

En quête de **cohésion**

François Biltgen | Marc Glesener

éditions
**SAINT
PAUL**

Un grand merci à Léon Zeches

Notre identité est-elle principalement faite de notre prospérité? D'aucuns le prétendent. Pour eux, pouvoir garantir la prospérité à tous est le seul et unique moyen pour que l'identité luxembourgeoise reste sauve. Mais, notre identité, ne se résume-t-elle vraiment qu'aux seules valeurs matérielles, abstraction faite de toutes autres valeurs? A suivre l'actualité politique au Grand-Duché, on pourrait le croire. Nombreux sont les débats qui se focalisent sur l'économique, sur le financier, bref, sur des aspects de bien-être matériel. Et c'est vrai que la prospérité économique fait partie de la cohésion sociale, notion qui nous tient cependant autrement plus à cœur que celle de prospérité générale. Certes, cette prospérité générale facilite la cohésion sociale. Mais les fondements pour une réelle cohésion sociale sont plus complexes. Beaucoup plus complexes.

La notion de la cohésion sociale fut encore récemment à la une, lors de la présentation du rapport établi par l'Université du Luxembourg pour le compte de la Chambre des députés quant au référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Les auteurs du rapport scientifique définissent cette notion comme suit: *«Par cohésion*

sociale; il faut entendre d'une part des valeurs culturelles partagées ordonnées dans un discours commun et d'autre part la réduction des écarts de richesse et de revenu notamment par l'élévation continue du pouvoir d'achat et celles de l'amélioration de la formation professionnelle et de l'éducation. Ces dernières étant offertes à tous dans les mêmes conditions afin justement de garantir une équité d'insertion et de développement personnel sur le marché du travail.»

In concreto, la cohésion sociale vue par les électeurs lors du référendum selon les auteurs aurait été la suivante: « (...) la cohésion sociale est comprise chez la majorité des Luxembourgeois à travers deux notions positives, l'appartenance à la communauté et la réussite de l'insertion professionnelle avec toujours en arrière-fond la globalisation économique s'y ajoute une notion négative, un certain rejet ou appréhension des différences culturelles couplés au sentiment de la dépossession du destin de sa culture d'origine, par ailleurs énoncée comme homogène.»

Beaucoup de nos concitoyens ont voté «non» au référendum, par peur de voir la cohésion sociale s'effriter. Le rejet du projet de constitution européenne fut pour eux l'expression d'un malaise

profond, d'une peur bien réelle vis-à-vis des répercussions d'une mondialisation qui, non contrôlée, peut mettre en péril nos systèmes fondés sur des valeurs comme la solidarité, élément fondateur de cohésion. Etrange évolution des mentalités, alors que le Luxembourg, grâce à son destin européen, est certainement un des grands gagnants de la globalisation; car sans l'ouverture de nos frontières, le Luxembourg n'aurait jamais pu attirer des entreprises par centaines, choisissant notre pays non pas pour y écouler leurs produits, mais en tant que «hub» formidable pour la conquête des marchés européens. Mais cette ouverture est sentie par de plus en plus de citoyens non comme le fondement de cette prospérité générale, mais comme un risque pour leur prospérité individuelle.

Au Grand-Duché le «non» n'a finalement pas su l'emporter. Le 10 juillet 2005, la majorité des communes ont donné un large avantage au texte européen. Ceci à l'exception notable de grandes communes du sud du pays. Le «non du sud profond», d'une région, qui par le passé a payé un large tribut à la refonte économique du pays, traduit un malaise que les politiques doivent prendre au sérieux. Il s'agit bel et bien de questions de cohésion.

Plus de cohésion veut dire surmonter les clivages existants au sein de la communauté, clivages qui risquent de s'élargir à l'avenir. Indépendamment de la question de la pauvreté purement matérielle, de plus en plus de concitoyens se trouvent exclus de la société dite «mainstream». Malgré la création massive d'emplois, le chômage ne diminue pas vraiment, et surtout, le chômage structurel augmente, frappant avant tout les demandeurs d'emploi fragilisés, soit les non-qualifiés, les âgés, ceux qui ont des problèmes de santé respectivement d'ordre social ou familial, et encore certaines communautés non luxembourgeoises cumulant des risques d'exclusion. Notre école publique, tout en délivrant des diplômes de qualité, laisse sortir de ses rangs beaucoup trop de jeunes sans qualification, alors que, d'autre part, nous manquons cruellement de personnes à qualification universitaire. Bien que nous soyons traditionnellement une nation de propriétaires, de plus en plus d'autochtones, pour des raisons d'abordabilité des prix des logements, doivent s'exiler dans la Grande Région et reviennent travailler au Luxembourg en tant que frontaliers. D'où naît la notion de frontalière autochtone. Enfin, du lundi au vendredi, durant la journée, il y a une majorité de Non-Luxembourgeois au pays,

et la langue luxembourgeoise semble bien y être minoritaire. L'Etat des 700.000, épouvantail du début du millénaire, est ainsi devenu une quasi-réalité depuis longtemps.

A propos des Non-Luxembourgeois, parmi les résidents ils représentent déjà une minorité nombreuse. Dans dix ou quinze ans, cette grande minorité sera mutée en petite majorité. Cela donne matière à réfléchir. Ne devons-nous pas un jour ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités pour nous protéger nous-mêmes?

Ne pas réagir aux faits énoncés aggraverait les clivages entre exclus et inclus, entre les personnes au travail et celles sans travail, entre personnes éduquées et celles sans éducation, entre propriétaires et non-propriétaires, entre nationaux et étrangers. Il faut donc donner de bonnes réponses aux bonnes questions, les réponses consistant souvent en des réformes, dont l'annonce même engendre – surtout parmi ceux qui se trouvent ou croient se trouver du «bon côté» du fossé de la fissure sociale – des angoisses existentielles. Pour nous, les questions sont les suivantes: Lutte contre l'exclusion ou lutte contre

la pauvreté? (I); Emploi ou travail? (II); Education ou instruction? (III); Droit à la propriété ou droit du propriétaire? (IV); Identité ou identités? (V).

LUTTE CONTRE L'EXCLUSION OU LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ?

Statistiquement parlant, le Luxembourg est probablement un des, sinon le pays en Europe qui compte les pauvres les plus riches et les riches les plus pauvres. En effet, d'une part, le seuil de pauvreté tel que retenu par l'Union européenne (revenus inférieurs à 60% du revenu médian) était en 2005 de 1.424€ au Luxembourg pour une personne seule, alors que le revenu minimal garanti (RMG) pour une personne était de 1.071€ et le salaire social minimum (brut) de 1.503,42€. D'autre part, l'écart entre le décile le plus élevé des revenus (donc les 10% de personnes gagnant le plus) et le décile le plus bas (donc les 10% de personnes gagnant le moins) était de 5,7% seulement. (Frédéric Berger, Revenu disponible, pauvreté, inégalités, Forum N° 263 février 2007, p. 34).

La pauvreté existe au Luxembourg, même si elle est relative par rapport à ce phénomène enregistré chez nos voisins. La pauvreté peut à la fois frapper des personnes qui n'ont pas assez de revenus absolus et des personnes qui ont des revenus en principe suffisants, mais dont les revenus disponibles sont réduits par exemple suite au surendettement. Par ailleurs, surtout les familles nombreuses à revenus modestes éprouvent des problèmes à répondre aux «exigences» de la société de consommation dite «mainstream». Il y a certainement une autre pauvreté chez nous que dans des pays en voie de développement. Mais la pauvreté relative existe et s'exprime au quotidien.

La pauvreté au Luxembourg frappe surtout les familles et avant tout les familles monoparentales. En 2005, le risque de pauvreté pour ces familles était, selon Frédéric Berger, de 34%. Ce fait a soulevé bien entendu la discussion quant à l'actuelle non-indexation des allocations familiales à l'inflation. Elle acculerait davantage de familles à la pauvreté et l'indexation devrait donc être réintroduite. Mais encore faut-il se poser la question pourquoi toutes les familles qui ne courent pas le risque de pauvreté, donc de loin les plus nombreuses, devraient également voir leurs allocations familiales croître automatiquement, sous le

couvert de la lutte contre la pauvreté? En tout cas, les dépenses pour l'Etat, donc pour la communauté des contribuables, seraient très élevées pour un résultat assez faible en matière de lutte contre la pauvreté.

La pauvreté matérielle doit dès lors être combattue par une politique sociale ciblée, plus ciblée et pour autant plus sélective. Les transferts sociaux sont à revoir. Pour mieux cibler. Malheureusement, certaines voies ciblées semblent impossibles. Ainsi, du fait de l'exportation des allocations familiales hors de nos frontières, il est techniquement plus que difficile d'imposer les allocations familiales ou de lier leur prestation à une limite de revenus précise. Voilà pourquoi le gouvernement et les partenaires sociaux ont préconisé d'introduire un crédit d'impôt et ceci dès 2008, ceci pour tempérer les effets de la non-désindexation des allocations familiales par rapport aux pauvres. Cette voie, qui soulève certes bon nombre de questions techniques, nous semble en tout cas correspondre aux impératifs d'une politique sociale ciblée et efficace. Mais il faut agir.

Il est vrai que la politique fiscale que nous connaissons actuellement, de par son caractère éminemment social, ne peut désormais plus vraiment contribuer

à combattre la pauvreté. Dans la classe 1, les salaires mensuels inférieurs à 990€ sont exempts d'imposition, dans la classe 1a les salaires inférieurs à 1.800€ sont exempts et dans la classe 2 les salaires inférieurs à 1.805€ sont exempts. Ceci démontre qu'il est difficile de diminuer le risque de pauvreté par des mesures fiscales.

Presque tous les bords politiques réclament une adaptation du barème d'imposition à l'évolution de l'inflation, alors que cela ne s'est plus fait depuis cinq ans. C'est vrai que cette non-adaptation a rongé lourdement sur le pouvoir d'achat des couches moyennes et supérieures, mais beaucoup moins sur celles des couches les plus faibles. Ce sont par ailleurs ces couches-là qui ne paient pas ou presque pas d'impôts! Et encore: Si une adaptation certaine du barème s'impose évidemment, il n'en reste pas moins que cette adaptation, du moins statistiquement parlant, augmentera la part des pauvres: le revenu médian des contribuables augmentera. Le seuil de pauvreté statistique (revenus inférieurs à 60% du revenu médian) s'élèvera. Comme les revenus des personnes exemptes d'impôts stagneront, il y aura davantage de personnes touchées par le

risque de pauvreté. Ceci pour démontrer les effets secondaires que pourraient avoir des mesures à la base équitables.

Donc, le moyen le plus efficace pour combattre la pauvreté matérielle consiste non dans la fiscalité mais dans les transferts sociaux. Tout transfert social combat indirectement la pauvreté matérielle. Mais vu sous un angle de pure lutte contre la pauvreté, les transferts sociaux généraux sont très chers et donc peu efficaces. Dans cette perspective, les transferts les plus efficaces, du moins en théorie, sont les transferts ciblés, comme le revenu minimum garanti ou les aides au logement liées aux revenus. Dans son «Sozial-almanach», la Caritas propose pour l'avenir de remplacer les allocations familiales par des allocations ciblées et conditionnées par une finalité précise. Une piste intéressante à creuser. Par ailleurs une approche plus ciblée dans le domaine des transferts sociaux pourrait donner une bouffée d'air aux finances publiques qui sont en quelque sorte à la merci d'un système de redistribution coûteux.

