



Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale

LUXEMBOURG

décembre 1992

Commission des Communautés Européennes

Direction Générale V Emploi, Affaires Sociales et Relations Industrielles



**Ce rapport a été conçu par des experts indépendants
et ne peut être considéré comme représentant l'opinion
• de la Commission Européenne**

Rapport de synthèse

présenté par
Claudia Hartmann-Hirsch

dans le cadre de
L'OBSERVATOIRE DE POLITIQUES NATIONALES
DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION SOCIALE

de la
COMMISSION EUROPEENNE

Préface.....	4
1. Introduction.....	5
L'"exclusion" au Luxembourg ?.....	•••5
1.1. Données démographiques.....	5
1.2. Organisation territoriale.....	7
1.3. Données économiques.....	7
1.4. L'emploi de langues.....	8
2. Revenus.....	10
2.1. Situations.....	10
2.1.1. En rapport avec le RMG.....	10
2.1.1.1. La ligne de pauvreté.....	10
2.1.1.2. Les bénéficiaires du RMG.....	11
2.1.2. La fiscalité.....	15
2.2. Politiques engagées.....	15
2.2.1. Revenu Minimum Garanti.....	15
2.2.2. La réforme fiscale.....	20
2.2.3. Les pensions.....	22
2.3. Conclusion.....	23
3. Emploi.....	24
3.1. Constat.....	24
3.1.1. Tendances en matière de chômage.....	24
3.2. Politiques engagées.....	28
3.2.1. Réintégration professionnelle.....	28
3.2.2. Droit de vote des Etrangers pour Chambres professionnelles.....	29
3.3. Conclusion.....	30
4. Le logement.....	31
4.1. Constat.....	31
4.2. Politiques engagées.....	34
4.2.1. Offi-e.....	35
4.2.2. Demandes.....	35
4.2.3. "Allocation loyer".....	36
4.2.4. Politique du Fonds pour le logement.....	37
4.2.5. Abus ("Schlafhändler").....	38
4.3. Conclusion.....	38
5. L'Education.....	40
5.1. Constat.....	40
5.1.1. Données générales.....	40
5.1.1.1. L'échec scolaire.....	40
5.1.1.2. Enfants immigrés.....	41
5.1.2. Le système scolaire.....	42
5.1.2.1. L'éducation préscolaire.....	42
5.1.2. L'école primaire et complémentaire.....	43

5.1.2.3. L'enseignement secondaire technique.....	44
5.1.2.4. Formation professionnelle continue.....	44
5.2. Politiques engagées.....	45
5.2.1. Réformes en vigueur.....	46
5.2.2. Réformes en vue.....	46
5.2.2.1. Le préscolaire.....	47
5.2.2.2. L'enseignement primaire.....	47
5.2.2.3. L'enseignement complémentaire.....	49
5.2.2.4. La formation professionnelle continue.....	50
5.3. Conclusion.....	51
6. Santé.....	55
6.1. Situations, processus.....	55
6.2. Politiques engagées.....	58
La réforme des caisses de maladie.....	58
6.2.2. Médecine préventive.....	61
6.3. Conclusion.....	62
Bibliographie :.....	64

Ce rapport représente une des tâches annuelles de l'Observatoire de politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale.

Ce réseau, composé de correspondants nationaux, a été mis en place par la Commission des Communautés Européennes début 1990. L'idée de départ, maintenue jusqu'à maintenant, a été l'analyse d'évolutions dans différents domaines qui ont un rapport avec l'exclusion sociale. Certes, cette notion connaît plus qu'une seule définition et rendrait nécessaire de ce fait un débat en soi.

En ce qui concerne les travaux de l'Observatoire, ce concept a été défini en relation avec les droits sociaux des citoyens qui peuvent être énoncés soit dans la constitution, soit dans des déclarations d'intention officielles des gouvernements, soit faire tout simplement partie des coutumes et traditions du pays.

