au cours des années, elle est devenue une « science de gestion ».

Le développement des outils lui a donné une grande puissance, d'analyse notamment, mais l'a détournée des questions qu'elle avait initialement vocation à poser. Aujourd'hui, rien ne garantit que les finalités des projets dans lesquels elle s'inscrit correspondent à la volonté éthique initiale. Grâce aux efforts de formalisation, n'importe quelle organisation humaine peut faire de la prospective, malheureusement y compris si elle poursuit des buts criminels. Dans sa pratique actuelle, la prospective n'oblige pas à revenir sur le système de valeurs dans lequel elle opère. C'est sans doute sa grande limite. Cette évolution doit servir de leçon pour l'approche du développement durable dans laquelle se posent de nombreuses questions de sens sur la croissance et sa finalité, sur la responsabilité, etc. Même si nous avons besoin d'outils pour appuyer les démarches de développement durable, dans les entreprises comme dans les territoires, il ne faudrait pas que ceci soit fait au détriment de ces questions fondamentales.

On reproche souvent à la prospective de ne pas avoir prévu... Y a-t-il un thème qui se prête mieux que les autres à la prospective ?

Le problème n'est pas celui d'un thème qui se prêterait mieux qu'une autre à la prospective. Le véritable problème est d'un autre ordre. Une même réflexion prospective peut conduire à des appréciations hétéroclites, bonnes et mauvaises. Vous trouverez toujours un expert patenté réclamant, à tort ou à raison, avoir annoncé avant tout le mode un événement majeur, du réchauffement climatique à la dernière crise financière en passant par l'attaque du 11 septembre 2001. Et alors ? Le fait qu'une ou plusieurs personnes aient eu raison à un moment donné a-t-il permis d'éviter une des ces catastrophes ? Absolument pas. Le rapport de la Commission d'enquête indépendante sur les attentats du 11 septembre est à ce titre exemplaire : dès les premières pages, les rapporteurs indiquent que compte tenu des informations détenues auparavant par les différents services de renseignement, un tel événement n'aurait jamais dû arriver. Pour bien comprendre ce qui peut amener à un tel constat, il faut considérer un phénomène important, celui des mécanismes, nombreux, qui font qu'un groupe humain à un moment donné peut « refuser de voir » : l'influence des idées dominantes qui conduit à rejeter ou à atténuer les points de vue minoritaires, le mimétisme, le conformisme, la focalisation collective à un moment donné sur un problème donné au détriment d'un autre (les effets de mode), le poids des représentations collectives, l'incapacité à se poser les bonnes questions.

La prospective part du principe qu'une bonne anticipation commence par une remise en cause des modèles généralement admis et passe par une dimension collective incontournable, une phase d'appropriation et de mobilisation collective : encore une fois, il ne sert à rien d'avoir raison seul et isolé. Face à un problème donné, il n'y a jamais de réponse unique, mais plusieurs réponses possibles qui nécessitent de faire un choix ; et faire un bon choix

n'est pas forcément faire le choix qui apparaîtra comme le plus « rationnel », mais un choix partagé par le plus grand nombre. Il ne faut pas oublier que le *logos* grec signifie « raison », mais aussi « dialogue » et qu'il s'agissait avant tout pour le philosophe de la Grèce ancienne de convaincre que sa vision du monde était susceptible d'apporter la sagesse. À partir du moment où les bonnes questions sont posées, il n'y a pas de raison que les réponses apportées soient erronées. Inversement, les bonnes réponses données à de mauvaises questions ne servent à rien, si ce n'est à entretenir des débats stériles.

L'erreur est-elle formatrice ? Dans la pratique, revient-on souvent sur les prévisions faites dans le passé pour les passer au crible ?

Il s'agit d'un passage obligé pour qui veut faire de la prospective. La rétrospective de la prospective est une démarche passionnante. Elle montre généralement que, lorsque les hommes cherchent à anticiper, ils ont tendance à projeter dans l'avenir leurs craintes, leurs peurs et leurs espoirs. En 1910, certains imaginaient que les repas de l'an 2000 seraient composés exclusivement de pilules chimiques, mais sans remettre un instant en cause le fait qu'ils seraient toujours servis par des domestiques en livrée ! À la même époque, on était persuadé qu'en l'an 2000 les transports s'effectueraient par les airs et pas sur terre. En 1970, les « experts » prévoyaient une guérison du cancer grâce aux avancées de la chimiothérapie en 1972. Dix ans plus tard, en 1980, à la même question, la même réponse était donnée avec pour horizon l'année 1983. Cela reflète bien les inquiétudes de l'époque. L'analyse rétrospective révèle parfaitement les modes de fonctionnement et les valeurs qui ont cours à une époque donnée dans une société donnée.

En tant qu'outil d'aide à la décision, la prospective n'est-elle pas vouée à l'erreur, puisqu'elle appelle la modification des variables qui ont servi à ses énoncés ?

Ce serait le cas si la prospective était considérée comme devant être faite une fois pour toutes. Mais une prospective donnée est valable à un moment donné dans un cadre donné. Une fois qu'elle a été réalisée, le système étudié a forcément changé ; pour la simple raison que les acteurs qui utilisent la prospective font partie du système et que les décisions prises vont l'influencer. La prospective n'a pas comme finalité la découverte de l'avenir, mais l'éclairage de la décision. Comme tout moyen d'aide à la décision, chaque fois qu'une décision doit être prise, il est bon de se poser à nouveau ces questions.

Y a-t-il une relation entre prospective et politique ?

Oui. Fondamentale. D'abord, il y a toujours eu une relation au pouvoir dans le fait d'anticiper. Comme l'a bien montré l'historien Jean-Pierre Vernant, la divination constituait une sorte « d'instance officielle de légitimation » : elle servait à construire des décisions socialement objectives par le biais d'un tiers et jouait, par exemple, un rôle important durant les guerres. La faculté d'anticiper était donc une pratique du pouvoir et a été protégée à ce titre. En France, le code Napoléon prévoyait de punir les « gens qui font le métier de deviner ou de pronostiquer, ou d'expliquer les songes » et cette disposition n'a été abrogée qu'en 1994.

Ensuite, le rêve poursuivi par Gaston Berger était de réussir à réconcilier deux mondes apparemment inconciliables : celui de la sagesse, porté par une philosophie humaniste, qui pose l'homme comme finalité de toutes choses, avec celui de la puissance, du pouvoir politique.

Alors vous voyez bien qu'en posant comme principe qu'il faut commencer par réfléchir sur les finalités de l'action, quelque soit le type d'organisation, une entreprise comme un territoire, le sujet devient éminemment politique, c'est-à-dire qu'il concerne directement l'art et la manière dont sont gouvernées les sociétés humaines.

Vous avez participé aux réflexions qui ont été menées sur le projet de Plan national de développement durable (PNDD) sous l'égide du Conseil économique et social et du Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD). Y a-t-il des liens entre la prospective et le développement durable ?

Oui. D'abord, un lien historique. Les premières préoccupations relatives aux relations antagonistes entre l'homme et la nature, et à leurs conséquences, sont apparues à l'époque où la prospective elle-même commençait à se formaliser, c'est-à-dire dans les années 70. En France, les hommes qui ont porté les premiers les questions environnementales au plus haut niveau de l'État sont ceux qui avaient aussi activement participé au développement de la prospective.

Ensuite, il existe un lien intrinsèque. La définition du développement durable communément admise, donnée par le rapport Brundtland, met en avant une forme de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elle établit donc un lien direct entre le présent et l'avenir, lien qui fonctionne d'ailleurs dans les deux sens : elle établit que les choix que nous ferons aujourd'hui auront un impact sur les générations à venir ; et que ces dernières, même si elles n'existent pas encore, nous regardent et attendent de nous que nous prenions des décisions qui n'aient pas d'impacts négatifs pour leur existence future. Cette double

condition nous impose, parmi les avenir possibles, de faire un choix qui réalise une synthèse entre le souhaitable pour eux et le souhaitable pour nous : c'est ce souhaitable commun qui constitue le « durable ». Mais il y a évidemment une grande difficulté : ces générations futures n'existent pas (encore) et elles n'ont donc aucun pouvoir politique pour imposer leurs visions et leurs conditions. Idéalement, il faudrait que leurs intérêts puissent être représentés de la même manière que ceux des citoyens du monde actuel le sont. Mais cette question peut nous emmener très loin...

Quel regard avez-vous porté sur l'avant-projet de Plan national de développement durable du Grand Duché de Luxembourg ?

Un regard extrêmement positif. En termes de méthode, j'ai trouvé que ce travail à la fois ambitieux et lucide, et faisant preuve d'une profonde compréhension du développement durable et des enjeux propres à cette approche. Il y a d'habitude, dans ce type de démarche, soit un abandon à peine voilé des dimensions économiques et sociales au profit de la seule dimension environnementale, soit un refus de les confronter entre elles sous prétexte de multiples contradictions qui apparaissent alors et semblent impossibles à affronter. Cela n'a pas été le cas dans cet avant-projet. Au contraire, les rédacteurs insistent bien sur l'importance de traiter ces trois mondes « de manière simultanée, intégrée et participative ». Simultanée, parce que le développement durable cherche bien à répondre à des défis qui naissent de la confrontation simultanée de dynamiques fondamentalement antagonistes ; il y a là un véritable enjeu de connaissance. Intégrée, parce que, pour qu'une solution soit considérée comme durable, il faut que soient pris en compte ses impacts sur les autres dimensions ; là, c'est un enjeu de responsabilité. Par exemple, comment faire comprendre aux citoyens que le marché des crédits carbone, qui permet de réaliser des économies de gaz à effet de serre au niveau mondial et qui vise à préserver le climat, aboutit de facto à l'effet inverse, c'est-à-dire à la production intensive de certains gaz pour des raisons purement spéculatives, leur destruction étant payée l'équivalent de 70 fois le coût réel de l'opération. Participatif, enfin, parce que, face à ces défis, il n'y a pas une seule et unique solution qui serait universellement valable, mais il y a la solution, celle qui est partagée par les acteurs concernés. On voit bien ici d'ailleurs le lien avec la prospective : en matière de politiques publiques, le développement durable, c'est la vision partagée d'un territoire et de son évolution à venir, résultant de choix collectifs effectués sur la base de valeurs communes.

Ce dernier aspect constitue par ailleurs une des deux seules questions réelles que j'ai pu avoir sur le document : les principes mis en avant dans le PNDD font appel à un système de valeur non explicite. Qu'appelle-t-on « qualité de vie », « développement humain », « cohésion sociale », « équité », « solidarité », « prospérité économique » ? Au-delà des mots, il y a des positions à rendre visible, des choix de société à exprimer. L'explicitation

d'une logique d'équité, par exemple, peut conduire à de grands débats. Prenons le cas de l'âge de départ à la retraite : le principe d'égalité fait que tout le monde a le droit de partir à la retraite au même âge, à quelques régimes d'exception près. Dans une logique d'équité, ne faudrait-il pas prendre en compte l'espérance de vie pour ajuster cet âge de départ ? Y a-t-il une raison pour qu'un ouvrier parte au même âge qu'un cadre, alors que son espérance de vie est bien inférieure ?³

La dernière remarque concerne la notion d'avenir. Le PNDD précise que « la stratégie du développement durable pour le Luxembourg [...] vise ainsi à répondre à la question suivante : comment voulons-nous vivre demain et comment pouvons-nous, dès aujourd'hui, construire cet avenir ? ». L'avenir appartient effectivement aux domaines de la volonté et de la responsabilité (pouvoir). Mais il ne faut pas oublier que le premier domaine est celui de la liberté. Avant de décider ce que nous voulons faire et comment le faire, il faut absolument se demander ce qui peut advenir. Ne pas commencer par envisager les avenir possibles, c'est se fermer à certaines options et risquer de faire passer les moyens disponibles avant les finalités du développement.

3 En France, en 2004, l'écart moyen d'espérance de vie à 55 ans était de l'ordre de 4 ans entre les ouvriers (25 ans) et les cadres (29 ans).

The social aftershocks of the 2008 crisis¹

ROGER LIDDLE

Introduction

Crises are not only moments of catastrophe, but create unprecedented opportunities for social and economic reform. The current crisis has inevitably thrown up many challenges, but it also presents a window in which to transform the existing social and economic order. One possible outcome might be that Europe's political class will focus again on the importance of embedding a strong social dimension in Europe, echoing and building on Delors' conception of Social Europe in the late 1980s, but for a different era.

Europe faces not just one crisis but five interlocking social crises: rising unemployment and the social consequences of the global financial crash; growing divergence throughout the EU, as countries seek alternative paths to entrenching macro-economic stability and coping with new structural pressures; the long-term crisis of winners and losers that originates in economic globalisation; the structural trends of demography and rising life expectancy that bear down on the welfare state; and the impact of migration, integration and identity on social citizenship and cohesion. The 2008 crisis did not create these problems, but its aftershocks have intensified them. The crisis in public finances accentuates the difficulty of responding to long-term challenges such as Europe's ageing demography, and tackling climate change, which will prove as fiscally challenging as the present need for consolidation to reduce indebtedness. The question is whether robust social investment strategies can be developed against the backdrop of these multi-dimensional challenges that the 2008 crisis has accentuated the difficulty of meeting.

1 This is an extract from a chapter of a forthcoming publication entitled: 'Towards a social investment welfare state. Ideas, policies and challenges', edited by: Nathalie Morel, Bruno Palier and Joakim Palme.

Aftershock I: The direct social consequences of the crisis: rising unemployment, lost potential, and public austerity

The first round effect of the financial crisis was an increase in unemployment in most EU Member States. Unemployment in October 2010 stands at 10% in the Eurozone and 9.6% in the EU27². In the EU27, however, unemployment has fluctuated since the beginning of the decade: from 8.5% in October 2000, to 8.8% in October 2005, to 7.3% in October 2008 and up to 9.4% in October 2009. There has therefore been reversal in the progress made in reducing unemployment from 2005 to 2008 when the EU was more successful than the United States in creating new jobs. The question is whether this rise in unemployment would prove to be of short-term cyclical impact or have more lasting consequences that would leave permanent social scars.

One of the positive features of the current crisis is that, although unemployment has increased, in the core EU countries – the United Kingdom, France and Germany – unemployment has risen significantly more slowly than would have been expected by the experience of previous recessions. This suggests that government-led labour market interventions and stimulus policies have in the short term been effective. A good example was the German subsidy to support temporary short time working. Moreover German export growth has bounced back after an initial sharp decline in manufacturing output, as has economic growth overall. Unemployment in Germany at the end of 2010 is approximately three million and on a largely downward trajectory. This appears part of a longer term labour market trend, so much that unemployment in the final months of 2010 is two million less than at the time the Schroeder Government introduced the Hartz IV (Agenda 2010) labour market reforms in 2003.

Germany, however, is in a much more favourable position on unemployment than most Member States. Unemployment has risen between October 2008 and October 2010 in 25 of 27 Member States – only Luxembourg and Germany have bucked this trend. In some countries the rise in unemployment over this timeframe has been especially marked: in Spain, it has risen from 13% to 20.6%; in Estonia, Lithuania and Bulgaria it has more than doubled to 16.2%, 18.3% and 10.1% respectively; and there have been big increases in Ireland (13.9%), Latvia (18.2%), Hungary (11.2%) and Slovakia (14.5%). There is a clear contrast between the core of the Eurozone, which has been more resilient, and a periphery of countries in which there are severe problems. This raises the issue of how unemployment is affecting social and geo-political cohesion among various age groups and Member States within the Eurozone.

2 All statistics referred to in this paper are taken from datasets on the Eurostat website, <http://ec.europa.eu/eurostat>, or from official national statistics offices across the EU27, unless otherwise stated.

Advocates of social investment strategies have focused their policy concerns on the problems of long-term unemployment, its concentration among particular social groups and its tendency to reinforce the passing of social disadvantage through the generations. The severe impact of the present crisis on the young in particular raises major social concerns about the long term ‘scarring’ effects of youth unemployment as well as the loss of productive potential for the future. Young people appear to have been disproportionately affected in many Member States. Across the EU, youth unemployment (defined as ages 15-24) at the end of 2010 stands at a fifth, rising to approximately 40% in Spain and Latvia. The Netherlands is the only Member State whose youth unemployment is ranked below 10%.

Unemployment has increased faster amongst workers on temporary contracts than those with permanent positions. The social impact of rising unemployment reflects the dualisation of labour markets in Member States where those at the margins have proved to be most vulnerable. Not only are workers on temporary contracts easiest to sack: employers have had very little incentive to invest in their skills, accentuating the human capital deficiencies of Member States particularly in Southern Europe that have a large stock of poorly educated labour. The Spanish case is the most extreme. In 2009, temporary fixed term employment fell by a staggering 35% in the Spanish construction sector, while at the same time the wages of Spanish workers on permanent contracts actually increased by 4%³.

One key factor in explaining the diversity of unemployment outcomes is whether Member States have made use of the fiscal policy space to stimulate their economies and intervene directly to save jobs. This, together with increased wage flexibility, probably explains why unemployment has not in the initial stages of the crisis risen as fast as expected in Britain and France. In the second round of the crisis, where measures are being taken to execute ‘exit strategies’ from public indebtedness, the social consequences will differ greatly in scale and social impact as Member States face a wide divergence of fiscal challenges.

A central indicator of unemployment rises to come is how levels of public deficit vary between Member States. In 2009, no Member State registered a government surplus and 25 Member States recorded a worsening in the government balance relative to GDP compared with 2008 (only Estonia and Malta showed an improvement). Indeed, since the pre-crisis period in 2007, there has been a marked increase in the public deficit as a percentage of GDP in several Member States. In Ireland, this has gone from a 0.1% surplus to 14.3% deficit; in Belgium the deficit has risen from 0.2% to 6%; in Greece the reported deficit almost trebled to 13.6%; in Latvia and Lithuania it has increased more than ninefold to 9%; in Portugal it has increased from 2.6% to 9.4%; and in the United Kingdom it has rocketed to 11.5% from 2.8%.

3 Bentolila et al. (2010).

Nonetheless, while in 2009 Ireland's budget deficit was 14.3% of GDP and Spain's 11.2%, in contrast Germany's was only 3.3%, and Austria's 3.4%. As a result the imperative for fiscal consolidation varies widely. The European Commission has recently forecast that it expects there to be 1.5% growth in GDP in 2011, rising to 2% in 2012. About half of the EU27 are anticipated to post lower deficits in 2010 than in 2009. Thanks to stronger growth, the end of temporary stimulus measures and additional consolidation measures announced by most Member States in their annual budgets, the overall government deficit in the EU27 is expected to fall from 6.5% of GDP in 2010, to approximately 5% in 2011 and 4.5% in 2012. This will broadly be matched in the Eurozone, albeit at a lower level. However, debt ratio remains on an upward trajectory, reaching 83% of GDP in the EU27 and 88% in the Euro area by 2012, which could in time jeopardise long-term fiscal sustainability if it is not reversed⁴.

Despite these differences, common themes do emerge across the EU. Welfare spending on transfer payments is being reduced in many Member States. For example, 30 billion Euros have been cut from the budget in Germany, with parents on unemployment benefits losing their entitlement to *Elterngeld* (payments to parents to support the cost of bringing up children) of 300 Euros a month. 2.8 billion Euros worth of welfare cuts were announced in the Republic of Ireland's December 2010 budget. In the UK, £19 billion in welfare benefit cuts have been announced in the period up to 2015.

From a social investment perspective, the scale of the planned fiscal consolidations at national level raise a number of concerns. First, in the general squeeze on resources, the scope for social investment will be restricted. Secondly, the danger is that fiscal retrenchment will reinforce the elderly bias that has predominated in Western welfare state regimes⁵. Thirdly, cuts in welfare benefits will reverse whatever progress has been made in recent years in tackling poverty, particularly child and family poverty, which is particularly negative for human development potential.

Aftershock II: The impact of EU divergence

For much of the last sixty years, Europe history has witnessed increasing convergence among Member States, but the present crisis appears to be leading to greater divergence. At the same time, the risk is that solidarity among Member States will decline given the pressures of domestic austerity.

To take a starker example, in the second quarter of 2010, Greece's GDP fell by 1.5%, while Germany's grew in contrast by 2.2%. Several of the new Member States have witnessed

4 European Commission (2010a).

5 Esping-Andersen (2009).

dramatic falls in GDP. For example, Romania's economy shrunk by 8.7% in the second quarter of 2009. This is in a country where the average standard of living of its weakest regions is little more than a quarter of the EU27 average. It is worth recalling that in 2008 on the accepted EU measure of material deprivation – the inability of a citizen to afford three of nine key indicators – 51% of Bulgarians and 50% of Romanians were deprived. 30% of Bulgarians, 29% of Slovaks and 26% of Hungarians could not afford a proper meal every day.

The diverging impact of the economic crisis across the European continent is also exacerbating regional divisions within EU countries. The threat to national solidarity produced by such polarisation has been revealed in Germany, where liberal *Freie Demokratische Partei* (FDP) finance expert Frank Schäffler advocated in August 2010 the abolition of “solidarity” payments by West German citizens to fund investment in the former East⁶. In January 2010, unemployment in eastern *Länder* stood at 13.5% in contrast to 7.4% in the west.

From a social investment perspective, growing territorial divergence increases the social challenges that Europe faces. Not only does it raise questions of absolute poverty in an acute form in weaker Member States with its negative impact on human potential. It also adds to migratory pressures within the Union and in particular the “brain drain” of young talent from the weaker regions. These are seen by some economists as precisely the kind of increased labour market flexibility that the European economy needs if the Single Market and its single currency are to prosper⁷. While such migration may have positive economic effects in the regions to which migrants move, it can also increase social pressures there, adding urgency in particular to the need to address the failings of the education system and the problems of low skill and employability even in the more prosperous parts of the Union. As for the poorest and weakest regions which migrants leave, while remittances back home are an important source of transfers, the questions of the long term sustainability of these parts of the Union are made more difficult. In summary internal migration can be positive, but without complementary interventions that ease the social costs, the impact on solidarity and cohesion within the EU could be adverse.

6 <http://in.reuters.com/article/idINIndia-50988720100821>.

7 Alesina et al. (2010).

Aftershock III: The long-term globalisation crisis of ‘winners’ and ‘losers’

The impact of greater divergence *between* Member States at the macroeconomic level is accompanied by the increasing polarisation of labour markets between ‘winners’ and ‘losers’ *within* Member States. There is considerable academic dispute as to how far this trend to polarisation is due to globalisation to which blame is often attributed in popular discourse: changes in technology and decision by firms within the EU to invest in lower costs locations within the Single Market may be just as important. However the crisis has clearly accentuated the global competitive challenge, as Asian and other emerging economies race ahead and gradually build up their competitive capabilities in sectors higher up the value chain. From a social investment perspective, Europe is now in a position where it needs to address these economic and social challenges from a relatively weaker economic base.

The labour market has been increasingly hollowed out, squeezing real wages for those in the middle and low deciles of the wage distribution, as Maarten Goos and Alan Manning’s cogently argue in their seminal work, *Lousy and Lovely Jobs*⁸. This is the case in the US and UK but also across most of the EU15, which has experienced a disproportionate increase in high-paid and low-paid employment, since “in advanced countries, technologies are becoming more intense in the use of non-routine tasks concentrated in high-paid and low-paid service jobs at the expense of routine tasks concentrated in manufacturing and clerical work”⁹. Lower skilled workers are also increasingly vulnerable to the threat of redundancy and unemployment. While 84% of highly skilled Europeans have a job, more than half of low-skilled workers are currently unemployed¹⁰. In France, 72% of those with higher-level qualifications have full time jobs, whilst the figure for those without a diploma is 43%¹¹. Downward pressure on wages and the fear of unemployment have heightened economic insecurity for those on lower and middle incomes, compounded by the growth of income volatility. Across the OECD, median income households experience much sharper changes in incomes over time than was the case thirty years ago¹².

The access to skills necessary for an individual to succeed in the global knowledge economy also remains unequally distributed. In the UK, as well as in the other OECD countries, the class divide in educational achievement between children from high and low income households remains stubborn and persistent¹³. These educational inequalities

8 Goos & Manning (2007).

9 Goos et al. (2009).

10 European Commission (2010b).

11 Savidan & Maurin (2009).

12 OECD (2008).

13 West (2009).

exacerbate the polarisation between ‘lovely’ and ‘lousy’ jobs, ensuring that existing social inequalities in ethnic and class terms are hardwired into this diverging labour market. This has wider social ramifications, as the decline of stable working-class jobs fuels a loss of self-esteem and identity particularly among younger and older men, leading to the rise of social pessimism across the EU and even disengagement from politics itself¹⁴.

Overall, wage share as a proportion of national income has declined sharply since 1980 in the EU15, Japan and the United States, implying that average wages have failed to keep pace with labour productivity. In seventeen out of twenty countries, earnings at the top of the wage distribution rose sharply relative to those at the bottom after the early 1990s. There is also evidence of higher levels of income volatility and wage instability in the major industrialised countries¹⁵.

Within the UK, at one end of the income distribution, the City of London appears to be recovering rapidly from the initial impact of the financial crisis, with the return of large bonus payments. By contrast, the decline of relatively secure working class jobs is starkly illustrated by the rise in UK poverty rates among households where at least one parent is working: in 1999, 40% of children classed as living in poverty came from families with at least one working parent. By 2009, this had increased to nearly 50%¹⁶.

In Germany, the National Institute for Economic Research calculated that in 2008 domestically 11.5 million individuals were living in poverty; a third more than a decade previously¹⁷. Vital in this regard was the increase from the early 1990s to 2008 of the proportion of jobs paying only the subsistence wage, from slightly over a quarter, to over a third of the total.¹⁸

It is also important to focus not only on the pathways that the unemployed use to get back into work, but on the dynamics of low paid jobs. The Institute for Social & Economic Research’s British Household Panel Survey has tracked members of 5000 households since 1991, demonstrating that the low-waged and low-skilled in the UK economy are most likely to experience spells of temporary unemployment. 30% of such men became unemployed for a period, compared to 12% in the top quartile. Skill levels have a significant impact on job tenure.¹⁹

The situation in the EU is, of course, characterised by considerable diversity, as well as convergence. Some Member States have sought to cope with structural challenges by

14 Liddle & Lerais (2007).

15 OECD (2008).

16 Tripney et al. (2009).

17 Grabka and Frick (2010).

18 <http://www.stern.de/panorama/armutsbericht-arbeit-schuetzt-nicht-vor-armut-620763.html>

19 <http://www.iser.essex.ac.uk/survey/bhps>.

maintaining strong protections for those in work at the cost of a higher unemployment and inactivity, while others have put employment activation first and tolerated more widespread low pay and in-work poverty. There has been a tendency to increased dualism in both labour markets and the design of welfare states, with employers on the one hand restructuring their operations to offer near lifetime opportunities to a highly skilled core. On the other hand, welfare states need to adjust to the risks of in-work poverty among increasingly excluded groups of low-paid and low-skilled workers²⁰. Of all the Member States, the Nordic countries have by far the best record in navigating a way through this dilemma, but that is largely because their social investment strategy has strongly supported full time employment participation by ‘dual earner’ couples²¹.

The growth of dualism points to the need for continued labour market reforms at national level. High unemployment may make such reforms more difficult to achieve except possibly in Member States where the internal crisis has become so severe that voters and interest groups see no alternative to acceptance of change, as may be happening in Greece and Spain. On the other hand a well developed model of “positive flexicurity” may require additional public investment in active labour market measures and new forms of social insurance, the possibilities of which will be severely constrained by the public spending consequences of the crisis. It may also necessitate new labour market regulations to require employers to pursue family friendly employment practices which may encounter stronger business resistance at a time of pressure on profits.

Aftershock IV: Demography and life expectancy – the long-term viability of the “European Social Model”

The threat to social cohesion created by the polarisation of the EU labour market is heightened by the increasing strains imposed on the post-war welfare state by changing patterns of longevity and life expectancy, as the Commission has recently recognised in a green paper on pensions²².

While Member States are at different stages of their ageing process tension will everywhere emerge between the increasing long-term costs of welfare provision in terms of additional health and social care costs as well as pensions, and Member States’ immediate drive for fiscal austerity. In simplistic terms, once the painful fiscal consolidation resulting from the events of 2008 is complete, Member States face the greater challenge of having to meet the spending costs of the EU’s demographic crisis.

20 Palier & Thelen (2010).

21 Palme (2006).

22 European Commission (2010c).

We need to remind ourselves that for all the strengths of Europe's existing social models, nearly a fifth of Europe's older people are still prone to poverty in old age, particularly where they have an inadequate occupational pension and live alone. In addition to straining the capacities of national welfare systems, because of inequalities of life expectancy and pension provision, the ageing of EU's populations threatens to widen the gulf between rich and poor. The aftershock of the financial crisis on pensions has also to be factored in. The sharp fall in equity markets has seriously affected the level of pension fund assets, squeezing pensioners' incomes in countries with large private sector provision²³.

The favoured social investment response to the sustainability of the welfare state in the face of ageing demography has been to increase the retirement age, and to promote higher employment participation among older people. The financial crisis, the global recession, and the increase in unemployment pose a potential threat to that strategy. While the first signs are that employers and unions are not following the restructuring strategies of the 1980s and 90s in laying off older workers and encouraging early retirement, it is unclear whether the welcome rise in the employment participation rate among the over-50s in the last decade will be sustained.

The complexity of changing retirement patterns and the sustainability of pensions systems is challenging enough, but Europe will also need to cope with an increasing proportion of 'frail elderly' requiring care. Household service provision will be organised via partnerships where the state provides some financing, as well as direct medical care. But the system will increasingly rely on other forms of paid and unpaid care work. This potentially conflicts with gender equality priorities, since care and domestic provision for elderly people are predominantly provided by women in most European countries, where pay rates and job security are very low.

Aftershock V: Migration, integration and identity

Given that demographic change poses profound questions about the future sustainability and structure of the welfare state in the EU, an obvious response is for European countries to be the welcoming recipient of younger migrants. Internal migration was a huge driver of economic growth in the EU in the past. From the 1960s, migrants came to the EU from Turkey, North Africa and former colonies throughout the world. In the last fifteen years, there has been a huge growth in migration to Southern Europe from Africa, the Balkans and Latin America, while the UK and Ireland saw a large influx of East Europeans after EU enlargement in 2004. From the perspective of Europe's demographic crisis, this should have been seen as a positive development.

23 Hemerijck et al. (2010).

Economically, however, the EU has failed to make the most of this potential talent pool and it is likely that the aftershocks of the economic crisis both on job opportunities and social provision will worsen this situation markedly. In Germany in the 2006/2007 school-year, only 12.2% of boys and 14.8% of girls from a Turkish background attend an elite *Gymnasium*, in comparison to 41.7% and 47.4% of their native contemporaries. Turkish pupils are by contrast disproportionately represented at the lower end of the school system: 44.3% of Turkish boys attend a *Hauptschule*, as opposed to only 16.7% of Germans.

Similar inequalities exist in France, where according to a 2003 study, 10.1% of second generation Turkish pupils attend university, in contrast to 18.6% of those from low-income backgrounds²⁴. In the UK children from ethnic minority groups appear to do better at school; however, Afro-Caribbean, Bangladeshi and Pakistani children perform significantly worse. A recent study demonstrated that only in Sweden does the second generation of migrants enjoy the same educational opportunities for their children as the native community²⁵.

There are growing concerns about the social and political impact of migration across the EU, despite the many economic and cultural benefits which migrants bring to Member States. The 2009 European Parliament elections witnessed significant success by far-right political parties standing on an anti-immigration agenda. Geert Wilders' anti Islamic party came second in the Netherlands with 15% of the vote, with Jobbik, a Hungarian anti-Semitic party antagonistic towards Sinti and Roma, winning 3 of the country's 22 seats. Austria's two main far-right parties claimed over 28% of the vote in the 2008 general election. The British National Party is strong in particular areas of Northern England, winning seats in the European Parliament in 2009. It can hardly be coincidental that the neo-Nazi National Party of Germany is most entrenched in two former eastern *Länder*, winning seats in their regional parliament.

The capacity of migration to emerge as a contested political issue is greatly exacerbated by divergences between the richer and poorer Member States in the EU after the financial crisis. The combination of increasing migration and strained integration has potentially serious consequences for the welfare state and the foundations of social solidarity on which it depends. The 'squeezed middle' complain of wage competition from migrants – although the facts are in contention – and looks with increasing resentment at 'scroungers' not in work and on welfare benefits. On the other hand, if language, educational and labour market barriers result in migrants being disproportionately out of work, instincts of solidarity are undermined even further. The social contract behind a 'social investment' welfare state depends on an implicit acceptance of rights and responsibilities. A comprehensive social

24 Windle (2008).

25 OECD (2008).

investment strategy must aim to invest in every human's capital, regardless of ethnicity or background.

Conclusion: pointers for the future

There can be no return to business as usual after the financial crisis and global recession has run its course. Instead, Member States need to focus on the new challenges of the twenty-first century: economic globalisation, the low-carbon transition, and the ageing society. Addressing these vast challenges – while coping with the long-term impact of the current recession – will require a stronger steering role for national governments. This should, at the same time, occur within a strong and more credible EU framework. Otherwise, the danger is that the EU will merely succumb to ‘beggar my neighbour’ policies.

The crisis also presents new opportunities for fundamental social and economic reform. In the past, change has been extremely difficult to achieve in Europe's welfare regimes, precisely because many groups of beneficiaries have effectively defended the current constellation of social rights as being in the public interest. Periods of upheaval put renewed pressure on existing frameworks of provision, however, potentially unblocking frozen welfare state landscapes. The crisis aftershocks that the EU is currently experiencing may indeed be the catalyst for rebuilding the collective solidarities that a strong European social dimension inevitably requires.

References

ALESINA, A. & ARDAGNA, S. & GALASSO, V. (2010): ‘The euro and structural reforms’, in: ALESINA, A. & GIAVAZZI, F. (eds): *Europe and the euro*, Chicago: University of Chicago Press, pp 57-98.

BARCA, F. (2009): *An agenda for reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels: European Commission.

BENTOLILA, S. & BOERI, T. & CAHUC, P. (2010): ‘Ending the scourge of dual labour markets in Europe’, VOX. Available at <http://www.voxeu.com>.

BOFINGER, P. & RIED, S. (2010): ‘A new framework for fiscal policy consolidation in Europe’, German Council of Economic Experts, Working Paper 03/2010, Wiesbaden: German Council of Economic Experts.

COLLIGNON, S. (2009): *Report on Europe: Mastering the crisis*, Rome: Centro Europa Ricerche.

ESPING-ANDERSEN, G. E. (2009): *The incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles*, Cambridge: The Polity Press.

EUROPEAN COMMISSION (2010a): European economic forecast – Autumn 2010, Brussels: European Commission.

EUROPEAN COMMISSION (2010b): New skills for new jobs: Action now. A report by the expert group on new skills for new jobs prepared for the European Commission, Brussels: European Commission.

EUROPEAN COMMISSION (2010c): Green Paper on pensions, MEMO/10/302.

EUROPEAN COMMISSION (2010d): Joint report on social protection and social inclusion, Brussels: European Commission.

FLINDERS, M. (2010): 'The future of the state', in: UBEROI, V. & COUTTS, A. & HALPERN, D. & MCLEAN, I. (eds): Options for Britain II, London: Wiley Blackwell, pp 19-41.

GOOS, M. & MANNING, A. (2007): 'Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain', The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol 89, no 1, pp 118-33.

GOOS, M. & MANNING, A. & FRAUMENI, B. & SALOMONS, A. (2009): 'Job polarization in Europe', American Economic Review, American Economic Association, vol 99, no 2, pp 58-63.

GRABKA, M. & FRICK, J. (2010): 'Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen', Wochenbericht des DIW Berlin, 7/2010, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

HAY, C. (2010): 'Pathology without crisis: The strange demise of the anglo-liberal growth model', Leonard Shapiro lecture, Political Studies Association Conference, Edinburgh, May 13, 2010.

HEMERIJCK, A. (2010): 'The end of an era: Economic crisis and welfare state transformation', paper presented at the conference on Economic governance in the eurozone and the EU: Drawing lessons from the crisis, Joint event ELIAMEP and Bruegel, Athens, 10-13 June, 2010.

HEMERIJCK, A. & KNAPEN, B. & VAN DOORN, E. (2010): Aftershocks: Economic crisis and institutional choice, Amsterdam: Amsterdam University Press.

LATHAM, S. & LIDDLE, R. (2009): 'How can the response to climate change be socially just?' in: GIDDENS, A. & LATHAM, S. & LIDDLE, R. (eds): Building a low-carbon future: the politics of climate change, London: Policy Network.

LIDDLE, R. & LERAIS, F. (2007): Europe's social reality, BEPA, European Commission. Brussels: European Commission.

OECD (2008): Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries, Paris: OECD.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1990): Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, New York: Plume.

PALIER, B. & THELEN, K. (2010): *Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany*, *Politics & Society*, Sage Publications, vol 38, no 1, pp 119-48.

PALME, J. (2006): 'Why the Scandinavian experience is relevant for the reform of the ESM' in: DIAMOND, P.: *The Hampton Court agenda: a social model for Europe*, London: Policy Network, pp 37-48.

PIERSON, C. (1995): 'Comparing welfare states', *West European politics*, vol 18, no 1, pp 197-203.

PROISSL, W. (2010): 'Why Germany fell out of love with Europe', Bruegel essay and lecture series, July 2010, Brussels: Bruegel.

RHODES, R. A. W. (2007): 'Understanding governance: Ten years on', *Organization Studies*, vol 28, no 8, pp 1243-64.

SAVIDAN, P. & MAURIN, L. (2008): *L'état des inégalités en France 2009: Un panorama complet des inégalités*, Paris: Éditions Belin.

TRIPNEY, J. & NEWMAN, M. & BANGPAN, M. & HEMPEL-JORGENSEN, A. & MACKINTOSH, M. & TUCKER, H. & SINCLAIR, J. (2009): *In work poverty: a systematic review*, Department for Work and Pensions, Research Report No 549, London: Department for Work and Pensions.

WEST, A. (2009): 'Poverty and educational achievement: Why do children from low-income families tend to do less well at school?', Bristol: The Policy Press.

WINDLE, J. A. (2008): *Ethnicity and educational inequality: An investigation of school experience in Australia and France*, Joint PHD: University of Melbourne, University of Bourgogne.

Leben in Luxemburg mit Blick auf 2020: Wirtschaft, Beschäftigung und Forschung

YVES MERSCH

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch Luxemburg getroffen. Obwohl die konjunkturelle Erholung hierzulande voranschreitet, sind doch erhebliche Schwachstellen des Luxemburger Modells zu Tage getreten. Die aktuellen wirtschaftspolitischen Herausforderungen bestehen daher nicht nur darin, die Krise zügig zu überwinden. Zudem müssen die Weichen für das nächste Jahrzehnt so gestellt werden, dass die Anfälligkeit des Standorts verringert und nachhaltiges Wachstum sicher gestellt wird, um Arbeitsplätze zu schaffen und Wohlstand zu sichern. Investitionen in Forschung und Entwicklung werden dabei eine ebenso gewichtige Rolle zukommen, wie beschleunigten Strukturreformen. Ganz entscheidend wird sein, die negativen Wirkungen der Lohnindexierung zu entschärfen. Sie belastet die Wettbewerbfähigkeit des Landes und ist – entgegen eines weitverbreiteten Mythos – zutiefst unsozial, weil sie vor allem die Schwächsten der Gesellschaft trifft.

Spezialisierter Finanzplatz mit Tradition

Luxemburgs Wirtschaft ist stark durch den Dienstleistungssektor geprägt, speziell der Finanzsektor dominiert. Zwar hat das Großherzogtum bereits eine jahrzehntelange Tradition als Finanzplatz. Schon in den frühen 1970er Jahren war der Anteil des Finanzsektors an der luxemburgischen Wertschöpfung höher als in anderen Volkswirtschaften. Aber erst das strategische Forcieren in diesem Bereich über attraktive gesetzliche Regelungen und Steuersätze sowie die internationale Ausrichtung in der Folgezeit hat die Dynamik des Finanzsektors für Luxemburg und darüber hinaus die Großregion erheblich beschleunigt.

Mitte des vergangenen Jahres waren in Luxemburg 149 Banken registriert. Die hier ansässigen Institute sind fast ausschließlich Tochtergesellschaften oder Niederlassungen großer ausländischer Banken aus 25 Ländern. Die aggregierte Bilanzsumme dieser Banken erreicht das Zwanzigfache der jährlichen Wirtschaftsleistung Luxemburgs. Die meisten davon, 44 an der Zahl, stammen dabei aus Deutschland.

Wichtiger noch als der Bankensektor ist die Fondsindustrie. Ende Mai 2010 waren in Luxemburg mehr als 3500 Investmentfonds registriert oder „domiziliert“, wie es in der Fachsprache heißt. Mit verwalteten Anlagegeldern in Höhe von rund 2 Billionen

Euro ist Luxemburg der größte Fondsstandort Europas und der zweitgrößte im globalen Maßstab. Die wichtigsten Herkunftsgelder der verwalteten Vermögen sind dabei die USA, Deutschland sowie die Schweiz.

Schließlich ist Luxemburg Sitz gleich mehrerer wichtiger Behörden der Europäischen Union und damit ein Verwaltungszentrum von internationalem Range.

Hohes Wohlstandsniveau

Diese international ausgerichtete Nischenstruktur hat Luxemburg in den vergangenen Jahrzehnten ein robustes Wirtschaftswachstum beschert, das zu einem hohen Wohlstandsniveau geführt hat. Das Pro-Kopf-Einkommen Luxemburgs liegt etwa zweieinhalb Mal so hoch wie der Durchschnitt der Europäischen Union. Damit liegt Luxemburg, legt man diese Art der Wohlstandsmessung zu Grunde, unangefochten an der Spitze Europas. Von den anderen reichen Staaten Europas liegen Irland – vor Ausbruch der Staatsfinanzkrise – sowie die Niederlande etwa um ein Drittel über dem EU-Durchschnitt, Österreich, Dänemark, Schweden, Finnland, Deutschland, das Vereinigte Königreich und Belgien zwischen 15 und 25 Prozent.

Aber man sollte sich die Welt nicht zu schön rechnen. Sind diese stilisierten Fakten doch das Ergebnis einiger Besonderheiten Luxemburgs, die ein etwas verzerrtes Bild der Realität zeichnen. Ein erheblicher Teil der hiesigen Wertschöpfung geht auf die zahlreichen Tagespendler zurück, die im benachbarten Ausland leben. Im September 2010 wohnten von den 345.579 im Großherzogtum Beschäftigten lediglich 193.858 hierzulande. Die übrigen 151.721 waren so genannte Grenzgänger aus Belgien, Deutschland und Frankreich. Da diese Grenzgänger den Quotienten Pro-Kopf-Einkommen über die Wertschöpfung („Einkommen“) im Zähler in hohem Maße mitbestimmen, aber als Nichtansässige nicht im Nenner auftauchen, hinkt die Vergleichbarkeit dieser Messzahl erheblich. Gleichwohl kann es keinen Zweifel daran geben, dass Luxemburg und seine Bevölkerung auf einem hohen Wohlstandsniveau angekommen sind. Dieses wiederum ist zu großen Teilen auf die dynamische Entwicklung des spezialisierten Finanzplatzes zurückzuführen.

Unterentwickelter Forschungsstandort

Ungewöhnlich für ein hochentwickeltes, reiches Land wie Luxemburg ist, dass der Forschungsstandort immer noch recht schwach entwickelt ist. Erst 2003 wurde hierzulande eine eigenständige Universität gegründet, die Bachelor- und Masterstudiengänge anbietet und auch Doktoranden betreut.

Auch wenn der Großteil der Studiengänge bis zum Abschluss in Luxemburg besucht wird, versteht sich die Universität als international. Der mehrsprachige Unterricht belegt

dies ebenso wie der verpflichtende Auslandsaufenthalt über die Mindestdauer von einem Semester bei den Bachelor-Studiengängen. Dabei spielen besonders belgische, französische und deutsche Universitäten eine wichtige Partnerrolle. Mittlerweile unterhält die Universität Luxemburg aber Austauschabkommen mit rund 50 Hochschulen in 15 Ländern, darunter China, die USA und Kanada.

Auch wenn an der Universität Luxemburg inzwischen rund 5000 Studierende eingeschrieben sind, erwerben die meisten Luxemburger ihre akademischen Abschlüsse immer noch im Ausland. Knapp 20 Prozent der Studenten sind an deutschen Hochschulen (insbesondere technische Fachrichtungen und Naturwissenschaften) eingeschrieben, jeweils gut 22 Prozent studieren in Belgien und Frankreich.

Um den Forschungsstandort Luxemburg zu stärken, ist es sinnvoll die Attraktivität für ausländische Studenten und Forscher zu erhöhen. Dafür wäre die stärkere Anerkennung einiger ausländischer Abschlüsse hilfreich.

Rückschläge durch die Finanzkrise

Als spezialisierter Finanzplatz mit internationaler Ausrichtung hat Luxemburg in den vergangenen Jahren nicht nur überdurchschnittlich von der Dynamik der Finanzindustrie insgesamt profitiert. Die Kehrseite dieser Medaille ist, dass die weltweite Finanzkrise mit größerer Wucht zuschlug als anderswo. Die Marktturbulenzen, die im Sommer 2007 ausbrachen und sich mit dem Zusammenbruch der ehemaligen US-Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 zu einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise verschärften, haben Schäden verursacht, von denen sich der Finanzplatz Luxemburg bis heute nicht vollständig erholt hat. Zwar konnten die Banken im Jahr 2009 ihre Gewinne trotz Krise zunächst weiter steigern. Aber im vergangenen Jahr brachen sie dann deutlich ein, und zwar um 19 Prozent in den ersten neun Monaten. Was noch schwerer wiegt: Acht Prozent der im Bankenbereich tätigen Mitarbeiter mussten landesweit entlassen werden. Nur ein Teil konnte in anderen Gesellschaften der Finanzbranche aufgefangen werden.

Aber nicht nur der Finanzsektor war betroffen von der Krise. Luxemburgs Wirtschaft insgesamt wurde von der Grossen Rezession erfasst, wie die realwirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzkrise in Anlehnung an die Grosse Depression, also die Weltwirtschaftskrise vor gut achtzig Jahren, mitunter etikettiert werden. Als die wirtschaftliche Produktion im zweiten Halbjahr 2008 weltweit einbrach, wurde auch Luxemburg von einer tiefen Rezession heimgesucht, der schlimmsten seit der Stahlkrise Ende der 70er Jahre. Um ganze 7 Prozent ist die gesamtwirtschaftliche Produktion vom Hoch- zum Tiefpunkt über vier hintereinandergeschaltete Quartale geschrumpft.

Gegenüber dem Trendwachstum von vier Prozent pro Jahr liegt der Verlust sogar bei 15 Prozent.

Auch der Arbeitsmarkt hat gelitten. Im November des vergangenen Jahres waren hierzulande 15.035 Personen ohne Arbeit. Seit dem Ausbruch der Krise ist die Arbeitslosenquote in Luxemburg um 1,5 Prozentpunkte auf gut 6 Prozent angestiegen. Dabei sind die Pendler nicht mitgerechnet. Diese tauchen nicht in den Luxemburger Statistiken auf, waren aber wohl zuerst vom Stellenabbau betroffen.