Mais les transferts sociaux, même ciblés, ont aussi leur limite en matière de lutte efficace contre la pauvreté: Ils peuvent inciter au «tourisme social». Ils

peuvent mener à la «trappe de pauvreté». Surtout ils ne combattent que la pauvreté matérielle et non nécessairement l'exclusion sociale.

Le Luxembourg compte les prestations sociales générales les plus élevées dans la Grande Région. Elles peuvent donc risquer d'attirer un certain «tourisme social». Et c'est vrai par exemple qu'on a constaté ces derniers temps une certaine immigration communautaire de personnes travaillant pendant six mois en intérimaire et tombant par la suite au chômage. Voilà pourquoi, depuis le 1^{er} janvier 2007, la proratisation des allocations de chômage par rapport à la durée de travail a été introduite. Comme les allocations de chômage ne sont pas des aides sociales mais un revenu de remplacement, il est logique que le droit aux allocations ne dépasse pas la durée du travail engendrant le droit aux indemnités.

Les transferts sociaux ciblés ne risquent pas seulement d'entraîner un certain «tourisme social», mais également de renforcer ce qu'on appelle la «trappe à la pauvreté». En effet, si par l'effet d'un revenu du travail on risque de perdre un avantage social équivalent, voire même si le surplus tiré du travail représente un

effort trop grand par rapport au bénéfice social perdu, l'homme n'est naturellement pas incité à quitter son état social d'assisté pour travailler. On parle dans ces cas d'«abus». Cette expression est cependant impropre, car c'est le système qui est pervers, pas la réaction (trop) humaine des concernés. C'est donc le système qu'il faut réformer.

Ni le risque du «tourisme social» ni celui de la «trappe à la pauvreté» doivent cependant nous mener à abandonner notre système social. Mais nous devons l'adapter de façon à le rendre plus efficace.

Par le biais des transferts sociaux on peut lutter contre la pauvreté sans pour autant lutter en même temps de façon efficace contre l'exclusion sociale. Une récente étude a démontré que la pauvreté est héréditaire (Vivre au Luxembourg, N° 31 – février 2007, Anne Reinstadler, Ceps). Le risque de pauvreté se transmet donc entre générations. Ce phénomène est certes dû au manque de revenus, mais surtout à une éducation très faible, voire inexistante. On peut combattre la pauvreté des parents par des transferts sociaux. On risque cependant de voir leurs enfants acculés néanmoins à la pauvreté.

N'ayant jamais vu les parents travailler, comment les enfants peuvent-ils être convaincus de la valeur du travail? Et comment les convaincre d'une bonne éducation comme tremplin vers l'emploi? Cette exclusion sociale n'entraîne pas seulement un risque immanent de pauvreté, mais en plus conduit vers l'existence d'un monde à part, avec des valeurs et des habitudes propres, monde dans lequel les concernés et leurs familles s'enfermeront comme dans un ghetto.

Combattre la pauvreté matérielle sans combattre l'exclusion équivaut à combattre les symptômes au lieu des causes réelles. Une telle politique sera coûteuse mais à la longue inefficace, car la pauvreté matérielle ne cessera d'augmenter.

La lutte contre l'exclusion, et de par la même une lutte efficace contre la pauvreté, passe donc d'abord par l'inclusion dans le monde du travail.

« II »

EMPLOI OU TRAVAIL?

Le Luxembourg crée toujours davantage d'emplois, mais n'a pas de travail pour tout le monde. Tel est bien le paradoxe du marché du travail luxembourgeois. Ce paradoxe de voir l'emploi augmenter «à vue d'œil» et ne pas vraiment baisser le chômage trouve deux explications essentielles:

Il faut se rendre à l'évidence que le chômage structurel fait partie du monde postindustriel, dans lequel le Luxembourg est entré de plein fouet depuis quelque vingt ans. Dans le monde industriel le chômage était avant tout conjoncturel. Il était facilement combattu par l'existence de mobilités et de flexibilités certaines. On avait besoin de beaucoup d'ouvriers non qualifiés n'ayant pas besoin d'autres compétences que de savoir travailler dur. Leur mobilité d'un emploi à un autre était facile. Aujourd'hui même pour des emplois dits non qualifiés, il faut détenir

des compétences et on peut rarement passer d'un emploi à un autre sans formation supplémentaire. Il est normal qu'on mette quelques mois à retrouver un emploi. C'est ce qu'on appelle le chômage frictionnel (chômage de trois à six mois). Et tous ceux qui n'ont pas ou plus les compétences requises risquent de devenir la proie du chômage structurel de longue durée (chômage au-delà de douze mois). A l'époque industrielle il était aussi plus facile de réguler le sous-emploi et le suremploi par l'immigration. Quand on avait besoin de main-d'œuvre, on faisait venir par exemple les Italiens par le train; lorsqu'il y avait du chômage, on les faisait repartir par la même voie. Depuis l'avènement de l'Union européenne cette politique d'immigration purement économique n'est plus de mise. Et ce à juste titre.

Bref, dans le monde postindustriel dans lequel nous vivons, les emplois non qualifiés classiques n'existent plus. En effet, les emplois dits non qualifiés (c'est-à-dire ceux qui ne nécessitent pas pour les salariés la détention d'un diplôme ou d'un certificat reconnu par l'Etat) nécessitent désormais tous la détention de «compétences», certifiées ou non. Avoir besoin de deux bras forts, d'une santé de fer et d'une volonté de travailler ne suffit plus aujourd'hui! Selon

le Statec, 56% des emplois nouvellement créés au Luxembourg le sont pour des diplômés bac+! Or, plus de la moitié des demandeurs d'emploi n'ont fait que la scolarité obligatoire et seulement 10% à peine ont fait des études au-delà du bac. Et parmi les autres, peu sont détenteurs d'un diplôme.

Les non-qualifiés, donc la majorité – et de loin – des demandeurs d'emploi n'ont que de faibles chances de (re)trouver un emploi. Il s'y ajoute que les personnes fragilisées sur le marché du travail ne sont pas seulement les personnes non qualifiées, mais encore les personnes âgées (à partir de 50 sinon de 45 ans), les personnes à problèmes sociaux, familiaux ou de santé. Souvent une personne cumule ces risques de chômage. Il en est de même de certaines communautés nationales, comme celle des ressortissants portugais par exemple. Car le chômage au Luxembourg est avant tout un chômage des Non-Luxembourgeois. Les Luxembourgeois, avec 35% sont sous-représentés. Les Portugais avec 30% (dont 80% de «niveau inférieur», donc n'ayant fait que la scolarité obligatoire), sont surreprésentés. De même la reproduction sociale est-elle beaucoup plus élevée chez les ressortissants non-luxembourgeois, fortement concentrés dans les métiers d'ouvriers,

qu'auprès des Luxembourgeois (Vivre au Luxembourg N° 26, Mobilité sociale intergénérationnelle: le poids de l'hérédité diminue mais reste fort, Ceps, Blandine Lajealle). La récente étude du Statec sur les jeunes face au marché du travail (Bulletin du Statec 7-2007) confirme et étaye les inégalités de fait quant à la précarité de l'emploi et quant au chômage. Un jeune Portugais, n'ayant pas dépassé le secondaire inférieur, au travail depuis deux ans et employé dans la construction n'a qu'une probabilité de 20% de trouver un emploi permanent, alors que pour une jeune Luxembourgeoise avec un diplôme au niveau bac et une ancienneté de huit ans dans l'intermédiation financière cette probabilité monte à 88%. Le risque de se trouver au chômage serait selon le Statec pratiquement nul pour un jeune homme de nationalité luxembourgeoise avec un diplôme bac +4 et présent sur le marché du travail depuis huit ans, alors qu'il atteindrait 33% pour une jeune Portugaise n'ayant accompli que le secondaire inférieur et dont l'ancienneté ne serait que de deux années. La relation scolarité et inclusion dans le marché du travail est criante. Il faut se départir de l'illusion qu'une école offrant un cursus unique pour tous, offre à tous les mêmes chances dans la vie!

En dehors du volet compétences, notons que la pression sur les personnes fragilisées est encore plus grande au Luxembourg que dans la Grande Région vu la concurrence exercée sur le marché du travail luxembourgeois par les frontaliers.

Il est vrai que notre marché du travail ne saurait fonctionner sans l'apport des frontaliers. Toutefois, la pression exercée par les frontaliers, surtout sur les demandeurs d'emploi fragilisés sur le marché du travail luxembourgeois, est énorme. La création d'emplois au Luxembourg exerce une très forte attraction sur les frontaliers, souvent jeunes, diplômés, dynamiques et désireux de travailler «à tout prix». En effet, cette Grande Région crée moins d'emplois que le Luxembourg mais compte en contrepartie un demi million de demandeurs d'emploi (donc plus que la population du Luxembourg). Il s'agit ici du revers de la médaille de la prospérité économique du Luxembourg.

Fatalité donc, que la non-réduction du chômage? Certes non. Mais il n'existe pas de panacée universelle. Il faut d'ailleurs réfuter les idées simples, car simplistes.

«Il n'y aurait qu'à alléger le droit du travail, et notamment la protection contre le licenciement.» D'innombrables spécialistes étrangers prônent un assouplissement du droit du travail, notamment de la protection contre le licenciement pour réduire le chômage. Il est vrai qu'un droit du travail allégé peut inciter la création d'emplois. Or, le problème du Luxembourg n'est pas un manque d'emplois! Alléger la protection contre le licenciement aurait au Luxembourg comme résultat qu'encore davantage de personnes fragilisées seraient licenciées et que leurs postes seraient repris par des frontaliers plus productifs! Les chiffres de l'OCDE sont clairs: il n'existe pas de relation mathématique évidente entre la rigidité ou la souplesse du droit du travail et la suppression ou la création d'emplois.

En revanche, le droit du travail le plus strict ne peut empêcher les restructurations. Dans un monde postindustriel, elles sont nécessaires. Car elles seules permettent de développer des produits et services à valeur ajoutée, condition nécessaire de permettre aux pays européens de rester des pays à salaires élevés, alors qu'il est illusoire de croire que nos pays pourraient rester compétitifs dans une économie mondialisée en jouant sur la compétition des salaires. Les restructurations ne peuvent donc être évitées et

au lieu d'être retardées elles doivent être anticipées et accompagnées en vue de redonner aux salariés concernés au plus vite un nouvel emploi sans devoir passer par la case «chômage». C'est l'enjeu de la politique du «maintien dans l'emploi» qui veut anticiper les restructurations en vue d'éviter les plans sociaux qui devraient être remplacés par des plans de maintien dans l'emploi.

«Il n'y aurait qu'à refuser le travail des frontaliers.»
Or, cette pseudosolution non seulement ignore le droit positif de l'Union européenne (libre circulation des ressortissants de l'Union européenne), mais ce qui plus est, ignore la réalité économique: de 1985 à 2005, les emplois salariés ont augmenté de quelque 140.000 à 290.419; le nombre des frontaliers de 15.000 à 118.325; celui des salariés résidents (Luxembourgeois et Non-Luxembourgeois confondus) de 125.000 à peine à 172.094; selon les recensements de 1981 et 2001 la population a augmenté de 364.602 à 439.539 (et dépasse les 460.000 depuis 2006), mais le nombre des Luxembourgeois n'a cru en ces vingt ans que de 268.813 à 277.254. Le constat est clair: sans frontaliers, les entreprises s'installant ou se développant au Luxembourg n'auraient pas trouvé la main-d'œuvre requise. Donc, sans frontaliers pas

de développement économique, pas de prospérité et pas de systèmes de sécurité sociale viables.