Même si la notion d'exclusion sociale n'est pas courante au Luxembourg (sauf à propos du statut des handicapés, cf. HARTMANN-HIRSCH, 1992 : 3.2.2.), où la notion de "pauvreté" est habituellement employée pour décrire les phénomènes qui retiennent notre attention, elle servira cependant de fil conducteur tout au long de ces pages. La notion d'exclusion sociale implique bien sûr une multitude de déprivations et elle permet de rendre compte de la relativité des désavantages; elle a l'avantage de mettre l'accent sur ce qui peut être considéré comme son fait constitutif, à savoir l'accès, respectivement le nonaccès ou les difficultés d'accès à toute une série de situations qui font partie de l'ordinaire du citoyen moyen.

Dans notre démarche il s'agit d'établir, si possible, un lien entre la présentation de tendances, de situations et de processus d'exclusion, que nous pouvons parfois "prouver" par des données statistiques d'un côté, et la perception ou la réaction des autorités par rapport à ces problèmes de l'autre côté.

Ce rapport est, en fait, un résumé consolidé de deux rapports annuels exhaustifs sur les exercices 1990 et 1991.

La rédaction de ce rapport "bi-annuel" avait été terminée fin janvier 1992. Depuis lors, des changements plus ou moins importants au niveau de la législation, de projets politiques, de tendances statistiques sont à noter dont nous avons partiellement tenu compte; une véritable mise à jour sera réalisée dans le prochain rapport.

J'aimerais bien remercier tous ceux qui m'ont aidé à fournir des informations écrites ou orales - informations de dernière minute et informations que je n'aurais guère pu avoir par d'autres biais: Pierre Hausman, Jean Hoffmann, Lucien Kerger, Serge Kollwelter, Robert Konrad, Joseph Lauter, Jean Langers, André Manderscheid, Daniel Miltgen, Ernest Molitor, Michel Neyens, Alex Storoni, Claude Vandivinit et Alain Wagner.

Luxembourg, décembre 1992

Claudia Hartmann-Hirsch

L'"exclusion" au Luxembourg ?

Mal le terme, ni non plus le concept cadre avec les politiques engagées ni non plus avec les débats publics et avec les préoccupations des chercheurs. Le débat - s'il y en a un - se fait autour du terme "pauvreté" suggérant une vue plus optimiste de réintégration professionnelle faisable .

L'ensemble des politiques engagées depuis presque'une décennie souligne cette vue euphémiste :

Le fait que le Revenu Minimum Garanti (RMG) existe continue à inspirer bonne conscience à l'opinion publique, renforcée par une politique de revenu récente par laquelle presque tous les groupes de la population ont positivement été touchés. Le fait que certains groupes n'en ont pas profité a été relevé par une étude qui sera présentée ci-dessous (cf.2.2.2.) et le Gouvernement a déjà réagi par rapport à cette critique.

Ce sentiment de bien-être généralisé a été quelque peu affaibli par l'augmentation des taux de la TVA en vigueur depuis le 1 janvier 1992, Ceci aura certainement ses répercussions sur l'ensemble des revenus étant donné que tout est indexé au Luxembourg.

Tout compte fait, cette période n'a pas été propice pour ré-engager le débat public autour de "l'exclusion sociale" à part des domaines précis comme l'enfance handicapé où les revendications se font autour de ce concept (cf. HARTMANN-MRSCH, 1992 : 3.2.2. (II et III).

Notons cependant que l'instauration du RMG (en 1986) a eu pour conséquence que le "droit à un revenu minimum" est devenu valeur acquise, acceptée par la majorité de la population (cf. WAGNER, 1992 a), Le RMG est devenu une nation centrale dans tout débat salarial ayant pour avantage/désavantage (suivant optique !) qu'on peut tenir compte de la composition familiale.

Ce droit à un revenu minimum a même eu pour effet que d'aucuns revendiquent maintenant un "droit aux services sociaux" (cf. HARTMANN-HRSCH, 1992 : 2.2. (iii)).

Mais à part le lancement de "la lutte contre la pauvreté" en 1986 aucune politique globale n'a été préconisée et n'est en vue pour les mois à venir.

1,1, Données démographiques

D'après le dernier recensement général de la population (mars 1991), le Grand-Duché compte 385 317 habitants, soit 20 715 (+5,7%) de plus que lors du recensement précédent de 1981.

Cet accroissement est essentiellement le fait de l'immigration nette (+16 627), l'excédent des naissances sur les décès n'ayant été que de 4 088.