Dies ist wenig überraschend, da Luxemburg nicht nur einen überproportional großen Finanzsektor hat, sondern auch stark mit dem europäischen und sonstigen Umland vernetzt ist. Luxemburg liegt nicht nur geografisch, sondern auch ökonomisch im Herzen Europas. Als kleine offene Volkswirtschaft, ist Luxemburg in besonderem Maße von der Entwicklung der Weltwirtschaft und speziell des restlichen Europas abhängig.

Konjunkturelle Erholung ...

Insofern passt es auch ins Bild, dass sich die heimische Wirtschaft zuletzt spürbar erholt hat. Sowohl von der Dynamik an den internationalen Finanzmärkten, die Mitte 2009 einsetzte, als auch vom wirtschaftlichen Aufschwung der Nachbarländer sowie der Weltwirtschaft profitierte Luxemburg überdurchschnittlich stark. Im vergangenen Jahr dürfte das preisbereinigte Wachstum des Bruttoinlandsprodukts bei etwa 3,8 Prozent liegen, bevor es sich im laufenden Jahr wieder auf ca. 2,9 Prozent abschwächt. Diese durchaus soliden Zahlen dürfen aber nicht den Eindruck erwecken, dass der hohe Wohlstand Luxemburgs und die robusten Wachstumsraten zukünftig eine Selbstverständlichkeit sind.

... kaschiert schleichenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit

Denn der Vorkrisen-Boom an den Märkten hat die schleichende Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit Luxemburgs kaschiert. In den vergangenen zehn Jahren sind die Lohnstückkosten hierzulande stärker gestiegen als bei unseren wichtigsten Handelspartnern. Dieser Trend ist im Kern auf ein schwaches Produktivitätswachstum bei zeitgleich beschleunigt steigenden Löhnen zurückzuführen. In der Konsequenz ist die Wettbewerbsfähigkeit der in Luxemburg beheimateten Firmen gesunken.

Unsitte Lohnindexierung ...

Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die automatische Lohnindexierung. Dieser rückwärtsgewandte Mechanismus nimmt die Inflationsrate der Vergangenheit als Vorgabe für die automatische Lohnanpassungen bei Erreichen einer bestimmten Schwelle, dies unabhängig von gegebenenfalls jeweils anstehenden Tarifverhandlungen. Verteilungspolitisch motiviert, zielt der Automatismus darauf, Lohnempfänger vor dem

Verlust der Kaufkraft zu schützen. Aber nicht alles, was gut gemeint ist, ist auch gut gemacht.

Denn während ein einmaliger Preisschock wie etwa das unerwartet starke Anziehen von Energiepreisen zwar im ersten Jahr durch die Lohnindexierung kompensiert wird, führt diese auch zu steigenden Lohnkosten und damit zu höheren Preisen für Endprodukte und Dienstleistungen. Es kommt zwangsläufig zu Zweitrundeneffekten. Eine somit ausgelöste Lohn-Preis-Spirale kann sich über Jahre drehen.

Fast unbemerkt werden dabei vor allem die einkommensschwachen Schichten vom Staat geschröpft. Wenn die Löhne nominal steigen, um einen Preisschock auszugleichen, rutschen Steuerzahler in eine höhere Progressionsstufe – ohne dass sich ihr reales Einkommen unbedingt erhöht hätte. Diese sogenannte „kalte Progression“ unterminiert daher auch das Motiv, den „Kleinen Mann“ vor den schädlichen Wirkungen der Inflation zu schützen.

... erschwert Anpassung

Erschwerend kommt hinzu, dass als Staat innerhalb der Europäischen Währungsunion der Wechselkurs als Anpassungsinstrument der Wirtschaftspolitik entfällt. Das klassische Instrument vieler kleiner offener Volkswirtschaften mittels einer Abwertung der eigenen Währung die Exporte zu verbilligen, steht Luxemburg daher nicht zur Verfügung, wenn es seine Wettbewerbsfähigkeit steigern will. Die entsprechende Anpassung muss innerhalb einer Währungsunion bei gegebenem Wechselkurs, also nominal, etwa über Lohnzurückhaltung im Zeitablauf, erfolgen. In einem Regime, in dem die automatische Lohnindexierung eine solche Anpassung verhindert, sind auf lange Sicht schädliche Auswirkungen programmiert.

Die Inflation – und damit das Phänomen, dessen negative Folgen man eigentlich bekämpfen will – verstetigt sich. Die Gefahr, dass aufwärtsgerichtete Preisschocks von längerer Dauer sind und es zu Lohn-Preis-Spiralen kommt, steigt. Lohn-Preis-Spiralen erschweren damit die Aufgabe der EZB, für Preisniveaustabilität im Eurogebiet zu sorgen, erheblich.

Aber auch Arbeitsplätze werden durch die formale Lohnindexierung gefährdet. Da die Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftssystems mit der automatischen Lohnindexierung ausgehebelt ist, kommt es zum Verlust von Arbeitsplätzen. Die deutlich gestiegene Arbeitslosenquote der Luxemburger Bevölkerung bestätigt das. Die Konsequenzen tragen also die Schwächsten der Gesellschaft.

Den Schwächsten der Gesellschaft gebührt über die Haushaltspolitik Unterstützung. Allerdings ist es nicht zielführend, wenn per Gießkannenprinzip nur die relative Kaufkraft kompensiert wird mit dem Risiko, dass der Arbeitsplatz wegrationalisiert wird.

Wenn durch sich verschlechternde *Terms of Trade* eine Volkswirtschaft ärmer wird, kann die Kaufkraft dauerhaft nur durch Produktivitätssteigerung oder andere Wettbewerbsvorteile erhalten werden.

Inflationsausgleich im Sinne der Arbeitnehmer soll vorausschauend in den Tarifverhandlungen festgelegt werden und ist ureigene Aufgabe der Gewerkschaften. Der Unterschied zwischen hausgemachter und importierter Inflation muss im Sinne der Interessen der gesamten Volkswirtschaft erfolgen.

Aus diesen Gründen wurde die blinde voll automatisierte und nach hinten blickende Lohnindexierung in allen entwickelten sozialen Marktwirtschaften größtenteils abgeschafft.

Lediglich Zypern und Luxemburg waren innerhalb der Eurozone bisher nicht imstande, diese institutionalisierte wirtschaftspolitische Unsitte abzuändern (neben Spanien, Frankreich, Slowenien, Malta und Belgien, die abgeschwächte Formen der automatischen Lohnindexierung aufweisen).

Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erforderlich

Ein Weitermachen wie bisher wäre daher blauäugig, hat doch die Krise deutliche Schwachstellen offengelegt. Insbesondere die Anfälligkeit Luxemburgs gegenüber unvorhergesehenen Entwicklungen an den Finanzmärkten sowie die Abhängigkeit von anderen Ländern sollten zu denken geben. Nicht zuletzt wegen des zu erwartenden deutlichen Anstiegs der alterungsbedingten Mehrausgaben des Staates, gilt es, die Luxemburgische Wirtschaft wetterfest zu machen für das kommende Jahrzehnt und darüber hinaus. Dazu zählt, die Solidität der öffentlichen Finanzen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der kleinen offenen Volkswirtschaft zu sichern oder sogar zu steigern, um somit das wichtigste Kapital, nämlich die Arbeitsstellen, zu erhalten und die Integration der Nicht-Luxemburger zu begünstigen.

Dass die Haushaltssituation und der Schuldenstand der öffentlichen Hand im Vergleich zu anderen Ländern des Eurowährungsgebietes anscheinend einen stabilen Eindruck vermitteln, darf dabei nicht in falscher Sicherheit wiegen. Die Erfahrungen aus Irland und Portugal sowie Spanien sollten frühzeitig eine Warnung sein. Die allzu hohe Abhängigkeit dieser Länder vom Wachstum des Banken- und Immobiliensektors unter Vernachlässigung der Wettbewerbsfähigkeit und diversifizierten Wachstumsmodellen hat dazu geführt, dass sich makroökonomische Ungleichgewichte fast unbemerkt hochschaukeln konnten. Nicht im öffentlichen, sondern im Privatsektor schlummerte vielfach der Keim der Krise.

Als diese dann offen ausbrach, waren auch die öffentlichen Budgets innerhalb kürzester Zeit infiziert. Die Staatsfinanzen gerieten mitunter an den Rand des Bankrotts, oder es kamen erhebliche Zweifel an der nachhaltigen Kapitalmarktfähigkeit des Landes auf. Diese Länder haben die fiskalischen Stabilitätsvorgaben des Maastricht-Vertrages stets vorbildlich erfüllt, aber dem schleichenden Verlust der Wettbewerbsfähigkeit zu wenig Beachtung geschenkt. Andere haben allerdings über ihre Verhältnisse gelebt.

Hohes Defizit und steigende Verschuldung

Im abgelaufenen Jahr beträgt das Haushaltsdefizit in Luxemburg voraussichtlich 1,8 Prozent des BIP. Das ist nicht nur mehr als doppelt so hoch wie im Jahr 2009 (0,7 Prozent). Auch stellen die beiden Jahre 2009 und 2010 eine Zäsur in der Luxemburger Finanzpolitik insofern dar, als zuvor stets ausgeglichene Haushalte oder sogar Überschüsse erwirtschaften werden konnten.

Selbst wenn die Grenzen der jährlichen Neuverschuldung, die der Maastricht-Vertrag mit 3 Prozent vorgibt, damit weiter eingehalten werden, verschlechtert sich doch die Verschuldungssituation der öffentlichen Hand hierzulande zusehends. Während der Schuldenstand gemessen am BIP im Jahr 2008 – haushalterisch also vor der Finanzkrise – in Luxemburg noch bei 13,6 Prozent lag, wird er sich bis 2012 auf über 20 Prozent fast verdoppelt haben.

Selbst mit einer Schuldenstandsquote von 20 Prozent liegt Luxemburg nicht nur deutlich unter den Vorgaben des Maastricht-Vertrages von 60 Prozent des BIP, sondern auch weit unter den Niveaus der anderen Länder des Eurogebietes, ganz zu schweigen von anderen Währungsräumen wie den USA oder Japan. Allerdings darf diese relativ komfortable Verfassung der öffentlichen Finanzen kein Anlass zur Selbstgefälligkeit sein. Im Gegenteil: Es gilt jetzt, die Gunst der Stunde zu nutzen und ohne akute Notsituation, die politischen Weichenstellungen vorzunehmen, so dass auch in der kommenden Dekade der Wohlstand des Landes gesichert wird.

Diese qualitative Verschlechterung der öffentlichen Finanzen hätte auch Konsequenzen für den Finanzplatz, war einer der Garanten für dessen Erfolg als Finanzzentrum internationalen Ranges doch in der Vergangenheit vor allem die ausgeprägte Stabilitätskultur des Großherzogtums. Diesen Trumpf leichtfertig zu verspielen, wäre fatal.

Agenda 2020: Wettbewerbsfähigkeit steigern, Wohlstand und Beschäftigung sichern

Was also ist zu tun, um den Wohlstand Luxemburgs und seiner Bevölkerung auch im neuen Jahrzehnt zu sichern?

Um die Widerstandsfähigkeit der Luxemburger Wirtschaft zu erhöhen, sollte keine Abkehr vom Finanzsektor angestrebt werden, sondern die traditionellen Stärken in diesem Bereich weiterentwickelt und auf eine breitere Basis gestellt werden. Kompetenznischen mit hoher Wertschöpfung sollten auch zukünftig besetzt und ausgebaut werden.

Von wachstumsfreundlicher Wirtschaftspolitik profitieren auch die öffentlichen Haushalte und die soziale Sicherung. Denn eine wachsende Wirtschaft produziert höhere Gewinne, die den Steuer- und Sozialkassen zu gute kommen.

Zugleich sollte die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eher früher als stärker ambitioniert angegangen werden. Die Rückkehr zu Haushaltsüberschüssen wäre dabei nicht nur ein Schutz vor den Kosten von möglichen Finanzkrisen, sondern ist angesichts der sich bereits heute abzeichnenden Lasten der Überalterung der Bevölkerung unerlässlich.

Um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, ist es eine *conditio sine qua non*, dass die rückwärtsgewandte automatische Lohnindexierung abgeändert wird.

Höhere Produktivität kann über ein wirtschaftsfreundliches Umfeld erreicht werden, das insbesondere Investitionen in Forschung und Entwicklung anregt und Anreize setzt, dass sich Arbeitskräfte neue Fähigkeiten aneignen.

Für einen weiteren Ausbau des Wissenschaftsstandorts Luxemburg wäre es förderlich, wenn die Attraktivität der Universität für ausländische Studenten und Forscher erhöht würde. Das wiederum würde auch die Attraktivität der hiesigen Hochschule für luxemburger Wissenschaftler erhöhen, die im Ausland forschen und lehren, und diesen einen Anreiz bieten, nach Luxemburg zurückzukehren und ihre Auslandserfahrung den hiesigen Studenten zu Gute kommen zu lassen.

Global educational reform movement and national educational change¹

PASI SAHLBERG

I The Lisbon Strategy 2010

In year 2000 the world was very different. Hope that globalization with its new technologies and steady economic growth could be extended to benefit most of the world's population stimulated a future vision of better living conditions for all. After the economic and political turmoil of the early 1990s, financial markets were seen as a growth factor at the turn of the new millennium. North America and the European Union with its then-15 member states held the throne of world economic order. Climate change was not the priority and the role of emerging economies in Asia was still too immature to be given priority. This was the global economic and political landscape on which European leaders in the dawn of the new millennium created the idea of Europe as the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion, as it was later formally phrased. This commonly accepted goal was the core of the Lisbon Strategy for Education and Training in Europe by 2010. Although education has been an important vehicle in fulfilling this European dream, it was not seen the key priority. Only later on, in March 2002, the European Council² stated that *"however effective the policies in other areas, making the European Union the leading knowledge-based economy in the world will only be possible with the crucial contribution from education and training as factors of economic growth, innovation, sustainable employability and social cohesion"*. The importance of education and training has been increasingly acknowledged since 2000 but only recently has education been recognised as a key priority in the overall Lisbon strategy.

The value of the Lisbon Strategy and its vision named *'Education and Training 2010'* has been the adoption of a single comprehensive strategy for education and training in Europe. The Lisbon Strategy has been implemented through a common Work Programme

1 Paper presented at the 2010 EUNEC Conference in Brussels, 2nd December 2010.

2 European Commission (2002), p. 9.

and its 3 generic goals and 13 specific objectives of education and training systems. The comprehensive approach has been based on so-called ‘open method of coordination’, that has enhanced consistency and sharing of good practices in the EU Member States. The guiding principle of this integrated approach has been lifelong learning in a worldwide perspective. The Lisbon Strategy has been an influential strategic framework in the Member States in shaping their education and research policies. But its rhetorical impact in the new EU Member States and the accession countries has been even more significant.

The main means of achieving the Lisbon goal have been to improve quality, access and openness of education to the wider world. Much of the concrete work has been based on two principal areas. First, education systems in Europe have been adjusted to enable more mobility of students and teachers between different education systems and institutions. Harmonisation of qualification frameworks as a consequence of the Bologna Declaration, creating a transferable credit system and having new incentives for students and teachers to study and teach in other countries have been important aspects of education reforms throughout Europe. Second, common exchange programmes that increase collaboration between individuals and institutions have been installed to facilitate learning and development towards common goals. Interestingly, however, the initial Lisbon Strategy and its Work Programme for education and training are silent about the role of creativity and innovation in ensuring steady economic growth compatible with ecological sustainability. They were based on an assumption that increased numbers of mathematics and science graduates consequently affects research and innovation.

At the time of launching the Lisbon Strategy, improving quality of and increasing access to education were perceived as the best drivers of reforms aimed at promoting national economic competitiveness in Europe. The Lisbon Strategy included few completely new ideas that education systems and their schools should adopt. It rather suggested that national education policies should focus on decreasing early school leaving in upper secondary level and on expanding tertiary education. A strong accent was placed on increasing the number of students studying mathematics, sciences and technology in tertiary education. Indicators that were selected to monitor the progress of the Lisbon Strategy were based on quantitative data available from national education systems. The OECD PISA student achievement database became an important source of evidence, and thus increased the political value of this international student assessment in the Member States.³ Indeed, in many European countries mathematics, reading and science, or ‘core subjects’ as they are sometimes mistakenly called, have become priority areas of improvement in national education reforms. It is now obvious that the goals set of the *Education and Training 2010*

3 See www.pisa.oecd.org.

will not be reached⁴. In particular, the proportion of low achievers in reading and the number of early school leavers in Europe in comparison to other parts of the world are becoming chronic problems.

The Lisbon Strategy was designed using a discourse of development based on improving quality, access and efficiency. The conception of innovation, for example, is primarily driven by the view that innovation is a part of the knowledge triangle (education, innovation and research) and, as such, more of an issue of higher education and research. Indeed, the Lisbon Strategy was not specific in its call for education and training to contribute to innovation in a knowledge-based society. Moreover, it remained silent of the role of creativity and innovation in teaching and learning. The most concrete reference to increasing innovation in schools is made by the statement in the *Education and Training 2010*⁵ that “*there is a need to support decision makers, at all levels, with a view to addressing current education policy issues (such as the integration of non-traditional learners, curricular and didactic innovation, European and international collaboration) and providing them with means to implement ‘ICT-induced’ changes in education and training programmes*”.

Typically at that time, innovative pedagogy was seen as integrating information and communication technologies into teaching and learning processes. This is an important aspect of education development but not sufficient in order to enhance creativity and innovation in education. It is therefore necessary that the *Europa 2020* and its education policy signals move beyond rhetoric of creativity and innovation and contains policies that will gradually build trust, enhance collaboration and thereby cultivate cultures of learning that make creativity and innovation possible.

II Europa 2020

A new Lisbon Process that has led to the extended strategy for Europe until 2020, as Gros and Roth demand, has been designed with a new background.⁶ First, the European Union with its current 27 members and possible new members in the near future differs from the EU-15 in 2000. There is much more cultural, political and economic diversity in Europe now. This is simultaneously a risk and an opportunity for Europe as a region. Second, financial markets that used to be seen as an element of growth have now turned into a risk factor. According to many, the structure of European financial markets is no longer compatible with the more dynamic global economy and thus needs to be renewed.

4 Commission of the European Communities (2008).

5 European Commission (2002). p. 18.

6 Gros, D. & Roth, F. (2008).

The main assumptions for the next decade are:

1. demographic change that will increase the proportion of older people in the population by 2020;
2. climate change that will require radical new policies and action to limit carbon dioxide (CO₂) emissions; and
3. global challenge from the emerging economies that will shift the focus gradually from the US and Europe to Asia.

The emerging question is: On what basis could Europe maintain and strengthen a competitive position *vis-à-vis* emerging BRIC (Brazil, Russia, India and China) economies, and simultaneously consolidate its leading role in sustainable development?

Europe has one comparative advantage over its rivals: well educated people. The Lisbon Strategy has made good progress in many of its key areas, for example access and mobility, that provides a positive point of departure for next phase of change.⁷ It is clear that strengthening basic knowledge and key competences throughout education has to remain an important policy. But 'more of the same' will not be a sustainable solution. Mathematics and sciences are important but so are social sciences, arts and music. Technology needs to be part of the curriculum but so do drama, entrepreneurship, environmental awareness and ethics. With the next decade in mind, European education shares two common problems that need to be clearly stated upfront and then addressed by the Europa 2020 strategy, both relevant to this presentation.

First, most education systems in Europe are based on a structural logic that derives from the industrial world. Schools are organised according to similar principles of work: 45 minute lessons, a subject-based curriculum, studying with age-groups and a common timetable for all. In many education systems teaching and learning are also organised in modular units and success is determined by mastering these units. The industrial world required organisation and order like that but it is not needed now. The second problem, a natural consequence of the first, is that only a very few education systems in Europe pay adequate attention to developing the individual natural talent of students. In other words, schools are still first and foremost designed for masses, standards and averages. Therefore many people leave the education system without fully realising their talents. Instead, too many young people learn to dislike studying and avoid situations that require 'going back to school'. A declining will to study and a lack of interest in school is one of the most serious deficits of modern education systems. The Lisbon Strategy included an objective to make learning more attractive. In most countries very little has been done to achieve this.

7 Commission of the European Communities (2008).

In this paper I argue that re-conceptualisation of creativity and making it a key priority in education reforms in Europe is critical in making Europe a more advanced knowledge economy and ecologically more sustainable by 2020. Creativity means, following Sir Ken Robinson, the inventiveness to come up with new ideas, processes and products that have value. It is important to understand that all students are creative but they may not be aware of it themselves.⁸ School education can have a key part in helping students in finding their talents. Moreover, creativity is not only promoted through arts, music and drama curricula. It should be part of the entire culture of the school and lifelong learning.⁹ The challenge for schools therefore is to maintain the creative talent of individuals and to provide an environment for its further development. However, many education reforms are doing quite the opposite. In the quest for higher standards and better performance in international rankings, education systems are becoming more standardised and focused on ‘core subjects’, harmonised frameworks and key competences. Standardisation, many claim, is the worst enemy of creativity and innovation because it narrows down the curriculum and steers teachers to teach for predetermined results and tests.

Learning basic knowledge and skills should remain an important task of schooling. Similarly, developing a broad range of key competences should be the guiding principle of lifelong learning. The new European Union *Europa 2020 strategy* should, however, go beyond these present assumptions if human capital is to provide the necessary impetus to economic competitiveness and ecological sustainability in Europe. Indeed, being able to come up with new ideas, processes and products that have value should be raised to the same level of importance that literacy has enjoyed until now. This requires wider and more frequent use of adequate methods of teaching and working that promote collaboration, creativity and focus on students’ individual talents. Furthermore, students need to be taught about the power of human imagination in all areas of education. This includes a need to be prepared to make mistakes and to be wrong – and learn from such risk-taking.

III Economic Competitiveness and Global Sustainability

Competitiveness and sustainability have become buzz words in the discourse on global prosperity and development strategies. One of the popular indicators used in ranking the performance of nations is their ability to compete in global markets. Position in the international rankings of national economic competitiveness has indeed become a pretext

8 Robinson, K. (2001).

9 Sahlberg, P. (2009).

for economic and labour market reforms in many countries. National education policies therefore aim at, among other things, helping their economies to become more competitive.

Competitiveness as one aspect of the twin challenge of nations is, however, not a clear concept for either policy-makers or education practitioners. Sometimes it refers to competitiveness in education which often means the overall effectiveness and efficiency of a national education system vis-à-vis other education systems.¹⁰ In other cases, education for competitiveness implies a certain kind of education that will increase the employability and productivity of individuals in national or global markets. This is in fact closely linked to the 'competitiveness of education' interpretation because better education improves employment opportunities due to its positive impact on knowledge and skills development and thus productivity. In this article we are looking at education as one of the main drivers of human capital development and thereby of national economic competitiveness. Again, it means better quality of, broader access to and more mobility within education. But it also requires considering what type of education is needed to cultivate those qualities in young people that are necessary in a sustainable knowledge society.

All democratic nations desire sustainable economic development and prosperity for the well-being of their people. According to Porter and colleagues prosperity is driven by the productivity of an economy which, in turn, depends on the value of goods and services produced per unit of national human capital and national resources including those derived from 'natural capital'.¹¹ Both the value of a nation's products and services and the efficiency with which they are produced determine productivity. Competitiveness is thus measured by productivity.

Contemporary economic theories and empirical evidence suggest that many things matter for competitiveness. *The New Global Competitiveness Index (GCI)* framework designed by the *World Economic Forum (WEF)* that covers more than 130 economic systems incorporates a complex set of these factors in order to help policymakers to explain the strengths and weaknesses of productivity in their countries and to craft policies accordingly. The quality of public institutions, for example, is a national condition that creates opportunities for higher productivity across the economy. Available human capital, especially the average skill level of the labour force, directly affects productivity. According to WEF, "*differences in the mechanism of influence often coincide with the policy process that governs them: general conditions affecting productivity tend to be under the control of*

10 Sahlberg, P. (2006).

11 Porter, M., Delgado, M., Ketels, C. & Stern, S. (2008).

*national governments, while many direct productivity drivers are often the result of involvement by many parts of government, the private sector, academia, and other institutions”.*¹²

The New GCI aims to reveal the underlying causes of productivity. There are three domains that affect national economic competitiveness in this framework: endowments, macro-economic competitiveness, and micro-economic competitiveness. Endowments affect productivity directly through geographic location, natural resources, or size of the domestic market. Micro-economic factors operate directly on firms and hence drive productivity. It is the macro-economic domain that, through its indirect influence on productivity of firms in an economy, becomes relevant for education policies. As defined by the New GCI¹³, macro-economic competitiveness consists of two distinct areas: macro-economic policy, and social infrastructure and political institutions. The latter, as described in contemporary literature, includes basic human capital, i.e. well-educated and skilled people, quality of political institutions, and the rule of law. Empirical research on economic growth has found social infrastructure and political institutions to be the most important factors that matter for long-term differences in prosperity¹⁴. The New GCI as a measure includes enrolment rates in primary, secondary and tertiary education, quality of the education system in general and mathematics and science education in particular.¹⁵ All these aspects of human capital fall into the province of national policies. However, economic competitiveness, as determined by the New GCI and other global indexes, does not suggest any directions for pedagogies in the schools of competitive knowledge societies.

Another side of the twin challenge facing nations is the global ecological threat. After three decades of mounting concern and activity about global environmental problems, the United Nations in 2005 proclaimed a Decade of Education for Sustainable Development to highlight the fact that *“education and learning lie at the heart of approaches to sustainable development, a powerful concept that could ignite the interests of people around the world to shape a more sustainable future”*¹⁶. Five years into the Lisbon Strategy, economic competitiveness became closely tied to the challenge of preparing the next generation of students to deal with global threats to the future sustainability of our economic, political and social systems and the ecological systems upon which they depend. These threats arise at root from the demographic and technological overload of the planet. The priority being

12 Ibid., p. 44.

13 Ibid.

14 Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F. & Shleifer, A. (2004).

15 Alquezar Sabadie, J. & Johansen, J. (2010).

16 UNESCO (2005), p. 26.

given to increasing national economic competitiveness is seen by many as contributing to rather than ameliorating the problem of ensuring a sustainable global environment.¹⁷

The large-scale, complex and interacting global threats that seem increasingly out of control have finally moved significantly onto the media agenda, although the UN and other supra-national organisations have been addressing them for years. The environmental community has been campaigning since the 1950s for a more global and long-term commitment to sustainable balance – the fundamental principle of the planet’s ecological systems of which humans are a part. Population and competitive economic growth and their associated impacts on the environment will provide a very different context for the Europa 2020 following the new wave of concern based on growing scientific evidence that the ‘Limits to Growth’ predicted by the models of the Club of Rome at the beginning of the 1970s have now been reached or even surpassed.¹⁸ The Brundtland Report defined sustainable development as “*development which meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs... The changes in human attitudes that we call for depend on a vast campaign of education, debate, and public participation*”.¹⁹

This ‘vast campaign’ referred to seems to have started in the last decade. It is generating a new discourse and vocabulary that includes ‘global social-ecological system’, ‘tipping points’, ‘population overshoot’, ‘climate destabilisation’, ‘global warming’, ‘rising sea levels’, ‘fossil fuel over-dependence’, ‘peak oil’, ‘carbon footprints’, ‘resource conflicts’ and is now penetrating the media as never before. However, schools are notoriously slow to incorporate new scientific, social and environmental problems into mainstream curriculum and pedagogy.

The inter-disciplinary study of the interaction between complex social and ecological global systems has made rapid progress in research communities but there is still what Doppelt calls widespread ‘systems blindness’ among economists, politicians, businesses and education communities that has to be addressed urgently.²⁰ The resilience of the global financial system has recently been profoundly challenged by the unexpected impact of excessive credit mismanaged by reputable banks, and by fraudulent traders. But coverage of the disturbance in the financial system is not generally linked to the long-term systemic pathologies that arise from the interaction of human and ecological systems. Steffen and colleagues refer to the ‘Great Acceleration’ of the human impact on the global environment that followed exponentially growing population and economies post-WWII.²¹ Alongside the

17 Steffen, W., Crutzen, P.J. & McNeill, J.R. (2007).

18 Meadows, D., Randers, J. & Meadows, D. (2004).

19 Brundtland, G. (Ed.) (1987), p. 10.

20 Doppelt, B. (2008).

21 Steffen, W., Crutzen, P.J. & McNeill, J.R. (2007).

emphasis on social and human capital as drivers of economic competitiveness, natural capital has now to enter the equation. Natural capital has generally been left off balance sheets by economists, governments, and corporations. Natural capital includes non-renewable resources, like fossil fuels and mineral deposits; renewable resources, such as fish or timber; ecosystem services such as the fertile soils, species diversity, pollination, or purification of air and water; and the capacity to absorb the waste from human economic activities.

The urgency of the global situation is summed up by Steffen and colleagues as follows: “*Enormous, immediate challenges confront humanity over the next few decades as it attempts to pass through a bottleneck of continued population growth, excessive resource use and environmental deterioration. ... There is also evidence for radically different directions built around innovative, knowledge-based solutions*”.²²

IV The Global Education Reform Movement

Globalization is a cultural paradox: it simultaneously unifies and diversifies people and cultures. It unifies national education policies by integrating them with the broader global trends. Because problems and challenges are similar from one education system to another, solutions and education reform agendas also are becoming similar. Due to international benchmarking of education systems by using common indicators and the international comparisons of student achievement, the distinguishing features of different education systems are becoming more visible. For example, the OECD’s *Programme for International Student Assessment (PISA)* has mobilized scores of education experts to visit other countries in order to learn how to redefine their own education policies.

Globalization has also accelerated international collaboration, exchange of ideas and transfer of education policies between the education systems. Analyzing global policy developments and education reforms has become a common practice in many ministries of education, development agencies and regional administrations. Therefore, the world’s education systems inevitably share some core values, functions and structures. The question arises whether increased global interaction among policy-makers and educators, especially benchmarking of education systems through agreed indicators and borrowing and lending educational policies, has promoted common approaches to education reform throughout the world.

Although improvement of education systems is a global phenomenon, there is no reliable, recent comparative analysis about how education reforms in different countries have been designed and implemented. However, the professional literature indicates that the focus on

22 Ibid., p. 620.

educational development has shifted from structural reforms to improving the quality and relevance of education²³. As a result, curriculum development, student assessment, teacher evaluation, integration of information and communication technologies into teaching and learning, proficiency in basic competencies (i.e., reading and writing) and mathematical and scientific literacy have become common priorities in education reforms around the world. I call this the *Global Educational Reform Movement*, or simply, GERM²⁴.

GERM has emerged since the 1980s and increasingly has become adopted as an official agenda or accepted as educational orthodoxy within many education reforms throughout the world, including reforms in the USA, the UK, Germany and in many countries in the developing world. Tellingly, GERM is often promoted through education strategies and interests of international development agencies as well as by some bilateral donors through their interventions in national education and political settings.

The inspiration for the emergence of GERM comes from three primary sources. The first is the new paradigm of learning that became dominant in the 1980s. The breakthrough of cognitive and constructivist approaches to learning gradually shifted the focus of education reforms from teaching to learning. According to this paradigm, intended outcomes of schooling emphasize greater conceptual understanding, problem-solving, emotional and multiple intelligences and interpersonal skills, rather than the memorization of facts or the mastery of irrelevant skills. At the same time, however, the need for proficiency in literacy and numeracy has also become a prime target of education reforms. The second inspiration is the public demand for guaranteed, effective learning for all pupils. Inclusive education arrangements and the introduction of common learning standards for all have been offered as means to promote the ideal of education for all. The third inspiration is the accountability movement in education that has accompanied the global wave of decentralization of public services. Making schools and teachers accountable for their work has led to the introduction of education standards, indicators and benchmarks for teaching and learning, aligned assessments and testing and prescribed curricula. As James Popham has noted, various forms of test-based accountability have emerged where school performance and raising the quality of education are closely tied to the processes of accreditation, promotion, sanctions and financing.²⁵

Since the 1980s, at least five globally common features of education policies and reform principles have been employed to try to improve the quality of education, especially in terms of raising student achievement. First is *standardization* in education. Outcomes-based

23 Hargreaves, A. & Shirley, D. (2009).

24 Sahlberg, P. (2011).

25 Popham, J. (2007).

education reform became popular in the 1980s, followed by standards-based education policies in the 1990s, initially within Anglo-Saxon countries. These reforms, quite correctly, shifted the focus of attention to educational outcomes, i.e. student learning and school performance. Consequently, a widely accepted – and generally unquestioned – belief among policy-makers and education reformers is that setting clear and sufficiently high performance standards for schools, teachers, and students will necessarily improve the quality of desired outcomes. Enforcement of external testing and evaluation systems to assess how well these standards have been attained emerged originally from standards-oriented education policies. Since the late 1980s centrally prescribed curricula, with detailed and often ambitious performance targets, frequent testing of students and teachers, and high-stakes accountability have characterized a homogenization of education policies worldwide, promising standardized solutions at increasingly lower cost for those desiring to improve school quality and effectiveness.

A second common feature of the global education reform movement is *increased focus on core subjects* in curriculum, in other words, on literacy and numeracy. Basic student knowledge and skills in reading, writing, mathematics, and natural sciences are elevated as prime targets and indices of education reforms. Due to the acceptance of international student assessment surveys, such as PISA and IEA, as criteria of good educational performance, reading, mathematical and scientific literacy have now become the main determinants of perceived success or failure of pupils, teachers, schools, and entire education systems.

The third characteristic that is easily identifiable in global education reforms is to *teach for pre-determined results*, in other words, to search for safe and low-risk ways to reach learning goals. This minimizes experimentation, reduces use of alternative pedagogical approaches, and limits school risk-taking. Research on education systems that have adopted policies emphasizing achievement of predetermined standards and prioritized core subjects, suggests that teaching and learning are narrower and teachers focus on ‘guaranteed content’ to best prepare their students for the test. The higher the test-result stakes, the lower the degree of freedom in experimentation and risk-taking in classroom learning.

The fourth globally observable trend in educational reform is the *transfer of educational innovation from business world* as a main source of change. This process, where educational policies and ideas are lent and rented, is often facilitated by international development organizations and motivated by national hegemony and economic profit, rather than by moral goals of human development. Faith in educational change that depends on innovations brought and sold from outside the system undermines two important elements of successful change. First, it often limits the role of national policy development and the enhancement of an education system’s own capabilities to maintain renewal. Perhaps more important, it also paralyzes teachers’ and schools’ attempts to learn from the past and also to learn from each other. Or, it prevents lateral professional development in the system.

The fifth global trend is adoption of *high-stakes accountability policies* for schools. School performance – especially raising student achievement – is closely tied to processes of accrediting, promoting, inspecting, and, ultimately, rewarding or punishing schools and teachers. Merit-based pay is one popular approach to holding teachers accountable for their students' learning. Success or failure of schools and teachers is often determined by standardized tests and external evaluations that devote attention to limited aspects of schooling, such as student achievement in mathematical and reading literacy, exit examination results, or intended teacher classroom behaviour.

None of these elements of GERM have been adopted in Finland in the ways that they have within education policies of many other nations, for instance, in the United States, England, Japan or some Canadian provinces and Australian states. This, of course, does not imply that education standards, focus on basic knowledge and skills, or emphasis on accountability should be avoided in seeking better learning or educational performance. Nor does it suggest that these ideas were completely absent in education development in Finland. But, perhaps, it does imply that a good education system can be created using alternative policies orthogonal to those commonly found and promoted in global education policy markets. Table 1 presents a summary of the distinction between the '*global education reform movement*' and alternative policies to educational change that are compatible with the needs of knowledge-based sustainable societies.

GERM has had significant consequences for teachers' work and students' learning in schools wherever it has been a dominant driver of change. The most significant consequence of this global educational reform orthodoxy is standardization of educational and pedagogical processes. Performance standards set by the educational authorities and consultants have been brought to the lives of teachers and students. Assessments and testing that have been aligned to these standards have often been disappointments and brought new problems to schools.²⁶ Because this agenda promises significant gains in efficiency and quality of education, it has been widely accepted as a basic ideology of change, both politically and professionally. GERM has gained global popularity because it emphasizes some fundamental new orientations to learning and educational administration. It suggests strong guidelines to improve quality, equity and the effectiveness of education such as putting priority on learning, seeking high achievement for all students and making assessment an integral part of the teaching and learning process.

26 Hargreaves, A. (2003); Ravitch, D. (2010).

Table 1. Global trends in educational development to improve student learning and alternative policies respectively since the early 1980s.²⁷

Education Policies and Reform Principles	
Global Education Reform Movement (GERM)	Alternative national policies
<p><i>Standardization</i> Setting clear, high, centrally prescribed performance standards for all schools, teachers and students to improve the quality and equity of outcomes.</p>	<p><i>Personalization</i> Setting a clear but flexible national framework for school-based curriculum planning. Encouraging local and individual solutions to national goals in order to find best ways to create optimal learning opportunities for all.</p>
<p><i>Focus on Literacy and Numeracy</i> Basic knowledge and skills in reading, writing, mathematics and the natural sciences serve as prime targets of education reform.</p>	<p><i>Focus on Broad and Creative Learning</i> Teaching and learning focus on deep, broad learning, giving equal value to all aspects of the growth of an individual's personality, moral character, creativity, knowledge and skills.</p>
<p><i>Teaching for Pre-determined Results</i> Reaching higher standards as criterion for success and good performance; minimizes educational risk-taking; narrows teaching to content and use of methods beneficial to attaining preset results.</p>	<p><i>Encouraging Risk-taking and Creativity</i> School-based and teacher-owned curricula facilitate finding novel approaches to teaching and learning; it encourages risk-taking and uncertainty in leadership, teaching and learning.</p>
<p><i>Renting Market-oriented Reform Ideas</i> Sources of educational change are external innovations brought to schools and teachers from business world through legislation or national programs. These often replace existing school improvement strategies.</p>	<p><i>Learning from the Past and Owning Innovations</i> Teaching honours traditional pedagogical values, such as teacher's professional role and relationship with students. Main sources of school improvement are proven good educational practices from the past.</p>
<p><i>Test-based Accountability</i> School performance and raising student achievement are closely tied to processes of promotion, inspection and ultimately rewarding schools and teachers. Winners normally gain fiscal rewards whereas struggling schools and individuals are punished.</p>	<p><i>Shared responsibility and Trust</i> Gradual building of a culture of responsibility and trust within the education system that values teacher and principal professionalism in judging what is best for students and in reporting their learning progress. Targeting resources and support to schools and students who are at risk to fail or to be left behind.</p>

²⁷ This is from Sahlberg, P. (2011).

However, it also strengthens market-like logic and procedures in education. First and most importantly, GERM assumes that external performance standards, describing what teachers should teach and what students should do and learn, lead to better learning for all. By concentrating on the basics and defining explicit learning targets for students and teachers, such standards place strong emphases on mastering the core skills of reading, writing and mathematical and scientific literacy. Second, GERM assumes that the most effective way to improve education systems is to bring well-developed innovations to schools and classrooms. Systematic training of teachers and staff is an essential element of this approach. Third, GERM relies on an assumption that competition between schools, teachers and students is the most productive way to raise the quality of education. This requires that parents choose schools for their children, that schools have enough autonomy, and that schools and teachers are held accountable for their students' learning.

V Economic Competitiveness and Education

Education for the knowledge-based economy has become a buzz phrase in education policy discourse throughout the developed world and the transition economies but also increasingly in developing countries. However, it has rarely been transformed into operational strategies or reform programs for education systems or educators. Typically, education reform that is targeted on serving knowledge-based economies emphasizes mathematics and science, information and communication technologies, basic knowledge and skills in literacy and development of interpersonal skills. Moreover, a successful knowledge economy also requires advanced secondary and tertiary education provision able to boost labour productivity, research and innovation. Many of the education reforms aimed at promoting economic competitiveness in the knowledge economies take the form of centrally steered structural and programmatic directives. Only rarely are these changes directly related to what teachers and students are doing in schools and classrooms.

Successful economies compete on the basis of high value, not only low cost. High value is best guaranteed by well-trained and educated personnel and flexible lifelong learning opportunities for all citizens. The most frequently presented general idea for increasing economic competitiveness is to equip people with the skills and attitudes for economic and civic success in an increasingly knowledge-based economy.²⁸ This is rhetoric typically written into the strategies or policies that address the relation between economic competitiveness and development of education. In the midst of global education reforms it is difficult to answer the question that many teachers ask: "What should we do differently in schools in

28 Hargreaves, A. (2003); Schweke, W. (2004).

order to contribute effectively to economic competitiveness and growth?” Before exploring this question further, we need to examine what economic competitiveness means in order to understand better what schools should do differently.

Competitiveness is based on the determinants of the complex process of economic growth and development. When the competitiveness of economies is compared, a set of institutions, policies and structures is constructed using sub-indices that try to grasp the heterogeneity of different countries. The Economic Growth Competitiveness Index²⁹ is built on three central ideas:

- Economic growth can be analyzed within the macro-economic environment, the quality of public institutions and technology.
- Technological advance is the ultimate source of growth but its origins may be different across countries.
- The importance of the determinants of economic competitiveness varies for core and non-core innovators.

Based on these commonly used determinants of economic competitiveness and various indicators of knowledge economy, three core domains have been utilized to explain economic growth:

- education and training (human capital),
- use of information and communication technologies,
- innovations and technological adaptation.

Education reforms have been classified in various ways. Using the three pillars above and combining them with the structural, qualitative and financing dimensions of education reforms to convert them to more concrete principles and actions for schools and teachers. Table 2 describes how the assumed three dimensions of education reforms have addressed the three determinants of economic competitiveness.

Governments have an essential role to play by offering and guaranteeing good education that adequately emphasizes the core determinants of economic competitiveness. However, it has been difficult to translate this central role of education into concrete actions and programs that lead to improved human capital and therefore contribute to the social and economic progress. According to Table 2 there are several aspects of economic competitiveness that have a direct relation to teaching and learning in schools. I have identified four key conditions that make teaching compatible with the needs of the knowledge economy. They are: rethinking innovation, revisiting the conception of knowledge, focusing on interpersonal skills and enhancing the will and skill to learn.

29 Porter, M., Schwab, K., Sala-i-Martin, X. & Lopez-Claros, A. (2004).

Table 2. Dimensions of education reform that focus on the determinants of economic competitiveness³⁰

	Determinants of economic competitiveness and their implications to education		
Dimension of education reform	<i>Human capital (education and training)</i>	<i>Use of information and communication technologies</i>	<i>Innovations and technological adaptation</i>
<i>Restructuring and adjustment</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Enrolment ratios and participation rates – Access and mobility – Length of schooling 	<ul style="list-style-type: none"> – Student/computer ratio – ICT in curriculum – Flexibility and choice 	<ul style="list-style-type: none"> – School-business partnerships – Investments in tertiary education
<i>Quality</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Academic knowledge <ul style="list-style-type: none"> • literacy • mathematics • science – Meta-cognitive and interpersonal skills 	<ul style="list-style-type: none"> – Teacher readiness to use ICT in teaching – Schools' ICT infrastructure – Assessment and evaluation policies 	<ul style="list-style-type: none"> – Use of varied teaching methods – Focus on both individual and team learning – Creativity and risk-taking
<i>Financing, infrastructure and management</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Education spending – Lifelong learning – Decentralization and distributed accountability 	<ul style="list-style-type: none"> – Information management system – Investing in infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> – Increasing higher education expenditures – Increasing financing of research and development

New conception of knowledge. Formal education, especially at pre-tertiary levels, has been long criticized for static conceptions of knowledge and learning. Traditionally the foundation of knowledge has been based on positivist scientific method. Therefore knowledge has been viewed as objective and knowledge-formation as a linear, cumulative process free from subjective values and interpretations. Knowledge is now understood in another way in economics, mathematics, natural sciences, neuroscience, cognitive sciences and information technologies. It is seen as relativistic and diverse in terms of its interpretations. Furthermore, it is created through multiple processes, including hermeneutic and subjective 'scientific' methods alongside the systems analytical advances in understanding non-linear dynamics of complex life, human and ecological systems.

This shift in the paradigm of knowledge has created a challenge for education. Teaching and learning in schools should focus not only on mastering the basics and achieving predetermined learning standards but also coming up with alternative perspectives, new ways of constructing knowledge and creating ideas that have value. However, many countries seem

30 Sahlberg, P. (2006).

to be moving in the opposite direction: what is valued is conventional knowledge in some core subjects that can be easily measured and then turned into criteria of success and failure. The OECD's highly influential PISA study, for example, is seen by critics as reinforcing this narrowing of purpose as Grek suggests: "*The focus on 'real-life' circumstances and on students' capacity to enter the labour market with core skills, such as literacy and numeracy, has taken PISA's focus of interest away from less explicit educational aims that resist measurement (e.g. democratic participation, artistic talents, understanding of politics, history, etc.), towards a more pragmatic view of education's worth...PISA results now receive a very high profile within national media and are present in the consciousness of senior policy-makers. Media coverage of PISA results is very substantial and perhaps represents another manifestation of the 'mediatisation' of education policy processes*".³¹

Better understanding of innovation. Innovation involves the extraction of economic and social value from knowledge.³² It puts ideas, knowledge and technology to work in a manner that brings about a significant improvement in performance. It requires not just an idea but rather an idea that has been made to work. This means that innovation and entrepreneurship are closely interdependent. Therefore, living in and working for a world of innovations requires fundamentally different attitudes, knowledge and skills from the citizens. Technological adaptation and innovation have been the main drivers of economic growth in developed countries since the World War II and are proving to be important factors also in many developing countries.³³ Innovative models of wealth creation, referred to as 'natural capitalism', are emerging in the business world. They illustrate how environmental responsibility can be highly profitable. In order to be able to contribute successfully to the development of innovation in the sustainable knowledge economy, education systems too need policies that encourage working with and learning from innovations.

Focus on social capital. Success in the world of work and living in a world of global risks requires different knowledge and skills from all of us. Coping with increasing amounts of knowledge has changed the ways we think about education and schools. Individual performance and inventions created by one person only have given way to collective intelligence, shared knowledge and team-based problem-solving. Interestingly, successful economies and highly creative communities are based on the idea of strategic alliances rather than raw competition for markets and clients. Indeed, sustainable development and economic competitiveness require a stronger focus on the development of interpersonal skills and social capital throughout the cycle of education. More specifically, social capital

31 Grek, S. (2009), p. 27.

32 Sahlberg, P. (2009).

33 Chen, D. & Dahlman, C. (2004).

that is necessary in productive group processes, whether in or out of school, is becoming more important in the schools of those countries that are genuinely concerned about their economic competitiveness and sustainable development.

VI Implications for National Policy Making

Teaching in schools is influenced by two change forces that often are more contradictory than complementary. The first force is the *Global Education Reform Movement* that is explained above. It is shifting the focus of improving education towards basic knowledge and skills in some core subjects, common standards for teaching and learning, measurable knowledge and stronger accountability for results, especially at school level. The other force is the increasing external expectation that schools should do more to help the countries' economies to develop and become more competitive. Caught in the middle of these change forces are the teachers and students who often find it difficult and meaningless to react to these contradictory external pressures.