«Il n'y aurait qu'à introduire la réduction généralisée et légale du temps de travail.» Les protagonistes de la RTT partent de l'idée simple, donc simpliste du partage du travail comme élément réducteur du chômage. Or, ce n'est pas le manque d'emplois qui crée le chômage au Luxembourg. Introduire par exemple la semaine des 35 heures rendrait en plus le travail plus cher au Luxembourg, amenuiserait la compétitivité des entreprises et risquerait d'augmenter le chômage au lieu de le réduire.

«Il n'y aurait qu'à réformer l'Administration de l'emploi.» Le service d'assistance personnalisée aux demandeurs d'emploi de cette administration relève dans son rapport d'activité pour 2006 que 7% des demandeurs d'emploi qu'il a vus sont totalement éloignés du marché du travail et que 56% le sont presque. Seulement une bonne minorité de demandeurs d'emplois sont plus ou moins près du marché de l'emploi et peuvent être aiguillés par l'Adem. C'est pour aider ces personnes davantage qu'une réforme de l'Adem s'impose effectivement. Réforme induite par le volet emploi de la loi dite «5611», entrée en

vigueur le 1^{er} juillet 2007: prise en charge plus individualisée des demandeurs d'emploi, notamment des jeunes en contrepartie d'une recherche personnelle plus intensive de leur part. Cette réforme devrait contribuer à abaisser, voire rapprocher le chômage enregistré du «chômage incompressible» (chômage frictionnel et structurel). Mais c'est ce chômage dit «incompressible» qui augmente le plus. Aucune réforme administrative ne pourra y remédier!

L'Adem peut et doit aider concrètement trois catégories de demandeurs d'emploi: ceux qui ont le profil requis, notamment en ce qui concerne les diplômes, et sont personnellement aptes à réussir la lutte sur le marché du travail (il suffira de les aiguiller vers les entreprises cherchant de tels profils); ceux qui ont le profil requis, mais ne sont pas aptes à affronter directement la lutte sur le marché du travail (beaucoup de demandeurs d'emploi autochtones ont par exemple moins de connaissances techniques que les frontaliers sur le mécanisme de la rédaction des demandes, des CV et du déroulement des entretiens d'embauche); ceux qui n'ont pas le profil requis (il s'agit avant tout des non-diplômés) mais qui peuvent l'acquérir par voie d'un supplément de formation pratique (notamment par le biais des nouveaux contrats d'ap-

pui-emploi [CAE] et contrats d'initiation à l'emploi [CIE]). D'ailleurs, l'expérience a démontré que les mesures de formation pratique en entreprise ont le plus de chances de déboucher – en général au bout d'un an – sur une embauche définitive. Il n'en reste pas moins que ceci pourrait se faire par une intégration dans l'enseignement d'une initiation au monde de l'emploi et d'un apprentissage des techniques de transition vers l'emploi. Ceci pourrait se faire aisément de manière généralisée, à l'instar de ce que font certains établissements scolaires, dans le cadre du cursus scolaire existant sans nécessairement constituer une surcharge des programmes.

Les trois catégories énoncées ne concernent cependant guère que la moitié des demandeurs d'emploi. Que faire pour les autres?

Prenons tout d'abord les personnes «à capacité de travail réduite» selon la loi de 2002. Si le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de 539 entre 2005 et 2006, 434 de ces personnes sont des travailleurs à taux de capacité de travail réduite, se trouvant en «reclassement externe». La loi voulait préconiser le reclassement interne en entreprise, moyennant aides de l'Etat pour l'entreprise et/ou le salarié. Or, en 2006,

66,77% des personnes concernées sont reclassées de façon externe. Ceux qui sont en reclassement externe sont à 80% plus âgés que 40 ans, sont à 60% des chômeurs de longue durée et ont à 60% accompli uniquement la scolarité obligatoire, sans parler évidemment de leurs problèmes de santé. Parmi ces personnes sont de nombreux immigrés non qualifiés dont l'économie avait cependant besoin à l'époque. Toutes ces personnes ne sont presque plus à reclasser sur le marché du travail ordinaire. Il faudra donc changer la loi pour déclarer invalides ceux qui le sont et non pas les faire inscrire artificiellement à l'Adem en vue de déléster les caisses de pension. Il faudra également revaloriser le reclassement interne en rendant le reclassement externe moins attractif. En effet, il arrange souvent les salariés, mais aussi les entreprises qui peuvent se dégager sans coût aucun de leurs travailleurs ne pouvant plus exercer leur dernier métier (ainsi, aucune indemnité de départ n'est due).

Il n'en restera pas moins de nombreuses personnes, désireuses de travailler, mais incapables de gagner le marché du travail dit concurrentiel. Il faut se rendre à l'évidence que dans la société postindustrielle dans laquelle nous vivons, les entreprises auront de moins en moins d'emplois pour ces personnes. Or, il ne

faut pas seulement pouvoir offrir un emploi à toute personne voulant travailler, mais un véritable travail. L'emploi est une donnée économique. On a besoin d'emploi pour davantage de croissance. Un travail est plus qu'un emploi. Le travail est une notion humaine. Le travail doit non seulement fournir au travailleur un revenu décent, mais en plus permettre au travailleur d'accomplir une prestation qui lui confère une dignité certaine. C'est pour ces personnes qu'il faudra développer les initiatives sociales en faveur de l'emploi. Le projet de loi sur le rétablissement du plein emploi prévoit de permettre aux initiatives sociales en faveur de l'emploi non seulement de servir aux demandeurs d'emploi fragilisés – comme aujourd'hui – de tremplin vers le marché du travail concurrentiel, mais de garder les personnes trop éloignées du marché du travail plus longtemps, voire définitivement dans leurs structures. Et pourquoi pas offrir les mêmes aides étatiques aux entreprises du secteur concurrentiel pour autant qu'elles mettent en œuvre le même encadrement que les initiatives sociales?

La réflexion sur la différence entre emploi et travail nous amène aussi à réfuter les arguments de ceux prônant l'abandon du salaire social minimum. Certes,

on pourrait envisager la création d'emplois – non productifs! – faiblement rémunérés. Mais d'une part, ces emplois profiteraient à nouveau aux frontaliers et non aux chômeurs autochtones, et d'autre part, de tels emplois non productifs n'offriraient aux concernés ni un revenu décent ni une occupation valorisante. D'ailleurs, une économie à revenus élevés comme la nôtre ne saura jamais devenir concurrentielle sur les salaires respectivement sur les conditions de travail, soit sur le travail non productif. Elle ne peut devenir concurrentielle qu'en offrant des produits et services productifs. Ceci présuppose des investissements constants dans la recherche et l'innovation d'une part et dans la formation du «capital humain» d'autre part.

Eviter l'accroissement du chômage, voire même le réduire à long terme ne saura donc se faire par les seuls moyens de la politique de l'emploi, mais bien plutôt par la voie de réformes structurelles de la politique de l'éducation et de la politique économique.

ÉDUCATION OU INSTRUCTION?

Selon l'OCDE le Luxembourg a le système éducatif le plus cher de l'Europe, mais de loin un des moins efficaces! On ne peut mesurer en effet l'efficacité d'une politique uniquement par son coût. D'un point de vue de l'inclusion sur le marché du travail, le Luxembourg pêche avant tout sur deux plans: Le pays compte 12,9% de «early school leavers» et seulement 19% de diplômés universitaires parmi les jeunes de 25 à 34 ans. La moyenne européenne des diplômés universitaires est de 28%, alors que la Belgique a un taux de 39 et la France de 38%.

Attachons-nous un instant sur le deuxième constat avant de revenir sur le premier. On peut constater que les Non-Luxembourgeois travaillent de plus en plus soit dans les segments de revenus et de responsabilité inférieurs, soit dans les

segments supérieurs, les Luxembourgeois s'insérant au milieu. Il est vrai que dans la société industrielle on avait besoin de beaucoup d'ouvriers non qualifiés, de peu de cadres supérieurs et d'un nombre considérable d'employés intermédiaires, pivot de l'économie et de l'administration. Or, la société postindustrielle demandera avant tout des qualifications de niveau supérieur et continuera à réduire non seulement le nombre des postes «moyens», mais surtout leur statut de reconnaissance et de rémunération! Bref, les Luxembourgeois risqueront de se voir pris «en sandwich», comme l'a exprimé le directeur du Statec lors de la présentation de l'étude sur les jeunes face au marché du travail.

De plus, la segmentation de l'économie entre le public et le privé (ainsi qu'à l'intérieur du secteur privé) a comme résultat que l'économie est de plus en plus dirigée par des Non-Nationaux! Nous l'avons dit, le nombre des Luxembourgeois n'a guère augmenté, mais l'administration ayant cru avec l'économie, les emplois publics ont augmenté aussi. Aujourd'hui 90% des salariés de l'administration publique au sens large sont des Luxembourgeois et 30% des travailleurs luxembourgeois travaillent dans l'administration publique! On pourrait

parler de «kuwaïtisation» de notre pays. Or, si des secteurs entiers ne sont pas seulement dirigés par des Non-Nationaux mais ne comprennent pratiquement que des travailleurs non-luxembourgeois et même pas résidents, le danger de voir occuper ces emplois de plus en plus par des travailleurs étrangers va encore augmenter. La réforme de la nationalité s'impose notamment dans une optique de faire reprendre les Luxembourgeois – ou disons plutôt les résidents – le dessus sur leur propre économie.

Mais revenons au chômage des jeunes et au phénomène des «drop out». Au mois de février 2007, 2.137 demandeurs d'emploi de moins de 26 ans étaient inscrits à l'Adem, dont 47,7% n'ayant accompli que la scolarité obligatoire. Mais parmi les autres, peu de jeunes n'avaient un diplôme. Sur les autres 1.118 (52,3%), uniquement 117 (5,5%) avaient entamé des études au-delà du bac (sans que tous ne soient universitaires accomplis, loin de là). Une trentaine de jeunes étaient détenteurs d'un bac classique (dont uniquement 19 ayant un titre luxembourgeois), 136 avaient accompli avec succès une 13^e technique (surtout dans le régime de technicien) et 244 avaient un diplôme de CATP

(dont 141 dans la filière vente, commerciale et administrative).

Il faut savoir qu'en février 2007, les jeunes demandeurs d'emploi faisaient plus de 20,4% du total des demandeurs d'emploi. Il faut y ajouter cependant 1.882 jeunes «en mesure». Si on ajoute les deux populations, demandeurs d'emploi et personnes «en mesure», le total des demandeurs d'emploi était en février 2007 de $10.510 + 3.876 = 14.386$, dont 4.019 jeunes de moins de 26 ans. Si le rapport des jeunes au sein des demandeurs d'emploi au sens large était de 27,9%, il ne faut pas en déduire pour autant – comme le font d'aucuns – que le taux de chômage des jeunes en serait d'autant.