L'équilibre démographique précaire n'est maintenu que grâce à l'apport des résidents étrangers (la population étrangère a, de par sa structure par âge plus jeune, un taux de mortalité moindre et un taux de natalité supérieur), encore que l'écart de fécondité entre femmes luxembourgeoises et

femmes étrangères tend à s'amenuiser. Désormais, la fécondité de la population d'origine étrangère n'est plus que très légèrement supérieure (environ 10%) à celle de la population luxembourgeoise.

Depuis le début des années 70, l'indicateur conjoncturel de fécondité est inférieur au niveau de remplacement des générations (2,1 enfants en moyenne par femme). Sur les dernières 15 années, cet indice s'est stabilisé entre 1,4 et 1,5.

L'effondrement de la fécondité donne toute son importance à l'apport migratoire dans la régulation démographique.

La population étrangère résidant au Luxembourg dépasse 100 000 personnes, soit près de 27% de la population totale (à comparer aux 17% pendant les années '60). Les étrangers installés au Luxembourg sont massivement (à raison de plus de 90%) des ressortissants de pays de la CE, pour l'essentiel originaires du Portugal et de l'Italie.

La population étrangère tend à s'accroître de plus de 1% par an alors qu'à l'inverse, la population luxembourgeoise diminue de 0,3% par an.

N.b. Malgré l'expérience centenaire d'immigration - de type "rotation" - (depuis les premiers flux migratoires d'Italie du Nord vers le Sud du Luxembourg : au début de l'essor de la sidérurgie : les années 1870/80) un nouveau type d'immigration - de regroupement familial - a engendré depuis la fin des années 1960 des répercussions notamment sur l'enseignement :

- les ouvriers italiens arrivaient traditionnellement seuls ici pour quelques années seulement et reentraient ensuite auprès de leurs familles restées au pays;

- à partir des années 1960 / 1970, les ouvriers portugais arrivaient en masse à Luxembourg et commençaient tout de suite à profiter de la convention signée avec l'Italie en 1957 en vue de faciliter le regroupement familial.

Cette modification de la politique de l'immigration a répondu à deux problèmes cruciaux du Luxembourg:

- un besoin considérable de main d'oeuvre peu ou non-qualifié
- un déficit démographique considérable (CALOT, 1978).

Ce "nouveau" type d'immigration a eu des répercussions manifestes sur le secteur de l'éducation sans que les collectivités publiques aient effectivement réagi jusque récemment au défi posé par cette nouvelle situation (cf. 5.)

Le vieillissement démographique, déclenché par le recul de la fécondité, a provoqué une inversion de la pyramide des âges. En 1989, 23,2% de la population totale résidant au Luxembourg avaient moins de 20 ans (contre 28% en 1960). Le groupe des 20 à 64 ans s'élevait à 63,4% (contre 61,6% en 1960) et ceux âgés de 65 ans et plus à 13,4% (contre 10,8% en 1960).

A noter que les étrangers résidant au Luxembourg apportent avec eux l'avantage de la jeunesse. Ainsi, la proportion de personnes âgées est avec 4,9% plus de trois fois moindre parmi la population étrangère que parmi la population luxembourgeoise. 67,6% des étrangers se retrouvent dans le groupe des 20-64 ans et 27,5% ont moins de 20 ans. Cette différence de répartition par âge se traduit par une contribution économique de la population étrangère supérieure à son poids démographique. En effet, la part des étrangers dans la population active résidente dépasse en 1991 30% (contre moins de 19% au début des années '60). Ce chiffre ne reflète d'ailleurs que partiellement le rôle des étrangers dans la vie économique luxembourgeoise, car il faut aussi prendre en considération l'afflux massif de frontaliers français, belges et allemands

depuis 1980. En 1991 les travailleurs frontaliers ont dépassé 36 000 (contre 8 200 en 1975). Ainsi, sur une population active totale de 184 000 personnes en 1989, la part des étrangers (immigrés et frontaliers) frise les 80 000 personnes, soit 43%. Entre 1966 et 1989, cette participation étrangère a doublé en proportion.

1.2. Organisation territoriale

Sur l'espace réduit (2 586 kilomètres carrés) de l'Etat luxembourgeois, qui ne connaît ni provinces, ni départements, la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale, mis à part le fait que du point de vue politique le pays est subdivisé en quatre circonscriptions électorales. On dénombre 118 communes au total.