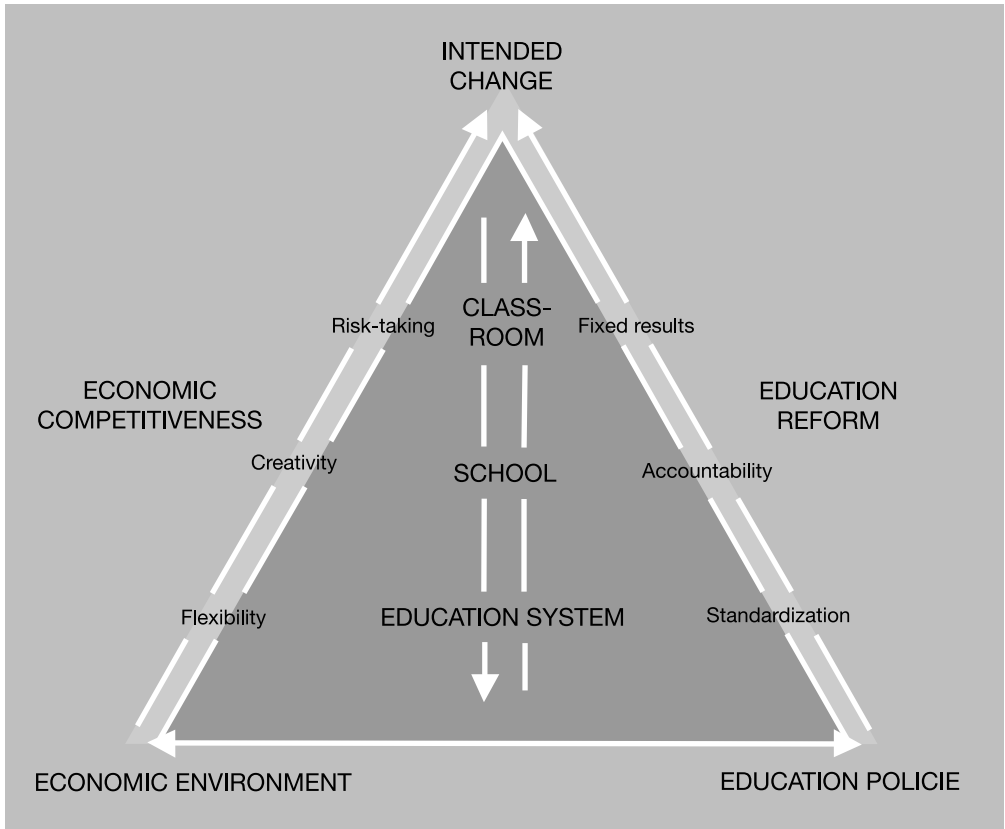
An analysis of the concrete consequences that each of these changes have fostered can clarify the contradiction. For the sake of simplicity, we can take one example from each level of education: the system level, school level and classroom level. I have argued above that economic competitiveness requires, among other things, flexibility, creativity and risk-taking. Flexibility is important at the education system level. This not only means providing flexible education and training opportunities for all in the society, young and old. It also refers to flexibility in the curriculum, in the organization of work in schools, in using various teaching and learning arrangements and in reporting on progress and achievements. Creativity becomes an important principle at the school level. Teachers who are catalysts of learning in the knowledge society must therefore be provided with incentives and encouraged to make their work place and classrooms creative learning organizations where openness to new ideas and approaches flourish. Finally, risk-taking needs to be encouraged in daily life and learning in schools. There is no creativity in schools without flexibility in the education system and no creativity without risk – the risk of trying a new idea, experimenting with an unfamiliar practice, being prepared to fail or look silly when trying something new, not taking setbacks to heart, being responsive rather than overly sensitive to critical feedback and so on.

The *Global Education Reform Movement* is also fostering standardization in education, stronger accountability for results in schools and teaching for measurable results. Standardization has become a common change strategy at the education system level. Standards for learning, teaching, curriculum and assessment have been introduced in many education systems as a means of securing unified 'delivery' of education services to all citizens. The prevalence of standardized tests and other forms of assessment has gradually

made schools and teachers more accountable than before for their students' learning. At the classroom level teachers are increasingly teaching for predetermined results and targets that are often described in centralized curriculum and national education standards documents.

Steering education systems towards producing intended outcomes requires congruence between teaching for the knowledge economy and what education reforms are expecting from teachers and students. In some cases, however, what schools are explicitly or implicitly assumed to do to improve their performance within ongoing education reforms contradicts what is needed from schools to support economic competitiveness. Comparison of these two change forces at the level of education systems, schools and classroom indicates some difficult incompatibilities and controversies. At the macro level, economic competitiveness demands an education system flexible enough to be able to react to weak signals and to produce a coordinated and collaborative response. Such a reaction and response is made possible by sustainable leadership. An education system's flexibility is promoted by freedom of choice, decentralized management and a culture of trust in professional communities, i.e. teachers and educational leaders. At the same time education reforms are equipping education systems with standards and regulations that set the criteria and targets for success and measurement. These education standards aim at raising the expectations of teaching and learning by specifying what every student should know and be able to do. At school level economic competitiveness needs the organization of work to enable alternative scheduling, integration of subjects and increased teacher collaboration. Creativity is promoted by using a wide spectrum of teaching methods, such as co-operative learning, and building bridges between the school and the community. Due to global education reforms, however, work in schools is influenced by prescribed curricula that are often used to determine the performance level and even, mistakenly, the quality of schools. Teachers tend to rely on traditional teaching arrangements and methods in order to minimize the risk of failure. Finally, teaching and learning for more competitive economies requires teachers and students to work together in safe and stimulating learning environments that focus on broad learning objectives, encourage everyone to participate and use alternative approaches to achieve goals. Risk-taking in teaching and learning is promoted by co-operative cultures, mutual trust and feedback that recognize students' efforts as well as attainment.

Figure 1. Certain factors of economic competitiveness and education reform



As a result of typical education reforms, however, teaching and learning are often characterized by stress and fear as the focus is on being successful in achieving the predetermined learning outcomes. Therefore students primarily learn alone rather than co-operatively in small groups in order to minimize personal risks. Open and alternative teaching methods and task designs are not favored. Figure 1 summarizes the comparison of competitiveness and education policy factors mentioned above.

Standards-based curriculum reforms have become increasingly common in many parts of the world recently (England, Germany, many Central and Eastern Europe countries and most states in the United States and the Canadian provinces, for example). In practice, as Hargreaves and his colleagues claim *“the common, standards-based curriculum is often [...] a clinical and conventional curriculum in which literacy, numeracy and science are accorded supreme importance”*³⁴. In the 1988 national curriculum reform in England and Wales the so-called core subjects were mathematics, science and English. Similarly these same subjects have increased their status in many other countries due to the strengthened political significance of the international student learning comparisons and benchmarking.

As a consequence, curriculum standards in many countries place too strong an emphasis on structural knowledge, technical skills and cognition. Instead, successful and competitive knowledge economies draw upon beliefs, values, morality, meaning and social experiences. Both are important and both must be in balance for schools to be able to produce expected outcomes. Changing societies and complex knowledge economies require that students are educated equally for the artistic, social and critical world as much as for the rational world of numeracy, literacy, scientific and technological competences. However, the situation in many countries is opposite: the importance of aesthetic and moral education and social sciences in school curricula, for example, has been reduced due to the need to strengthen the teaching of what some call fundamental or core subjects, i.e. mother tongue, mathematics and natural sciences. Although there is no evidence globally of any significant quantitative shifts within curricula, international comparisons of student achievement and national high-stakes external evaluations are increasing the imbalance between what is necessary and what students are taught in school. These comparisons and evaluations usually judge the quality of individual schools and education systems using test scores gained only in the core subjects. At best this represents a rationalistic, partial and extremely reductionist judgment of the subtle and complex process of education for the knowledge economy and democratic society.

VII Conclusions

There has been a great temptation in many countries to imitate the education reform efforts designed and implemented in other countries. Part of the problem is that the actual results of education reforms are rarely analyzed simply because the most important outcomes are only visible in the longer-term, later than most administrators or politicians can wait. Another part of the problem is that it is common to complete a strategic development plan and then allocate mechanisms of accountability and support to implement the plan. What is often missing is the ability to modify change strategies by continuously shaping and reshaping intentions, ideas and actions.

The emergence of the network society and knowledge-based economies appears to be a powerful justification for education reforms in developed countries. Schools and teachers are being asked to do more than they have done before but also in a different way. At the same time, globalization has generated education reform that also requires teachers to do more and differently. The key argument of this paper is that the changes in teaching and learning in schools required by big change forces are often contradictory and are rarely capable of being implemented. In order to utilize the potential of education to foster economic and

social development we need an agenda based on existing educational change knowledge that is practical enough to help schools and teachers to take a lead in implementing the agenda.

Education reforms currently planned or implemented throughout the world need to include deeper and more comprehensive analysis of what and how schools and teachers should do in order to contribute to the development of economic competitiveness of their countries. This requires at least three actions. First, education reforms at the outset should provide a stronger pool of educational change knowledge to those who are involved in planning and implementing the education reforms. Michael Fullan sees change knowledge as understanding and insight about the process of change and the key factors that lead to success in practice³⁵. The possession of educational change knowledge does not necessarily lead to success, but its absence ensures failure. Second, analytical work on the knowledge economy and learning society should focus on moral purpose and on the processes of teaching and learning, not only on the structure and the content of education. Third, the sustainability and spread of educational change can only be understood by analyzing change efforts in a wider range of settings over a longer period of time. Most education reform literature, however, focuses on specific aspects of early implementation rather than the long term persistence of change.

Education reforms – if they are to make any significant impact on economic competitiveness and sustainable development – should address more clearly the aspects of teaching and learning that have been found in recent research to be related to productive educational change. In general, co-operation rather than competition or isolation is the key principle of improvement. Economic competitiveness and sustainable development can therefore be promoted and enhanced by fostering creativity, co-operation and interaction at three levels in education: schools, teachers and students.

Three other conclusions can be drawn from available knowledge base on educational change. First, supporting networking of schools has to be given a high priority in education reforms. Almost in any education system necessary innovations and ideas for improvement already exist in the system. The challenge is to share them between schools. Therefore, developing the education system in a way that encourages and enables schools to create partnerships and information exchange networks is likely to spread existing good practices. Second, helping teachers to work as professional communities should be emphasized in combating the isolation that is common to many teaching cultures. Learning to teach in new way is not easy. A safe and supportive professional climate in schools is a necessary condition for professional improvement of teachers. Designing education reforms in a way that will provide teachers with opportunities and incentives to collaborate more will increase the likelihood of sustainable implementation of intended changes. Third, making learning

35 Fullan, M. (2005).

interesting and meaningful for students is the imperative for sustainable development and change in schools. Economic competitiveness is above all about learning. When individuals or societies have severe learning difficulties the economic forecasts will not look good. If students do not learn in their schools and universities to love learning, they will not find learning and change attractive afterwards. Therefore, education reforms should first and foremost try to make learning in schools interesting for all students and help them to discover their own personal talent without sacrificing the other important goals of education.

In this paper I am offering a profound paradox: to prepare themselves for more competitive knowledge societies, our schools and students must compete less. Schools should therefore increase internal collaboration against the external competition. Improving economic competitiveness requires well educated and trained people, technological and network readiness and knowledge and skills to work in an innovation-rich world. Co-operation and networking rather than competition and disconnectedness should therefore lead the education policies and development of education systems. Schools and other educational institutions should cultivate attitudes, cultures and skills that are necessary in creative and collaborative learning environments. Creativity will not flourish and be sustained in schools unless people feel secure to take risks and explore the unknown. Moreover, working with and understanding innovations require creative and risk-intensive contexts. In brief, economic competitiveness can be best promoted by developing fear-free learning and professional development environments in our schools. The fear-free school is a place where students are not afraid to try new ideas and ways of thinking. Equally importantly, in the fear-free school teachers and principals will step beyond their conventional territories of thinking and doing that are often conditions for making a difference in students' learning and schools' performance.

References

ALQUEZAR SABADIE, JESÚS & JOHANSEN, JENS (2010): How do national economic competitiveness indices view human capital? *European Journal of Education*, 45(2), 236-258.

BRUNDTLAND, GRO HARLEM (1987, Ed.): *Our common future: The World Commission on Environment and Development*. Oxford: OUP.

CHEN, DEREK & DAHLMAN, CARL (2004): *Knowledge and Development: A Cross-section Review*. Policy Research Working Paper #3366. Washington, DC: World Bank.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): *Progress towards the Lisbon objectives in education and training: Indicators and benchmarks 2008*, Commission staff working document. Brussels: European Commission.

DOPPELT, BOB (2008): *The power of sustainable thinking*. London, Earthscan Publishing.

EUROPEAN COMMISSION (2002): *Education and Training in Europe: Diverse systems, shared goals for 2010*. European Commission Directorate-General for Brussels: European Commission.

FULLAN, MICHAEL (2005): *Leadership and Sustainability. System Thinkers in Action*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

GLAESER, EDWARD L. & LA PORTA, RAFAEL & LOPEZ-DE-SILANES, FLORENCIO & SHLEIFER, ANDREI (2004): *Do institutions cause growth?* NBER Working Paper No. 10568. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

GREK, SOTIRIA (2009): *Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe*, *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37.

GROS, DANIEL & ROTH, FELIX (2008): *The post-2010 Lisbon Process. The key role of education in employment and competitiveness*, CEPS Working Document No. 308. Brussels: Centre for European Policy Studies.

HARGREAVES, ANDREW (2003): *Teaching in the knowledge society. Education in the age of insecurity*. New York: Teachers College Press.

HARGREAVES, ANDREW & EARL, LORNA & MOORE, SHAWN & MANNING, SUSAN (2001): *Learning to Change. Teaching beyond subjects and standards*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

HARGREAVES, ANDREW & SHIRLEY, DENNIS (2009): *The Fourth Way: The inspiring future for educational change*. New York: SAGE.

MEADOWS, DONELLA & RANDERS, JORGEN & MEADOWS, DENNIS (2004): *Limits to growth: The 30 year update*. Vermont: Chelsea Green Publishing.

POPHAM, JAMES (2007): *The no-win accountability game*. In: GLICKMAN, CARL (ed.) *Letters to the next President. What we can do about the real crisis in public education*. New York: Teachers College Press, pp. 166–173.

PORTER, MICHAEL E. & SCHWAB, KLAUS & SALA-I-MARTIN, XAVIER & LOPEZ-CLAROS, AUGUSTO (2004, Eds.): *The Global Competitiveness Report*. New York, NY: Oxford University Press.

PORTER, MICHAEL E. & DELGADO, MERCEDES & KETELS, CHRISTIAN & STERN, SCOTT (2008): *Moving to a new Global Competitiveness Index*. In: PORTER, MICHAEL E. & SCHWAB, KLAUS (Eds.): *The global competitiveness report 2008-2009*. Geneva: World Economic Forum, pp. 43-64.

RAVITCH, DIANE (2010): *The Life and Death of the Great American School System. How testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books.

ROBINSON, KEN (2001): *Out of our minds: Learning to be creative*. Oxford, Capstone Publishing.

SAHLBERG, PASI (2006): Education reform for raising economic competitiveness. *Journal of Educational Change*, 7(4), 259-287.

SAHLBERG, PASI (2009): Creativity and innovation for lifelong learning, *Lifelong Learning in Europe Journal*, 14(1), 53-60.

SAHLBERG, PASI (2011): Finnish lessons. What can the world learn from educational change in Finland. New York: Teachers College Press.

SCHWEKE, WILLIAM (2004): Smart Money: Education and Economic Development. Washington, DC: Economic Policy Institute.

STEFFEN, WILL & CRUTZEN, PAUL J. & MCNEILL, JOHN R. (2007): The anthropocene: Are humans now overwhelming the great forces of nature? *Ambio*, 36(8), 614-621.

UNESCO (2005): United Nations decade of education for sustainable development (2005-2014), International Implementation Scheme (ED/DESD/2005/PI/01). Paris: UNESCO.

La société luxembourgeoise et son école : les perspectives à l'horizon 2020

MICHEL LANNERS

« Soyons clairs et fidèles avec ce qui a été dit jusqu'à présent : si l'école luxembourgeoise veut un jour être plus efficace et/ou plus équitable, il est impératif de s'attaquer aux mécanismes fondamentaux qui régissent le fonctionnement actuel du système »¹.

Prologue

Depuis que je m'intéresse à l'actualité politique, j'observe que les discours sur l'éducation se caractérisent par un volontarisme particulièrement vif. Sans cesse tous les protagonistes soulignent l'importance de l'éducation des jeunes pour le bien de la nation et, corollaire de cette ambition, la nécessité d'un engagement total de la part des enseignants qui seuls semblent détenir les clés de l'avenir de l'école et même du pays tout entier !

Or, force est de reconnaître que les enseignants comme les autres acteurs de la société vivent dans un environnement social, économique et technologique qui s'est profondément transformé depuis les années 60. Une transformation qui s'est encore accélérée ces 10 dernières années.

Quels sont ces changements externes à l'école au Luxembourg ? Quelles en sont les conséquences sur son fonctionnement ? Comment notre politique éducative s'oriente-t-elle dans ce maquis des causes et des effets ?

Europe 2020 et la politique éducative au Luxembourg

La stratégie de Lisbonne devait fixer les orientations de la politique économique et de développement de l'Union européenne pour 2000-2010. Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 projetait de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance

1 Martin, Dierendonck, Meyers & Noesen (Hrsg., 2008).

économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »².

Or, l'apparition de la crise économique a contribué à contrecarrer cet agenda. Au Luxembourg, d'un point de vue social et économique, des effets négatifs douloureux ont pu être évités jusqu'à présent. Cependant le monde bouge vite et les défis à long terme comme la mondialisation, la convoitise des ressources matérielles et le vieillissement de la population s'intensifient. La crise financière et ses répercussions mondiales ont montré que face à la rapidité des bouleversements économiques, les programmes politiques ont déjà un temps de retard à peine sont-ils conçus.

À la suite de *Lisbonne 2010*, une stratégie *Europe 2020* a été définie par l'Union européenne³. Celle-ci vise une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés. *Europe 2020* présente trois priorités appelées à se renforcer mutuellement :

- une croissance intelligente: développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation ;
- une croissance durable: promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;
- une croissance inclusive: encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion sociale et territoriale.

Le Conseil européen des 24 et 25 mars 2010 a fixé pour l'Union européenne cinq objectifs chiffrés⁴ à atteindre d'ici 2020. Dans le domaine de l'éducation, le taux d'abandon scolaire devrait rester inférieur à 10% et au moins 40% de la population âgée de 30 à 34 ans devrait détenir un diplôme d'enseignement post-secondaire. Les lignes directrices et les objectifs européens sont à transformer en *trajectoires* et *objectifs* nationaux. Les États de l'Union européenne doivent maintenant mettre en œuvre toute une ribambelle de réformes susceptibles d'atteindre ces objectifs tant nationaux qu'euro-péens.

Les voies du progrès : recherche, innovation et compétences

Rester dans le peloton de tête des nations européennes développées et faire face aux contraintes de concurrence et de compétitivité, tels sont les défis de la stratégie politique à long terme décidée par les deux derniers programmes gouvernementaux. Ils mettent l'accent, entre autres, sur l'innovation, la créativité, l'éducation et la recherche au Luxembourg.

2 http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_8/index_fr.htm.

3 http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf.

4 http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf.

L'Université du Luxembourg, créée en 2003, est la première et unique institution du genre au Luxembourg. Enseignement, recherche et transfert de connaissances au plus haut niveau, tels sont ses trois objectifs. Étant l'un des plus récents établissements d'enseignement supérieur d'Europe, cette institution s'est directement construite sur la base du système universitaire de Bologne en décernant des qualifications de bachelor, master et doctorat. Une importance majeure est donnée à la recherche. Des conséquences dans le domaine de l'éducation découlent directement de la création de l'université, puisque l'enseignement supérieur s'est vu ainsi accorder toute sa place au Grand-Duché. Les passerelles entre l'enseignement supérieur et la recherche devraient pouvoir se multiplier et les filières scientifiques et techniques devraient pouvoir être revalorisées et dans l'enseignement supérieur et dans l'enseignement secondaire.

Au niveau de l'enseignement primaire et post-primaire, la formation professionnelle a été réformée en 2008 et l'enseignement fondamental en 2009. Ces réformes structurelles ⁵ réorganisent le cadre d'un enseignement fondé sur l'acquisition de compétences. Elles seront complétées d'ici la fin de la législature actuelle par une réforme des classes inférieures et supérieures de l'enseignement secondaire et par une réforme de l'examen de fin d'études. Ainsi le système éducatif disposera-t-il d'instruments structurels modernes et performants.

La « révolution permanente » des contextes social, économique et technologique

Depuis 50 ans, les relations sociales vivent des mutations nombreuses et rapides. Cela se passe entre amis, entre citoyens et administrations, entre jeunes et adultes. Le rôle des femmes évolue et se développe doucement dans la société. Celles-ci acquièrent des responsabilités croissantes dans les secteurs économiques et politiques. Les familles investissent de moins en moins de temps pour s'occuper des enfants et pour assurer leur éducation. Productivité économique et volonté consumériste obligent, rares sont les parents qui veulent et peuvent s'offrir le temps de rester à la maison pour s'occuper des enfants. Le coût économique des conséquences d'un congé parental sans solde est en effet élevé et seules les familles biparentales au revenu confortable peuvent se permettre un tel choix. L'action politique multiplie les offres de structures d'accueil et d'encadrement des enfants afin de faciliter aux familles, prisonnières des contraintes professionnelles, l'organisation de leur vie privée.

De plus en plus souvent, les familles se décomposent, se recomposent. Le nombre moyen de divorces pour 100 mariages a progressé de 9,6 divorces en 1970 à 47,7 divorces

5 Loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ; Loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; Loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; Loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

en 2003⁶. La garde alternée se répand de plus en plus : quelles en sont les conséquences pour la société et pour le développement psychologique des enfants ? Le développement de repères et de valeurs doit pouvoir se poursuivre dans ce contexte nouveau ; les éventuelles tensions vécues par les enfants et les interrogations qui peuvent être les leurs, doivent être prises au sérieux par les adultes et les institutions.

La vie sociale au Luxembourg est également influencée par la transformation de sa population. Depuis trente ans, le Luxembourg affiche une forte croissance démographique⁷. En 2010, sa population a dépassé la barre des 500 000 habitants. En 30 ans, la population de résidence s'est accrue de près de 140 000 personnes. En comparaison avec des pays voisins ou proches, cette croissance démographique est plutôt exceptionnelle. Elle est surtout due à l'immigration. 46% de la population est de nationalité étrangère. Depuis 1983, l'emploi intérieur n'a fait qu'augmenter. Cette augmentation provient essentiellement d'un apport considérable de travailleurs frontaliers qui occupent environ 45% des postes au Luxembourg. Le chômage, longtemps marginal, a connu une forte progression. Le taux de chômage est passé de 3,4% en 2002 à 6,4% en 2010⁸. Nous vivons dans un environnement changeant, difficilement prévisible qui se définit autant par sa diversité que par son interdépendance avec les hommes et les femmes des régions limitrophes.

Les rapports sociaux entre les jeunes se transforment. Ces rapports sont amplement influencés par l'évolution technologique. De l'accès Internet à la maison à la tablette électronique de plus en plus présente en passant par le *Smartphone* et les *cybercafés*, tout est fait pour rester « branché », avec ou sans fil, pour pouvoir « dialoguer avec le monde », partout et toujours. Entre les jeunes se créent, coexistent et cohabitent les échanges virtuels des réseaux sociaux sur Internet. *Facebook* ou *Twitter* influencent et modifient les contacts réels entre pairs, les accélèrent, au risque de les rendre superficiels, éphémères ou illusoires. L'exhibition publique de la sphère privée sur Internet devient monnaie courante, génératrice de nouveaux conflits, de nouvelles blessures. De surcroît, elle s'oppose aux politiques visant la protection des données personnelles.

L'évolution du trafic des SMS croît de près de 10% chaque année. En 2009, 438,5 millions de messages courts ont été envoyés au Luxembourg⁹. Une telle progression peut-elle être mise en relation directe avec le bonheur des jeunes ou le développement humain d'une société ? L'indice de développement humain¹⁰ (IDH) créé par le Programme des Nations unies pour le développement afin d'évaluer le niveau de développement humain des pays

6 Voir Bodson & Jordane (2010).

7 <http://www.statistiques.public.lu/fr/index.html>.

8 <http://www.statistiques.public.lu/fr/population-emploi/index.html>.

9 <http://www.ilr.public.lu/publications/rapports-annuels/2009.pdf>.

10 <http://www.undp.org/french/publications/annualreport2009/report.shtml>.

du monde se base sur trois critères majeurs : l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le niveau de vie. Et non le nombre de SMS échangés.

Il est d'ailleurs alarmant de constater que le Luxembourg chute d'année en année dans ce classement IDH : il est passé de la 3^e place en 2006 à la 24^e place en 2010. Les pays les mieux classés sont soit des pays nordiques (Norvège, Suède, Danemark, Finlande), auxquels s'ajoutent les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suisse, soit des pays anglo-saxons (Canada, Australie, Royaume Uni, Irlande). Corrélation à relever : ce sont ces mêmes pays qui sont régulièrement classés en tête dans les études comparatives internationales sur les acquis scolaires des élèves, telles que PISA.¹¹

L'évolution de l'environnement économique se répercute bien évidemment sur l'éducation au Luxembourg. Comme dans les autres pays européens, une éducation de qualité est de plus en plus considérée comme un préalable indispensable au développement économique.

Le taux d'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires pour une cohorte d'âge est devenu un indicateur de performance. Or le Luxembourg n'arrive toujours pas à dépasser la moyenne des pays de l'OCDE¹². Si jadis, un non diplômé pouvait encore réussir sa vie en travaillant dur et en validant progressivement et probablement de manière informelle ses acquis professionnels, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Sans diplôme(s), pas de perspective d'embauche. La certification d'une qualification devient de plus en plus le préalable indispensable pour franchir la première barrière des procédures d'engagement.

En termes de financement, la politique éducative du Luxembourg, contrairement à d'autres pays européens, est encore relativement épargnée par les contraintes financières. Bien que le budget de l'éducation nationale ait quasiment doublé entre 2000 et 2010¹³, il demeure toujours en dessous de la moyenne de l'OCDE en pourcentage du PIB. Toutefois ce chiffre a une signification toute relative, puisque la contribution des quelque 130.000 frontaliers au PIB luxembourgeois gonfle celui-ci, réduisant d'autant la part de l'éducation dans le budget national. Or les enfants des frontaliers sont scolarisés chez eux.

En termes d'efficacité du système éducatif, des marges de progression existent, puisque l'École au Luxembourg se caractérise par un effroyable taux de retard scolaire, le plus souvent lié à l'échec scolaire. En 2009, 19,6% des élèves de l'enseignement fondamental, 18,6% des élèves de l'enseignement secondaire et 62,5% des élèves de l'enseignement secondaire technique sont en retard par rapport à l'âge théorique correspondant à leur niveau d'études. Tous ces élèves redoublants cumulent plus de 35.000 années de retard scolaire. Ce qui représente un investissement supplémentaire considérable, à rendement peu élevé :

11 http://www.pisa.oecd.org/pages/0,3417,en_32252351_32235907_1_1_1_1,00.html.

12 OCDE (2009).

13 Les chiffres clés de l'Éducation nationale 2008/2009, MENFP, 2010.

plus de 688 millions d'euros par année scolaire¹⁴. Bien que la très grande majorité des études scientifiques convergent pour affirmer que le redoublement ne constitue pas une mesure efficace et que des aides ciblées et individuelles contribuent davantage au progrès des élèves, la politique éducative n'a pas encore pu convaincre ni les enseignants, ni les parents d'élèves de la pertinence de cette façon de procéder. Enseignants et parents craignent en effet que les élèves risquent de profiter abusivement de ces changements et sous-estiment leur propre rôle dans le développement d'attitudes favorables à l'apprentissage. La culture de l'excellence et du travail bien fait est aussi une question de motivation.

Un exemple récent milite contre le redoublement. Les élèves du Projet pilote « Cycle inférieur » (PROCI) ont été crédités en 2006 et en 2009 de meilleures performances dans l'étude PISA¹⁵ que leurs condisciples inscrits dans des classes traditionnelles. Une des raisons avancées pour ce succès est une réduction du redoublement des élèves. La prise en charge différente de ces élèves joue bien entendu également un rôle important.

Des mesures réalistes pour armer les jeunes

Le progrès des sciences de l'éducation et le développement des statistiques, des indicateurs et des évaluations permet de constater que les politiques éducatives des différents pays convergent de plus en plus.

Que le lecteur critique soit ici rassuré : quel que soit le progrès des sciences et le degré de finesse des mesures des résultats des politiques éducatives, la qualité scolaire n'advient jamais ipso facto. Elle sera toujours tributaire de l'activité d'apprentissage et de l'assiduité des élèves et de l'engagement, c'est-à-dire du travail d'encadrement des enseignants.

De l'homogénéité des classes à la diversité des élèves

L'École luxembourgeoise doit faire face au défi que représente l'hétérogénéité croissante de ses élèves. À la variété des situations socio-économiques et culturelles des familles s'ajoute la multitude des origines linguistiques. Près de deux tiers de la population d'élèves de la première année de l'École obligatoire ne parlent pas le luxembourgeois à la maison¹⁶. Pour les enseignants habitués aux classes homogènes, cela relève de la mission impossible : sans changement de méthodes, ils resteront impuissants à faire avancer l'ensemble de leurs élèves, plus nombreux encore seront ceux laissés sur le bord du chemin en cours de route.

14 L'enseignement Luxembourgeois en chiffres : année scolaire 2009-2010, MENFP.

15 http://www.men.public.lu/publications/etudes_statistiques/etudes_internationales/101207_pisa2009_rapport_national_all/101207_rapport_pisa_2009.pdf.

16 http://www.men.public.lu/publications/etudes_statistiques/statistiques_primaire/110228_prim_09_10/110228_fondamental_online.pdf.

Constituer des classes homogènes d'élèves aux compétences comparables ne fonctionne plus avec une population d'élèves aussi disparate. Hier la régulation du système scolaire se faisait majoritairement à travers des dispositifs *externes*, caractérisés par les redoublements, l'orientation et une sélection précoce. Aujourd'hui, avec la diversité croissante, ce mode de régulation, qui déresponsabilise trop facilement enseignants et élèves, ne fonctionne plus. Une régulation *interne* doit s'y substituer, basée sur le travail en équipes (enseignants) et en groupes (élèves) dans les établissements scolaires, le travail sur projets, le portfolio, le tutorat, l'appui et la remédiation.

La diversification de l'offre scolaire et la mise en place d'un éventail de démarches de différenciation devront permettre à l'avenir de mieux tenir compte des profils de compétence et des besoins individuels de chaque élève, y compris les plus doués, les plus en difficulté et les jeunes primo-arrivants.

Notons aussi que depuis peu, la notion de diversité tend à relayer le concept d'hétérogénéité. L'hétérogénéité considère les différences des élèves comme des défis à prendre en compte afin d'atteindre une norme tandis que la diversité considère les différences des élèves également comme un atout et partant comme des opportunités dont les autres élèves peuvent profiter également. Ce nouveau regard porté sur l'enfant est davantage susceptible de valoriser celui-ci. Or valoriser, reconnaître les forces, c'est favoriser l'estime de soi, la confiance et donc la réussite.

L'approche par compétences

Avec l'introduction de l'approche par compétences, l'accent est mis sur la capacité de l'élève à utiliser concrètement ce qu'il a appris à l'école dans des situations nouvelles. Une grande importance devrait être accordée au développement d'attitudes favorables aux apprentissages, au goût pour l'effort, à la motivation et au travail autonome.

L'approche par compétences est liée à l'idée d'établir des socles de compétences pour certains moments du parcours scolaire. Ces socles regroupent les connaissances et les compétences-clés indispensables que chaque élève devra maîtriser pour passer d'une étape de son parcours à la suivante. Ils sont définis pour chaque branche à la fin de chaque cycle d'apprentissage, qui en principe dure plus qu'une année scolaire.

Pour beaucoup d'enseignants, l'approche par compétences implique un changement de pratique puisque la simple transmission de savoirs n'est plus au centre des préoccupations pédagogiques. L'art d'enseigner cohabite plus intimement avec l'acte d'apprendre. L'élève devra être guidé dans l'appropriation et dans l'application des savoirs. Cette approche procure une dimension nouvelle au métier d'enseignant et aux activités en classe. Celles-ci deviennent plus dynamiques : les élèves apprennent davantage en classe ; plus actives : les relations entre enseignants et élèves s'intensifient et engagent à un degré plus élevé les uns et les autres. Qu'il me soit permis de citer ici une recommandation éducative de

J.-M. De Ketele qui devrait accompagner l'action de tout pédagogue: « Parler moins, faire agir plus et observer pendant ce temps »¹⁷.

Une évaluation qui donne du sens

L'introduction de l'approche par compétences exige une vue plus nuancée sur l'évaluation. Le système traditionnel des notes et moyennes possède ses limites. Il permet de mesurer certains acquis scolaires à un moment précis, mais il ne donne pas forcément une image comparable et objective des progrès que fait l'élève dans le développement de ses compétences. Souvent, l'évaluation se borne à sélectionner les élèves. Et pourtant, l'évaluation, qui est au service des apprentissages, devrait stimuler l'excellence au détriment du travail juste satisfaisant. Trop souvent, les élèves se contentent d'un travail moyen et ne cherchent pas vraiment à faire de leur mieux.

Pour être utile, l'évaluation doit d'abord documenter la progression de l'élève et sa façon d'apprendre ; elle doit ensuite mesurer les acquis à des moments clés.

Les objectifs sont de ce fait multiples: évaluer selon des critères précis, aider l'élève à progresser, montrer ce qu'il sait faire et donc encourager sa motivation, ajuster les interventions pédagogiques ultérieures ou encore informer les parents.

Voilà pourquoi l'École luxembourgeoise doit se tourner progressivement vers des pratiques d'évaluation qui donnent une image plus précise du processus d'apprentissage. Que ce soit en complément ou en remplacement des outils traditionnels, de plus en plus d'écoles ont recours à des modes d'évaluation qui répondent à cette nouvelle nécessité : portfolio, complément au bulletin, grille de compétences, ...

Un enseignement des langues ... comme langues vivantes

En 2006 a débuté une vaste entreprise de rénovation de l'apprentissage des langues vivantes. En 2007, un *Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues*¹⁸ a été mis en œuvre pour rendre l'enseignement des langues plus efficace. Les objectifs étaient de :

- définir des objectifs de maîtrise des langues,
- mettre en œuvre une évaluation positive, formative et sommative,
- créer des synergies entre les branches linguistiques et non linguistiques,
- valoriser les profils linguistiques individuels des élèves,
- former les enseignants aux nouvelles méthodes.

Certains objectifs ont été atteints, d'autres doivent être encore poursuivis. Des socles de compétences ont été proposés pour l'enseignement fondamental et les classes inférieures de l'enseignement secondaire et secondaire technique. Ce projet ambitieux s'appuie sur le

17 Voir De Ketele & Roegiers (1996).

18 Voir Berg & Weis (2007).

consensus de tous les acteurs scolaires quant à la nécessité de promouvoir un plurilinguisme de haut niveau, d'améliorer durablement les compétences langagières des élèves, de mieux prendre en compte les origines langagières individuelles et de valoriser la compréhension et l'expression orales.

Plus d'autonomie pour les établissements scolaires

Une école, un lycée est aujourd'hui bien plus qu'un lieu d'instruction pour les élèves et un lieu de prestation de leçons pour les enseignants. C'est un lieu de vie et de travail pour tous. Or, tous les acteurs scolaires n'adhèrent pas à ce changement de fonctions, en raison de contraintes administratives ou/et de résistances collectives plus profondes.

La logique de pilotage actuelle se caractérise par la distribution de ressources et la définition de cadres réglementaires stricts qui laissent en conséquence peu de marge de manœuvre aux établissements scolaires. Influencée par la nouvelle prise en compte des résultats produits par le système scolaire, l'action politique doit favoriser l'autonomie et définir des responsabilités nouvelles pour les établissements scolaires et les enseignants. Or, contrairement à beaucoup d'autres pays en Europe, ce changement de paradigme tarde à s'installer au Luxembourg, si ce n'est dans la gestion financière. L'introduction progressive de plus de latitude pédagogique et administrative est pourtant prioritaire. Parallèlement, au niveau de l'assurance qualité, le principe de la reddition de comptes devra être élargi au niveau pédagogique et dans la gestion du personnel.

Les dispositifs de soutien

Une politique qui postule l'amélioration des performances scolaires doit offrir des dispositifs d'aide et de soutien aux élèves et aux enseignants. En sus des offres et structures existantes, la création d'une agence pour le développement de la qualité scolaire et d'un institut de formation continue dans le cadre du SCRIPT¹⁹ contribue à relever ces défis. L'agence a pour mission de soutenir les établissements dans leurs démarches qualité. L'institut de formation continue contribue de son côté au développement professionnel des acteurs.

L'encadrement individuel des élèves est une autre pierre d'achoppement. Les communautés scolaires ont le devoir de proposer systématiquement des offres de remédiation et de perfectionnement aux élèves et de suivre les impacts de celles-ci. Et la politique scolaire de leur en fournir les moyens, en ressources humaines et en formation à la différenciation.

19 SCRIPT : Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogique et technologique, service du MENFP.

Perspectives

Donner plus de sens aux apprentissages et enseignements, rendre les critères d'évaluation plus transparents et responsabiliser élèves et enseignants, encourager la constitution d'équipes pédagogiques assumant leurs missions dans des cadres autonomes, créer des identités scolaires, prendre en compte de manière plus flexible les connaissances langagières des élèves, valoriser l'excellence au détriment du travail juste satisfaisant, ce sont là quelques leviers d'action vers les changements visés. Auxquels s'adjoignent l'action de l'ensemble des professionnels de l'éducation, éducateurs, psychologues et celle des parents, partenaires incontournables des réformes en cours.

Nous connaissons de mieux en mieux les rouages complexes du fonctionnement de l'éducation pour doter les jeunes des savoirs et compétences nécessaires à leur vie privée, sociale et professionnelle. Les changements dans l'éducation s'imposeront de plus en plus, demanderont de plus en plus de courage et créeront dans un premier temps beaucoup d'incertitudes.

C'est au niveau des manières de s'y prendre, le choix des méthodes et des moyens, que les enjeux résident puisqu'il ne suffit pas seulement de légiférer. La conduite du changement dans le système éducatif au Luxembourg reste d'une complexité sans pareil. Ancrée dans la culture et la tradition, l'École est l'image de sa société. Elle se transforme progressivement, s'adapte doucement et réagit lentement à toute pression externe. Il ne suffit point de décréter une mesure pour obtenir un changement. La conception des réformes et leur réalisation ne peuvent se faire indépendamment. La réflexion sur ce qu'il convient de faire passionne beaucoup d'acteurs. La mise en œuvre des changements est en revanche l'affaire des professionnels sur le terrain. Cette tâche revient aux écoles puisque c'est dans les salles de classes que les réformes institutionnelles doivent pouvoir se concrétiser.

La mission de l'École au XXI^e siècle est de contribuer à la fois à la promotion d'une société démocratique reposant sur la cohésion sociale et au développement d'une économie compétitive. Le système scolaire ne peut répondre à ce défi que s'il donne à chaque jeune un maximum de chances pour développer ses aptitudes et accéder à une qualification qui corresponde à ses capacités réelles pour vivre avec succès et satisfaction dans un monde de plus en plus exigeant. Le leitmotiv « *instruire, socialiser et qualifier chaque élève en fonction de ses potentialités* » demeure plus que jamais d'actualité à l'approche de l'horizon 2020.

Bibliographie

BERG, CHARLES & WEIS, CHRISTIANE (2007) : Réajustement de l'enseignement des langues. Plan d'action 2007-2009 : contribuer au changement durable du système éducatif par la mise en œuvre d'une politique linguistique éducative. Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Luxembourg.

BODSON, LUCILE & SEGURA, JORDANE (2010) : Le divorce au Luxembourg en droit et en chiffres. Les cahiers du CEPS/INSTEAD, Luxembourg.

CARNOY, MARTIN (1999) : Mondialisation et réforme de l'éducation : ce que les planificateurs doivent savoir. UNESCO : institut international de planification de l'éducation, Paris.

COHEN-TANUGI, LAURENT (2011) Quand l'Europe s'éveillera, Paris.

DARCOS, XAVIER (2000) : L'art d'apprendre à ignorer, Mesnil-sur-l'Estrée.

DE KETELE, JEAN-MICHEL & ROGIERS, XAVIER (1996) : Méthodologie du recueil d'informations. Fondements des méthodes d'observation, de questionnaires, d'interviews et d'études de documents, Bruxelles.

DEVELAY, MICHEL (1996) : Donner du sens à l'école, Paris.

ELMIGER, DANIEL & FRANÇOISE, VÉRONIQUE (2009) : 40 idées pour l'éducation de demain, Paris.

LANNERS, MICHEL (2009) : Politique de l'éducation : regards sur l'évolution du système scolaire luxembourgeois. In : WILLEMS, HELMUT & ROTINK, GEORGES & FERRING, DIETER & SCHOOS, JEAN & MAJERUS, MILL & EWEN, NORBERT & RODESCH-HENGESCH, M.A. & SCHMIT, CHARLES (2009) : Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg, Luxembourg.

LANNERS, MICHEL & RAMPONI, ALOYSE (2009) : Erweiterte Bildungsqualität durch Erziehungsqualität. Ministère de la Famille et de l'Intégration, Entente des Foyers de Jour, Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, Université du Luxembourg, Luxembourg.

MARTIN, ROMAIN & DIERENDONCK, CHRISTOPHE & MEYERS, CHRISTIAN & NOESEN, MÉLANIE (2008) : La place de l'école dans la société luxembourgeoise de demain, Editions De Boeck Université, Bruxelles.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (1991) : Demain l'école : Le système éducatif luxembourgeois face au changement, Luxembourg.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE & UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG (2010) : PISA 2009 Nationaler Bericht, Luxembourg.

MÜLLER, ANDREAS (2008) : Mehr ausbrüten, weniger gackern, Bern.

OCDE (2009) : Regards sur l'éducation, Paris.

PELLETIER, GUY (2009) : La gouvernance en éducation, Bruxelles.

ROBERT, PAUL (2009) : La Finlande : un modèle éducatif pour la France ? Les secrets de la réussite, Paris.

VAN ZANTEN, AGNÈS (2004) : Les politiques d'éducation, Paris.

ZAKHARTCHOUK, JEAN-MICHEL (2002) : Enseignant : un métier à réinventer, Barret-sur-Méouge.

L'enseignement supérieur luxembourgeois

GERMAIN DONDELINGER

Le chapitre « enseignement supérieur luxembourgeois » s'attardera sur le phénomène de la mobilité des étudiants autochtones et donc les mesures d'encouragement en place ainsi que sur les structures d'enseignement supérieur au Luxembourg. Promouvoir l'accès à l'enseignement supérieur tant national qu'international va de pair avec le développement de l'offre en place.

De façon générale, l'enseignement supérieur luxembourgeois poursuit les objectifs suivants : Au vu de l'évolution démographique du pays avec sa population multiculturelle d'une part, et au vu des changements économiques nécessaires suite à l'actuelle crise d'autre part, l'enseignement supérieur, avec sa double mission d'enseignement et de recherche, est appelé à contribuer au renforcement de la cohésion sociale ainsi qu'à l'essor économique du pays.

Par ailleurs l'accès à l'enseignement supérieur constitue à la fois un enrichissement personnel et une chance de promotion sociale. L'objectif général est d'accroître le pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur.

1. Les étudiants et l'accès aux études

Dans le cadre du plan d'action « *Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*¹ » l'objectif chiffré pour le Luxembourg est que, dans la tranche d'âge 30-34 ans, 40% de la population résidente soient détenteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur. Le Luxembourg a retenu de définir cet indicateur par rapport à la population résidente (ce taux « national » s'oriente actuellement autour des 30%) au lieu d'avoir recours à l'« Enquête force de travail » d'Eurostat² selon laquelle le Luxembourg affiche en 2009 déjà un taux de 46,6%. Le Luxembourg souhaite en effet que cet indicateur renseigne sur la capacité du système scolaire national à former des jeunes aptes à achever avec succès une formation post-secondaire, plutôt que d'être le reflet des besoins en qualifications post-secondaires du marché du travail.

En effet, ce dernier est un marché qui s'oriente davantage vers des postes de travail exigeant des qualifications de type enseignement supérieur. Ainsi, l'enquête menée par la

1 Commission européenne (2010).

2 Eurostat (2010).

FEDIL montre que « les entreprises ont des exigences de niveaux de plus en plus élevés pour la plupart des professions : le niveau « BAC +2 » est un minimum requis dans 88% des cas. Les prévisions d'embauche pour le niveau « BAC » est en nette régression, 5,3% en 2009 contre 18,2% en 2007. L'exigence d'un diplôme de fin d'études secondaires ou techniques ne représente plus que 12,3% des prévisions contre 23,5% en 2007.³ » Les entreprises recherchent donc des profils hautement qualifiés.

Pour cibler le développement potentiel de la population estudiantine du Luxembourg, il s'agit de prendre en compte les facteurs suivants : à l'échelle européenne, la population universitaire représente 3,3% de la population totale. Au Grand-Duché de Luxembourg, ce taux se situe à 2,5% en 2010 ou 12.665 étudiants⁴. Le taux des 3,3% d'étudiants universitaires par rapport à la population totale équivaldrait à 15.109 étudiants.

L'aide financière de l'Etat pour études supérieures est un indicateur du nombre d'étudiants poursuivant des études supérieures. Pour l'année académique 2009-2010⁵, 8.562 aides financières ont été accordées alors qu'en 2000-2001 le nombre était de 5.017, et en 2004-2005 il se situait à 6.997 aides. Pour l'année académique de référence 2009-2010, 54,26% des bénéficiaires étaient des femmes.

Afin de permettre l'accès équitable aux études supérieures, le système des aides financières pour études supérieures a été réformé⁶. Ce dernier offre à chaque jeune un droit indépendant à suivre les études supérieures de son choix. Le système est basé sur les principes suivants. Il est donné la possibilité à tout jeune Luxembourgeois et résident au Luxembourg de poursuivre des études supérieures indépendamment du pouvoir financier ou de la volonté de ses parents. L'étudiant est considéré comme un jeune adulte responsable de son éducation et du financement de ses études supérieures. Chaque étudiant a droit à un montant de base de 13.000€ par année académique, montant auquel peuvent être ajoutés des frais d'inscription à hauteur de 3.700€ par année académique. Le montant de base est accordé sous forme de bourse (50%) et prêt subsidié, le taux de remboursement étant fixe (2%).

3 FEDIL, ABBL, CLC (2010).

4 Base de calcul/Source CEDIES : nombre d'aides financières accordées au 31 janvier 2011.

5 Source : CEDIES, Conférence de presse de Monsieur François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en présence de Monsieur Claude Wiseler, Ministre du Développement durable et des Infrastructures, le 8 septembre 2010.

6 Loi du 7 juillet 2010 modifiant :

- la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ;
- la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant ;
- la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ;
- le Code de la sécurité sociale.