Selon Eurostat, le taux de chômage des jeunes au Luxembourg était en février 2007 de 16,8%. Ici encore, il ne s'agit pas d'un pourcentage par rapport à tous les jeunes, mais par rapport aux jeunes en activité, à l'exclusion des nombreux jeunes qui ne sont ni l'un ni l'autre, mais qui font des études. Selon le rapport «les jeunes face au marché du travail» du Statec en 2006, 43,6% des jeunes entre 15 et 29 ans étaient en emploi, 47,5% en études et seulement 5% au chômage!

Tous ces chiffres nous permettent de tirer les quelques conclusions suivantes.

Le chômage universitaire est faible au Luxembourg, même s'il existe. Il a souvent à voir avec l'orientation professionnelle. Il y a des emplois au Luxembourg qui n'existent qu'en nombre très limité et encore souvent uniquement auprès du secteur public. Un universitaire doit savoir être flexible et du fait de ses capacités intellectuelles embrasser du moins un certain temps un autre emploi que l'emploi rêvé.

Très peu de diplômés ne se révèlent être des trappes au chômage.

La majeure partie des jeunes au chômage cependant n'a pas de qualification! Et le danger est que cette tendance augmente, ce qui augmentera de façon automatique le chômage. Aucune réforme de l'Adem ne pourra l'éviter.

Les bacs classiques et/ou techniques généraux constituent des diplômes «solides», quoiqu'en disent leurs détracteurs. Ils permettent non seulement de trouver un emploi, mais ouvrent toujours

toutes grandes les portes pour les études universitaires. Donc les élites du pays sont bien formées. Mais il n'y en a pas assez.

Pour éviter le chômage des jeunes, voire le réduire, et pour redonner la supériorité sur l'orientation de l'économie aux résidents, il faudra faire parvenir davantage de jeunes à des diplômes scolaires en ayant soin que ces diplômes permettent d'ouvrir largement les portes du marché du travail. Les réformes à entreprendre (voire à achever) sont dès lors les suivantes: baser l'enseignement sur l'acquisition de compétences certifiées, réformer l'apprentissage des langues, rapprocher le monde de l'éducation de l'économie (en remettant sur le métier certaines formations et en améliorant l'orientation professionnelle) et surtout augmenter le volet «éducation» à côté de celui de l'instruction.

L'étude PISA faite par l'OCDE a laissé le monde de l'éducation au Luxembourg sous choc. Les mauvais résultats du Luxembourg ont deux raisons explicatives qui ne doivent pas donner du fil à retordre: presque aucun des élèves au Luxembourg n'a pu répondre dans sa langue maternelle aux questions et l'étude a couvert toutes sortes de classes. Une raison

doit cependant nous inciter à réflexion: les questions n'ont pas trait aux connaissances elles-mêmes mais au maniement des connaissances en vue de résoudre des problèmes concrets. Sur le marché du travail ce n'est pas seulement le savoir qui compte, mais avant tout le savoir-faire. Mieux vaut une tête bien faite qu'une tête bien pleine. Il faut conférer à nos jeunes des compétences et non seulement du savoir. Ceci implique aussi une réforme de l'évaluation des compétences (et non plus des connaissances). Prenons les connaissances linguistiques. Ce qui intéresse un employeur, c'est de savoir si le jeune sait lire, comprendre, parler ou écrire une langue. Ces quatre compétences ont une inégale valeur eu égard au métier à exercer.

Effectivement, une des réformes fondamentales à attaquer concerne l'enseignement des langues. On présente le plurilinguisme luxembourgeois – à raison – comme une des clefs du succès luxembourgeois. Pour ceux qui maîtrisent le système, il permet d'atteindre des niveaux très élevés et de faire carrière. Il s'agit des élites. Mais par rapport aux autres pays, nos élites sont trop faibles en nombre. Seulement 25% de nos jeunes ont une formation supérieure alors que 56% des emplois créés la présupposent. Le plurilinguisme tel qu'il est appliqué actuellement

risque de faire courir la majorité de nos concitoyens à un échec scolaire. Souvent, des jeunes résidents n'accèdent pas à un emploi puisqu'ils ne maîtrisent pas une des langues principales. Ces emplois seront alors pourvus par des frontaliers qui à l'évidence ne maîtrisent qu'une seule langue, leur langue maternelle. Offrir des filières à langue véhiculaire différente ne doit pas être analysé comme constituant le poignard dans le dos d'une école unitaire, mais comme une chance permettant à tous de quitter l'école avec des qualifications diplômées, conférant ainsi aux jeunes de meilleures chances d'insertion et permettant aussi de combler une des fissures de la cohésion sociale.

Il s'y ajoute que notre système linguistique enseigne les langues comme s'il s'agissait d'autant de langues maternelles et non de langues étrangères. Beaucoup de nos voisins, qui longtemps ignoraient les langues étrangères, les ont découvertes et les enseignent ... comme langues étrangères. Certes, il ne s'agira pas d'abandonner notre plurilinguisme, mais de le transformer et de l'enseigner de façon plus flexible et plus adaptée au métier qu'il s'agira d'exercer. Pour bon nombre de métiers, il suffira de maîtriser une langue et d'avoir de bonnes connaissances (plutôt de compétences) dans les autres, certains métiers

exigeant plutôt des compétences orales, d'autres des compétences écrites. La brochure du ministère de l'Éducation nationale «Enseigner les langues autrement» creuse des pistes intéressantes à cet égard.

Si l'école n'a pas uniquement comme vocation de préparer à un métier, et qu'elle doit continuer à former des citoyens, il n'en reste pas moins que l'école et le monde du travail doivent se rapprocher. A quoi servent des formations théoriques ne conduisant leurs absolvants ni aux études supérieures ni à un métier? Le diplôme de technicien administratif et commercial en est l'exemple parlant. Or, rien qu'à suivre les annonces dans la presse, des centaines, voire des milliers d'emplois dans le grand commerce seront créés d'ici 2010. Il s'agira avant tout de postes dans la vente demandant des compétences linguistiques (surtout orales), y compris dans le luxembourgeois, et des connaissances de fond quant aux produits vendus. Pourquoi ne pas former ces vendeurs dès aujourd'hui dans nos écoles? Ceci pose bien entendu également la question de l'orientation professionnelle. Elle se fait trop souvent par l'échec et non pas par les compétences réelles du concerné. En plus, les jeunes ne connaissent plus les métiers, puisqu'ils

n'en voient plus (sauf celui de l'enseignant, dont ils tirent cependant une image idéalisée, faisant abstraction de la pression psychologique de plus en plus forte sur les enseignants, qui se sentent très souvent pris entre le marteau et l'enclume, voire même souvent comme les boucs émissaires attirés des échecs scolaires). Il faut faire connaître aux jeunes davantage des métiers, par voie de stages d'initiation ou de jobs de vacances. Certains établissements scolaires ont développé à ce sujet des programmes intéressants. Pourquoi ne pas les généraliser et les rendre obligatoires?

Enfin, la responsabilité ne peut se trouver que du seul côté de l'école. L'économie doit en porter sa part. Il est affligeant de voir l'économie chercher des apprentis «très forts» sous régime de CATP et ne pas offrir en nombre suffisant des apprentissages en CITP, voire en CCM. Or, il y a des jeunes qui ont des compétences manuelles prédominantes face à leurs compétences intellectuelles. Pourquoi les mettre à l'écart de la société?

C'est vrai, l'école ne doit pas seulement former à un métier, elle doit former des citoyens. Donc, elle doit éduquer. Un des reproches formulés par les entre-

prises à l'égard des jeunes est celui qu'ils manqueraient d'«éducation». Oui, beaucoup de familles ne veulent – ou plus souvent ne peuvent – plus éduquer les jeunes. On l'a dit: on ne saura résoudre ce problème d'éducation par des transferts sociaux. Il faut offrir aux familles des services d'éducation et de prise en charge. Ces services ne peuvent se trouver uniquement à côté de l'école. Ils doivent être intégrés dans l'école. Nous avons besoin d'une autre école que celle qui nous a formés. Nous avons besoin d'une école qui non seulement instruit, mais éduque, d'une école qui prend en charge l'enfant et l'adolescent de façon complète, d'une école qui traite individuellement tant les élèves dits «faibles» que les élèves dits «forts» au lieu de s'attarder à un modèle idéaliste et non réaliste de l'«élève moyen». Cela présuppose des investissements considérables, notamment dans la formation des formateurs.

Ceci dit, les réformes scolaires ont leurs limites. 40% des demandeurs d'emploi en général, un tiers des jeunes demandeurs d'emploi n'ont pas fait leurs études au Luxembourg. Chaque année de nombreux jeunes immigrants entre 12 et 15 ans viennent au Luxembourg. La meilleure réforme scolaire ne saura remédier aux déficiences de ces personnes. Voilà

pourquoi la formation tout au long de la vie sera tout aussi importante. Le droit à l'accès individuel de chaque salarié à la formation professionnelle telle que définie par un accord inter-professionnel des partenaires sociaux, déclaré d'obligation générale, en sera un élément fort. D'autre part, la politique du «maintien dans l'emploi» ne portera ses fruits que par le biais de la formation et de la reconversion.

DROIT À LA PROPRIÉTÉ OU DROIT DU PROPRIÉTAIRE?

L'inclusion dans la société passe donc par une éducation adéquate ouvrant la voie vers un bon travail, qui doit garantir à la personne humaine de se développer et de fonder une famille. Fonder une famille présuppose de disposer d'un logement. Bien sûr, on peut disposer d'un logement en propriété ou en location. Or, il est indéniable que la situation de propriétaire fait partie de la culture, voire même de l'identité luxembourgeoise.

Les chiffres sont clairs: près de 80% des Luxembourgeois, et même près de 70% des habitants du Luxembourg sont propriétaires de leur logement (Valérie Feltgen, Cahier Geode N° 17: Stratégies foncières des communes au Luxembourg, Ceps). Parmi les Portugais, qui sous beaucoup d'aspects (chômage, éducation, accès à la société de connais-

sance) sont défavorisés par rapport aux autres communautés, près de 45% sont propriétaires, ce qui est remarquable.

Ce résultat est dû à une politique déterminée. Il s'agissait longtemps de soutenir la demande en accordant aux futurs propriétaires, à côté des réductions fiscales, surtout des aides directes ciblées liées au revenu. Cette politique a été une réussite sociale, comme le prouvent les chiffres ci-avant. Il est donc faux et malicieux de parler de faillite de la politique du logement.

Sauf qu'elle ne fonctionne plus aujourd'hui. En effet, la politique économique générale fonctionne sur base de l'axiome que le juste prix résulte d'une adéquation entre offre et demande. Tant que l'offre était suffisante, agir sur la demande permettait de baisser les prix. Or, si l'offre ne suffit plus, une politique agissant sur la demande est condamnée à l'insuccès. Aujourd'hui l'offre est insuffisante, non en ce qui concerne le bâtiment, mais en ce qui concerne le terrain. La règle traditionnelle veut que le coût du terrain ne dépasse certainement pas un tiers du coût du logement. Or, aujourd'hui cette règle ne prend plus.

Quelles sont les explications principales de l'offre insuffisante? Il y en a cinq: l'augmentation de la population au Luxembourg; la rétention de terrains à bâtir non bâtis, pour les raisons les plus diverses, dont la peur de vendre à un prix déjà largement dépassé peu de temps après; la dépendance existentielle de certains entrepreneurs par rapport à une activité de promoteur; l'attrait du Luxembourg à l'étranger, notamment en ce qui concerne l'immobilier commercial et administratif ce qui incite des grands groupes étrangers à surenchérir sur les terrains; les procédures administratives, encore que cette raison soit souvent exagérée par les promoteurs pour expliquer l'explosion des prix.