Du point de vue administratif, la commune forme une collectivité autonome à base territoriale qui possède la personnalité juridique. Elle gère son patrimoine et ses intérêts par l'intermédiaire de représentants locaux élus. Cette gestion est toutefois soumise à un certain contrôle de la part du pouvoir central.

La commune participe à la mise en oeuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. En effet, la commune exerce la surveillance et l'organisation locales des écoles pré-scolaires et primaires et complémentaires par l'intermédiaire de la commission scolaire, qui émane du conseil communal tout comme elle intervient dans la nomination des instituteurs et comme elle est responsable de la mise en oeuvre de certaines mesures d'appuis (cf. 5.).

1.3. Données économiques

Au sein de la CE le Luxembourg occupait en 1988 avec un PIB par habitant de 14 878 ECU la troisième place derrière le Danemark et la RFA.

Le PNB atteignait la même année 294 milliards de francs luxembourgeois.

Le PIB a progressé d'une année à l'autre de 7,6% en 1989, de 3,6% en 1990 et de 3,6% en 1991 (prévision). Les prévisions pour 1992 tablent sur un ordre de grandeur de 3,3%.

L'économie luxembourgeoise est axée de plus en plus sur les services.

Les contributions sectorielles à l'emploi et au PIB se répartissent de la manière suivante:

Contributions à l'emploi	1980	1989
Agriculture	5,4%	3,4%
Industrie	38,1%	31,2%
Services	56,5%	65,4%

Contributions au PIB	1980	1989
Agriculture	2,6%	2,1%
Industrie	38,7%	37,1%
Services	58,7%	60,8%

Le taux de chômage est traditionnellement très bas, oscillant entre 1% et 2% (tableau n. 1). A noter toutefois que le taux de chômage des femmes est, avec 1,6% (1989), plus élevé que le taux de chômage des hommes (1,1%). Les jeunes de 16 à 25 ans sont relativement plus affectés par le chômage (3%) que les autres groupes d'âge actifs bien que ces chiffres reculent par rapport aux autres groupes (cf. 3.1.1. b).

Le taux d'activité des femmes est en progression constante depuis les dix dernières années (cf. 3.1.1. a).

1.4. L'emploi de langues

Le Luxembourg est officiellement un pays trilingue.

La langue nationale, le luxembourgeois, un dialecte franco-mosellan est la langue vernaculaire pour toute la population luxembourgeoise. Elle est utilisée à l'oral entre Luxembourgeois et pour certains propos aussi à l'écrit.

Les deux langues officielles, le français et l'allemand servent comme langues véhiculaires dans les rapports avec des non-Luxembourgeois (le français notamment en contacts avec les immigrés) et comme langues écrites.

Ce "trilinguisme" date des siècles et a toujours connu des emplois différents suivants

- couche sociale
- contexte/situation politique notamment ;

et la question se pose de savoir si on peut effectivement prétendre à un "tri- ou même un bilinguisme" ?

On peut certainement retenir que la bourgeoisie employait/e davantage le français contrairement aux groupes ouvriers et agricoles qui se servait/e de l'allemand vu les compétences acquises durant la scolarité.

Dans le contexte familial, c'est le luxembourgeois qui est utilisée par la population autochtone; le portugais, respectivement les autres langues de l'immigration sont employées au sein des familles immigrées. Le Luxembourgeois a gagné de l'importance au courant des dernières décades surtout à l'écrit.

A l'école, l'emploi des deux langues officielles (allemand et français) est primordial dès le début de la scolarité de l'enfant et c'est surtout l'alphabétisation des enfants immigrés qui constitue le problème crucial du système d'enseignement luxembourgeois (cf. 5.1.1.2.).

Il va sans dire que la situation est pire pour les enfants immigrés vu qu'à cette triglossie "s'ajoutent" les langues de l'immigration : depuis un siècle l'italien et depuis les années 1960 le portugais qui contrairement à l'italien a plus d'impact vu que le type d'immigration a fondamentalement changé : du type "rotation" vers une politique de regroupement familial (1.1.).