Répartition par domaine d'études

Architecture	279 étudiants
Arts	510 étudiants
Droit	567 étudiants
Économie	1.590 étudiants
Information-communication	196 étudiants
Informatique	339 étudiants
Lettres-langues	569 étudiants
Ingénierie	565 étudiants
Médecine/paramédical	1.988 étudiants
Pédagogie	809 étudiants
Sciences	795 étudiants
Sciences humaines et sociales	1.284 étudiants
Sports	71 étudiants

Répartition par pays d'études

Allemagne	1.957 étudiants
Belgique	1.793 étudiants
Luxembourg	1.577 ⁷ étudiants
France	1.310 étudiants
Royaume-Uni	816 étudiants
Autriche	403 étudiants
Suisse	252 étudiants

Les villes universitaires les plus prisées

Luxembourg	1.577 étudiants
Bruxelles	832 étudiants
Strasbourg	383 étudiants
Trier	351 étudiants
Paris	276 étudiants
Aachen	219 étudiants
Louvain	213 étudiants
Wien	212 étudiants
London	207 étudiants
Liège	204 étudiants
Nancy	202 étudiants
Innsbruck	185 étudiants
Bastogne	179 étudiants
Köln	161 étudiants

⁷ Ce chiffre est à mettre en relation avec les inscriptions à l'Université du Luxembourg : sur 5177 étudiants inscrits, 2417 sont de nationalité luxembourgeoise, 3463 ont obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires au Luxembourg.

Ce montant de base est identique pour tous les étudiants, quel que soit le pays d'études. La portabilité des aides financières pour études supérieures est ainsi garantie, et ce afin de promouvoir la mobilité des étudiants luxembourgeois. En date du 31 janvier 2011, 12.665 aides financières ont été accordées.

2. L'offre au Luxembourg : l'Université du Luxembourg

2.1 Les inscriptions et les personnels

Créée en 2003, l'Université du Luxembourg compte 5177 étudiants au 31 décembre 2010⁸, dont 4388 étudiants inscrits à plein temps et 789 à mi-temps. 51,4% des étudiants sont de sexe féminin et 48,5% de sexe masculin.

Répartition par faculté

Faculté des Sciences, de la Technologie et de la Communication	1096 étudiants
Faculté de Droit, d'Economie et de Finances	2199 étudiants
Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des Sciences de l'Education	1882 étudiants

Répartition par niveau d'études « Bologne »

Bachelor	3093 étudiants
Master	900 étudiants
Doctorat	358 étudiants
Autres	826 étudiants

Répartition par nombre de diplômes émis

Bachelor	502 diplômés
Master	220 diplômés
Doctorat	39 diplômés
Diplômes à sceaux multiples	13 diplômés
Autres	483 diplômés

L'Université est fréquentée par des étudiants représentant 95 nationalités, la part des étudiants de nationalité luxembourgeoise étant de 46,7%.

8 Uni.lu, SEVE, Inscriptions 2010-2011.

Répartition des nationalités principales selon le niveau d'études

	Luxembourg	France	Portugal	Allemagne
Bachelor	60,2%	8,8%	7,9%	6,0%
Master	25,9%	14,0%	3,4%	6,4%
Doctorat	19,3%	16,2%	2,0%	26,5%

Il convient de relever que toutes formations confondues, 66,9% des étudiants inscrits ont obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques au Luxembourg⁹.

L'Université du Luxembourg a été conçue comme une université de recherche déclinant ses programmes de formation à partir de la recherche. Le nombre des diplômés « master » et « doctorat » par rapport au nombre de diplômés « bachelor » indique dans quelle mesure cet objectif est atteint. Le ratio est de 35,1%, alors que pour les étudiants inscrits, le ratio est de 28,9%. Le benchmark fixé à l'échéance 2013 est de 37%.

En termes d'emploi, l'Université a un effectif salarié total de 906 personnes¹⁰, dont 131 professeurs et assistants professeurs et 152 doctorants et post-doctorants.

2.2 La dimension sociale

L'accueil des étudiants et la dimension sociale des études sont pris en compte de différentes manières.

Pour ce qui est du logement pour étudiants, l'Université gère 427 chambres réparties sur 27 immeubles. 323 chambres sont disponibles sur le territoire de la Ville de Luxembourg et 99 à Esch-sur-Alzette. Le benchmark fixé pour l'échéance 2013 est de 600 chambres.

Par ailleurs, 72 bourses sont mises à disposition de l'Université pour l'accueil d'étudiants ne tombant pas sous le champ d'application de l'aide financière pour études supérieures.

Dans un souci d'un recrutement renforcé de jeunes chercheurs, une attention toute particulière est accordée à la nécessité de les faire bénéficier d'une réelle reconnaissance sociale. Ainsi, selon les dispositions de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, les étudiants inscrits en doctorat font partie du corps intermédiaire des enseignants-chercheurs de l'Université du Luxembourg et bénéficient en l'occurrence d'un contrat de travail. Ce dispositif a été complété en 2008 par la loi relative aux aides à la formation-recherche qui lie l'attribution de l'aide à l'existence d'un contrat de travail entre le chercheur en formation et son établissement d'accueil. La phase de doctorat est ainsi

9 En mettant ce chiffre en corrélation avec le nombre d'aides financières accordées, on peut estimer que 27% des étudiants ayant obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires poursuivent leurs études à Luxembourg.

10 Effectif moyen équivalent à temps plein en 2010.

considérée comme un début de carrière et elle est par conséquent ancrée dans le système de la sécurité sociale.

Au niveau européen, les ministres François Biltgen (Luxembourg) et José Mariano Gago (Portugal) ont présenté leur document « Actions prioritaires pour une mise en œuvre rapide et concrète des objectifs communs du Partenariat européen afin d'améliorer l'attractivité des carrières et les conditions de la mobilité des chercheurs en Europe »¹¹. Le document insiste sur le fait que « les Etats membres, les organismes de financement et les employeurs introduisent progressivement un contrat de travail à rémunération adéquate pour tout type de chercheur respectivement de compléter le soutien financier aux jeunes chercheurs en formation par une couverture sociale appropriée au cas où leur statut ne le prévoit pas notamment pour les boursiers. »

2.3 La gouvernance

L'Université du Luxembourg est un établissement public doté de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière. L'autonomie universitaire et la liberté académique sont les valeurs de l'enseignement supérieur européen et l'Université s'inscrit dans cette tradition.

L'OCDE définit les critères suivants pour mesurer le degré d'autonomie de l'Université¹² :

- être propriétaires de leurs bâtiments et installations ;
- emprunter des fonds ;
- utiliser leurs budgets pour atteindre leurs objectifs ;
- définir les champs disciplinaires/les contenus des formations ;
- recruter et licencier le personnel enseignant ;
- fixer les rémunérations ;
- décider du nombre d'étudiants inscrits ;
- décider du niveau des droits de scolarité.

L'Université du Luxembourg répond à ces critères de la manière suivante : la flexibilité dans la gestion des dépenses est rendue possible par la globalisation des crédits attribués, la liberté d'utilisation des fonds et la liberté d'affectation des ressources. L'autonomie dans la gestion des ressources humaines est rendue possible par la liberté des processus de recrutement des enseignants-chercheurs et de la fixation de leur rémunération ainsi que dans la détermination de leur environnement de travail. Par ailleurs, l'Université décide du nombre d'étudiants inscrits et du niveau des droits de scolarité. Ainsi, l'envergure de l'autonomie de l'Université du Luxembourg reprend les indicateurs définis par l'OCDE, à l'exception

11 Réunion informelle des ministres en charge de la recherche le 4 mai 2009 à Prague.

12 OCDE (2003).

de celui d'être propriétaire des bâtiments et installations. Cependant, il convient de noter qu'il est prévu de mettre l'Université en mesure de devenir propriétaire des infrastructures.

La relation entre l'État et l'Université du Luxembourg est gérée par un contrat conclu pour une durée de quatre ans et établi à partir d'un plan pluriannuel de développement proposé par l'Université. Le contrat actuellement en vigueur détermine le développement de l'Université pour la période du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2013.

Les priorités scientifiques sont les suivantes :

- la finance moyennant la *Luxembourg School of Finance* ;
- la sécurité des systèmes d'information, moyennant notamment le Centre Interdisciplinaire *Security, Reliability and Trust* ;
- les sciences de la vie, moyennant notamment le Centre Interdisciplinaire Luxembourg *Centre for Systems Biomedicine* ;
- le droit européen et des affaires ;
- l'éducation et l'apprentissage en contexte multilingue et pluriculturel.

La qualité et l'efficacité de la recherche se définissent par les indicateurs suivants :

- l'intensité de publication dans des revues ou « *proceedings* » à comité de lecture : l'intensité de citations : 6 citations (sans autocitations) par année et par enseignant-chercheur en équivalent « recherche ETP » ;
- le nombre de thèses soutenues ;
- le nombre de livres publiés et édités ;
- le nombre de brevets ;
- le nombre de licences ;
- le nombre de chaires professorales.

L'Université vise par ailleurs l'attribution d'une bourse ERC¹³ et l'attribution de 50% des bourses PEARL¹⁴ octroyées par le Fonds national de la Recherche.

L'affectation des moyens se fait prioritairement aux priorités retenues, renforçant de ce fait le degré de spécialisation de l'Université.

2.4 L'évaluation de l'Université

Selon les dispositions de la loi¹⁵, un comité composé de six personnalités, expertes en matière d'évaluation des universités, a été mis en place par le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour procéder à l'évaluation des activités de l'Université du Luxembourg. L'évaluation est faite tous les 4 ans, un premier rapport ayant été publié en 2009.

13 Cette mesure accorde un soutien financier pour encourager la participation luxembourgeoise dans des appels à propositions de projets lancés par le Conseil européen de la recherche (ERC).

14 Cette mesure vise à attirer des chercheurs seniors reconnus internationalement au Luxembourg.

15 Loi du 12 août 2003 portant organisation de l'Université du Luxembourg, article 43.

3. L'offre à Luxembourg : le brevet de technicien supérieur

S'il est vrai que le Processus de Bologne prévoit une structuration des études supérieures en trois cycles, la conférence des ministres de l'enseignement supérieur qui s'est tenue à Bergen en 2005 a également retenu le principe de qualifications intermédiaires endéans le premier cycle. Ce cycle de type court est organisé dans le cadre de certains lycées et aboutit à la délivrance du brevet de technicien supérieur¹⁶.

L'organisation de ce cycle d'études reste de mise, comme le montre un certain nombre d'enquêtes concernant les emplois à Luxembourg et dans la Grande Région. Ainsi, dans les domaines administratifs, commerciaux et industriels, la part des emplois occupés par des détenteurs de diplômes d'enseignement supérieur de type court varie entre 11% et 45% selon la région et selon le secteur concernés.¹⁷ L'évolution des métiers est telle, que leur exercice nécessite une qualification obtenue dans l'enseignement supérieur court et long.

Les diplômes délivrés à l'issue d'une telle formation certifient un parcours de formation caractérisé par une ouverture sur l'entreprise et sur son potentiel de développement ; ces formations doivent être en perpétuelle adéquation avec l'évolution des métiers.

En 2010, quatre lycées ont offert des formations « BTS » dans les spécialisations suivantes :

Lycée technique Ecole de Commerce et de Gestion :	- gestionnaire en commerce et marketing,
	- gestionnaire comptable et fiscal,
	- assistant de direction.
Lycée technique pour professions de Santé :	- infirmier spécialisé en anesthésie et réanimation,
	- infirmier spécialisé en pédiatrie,
	- infirmier spécialisé en psychiatrie,
	- assistant technique médical en chirurgie,
	- sage-femme.
Lycée Josy Barthel Mamer :	- conducteur de travaux.
Lycée technique des Arts et Métiers :	- dessin d'animation,
	- génie technique,
	- informatique,
	- opérateur prépresse.

En 2010, 307 étudiants sont inscrits dans ces formations, dont 97 hommes et 210 femmes. 203 étudiants sont de nationalité luxembourgeoise, dont 145 femmes et 58 hommes.

16 Ces formations ont été réformées dans le cadre de la loi du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur.

17 Source : Fedil.

En termes de qualité, les formations BTS doivent être accréditées¹⁸ selon le référentiel¹⁹ suivant :

1. Opportunité de chaque programme de formation
 - Le programme de formation vise des objectifs économiques pertinents en termes d’emploi et d’insertion professionnelle.
 - Le programme de formation dispose d’une analyse de faisabilité argumentée.
2. Pertinence du programme de formation
 - Le programme de formation dispose d’un plan d’études structuré.
 - Le programme de formation couvre les aspects principaux de la spécialisation. Il permet l’acquisition de méthodes de travail adéquates et garantit l’intégration de connaissances spécifiques à la spécialisation.
 - Le programme de formation est défini en termes d’objectifs d’apprentissage et il est décliné en connaissances, compétences et compétences transversales.
3. Modalités d’évaluation et de certification des étudiants
 - Les qualifications requises pour l’admission sont vérifiées.
 - Les méthodes d’évaluation sont définies en fonction des objectifs de formation.
4. Mise en œuvre du programme de formation
 - Le programme de formation dispose des ressources matérielles suffisantes pour réaliser ses objectifs. Ces ressources sont disponibles pour la durée totale du programme de formation.
 - L’enseignement est dispensé par un corps enseignant compétent du point de vue didactique, scientifique et professionnel.
 - Il est pourvu à un encadrement adéquat des étudiants.
5. Mesures de garantie de la qualité
 - Le programme de formation fait l’objet de mesures de garantie de la qualité.
 - Les responsabilités, les compétences et les processus décisionnels sont définis de manière à garantir la qualité du programme de formation dans le lycée ou lycée technique concerné.

18 Loi du 19 juin 2009 portant organisation de l’enseignement supérieur, articles 19-21.

19 Règlement ministériel du 15 mars 2010 portant sur l’accréditation des programmes de formation menant au brevet de technicien supérieur.

4. Infrastructures

Le développement de l'Université du Luxembourg est également lié au développement de la Cité des Sciences à Belval. Cette dernière est implantée sur la terrasse des hauts fourneaux où l'emprise totale est de 15,48 hectares et comprend la mise en valeur de certains vestiges de la sidérurgie comme les deux hauts fourneaux A et B et la Möllerei.

Le concept fonctionnel de la Cité des Sciences s'articule autour de maisons thématiques ou pôles scientifiques regroupant les chercheurs de l'Université et des centres de recherche publics travaillant dans les mêmes domaines scientifiques. Il s'agit des pôles suivants :

- sciences naturelles et sciences de l'ingénierie,
- sciences humaines et sciences sociales,
- services liés à l'innovation,
- pôle de l'enseignement.

Le développement de la Cité des Sciences favorise l'émergence du « triangle de la connaissance : recherche, enseignement supérieur et innovation ».

Le Gouvernement a arrêté un programme de construction d'une enveloppe financière de € 565 millions pour la première phase (2008-2015) de construction de la Cité des sciences à Belval dont € 464,2 millions ont déjà été alloués.

Maison du savoir	€ 136,2 millions
Maison des Sciences humaines	€ 67,4 millions
Incubateur d'entreprises Esch-Belval	€ 13,0 millions
Total en construction ²⁰	€ 216,0 millions

Le Conseil de Gouvernement a en outre approuvé les projets de loi relatifs aux constructions suivantes :

Maison du Nombre	€ 52,0 millions
Maison des Arts et des Étudiants	€ 16,4 millions
Centre de Calculs et Centrale de production de froid	€ 14,6 millions
Maison de l'Innovation	€ 36,7 millions
Bibliothèque universitaire	€ 59,5 millions
Aménagements urbains de la Cité des Sciences	€ 58,0 millions
Total en construction	€ 237,2 millions

20 Loi du 21 décembre 2006, loi du 19 décembre 2008 et loi du 18 décembre 2009 relatives à la construction de ces bâtiments.

Notons que la Bibliothèque universitaire est intégrée dans l'ancienne Möllerei et que les investissements énumérés ci-dessus sont complétés par les investissements relatifs à la restauration des hauts fourneaux.

Bibliographie

COMMISSION EUROPÉENNE (2010) : Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf.

EUROSTAT (2010) : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=fr&pcode=t2020_41.

FEDIL & ABBL & CLC (2010) : Les Qualifications de demain dans les domaines des technologies de l'information et de la communication (2009/10). Luxembourg. http://www.fedil.lu/Uploads/Publications/Documents/97_1_Fedil_new1.pdf.

OCDE (2003) : Analyse des politiques d'éducation. Paris. http://www.oecd.org/document/58/0,3746,fr_2649_39263231_17998778_1_1_1_1,00.html.

Les exigences de l'environnement et du changement climatique pour le Luxembourg à l'horizon de 2020 et au-delà

JEAN LAMESCH

Dans le ranking de la dépendance énergétique des nations industrialisées, le Luxembourg occupe la dernière place, verdict du Country Report de l'Agence Internationale de l'Energie¹. Corrélativement, le Grand-Duché se trouve dans le peloton de tête de liste mondiale, ou presque, pour ce qui est de la consommation spécifique de pétrole, de gaz et d'électricité, et donc des émissions de gaz à effet de serre². Son empreinte écologique est accablante. Le pays s'est engagé dans une impasse énergétique telle qu'il faudra un effort herculéen pour l'en sortir, et il se pose la question si le Luxembourg en a les moyens, la possibilité et la volonté politique et civique. Cet effort, s'il se produira, s'étendra sur des décennies, et pour illustrer ce constat, la présente analyse remontera loin dans le passé et se projettera tout aussi loin dans l'avenir. Commençons par l'analyse du passé.

Historique d'une trajectoire fatidique

Si l'histoire est des fois d'un certain secours, elle l'est en tout cas pour la compréhension de notre situation énergétique, et des émissions de CO₂ sur le long terme. La figure 1 montre la reconstruction de ces dernières, en commençant aux premiers jours de la combustion d'énergies fossiles, c'est-à-dire à la naissance de la sidérurgie moderne.

Plusieurs caractéristiques de cette évolution se révèlent au premier coup d'œil : a) les émissions nationales ont toujours été massives, même quand la population était encore bien inférieure à son état actuel ; b) ces émissions sont passées à travers un maximum vers 1970, de façon inaperçue ; c) leurs minima correspondent aux moments les plus noirs de notre histoire, les deux guerres mondiales ; d) elles sont entrecoupées d'importantes indentations, reflétant autant de péripéties politiques et économiques. Le citoyen n'a eu jusqu'ici qu'une vue partielle de ces émissions, une vue du court terme, celle des 'années Kyoto', une fenêtre temporelle qui couvre à peine 10% de l'ère 'fossile'.

1 IEA (2009).

2 Données provenant de multiples sources : wikipedia, IAE, EIA.

**Figure 1 : Historique des émissions luxembourgeoises de CO₂
d'origine fossile 1865-2009**

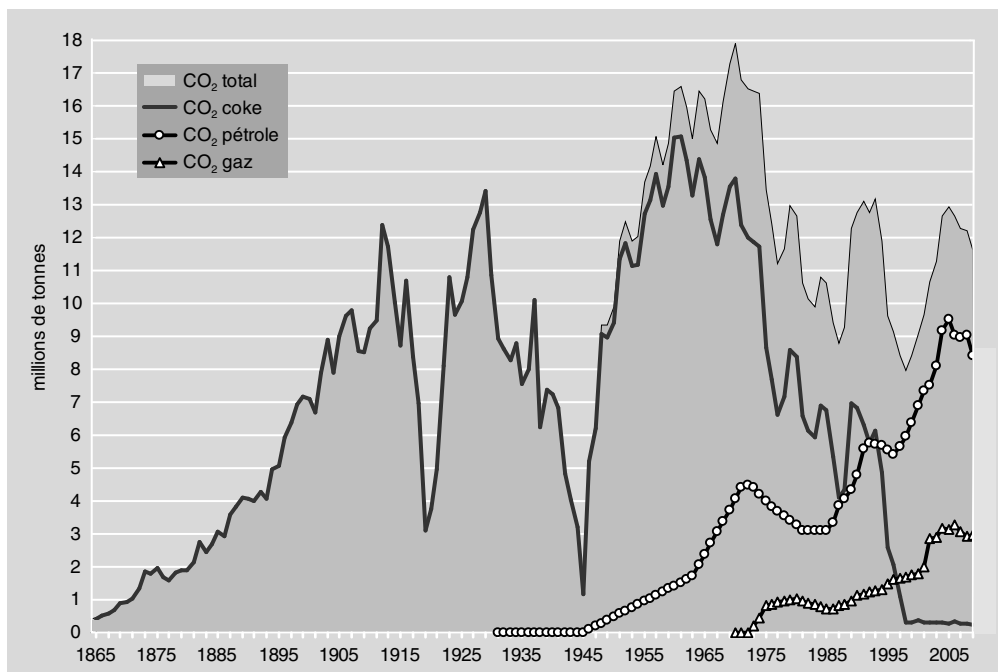


Figure 1 : Les émissions de CO₂ d'origine fossile sur l'ensemble de l'histoire industrielle moderne luxembourgeoise. Le point de départ correspond à la mise en place des hauts fourneaux au coke vers 1865. Le total des émissions, en gris, est subdivisé en émissions dues au charbon (ligne noire), au pétrole (cercles blancs) et au gaz naturel (triangles blancs). Voir note 1 en annexe.

Après la coupure la plus dramatique, celle de 1945, l'économie s'était rapidement redressée, surtout dans le courant des Trente Glorieuses. Celles-ci ont vu monter le niveau de vie des citoyens, et parallèlement celui des émissions, et cela de manière exponentielle. Or dans un monde fini, toute progression exponentielle est insoutenable sur la durée, que ce soit dans la société humaine ou dans la nature ; à terme, de telles croissances subissent invariablement des arrêts brutaux. En 1973, notre économie, comme celles des autres pays industrialisés s'est heurtée à une telle barrière, celle du choc pétrolier. Le pétrole avait fait son entrée dans les pays industrialisés, au début des années 50, suite à la découverte des grands gisements saoudiens, et ce combustible liquide a entamé, à son tour, une croissance de type exponentiel. Les émissions de CO₂ ont atteint leur maximum en 1970 avec 18 millions de tonnes, un paroxysme environnemental qui ne s'est plus jamais reproduit. Suite au choc de 1973, la sidérurgie s'était effondrée, de même que la consommation de pétrole. Le commerce des hydrocarbures a diminué dans la décennie suivante, pour se stabiliser au cours des années 80 aux deux tiers de son niveau antérieur.

Dès le milieu du siècle passé, des géophysiciens avaient commencé à prendre conscience des dangers environnementaux liés à l'accumulation atmosphérique du dioxyde de carbone. L'étude détaillée des mécanismes planétaires avait débuté avec l'Année Géophysique Internationale de 1957/8, début également des premières mesures exactes du CO₂. Au fil des ans, les résultats accumulés convergeaient vers l'hypothèse d'une ingérence anthropogène dangereuse dans la machinerie du climat. Le GIEC³ fut constitué déjà en 1987, année du rapport Brundtland⁴, mais le grand public, tout comme le monde industriel, étaient lents à comprendre qu'un dysfonctionnement planétaire était en train de se développer et que l'atmosphère ne devrait plus être prise pour le dépotoir universel des déchets gazeux.

Le gaz naturel est le dernier venu dans le cortège des fossiles. Sur le graphique, ses émissions apparaissent comme relativement faibles, ce qui s'explique par sa composition chimique : en effet, la combustion du gaz méthane fournit, à côté du dioxyde de carbone, une part appréciable de vapeur d'eau, qui produit également de l'énergie, mais qui ne compte pas comme gaz à effet de serre direct. Le graphique permet de discerner le démarrage de la centrale Twinerg dès 2002, qui à elle seule a fait presque doubler les émissions dues au gaz.

Sur le siècle et demi de son ère fossile, le Luxembourg a émis, jusqu'en 2009, un total de 1275 millions de tonnes de CO₂. Ce montant cumulé est à mettre en relation avec la masse annuelle des émissions, qui est de l'ordre de 12 millions. La nature et les océans ont résorbé environ 60% de cette quantité cumulée, de sorte que le dioxyde atmosphérique résiduel est de l'ordre de 520 millions de tonnes.

On a déjà tiré l'attention sur l'évolution saccadée des émissions luxembourgeoises. La dernière grosse indentation s'étend de 1993 à 1997, année de l'arrêt des hauts fourneaux. Durant un bref laps de temps, les objectifs Kyoto⁵ étaient atteints avec des émissions ramenées à quelque 9 millions de tonnes, une valeur basse que l'on n'avait plus vue depuis 1948. C'est cette indentation, éphémère comme celles qui l'ont précédé, que la délégation nationale à Kyoto avait confondue avec un trend fondamental voire séculaire, alors que la prudence aurait dû l'inciter à n'y voir qu'un épisode passager. Aussi l'euphorie était-elle de courte durée. Les conséquences de cette méprise, de cette absence de perception historique, qui a mené aux fameux 28% de *burden-sharing*, persistent jusqu'au jour d'aujourd'hui dans les discussions de la politique énergétique de notre pays.

Peut-on tirer des leçons de cette histoire ? Peut-être. Les émissions luxembourgeoises ont montré des périodes de baisse spectaculaires, la plus importante faisant passer les émissions de 18 millions en 1970 à 9 millions en 1998, une chute de 50%. Une seconde

3 GIEC pour « Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat ».

4 Nations Unies (1987).

5 Nations Unies (1998).

baisse, celle liée aux hydrocarbures, a fait diminuer de 30% le CO₂ provenant de l'essence, de 4.5 millions de tonnes en 1972/3 à 3 millions quelques années plus tard. Même si à cette époque, l'engrenage liant le système social et les finances publiques à l'exportation de l'essence était moins prononcé que maintenant, on est pourtant en droit de concevoir quelque espoir de ces baisses en se disant que le pays les a encaissées, non sans mal il est vrai, mais sans que sa survie économique ait été véritablement en danger, et que ces variations sont peut-être de bonne augure pour les réductions qui nous incomberont dans un avenir peu lointain. Ou bien, serions-nous devenus tellement moins flexibles et débrouillards que nos prédécesseurs du siècle écoulé ?

Les défis des énergies renouvelables et le choix de société

En 2009 a paru une directive importante, la 2009/28/CE⁶ qui donne à tous les pays membres des instructions détaillées pour gérer leur politique énergétique face au double défi du réchauffement global et de l'indépendance énergétique. Cette directive se base sur trois piliers, communément appelées 20%/20%/20%, et qui concernent la réduction d'autant de pourcents des émissions de gaz à effet de serre hors ETS⁷, la mise en place d'une masse correspondante de renouvelables, et l'augmentation de l'efficacité énergétique, le tout augmenté d'un accroissement d'agrofuels, avec des objectifs variables d'un pays à l'autre.

Quels sont les sous-entendus de cette directive ?

Quand les exigences de la lutte contre le changement climatique auront interdit l'essentiel des émissions de CO₂, et que les champs pétroliers et gaziers seront en déplétion avancée, les seules sources énergétiques qui subsisteront seront celles des énergies renouvelables. Or les véritables défis de ces énergies sont habituellement noyés dans une rhétorique basée sur des incantations et des espoirs, plutôt que sur une vue pragmatique des choses. Qui sont ces défis et que signifient-ils pour le Luxembourg ?

- Les énergies renouvelables sont présentement encore les 'enfants du pétrole' ; en d'autres termes, sans les énergies fossiles, les renouvelables n'existeraient pas. Tant que durera cette dépendance, tant qu'il n'y aura pas d'affranchissement du fossile, on ne voit pas comment les renouvelables survivront à la déplétion du pétrole et du gaz. Tout dans la chaîne de production, de l'installation et de la maintenance de l'éolien, du solaire et du biogaz est tributaire du pétrole. L'indépendance ne sera atteinte que le jour où les renouvelables permettront à elles seules d'activer les mines de fer et de métaux rares, de fondre l'acier, de produire le béton, de couler le verre et le silicium, de propulser les

6 Parlement européen (2009).

7 ETS pour « *Emissions Trading Scheme* » de l'Union Européenne.

véhicules, d'affiner le cuivre nécessaire à un réseau paneuropéen d'électricité. Autrement dit, c'est seulement à partir du moment que des éoliennes et des photovoltaïques pourront être produites exclusivement à partir de l'énergie des renouvelables existants, que le pari sera gagnée. Ce jour-là est encore dans un avenir aussi lointain qu'incertain, alors que la menace des problèmes climatiques et pétroliers est déjà présente. Hannibal ante portas, mais les stratégies hésitent.

- Les énergies alternatives ne reposent pas sur des technologies simples. Une éolienne n'est pas un moulin à vent. Solaire et éolien dépendent du hitec, et nécessitent par exemple des métaux exotiques comme l'indium, de même qu'une partie du tableau périodique appelée 'terres rares'. Or la plupart des mines des terres rares économiquement exploitables se trouvent en Chine, ce qui fait des énergies renouvelables un enjeu géopolitique de premier ordre.
- Les énergies éoliennes et solaires ont la particularité d'être à la fois prévisibles et incontrôlables. C'est cette double propriété qui rendra leur futur emploi difficile. Elles sont prévisibles, car les progrès de la météorologie permettent de prévoir vent et soleil plusieurs jours à l'avance, mais elles sont incontrôlables du fait de l'intermittence de ce même vent et soleil. La prévisibilité est la garantie de leur fonctionnement actuel, car elle permet d'adapter la charge de base des centrales thermiques. Elles sont au meilleur de leur forme quand elles peuvent jouer le rôle de suppléants des fossiles, mais qu'en sera-t-il le jour où ces centrales n'existeront plus ? Dans le cas de figure que le Luxembourg passerait aux renouvelables, le problème de la charge de base qui sera à assurer en bonne partie de l'étranger, se posera avec acuité. Dans le passé, les meuniers étaient au chômage les jours de calme plat, mais notre société actuelle ne tolère guère l'attente résignée de jours venteux. Sinon, elle devra adopter un autre mode de vie. Il s'en suit que la quête des énergies nouvelles ne sera pas que technique, elle se déclinera autant suivant des aspects sociologiques et anthropologiques.
- De nos jours, un mix comprenant jusqu'à 30% de renouvelables est techniquement faisable, avec le reste assuré par la charge de base fossile. Cependant, comment se présentera un avenir purement alternatif, par exemple à 100% éolien ? L'auteur de ces lignes a modélisé un tel système – avec des résultats éloquents : pour un approvisionnement en électricité donné, équivalent à celui fourni aujourd'hui par une capacité X d'énergies fossiles, il faudra demain une surcapacité éolienne bien supérieure, de 5-6X, donc quintuple ou sextuple, car c'est seulement avec une telle surcapacité qu'il sera possible de lisser les intermittences naturelles. Pour faire fonctionner cette capacité surdimensionnée, il lui faudra adjoindre un système de stockage intermédiaire, de même puissance. De ce fait, la modélisation prédit une augmentation des coûts de production considérables, qui

d'ailleurs se recoupent avec ceux avancés par les experts de la RWE⁸, et qui passeront de 6 euro cents/ kWh actuels aux environs de 25 cents. A cela s'ajouteront les coûts de substitution des anciennes centrales par les renouvelables, que RWE estime à €3000 milliards pour l'Europe. En d'autres mots, quand les énergies renouvelables se seront substituées aux fossiles, elles s'avèreront beaucoup plus chères que ces dernières, et ces surcoûts affecteront tous les aspects de l'économie.

- Pour le Luxembourg, il se posera dans ce contexte le lancinant problème de la 'masse critique'. Notre territoire permettra-t-il l'installation de suffisamment d'énergies renouvelables pour alimenter la population entière ? On peut craindre que non, du moins si on veut préserver l'actuel train de vie. Donnons d'abord un exemple théorique : si toute la consommation nationale (pétrole, gaz, électricité), c'est-à-dire environ 50 000 gigawatt-heures, était à assurer par la seule force du vent, elle nécessiterait au moins 3000 des plus puissantes éoliennes, celles à 5 mégawatt de capacité. Rêverie utopique. Passons maintenant comme Gulliver du très grand au tout petit, c'est-à-dire à la situation luxembourgeoise : l'installation de biogaz à Kehlen, qui produit du méthane à partir de déchets et de plantes énergétiques, et qui est loin d'avoir été un investissement bon marché, génère 2.5 million de m³ de biogaz par an. Or nos importations de gaz naturel s'élèvent à quelque 1500 millions de m³, ce qui signifie – par impossible – qu'il faudrait 500 à 600 installations comme Kehlen pour assurer notre indépendance gazière. Il en va de même avec la biomasse de nos forêts, qui en dépit des efforts fournis, ne livrent que l'équivalent énergétique d'un millième de notre commerce d'hydrocarbures, et idem pour les subventions considérables du photovoltaïque qui génère tout juste la minuscule part de 0.5% de nos besoins en électricité. Ce n'est pas avec de tels pas lilliputiens que l'on s'acheminera vers une solution durable.

Jusqu'ici, pour les sociétés industrielles, la consommation d'énergie a toujours été régie par la demande, l'offre suivant automatiquement et exactement. On poussait le bouton, l'électricité était là. Par contre, plus on dépendra des renouvelables, plus l'énergie sera déterminée par l'offre, c'est-à-dire par ce que la nature veut bien fournir à un moment donné. On poussera le bouton, mais le vent soufflera-t-il ? Ce retournement de situation signifiera un véritable changement de paradigme. Quand seules subsisteront les énergies renouvelables, la société devra orienter sa consommation sur ce qu'elle recevra de la nature, sur l'offre, et non plus sur ce dont elle aura envie, comme jusqu'ici, quand elle pouvait puiser à loisir dans les grosses réserves d'énergies fossiles accumulées sur des millions d'années. Elle sera alors obligée de se repenser et de se réinventer, au Luxembourg encore plus qu'ailleurs.

8 RWE AG est un conglomérat allemand du secteur de l'énergie.

Le talon d'Achille : un trop petit territoire

Le problème de l'exiguïté territoriale luxembourgeoise est le talon d'Achille des réflexions énergétiques, tant pour les énergies renouvelables, que pour les réductions des émissions. Pour mieux cerner ce problème, abandonnons-nous un moment aux fantaisies de politique-fiction, en imaginant quelques territoires de la superficie du Luxembourg installés ailleurs dans le monde. Une telle fiction serait par exemple un Grand-Duché de Londres contenant avec Heathrow un des plus grands aéroports du monde, ou un Grand-Duché de la Ruhr comportant une concentration record de hauts fourneaux. Ces territoires montreraient sans aucun doute des empreintes écologiques extraordinairement élevées, largement supérieures à la nôtre. Par contre, un grand duché norvégien installé dans 2500 km² de fjords aux innombrables barrages, ou un autre dans les régions venteuses de la patrie d'Hamlet, pourraient sans difficulté se prévaloir d'une empreinte écologique proche de zéro. Or, dans le monde réel, on n'épingle ni Londres ni la Ruhr dans un sens négatif, et l'on ne loue les régions norvégiennes ou danoises en hyperboles écologiques, pour la simple raison que leurs apports en positif ou en négatif se trouvent largement dilués dans l'étendue des grands territoires nationaux. Au Luxembourg par contre, il n'y a rien à noyer ou à diluer, et les chiffres comme l'empreinte écologique apparaissent dans toute leur exacerbation.

Que l'on ne se méprenne pas sur l'intention de ces lignes : elles n'entendent ni justifier ni excuser notre mode de vie qui est proprement insoutenable, mais elles veulent illustrer l'idée que l'étendue de notre territoire est un handicap majeur que les pays voisins ne connaissent pas dans cette intensité. Des situations singulières appellent dès lors des remèdes singuliers.

Parmi les solutions envisageables, il y en a une qui passe par l'augmentation du territoire national, non pas physiquement, – on n'entend pas donner dans un land-grabbing de mauvais aloi – mais virtuellement, par la participation dans des projets de parcs éoliens en mer du Nord ou dans l'Atlantique, et dans des installations solaires méridionales. Sans de telles démarches, la population, dans sa concentration actuelle, ne pourra subsister dans une économie décarbonée. Les renouvelables installées sur le seul territoire national n'atteindront jamais la masse critique pour la survie civilisée d'une population même parcimonieuse en énergie.

Evolution démographique et soutenabilité

Pour l'estimation des émissions, on utilise souvent l'équation de Yoichi Kaya⁹, un énergéticien japonais. Sa formule permet de mettre en relief les causes des émissions, qui apparaissent comme le produit de quatre facteurs:

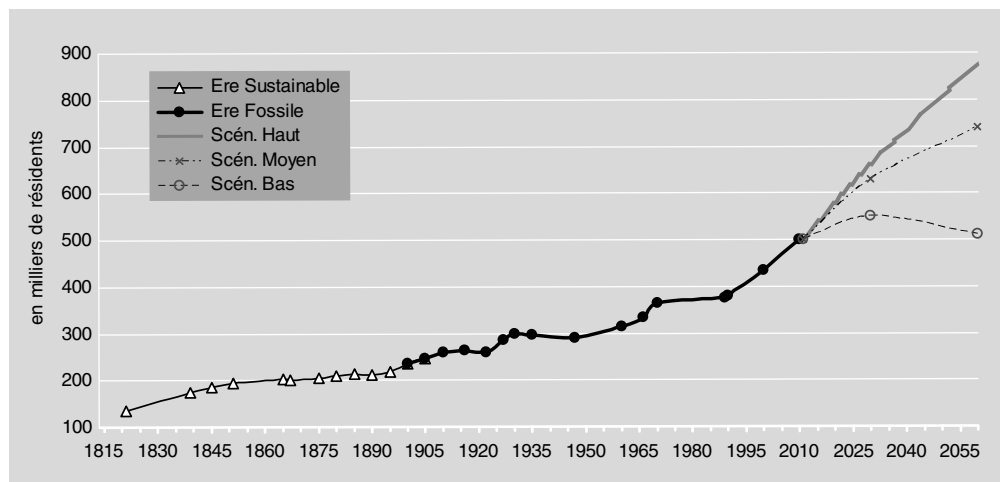
$$\text{Emissions} = \text{Pop} * \text{intensité} * \text{pib} * \text{contcarb}$$

où 'Pop' signifie la population nationale; 'intensité' = l'intensité d'énergie primaire par rapport au PIB (exprimé p.ex. en 'tonnes équivalentes pétrole' par euro de PIB), une mesure de l'efficacité énergétique; 'pib' = le PIB par tête; 'contcarb' = le contenu en carbone du mix énergétique national (exprimé p.ex. en kg de carbone, ou de CO₂) par unité d'énergie finale.

L'équation de Kaya est une tautologie mathématique, mais une tautologie bien pratique, car elle permet d'estimer les facteurs inconnus, à partir des facteurs connus, ou des objectifs imposés. On examinera la situation énergétique luxembourgeoise à la lueur de ces facteurs, dont le premier relève de la démographie.

Au cours des derniers 150 ans, la population de notre pays a évolué à des rythmes variables, comme le montre la figure 2.

Figure 2 : Evolution de la population luxembourgeoise à travers les époques sustainable, fossile et future



Voir note 2 en annexe.

9 La dérivation de l'équation de Kaya est donnée en détail sur le site : <http://www.manicore.com/documentation/serre/kaya.html>.

Ce graphique permet de distinguer au moins trois phases : une ère ‘soutenable’, une ère fossile et un faisceau de développements futurs. L’ère soutenable est celle qui concerne la population en état d’autarcie, vivant des seuls produits de la terre, sans importations significatives énergétiques et alimentaires. Cette époque a débuté à l’aube des temps et s’est terminée au début du 20^e siècle. On pourrait argumenter qu’elle a pris fin dès 1865, avec les importations de coke sidérurgique, mais il faut voir que la population dans son grand ensemble continuait son train de vie ancestral pendant encore des décennies, et que le véritable signal de la fin de cette ère est venu du monde rural : c’est au moment du déclin des bêtes de somme et de l’avènement des tracteurs et des autres machines agricoles que le gros de la population est entrée dans l’ère fossile, donc au début du 20^e siècle.

Le graphique montre que la démographie de la fin de 19^e siècle, donc de la fin de l’ère soutenable (triangles blancs), a pris une allure asymptotique, indiquant qu’à ce moment, le territoire avait probablement atteint la limite de sa ‘*carrying capacity*’ écologique, et cela avec une population de 200 000 âmes. Comme ce fut également l’époque des grandes émigrations de pauvreté, il se pose la question si une population de 200 000 a constitué la limite supérieure de ce que pouvait alors supporter notre territoire en mode soutenable. Cette question en suscite une seconde, bien plus difficile : Quelle sera le niveau de population que la technologie des énergies renouvelables, suppléée par les connaissances scientifiques modernes, pourra soutenir à l’avenir sur notre territoire, et cela en mode soutenable ? La réponse à cette question sera cependant moins technique que politique et surtout sociologique, car elle dépendra du choix de société que le pays se sera donné.

La seconde phase démographique est l’ère fossile (cercles noirs), caractérisée au début par les activités sidérurgiques et se poursuivant avec l’avènement du pétrole et du gaz. Cette ère a vu s’accélérer les importations, de même que la population, qui est passé de 200 000 à 500 000. Contrairement à l’ère précédente, cette croissance a pris une allure exponentielle, avec une courbe concave vers le haut. Suivant le Scénario Haut de la récente étude du Statec cette évolution est censée se prolonger dans les décennies à venir. Elle aura un caractère potentiellement insoutenable, avec une population de 900 000 d’ici 50 ans, un quasi dédoublement par rapport à maintenant. Il est vrai que l’étude considère aussi d’autres scénarios, moins exacerbés, dont deux sont représentés sur la figure 2, une version moyenne, et une version basse qui fait revenir la population de 2060 à son niveau actuel d’un demi-million de personnes (cercles blancs).

La perspective du Scénario Haut à l’échéance 2060 est peu probable du fait qu’à ce moment, pétrole et gaz seront en déplétion avancée, que les impératifs catégoriques du changement climatique auront obligé les nations industrialisées à réduire dramatiquement leurs émissions, et que les sources énergétiques seront essentiellement l’éolien, le solaire et leurs dérivés (en supposant que la sagesse des nations ait évité un pacte faustien avec le nucléaire). Comme il apparaît déjà à l’heure actuelle que le Luxembourg, en continuant

son business-as-usual, aura toutes les peines du monde à mettre en œuvre 11% d'énergies renouvelables pour 2020 (le plus petit taux de la Directive, par rapport aux autres pays membres, hormis Malte), il paraît illusoire de vouloir approvisionner en 2060, et dans ce mode *business-as-usual*, presque un million de résidents, avec les seules énergies alternatives.

Les maître-mots ici sont évidemment le train de vie actuel, ou ses antinomies, à savoir l'efficacité et la parcimonie énergétique.

Efficiency, économie, parcimonie et génération Blackberry

Le second facteur de l'équation de Kaya, noté « intensité », fait intervenir les effets de l'efficacité énergétique dans les émissions de CO₂. Efficacité est le mot à la mode, chouchou des discours politiques, et panacée présumée de tous nos maux énergétiques. Il paraît attrayant par le message en sourdine que l'efficacité tolérerait le consumérisme antérieur, et cela même à moindres frais, monétaires autant qu'environnementaux.

Qu'en est-il en réalité ?

L'antithèse à la Bonne Nouvelle de l'efficacité est que celle-ci, contrairement à la rhétorique officielle, risque d'accentuer les émissions au lieu de les diminuer.

Cette thèse à première vue contre-intuitive ressort des travaux d'économistes remontant au milieu du 19^e siècle, notamment à Stanley Jevons. Celui-ci, dans son ouvrage « *The Coal Question*¹⁰ », avait rapporté ses observations perspicaces sur l'industrie sidérurgique victorienne, observations qui lui avaient permis d'établir un lien entre les notions d'efficacité de machines et celle de la consommation de charbon. Les avancées technologiques anglaises, permanentes à ce moment, diminuaient la consommation de coke pour la production de fonte, grâce à des hauts fourneaux de plus en plus efficaces. Les profits des sidérurgistes allaient croissants, de nouveaux investissements se faisaient, le prix du fer chutait, augmentant par là la demande, qui à son tour stimulait la construction de nouveaux hauts fourneaux. En fin de compte, concluait Jevons, le nombre toujours croissant de hauts fourneaux a fait plus que compenser l'efficacité de chacun, et la consommation anglaise de coke a explosé. C'était la première description historique de l'effet de rebond. La pertinence de cette observation a fait que le phénomène se décrit maintenant sous le titre de Paradoxe de Jevons. Plus les voitures et les avions, les réfrigérateurs, les conditionnements d'air, les ampoules électriques deviennent efficaces, plus ils se vendront en nombres croissants, et plus ils augmenteront les émissions. Pour preuve, on n'a qu'à considérer l'allure de la courbe

10 Jevons (1866).

de Keeling, qui mesure la concentration mondiale de CO₂ : depuis 1957, cette courbe est ascendante, et au fil des ans, sa pente devient de plus en plus raide¹¹.

On pourra objecter, avec quelque raison, que l'efficacité pourtant n'est pas un concept creux, une rêverie écologique, ou encore une illusion de statistiques nationales comme l'est pour l'essentiel le fameux découplage énergétique¹². En fait le point crucial que l'on oublie dans le discours sur l'efficacité est qu'elle existe bien évidemment au niveau micro-économique, mais qu'elle ne se traduit pas automatiquement au niveau macro-économique, du simple fait que l'on a affaire à un phénomène complexe, non seulement technique, mais aussi social et anthropologique, comme Jevons l'a bien perçu. L'efficacité en tant que telle n'apporte rien, et est même contreproductive, tant qu'elle n'est pas accompagnée de mesures collatérales extérieures, qui sont les taxes, les impôts, les 'caps' et d'autres limitations, mises en place par le législateur. Le seul secteur où l'on peut observer l'effet de ces mesures est celui de l'immobilier.

Rappelons dans ce contexte, même au risque d'une lapalissade, une vérité si évidente par elle-même qu'on l'oublie toujours : au centre du débat doit se trouver non pas une idée d'efficacité aux contours flous, mais un discours sur les vraies économies d'énergie, les économies tangibles et mesurables, et donc sur la parcimonie, qui seules sont capables de résoudre les problèmes actuels.

Malheureusement, force est de constater que la communication sur ces thèmes passe mal : le gouvernement se montre aussi mauvais communicateur qu'éducateur, et la société civile, si tant est qu'elle existe, se montre pour une bonne partie réfractaire à ces messages. Des pans entiers de la population restent sceptiques vis-à-vis des menaces du réchauffement global, et se rangent avec une secrète joie maligne du côté des négationnistes. L'éducation nationale ne s'y attèle pas systématiquement non plus, ce qui fait que beaucoup de jeunes sont largement ignorants des choses climatiques. Bien peu savent que les bulles de coca cola sont constituées du même gaz que les effluves des échappements des voitures, ou que la masse ligneuse des arbres provient pour l'essentiel du CO₂ de l'atmosphère et non pas du sol. Et, autre preuve, moins anecdotique, le caractère 'ni vu - ni connu' du plan national de développement durable envoyé récemment à Bruxelles en réponse à la directive précitée. Ce document est censé régler les aspects énergétiques nationaux jusqu'en 2020, mais le gros de la société en ignore l'existence, comme elle en ignore le contenu. Comment pourra-t-on espérer que sans un sursaut pédagogique, sans une refonte de la communication environnementale,

11 La courbe de Keeling est représentée, e. a., sur le site de la *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOOA) : <http://celebrating200years.noaa.gov/datasets/mauna/image3b.html>.