Les résultats de l'inadéquation entre offre et demande sont désastreux. Le prix du terrain dépasse de plus en plus souvent le prix du bâtiment. On trouve de moins en moins de terrains qu'on peut bâtir à sa guise, en choisissant son architecte et son entrepreneur; la plupart du temps on doit choisir un promoteur qui, lui, impose les professionnels. Les prêts immobiliers qui, il y a moins de vingt ans encore étaient accordés sur vingt ans, le sont aujourd'hui sur trente, voire quarante ans, on ne se libère de son hypothèque donc souvent qu'à l'âge de la retraite. Comme la

spirale des prix continue à tourner, de plus en plus de propriétaires hésitent à vendre, craignant faire une mauvaise affaire, même sur la courte durée. Plus en plus de résidents s'expatrient de l'autre côté des frontières, devenant donc des frontaliers nationaux et prenant en compte des désavantages manifestes (allocations de chômage moins élevées, non-scolarisation au Luxembourg des enfants, etc.). Surtout de plus en plus de jeunes ont une peur viscérale de ne plus jamais pouvoir devenir propriétaire d'un logement, même en trouvant un boulot bien payé.

Il y a donc au pays un clivage entre ceux qui possèdent des terrains et ceux qui n'en possèdent pas. Ce clivage concerne surtout leurs enfants et leurs petits-enfants. Posséder par voie d'héritage des terrains à bâtir est nettement plus avantageux que de travailler dur et faire des heures supplémentaires à gogo.

Bien sûr, toutes les métropoles européennes dynamiques connaissent des prix de logement élevés. A quelque cinquante kilomètres du centre, les prix redeviennent abordables. Or, à cinquante kilomètres du centre de la métropole luxembourgeoise, on se trouve à l'étranger (pour l'anecdote soit dit qu'on se trouve cependant très souvent sur le territoire de

l'ancien Duché du Luxembourg). La question posée par la fameuse étude IVL («Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept») de savoir si on allait opter pour le scénario dit des résidents ou celui dit des frontaliers reste évidente. Or, le scénario des frontaliers ne peut être satisfaisant. Non seulement il ne permettra pas de résoudre les soucis des «frontaliers autochtones», mais en plus risquera de mettre en cause l'identité et la cohésion nationales, sans parler de toutes les incommodités environnementales.

Il faut dès lors développer massivement le logement au Luxembourg. Il faut donc agir sur l'offre. Le droit à la propriété doit désormais avoir la même valeur que le droit du propriétaire. Le nouveau programme logement propose des actions concrètes. Le pacte logement entre l'Etat et les communes fera participer l'Etat au financement des frais liés à la création de nouveaux logements et des équipements collectifs en cas d'accroissement de la population de 15 % sur une période de dix ans (4.500 € par habitant au-delà d'une croissance de 1 %, montant augmenté de 50 % pour les communes jugées prioritaires par l'IVL); la commune s'engagera à mettre en œuvre tous les moyens légaux actuels et futurs pour favoriser et accélérer la création de logements prévus, dont au moins

10% de logements à coût modéré. Comme ni l'Etat, ni les communes ni les autres promoteurs publics ne disposent de réserves foncières substantielles, ils disposeront désormais d'un droit de préemption assez large. L'emphytéose (bail de longue durée entre 27 et 99 ans) et le droit de superficie seront développés car ils permettront de neutraliser en quelque sorte la valeur intrinsèque du terrain et réduiront aussi les coûts du logement de nouveau à la valeur du bâti. Les communes auront le droit (voire même le devoir dans le cadre d'un pacte logement) d'introduire une taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles (200 à 600 € par logement inoccupé respectivement 15 m² de terrain non bâti) tout en exemptant les terrains agricoles et certains terrains à réserver au propriétaire respectivement à ses enfants. Une exemption de l'impôt sur le revenu favorisera la vente de terrains à l'Etat ou à une commune. Les missions du Fonds du Logement seront étendues. La législation sur l'aménagement communal et le développement urbain sera simplifiée. La procédure d'expropriation au profit de l'Etat et des communes sera facilitée.

Cette politique mise sur la subsidiarité (les communes seront au centre de l'action et celles seront aidées dans leur mission par l'Etat) et sur la solidarité entre les possédants et les non-possédants. Suffira-t-elle à renverser la tendance? Ou faudra-t-il engager des mesures encore plus incisives? Nous craignons que oui. Mais vu les oppositions que ce projet rencontre d'ores et déjà, il faudra en tout cas s'engager à fond pour qu'il ait la chance de réussir. La cohésion sociale au Luxembourg est certainement à ce prix. Un Luxembourg divisé entre propriétaires (et leurs familles) et non-propriétaires (et leurs familles) perdrait un élément essentiel de son identité.

IDENTITÉ OU IDENTITÉS?

Jusqu'ici nous avons analysé avant tout une partie de la cohésion sociale, à savoir celle concernant la réduction des écarts de la richesse matérielle, même si l'inclusion dans le monde du travail et partant dans la société, tout comme l'éducation, comportent des éléments culturels au-delà des simples éléments matériels. En effet la cohésion sociale comporte un volet culturel précis, l'appartenance à une communauté de valeurs.

La cohésion sociale a donc à voir également avec l'identité du pays. Or, – comme d'ailleurs dans tous les pays de l'Europe – la notion d'identité pose problème. Les uns se réfèrent à une identité passée, les autres disent que le pays n'a pas une identité, mais plusieurs. Identités ou identité, voilà la question posée de plus en plus souvent au Luxembourg.

Pour y répondre, prenons l'image de la photo d'identité sur le passeport. Si vous avez gardé vos vieux passeports vous pourrez contempler vos propres photos d'identité. Vous n'êtes plus le même, mais vous avez toujours gardé une seule identité! En effet, l'identité est évolutive, elle ne revient jamais en arrière. Cependant le passé n'est pas gommé, les cicatrices s'estompent mais restent. Votre identité ne sera par ailleurs pas affectée par votre statut juridique indiqué sur le passeport (état matrimonial, nationalité, etc.). Malgré l'évolution du temps, votre identité se caractérise par des traits qui vous distinguent d'autres.

Transposons maintenant cette image sur l'identité d'une nation: il est fallacieux d'arrêter l'identité à une date précise, la notion que nous nous faisons aujourd'hui de notre identité est déjà dépassée demain. Pourtant on ne peut jamais faire abstraction de l'histoire de l'identité; au fil des années l'importance de l'histoire s'estompe, mais demeure (ainsi on ne saurait ni figer l'identité luxembourgeoise aux événements douloureux de la Seconde Guerre mondiale ni les obnubiler). C'est tout l'enjeu des «lieux de mémoire», développé de façon intéressante dans le récent ouvrage collectif à ce sujet. L'identité d'une nation ne saura être réduite à la seule nationalité;

les Non-Nationaux résidents (voire même non résidents) ancrés sur le territoire national, font partie de la nation; on peut avoir une identité luxembourgeoise tout en ayant des racines de nationalité multiples. La question essentielle est donc celle de savoir quels traits distinguent l'identité d'une nation par rapport à celle des autres, sachant que l'importance de ces traits distinctifs peut croître, voire décroître au fil des années.

Quels peuvent donc être les traits distinctifs d'une identité luxembourgeoise? On peut en relever quelques-uns: l'appartenance à une communauté cohérente, dépassant les distinctions d'origine, de statut social et de revenus; la conscience que le Luxembourg est ballotté par les influences politiques, économiques et surtout culturelles de ses voisins et qu'il ne doit sa survie qu'à l'ouverture de ses frontières, réelles et intellectuelles et à son insertion dans des communautés supranationales, toute fermeture sur soi étant contre-productive à tous les égards; le rôle de la langue luxembourgeoise en tant que moyen de communication fédérateur.

Quant à l'appartenance à une communauté unique, les questions de l'inclusion dans le monde du

travail et de l'accès à la propriété restent essentielles. Mais il y a d'autres éléments à considérer. L'inclusion dans un monde du travail, qui est segmenté et dont les segments sont cloisonnés sur base de la nationalité n'est pas une véritable inclusion. Par ailleurs la notion de communauté s'oppose à celle de communautarisation. Or, nous constatons par exemple que dans les villes il y a le risque de voir s'établir des «ghettos» sur base de la nationalité ou de l'appartenance sociale. Cette notion de «ghetto» ne concerne pas seulement les personnes de statut social dit «inférieur», mais également celles de statut social dit «supérieur».

Ce risque de communautarisation ne concerne pas seulement le monde du travail et la géographie, mais encore le monde culturel. Il y a de plus en plus de musulmans au Luxembourg. S'enfermer dans une philosophie simpliste de laïcisme refoulant le religieux dans la sphère privée apporterait à terme au Luxembourg les mêmes phénomènes de communautarisation qu'ont connus la France et les Pays-Bas et qui expliquent en partie le non de ces deux pays à la Constitution européenne! Se voiler les yeux par rapport à l'existence d'une communauté musulmane au Luxembourg par peur de

voir des développements contraires à notre ordre public favorisera justement cette évolution! Entrer en dialogue avec l'islam en lui offrant un soutien de la part de l'Etat permettra en revanche le dialogue à l'intérieur de la communauté musulmane et permettra l'éclosion d'un «islam du Luxembourg» au détriment d'un «islam au Luxembourg».

Quelles doivent donc être les actions politiques à entreprendre à part ceux évoquées sous les quatre premiers chapitres?

Il faut atténuer la segmentation du marché du travail.

Il faut introduire la «double nationalité», qui en fait est une multiple nationalité.

Il faut réfléchir sur une ouverture intelligente et acceptable de la fonction publique aux Non-Luxembourgeois, hormis bien sûr les fonctions de souveraineté nationale.

Dans le cadre de discussions partenariales, il faut procéder à une réflexion réaliste et objective pour réajuster les salaires initiaux dans la fonction

publique afin d'augmenter l'attrait des jeunes face aux salaires dans le secteur privé et d'éviter que les jeunes Luxembourgeois veulent entrer dans la fonction publique non seulement à cause de la sécurité de l'emploi mais encore à cause de l'attractivité des salaires de début.

Il faut inciter les jeunes Luxembourgeois par une orientation professionnelle plus conséquente à gagner le secteur privé.

Il faut imposer aux plans d'aménagements communaux la prise en compte d'un caractère de mixité des populations selon leur niveau social dans tous les quartiers de la commune.

Il faut négocier et finaliser une convention avec la communauté musulmane, en vue d'intégrer cette communauté dans la nation luxembourgeoise et ses valeurs, notamment celle de la subordination de la liberté religieuse à l'ordre public national.

Pour éviter la ségrégation communautaire, mais aussi la ségrégation sociale, pourquoi pas entamer une sorte de «streetwork» socioculturel, rapprochant les différentes communautés résidentes nationales,

sociales, religieuses et ethniques. Les Luxembourgeois doivent prendre cette initiative, la politique devant montrer le chemin et mettre à disposition les fonds pour agir dans le «social» (société) pur. Le rôle de l'éducation sera primordial. Nous pensons à des filières linguistiques adaptées au «background» familial, et à l'importance de la communication des valeurs identitaires de la nation luxembourgeoise. Nous restons une nation à arrière-fond religieux et culturel catholique, nous restons une nation tolérante, nous sommes imbriqués dans des communautés supranationales. La tolérance qui implique et engendre le respect des pensées et de la façon de vivre d'autrui s'apprend aussi sinon exclusivement à l'école. Nous devons agir sur les générations futures au niveau de l'éducation et sur celles en place par un contact social établi et organisé qui permettra aussi de faire perdre les peurs irrationnelles des deux côtés.