Les enfants luxembourgeois sont, en principe, monolingues (la télé leur apporte une certaine compétence passive de l'allemand et du français) jusqu'à l'entrée à l'école primaire puisque le préscolaire se fait en luxembourgeois. La langue nationale est considérée comme langue de base pour l'alphabétisation pendant les premiers trois semestres de l'école ; l'alphabétisation se fait en allemand.

Au deuxième semestre en deuxième année, on commence avec l'enseignement oral du français; l'écrit est introduit à partir de la 3ème année du primaire.

Pendant ces premières années à l'école, la langue véhiculaire à l'oral est toujours le luxembourgeois . Par contre, les deux langues officielles, l'allemand et surtout le français

deviennent de plus en plus importantes comme langues véhiculaires au fur et à mesure qu'on monte l'échelle de l'enseignement.

Les enfants luxembourgeois étant d'une langue maternelle d'origine germanique connaissent, souvent, plus de problèmes avec le français qu'avec l'allemand; ceci vaut surtout pour les enfants originaires de familles n'ayant elles-mêmes pas atteint un niveau de français suffisamment élevé pendant leur scolarité : il s'agit d'un facteur de sélection socio-culturelle et socio-professionnel à long terme.

Pour les enfants de migrants, l'inverse se produit : étant majoritairement d'origine romane les enfants portugais, italiens, espagnols ont des problèmes avec l'alphabétisation en langue allemande dès la première année . L'allemand constitue pour eux/elles un obstacle important tout au long de leur carrière scolaire.

Les deux langues susmentionnées étaient obligatoires pour toute la scolarité au Luxembourg et ceux/celles qui voulaient éviter un échec répété fréquentaient souvent les écoles dans les pays limitrophes, notamment les établissements belges et allemands.

Cette situation commence à changer sans que pour autant on puisse déjà parler d'un abandon radical du bilinguisme scolaire (cf. les réformes en vue 5.2.1.).

Ceci dit, le bilinguisme scolaire et le trilinguisme de la vie quotidienne constituent des barrières systématiques pour les groupes non-priviliés luxembourgeois et à fortiori pour les élèves immigrés qui doivent assumer les trois langues du pays ainsi que celle du pays d'origine (cf. pour tout : COF, 1984 et HARTMANN-HIRSCH à paraître).

Afin d'esquisser les politiques qui ont un impact sur le revenu, deux réformes importantes et récentes sont à présenter ainsi que les modifications préconisées en ce qui concerne la loi instaurant le revenu minimum au Luxembourg.

Rappelons avant de commencer certains montants importants:

Le salaire national moyen s'élève à FLux 103.000,- (brut pour 1990), il s'agit d'une estimation sur base des salaires et traitements (STATEC).

Pour le revenu minimum garanti (RMG) et le salaire social minimum (SSM; cf. tableau n. 2).

2.1. Situations

2.1.1. En rapport avec le RMG

2.1.1.1. La ligne de pauvreté

Pour connaître le nombre de personnes qui vivent en situation de précarité, différents modes de calcul sont utilisés dans les différents pays et études.

La ligne "officielle" de pauvreté au Luxembourg est déterminée par le montant du Revenu Minimum Garanti (RMG). Cette loi est entrée en vigueur en novembre 1986 et les premiers calculs des deux vagues du panel (avril 1985 et avril 1986) ont été faits d'une façon rétrospective et théorique: HAUSMAN (1987, PSELL N.3) a calculé le montant du RMG "théorique" sur l'indice du coût de la vie d'avril 1985 et 1986 (= 412,02; le même pour les deux vagues) appliqué sur les barèmes de la loi.

Les chiffres obtenus nous indiquent les personnes auxquelles les droits auraient été "théoriquement" ouverts; "théoriquement" signifie "sur la seule base du revenu" sans qu'elles représentent cependant, comme on verra plus loin, le nombre de bénéficiaires réels. Ce revenu RMG "théorique" a été immunisé des prestations familiales et des allocations pour handicapés.

Suivant la ligne RMG

le panel 1985 nous fait connaître les 137 ménages de l'ensemble des 2.013 ménages qui se trouvent en-dessous de cette ligne. Ceci équivaut à 6,8 % (PSELL, N. 3 :p. 311);

le panel 1986 nous indique que 89 ménages de l'ensemble des 1773 ménages se trouvent en-dessous de cette ligne. Ceci équivaut à 5,01 % (PSELL N.21 : p.38);

on peut donc noter une légère "amélioration".