12 Le « découplage énergétique », au niveau d'un pays, est la diminution présumée de la quantité d'énergie primaire nécessaire pour générer 1 euro de PIB.

la génération Blackberry adhère aux principes de parcimonie et de retenue énergétique qui vont lui être demandés?

Un regard au-delà de 2020

Un réchauffement de 2°C par rapport à la température globale préindustrielle est le maximum que, d'après le GIEC, la planète pourra tolérer sans dégâts irréversibles. A cette limite correspond un maximum de CO₂ que l'humanité pourra encore émettre, à savoir 750 milliards de tonnes d'ici 2050. Cependant, au rythme actuel, ce budget serait déjà épuisé d'ici 25 ans, et toute émission devrait alors cesser. Mais ce ne sera pas comme cela que les choses se passeront. D'un côté, il paraît fort improbable que les nations du monde s'accorderont sur un système de *burden-sharing* aussi contraignant, de l'autre, il est tout aussi évident que l'humanité ne pourra pas s'installer dans un passif 'attendons-voir'. Face à ce dilemme, des responsables politiques européens, pensant que l'UE devrait agir en modèle, ont esquissé récemment une Feuille de Route pour l'après-2020¹³, qui prévoit que pour les pays membres, la réduction des gaz à effet de serre devrait atteindre 40% vers 2030 et 60% dix ans plus tard. Dans cette vision, le bouquet énergétique du milieu du 21e siècle devrait se composer, primo, d'énergies renouvelables, secundo de centrales thermiques dotées de captage-séquestration de CO₂ et tertio, de centrales nucléaires, le tout secondé par l'habituel système d'échange de quotas d'émissions.

Comme cette réduction serait modulée en fonction des différents pays membres, on peut estimer que ces futures mesures s'appliqueraient au Luxembourg d'une façon plus contraignante qu'aux autres, et dépasseront certainement les pourcentages faibles de 21% et 11%, caractéristiques clefs de la directive 2009/28. Le prochain chapitre étudiera un tel scénario plus contraignant.

Quant à cette vision de l'UE, – qui omet de parler des nouvelles ressources de gaz naturel rendues possibles par la technologie de la fracturation hydraulique, laquelle a le potentiel de perturber les marchés énergétiques mondiaux –, il faut s'interroger sur le bien fondé de faire reposer la future société humaine sur deux technologies potentiellement dangereuses, le captage CCS (*Carbon Capture and Sequestration*) et le nucléaire. La technique du CCS consiste à recueillir le CO₂ des centrales thermiques, à le pomper dans des réservoirs géologiques, et à espérer qu'il y restera. Rappelons deux faits : les déchets du nucléaire seront radioactifs sur plus de 50 000 années, et la technique CCS devra assurer que les gaz resteront confinés pendant 10 000 ans. Quand certains mettent en avant le nucléaire et le

13 Journal de l'Environnement (2011).

CCS avec l'argument fallacieusement emprunté à Brundtland¹⁴ qu'il faut préserver une planète intacte pour nos descendants, ils obligent implicitement ces mêmes descendants à surveiller pendant des millénaires les déchets nucléaires et gazeux générés dans le court espace de quelques décennies. Comme de telles considérations d'ordre éthique s'opposent aux technologies précitées, il apparaît que seules pourront subsister les énergies alternatives, flanquées des ancestraux principes de parcimonie et d'économie.

La réduction des émissions, la quadrature du cercle

La répartition du budget mondial précité de 750 milliards de tonnes de CO₂ constituera l'enjeu de discussions fondamentales sur l'équité entre nations, et sur le rapport entre riches et pauvres, et entre le Nord et le Sud. Une telle réflexion, promue par Caritas, sous l'appellation de « *Greenhouse Development Rights* », et entièrement basée sur les principes de justice, entend s'appliquer universellement, donc également au Luxembourg ; d'autres propositions, comme celles discutées par le professeur Ewringmann, sont plus technologiques, et également moins contraignantes¹⁵. Dans cet ordre d'idées, on explorera dans la suite un schéma de réductions de CO₂ qui se situera bien au-delà des exigences 2020 de la directive européenne, tout en restant en deçà des exigences les plus prononcées de justice, en l'occurrence en s'orientant sur la moyenne des émissions européennes. Ces dernières s'élèvent actuellement à quelque 8.5 tonnes par tête et par an – alors que les nôtres sont de 26 tonnes. Sur la base de ce montant européen et d'une population d'un demi-million, un budget-carbone limiterait à 170 millions de tonnes le montant des gaz qu'il serait encore possible d'émettre d'ici le milieu du siècle. Comme notre train de vie actuel dépasserait ce budget bien avant échéance, il est clair que l'intensité de la réduction sera le critère-clef. La figure 3 illustre ce calcul, avec deux hypothèses démographiques, à savoir les deux extrêmes de l'étude du Statec¹⁶ (voir note 3). Ce scénario, censé faire passer le Grand-Duché dans la moyenne européenne actuelle, implique une réduction des émissions qui devra atteindre au moins 8%/an. Le respect de ce budget-carbone européen ne viendrait qu'à ce prix. Le caractère préoccupant de la situation est souligné par le fait que les deux hypothèses démographiques, pourtant très différentes, n'affectent pas le résultat de façon significative.

On pourrait sans doute reprocher à ce schéma qu'il se base sur la moyenne européenne et non pas sur les 2.7 tonnes de moyenne mondiale, que l'équité minimale serait ainsi bafouée par un pays qui vit depuis si longtemps dans un luxe que peu d'autres connaissent, que

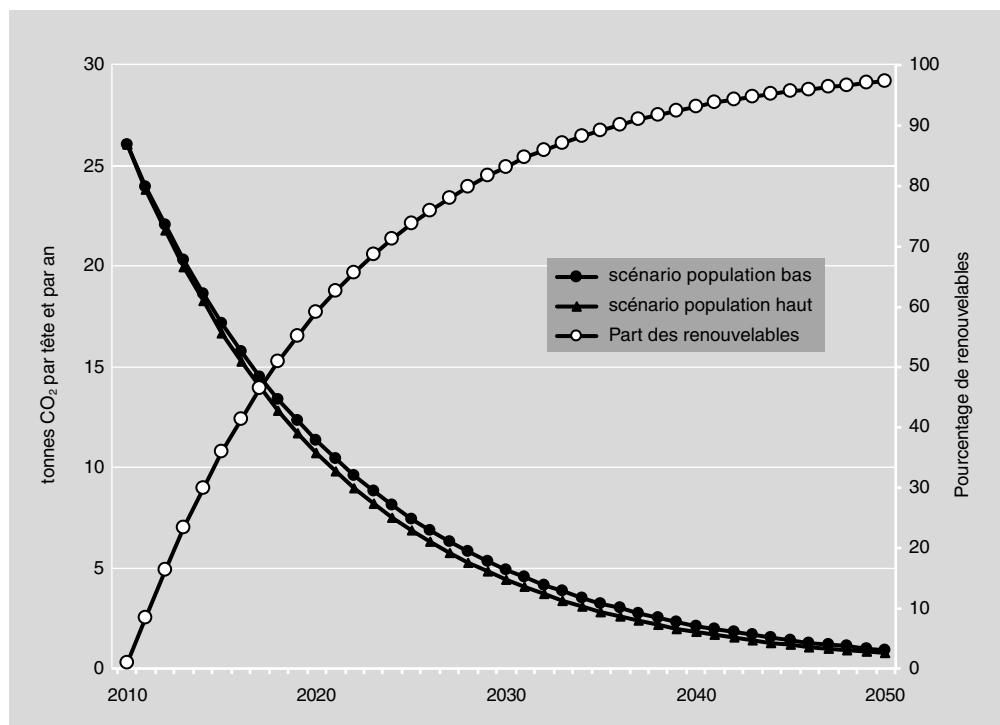
14 Voir introduction du Rapport Brundtland : Nations Unies (1987).

15 Ewringmann (2010).

16 Statec (2010), p. 268.

le présent scénario ne serait qu'un simple exercice de rattrapage, et qu'il se situerait donc bien loin de toute valeur de symbole et d'exemple.

Figure 3 : Proposition de réduction nationale du CO₂ et mise en place des énergies renouvelables



Source : Statec

Figure 3 : La réduction des émissions des émissions luxembourgeoises par habitant (cercles et triangles noirs) se lit sur l'axe vertical gauche, la vitesse de mise en place des énergies renouvelables (cercles blancs) sur l'axe droit. Voir note 3 en annexe.

Ces remarques sont pertinentes, mais il faut considérer qu'une baisse de 8%, à soutenir sur des décennies, déboucherait inmanquablement dans un désastre économique, à moins qu'elle ne soit flanquée de mesures collatérales, telles la mise en place des énergies renouvelables. Le graphique montre que l'installation de ces énergies devra se faire concomitamment aux réductions, c'est-à-dire également à raison de 8%/an, et cela pour l'essentiel dans les deux décennies à venir. Il est évident que cette mise en place ne suffira pas à elle seule, car elle impliquera également de multiples transformations de l'infrastructure, suite au fait que l'énergie renouvelable ainsi produite serait quasi exclusivement de l'électricité. Une

des transformations de grande ampleur sera la substitution des moteurs à combustion par des voitures électriques.

Dans un tel schéma, les émissions devraient atteindre une baisse de 20%, non pas à l'échéance de la Directive, en 2020, mais beaucoup plus tôt, d'ici quatre ou cinq ans, et elles devront continuer à ce rythme sur les années suivantes. Quant aux énergies renouvelables, il faut noter que la proposition se borne à indiquer leur vitesse d'implantation, et non leur capacité installée, exprimée en unités de puissance. Cette capacité totale ne sera pas une donnée purement technique, mais dépendra également des facteurs démographiques, et surtout du choix de société, de la volonté de la population de vivre à telle ou telle intensité et tel ou tel train de vie. En dépit de son caractère utopique, le présent schéma est modeste par rapport aux objectifs européens futurs, qui évoquent des réductions ultérieures de la moyenne européenne de 50%. On voit que les questions courantes, s'il faut bannir les sacs en plastique, si les voitures pourront émettre 100g au km ou 90, si les ampoules seront à basse consommation, se trouveront bientôt remplacées par les sujets de fond, qui toucheront la base même des concepts de consommation et de croissance.

Si l'analyse précédente paraît pécher aux yeux de certains par un manque d'ambition, il apparaît que même dans ce cas de figure les problèmes seront presque insurmontables du fait de cercles vicieux. Ainsi par exemple, comme la réduction des gaz devrait se faire essentiellement au détriment de l'exportation et de la consommation d'hydrocarbures, ces mesures grèveraient l'activité industrielle et amputerait les recettes fiscales, juste au moment où le pays devrait accomplir un effort financier quasi surhumain pour se doter d'une infrastructure alternative. Elles risquent d'affecter négativement le flux des travailleurs frontaliers et des relations économiques avec nos voisins, et partant, de compromettre la stabilité de l'économie et de mettre en péril le système social.

Dans cette situation de quadrature du cercle, il sera impossible de ne pas continuer à recourir aux mécanismes flexibles, du moins pendant une période encore prolongée, car la stabilité économique sera à ce prix. Les 8%/an pourraient alors se décliner suivant trois contributions: un tiers provenant d'économies pures et dures, un tiers de la substitution par les renouvelables et un tiers par les mécanismes flexibles.

Il ressort également de ces considérations que le Luxembourg ne saura résoudre ses problèmes environnementaux en solitaire, en sortant du concert des autres nations. L'exiguïté de son territoire, l'absence de ressources naturelles et sa dépendance économique l'en empêchent et l'empêchent également de se constituer en grandiose exemple au reste du monde. Les mécanismes flexibles cependant ne doivent pas être l'unique recours du gouvernement dans la lutte anti-réchauffement, comme ils l'ont été par trop dans le passé. Les objections d'ONG qui n'y voient qu'une indolence sont compréhensibles, mais elles sous-entendent un changement de société librement consenti. Or, l'histoire manque d'exemples de tels renoncements volontaires pour une cause élevée, où une société entière aurait été

prête à dire adieu à un style de vie qu'elle a chéri, et qu'elle a perçu avec raison comme la base de son bien-être, de sa sécurité, et de sa civilisation. Dans l'œil du cyclone se trouve le thème de la croissance économique, et de la question dans quelle mesure celle-ci est solution ou problème.

Il est dès lors clair que la résolution des questions environnementales sera complexe, qu'elle s'étendra sur des décennies, et – on l'a déjà dit – qu'elle devra mobiliser la société civile, ce qui implique que celle-ci soit correctement informée sur l'état de la nation, que ce message soit bien formulé pour la faire consentir à des changements de style de vie et à des adaptations parfois difficiles. Mais sans consensus social, le projet sera voué à l'échec.

Quo vadis, Lucilinburhuc ?

Une réflexion de Thomas Homer-Dixon, auteur de « *The Upside of Down* », résume la situation avec pertinence :

« Nous ne pouvons vivre avec la croissance, mais nous ne pouvons vivre sans elle. Cette contradiction fondamentale est le plus grand défi pour l'humanité du 21^e siècle, et tant que perdurera la croyance dans une éternelle croissance, ce problème ne trouvera pas de solution »¹⁷.

Bibliographie

EWRINGMANN, DIETER (2010) : Luxemburg braucht eine langfristige Klimaschutzstrategie. Luxemburger Wort. 10 avril 2010.

IEA (2009) : Energy Policies of IEA Countries ; Luxembourg 2008 Review. Paris. ISBN 978-92-64-04341-1.

JEVONS, W. STANLEY (1866) : The Coal Question. Macmillan and Co. http://en.wikipedia.org/wiki/The_Coal_Question.

NATIONS UNIES (1987) : Notre Avenir à Tous. Rapport Brundtland. Commission mondiale sur l'environnement des Nations Unies.

NATIONS UNIES (1998) : Protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. http://unfccc.int/portal_francophone/essential_background/kyoto_protocol/items/3274.php.

17 Voir article on-line de Foreign Policy. http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/unconventional_wisdom?page=0,1.

PARLEMENT EUROPÉEN (2009) : Directive 2009/28/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:fr:PDF>.

STATEC (2010) : Projections socio-économiques 2010-2060. Bulletin du Statec, no 5.

STATEC (1990) : Statistiques Historiques 1839-1989. Luxembourg.

TANNENBERG, VALÉRY LARAMÉE DE (2011) : Exclusif : la politique énergétique européenne pour 2050. Journal de l'Environnement. 16 février 2011. <http://www.journalde-lenvironnement.net/article/exclusif-la-politique-energetique-europeenne-pour-2050,21635>.

Annexes

Note 1 : Remarques concernant la figure 1

Les émissions historiques de CO₂ de la figure 1 reposent sur un calcul stœchiométrique à la base des importations de coke/houille, d'hydrocarbures et de gaz naturel. Les chiffres des importations de coke proviennent des « Statistiques historiques 1839-1989 », éditées par le Statec¹⁸. Là où les chiffres concernant les importations de coke sont lacunaires ou inexistant, ils ont été estimés à partir de la production de fonte, calcul de proxy dans lequel intervient le rendement des hauts fourneaux. Les ménages de la première moitié du 20^e siècle ont utilisé également coke et briquettes pour le chauffage, chiffres difficiles à estimer, mais tellement faibles par rapport à la consommation sidérurgique qu'on a pu les négliger. Idem pour le gaz de ville, fabriqué à partir de charbon. Pour le pétrole, les chiffres du Statec ne sont disponibles qu'à partir de 1970. Ils ont été complétés à partir de 1946 par des estimations basées sur le parc automobile. Un tel parc a déjà existé avant la seconde guerre, mais la consommation d'essence de cette époque a pu être négligée elle aussi. Les chiffres du Statec concernant les premières années du gaz naturel ne sont pas complets, et ont dû faire l'objet d'extrapolations. A noter que ce graphique concerne exclusivement le CO₂ imputable aux énergies fossiles, et non pas les gaz à effet de serre dans leur ensemble. La méthodologie de calcul employée ici est simplifiée par rapport à celle du GIEC, car elle néglige méthane, nitroxyde d'azote, gaz fluorés et SF₆, qui n'ont pas tous existé dans le passé. En résultat final, les montants des émissions récentes, exclusivement fossiles de la figure 1 sont jusqu'à quelques pourcents inférieurs aux chiffres officiels, mais dans cette présentation, le calcul et le message sont cohérents sur le long terme.

18 Statec (1990), p. 233.

Note 2 : Remarques concernant la figure 2

Les données démographiques historiques de la figure 2 proviennent également du Statec, soit du livre déjà cité, soit du site internet. Les scénarii quantitatifs du développement démographique futur sont tirés de l'étude Statec : « Projections socio-économiques 2010-2060¹⁹ ».

L'auteur du présent rapport remercie à cet endroit les personnes du Statec pour leur amabilité et leurs conseils.

Note 3 : Remarques concernant la figure 3

Les calculs concernant les réductions de CO₂ dans le cadre d'un budget-carbone fixe de 170 millions de tonnes, dans l'intervalle 2010-2050, tiennent compte des deux scénarios numériques d'évolution démographiques proposés par le Statec (voir note précédente), et introduisent comme variable principale le pourcentage annuel de réduction par habitant, donc une fonction du type $26 \cdot (1-x)^t$, où 26 est l'actuelle valeur en tonnes de CO₂/tête, et « t » le temps en années. Les résultats s'obtiennent par itération mathématique.

19 Statec (2010), p. 268.

Social protection and social exclusion: what can be expected from the EU 2020 strategy?

BEA CANTILLON

1. Introduction

The OECD report “Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries” (2008) concludes, on the basis of empirical data concerning the evolution of the income redistribution and financial poverty, “that there has been an increase in income inequality that has gone on since at least the mid-1980s and probably since the mid-1970s. The widening has affected most (but not all) countries”¹ and that “over the entire period from the mid-1980s to the mid-2000s, the poverty headcount increased in two-thirds of the OECD countries”². Within the working age population specifically it appears that in all the countries poverty increased between 1995 and 2005 or remained stable³. The EU social indicators underpinning the social OMC point to the same trends; they are reported on the EUROSTAT-website.

This standstill in inequality and poverty is disquieting because social, economic, and demographic circumstances were, in the period before the crisis, favourable for a successful drive to reduce poverty and social inequalities. As a consequence of the slowdown in the pace of family change (individualization) and the continuing rise in the number of double income families, the potential negative impact of changes in family structures on poverty and income inequality became much less important in the nineties as compared to the previous decades. Moreover, since the mid-1990s welfare states focused on ‘more jobs’ in order to increase economic growth and fight poverty. Consequently, employment, especially among women, has risen everywhere, albeit to varying degrees. Poverty is typically one third higher amongst social beneficiaries than among those who are in work. The significant rise in the number of people at work provided ample opportunity to make progress in the eradication of poverty, and should have diminished the need for social security. As overall social expenditure remained high (and underwent a slight increase in the 2000s) the question

1 OECD (2008), p. 17.

2 OECD (2008), p. 129.

3 See Table 5.4 of the OECD report.

arises therefore why the levels of poverty and income inequality have not been reduced in the pre-crisis era and what can be reasonably be expected for the future

2. The decreasing distributional capacity of the pre-crisis welfare states

The OECD report “Growing Unequal?” points to the decreasing distributional capacity of social policies as one of the important reasons why in most developed welfare states income inequality and poverty didn’t decrease any more since the nineties (the other being rising wage inequalities). How can this be explained?

2.1 Policy re-orientation in the '90s: towards the ‘social investment state’

As of the mid-1980s, against budgetary limitations imposed by slower economic growth (and the already high social expenditures) welfare states were confronted first with the ‘new social risks’ of low levels of education, divorces, and combination of work and family life, and second, with the continuing need for protection against old social risks (unemployment, sickness, old age). This prompted the developed welfare states to seek ways to invest in employment, in education, in new and old social needs and all this, within a tight budgetary framework.

Generally speaking, the ingredients of the policy that most welfare states developed, in order to achieve the three objectives, were the following:

1. focus on employment (making work pay, activation of the recipients of social benefits, and subsidizing low-productive work);
2. cost savings (through privatization and by imposing more stringent eligibility criteria);
3. new social risks (parental leave schemes, childcare, child maintenance funds, care for the elderly, etc.);
4. investing in human capital by reforming the educational system (the focus shifts away from equality of outcomes towards a more explicit striving for equal opportunities).

In most welfare states the focus shifted towards activation and social services. Today, there is growing interest in social interventions in the field of childcare, education, and elderly care with a view to enhancing households’ ability to combine work and care. Recent literature refers to an activating welfare state, a ‘new’ social contract, and a new social agenda behind which we discern a policy shift away from passive social protection and job security to employment security and ‘a social investment’ agenda aimed at reinforcing the aspect of human capital. Esping-Andersen⁴ has contributed forcefully to an analysis

4 Esping-Andersen (1999).

of the investment approach to social policy. He attributes the uniqueness of the welfare state in Sweden to its 'productive' and 'preventive' social policy that invests in education, employment, and family services. The term 'social investment state' was coined by A. Giddens in "The Third Way"⁵ (1998) when he argued for the need to turn welfare states into 'social investment states' geared to "investment in human capital wherever possible, rather than direct provision of economic maintenance".

It is following this line of thought that the Lisbon Strategy set out the goal for the European Union, "to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustained economic growth with more and better jobs and greater social cohesion"⁶. Within this framework, investment in social policy plays a critical role as part of a virtuous circle combining adaptability, flexibility, security, and employability⁷. This is evident in the European Union's Social Policy Agenda, adopted in 2000, which identifies as its guiding principle strengthening the role of social policy as a productive factor. Social policy is thought to assist in the managing of structural change while minimizing negative social consequences⁸.

Today, the continental welfare states spend almost as much on active labour market policies as the Scandinavian countries, so that we can rightly speak of a catch-up drive since the 1980s. Before the crisis, most employment indicators displayed important rising trends almost everywhere. Expenditure on family support schemes rose everywhere, and while it is still most substantial in the Scandinavian countries, many other welfare states are not far behind. Many instruments are deployed, ranging from traditional child benefit schemes and tax credits to child day-care provisions, parental leave schemes, care insurance etc. There is thus strong evidence that policies in the rich, developed welfare states moved in the same direction, with a focus on work and new social risks. The aim of 'social investment' is to move beyond redistributive social welfare centred on benefits. In this framework, inequality and relative income poverty are less of an issue. Many authors have been more or less explicit on this⁹. However, it can be expected that successful social policies aiming at equal opportunities, more jobs, and a better work-life balance should at least not be detrimental to equality and poverty. Moreover, if the 'returns on investment' are appropriate, social expenditures should become more adequate and more efficient. So, why has the distributional capacity of welfare states declined in most countries?

5 Giddens (1998).

6 European Commission (2001b), p. 11.

7 European Commission (2004).

8 European Commission (2000).

9 See Giddens, Esping-Andersen.

2.2 Less generous protection against 'old social risks'

By focusing on the levels of social assistance benefits, we consider first what happened with the generosity of the traditional 'passive' income support. In many countries it appears that during the course of the 1990s, social assistance benefits for the working age population were losing ground. In the most developed welfare states in Europe for instance, they decreased by 10-20% and more compared to the average wages. The decline did not only appear in countries where the level of protection was initially relatively high (Sweden and the Netherlands) but also in countries with relatively low benefits (Germany and Belgium)¹⁰.

To what extent are these trends relevant to our reflection? The level of minimum benefits is obviously an important factor where financial poverty is concerned. By far the most vulnerable groups in all welfare states are the non-employed at working age: poverty rates for workless households are particularly high in all countries, especially when they rely on the lowest social safety nets. However, it should be pointed out that the generosity of assistance benefits appears to be only moderately correlated to the number of persons below the poverty line¹¹. This is explained partly by non-take-up, partly by the fact that assistance plays only a marginal role in reducing poverty, especially in the developed welfare states on the European continent and in the Scandinavian countries¹². Therefore, it is possible that the downward trend of the assistance minima did not cause a significant negative impact on the poverty figures. This is even more so because in many countries the levels of the benefits were already below the poverty threshold at the beginning of the period.

It can be expected though that trends in minimum benefits affect (or are the result of) broader trends in social security transfers. OECD figures on the evolution of replacement rates of social benefits (in particular unemployment benefits) suggest indeed a downward trend since the nineties in many nations.

To what extent were the downward trends of minimum incomes related to the employment strategies developed within the framework of the 'active welfare state'? Overall, it has been shown extensively that there does not exist an a priori trade-off between work and generosity in social protection.

Although a variety of instruments is implemented in order to get more people into work, making work pay by fighting unemployment traps has been an important policy aim everywhere. This can be done in two ways: by lowering the benefits or by making employment more rewarding. Most countries attempted to employ both strategies. However, it is clear that the dependency traps were diminished at least in part at the expense of a

10 Van Mechelen et al. (2007).

11 Cantillon et al. (2008).

12 Nelson (2007); Van Mechelen (2009).

fairly substantial erosion of the minimum benefits¹³. Recent policies attempted to offset this erosion by increases in the social benefits. However, in most countries, this increase was only moderate. The fight against unemployment traps has been an important driving force. Thus it seems that we can at least suppose that the focus on employment has weakened the protection against the 'old risks'. Here we touch on a first ambiguity of the so-called 'social investment state'. On the one hand 'activation' aims at social and economic inclusion of people who face difficulties in finding their way to the labour market. To do so, they are assisted by a broad range of policy instruments, ranging from inwork benefits, reductions of taxes and job subsidies, to individual counselling, working time flexibility, and childcare. On the other hand, 'activation' also implies to a greater or lesser extent financial exclusion of those who are, or cannot be, activated. Arguably, new risks policies have driven out old risk policy.

2.3 New social risks and Matthew effects

In the previous years, budgets for 'new social risks' increased dramatically in all welfare states, but would appear to have generated Matthew effects, meaning that even though social benefits are seemingly universal, less well-off groups enjoy fewer social benefits than well-off groups. The budgets for the new social risk-policies indeed tend to flow, more than cash transfer, to the higher income groups.

Because protection against 'new social risks' makes welfare states more service oriented, it is generally assumed that services are less redistributive than cash transfers. More importantly, the services that were developed in the nineties are typically directed to the work-family balance and thus differ strongly from old ones such as health care or education. They are also heavily weighted towards the role of women and its social stratification. Insofar as the speed of emancipation differs according to social class and educational background new social risks may indeed affect more middle- and high-income families.

For highly educated women emancipation has indeed been almost completely accomplished. The lower the education level, however, the lower women's participation in the labour market and the greater the gender inequality. Regardless of the type of welfare state, almost all highly skilled women participate, even if they have children. The picture of low-skilled women is completely different, as their employment rate is significantly lower, mainly if they have children. This means that the public resources employed to facilitate the combination of working and family life (such as childcare) tend to flow to higher income groups; these groups are mainly double-income families with a higher educational level¹⁴.

13 Cantillon et al. (2008).

14 Cantillon et al. (2001).

In all countries the employment rate for low-skilled mothers with a child under the age of three is significantly lower than for high-skilled mothers: differences range from 28 per cent in France and Germany, 50 per cent in Belgium, and (more surprisingly) 40 per cent in Denmark and Sweden.

What does that mean in terms of the use of childcare services and the distribution of social expenditures? Public expenditures for childcare are directed more to higher income families than, for example, compulsory education or unemployment and sickness benefits. There are indications that the same is probably true for different types of parental leave schemes. Estimations of the impact of the expansion of the Canadian paid family leave showed, for instance, that the changes were concentrated among economically advantaged groups of women¹⁵. Likewise, take-up of paid leave in Flanders is strongly stratified.

We conclude that the social stratification of 'new social risks' can at least partially explain why the redistributing power of welfare states has decreased in the recent past. Here lies a second ambiguity of the social investment state. If one wishes to support the emancipation process by increasing women's labour force participation, then a policy must be employed to facilitate a combination of work and family life. Obviously, this policy will first benefit those who already participate in the labour process, in the hope that the others will follow. However, after more than thirty years of the women's liberation movement, activity rates of low-skilled mothers remain significantly below that of their high-skilled counterparts. This is also the case in the Scandinavian countries, undeniably the forerunners of the emancipation process. Insofar as women's role remains highly socially stratified and as long as there is no adequate support for those for whom the combination of work and family life is (temporarily) not an option (for example, mothers and fathers with a disabled child, single mothers with difficult teenagers, unemployed, sick or disabled parents) the new risk policy is bound to generate Matthew effects. More generally, focusing on 'new' social risk while disregarding social class is detrimental to the distributional capacity of social policy

15 Hanratty & Trzcinski (2009).

3. Active inclusion, social indicators and poverty targets: what can be expected from the EU 2020 strategy?

In the previous sections, we presented arguments supporting the thesis that, in the recent past, priority has been given to growth and employment to the detriment of social protection. Arguably, this is an important reason why poverty has remained high despite growth of income and jobs. In what follows, we consider the new concept of ‘Active Inclusion’ and how the social indicators underpinning the social OMC and the new EU 2020 poverty reduction target deal with the balance between growth jobs and social inclusion strategy.

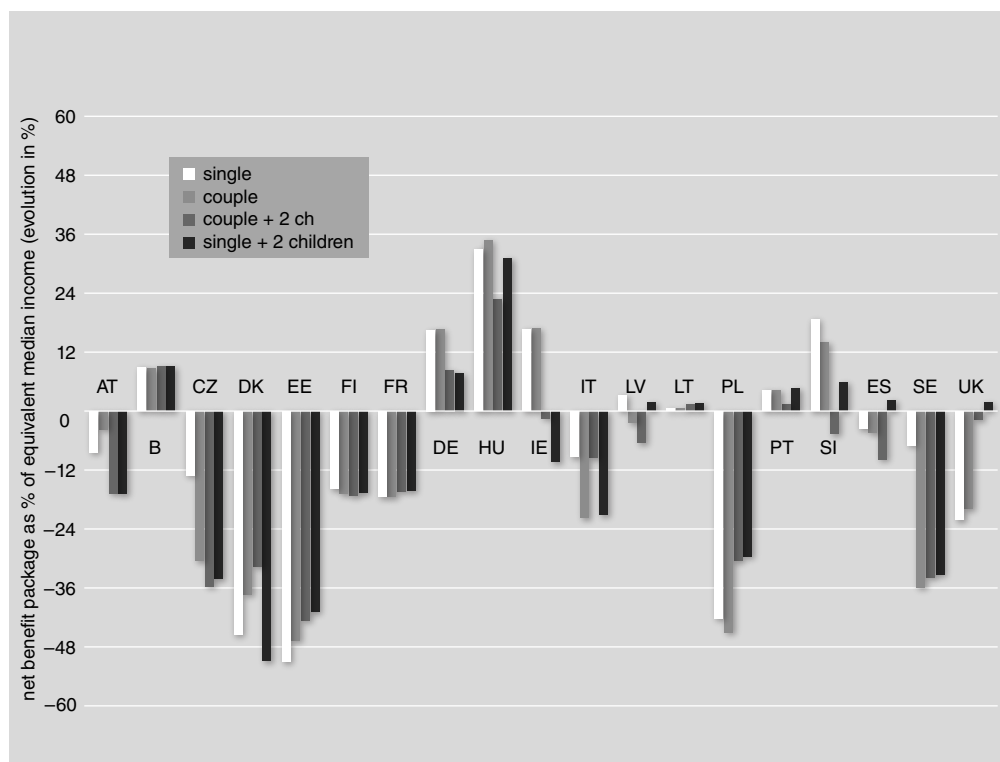
3.1 Minimum incomes and Active Inclusion

The most recent joint report on social protection and social inclusion stresses that “balanced active inclusion strategies, combining adequate income support, access to the labour market and to social services, can reconcile the goals of fighting poverty, increasing labour market participation and enhancing efficiency of social spending”¹⁶. However, although some countries have raised minimum benefits in the recent past, it is not certain whether, in practice, the new active inclusion approach is pushing governments towards a greater emphasis on social protection. It is true that, while the overall picture for the 1990s as one of almost uniform erosion for most of EU countries the picture is less uniformly negative from 2000 onwards. Assistance payments seem to have gained some ground in Belgium, Germany, Hungary, Ireland, Latvia, Lithuania, Portugal and Slovenia. In Austria, The Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Italy, Poland, Spain, Sweden and the UK however to a greater or lesser extent the net minimum benefits decreased compared to equivalent median income¹⁷. Most probably, for a majority of European Member States minimum income guarantee became less generous.

¹⁶ Council (2010).

¹⁷ Van Mechelen et al. (2010).

Figure 1. Net social assistance benefit package for able-bodied working age people, 2001-2009



Source: Van Mechelen, N. et al. (2010): The Evolution of Social Assistance and Minimum Wages in 25 European Countries, 2001-2009. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy. Austria, France, Ireland, UK: excluding housing benefits

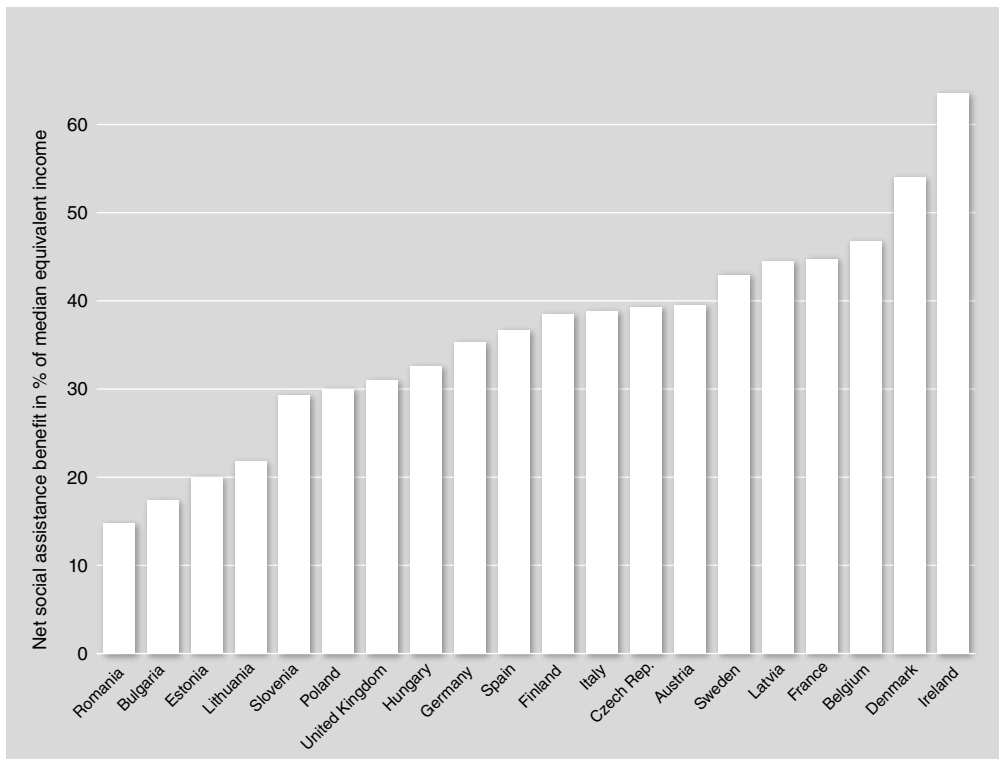
Frazer et al.¹⁸ point to the fact that “in spite of the importance of ensuring an adequate minimum income for all, the minimum income pillar of the recommendation on active inclusion remains very underdeveloped. For instance, it is striking that in their 2008-2009 NAPs/inclusion most Member States did not prioritize the issue of an adequate income”¹⁹.

Today, hardly any Member State provides minimum income benefits at levels sufficient to lift beneficiaries above the EU at-risk-of-poverty line (Figure 2). In fourteen countries, benefit levels are lower than the austere 40 percent threshold. In only two countries do benefit levels exceed the 50 percent threshold.

18 Frazer et al. (2010).

19 Frazer et al. (2010), p. 114.

Figure 2. The inadequacy of social benefits for single-person households, June 2009



Source: Herman Deleeck Centre for Social Policy (N. Van Mechelen, I. Marx, S. Marchal, T. Goedemé & B. Cantillon (2010), *The Evolution of Social Assistance and Minimum Wages in 25 European Countries, 2001-2009*, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, 78p.).

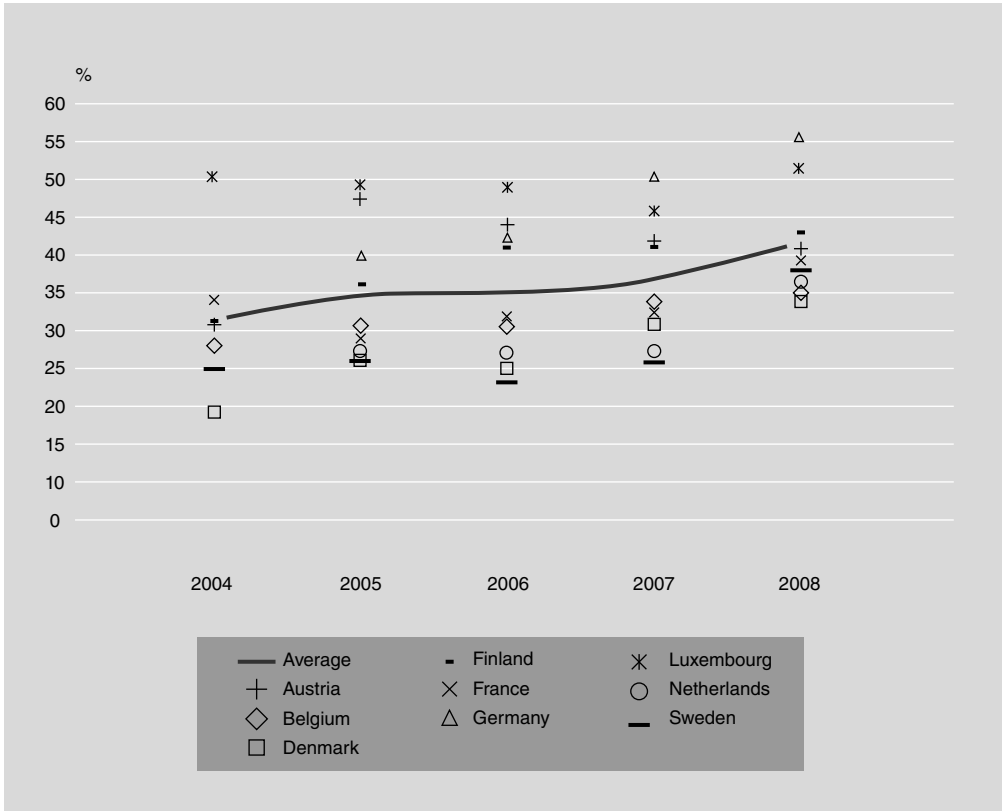
The inadequacy of social (assistance) protection for the working-age population is amplified by the expansion of means-testing and by increasing conditionality. Weishaupt²⁰ report a significant increase in means-tested benefit expenditures since the early 1990s despite a significant reduction in long-term unemployment. The importance of selective approaches to social protection has clearly increased in the past decades, particularly in relation to the unemployed. Moreover, access to social benefits for non-working able-bodied persons is becoming increasingly conditional on behavioural requirements, such as availability to work, job search activities and participation in insertion and integration programmes.

Access to adequate benefits is obviously important when faced with financial poverty. By far the most vulnerable groups in all welfare states are the non-employed of working age: poverty rates for workless households are particularly high in all countries, especially

²⁰ Weishaupt (2010).

among those relying on the lowest social safety nets. Given the declining generosity of (minimum) income protection, the increase in poverty among the unemployed in almost all countries is not surprising (Figure 3). Of course, this evolution is driven not only by policy changes, but also by compositional shifts. Nonetheless, it is indicative of a widely neglected yet undeniably worrying trend. Against the background of these data, it is clear that the recommendation to develop a ‘road map on active inclusion from 2011’ should be strongly endorsed. This would bring greater coordination and focus to the work on active inclusion and help to lift it onto a new level of effectiveness in the coming period²¹. Arguably, to be successful, a more balanced portfolio of social indicators is needed as well as a refining of the poverty reduction target, as will be discussed in the next sections.

Figure 3. At-risk-of-poverty rates among unemployed (most frequent activity status) (threshold set at 60 percent of median income) 2004-2008



Source: Eurostat, based on EU-SILC.

21 Frazer et al. (2010), p. 134.

3.2 Social indicators

To help the Member States and the Commission in the monitoring of national and EU progress towards the EU common objectives in the area of social inclusion, the December 2001 Laeken European Council endorsed a first set of eighteen common indicators for social inclusion. These indicators were expected to be used by all the Member States in the NAPs/inclusion from 2003 onwards as well as in EU reporting on social inclusion.

The principles for the construction of the portfolio of indicators were laid down in a book on “Social Indicators: The EU and Social Inclusion”, published in the context of the new Lisbon process during the former Belgian Presidency²². The first principle was “that the portfolio of indicators should be balanced across different dimensions”²³. Three levels of indicators were proposed. Level 1 would consist of a restricted number of lead indicators (around ten) for income, work, education, health and housing. Level 2 would support these lead indicators, providing greater detail, and describing other dimensions of the problem at hand. Level 3 would consist in indicators that Member States themselves had decided to include in their National Action Plans. Not unimportantly, the social performance indicators were concerned with outputs rather than inputs: “the aim is to measure social outcomes, not the means by which they are achieved”²⁴.

The SPC’s “Report on indicators in the field of poverty and social exclusion”²⁵ adopted in Laeken in December 2001 set out the first set of common indicators. Since then, the indicators sub-group (ISG) of the social protection Committee, in conjunction with DG EMPL and EUROSTAT, has continued to work successfully on these common social inclusion indicators with a view to refining and consolidating the original set as well as to extending it²⁶.

With the introduction of material deprivation, significant progress has been made in the construction of the indicator portfolio, while a number of input indicators measuring the effort of policy intervention were added to the initial list of pure output indicators. However, the question arises whether the extensions fully reflect the balance between growth, employment and social inclusion. An overarching indicator on overall replacement rates of pensions was introduced, but not an equivalent indicator on the replacement rates of unemployment benefits and other benefits for the working-age population. An

22 Atkinson et al. (2002).

23 The second principle was that the indicators should be mutually consistent and that the weight of single indicators in the portfolio should be proportionate; the third referred to transparency and accessibility. (Atkinson et al. (2002), p. 25).

24 Atkinson et al. (2002), p. 20.

25 SPC (2001).

26 Marlier et al. (2007).

indicator on the adequacy of minimum benefit levels (by comparing these levels with the at-risk-of-poverty threshold) is lacking. In-work poverty is a primary overarching indicator, while poverty of the unemployed is merely a breakdown of the secondary social inclusion indicator ‘at-risk-of-poverty by most frequent activity status’.

3.3 Poverty reduction target

At their March 2010 meeting, the EU leaders agreed that a poverty reduction target ought to be set. In view of the ambiguities that have been discussed in the present paper, it is no great surprise that the target that has since been adopted is a compromise between various opinions. It is based on a combination of three indicators: the at-risk-of-poverty rate, the material deprivation rate and the percentage of people aged 0-59 who live in jobless households. The target consists in a reduction by 20 million of the number of people who are at-risk-of-poverty and/or materially deprived and/or living in jobless households.

The Europe 2020 social inclusion/poverty reduction target is thus defined along the lines of growth, jobs and social inclusion: material deprivation is consistently higher in the poorest countries of the Union. This suggests that a growth strategy is needed in order to reduce material deprivation. Clearly, a decrease in the number of jobless households supposes an effective employment policy. Given the concentration of poverty within the workless population, adequate employment strategies and adequate social protection are both important in order to reduce the number of people at risk-of-poverty. However, to give Member States the choice between either material deprivation or jobless households or at-risk-of-poverty may again create room for a devaluation of the social protection policy strand by prioritizing growth and employment strategies. Of course, priorities and targets need not be entirely homogenous across the Union. A certain degree of flexibility is undoubtedly needed. However, as in the past, the actual definition will “not prevent national and regional governments and social partners from buying in selective bits and pieces”, as Frank Vandenbroucke recently concluded in his more general assessment of the Lisbon strategy²⁷.

27 Vandenbroucke (2011).

4. Conclusion

Adequate social protection remains part and parcel of any policy intended to reduce the number of relative income poor. It is true that the notion of poverty should not be reduced to low income as measured by the 60 percent of median income threshold. However, although poverty is intrinsically multidimensional, living in at-risk-of-poverty remains – even in rich societies – a serious handicap for achieving success at school, on the labour market and in family life. If Europe wants to become the world's most cohesive knowledge-based economy, ready to face the threat of ageing populations, it is therefore crucial that it should combat income poverty and maintain and improve its social protection levels.

Inevitably, the Lisbon Agenda referred to essentially ambiguous concepts such as poverty, social inclusion and social investment. However, it seems that the Open Method of Co-ordination and the underlying portfolio of social indicators has failed to deal with this in an entirely balanced way. In fact, the indicator portfolio as it stands today does not fully reflect the importance of adequate social protection. There is an overarching indicator on overall replacement rates of pensions, but no equivalent indicator on the replacement rates of other benefits. An indicator on the relationship between minimum benefits and the poverty thresholds is also lacking. In-work poverty is a primary overarching indicator, while poverty of the unemployed is merely a breakdown of the secondary social inclusion indicator 'at-risk-of-poverty by most frequent activity status'. The Europe 2020 social inclusion/poverty reduction target is defined in terms of people who are at risk of poverty and/or materially deprived and/or living in households with low work intensity. This may again create room for a devaluation of the social protection policy strand by allowing a prioritization of growth and employment strategies.

References

ATKINSON, T. & CANTILLON, B. & MARLIER, E. & NOLAN, B. (2002): Social Indicators. The EU and Social Inclusion. Oxford: Oxford University Press.

BARBIER, J.-C. (2010): "Stratégie de Lisbonne": les promesses sociales non tenues. CES Working Papers 2010.18. Documents de Travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, 26p. (<http://ces.univ-paris1.fr/cesdp/CESFramDP2010.htm>)

CANTILLON, B. & J. GHYSELS & N. MUSSCHE & R. VAN DAM (2001): 'Female employment differences, poverty and care provisions', *European Societies*, jrg. 3, 4, p. 447-69.

CANTILLON, B. & VAN MECHELEN, N. & SCHULTE, B. (2008): Minimum income policies in old and new member states. In: J. ALBER & T. FAHEY & C. SARACENO (eds): *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, pp.218-234.

COUNCIL (2010): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (including related supporting document produced by the European Commission), Brussels: EU Council of Ministers and European Commission. Available from (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>).

ESPING-ANDERSEN, G. (1996): *Welfare States in Transition*. London: Sage, 275.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

ESPING-ANDERSEN, G. ET AL. (1999): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford (0-19-925643-8).

ESPING-ANDERSEN, G. (2009): *The Incomplete Revolution. Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Polity, 200p.

ESPING-ANDERSEN, G. & MYLES, J. (2009): 'Economic Inequality and the Welfare State'. In: W. SALVERDA & B. NOLAN & T.M. SMEEDING (eds.): *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, pp. 639-664. Oxford University Press.

EUROPEAN COMMISSION (2004): *Joint Report on Social Inclusion*. Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2008): *Progress towards the Lisbon objectives in education and training. Indicators and benchmarks – 2008*, Commission Staff working document, Brussels: European Commission.

EUROPEAN COMMISSION (2009): *Updated joint assessment by the SPC and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses*. Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2010): *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication COM(2010) 2020. Brussels: European Commission.