Quant à l'ouverture des frontières physiques et intellectuelles du pays, le référendum sur le Traité constitutionnel de l'Europe nous a appris que cette évidence intellectuelle n'en est pas une dans une large part du pays réel. Les raisons du «non» se trouvent bien sûr dans toutes les questions évoquées ci-avant.

Donc, toutes les actions préconisées plus haut produiront une nouvelle prise de conscience qu'une «petite» nation ne peut survivre qu'en ouvrant ses frontières et non en les fermant.

Reste la question épineuse du rôle de la langue luxembourgeoise, épinglée par les discussions sur l'introduction de la multiple nationalité. Il faut être conscient que cette question est assez récente. Le rôle de la langue luxembourgeoise n'a émergé que suite à la dernière partition du pays, en 1839, le pays ayant été depuis ces débuts un pays bilingue avec une Cour employant le français bien que le pays ait fait partie du Saint Empire Romain Germanique. Le rôle du luxembourgeois a été monté en épingle bien sûr suite à l'occupation nazie qui en niait la réalité. Pourtant le législateur a attendu jusqu'en 1984 pour donner un statut à notre langue. De langue surtout parlée elle n'est devenue langue vraiment écrite que ces dernières décennies, sous l'influence d'une part de la littérature en langue luxembourgeoise (heureusement) de plus en plus foisonnante, et d'autre part sous l'influence des nouveaux moyens de communication incitant les jeunes à écrire beaucoup plus en luxembourgeois que leurs parents (même si le

luxembourgeois y employé devient de plus en plus approximatif).

Bref, la langue luxembourgeoise comme élément essentiel de la nationalité luxembourgeoise souligne bien notre thèse que les traits distinctifs de l'identité gagnent ou perdent en importance au fil des temps.

Il est indéniable qu'aujourd'hui la langue luxembourgeoise joue un rôle essentiel dans la définition de l'identité luxembourgeoise. Refuser cette évidence reviendrait à «belgiciser» le pays le séparant grosso modo en un camp «francophone» et un camp «luxembourgophone».

Nous préconisons en revanche l'importance de la langue luxembourgeoise comme élément d'intégration qui peut apporter plus de cohésion. Il faut tout simplement donner à la langue luxembourgeoise les moyens nécessaires pour qu'elle puisse jouer à l'avenir le rôle que nous lui destinons!

Il faudra donc dès lors étudier la langue luxembourgeoise de façon scientifique à l'Université du Luxembourg; élaborer des pédagogies d'enseigne-

ment du luxembourgeois axées sur les populations différentes et leurs besoins spécifiques; former dans cette optique des formateurs en nombre suffisant; renforcer le rôle du luxembourgeois dans tous les ordres d'enseignement tout en lui conférant un rôle différent dans chaque ordre d'enseignement (de langue véhiculaire dans l'enseignement préscolaire, le luxembourgeois devra devenir dans l'enseignement primaire une langue d'enseignement et dans le secondaire une langue littéraire); introduire un congé linguistique pour permettre à tous d'apprendre notre langue même pendant les heures de travail.

Ainsi, le luxembourgeois continuera à différencier notre identité par rapport aux autres identités sans pour autant exclure de la nation de nombreuses personnes vivant et travaillant parmi nous.

EN CONCLUSION

La cohésion sociale comporte un volet matériel, la réduction des inégalités, et un volet moral, le sentiment d'appartenance à une communauté. Les anciennes recettes pour cimenter la cohésion sociale ne prennent plus, du moins entièrement, dans la société postindustrielle et globalisée.

Or, l'effritement de la cohésion sociale risquerait de mettre en cause l'existence du Luxembourg. La réduction des inégalités ne pourra se faire que par une véritable politique d'inclusion, dépassant la simple lutte contre la pauvreté matérielle.

L'inclusion devra se faire principalement par le marché du travail. Permettre l'accès de tous à non simplement un emploi, mais à un travail digne, passe par une réforme d'ensemble de la formation initiale et par la mise en œuvre d'une véritable formation tout au long de la vie, mais passe aussi par la lutte contre la segmentation du marché du travail et par l'éradication de situations de précarisation permanente.

Le danger le plus grand qui guette notre société est celui de la reproduction des situations sociales existantes. Si nous voulons remettre en marche l' «ascenseur social», nous devons surtout œuvrer pour une réforme scolaire qui prenne en compte les aspirations de tous les élèves et étudiants. Chacun d'eux est un individu propre. L'élève «moyen» n'existe pas. Une école «moyenne» ne saura répondre à nos attentes.

La réduction des écarts de vie matériels passe également par une nouvelle politique du logement, axée sur l'offre, permettant comme de par le passé à chacun de pouvoir accéder à la propriété.

Enfin, il faut renouveler les valeurs intrinsèques de notre identité, notion d'ailleurs à la fois évolutive et intégrative. Il faut éviter la communautarisation du Luxembourg. La langue luxembourgeoise sera appelée à jouer un rôle plus grand sans oublier cependant l'ouverture physique et spirituelle traditionnelle du pays et de ses habitants à l'«autre» et à l'«étranger».



En quête de
cohésion

ANNEXES

ANNEXES

Arm im reichen Land

Wer hätte das gedacht: Im reichen Luxemburg leben mittlerweile zwölf Prozent der Bürger unter der relativen Armutsgrenze. Als arm gilt, wer weniger als 60 Prozent des verfügbaren mittleren Einkommens eines Erwachsenen verdient. Und das tut jüngsten Statistiken nach mittlerweile mehr als jeder Zehnte. Besonders gefährdet, in die Armutsspirale zu geraten, sind Alleinerziehende. In dieser Kategorie gilt heute schon jeder fünfte als arm. Eigentlich ein Skandal!

Doch damit nicht genug. Auch die Zahl der sogenannten „working poor“ wächst. Es handelt sich hier um Leute, die Arbeit haben, ja sogar nicht schlecht verdienen. Und doch sind sie dem Armutsrisko ausgesetzt. Statistiker gehen in diesem Kontext davon aus, dass bis zu 40 Prozent der Menschen in die Armutsfalle tappen würden, gäbe es die verschiedenen öffentlichen Mechanismen der Umverteilung in Luxemburg nicht, also alles das, was unter die Rubrik der Sozialtransfers fällt. Einfach erschreckend!

In der Politik müssten angesichts solch krasser Zahlen und Quoten doch längst die Alarmglocken läuten. Denn Armut bedeutet Ausgrenzung und ist damit eine Gefahr für die soziale Kohäsion. Dabei ist dieser gesellschaftliche Zusammenhalt gerade in einem kleinen Staat das A und O für Fortschritt und Erfolg. Auch und besonders in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext.

Aber wie es aussieht, nimmt die Politik die Sache mit der Armut im Land nicht sonderlich ernst. Armut ist nur ein Thema am Rande. Auch im Parlament, wo gerne und intensiv über Renten, Schulreformen, Staatsfinanzen und große Bauprojekte diskutiert und gestritten wird. – Das sind natürlich alles überaus wichtige Themen, doch meist haben sie wenig mit direkt und konkret gelebter Gerechtigkeitspolitik zu tun.

Noch ist die soziale Kohäsion im Großherzogtum intakt. Doch nicht zuletzt das EU-Referendum im Juli 2005 hat klar belegt, dass es ein deutliches Gefälle zwischen Arm und Reich gibt, zwischen denen, die sich im globalisierten Umfeld zurechtfinden, und denen, die immer stärker an den Rand

der Gesellschaft gedrängt werden. Viele von ihnen sagten Nein zu einem europäischen Vertragstext, drückten damit aber das aus, was sie fühlten: Ausgrenzung, Perspektivlosigkeit, Kälte.

Die Politik versprach zu reagieren. Unverzüglich. Doch 2005 ging vorbei. Und auch 2006. Die Armut blieb. Schlimmer noch: Immer mehr riskieren, in unserer Gesellschaft den Anschluss zu verpassen. Und daran dürfte sich auch 2007 nichts ändern. Es sei denn, es kommt im neuen Jahr zu einem echten Wandel im Sinne von mehr Solidarität und einem gerechten Ausgleich zwischen Arm und Reich.

Luxemburger Wort, 30/12/06
(Marc Glesener)

Soziale Kohäsion in Gefahr

Ohne das direkte Eingreifen des Sozialstaats, lebten in Luxemburg an die 20 Prozent der Bevölkerung in relativer Armut. Gut also, dass es die öffentlich organisierte Umverteilung gibt. Und doch: Auch im reichen Großherzogtum mit seinem eng gestrickten Sozialnetz nimmt die Zahl derer, die hart an oder knapp unter der Armutsgrenze leben, deutlich zu. Immer mehr Menschen (mittlerweile schon über zwölf Prozent der Einwohner) haben Probleme damit, materiell Schritt zu halten in einer Gesellschaft, die wenig Acht nimmt auf Außenseiter. Und die Zahl derer, die an den Rand gedrängt werden, aus welchen Gründen auch immer, nimmt zu. In beängstigendem Maße.

Die Frage des sozialen Zusammenhalts müsste demnach eigentlich die Kernfrage politischer Zukunftsgestaltung sein. Doch sie ist es leider nicht. Daran ändern auch Lippenbekenntnisse

in Neujahrsansprachen oder die Anberaumung einer Armutsdebatte im Parlament nichts. Womit man die gestrige Initiative der Grünen in der Abgeordnetenkommission keineswegs herunterspielen sollte. Ganz im Gegenteil. Die Frage der Kohäsion mit all ihren Facetten soll und muss politisch angediskutiert werden. Mehr noch: Es ist an der Politik (endlich) konkrete Wege und Mittel zu definieren, die den Zusammenhalt der Gesellschaft absichern. Es ist an der Politik, dafür zu sorgen, dass der Reichtum des Landes auch im Land gerecht verteilt wird. Es ist an der Politik, die Kräfte in der Zivilgesellschaft zu unterstützen, die längst erkannt haben, wo gegengesteuert werden kann.

Die Politik muss Akzente setzen. Und eben hier liegt das Problem. Beispiel Sparpolitik: Fakt ist, dass der Staat seit Jahren schon über seine Verhältnisse lebt. Vor allem die Umverteilungspolitik lastet schwer auf dem öffentlichen Portemonnaie. Der Sozialstaat made in Luxembourg hat einen stolzen Preis. Und dennoch steigt hier zu Lande das Armutsrisiko. Ein Paradox und letztlich der Beweis dafür, dass wohl doch etwas mit der poli-

tischen Grundorientierung nicht stimmt und kein Weg an Kurskorrekturen vorbeiführt.

Hinzu kommt, dass in einer ganzen Reihe von Politikfeldern längst fällige Reformschritte ausbleiben. 13,3 Prozent der Jugendlichen verlassen die Schule ohne Qualifikation. Das darf in einem reichen Land so nicht hingenommen werden. Immerhin geht es um die Zukunft von jungen Menschen und deren berufliche Perspektiven. Ohne Qualifikation kann heute kaum noch einer auf dem Arbeitsmarkt bestehen. Beschäftigungspolitik muss demnach in den Schulen ansetzen.