EUROSTAT (2010) : http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_ov1a1&lang=en

FRAZER, H. & MARLIER, E. & NICAISE, I. (2010): *A social inclusion roadmap for Europe 2020*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

GHYSELS, J. & VAN LANCKER, W. (2009): *Emancipatie in twee snelheden opnieuw bekeken: laaggeschoolde vrouwen in België en Europa*. Berichten/UA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, June.

GIDDENS, A. (1998): 'The social investment state'. In: GIDDENS, A. (ed.), *The Third Way: Renewal of Social Democracy* pp. 99-128. Cambridge: Polity Press.

GILBERT, N. (2004): *Transformation of the welfare state*. OUP.

GILBERT, N. (2005): 'Protection to Activation: The Apotheosis of Work'. In: SAUNDERS, P. (ed.): *Welfare to Work in Practice, Social Security and Participation in Economic and Social Life*, International Studies on Social Security, vol. 10, Aldershot: Ashgate.

HANRATTY, M. & E. TRZCINSKI (2009): 'Who Benefits from Expanded Paid Parental Leave? Impact of Parental Benefit Expansions in Canada on Mothers' Employment after Birth', *Journal of Population Economics*, 22 (3): 1432-1475.

MARLIER, E. & ATKINSON, A. & CANTILLON, B. & NOLAN, B. (2007): *The EU and Social Inclusion: Facing the Challenges*. The Policy Press, 328 p.

NELSON, K. (2007): 'Minimum Income Protection and European Integration: Trends and Levels of Minimum Benefits in Comparative Perspective 1990-2005', *International Journal of Health Services* 38 (1).

OECD (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD, 310p.

VANDENBROUCKE, F. & VLEMINCKX, K. (2011): *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in social-searching for policy makers*. CSB Working Paper no. 11/01. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.

VAN MECHELEN, N. & BOGAERTS, K. & CANTILLON, B. (2007): *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België en de ons omringende landen*. Working paper Sociale Zekerheid, nr. 5. Brussel: FOD Sociale Zekerheid.

VAN MECHELEN, N. (2009): *Barriers to adequate social safety nets*. Doctoral dissertation. Antwerp: University of Antwerp.

VAN MECHELEN, N. ET AL. (2010): *The Evolution of Social Assistance and Minimum Wages in 25 European Countries, 2001-2009*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.

WEISHAUPT, J. T. (2010): *Analyzing Activation Policy in Europe: Neoliberal Departure, Reinforcing Heterogeneity or Self-Transformation through Hybridization?*, Paper to be presented at the final MIPI Workshop Stockholm, June 15, 2010.

Défis de la protection sociale 2020

RAYMOND WAGENER

Introduction

Comme dans le passé, la protection sociale luxembourgeoise, et d'une façon plus large sa politique sociale, devront s'adapter à l'évolution de notre société. Cet article a pour but de discuter quelques-uns des changements en cours qui influenceront dans les prochaines années l'évolution sociale du pays, dont notamment le vieillissement de la population, le changement du rôle des femmes, l'importance des frontaliers pour notre société et le rôle de l'Union européenne.

Pour pouvoir évaluer l'évolution future de la protection sociale au cours des prochaines années, il faut la placer dans un contexte d'analyse approprié, permettant de relier son évolution à celles des autres politiques sociales, de l'évolution économique et démographique, ainsi qu'aux besoins des citoyens (compris dans un sens « régional », c'est-à-dire en y incluant les frontaliers et leurs membres de famille). Pour cette raison, le présent article rappelle le concept de la maison de l'État social, introduit par Claus Offe et déjà décrit dans un article précédent.¹

Ensuite le point de vue du « parcours de vie » sera brièvement présenté, une approche qui permet, en partant des personnes concernées, d'analyser les effets conjoints sur le déroulement de leur vie, des choix de celles-ci et des politiques d'éducation, de l'emploi, de la santé et de la protection sociale.

L'article passe ensuite en revue quelques-unes des problématiques qui vont influencer fortement l'évolution future des politiques sociales. Dans toute cette discussion, il faut être conscient que l'évolution future de la croissance économique de notre région économique influencera de manière déterminante les possibilités de développement des politiques sociales.

1 Wagener (2009).

La maison de l'État social

Pour mieux situer la protection sociale par rapport aux politiques sociales en général, et à défaut d'une expression acceptée universellement en français, nous suivons dans cet article François-Xavier Merrien et ses coauteurs² et utilisons par la suite l'expression « État social » comme traduction du « Welfare state » ou « Wohlfahrtsstaat » ou encore « Sozialstaat ». Ce chapitre reprend quelques développements d'un article précédent³. En utilisant l'expression « État social », il faut être conscient que l'État au sens strict ne peut pas se charger d'apporter lui-même des réponses à tous les problèmes sociaux. Mais l'État a une responsabilité particulière dans l'organisation sociale de la société, notamment⁴ en garantissant à ses citoyens un minimum d'existence, la prévoyance sociale et des mesures d'indemnisation sociale contre les risques d'une détérioration des conditions de vie individuelles, ainsi qu'en prenant toutes les mesures de protection et de compensation sociales qui ont pour but de renforcer l'égalité.

Une définition très suggestive du domaine couvert par la notion d'État social est celle donnée par Claus Offe sous la forme d'une maison⁵. Cette représentation permet d'inclure à la fois les actions de l'État proprement dit, des communes, des individus, des familles et des organisations non étatiques. La maison d'Offe est constituée de plusieurs étages :

- Le rez-de-chaussée comprend toutes les mesures concernant le marché du travail, l'emploi, la sécurité et la santé au travail.
- Le premier étage est constitué de la sécurité sociale des travailleurs en dehors de leur travail et en l'absence d'un revenu du travail.
- Le deuxième étage 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.
- 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.
- Afin de mettre en évidence le rôle important que l'éducation joue dans le développement du bien-être social, on a ajouté 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.

2 Merrien, Parchet & Kernén (2005).

3 Wagener (2009).

4 Voir Zacher (2001), p. 348.

5 Offe (2006).

Ce qu'on entend en général par la protection sociale correspond à la cave, au premier et au deuxième étage du modèle d'Offe. La maison d'Offe permet d'insister sur le point crucial que l'État social ne se réduit pas à la protection sociale au sens strict.

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 : il évolue et se transforme sans cesse en s'intégrant dans l'évolution de la société dans son ensemble. Comme le dit Franz-Xaver Kaufmann⁶, 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 à la suite de l'introduction du revenu minimum garanti (RMG) ou de l'assurance dépendance.

Parcours de vie

En partant des personnes concernées, on se rend compte qu'il ne faut pas seulement avoir une vue d'ensemble des politiques sociales et de leur interaction en un moment donné, mais qu'il est essentiel d'avoir une approche en terme de parcours de vie des personnes concernées. Il s'agit d'une stratégie empirique d'orientation⁷ permettant d'étudier comment les individus construisent leur vie, sur base de leur propre histoire, de leurs aptitudes et compétences, en interaction avec d'autres personnes. Cette perspective permet d'analyser comment les politiques sociales peuvent aider les personnes à réaliser leurs objectifs et à développer leurs potentialités⁸, ou au contraire, créent des obstacles ou même ne répondent pas aux attentes de la population.

En plaçant l'effet des politiques sociales sur l'axe du temps, cette approche permet de mieux étudier l'agencement des politiques sociales ainsi que les résultats conjoints de ces politiques sur le cours de la vie des personnes concernées. Ainsi, en étudiant la scolarité des jeunes et leurs tentatives d'insertion dans le marché de l'emploi, on peut mieux identifier les raisons pour lesquelles certains adolescents n'arrivent pas à se construire une carrière professionnelle stable. En partant d'une telle analyse, il devient possible de mieux agencer les mesures existantes ou de définir de nouvelles interventions pour aider les jeunes chômeurs

6 Kaufmann (2005), p. 129-144.

7 Hofmeister (2010) : « life course as an empirical orienting strategy or perspective ».

8 Les «capabilities» de Sen, voir Sen (2001).

à trouver un emploi stable. Dans le domaine social ou celui de la santé, il y a beaucoup de situations où cette approche est utile, par exemple la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, l'incapacité de travail, l'évolution de la dépendance en matière d'activités de la vie quotidienne...

La protection sociale luxembourgeoise

Avant d'aborder les dynamiques les plus importantes qui vont influencer l'évolution future des politiques sociales, il est utile de rappeler brièvement l'histoire récente de la protection sociale luxembourgeoise.

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. Pour ce qui est de la sécurité sociale, ce changement structurel a été accompagné par un abandon graduel des régimes de sécurité sociale spécifiques par catégories socioprofessionnelles et par leur remplacement par des régimes unifiés d'assurance maladie, d'assurance pension du secteur privé et d'allocations familiales. Cet ensemble a été complété en 1998 par la création d'une nouvelle assurance dépendance.

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-Andersen⁹ pour se rapprocher du régime scandinave. D'un autre côté, 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 et l'économie nationale

Dans tous les pays, à l'exception du Luxembourg, la description des déterminants de l'évolution sociale future commence par l'évocation de la situation actuelle et future de la démographie nationale. Dans le cas du Luxembourg, l'évolution démographique dépend de manière déterminante de l'évolution économique, du fait de l'importance de l'immigration pour des raisons économiques. Cette dépendance de la démographie par rapport à l'évolution économique du pays est encore renforcée dans le cas de la population

9 Esping-Andersen (1990).

couverte par la protection sociale luxembourgeoise, appelée ci-après « population protégée » pour la distinguer de la population résidente luxembourgeoise. En effet un pourcentage important de notre main-d'oeuvre est constitué de frontaliers, et ceux-ci, ainsi que leurs membres de famille, font partie de la population protégée.

Grâce au développement de sa place financière, le Luxembourg a bénéficié d'une évolution économique extrêmement favorable depuis la fin des années quatre-vingt. La question qui se pose, et à laquelle personne ne peut répondre aujourd'hui pour des raisons évidentes, est celle concernant l'évolution économique future du pays. Est-ce que notre région continuera à bénéficier d'une croissance exceptionnelle au niveau européen, est-ce que sa croissance sera proche de la moyenne des autres pays européens, ou est-ce qu'elle risque de reculer ? Une croissance moins forte que dans le passé, ce qui semble tout de même plus probable qu'une poursuite de la croissance au rythme des deux dernières décennies, aura pour conséquence que les effets du vieillissement de la population résidente et de la population protégée luxembourgeoises se feront sentir plus fortement que dans le passé.

Le vieillissement de la société luxembourgeoise

L'Europe est en train de vieillir, et le Luxembourg n'échappera pas à cette évolution, même si notre croissance économique pendant les deux dernières décennies a eu comme conséquence qu'aujourd'hui la population résidente luxembourgeoise est jeune, et que la population protégée l'est encore davantage.

Le STATEC a publié récemment un rapport sur les projections socio-économiques 2010-2060¹⁰ sur l'évolution future de la population résidente du Luxembourg dont proviennent les indicateurs suivants.

Comme dans d'autres pays européens qui n'ont pas encore atteint la « seconde transition démographique » caractérisée par un ajournement de la fécondité, l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) est assez bas et correspond pour la période de 2001 à 2009 à 1,63. Dans les années à venir ce taux va augmenter et EUROSTAT prend comme hypothèse que ce taux augmentera de façon continue pour atteindre le niveau de 1,72 enfant par femme en 2060, ce qui est bien en dessous du taux nécessaire pour maintenir le nombre actuel d'habitants rien que par la natalité.

L'espérance de vie continue à augmenter. D'après EUROSTAT, l'espérance de vie à la naissance des femmes au Luxembourg passe de 83,4 ans (moyenne 2007-2009), à 88,3 ans en 2060, et pour les hommes de 78,5 ans (moyenne 2007-2009) à 84,5 ans.

10 Langers & Peltier (2010).

La population résidente luxembourgeoise est très jeune par suite de l'immigration pendant les deux dernières décennies. Comme dans le passé, le solde migratoire futur dépend évidemment de la conjoncture économique. D'un autre côté, on ne peut pas exclure qu'au moment de prendre leur retraite, un nombre important des immigrés retournent à l'étranger. Pour cette raison les experts d'EUROSTAT et du STATEC ont étudié 5 scénarios se situant entre un scénario « bas » avec un solde migratoire de 0 à partir de 2025 et une population résidente de 512.000 personnes en 2060 (« la crise qui a débutée en 2008 perdure »), et un scénario « haut » où le solde migratoire se maintient au niveau des années 2003-2009 et la population résidente s'élèvera à 878.000 personnes en 2060 (la crise est de courte durée et on continue comme pendant les deux dernières décennies).

Les personnes âgées de 15 à 64 ans représentent aujourd'hui 68% de la population totale résidente. Selon tous les scénarios envisagés, ce pourcentage diminuera, surtout entre 2020 et 2040, pour rester assez stable après 2040 et se situer en 2060 entre environ 55% pour le scénario bas et 60% pour le scénario haut. En ce qui concerne les enfants et les personnes âgées, le nombre de ces dernières augmente plus fortement que celui des enfants, et ceci dans tous les scénarios, étudiés y compris dans le scénario « haut ».

Compte tenu de l'évolution de l'espérance de vie et de l'amélioration de l'état de santé, on peut supposer que le taux de participation des personnes âgées de 55 à 64 ans va augmenter. En ce qui concerne les femmes, leur taux de participation continuera à augmenter, surtout pour le groupe d'âge 55-64 où les projections retenues le font remonter de 34% actuellement à 47% après 2040.

Par ailleurs, on constate que la scolarité des jeunes s'allonge et qu'ils entrent plus tard dans la vie professionnelle, ce qui implique que de moins en moins de personnes peuvent bénéficier d'une pension à l'âge de 57 ans avec une carrière professionnelle complète de 40 années.

En ce qui concerne les frontaliers, il faut tenir compte à la fois des salariés frontaliers et de leurs membres de famille couverts par la sécurité sociale luxembourgeoise, et des pensionnés qui étaient des salariés frontaliers ou d'anciens immigrés retournés vivre à l'étranger. Comme le nombre des salariés frontaliers était assez réduit avant 1990, la question des pensionnés frontaliers ne deviendra importante qu'après 2025. Néanmoins, on constate déjà maintenant que les transferts à l'étranger des prestations en matière de pension augmentent régulièrement.

L'évolution du nombre de salariés frontaliers, tout comme celle du solde migratoire, dépend de la croissance économique. Tout comme pour la population résidente, la population protégée vieillira pendant les prochaines décennies.

À cause du vieillissement, en Europe en général, mais aussi au Luxembourg, les personnes actives devront, en moyenne, travailler plus longtemps. L'augmentation de l'espérance de vie et celle de l'espérance de vie en bonne santé signifie que beaucoup de salariés seront à

même de prolonger leur vie active. Mais ce ne sera pas le cas pour beaucoup d'autres qui se retrouvent dans l'impossibilité de garder leur poste de travail, comme on le voit déjà aujourd'hui avec le nombre croissant de personnes en reclassement externe qui ne retrouvent plus de travail. De plus, beaucoup d'employeurs ont des politiques de gestion du personnel visant à encourager des salariés âgés à quitter l'entreprise.

La « révolution incomplète » des rôles des femmes

En plus du vieillissement de la population, la société luxembourgeoise devra s'adapter à une deuxième transformation en cours depuis des décennies. C'est celle que Claudia Goldin appelle la « révolution silencieuse » qui a transformé l'emploi des femmes, l'éducation et la famille.¹¹ En étudiant l'évolution des États-Unis, Goldin, distingue, depuis la fin du dix-neuvième siècle, trois phases de l'évolution des relations des femmes au marché du travail et qui aboutissent à une révolution silencieuse portant sur trois aspects des choix et des décisions prises par une femme à ce sujet :

- L'horizon pris en compte : est-ce que sa participation au marché du travail est intermittente et de courte durée, ou plutôt continue et de longue durée ?
- L'identité : est-ce qu'elle se réalise dans un emploi ou plutôt à travers une carrière professionnelle complète ?
- La prise de décision : dans le cas où elle vit en couple, est-ce que la décision de travailler est une vraie décision conjointe ou est-ce qu'elle travaille seulement pour gagner un second salaire permettant de compléter le revenu de son conjoint ?

D'après Goldin, la révolution silencieuse débuta aux États-Unis avec les cohortes de femmes nées à la fin des années quarante qui ont commencé à s'imaginer un parcours de vie différent de celui de leurs aînées, un parcours comportant une décision dynamique pour pouvoir réaliser une carrière professionnelle complète.

En partant de l'invitation du Collège de France de donner ses « Trois Leçons » annuelles de 2006,¹² Gøsta Esping-Andersen a étudié plus particulièrement comment l'État social doit s'adapter à ces nouveaux rôles des femmes.

En premier lieu, il constate que la révolution silencieuse de Goldin n'est pas achevée. Il s'agit d'une révolution « incomplète », comme il l'annonce d'ailleurs dans le titre de son deuxième livre, et que pour cette raison c'est une source de déséquilibres majeurs dans la société. Parmi les déséquilibres causés par le caractère incomplet de cette révolution, il cite notamment le nombre insuffisant d'enfants, un investissement insuffisant dans le futur

¹¹ Goldin (2006).

¹² Esping-Andersen & Palier (2008) et Esping-Andersen (2009).

de ces enfants et le vieillissement de la population. Par ailleurs, il craint que de nouvelles inégalités et même une plus grande polarisation sociale puissent découler de cette évolution.

Il n'y a pas de doute que le Luxembourg se trouve en plein dans cette évolution. Comme on peut le constater dans un rapport récent de l'OCDE sur le marché du travail luxembourgeois¹³, la participation des femmes au marché du travail s'est accrue au Luxembourg plus tardivement que dans les autres pays de l'OCDE, avec en 1995 un taux d'environ 50% des femmes âgées de 25 à 54 ans au Luxembourg contre plus de 60% en moyenne pour l'OCDE. Ce retard a été comblé dès 2001 pour atteindre en 2007 le taux d'environ 70%, dépassant ainsi légèrement la moyenne de l'OCDE.

Une autre caractéristique de cette révolution incomplète est celle concernant l'évolution des mariages et des divorces. Pour citer France Prioux¹⁴ : « On se marie de moins en moins en Europe, la vie en couple sans mariage gagnant du terrain. Et on divorce ou on se sépare de plus en plus, pour éventuellement se remettre en couple une deuxième, voire une troisième fois. Derrière ces tendances communes, les contrastes entre pays demeurent importants : la cohabitation hors mariage et les ruptures d'unions sont ainsi très fréquentes dans le nord de l'Europe, alors qu'au Sud et dans certains pays de l'Est, le mariage domine encore largement. »

Ces dernières dix années, le Luxembourg compte environ 1.000 divorces par année pour environ 2.000 mariages. On constate en outre une augmentation des divorces pour des couples mariés plus récemment. Ainsi pour les couples mariés respectivement dans les années 1970, 1980 et 1990, la proportion des divorcés après 13 ans de mariage est passée de 10% à 21%, puis à 24%. Un tiers des couples mariés dans les années 1980 avaient divorcé avant 2008.¹⁵ Ceci amène Lucille Bodson et Jordane Segura à conclure que « cette proportion continuera d'augmenter au fil des années – le risque de divorce dans les couples âgés de 50 à 60 ans n'étant pas nul – ; il ne serait donc pas surprenant que, d'ici une dizaine d'années, la proportion de divorcés dans ces promotions de mariages avoisine 40 ou 45% ».

Compte tenu de l'augmentation et de la proportion élevée des divorces, la protection sociale, et tout particulièrement le système de pension, n'est plus à même de répondre aux besoins de protection sociale, notamment en matière de garanties de revenus, de toutes les femmes âgées. En effet, le modèle actuel suppose implicitement que des ressources suffisantes sont garanties par la pension du conjoint ou par la pension de survie en cas de son décès. Les récentes discussions sur le « splitting » et sur une nouvelle loi de divorce ont d'ailleurs montré qu'il n'existe pas de solutions équitables sans changement de paradigme

13 Lawson (2010), p. 9, figure 2.

14 Prioux (2006) p. 1.

15 Bodson & Segura (2010).

de l'assurance pension. Il faut accepter que dans notre société il n'y a pas un seul type de familles, mais plusieurs, et que la seule solution équitable pour garantir des revenus équitables à toutes les femmes âgées est celle qui est basée sur des carrières professionnelles complètes. L'assurance pension doit s'adapter d'urgence à cette évolution.

Heureusement l'augmentation du taux de participation des femmes favorise la constitution de carrières professionnelles de celles-ci. Mais en outre il faudra veiller à agencer les politiques de l'emploi, par exemple celle concernant le congé parental, et celles concernant les prestations et les services pour les parents et les enfants, de telle façon que les mères et pères puissent concilier leur vie familiale et leurs carrières professionnelles. Ces dernières années, cette problématique a pris de l'importance dans le débat public et elle restera un défi important dans les années à venir.

La « révolution incomplète » aura d'ailleurs d'autres conséquences pour notre politique sociale. Ainsi le fait que de plus en plus de femmes auront une carrière professionnelle complète entraînera que les soins dont auront besoin les personnes dépendantes, devront être assurés de façon croissante par des professionnels. Comme en plus le vieillissement de la population fera augmenter le nombre des personnes dépendantes, la question du financement de l'assurance dépendance se posera certainement dans les années à venir.

La régionalisation de l'État social luxembourgeois

Presqu'un tiers des personnes couvertes par l'assurance maladie luxembourgeoise habitent en dehors de notre pays : en mars 2009 le nombre des personnes couvertes était de 682.000 personnes, dont 470.700 résidants au Luxembourg et 211.300 vivant en dehors de nos frontières. Pourtant les négociations de la Caisse nationale de santé (CNS) avec les prestataires de soins (entre autres les médecins et hôpitaux) pour définir les conditions sous lesquelles les assurés et les membres de famille sont traités, ne concernent que les prestataires sur le territoire luxembourgeois. Les relations des personnes protégées vivant à l'étranger par notre système d'assurance maladie avec leurs prestataires locaux de soins sont réglées dans le cadre du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁶. Ce règlement, qui fait suite au règlement 1408/71¹⁷, constitue un acquis social important pour les citoyens européens.

Néanmoins, on peut se poser la question, si la protection sociale luxembourgeoise, et tout particulièrement l'assurance maladie, ne doit pas faire un pas de plus, en étendant le conventionnement des prestataires au-delà des frontières pour traiter d'une façon plus

¹⁶ Parlement européen et Conseil européen (2004).

¹⁷ Conseil européen (1971).

égalitaire toutes les personnes couvertes par le système luxembourgeois. L'état de santé des personnes couvertes par notre assurance maladie, ainsi que l'utilisation et la qualité des soins de santé dont elles bénéficient, devrait nous préoccuper tant pour les personnes vivant au Luxembourg que pour les personnes protégées par notre sécurité sociale et qui vivent en France, en Belgique ou en Allemagne. L'importance de la population protégée vivant au-delà de nos frontières a toutes les chances d'augmenter encore davantage, dans les années à venir. C'est pourquoi il faut analyser comment notre protection sociale devrait évoluer d'un système national conçu dans le cadre des frontières nationales vers un système régional luxembourgeois incluant aussi les frontaliers et leurs membres de famille, afin de répondre de façon équitable aux besoins de tous les assurés, qu'ils vivent à l'intérieur des frontières nationales ou à l'extérieur.

L'État social et l'Union européenne

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 même en question. Cette tendance va se renforcer dans les années à venir, tout particulièrement en fonction du développement d'une économie européenne compétitive telle que la conçoit la stratégie EU 2020.

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 et dont l'objectif principal était le développement économique de ses membres. Le traité de Paris parlait aussi du développement de l'emploi et du niveau de vie, mais ses 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.

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.

Se basant sur les traités, et en particulier sur les quatre libertés de marché fondamentales, un nombre croissant d'arrêts de la Cour de justice européenne (CJCE) a eu des conséquences importantes pour l'organisation de la protection sociale au niveau des États membres.

Certaines directives influencent aussi l'évolution des politiques nationales, comme celle sur les services¹⁸ ou celle sur les détachements de travailleurs¹⁹. Dans ce dernier cas, la CJCE a condamné le Luxembourg dans un arrêt du 19 juin 2008, pour transposition incorrecte et incomplète de cette directive. La CJCE a reproché au Luxembourg d'avoir interprété trop largement la notion d'ordre public national en ajoutant à la liste minimale de dispositions sociales applicables aux salariés détachés, des législations ne relevant pas de l'ordre public au sens communautaire, notamment la législation sur l'adaptation des rémunérations au coût de la vie et celle sur les conventions collectives.

Cette année-ci, une nouvelle directive vient s'ajouter à celles qui ont de l'importance pour le développement de notre politique sociale en matière de santé, à savoir celle sur les soins de santé transfrontaliers²⁰.

Plusieurs arrêts de la CJCE concernent des cas luxembourgeois en matière de sécurité sociale, comme les fameux arrêts Kohll et Decker²¹ suivant lesquels les ressortissants communautaires peuvent se faire soigner dans un autre État membre et être remboursés sans autorisation préalable selon les tarifs de l'État d'affiliation. Les deux litiges portaient sur le remboursement de lunettes et de traitements orthodontiques en dehors de structures hospitalières. Comme le montrent les cas Kohll et Decker, les arrêts de la CJCE peuvent avoir des conséquences sans commune mesure avec le litige en question. Afin d'éviter que la parabole de l'Écroulement de la Baliverna de l'auteur italien Dino Buzzati ne devienne réalité, il faudra être extrêmement attentif aux conséquences possibles de la législation européenne sur notre législation sociale luxembourgeoise et développer les adaptations nécessaires de cette dernière pour la rendre parfaitement compatible avec le droit européen, tout en défendant notre modèle social.

Par ailleurs, le développement de l'Union économique et monétaire, ainsi que le pacte de stabilité et de croissance, a institué des processus de révision régulière de la viabilité à long terme des politiques de finances publiques, et en particulier des régimes de pension. Au Conseil européen du 7 février 2011, l'Allemagne et la France ont proposé d'adopter un « pacte de compétitivité » comportant des mesures ayant des conséquences sociales pour le Luxembourg, comme la suppression de l'indexation des salaires ou le relèvement de l'âge à la retraite. On peut penser que la stratégie EU 2020 et la proposition d'un « pacte de compétitivité » présenté par l'Allemagne et la France montrent qu'au niveau européen, l'équilibre entre les politiques sociales et de santé et les quatre libertés de marché fondamentales s'est rompu une fois de plus en faveur de ces dernières.

18 Parlement européen et Conseil européen (2006).

19 Parlement européen et Conseil européen (1996).

20 Parlement européen et Conseil européen (2011).

21 Cour de Justice européenne (1998a ; 1998b).

Durabilité

D'après Howard Glennerster²², la question sur la durabilité des États sociaux comporte trois aspects liés entre eux, à savoir la durabilité financière, la durabilité politique, et la durabilité morale.

La durabilité financière porte sur la question si les habitants du Luxembourg et les frontaliers continuent à être d'accord pour payer des impôts et des cotisations élevés pour financer les prestations élevées, notamment au bénéfice des personnes âgées. En matière de pension, les réformes dans d'autres pays européens en vue d'assurer la durabilité financière, ont surtout porté sur la prolongation de la vie active et sur des réductions des prestations. Quant aux soins de santé, on a souvent eu recours à une augmentation des participations financières des patients, mais cette solution ne peut être utilisée que de façon très limitée, car elle peut avoir comme conséquence que des personnes ayant besoin de soins de santé essentiels n'y ont plus accès par manque de revenus suffisants.

La durabilité politique concerne la capacité de l'État social à s'adapter suffisamment rapidement pour répondre aux attentes des citoyens. Dans le cas luxembourgeois, il faut signaler que les personnes âgées et les salariés du secteur public constituent une partie dominante de l'électorat luxembourgeois, alors que la majorité des immigrés, ainsi que la totalité des frontaliers, ne participent pas aux élections nationales ou communales. On peut dès lors craindre que l'État social ne puisse répondre de manière suffisante aux besoins des jeunes et des salariés et qu'il privilégie plutôt les personnes âgées. Il faut en outre être conscient que d'autres priorités politiques peuvent gagner en importance pour le développement économique et social du pays, par exemple les transports en public et la politique de logement, et que le poids de l'électorat âgé empêche de mettre en place les réformes nécessaires. Pour cette raison, des réformes pour élargir l'assiette sociologique des élections, comme la réforme récente concernant les élections communales, sont essentielles pour que l'État social reste en phase avec le développement du pays et des besoins des habitants et des frontaliers de notre région.

Finalement, la durabilité morale concerne la question si les institutions responsables des politiques sociales gardent un engagement pour améliorer la solidarité sociale. Ces dernières années, nous venons de traverser une profonde crise économique. L'Union européenne dans son ensemble, tout comme ses États membres, dont le Luxembourg, voit la solution à cette crise dans une économie aussi compétitive que possible. On peut se poser la question, notamment en lisant les documents concernant l'EU 2020, si la protection sociale dans le sens classique n'est pas vue plus comme obstacle que comme solution pour arriver à une société de bien-être qui devrait résulter d'une économie en croissance « smart ». Quant à la

22 Glennerster (2010), p. 689.

politique sociale, les auteurs semblent la limiter aux mesures d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté. Un tel recul de la vision de l'État social risque de remettre en question l'adhésion de la classe moyenne à l'État social et la cohésion sociale du pays. À ce sujet, on peut aussi citer une étude récente de l'OCDE²³ suivant laquelle la croissance économique au cours des 20 dernières années a davantage bénéficié aux riches qu'aux pauvres. D'après le secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, « si les inégalités se sont aggravées, c'est en majeure partie à cause des changements qui se sont produits sur le marché du travail. C'est là que les gouvernements doivent agir. Les travailleurs peu qualifiés rencontrent de plus en plus de difficultés à trouver un emploi. Accroître l'emploi est le meilleur moyen de réduire la pauvreté ».

Conclusion

Indépendamment de l'évolution économique du pays, le nombre des personnes âgées augmentera dans les prochaines décennies. Cette partie de la population est bien représentée au sein de l'électorat luxembourgeois, contrairement aux jeunes et à la population active où une majorité est constituée de résidents non luxembourgeois et de frontaliers. De ce fait on peut craindre qu'il ne devienne difficile de réaliser des réformes sociales nécessaires pour traiter de façon équitable toutes les couches de la population, notamment en termes de revenu disponible et de services sociaux. Pour éviter un tel blocage, il semble primordial de continuer à réformer la participation politique et sociale pour permettre que toutes les couches de notre société puissent prendre part aux décisions et la réalisation des réformes nécessaires pour garantir le développement harmonieux du Luxembourg et de sa région.

La « révolution incomplète » des rôles des femmes exigera aussi des adaptations profondes de nos politiques sociales, à la fois au niveau du marché de l'emploi, de la protection sociale, notamment en matière d'assurance pension, et au niveau des services pour les enfants et les personnes âgées.

Ces dernières années, les politiques de l'Union européenne ont eu de plus en plus d'impact sur les politiques sociales des pays membres, notamment par les directives, les arrêts de la CJCE et le pacte de stabilité et de croissance. Il devient dès lors important d'assurer que notre législation nationale en matière de protection sociale soit parfaitement compatible avec la législation de l'Union européenne et que la durabilité financière de la protection sociale soit assurée à moyen et à long terme, tout en garantissant sa durabilité sociale et sa légitimité auprès de la population luxembourgeoise.

23 OCDE (2008).

Enfin, on constate l'importance d'une bonne coordination des politiques sociales, ce qui implique en particulier que des réformes devront prendre en compte beaucoup mieux que dans le passé, les problèmes dits des « politiques sociales du second ordre »²⁴ qui proviennent du fait que les interventions de l'État social interagissent et confrontent les instances politiques à de nouveaux problèmes de coordination et de régulation.

Références

BODSON, LUCILE & SEGURA, JORDANE (2010) : Le divorce au Luxembourg en droit et en chiffres. Les Cahiers Du CEPS/INSTEAD – Population et Emploi 2010-01:1-18.

CONSEIL EUROPÉEN (1971) : Règlement (CEE) No 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/1971/R/01971R1408-20050505-fr.pdf>.

COUR DE JUSTICE EUROPÉENNE (1998a) : Arrêt de la Cour du 28 avril 1998 (1) dans l'affaire C-158/96 (arrêt Kohll). <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=&datefs=&datefe=&nomusuel=kohll&domaine=&mots=&resmax=100>

COUR DE JUSTICE EUROPÉENNE (1998b) : Arrêt de la Cour du 28 avril 1998 (1) dans l'affaire C-120/95 (arrêt Decker). <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&newform=newform&juredj=juredj&docj=docj&docnoj=docnoj&typeord=ALLTYP&numaff=C-120%2F95&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990) : The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, UK : Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA (2009) : The incomplete revolution: adapting to women's new roles. Cambridge, UK : Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, GØSTA & PALIER, BRUNO (2008) : Trois leçons sur l'État-providence. Paris : Seuil.

GLENNERSTER, HOWARD (2010) : The Sustainability of western welfare states. In : CASTLES, FRANCIS G. & LEIBFRIED, STEPHAN & LEWIS, JANE & OBINGER, HERBERT & PIERSON, CHRISTOPHER (Ed.) : The Oxford handbook of the welfare state. Oxford : Oxford University Press.

GOLDIN, CLAUDIA (2006) : The Quiet Revolution That Transformed Women's Employment, Education, and Family. *American Economic Review* 96 (2): 1-21.

24 Kaufmann (2005).

HOFMEISTER, HEATHER (2010) : Life course. Immerfall, Stefan & Therborn, Göran. (Ed.) : Handbook of European societies: social transformations in the 21st century. New York, Dordrecht, Heidelberg, London : Springer.

KAUFMANN, FRANZ-XAVER (2005) : Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. 2nd ed. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LANGERS, JEAN & PELTIER, FRANÇOIS (2010) : Projections socio-économiques 2010-2060. Bulletin du STATEC 5-2010:249-290.

LAWSON, JEREMY (2010) : Making the Luxembourg Labour Market Work Better. OECD Economics Department Working Papers 778:1-44.

MERRIEN, FRANÇOIS-XAVIER, PARCHET, RAPHAËL & KERNEN, ANTOINE (2005) : L'Etat social: une perspective internationale. Paris : A. Colin.

OCDE (2008) : Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE. Paris : OCDE.

OFFE, CLAUS (2006) : Social Protection in a Supranational Context. In : BARDHAN, PRANAB & BOWLES, SAMUEL & WALLERSTEIN, MICHAEL (Ed.) : Globalization and egalitarian redistribution.. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

PARLEMENT EUROPÉEN & CONSEIL EUROPÉEN (1996) : Directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:FR:HTML>.

PARLEMENT EUROPÉEN & CONSEIL EUROPÉEN (2004) : Règlement (CE) No 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale du 29 avril 2004. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0883:FR:HTML>

PARLEMENT EUROPÉEN & CONSEIL EUROPÉEN (2006) : Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0123:FR:HTML>

PARLEMENT EUROPÉEN & CONSEIL EUROPÉEN (2011) : Directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/11/pe00/pe00006.fr11.pdf>.

PRIOUX, FRANCE (2006) : Vivre en couple, se marier, se séparer : contrastes européens. Population & Sociétés 422:1-4.

SEN, AMARTYA KUMAR (2001) : Development as Freedom. Oxford University Press.

WAGENER, RAYMOND (2009) : L'État social. In: SCHRÖNEN, DANIELLE & URBÉ, ROBERT (éds., 2009) : Sozialalmanach 2009. Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. Confédération Caritas Luxembourg.

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. Baden-Baden : Nomos.

3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen

Note introductive

MARCO DA SILVA, NATHALIE GEORGES, MARCO HOFFMANN,
DANIELLE SCHRÖNEN ET ROBERT URBÉ

Dans cette dernière partie divisée en deux sections, nous proposons des indicateurs qui couvrent plusieurs champs d'analyse. La Section I présente les indicateurs clés de la stratégie Europe 2020 – la stratégie de l'UE pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive –, tandis que la Section II présente d'autres indicateurs importants relatifs à la pauvreté, l'emploi, le chômage, la cohésion sociale ainsi que les dépenses de protection sociale. Les données présentées renvoient généralement à l'année 2009, mais elles font aussi parfois l'objet d'une comparaison avec les années antérieures. Les chiffres sont étudiés à l'échelle du Luxembourg et à l'échelle européenne. Une comparaison à l'échelle des pays européens permet une mise en perspective intéressante des politiques sociales. Outre ces deux angles d'approche, une autre perspective de comparaison est proposée, à savoir le Luxembourg face à ses pays voisins, à la moyenne européenne et par rapport aux pays de l'Union européenne affichant les meilleurs et les moins bons résultats.

En ce qui concerne la Section I, les données illustrées nous proviennent d'Eurostat (l'Office statistique des Communautés européennes). La stratégie Europe 2020 repose sur cinq grands objectifs de l'UE à atteindre à l'aube de 2020 et concernant l'emploi, l'innovation, l'éducation, le climat et l'énergie ainsi que l'inclusion sociale¹.

Le grand objectif en termes d'emploi est que 75% de la population âgée entre 20 et 64 ans devra avoir un emploi en 2020. Le taux d'emploi dans l'UE constitue ici l'indicateur clé.

Le grand objectif pour l'innovation est de consacrer au moins 3% du PIB à la recherche et au développement (R&D).

Pour le climat et l'énergie, le grand objectif affiché est de limiter le réchauffement climatique à 2 degrés Celsius d'ici 2100. Pour cela, les objectifs 20/20/20 du « paquet climat et énergie » devront être atteints. Dans le détail, ces objectifs consistent en une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 1990 dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (avec la possibilité de porter à 30% la réduction des émissions en cas d'accord international),

1 Voir chapitre 3 dans la première partie du présent ouvrage.

une augmentation de 20% de l'efficacité énergétique, et en l'atteinte d'une proportion de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'UE d'ici 2020. Pour surveiller l'atteinte de ce grand objectif nous disposons donc de trois indicateurs clés.

Le grand objectif pour l'éducation est double. Le taux de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation devra être inférieur à 10% et au moins 40% des individus âgés entre 30 et 34 ans devront avoir obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent. Deux indicateurs clés sont donc disponibles pour surveiller cet objectif.

Enfin, le dernier grand objectif est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Très récemment, un nouvel indicateur censé mesurer le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale a été publié par Eurostat. Cet indicateur résume les trois anciens indicateurs qui concernaient respectivement le nombre de personnes à risque de pauvreté monétaire, le nombre de personnes vivant en état de privation matérielle, et le nombre de personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail. Les personnes à risque de pauvreté monétaire sont les personnes dont le revenu disponible équivalent² est inférieur au seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian après transferts sociaux. Les personnes en situation de privation matérielle grave sont les personnes auxquelles s'appliquent au moins quatre des neuf indicateurs de privation. Ces indicateurs sont l'impossibilité 1) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, 2) de chauffer convenablement le domicile, 3) de faire face à des dépenses imprévues, 4) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné au moins tous les deux jours, 5) de partir en vacances hors du domicile au moins une semaine par an, 6) d'acheter une voiture, 7) d'acheter une machine à laver le linge, 8) d'acheter une télévision couleur ou 9) de payer une connexion téléphonique. Enfin, les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail sont les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20% de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée.

Il est important de noter que chaque Etat membre de l'UE est censé adopter des objectifs nationaux dans chacun de ces domaines afin d'atteindre collectivement les grands objectifs en 2020. Ainsi, le Luxembourg s'est fixé comme objectifs nationaux à l'aube de 2020 un taux d'emploi de 73%, un taux d'investissement dans la R&D de l'ordre de 2,6% du PIB, une réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre associée à une part d'au moins 11% d'énergie renouvelable dans sa consommation finale d'énergie et une augmentation

2 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 en dessous de 14 ans, le revenu disponible sera divisé par 2,1 ($1 + 0,5 + 0,3 + 0,3$).

de l'efficacité énergétique dans les utilisations finales d'énergie d'au moins 10,38%, un taux de décrochage scolaire en dessous de 10%³ et un taux de personnes âgées de 30 à 34 ans résidant au Luxembourg ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent d'au moins 40%, et enfin, une réduction du nombre de personnes à risque de pauvreté et d'exclusion sociale de l'ordre de 1 personne sur 24.

En ce qui concerne la Section II, les données illustrées nous proviennent du STATEC, du Ministère de la Sécurité sociale, de l'Administration de l'Emploi, et d'Eurostat.

Le taux de risque de pauvreté monétaire est décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le genre, l'activité, le type de ménage, le degré de formation, ainsi que la nationalité.

L'inégalité est encore illustrée à l'aide du coefficient de Gini, du ratio interquintile et de la dispersion autour du seuil de pauvreté.

La situation sur le marché de l'emploi est notamment décrite à l'aide des indicateurs que sont le taux d'emploi à durée indéterminée, le taux de chômage et le taux de chômage de longue durée.

Le taux de chômage est également décliné selon différentes caractéristiques socio-démographiques telles que l'âge, le genre, le niveau de formation, le type de ménage, ou bien encore le niveau de formation scolaire.

Enfin, on trouve divers autres indicateurs tels que la participation de l'Etat au financement des différents régimes de protection sociale ou bien encore l'évolution dans le temps du taux de décrochage scolaire au Luxembourg.

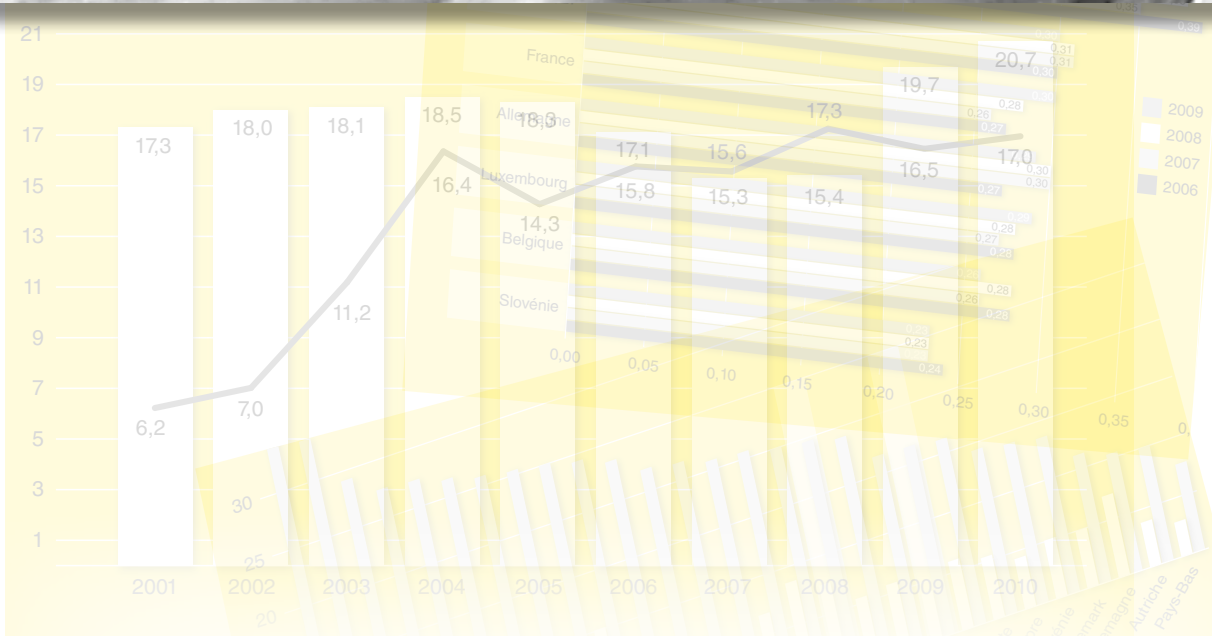
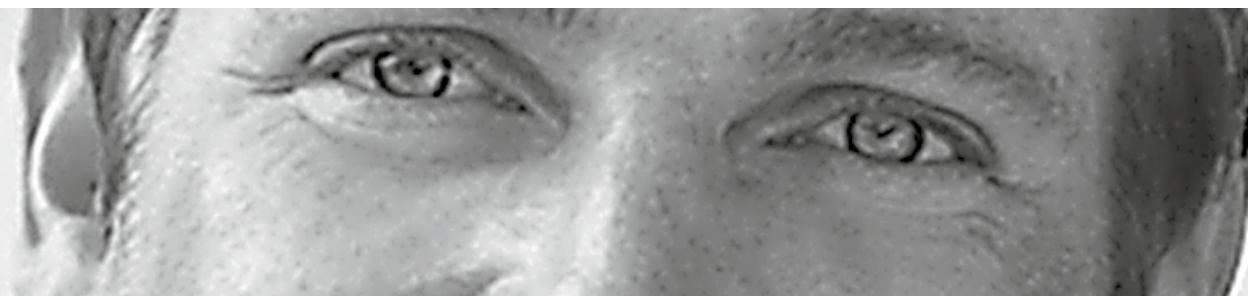
Nous tenons à remercier tout particulièrement Mr Paul Zahlen et Mr Guillaume Osier du STATEC qui nous ont aidés à disposer des dernières données actualisées, et ainsi, à produire des indicateurs à jour et pertinents dans le contexte social.

3 Le taux de décrochage scolaire au Luxembourg est passé pour la première fois en dessous des 10% pour l'année scolaire 2008/2009. Pour plus d'informations consulter le rapport 2011 sur le décrochage scolaire au Luxembourg du Ministère de l'Education et de la Formation professionnelle intitulé « Le décrochage scolaire au Luxembourg : Parcours et caractéristiques des jeunes en rupture scolaire. Causes du décrochage. Année scolaire 2008/2009 ».

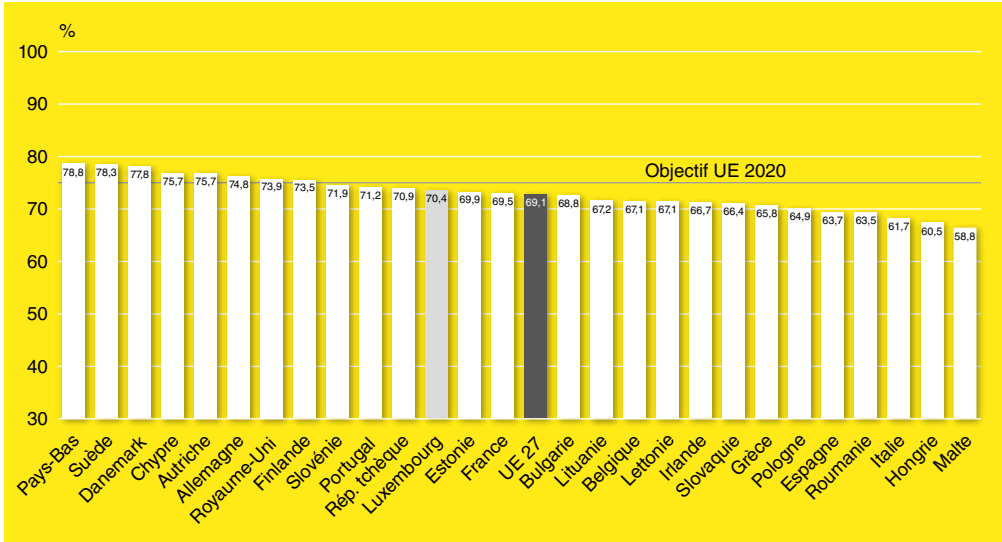
2011

Sozialalmanach

Schwerpunkt: **Leben in Luxemburg 2020**



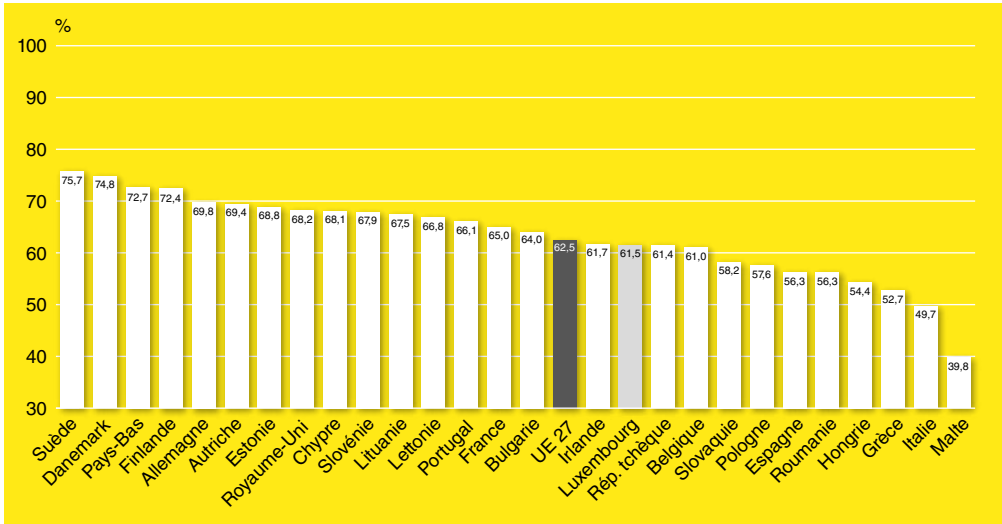
I. 1.1) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2009 – Total



Objectif UE 2020: 75% de la population entre 20–64 ans devra avoir un emploi

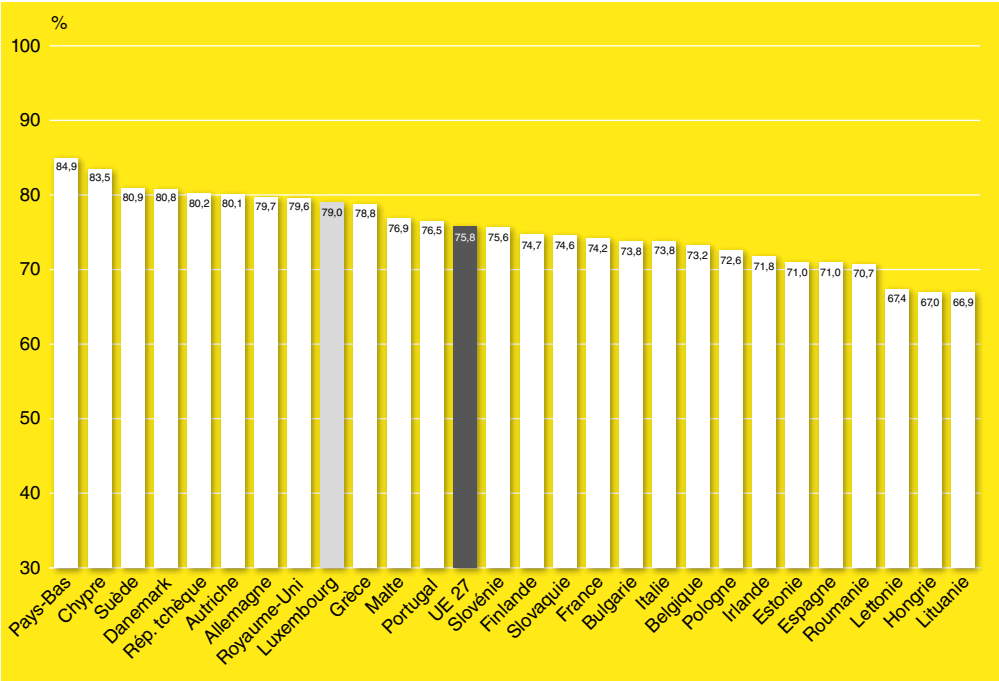
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 1.2) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2009 – Femmes



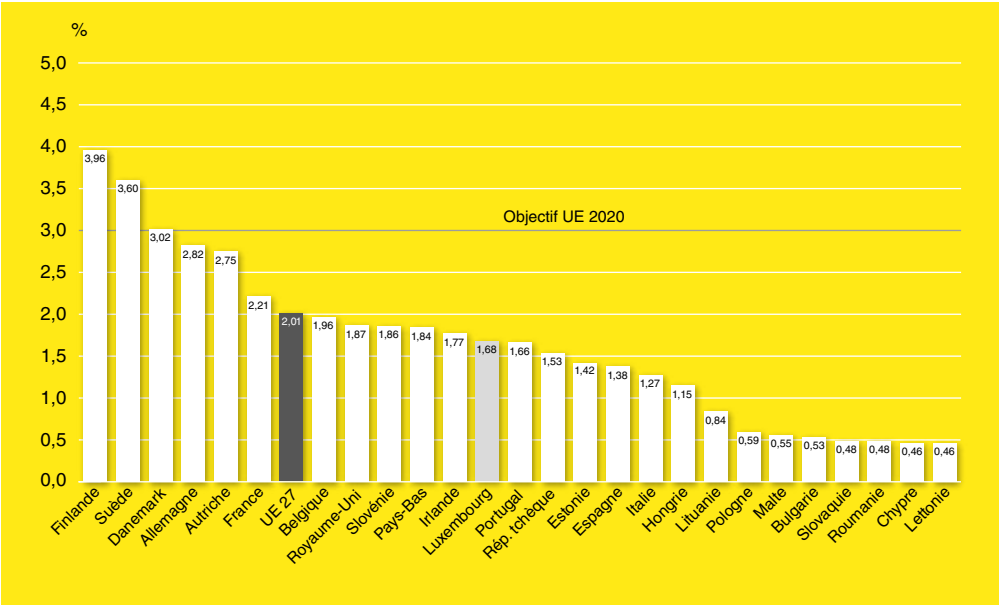
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 1.3) Taux d'emploi dans l'UE 27 en 2009 – Hommes



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

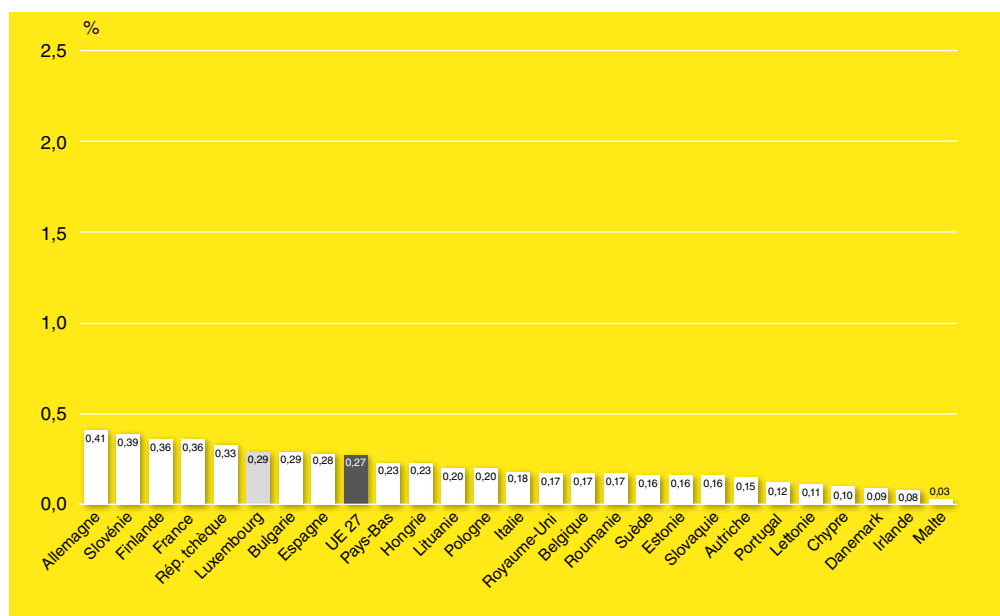
I. 2.1) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2009 – Total



Objectif UE 2020: 3% du PIB devra être consacrée à la R&D

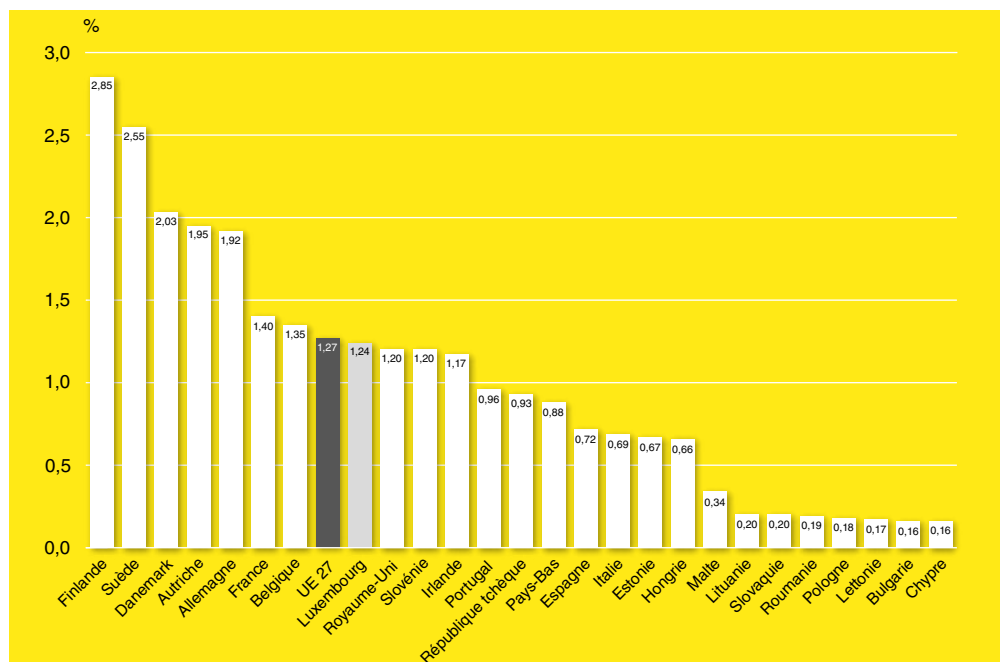
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs
Pas de données pour la Grèce

I. 2.2) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2009 – Secteur public



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs
Pas de données pour la Grèce

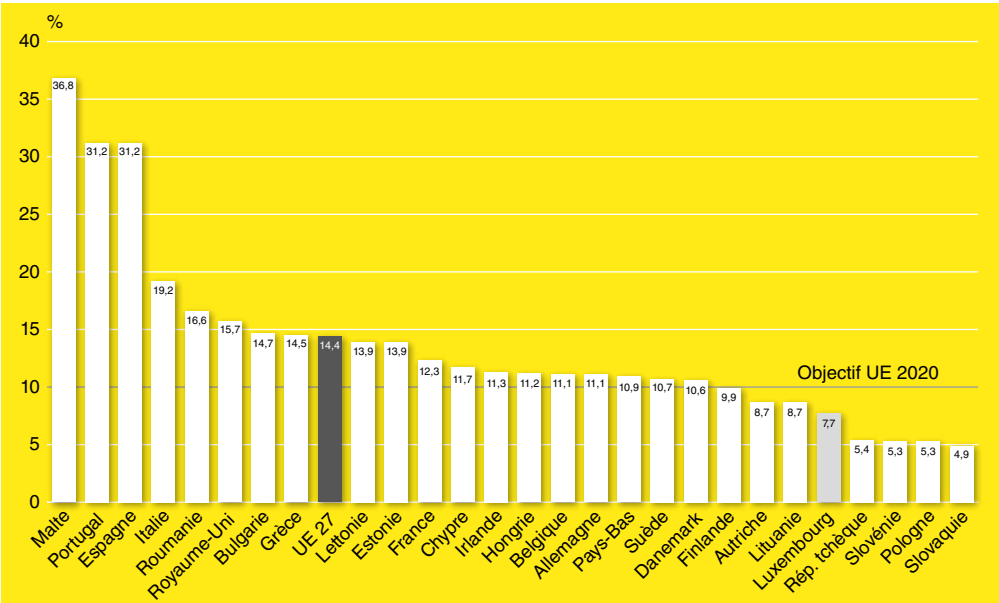
I. 2.3) Pourcentage du PIB consacré à la recherche et au développement dans l'UE 27 en 2009 – Secteur privé



Pas de données pour la Grèce

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

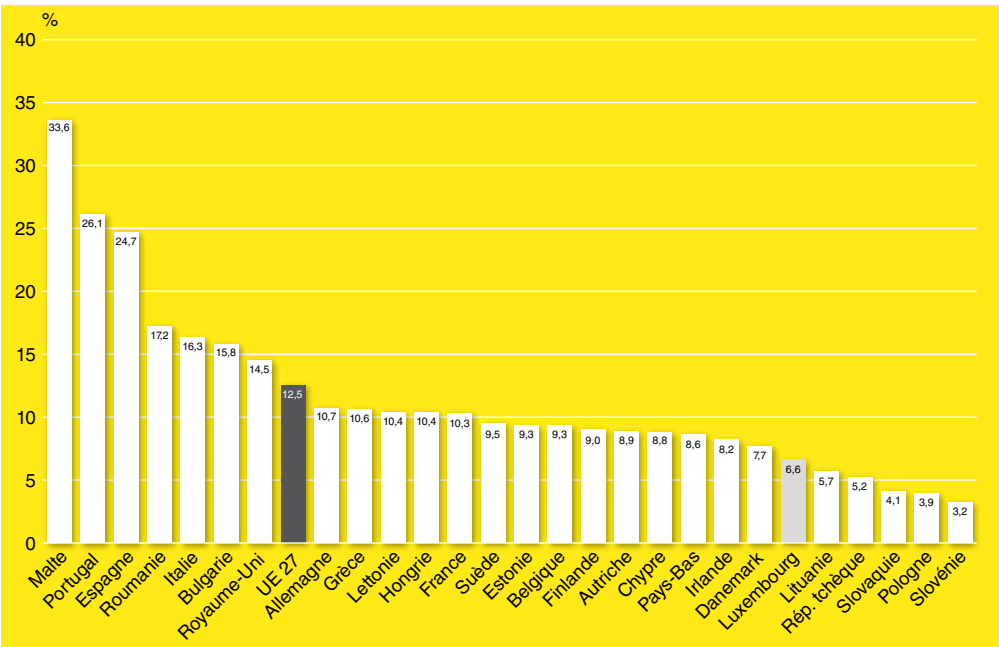
I. 3.1) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2009 – Total



Objectif UE 2020: le taux de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation devra être inférieur à 10%

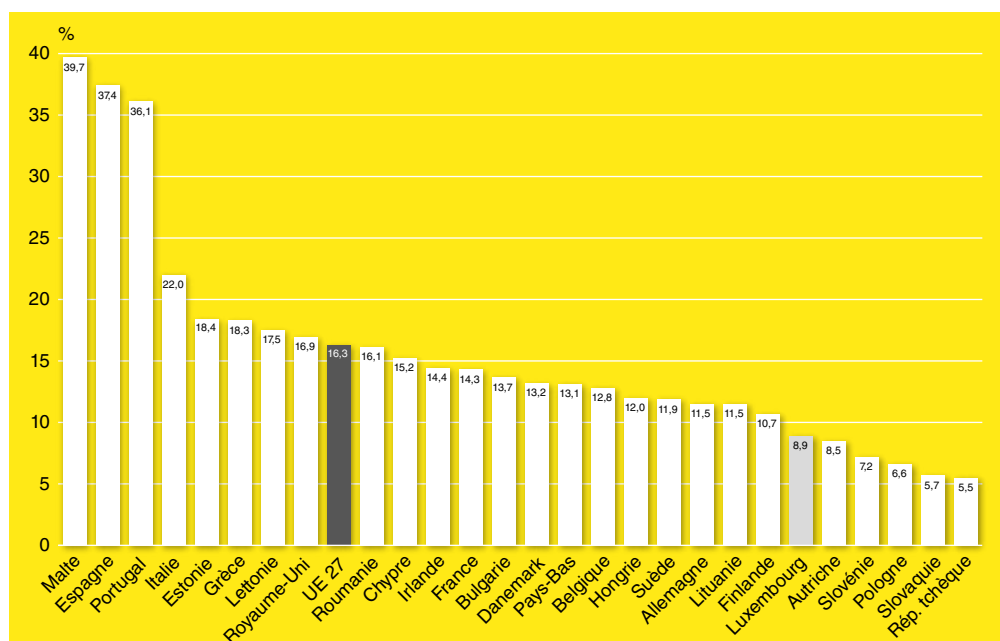
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 3.2) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2009 – Femmes



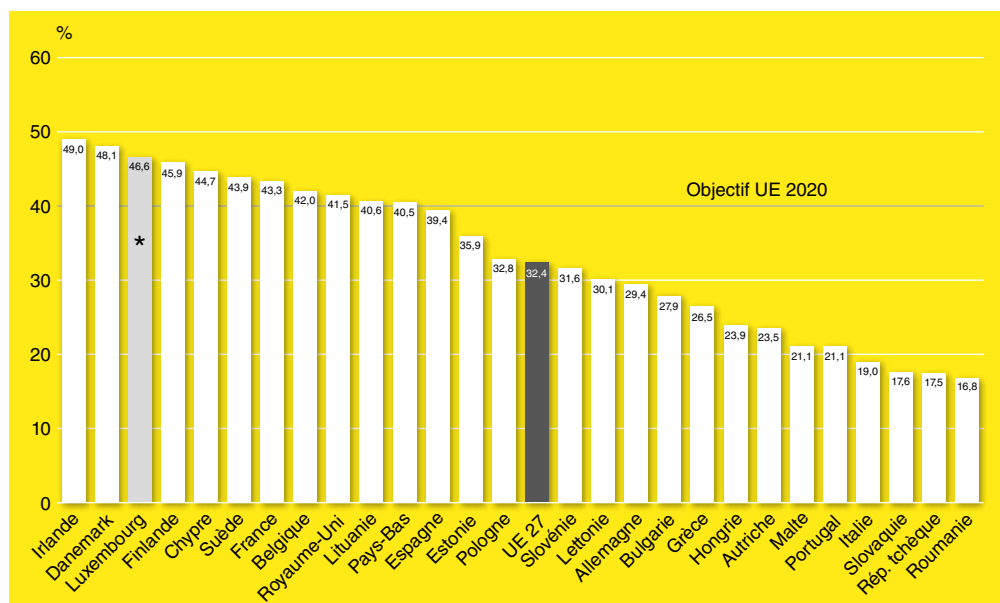
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 3.3) Taux de jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 en 2009 – Hommes



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 4.1) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2009 – Total

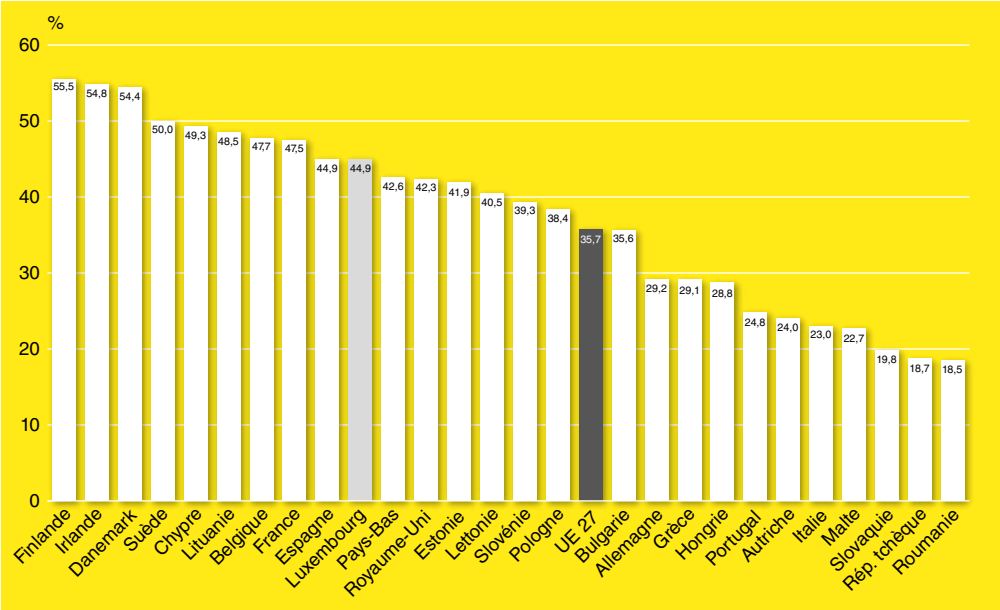


Objectif UE 2020: au moins 40% des 30–34 ans devront avoir obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou équivalent

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

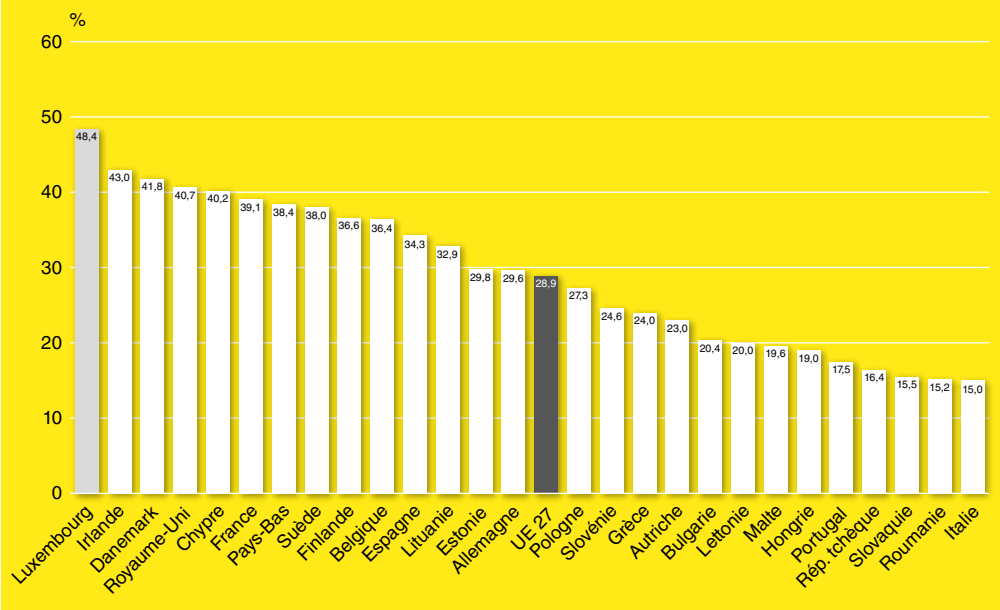
* Dans son plan national de réforme, le Luxembourg définit cet indicateur par rapport à la population résidente et non pas par rapport à la population active : il s'oriente actuellement autour des 30%.

I. 4.2) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2009 – Femmes



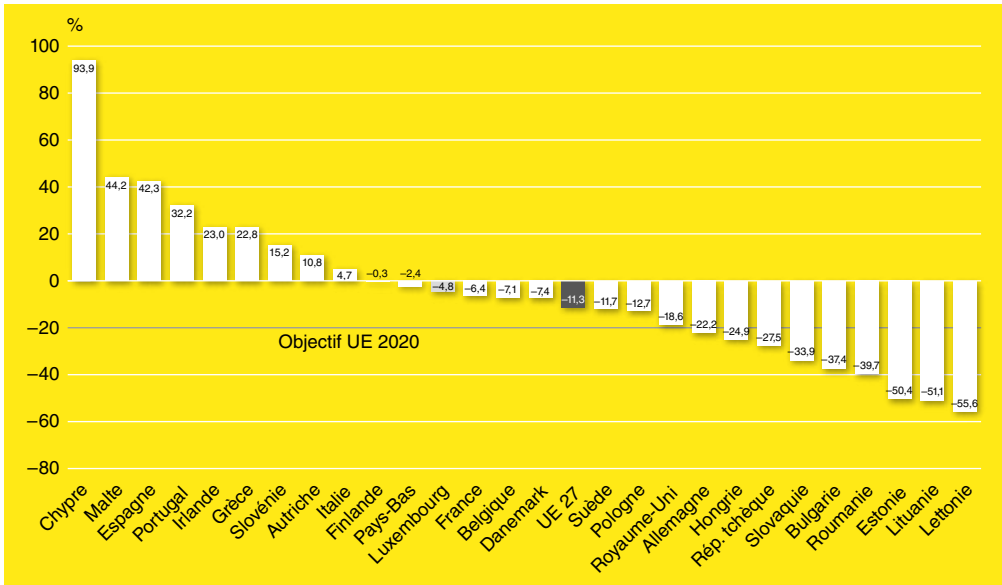
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 4.3) Taux de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur (ou équivalent) dans l'UE 27 en 2009 – Hommes



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

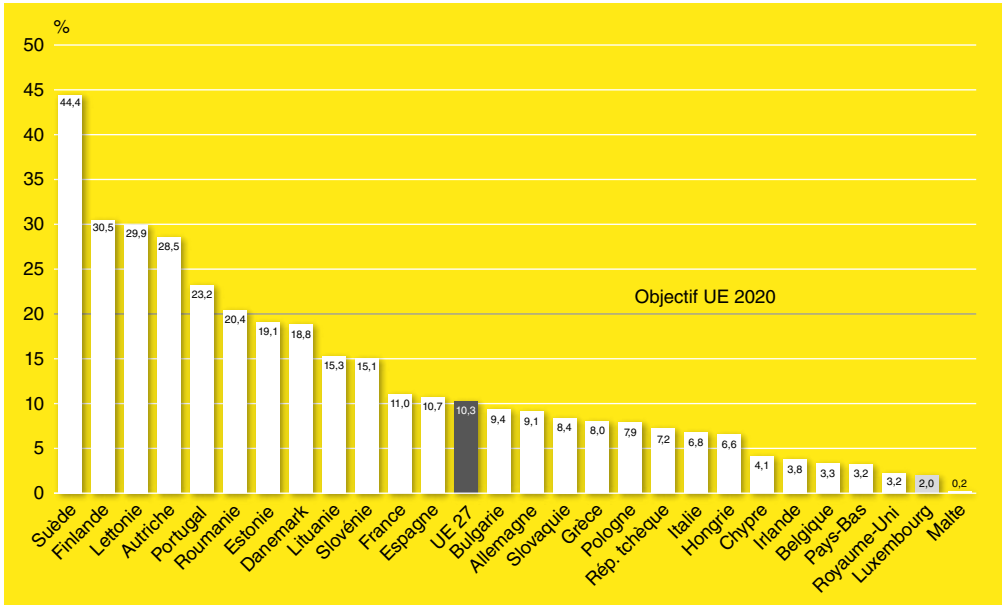
I. 5) Réduction constatée en 2008 des gaz à effet de serre dans l'UE 27 par rapport à 1990



Objectif UE 2020: réduire d'au moins 20% les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

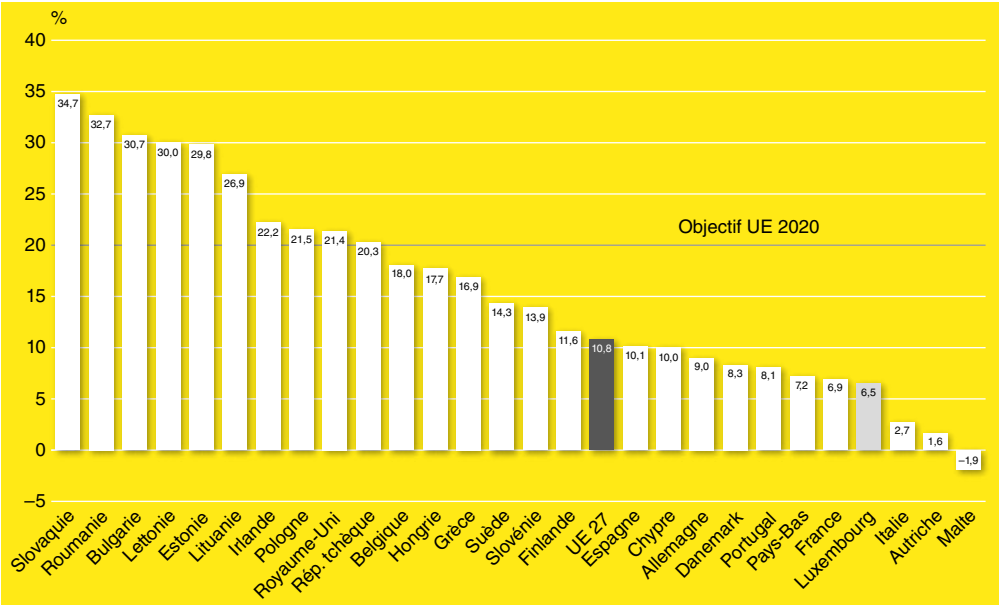
I. 6) Part des sources d'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie dans l'UE 27 en 2009



Objectif UE 2020: atteindre au moins 20% de part d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

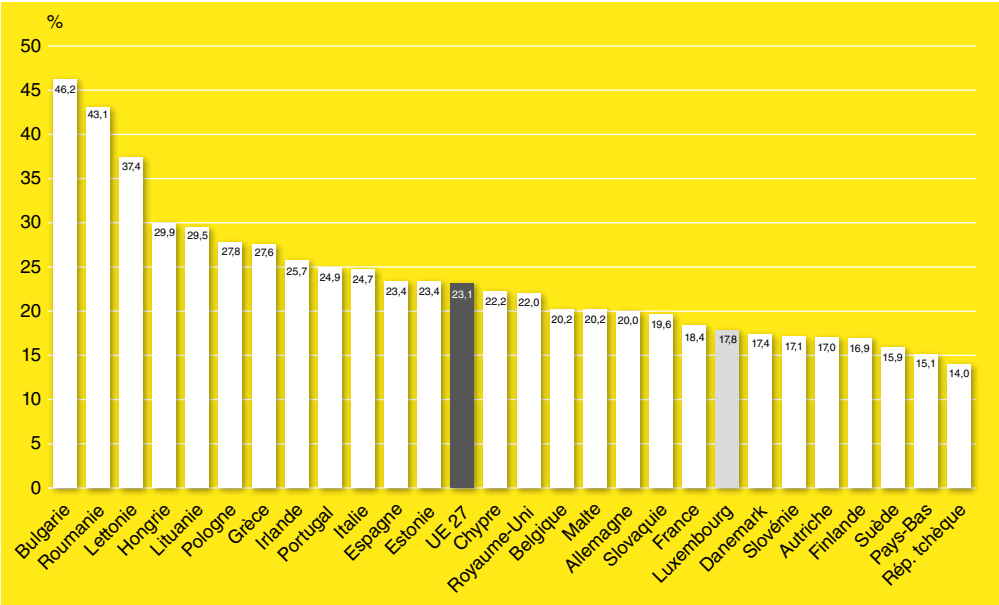
I. 7) Augmentation de l'efficacité énergétique dans l'UE 27 en 2008 par rapport à 2000



Objectif UE 2020: augmenter d'au moins 20% l'efficacité énergétique par rapport à 2000

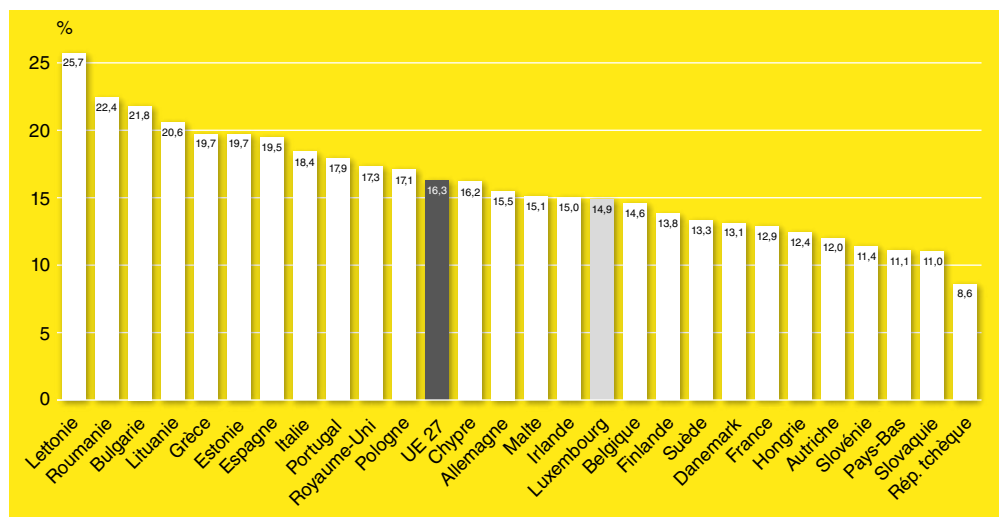
Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

I. 8) Taux de population à risque de pauvreté ou d'exclusion dans l'UE 27 en 2009



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

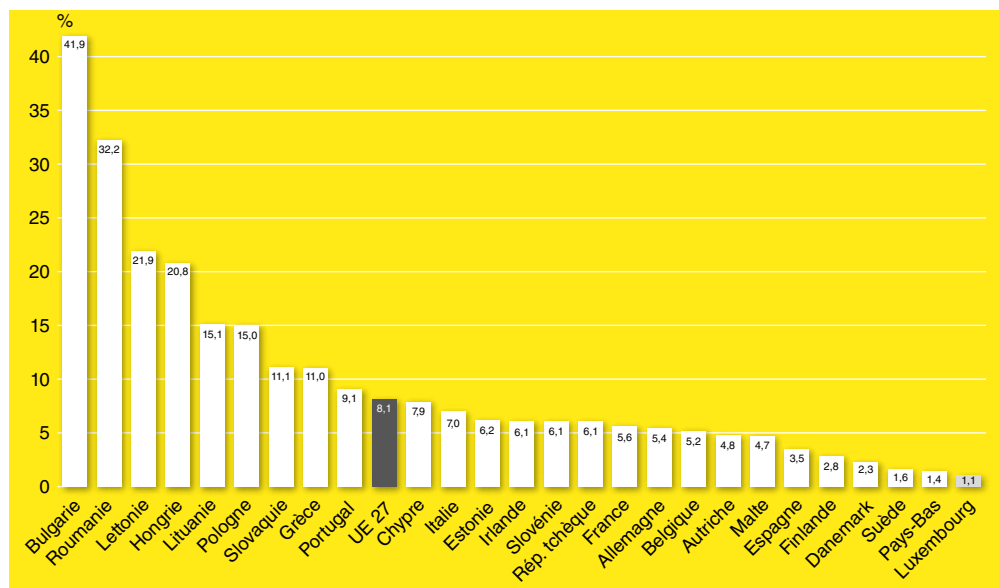
I. 9) Taux de risque de pauvreté monétaire* dans l'UE 27 en 2009



Source: Eurostat, EU-SILC 2009

* Personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de pauvreté fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

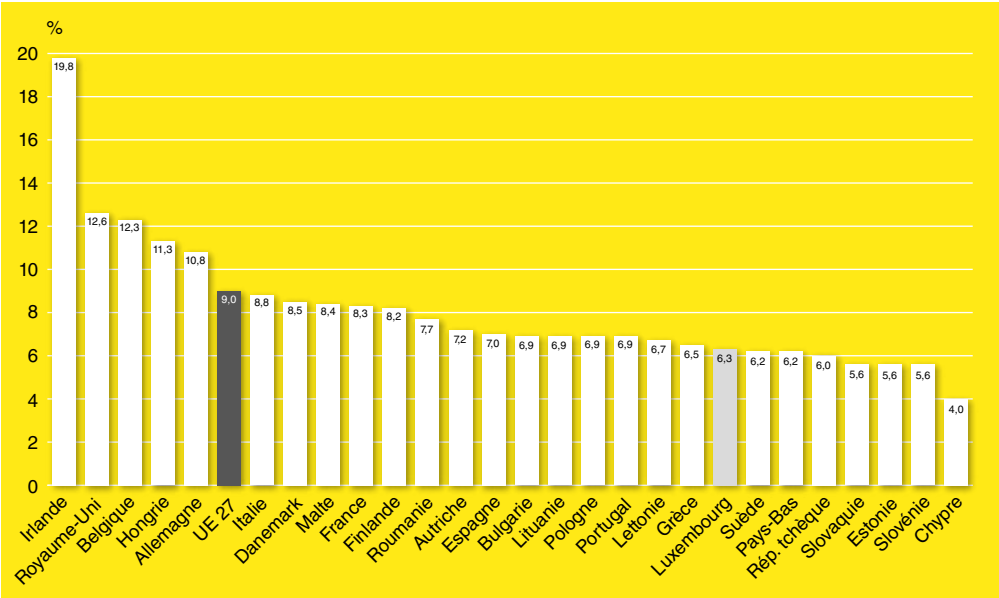
I. 10) Taux de personnes en situation de privation matérielle* dans l'UE 27 en 2009



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs
Pas de données pour le Royaume-Uni

* Personnes qui ont des conditions de vie fortement affectées par le manque de ressources; quatre des neuf indicateurs de privation s'appliquent à elles: impossibilité i) de régler le loyer ou les factures pour les services d'utilité publique, ii) de chauffer convenablement le domicile, iii) de faire face à des dépenses imprévues, iv) de consommer de la viande, du poisson ou un équivalent protéiné tous les deux jours, v) de partir en vacances hors du domicile une semaine par an, vi) d'acheter une voiture, vii) d'acheter une machine à laver le linge, viii) d'acheter une télévision couleur ou ix) de payer une connexion téléphonique.

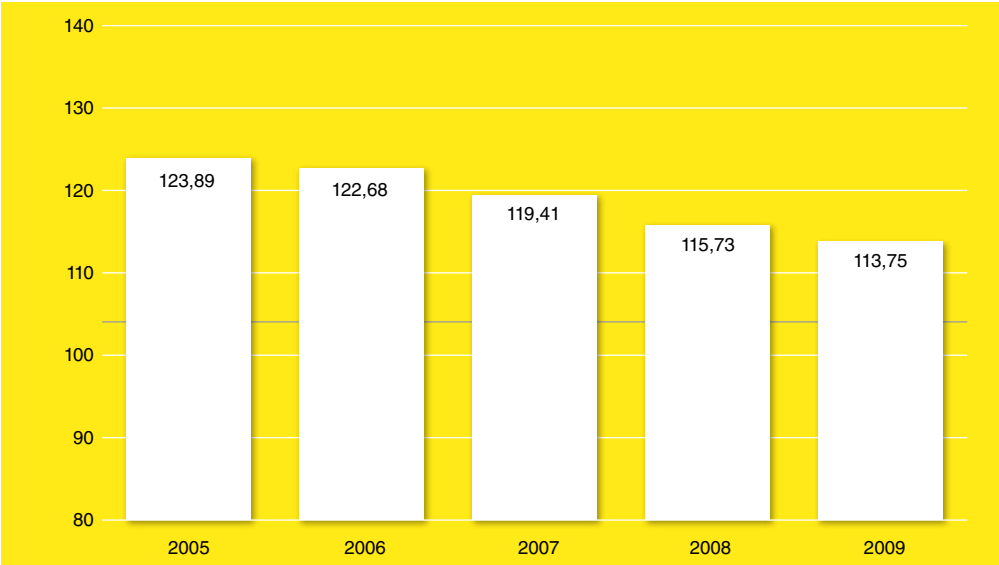
I. 11) Taux de personnes vivant dans des ménages sans emploi* dans l'UE 27 en 2009



Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

* personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels les adultes ont travaillé moins de 20% de leur potentiel de travail total au cours de l'année écoulée

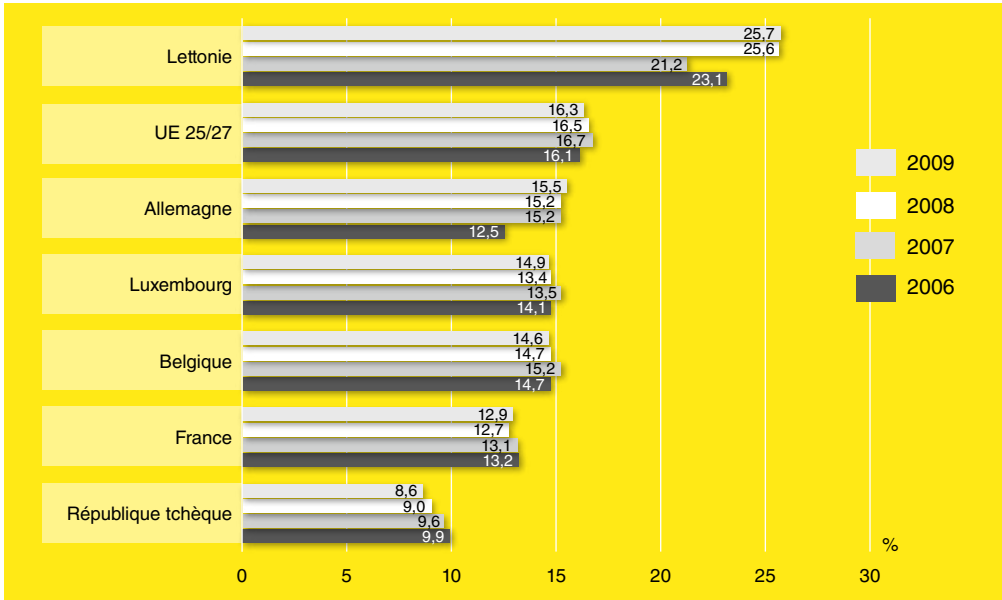
I. 12) Evolution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE 27 entre 2005 et 2009 (en millions de personnes)



Objectif UE 2020: 20 millions de personnes en moins en situation de pauvreté ou d'exclusion par rapport à 2005

Source: Eurostat, EU 2020 – indicateurs

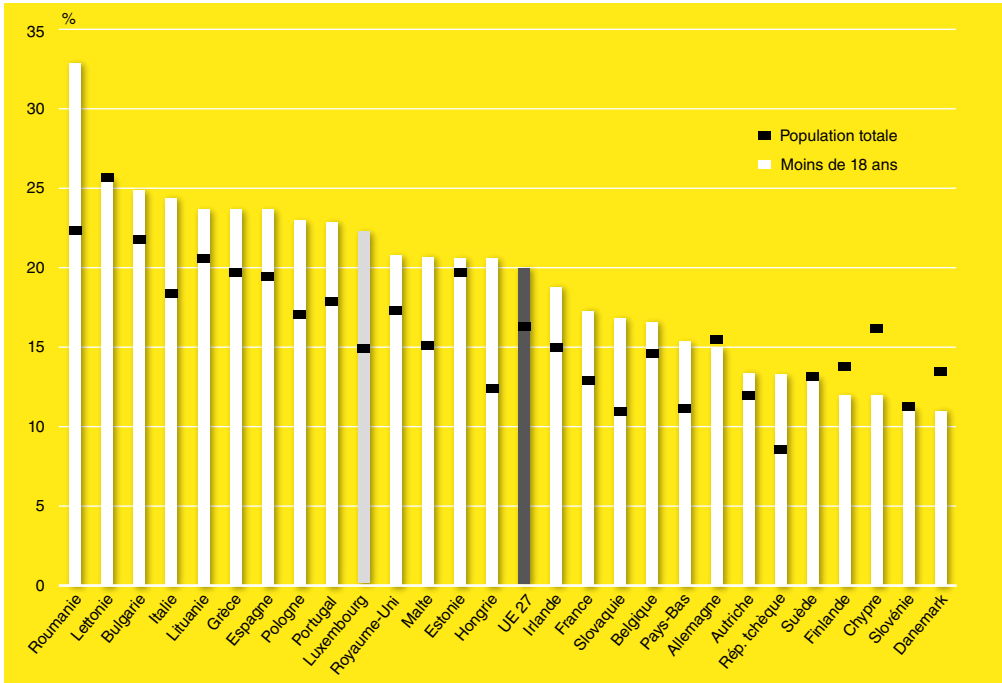
II. 1) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de 2006 à 2009



* 2006 : moyenne UE 25 ; 2007 à 2009 : moyenne UE 27

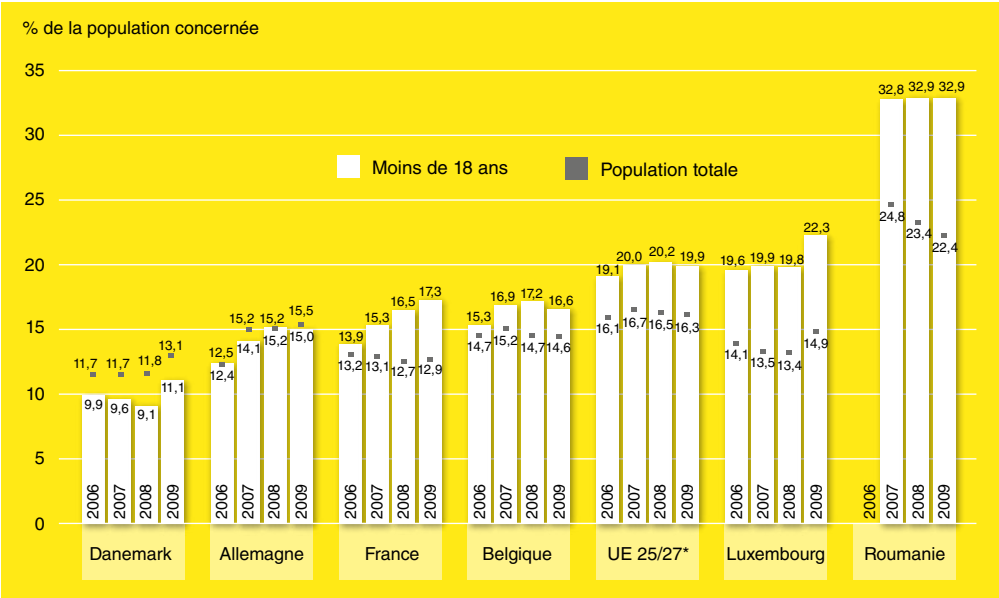
Source: Eurostat, EU-SILC 2009

II. 2) Taux de risque de pauvreté de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans dans l'UE 27 en 2009



Source: Eurostat, EU-SILC 2009

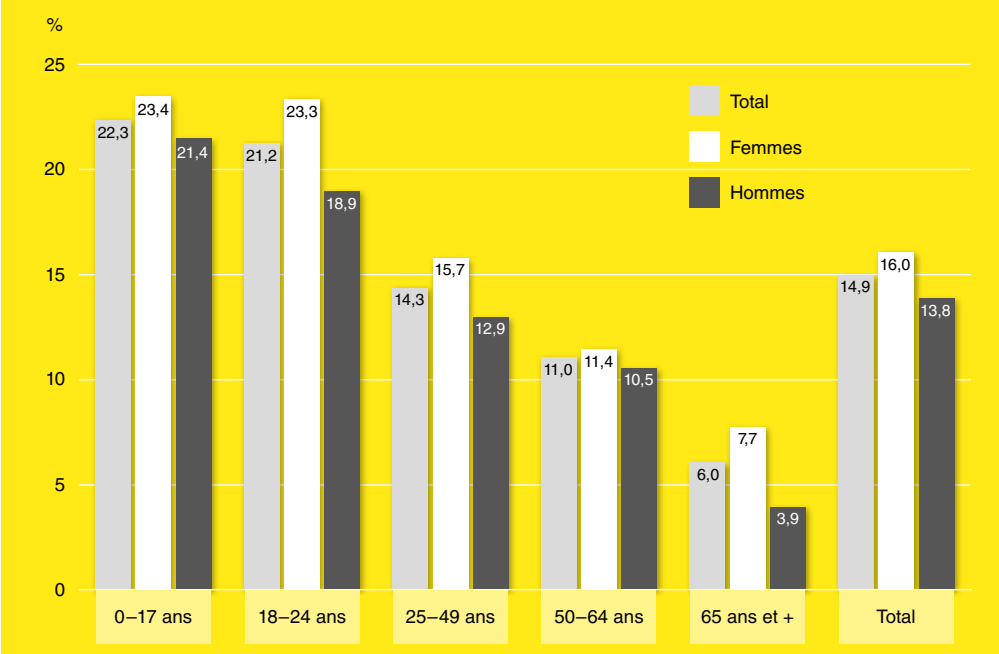
II. 3) Evolution du taux de risque de pauvreté monétaire de la population totale comparé à celui des enfants de moins de 18 ans de 2006 à 2009