Wer den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken will, kommt auch nicht an einer konsequenteren Bekämpfung der Krise am Wohnungsmarkt vorbei. Der Zugang zum Eigenheim zu erschwinglichen Preisen ist in Luxemburg kaum noch möglich. Das wiederum hat zur Folge, dass einerseits immer weniger Familien sich die eigenen vier Wände leisten können, andererseits die Zahl überschuldeter Haushalte (auch wegen übertriebener Mieten) zunimmt. Das alles mit den bekannten Folgen.

Schulpolitik, Wohnungsbaupolitik – das sind zwei Bereiche in denen die Weichen im Sinne von mehr Gerechtigkeit gestellt werden können. Es gibt deren Bereiche mehr. Stichwort Immigration: Die Integration ausländischer Mitbürger ist mehr denn je eine Grundvoraussetzung für echten sozialen Zusammenhalt. Diese These dürfte in der Politik kaum umstritten sein. Doch im konkreten Handeln tun sich die Entscheider auch hier oft schwer. Leider.

*Luxemburger Wort, 02/02/07
(Marc Glesener)*

Demografische Evidenz

Zuwanderung bleibt für Luxemburg eine Notwendigkeit. Denn aus eigenen demografischen Kräften ist die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit des Landes kaum abzusichern. Demnach werden wir auch in Zukunft ausländische Arbeitskräfte brauchen: Damit der ökonomische Motor dreht und darüber hinaus genug Mittel abwirft, um die großzügigen sozialen Sicherungssysteme zu finanzieren. Was Professor Gérard Calot vor 30 Jahren (voraus)sagte, das hat auch heute noch seine Richtigkeit.

Wir sind als Land auf Immigration angewiesen. Das ist Fakt. Das wiederum wird dazu führen, dass die Luxemburger in einer mittelfristigen Perspektive zu einer großen Minderheit im eigenen Staat werden. Auf diese Entwicklung wies kürzlich der Historiker Gilbert Trausch in einem „Wort“-Interview hin. „Heute bilden die Luxemburger noch eine kleine Mehrheit im

Land. In 20 oder 25 Jahren wird daraus eine große Minderheit. Darauf muss man vorbereitet sein“, erklärte der Wissenschaftler. Er brachte damit eine der wesentlichen politischen Herausforderungen auf den Punkt, denen sich das Land und vor allem aber diejenigen, die es regieren, stellen müssen. Und das möglichst schnell. Vorbereitet sein, das heißt in Sachen Immigration die Weichen für mehr Integration stellen. Nur auf diese Weise kann der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt werden. Und wir brauchen diese Stärkung. Wir brauchen mehr Kohäsion als solide Grundlage für das erfolgreiche Staatsmodell, das wir kennen und schätzen.

Mehr Kohäsion setzt allerdings eine bessere Integration ausländischer Mitbürger voraus. Diese These dürfte in der Politik kaum umstritten sein. Doch im konkreten Handeln tun sich die Entscheider auch hier oft schwer. Vielleicht gerade deshalb, weil es unbequem ist, den Menschen, vor allem den Luxemburgern, die Wahrheit zu sagen. Sie werden schließlich irgendwann in naher Zukunft zur Minderheit im eigenen 700 000-Einwohner-Staat.

Das ist eine demografische Evidenz. Mehr Integration wagen, das heißt Brücken bauen. Die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft wäre vor diesem Hintergrund ein geradezu optimaler Schritt. Es ist die Chance, dem harmonischen Miteinander von verschiedenen Nationalitäten und Kulturen eine neue Dimension zu geben. Warum Leuten (mit ausländischem Pass), die seit Jahren in Luxemburg leben und arbeiten, sich hier einen Bekanntenkreis aufgebaut haben und – wichtig – sich als Luxemburger fühlen, die Staatsbürgerschaft vorenthalten? Weil sie in einem anderen Land geboren wurden und auch dazu stehen? Das kann ja wohl kein Grund sein.

Der Doppelpass ist eine Maßnahme, die mehr Integration und Kohäsion bringen kann. Es ist aber kein Allheilmittel. Parallel zur doppelten Staatsbürgerschaft müssen andere Reformen initiiert werden, die vereinen. Dazu gehören neue, innovative Wege zur Förderung der Sprache, die als Integrationsfaktor nicht zu unterschätzen ist. Dazu gehören aber auch neue Mechanismen der politischen Mitbestimmung. Solche, die auf eine

echte Einbindung der ausländischen Mitbürger hinauszielen.

Immigration und Integration sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Das Verschweigen, Verdrängen oder Aussitzen der Probleme, die sich stellen oder zumindest klar abzeichnen, löst diese nicht. Dabei sind konkrete Lösungsansätze dringend notwendig. Denn die demografische Uhr tickt. Und es gibt keine Alternative zu politischen Reformen und einer ehrlichen und offenen Auseinandersetzung mit den Themen Zuwanderung, Nationalität und Identität.

Luxemburger Wort, 30/06/07
(Marc Glesener)

Forschung schafft langfristig Arbeitsplätze

Herr Minister Biltgen, die Arbeitslosenzahlen zeigen seit geraumer Zeit nach unten. Gibt es eine Trendwende?

Ich kann nicht mit Sicherheit sagen, ob wir bereits eine Trendwende haben. Es gibt Elemente, die mich zuversichtlich stimmen. Es gibt aber auch Faktoren, die mir nach wie vor Sorgen bereiten. Positiv ist, dass wir einen weiteren Anstieg abwenden konnten, für den Augenblick jedenfalls. Positiv auch, dass die Wirtschaft wieder anzieht und dadurch wieder neue Arbeitsstellen entstehen. Optimistisch stimmt mich ferner, dass einige freiwillige Maßnahmen, die bei der Tripartite beschlossen wurden, wie etwa der „stage d’insertion“, anfangen zu greifen.

Es bleiben allerdings einige Unsicherheiten. So wissen wir bislang nicht, ob und inwieweit sich das Konzept des „maintien dans l’emploi“ aus-

wirken wird, da uns die Statistiken noch fehlen. Auch bleibt abzuwarten, wie sich die Zahlen im Herbst entwickeln werden. Traditionell ist zu dieser Jahreszeit nämlich mit einem Anstieg zu rechnen. Wirkliche Sorgen mache ich mir allerdings um die Arbeitslosen, die nur sehr schwer zu vermitteln sind. Diese Zahl nimmt weiterhin kontinuierlich zu. Vor allem ältere Arbeitnehmer und Menschen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit sind davon betroffen. Mittlerweile sind etwa ein Drittel aller Erwerbslosen Langzeitarbeitslose. Für eine generelle Entwarnung ist es demnach noch viel zu früh.

*Welche Bilanz ziehen Sie beim
„maintien dans l'emploi“?*

Am Anfang war es recht schwierig, die Arbeitgeberseite und die Gewerkschaften haben etwas anderes darunter verstanden als ich. Doch mittlerweile haben sich unsere Ansichten angenähert. Dazu muss man wissen, dass der Arbeitserhalt eher eine Philosophie darstellt als ein Instrumentarium. Es reicht demnach nicht, ein Gesetz zu schaffen, um das Problem zu lösen.

In der heutigen Zeit sind Umstrukturierungen in den Betrieben unausweichlich. Wenn es Probleme gibt, sollte man so früh wie möglich gegensteuern, um am Ende einen Sozialplan zu verhindern. Das hat den Vorteil, dass man genügend Zeit hat, um neue Arbeitsplätze für die betroffenen Mitarbeiter zu suchen. Wenn man rechtzeitig aktiv wird, ist das Konzept des „maintien dans l'emploi“ auch erfolgreich. Ein gutes Beispiel dafür ist die Luxair. Bei Firmen wie Villeroy, TDK und Monopol mussten wir hingegen den Arbeitserhalt im Rahmen eines Sozialplans anstreben. Das ist weitaus schwieriger. Da läuft uns die Zeit davon. Wir müssen die betroffenen Mitarbeiter ja erst fit machen für den neuen Arbeitsplatz. Wichtig ist allerdings, dass alle Akteure, Betriebsleitung, Gewerkschaften, Adem, das Arbeitsministerium, aber auch der Sektor an einem Strang ziehen und dass es ein Begleitorgan gibt.

*Wird es eine gesetzliche Basis
für den Arbeitserhalt geben?*

Im September werde ich ein Gesetzesprojekt vorstellen, das auf den Beschlüssen der Tripartite

basiert. Ziel des Projektes ist es, dass u.a. das Konjunkturkomitee aktiv werden kann, wenn der berechtigte Verdacht besteht, dass ein Betrieb in eine finanzielle Schieflage geraten ist. Auch die Gewerkschaften oder der Betrieb selbst können die Initiative ergreifen. Dann kann gegebenenfalls ein Audit durchgeführt und anschließend ein „plan de maintien dans l'emploi“ auf die Beine gestellt werden. Die Maßnahmen werden allerdings nur freiwilligen Charakter haben. Um den betroffenen Betrieben einen Anreiz zu liefern, werden einige Vorteile mit dem „plan de maintien dans l'emploi“ verbunden sein.

Was wollen Sie bei den Beschäftigungsinitiativen unternehmen?

Wir müssen uns bewusst sein, dass es Menschen gibt, die zwar arbeiten wollen, die aber aus welchen Gründen auch immer in der freien Wirtschaft nicht mithalten können und daher keinen Job finden. Als wir die Beschäftigungsinitiativen ins Leben gerufen haben, haben wir geglaubt, dass eine zweijährige Betreuungszeit ausreichen würde, um diese Menschen wieder fit zu machen

für den ersten Arbeitsmarkt. Heute bin ich der Meinung, dass einerseits ein Teil der Betroffenen auch über die Betriebe wieder eingegliedert werden kann. Die Beschäftigungsmaßnahmen müssen sich andererseits ausschließlich auf diejenigen konzentrieren, die wirklich keine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Das Hauptproblem dieser Menschen bleibt vor allem die mangelhafte Qualifikation.

*Wobei wir wieder bei der Reform
des Bildungssystems wären ...*

Ich warte in der Tat auf eine Reform des Schulsystems. Wenn auf diesem Gebiet nichts passiert, werden wir in spätestens zehn Jahren ein gravierendes Problem bei der Jugendarbeitslosigkeit haben. Ein Diplom ist und bleibt der beste Schlüssel in die Arbeitswelt. Wir brauchen aber auch unbedingt eine bessere Berufsorientierung. Die „filière technicien commercial et administratif“ führt z.B. mittlerweile nur allzu oft in die Arbeitslosigkeit. Trotzdem entscheiden sich nach wie vor viele Jugendliche für diesen Bereich.

Dann brauchen wir aber auch eine Lösung für die Schulabbrecher. Statt dass diese „drop outs“ von der Schulbank in die Arbeitslosigkeit abrutschen, sollen sie künftig von den Schulen aufgefangen werden. Zwei Gesetzesprojekte sollen hier Abhilfe schaffen. Das Projekt von Unterrichtsministerin Delvaux sieht eine Reform des Berufsbildungszentrums (CNFPC) vor, das von Familienministerin Jacobs hat die Einführung des „service volontaire“ zum Ziel. Dies beweist einmal mehr, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit längst zur ressortübergreifenden Angelegenheit geworden ist.

*Die OECD hat in Ihrem Bericht kritisiert,
das Arbeitslosengeld sei zu hoch.
Sehen Sie das auch so?*

Ich bin absolut nicht dieser Meinung. Wer seinen Job verliert, soll nicht auch noch in die Armut absinken. Außerdem ist das Arbeitslosengeld auf zwölf beziehungsweise 18 Monate begrenzt. Allerdings werden wir in Zukunft strenger durchgreifen.

Die OECD kritisiert auch, dass zu viele Arbeitnehmer von der Frührente profitieren. Das ist in der Tat ein Mentalitätsproblem, das noch von der Stahlkrise herrührt. Wir müssen deshalb sowohl bei den Arbeitnehmern als auch bei den Betrieben einen Mentalitätswechsel herbeiführen. Vor allem bei der „préretraite ajustement“ muss nachgebessert werden. Es kann nicht sein, dass ein Betrieb, der in Schwierigkeiten geraten ist, wegen der staatlichen Unterstützung zuerst die älteren Mitarbeiter nach Hause schickt. Die Beschlüsse der Tripartite sehen deshalb vor, dass der Betrieb in Zukunft zwischen 30 und 75 Prozent übernehmen muss, statt wie bisher zwischen null bis 50 Prozent.

*Eine Frage an den Hochschul- und an den
Forschungsminister. Sind Sie zufrieden mit
der Entwicklung der Uni Luxemburg?*

Ja, auch wenn es noch Handlungsbedarf gibt. Die Hauptsache ist aber, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Das Konzept der Forschungsuniversität ist mittlerweile allgemein akzeptiert. Auch die Uni selbst hat Tritt gefasst. Die einzelnen

Bausteine wachsen nun endlich zusammen. Die Fakultäten stellen sich auf und der Vierjahresplan steht. Und auch die leidige Standortdiskussion ist endlich geklärt.

Erste Erfolge lassen denn auch nicht auf sich warten. Ich erinnere nur an das Projekt 2010, wo die Uni Luxemburg federführend sein wird. Andere Projekte werden folgen. Das stärkt einerseits das Image der jungen Universität, das ist aber auch unbedingt notwendig für den Wirtschaftsstandort Luxemburg. Außerdem, und hier spreche ich dann wieder als Arbeitsminister, entstehen bei der praktischen Umsetzung und bei der Kommerzialisierung solcher Projekte am Ende zahlreiche hochkarätige Arbeitsplätze. Ein Beispiel: TDK hat sich im Rahmen des Sozialplans verpflichtet, einen Lehrstuhl für Umwelt und Energie an der Uni zu finanzieren. Wenn die gemeinsame Forschung am Ende zu neuen Produkten führt, dann hat Luxemburg große Chancen, dass diese Produkte auch hier im Land hergestellt werden. Die „public-private-partnership“ wird immer wichtiger, wenn wir den Wirtschaftsstandort fördern wollen.

Bei der Regierungsumbildung im Februar haben Sie die Kultur an Staatssekretärin Modert abgegeben. Bereuen Sie diesen Schritt?

Auch wenn ich das Ressort gerne betreut habe, so bin ich doch sicher, dass die Kultur bei Octavie Modert in besten Händen ist. Ich habe heute mehr Zeit, mich selbst einzubringen. Sowohl als Arbeits- wie auch als Hochschul- und als Forschungsminister kann ich nun mehr Präsenz vor Ort bei den Betroffenen zeigen. Und das ist mir wichtig.

*Luxemburger Wort, 16/08/2006
(Interview: Dani Schumacher)*

Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit: Arbeit statt Arbeitslosenunterstützung

Im Gegensatz zu anderen Ländern liegt das Problem der Arbeitslosigkeit in Luxemburg nicht an einem Mangel an Arbeitsplätzen, sondern am Problem – vor allem auf dem Hintergrund des übersättigten Angebots von Arbeitssuchenden in der Großregion – die einheimischen Arbeitslosen auf die offenen Stellen zu vermitteln. Dieses schwierige Problem ergibt sich größtenteils aus der Tatsache, dass die allermeisten Arbeitslosen keinen Schulabschluss mit Diplom haben. Die meisten geschaffenen Arbeitsplätze setzen aber höhere Qualifikationen voraus und werden daher sehr oft von besser qualifizierten Grenzgängern besetzt.

Ein Diplom ist noch immer der wichtigste Schlüssel zur Arbeitswelt. Bei den jugendlichen

Arbeitslosen gibt es nur wenige Diplomierte¹. Drei Viertel der Bac + Absolventen finden denn auch innerhalb von drei Monaten eine Arbeit. Vielleicht nicht immer in der gewünschten Spezialität, da es verschiedene Berufsbilder in Luxemburg nur in äußerst begrenzter Zahl gibt, dafür aber in einer anderen Spezialität, die eine dem Studium angemessene Arbeit, verbunden mit dementsprechender Entlohnung, bietet.

Jeder Jugendliche, jeder Arbeitssuchende ist verschieden. Und diesen Unterschieden muss man im Rahmen eines individualisierten und begleitenden Angebots Rechnung tragen.

Die „convention d'activation individualisée“, ist eine der wichtigsten vorgeschlagenen Verbesserungen im neuen Gesetz. Der Arbeitssuchende wird nicht als „Verwaltungsnummer“ angesehen. Auf beide Seiten, Arbeitsamt und Arbeitssuchender, entfallen Rechte und Pflichten! Daher wird

1 Bei den 2117 Jugendlichen unter 26 Jahren, die im Februar 2006 beim Arbeitsamt eingeschrieben waren, gab es nur 143 mit 13^e-Abschluss, 40 mit 1^{ère}-Abschluss und 77 mit Bac +

vor der Vertragsunterzeichnung den einzelnen individuellen Wünschen und Profilen der Arbeitssuchenden Rechnung getragen.

Die neue Philosophie der verstärkten individuellen Betreuung der Jugendlichen durch das Arbeitsamt soll deshalb nach wie vor auf eine gezielte Vermittlung auf offene Stellen hin gerichtet sein.

Nur ein fester Arbeitsvertrag, vor allem ein unbefristeter Arbeitsvertrag, der in Luxemburg dank des Arbeitsrechtes noch immer die Regel ist, bietet einem Arbeitssuchenden die Möglichkeit auf soziale und finanzielle Eigenständigkeit.

Falls der Arbeitssuchende nicht die für die offenen Arbeitsstellen vorgesehenen Qualifikationen besitzt, bietet das Arbeitsamt eine Beschäftigungsmaßnahme an, die keinen Arbeitsvertrag darstellt, sondern ein Mittel zum Zweck, zum einzigen Zweck, spätestens am Ende der Maßnahme einen richtigen Arbeitsvertrag zu erhalten.

Die wohl wichtigste Beschäftigungsmaßnahme ist der CIE („contrat d'initiation emploi“), der

die Nachfolge des erfolgreichen SIE („stage d'initiation“) übernimmt. Während zwölf Monaten arbeitet ein Jugendlicher Arbeitssuchender in einem Betrieb. Der Betrieb ist verpflichtet, dem Jugendlichen eine Ausbildung anzubieten, die auch für andere Betriebe ihren Wert hat. Am Ende der Maßnahme steht die Aussicht auf eine Festanstellung.

Wie bislang ist als Basisentlohnung 80% des Mindestlohnes vorgesehen, da neben der eigentlichen praktischen Arbeitsinitiierung ein Hauptaugenmerk auf eine individuell angepasste Ausbildung gelegt wird. Genau wie bislang soll der Arbeitnehmer aber freiwillige Zuschläge geben können, was denn auch die meisten Betriebe bislang taten, um den jugendlichen Qualifikanten an den Betrieb zu binden. Um die individuelle Ausrichtung der Maßnahme zu unterstreichen, wird der Dreiecksvertrag zwischen Jugendlichen, Arbeitsamt und Betrieb spezielle Regeln vorsehen.² Neu ist dieser Dreiecksvertrag der sicherstellen wird,

2 Convention ABBL

dass es eben zu einer Ausbildungsmaßnahme kommt und nicht zu billiger Arbeitskraftverwendung. Neu ist auch die obligatorische Festbeschreibung eines Ausbildungsplanes und die Bezeichnung eines Tutors im Betrieb, der mit dem Arbeitsamt kooperiert. Im Gegenzug dazu, dass der Betrieb bereit ist, z.B. nicht auf Grenzgänger zurückzugreifen, sondern den beim Arbeitsamt gemeldeten Jugendlichen eine Chance zu geben, erhält er direkte Zuwendungen während der Maßnahme und nach der Einstellung.

Die aktuelle CAT-PU Maßnahme, die Jugendliche bei Staat und Gemeinden provisorisch parkte, ohne ihnen aber in den meisten Fällen die Aussicht auf eine Festanstellung zu bieten, wird abgeschafft. Laut Ceps-Studie verringerte die Maßnahme die Chancen der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt, statt sie zu verstärken. Es darf nicht darum gehen, Staat und Gemeinden billige Arbeitskräfte auf provisorischer Basis zur Verfügung zu stellen. Auch Staat und Gemeinden sollen feste Arbeitsplätze schaffen.

Stattdessen wird der „contrat-appui-emploi“ (CAE) eingeführt, eine Ausbildungsmaßnahme, die aus 80% Arbeit besteht (und deshalb wie bislang schon vorgesehen, mit 80% des Mindestlohnes entschädigt wird) und aus 20% Ausbildung bzw. Vorstellungsgesprächen. Anbieter sollen Staat, Gemeinden aber auch Sozialinitiativen sein, die unter der juristischen Form einer Gesellschaft ohne Gewinnzweck funktionieren.

Nun wird auch wohl in Zukunft nicht jeder Jugendliche Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Viele haben neben der nicht ausreichenden Qualifikation zusätzlich noch andere individuelle soziale oder gar familiäre Probleme, die gelöst werden müssen. Deshalb brauchen wir auch in Zukunft die sozialen Beschäftigungsinitiativen wie bspw. ProActif, Forum pour l'Emploi und Objectif Plein Emploi, die gesetzlich reformiert werden.

Neben ihrer bisherigen Ausbildungstätigkeit sollen sie in Zukunft den Arbeitslosen, die trotz aller eigenen Anstrengungen und jener des Arbeitsamtes keine Chance hatten, den Arbeitsmarkt zu integrieren, das Recht auf eine menschenwürdige und wertfördernde Arbeit mit einem festen Arbeitsvertrag bieten.

*François Biltgen,
Dezember 2006*

Plus de cohésion veut dire surmonter les clivages existants au sein de la communauté, clivages qui risquent de s'élargir à l'avenir. Indépendamment de la question de la pauvreté purement matérielle, de plus en plus de concitoyens se trouvent exclus de la société dite «mainstream». Il faut donc donner de bonnes réponses aux bonnes questions, les réponses consistant souvent en des réformes, dont l'annonce même engendre – surtout parmi ceux qui se trouvent ou croient se trouver du «bon côté» du fossé de la fissure sociale – des angoisses existentielles.



Marc Glesener, journaliste, est rédacteur en chef adjoint du «Luxemburger Wort». Editorialiste, il commente depuis des années l'actualité politique et sociale du Luxembourg.

François Biltgen, juriste, est ministre du Travail et de l'Emploi, ministre de la Culture, de l'Education supérieure et de la Recherche et ministre des Cultes. Président du Parti Chrétien Social, il a largement contribué au programme fondamental de son parti.