* 2006 : moyenne UE 25 ; 2007 à 2009 : moyenne UE 27

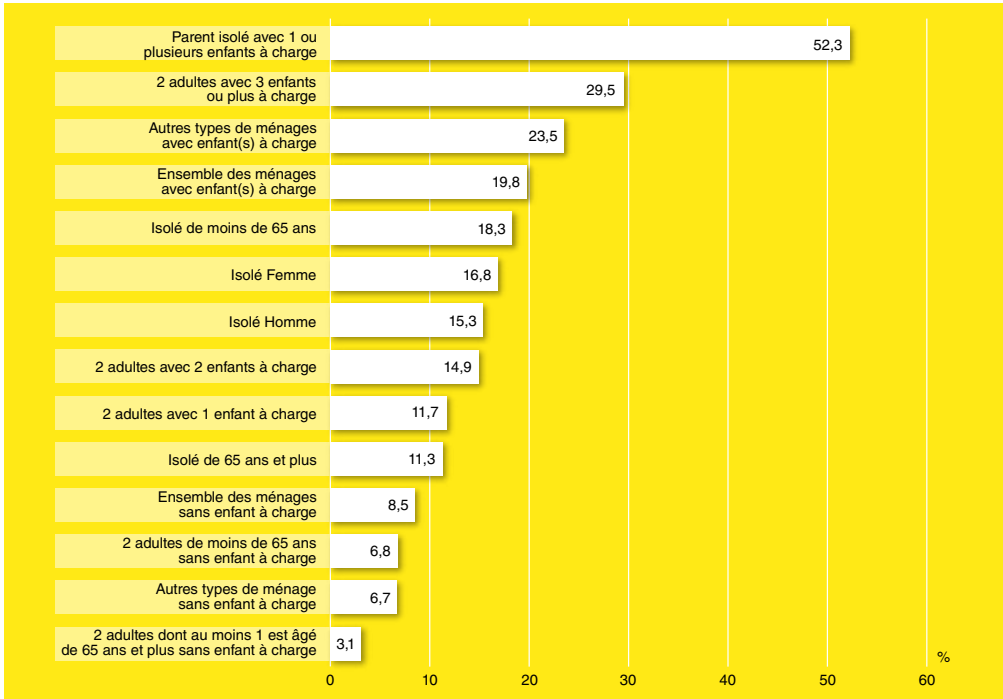
Source: Eurostat, EU-SILC 2009

II. 4) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'âge et le genre en 2009



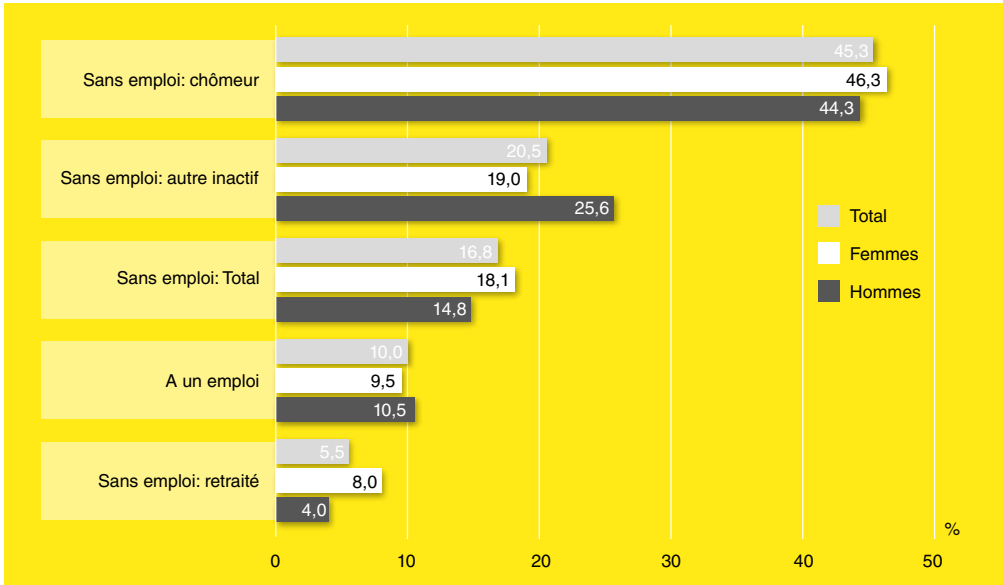
Source: Eurostat, EU-SILC 2009

II. 5) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon le type de ménage en 2009



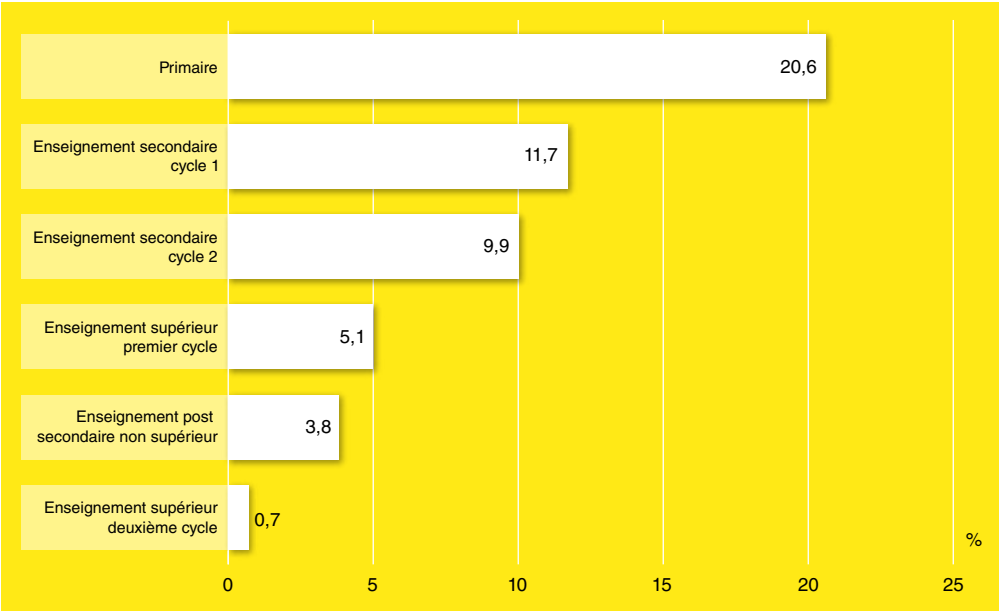
Source: Eurostat, EU-SILC 2009

II. 6) Taux de risque de pauvreté monétaire au Luxembourg selon l'activité la plus fréquente et le genre en 2009



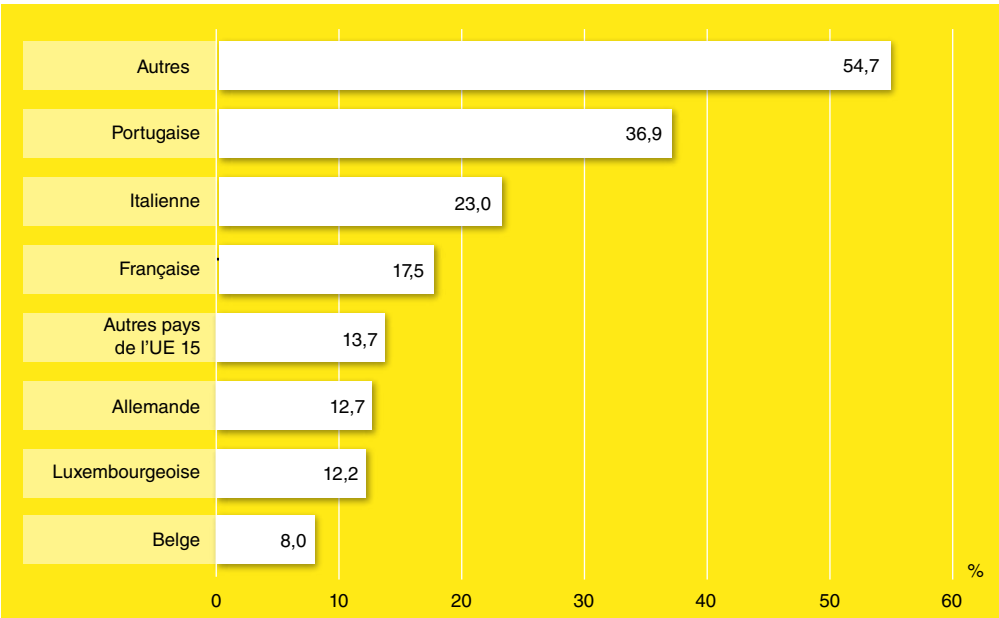
Source: Eurostat, EU-SILC 2009

II. 7) Taux de risque de pauvreté monétaire des adultes selon le degré de formation au Luxembourg en 2009



Source: STATEC

II. 8) Taux de risque de pauvreté monétaire des enfants* selon la nationalité** au Luxembourg en 2009

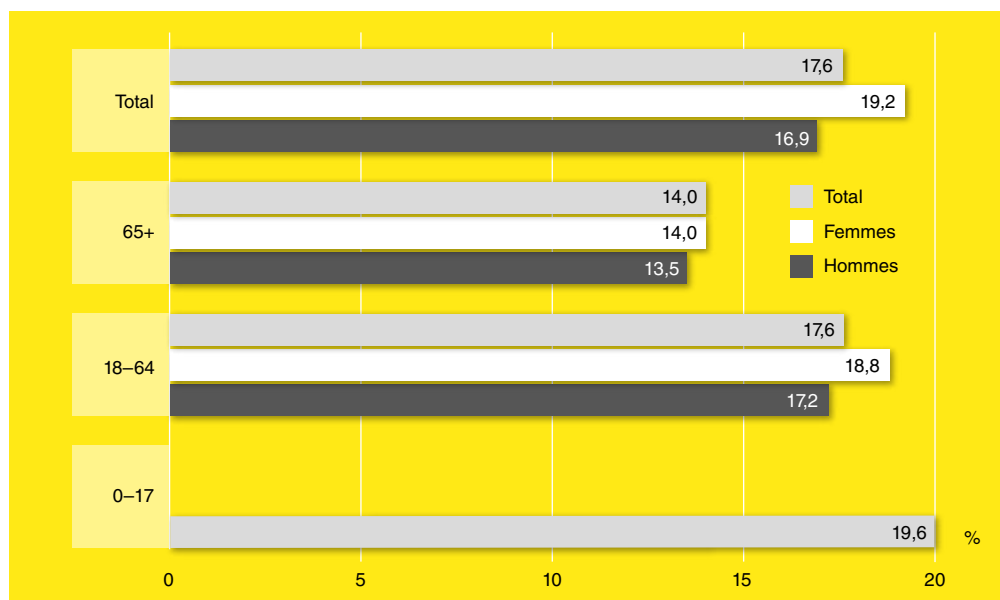


Source: STATEC

* Encore à charge des parents

** La nationalité n'étant pas collectée auprès des personnes âgées de moins de 16 ans, c'est la nationalité du père qui a été prise en compte. Lorsque celle-ci n'était pas disponible, c'est la nationalité de la mère qui a été prise en compte.

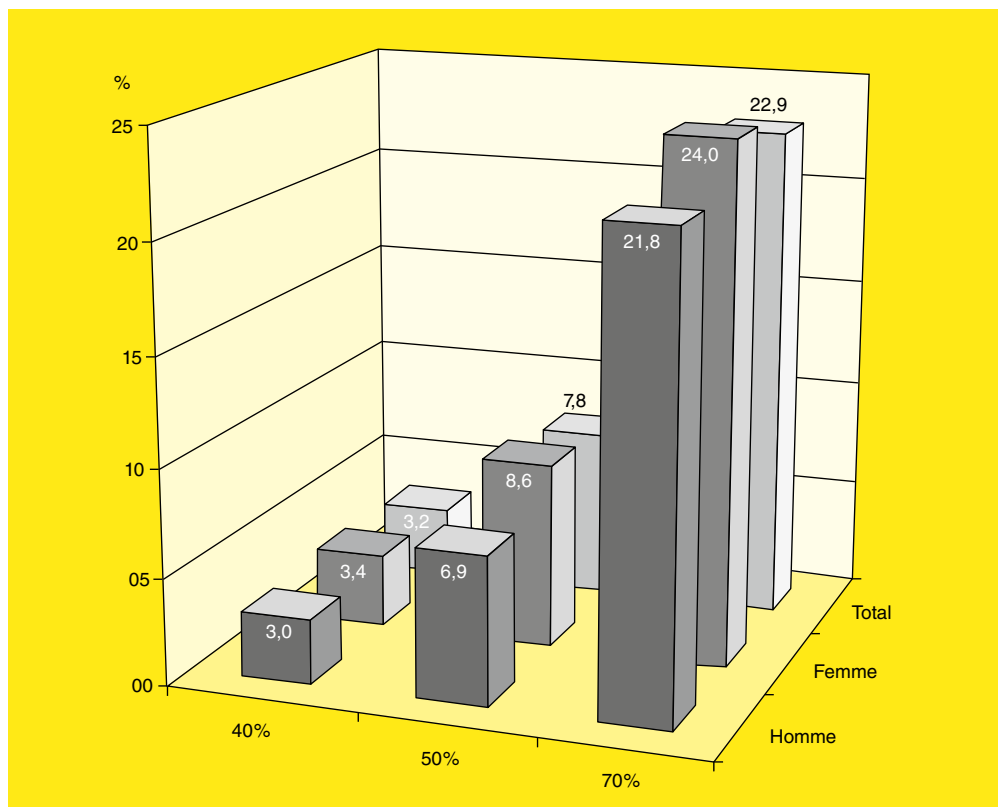
II. 9) Ecart médian relatif du taux de risque de pauvreté selon le genre au Luxembourg en 2009



Source: Eurostat, Statec, EU-SILC 2009

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 2009, l'écart est égal à 17,6%, ce qui signifie que la moitié des personnes exposées au risque de pauvreté dispose d'un niveau de vie compris entre 82,4% et 100% du seuil de pauvreté, soit entre 1.309 € et 1.588 € par mois.

II. 10) Dispersion autour du seuil de risque de pauvreté au Luxembourg en 2009

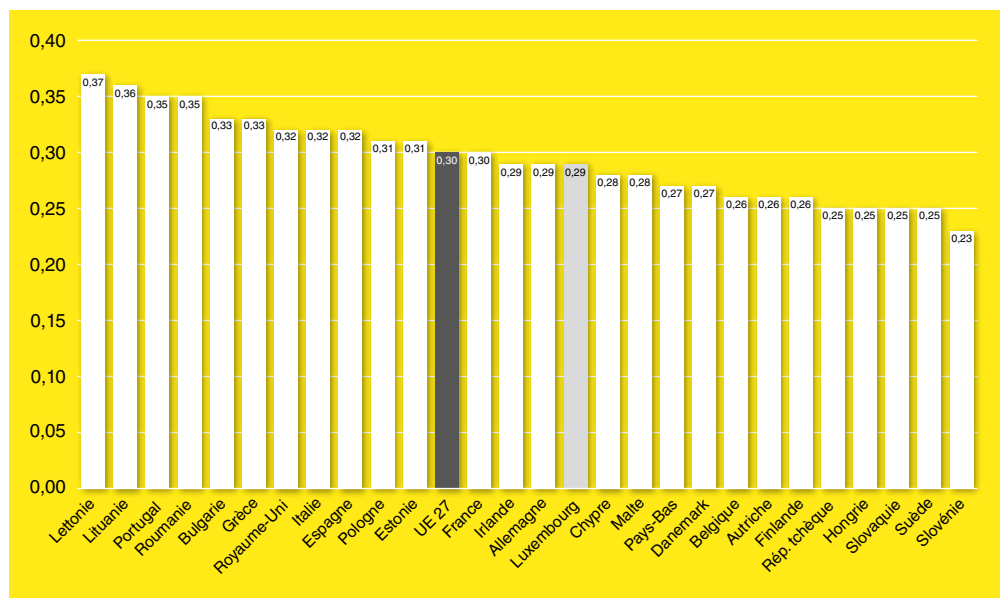


Source: STATEC

Cet indicateur, qui est une autre façon de mesurer la gravité de la pauvreté, donne le pourcentage de personnes, réparties selon le genre, et dont le revenu équivalent disponible est inférieur aux seuils de 40%, 50% et 70% du revenu disponible équivalent médian (60% étant le seuil conventionnellement utilisé).

Pour 2009, cela revient à dire que 3,2% de l'ensemble de la population dispose d'un revenu équivalent inférieur à 12.706 € par an, 7,8% d'un revenu inférieur à 15.882 € par an et 22,9% d'un revenu inférieur à 22.235 € par an.

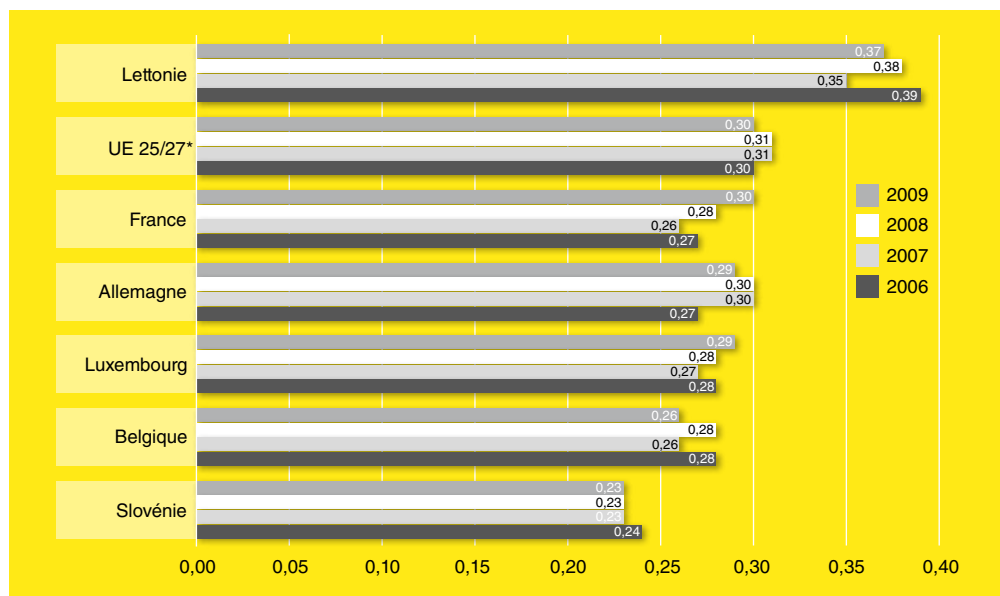
II. 11) Coefficient de Gini dans l'UE 27 en 2009



Source: Eurostat, EU-SILC 2009

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.

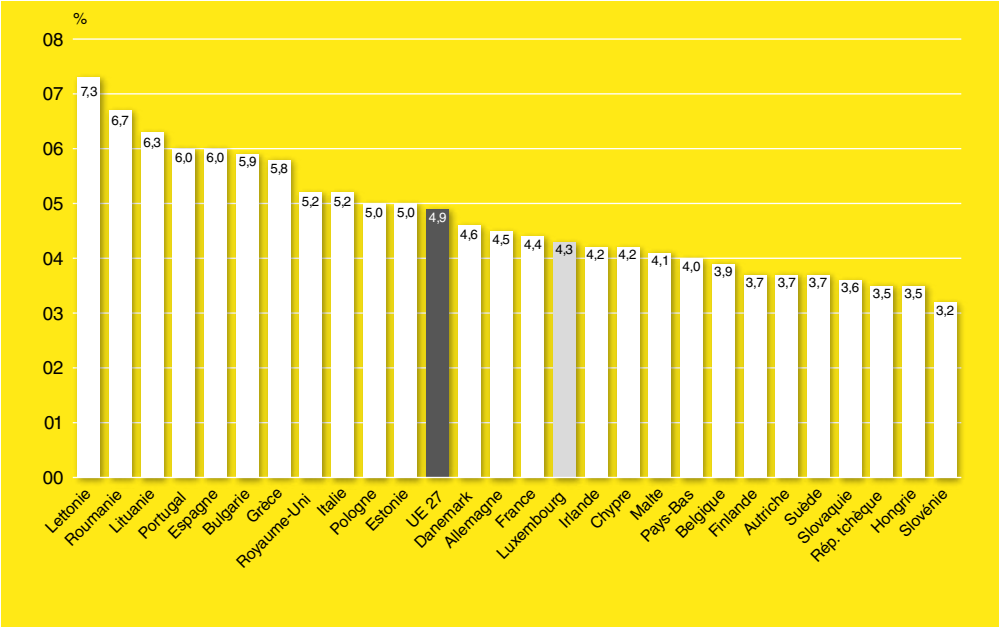
II. 12) Evolution du coefficient de Gini dans l'UE 25/27 de 2006 à 2009



*2006 : moyenne UE 25 ; 2007 à 2009 : moyenne UE 27

Source: Eurostat, EU-SILC 2009

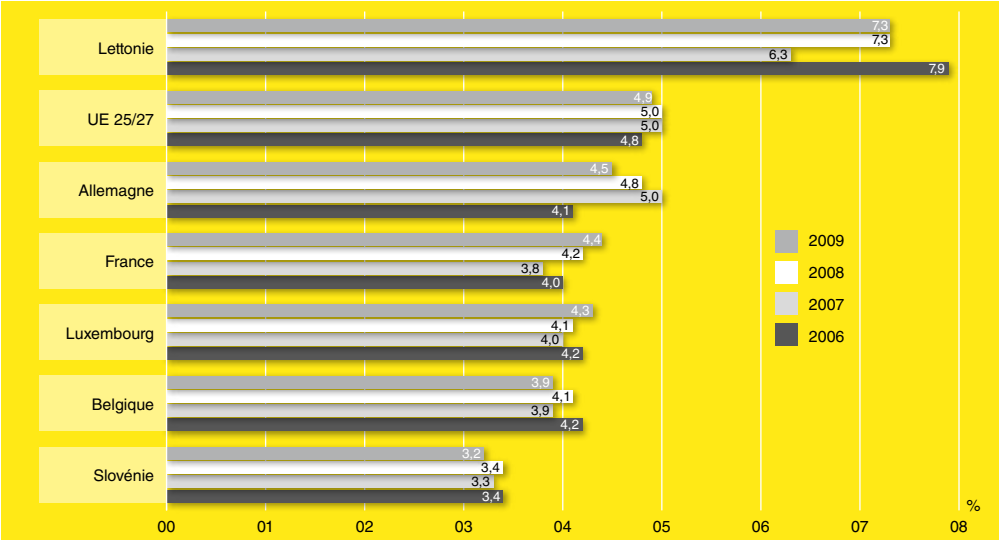
II. 13) Ratio interquintile dans l'UE 27 en 2009



Source: Eurostat, EU-SILC 2009

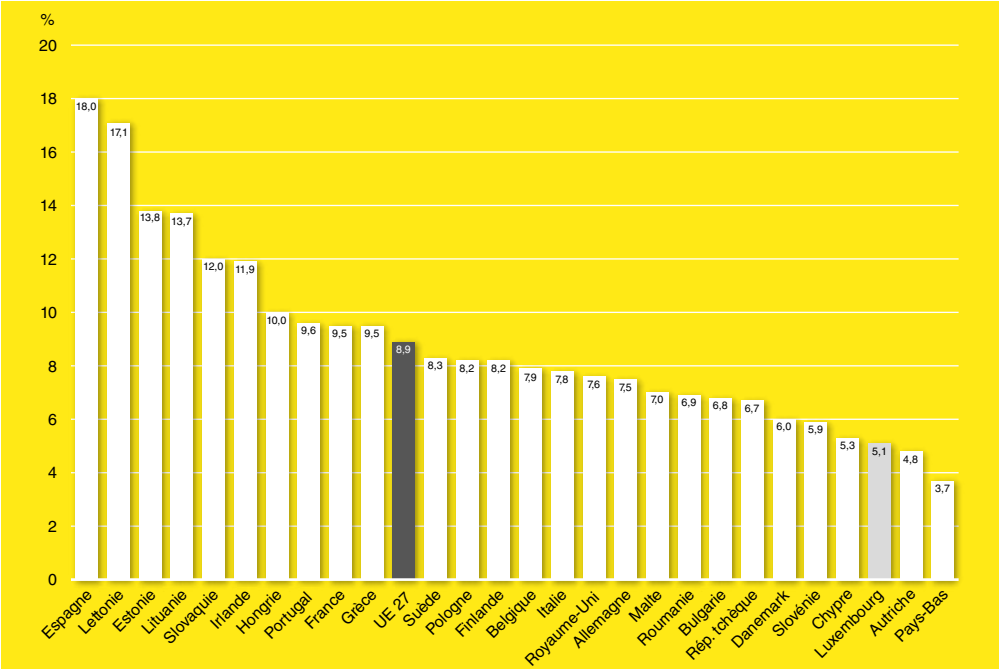
Le ratio interquintile mesure le rapport entre le revenu des 20% de la population ayant le revenu le plus élevé et le revenu des 20% ayant le revenu le plus faible. Ce qui signifie pour le Luxembourg en 2009, que les 20% des personnes les plus riches ont un niveau de vie 4,3 fois plus élevé que les 20% des personnes les plus pauvres.

II. 14) Evolution du ratio interquintile dans l'UE 25/27 de 2006 à 2009



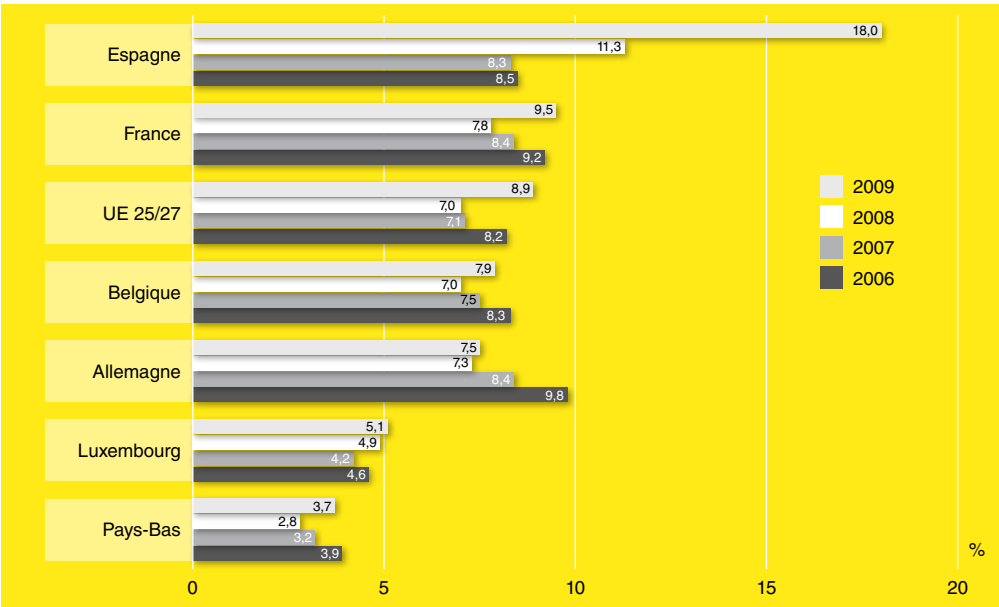
Source: Eurostat, EU-SILC 2009

II. 15) Taux de chômage dans l'UE 27 en 2009



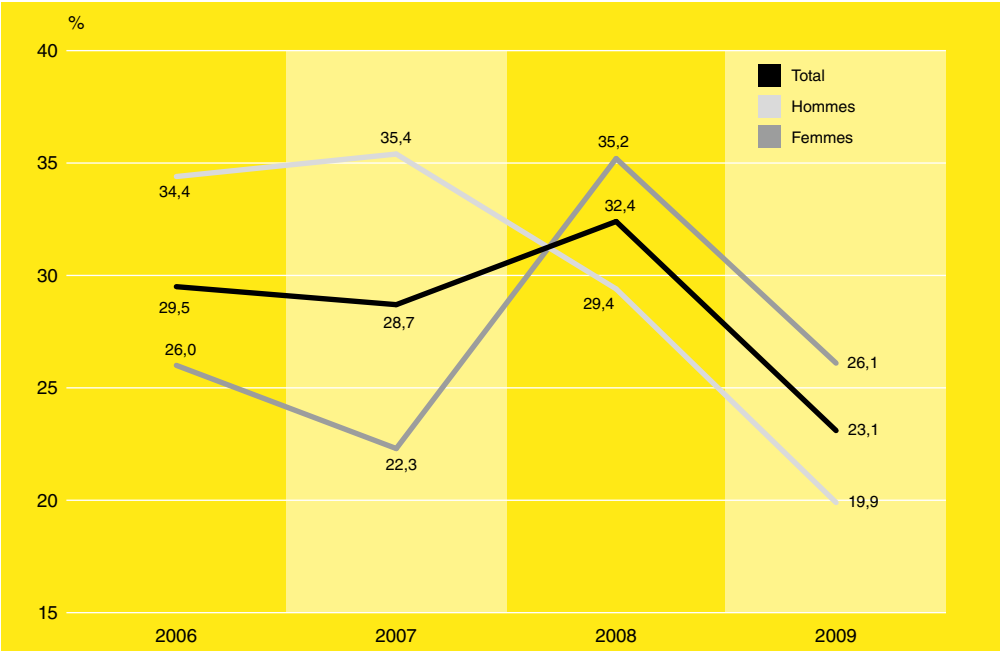
Source: Eurostat, Labour Force Survey

II. 16) Evolution du taux de chômage dans l'UE 25/27 de 2006 à 2009



Source: Eurostat, Labour Force Survey

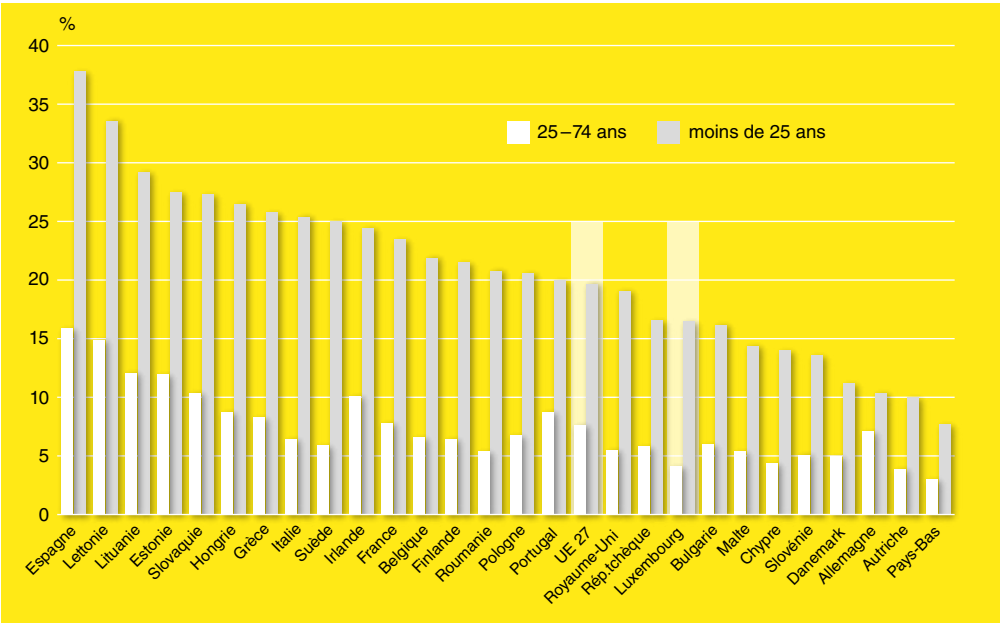
II. 17) Chômage de longue durée* en pourcentage du chômage au Luxembourg de 2006 à 2009



* à la recherche d'un emploi depuis au moins 12 mois

Source: Eurostat, Labour Force Survey

II. 18) Taux de chômage selon l'âge dans l'UE 27 en 2009



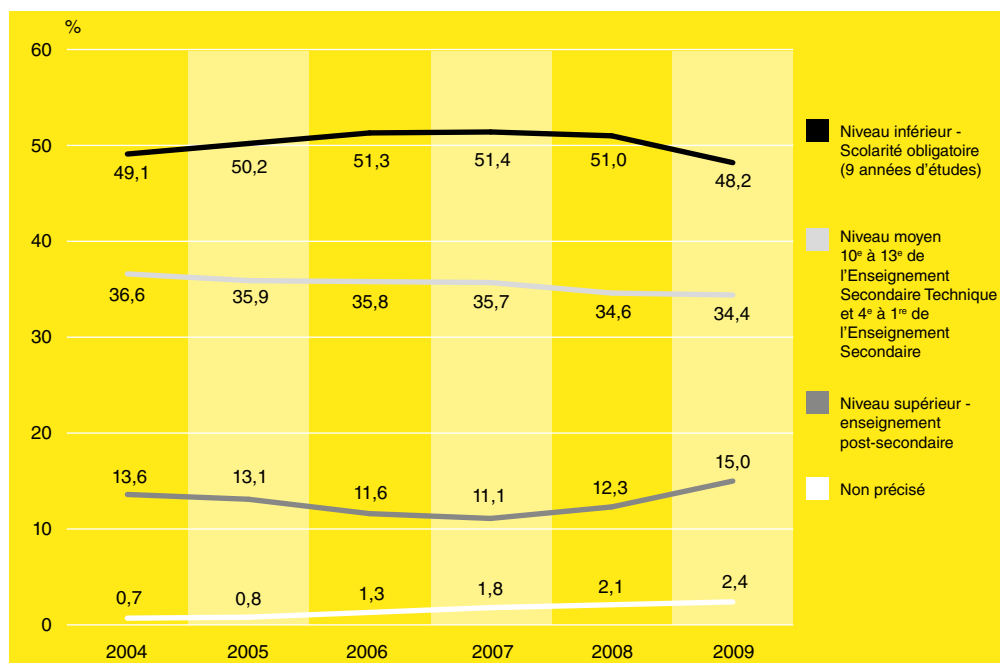
Source: Eurostat, Labour Force Survey

II. 19) Evolution du taux de chômage des moins de 25 ans au Luxembourg et dans l'UE 25/27 entre 2001 et 2009



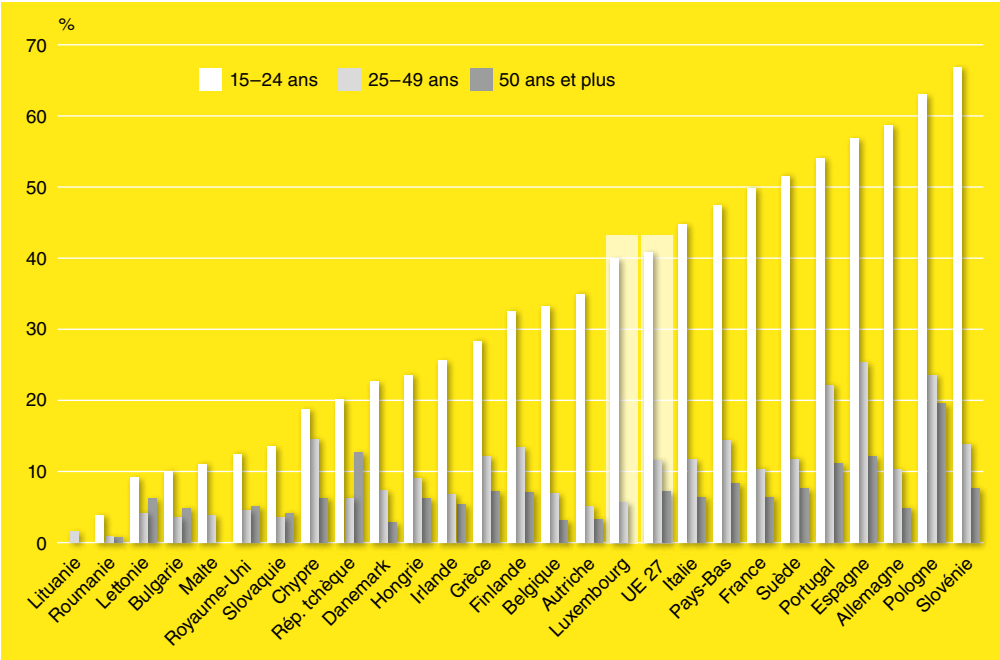
Source: Eurostat, Labour Force Survey

II. 20) Niveau de formation scolaire des chômeurs au Luxembourg de 2004 à 2009



Source: ADEM

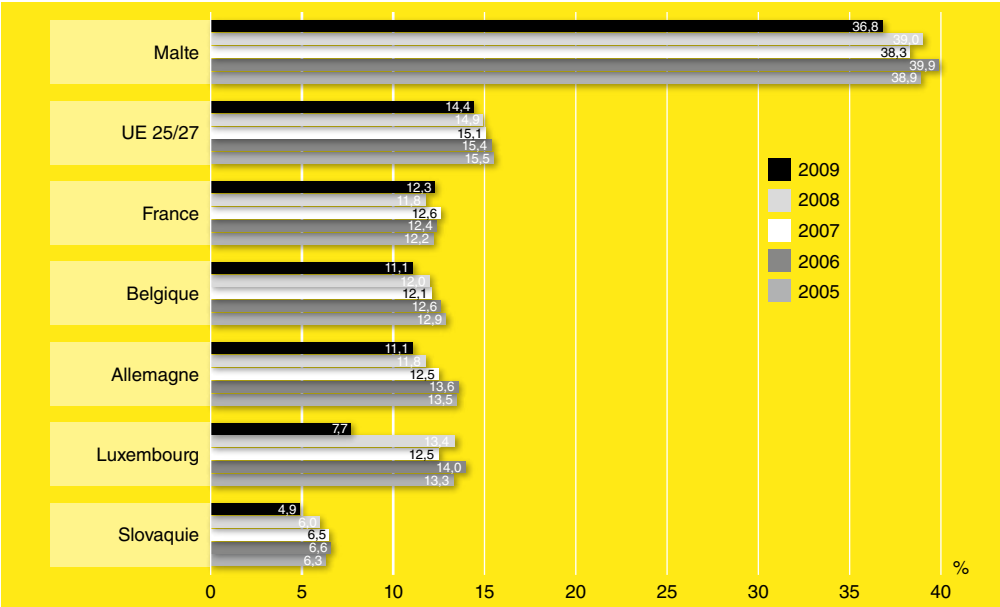
II. 21) Pourcentage des salariés ayant un contrat à durée limitée dans l'UE 27 au dernier trimestre 2009



Pas de données pour l'Estonie

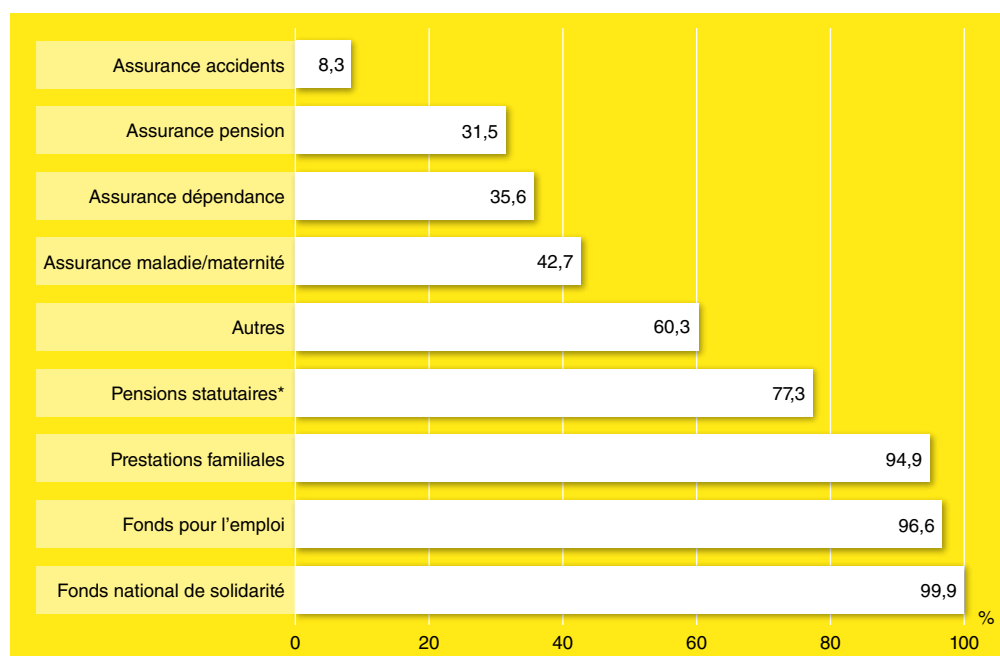
Source: Eurostat, Labour Force Survey

II. 22) Evolution des jeunes ayant quitté prématurément l'école dans l'UE 27 de 2005 à 2009



Source: Eurostat, Labour Force Survey

II. 23) Participation de l'Etat au financement des différents régimes de protection sociale (valeurs moyennes sur la période 2007–2009)



* Pensions des fonctionnaires de l'Etat (services publics inclus)

Source: Ministère de la Sécurité Sociale – IGSS 2009

Autorenverzeichnis

BEA CANTILLON

Professeur, Université d'Anvers, département de sociologie

MARCO DA SILVA

Psychologue, chargé d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

GERMAIN DONDELINGER

Premier Conseiller de Gouvernement, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Luxembourg

PHILIPPE DURANCE

Professeur associé au Conservatoire national des Arts et Métiers (CNAM) Paris

NATHALIE GEORGES

Master en sociologie, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

MARCO HOFFMANN

Assistant d'hygiène sociale, Koordinator beim Luxemburger Caritasverband

JEANNOT KRECKÉ

Ministre de l'Économie et du Commerce Extérieur, Luxembourg

JEAN LAMESCH

Docteur en chimie physique, membre du Conseil Supérieur pour un Développement Durable, Luxembourg

MICHEL LANNERS

Premier Conseiller de Gouvernement, Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle, Luxembourg

ROGER LIDDLE

Chair of Policy Network and Labour member of the House of Lords; former economic adviser to the European Commission president Jose Manuel Barroso and former special adviser on European affairs to then British Prime Minister Tony Blair, London

YVES MERSCH

Président de la Banque centrale du Luxembourg, membre du Conseil de la Banque Centrale Européenne, Francfort/Main

PASI SAHLBERG

DG of CIMO (Centre for International Mobility and Cooperation), Adj. Professor at the University of Helsinki and at the University of Oulu

LENIA SAMUEL

Deputy Director General, Directorate General Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission, Brussels

DANIELLE SCHRÖNEN

Docteure en gestion, chargée d'études, Service Recherche & Développement, Confédération Caritas Luxembourg asbl

ROBERT URBÉ

Diplom-Ökonom, Koordinator, Confédération Caritas Luxembourg asbl, Präsident der Social Policy Commission von Caritas Europa, Brüssel

RAYMOND WAGENER

Directeur de l'Inspection générale de la sécurité sociale, Luxembourg



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



Kinderarmut existiert auch im reichen Luxemburg. Was bedeutet „Armutsrisiko“ und wie zeigt sich Armut bei Kindern? Welche Rolle spielt außer-familiäre Betreuung? Welche Forderungen erwachsen aus den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und was wird von der „Maison Relais“ verlangt? Der Sozialalmanach 2008 legt die Zusammenhänge zwischen Kinderarmut, Bildung, frühkindlicher Förderung und Chancengleichheit dar und zeigt Lösungsansätze für den ermittelten Handlungsbedarf auf.

Der Sozialalmanach 2008 präsentiert sich als dreiteilige Publikation. Im ersten Teil wird die Entwicklung der sozialen Lage Luxemburgs von Mai 2007 bis April 2008 kommentiert. Der zweite Teil enthält Beiträge zum Schwerpunkt „Kinderarmut & Bildung“, beleuchtet aus nationalen sowie internationalen Perspektiven. Im dritten Teil sind wichtige Statistiken zusammengetragen.

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



R&D

Sozialalmanach 2009

Schwerpunkt: Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2009

ISBN: 978-2-919974-06-1

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl
29, rue Michel Welter
L-2730 Luxembourg
Tel. +352 40 21 31 200
E-mail : caritas@caritas.lu

So unterschiedlich die Ausprägungen des Systems der sozialen Sicherung auch ausfallen mögen, allen Ländern gemeinsam sind die Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels. Dieser gesellschaftliche Wandel schlägt sich in den veränderten Arbeitsverhältnissen, neuen sozialen Lebensformen und in einem anderen Altersaufbau der Bevölkerung nieder. Dieser gesellschaftliche Wandel verändert auch das System der sozialen Sicherung.

Mehr und mehr droht in vielen Ländern die Gefahr, dass Gesellschaften auseinander brechen. Auch in Luxemburg ist der soziale Zusammenhalt Veränderungen ausgesetzt. Das politische Ziel, für alle soziale Sicherheit zu gewährleisten braucht neue Lösungswege. Da diese durchaus unterschiedlich ausfallen können, ist die Diskussion, wie und ob das System sozialer Sicherung angesichts des gesellschaftlichen Wandels Armut vermeiden hilft, oder erst entstehen lässt, damit keineswegs am Ende, sondern erst an ihrem Anfang angelangt.



DANIELLE SCHRONEN, ROBERT URBÉ

Sozialalmanach 2010

ISBN: 978-2-919974-07-8

Bezug:

Confédération Caritas Luxembourg asbl
29, rue Michel Welter
L-2730 Luxembourg
Tel. +352 40 21 31 200
E-mail : caritas@caritas.lu

Die Wirtschaftskrise hat einige Steine ins Triebwerk des Luxemburger Modells katapultiert. Mehr denn je sind alle Akteure des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lebens gefragt, um mit neuen Ideen die Zukunft des Landes positiv zu beeinflussen.

Die Zukunft soll nachhaltiger gestaltet werden, da sind sich alle einig. Was das allerdings genau zu bedeuten hat, da gehen die Meinungen sehr weit auseinander. Einige meinen nur das Überleben eines eigentlich nicht nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, während andere das System in Frage stellen. Wenn zumindest erwiesen ist, dass Wachstum allein keinen Wohlstand für alle bringt, bleibt die daher notwendige Umverteilung eine schwierige Angelegenheit. Bleibt aber trotzdem die Frage des Wachstums: wir können uns ein energie- und ressourcenfressendes Wachstum überhaupt nicht leisten. Wie sollen nun die Wirtschaft der Zukunft und eine gerechte Verteilung des Wohlstands aussehen?