Une mise à jour de ces données ne sera disponible qu'à la fin de l'année 1992.

C'est à partir de 1987 que nous disposons des chiffres de bénéficiaires réels du RMG (mise en vigueur de la loi à partir du mois de novembre 1986); la mise-à-jour du taux "bénéficiaires RMG théorique" (panel calculé seulement sur le revenu) nous permettra de calculer le take-up. Or, il s'agira d'un take-up particulier : du côté du panel, les calculs se font sur la seule base du revenu tandis que le nombre de bénéficiaires réels est déterminé par

- le revenu familial et
- les conditions d'accès (séjour et âge) qui s'avèrent être particulièrement rigoureuses au Luxembourg; par ces conditions, on exclut des groupes entiers de demandeurs d'emploi potentiels (HARTMANN-HIRSCH, 1989).

Suivant la ligne de pauvreté CEE

(référence OHIGGINS 1987) définie comme représentant 50 % du revenu disponible moyen par équivalent adulte (AEDI) et ajustée par une échelle d'équivalences pour tout membre du ménage

1er adulte : 1,0

2eme adulte : 0,7

enfant : 0,5

nous aurions 135 des 1.773 ménages (avril 1986) qui se trouvent en-dessous de cette ligne: 7,6 % . (PSELL, N. 21 :p. 37) .

Le seul critère qui est accepté et discuté au Luxembourg est celui du RMG dont le niveau est souvent considéré comme étant trop généreux; une critique qu'on entend souvent est de dire que le RMG est surtout pour des familles nombreuses plus avantageux que le salaire social minimum et d'autres salaires économiques en bas de l'échelle (cf. 2.2.(e)).

2.1.1.2. Les bénéficiaires du RMG

Quels sont les ménages typiques qui vivent en-dessous de cette ligne RMG ?

Voici quelques chiffres statistiques qui révèlent certaines tendances indéniables:

(Statistiques du SNAS, 1992; rapports annuels de l'inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGS S) notamment l'exercice 1990):

nombre des ménages-bénéficiaires (a)			
	1986	2.675	
	1987	3.387	+ 26,62%
	1988	3.716	+ 9,71%
	1989	3.975	+ 6,97%
	1990	4.226	+6,31%
	1991	4.261	+ 0,83%
sexe (b) :			
	1986	58,5 % femmes	
	1987	58,4 % femmes	
	1988	58,0 % femmes	
	1989	58,3 % femmes	
	1990	59,4 % femmes	
	1991	59,0 % femmes	
nationalité (c)			
	1986	14,52 % étrangers	
	1987	17,49 % étrangers	
	1988	18,68 % étrangers	
	1989	20,71 % étrangers	
	1990	21,51 % étrangers	
	1991	21,35 % étrangers	

âge (d) :		
60 ans et plus	1986	39,6 %
	1987	31,7%
	1988	30,4 %
	1989	28,3%
	1990	27,3%
10-30 ans	1986	12,35%
	1987	1,2%
	1988	10,7%
	1989	10,1%
	1990	0,7 %
	1991	10,6%
30-60 ans	1986	29,5 %
	1987	36,6%
	1988	7,7%
	1989	8,5 %
	1990	38,2 %
	1991	38,5 %
situation de famille		
ménages isolés (e)	1986	57,2 %
	1987	55,2 %
	1988	55,6%
	1989	56,8%
	1990	7,2 %
	1991	6,9%
familles monoparentales (f)	1986	9,6%
	1987	12,9 %
	1988	14,1 %
	1989	15,4%
	1990	17,5%
	1991	18,6%

Plusieurs commentaires s'imposent :

- (a) La tendance d'augmentation des chiffres était nette jusqu'en 1990. Le nombre de bénéficiaires stagne depuis peu, ce qui ne signifie pas encore qu'on ait atteint un take-up parfait; cette stagnation indique tout simplement qu'une partie des demandeurs potentiels (ceux qui sont au courant du RMG / qui n'hésitent pas d'être demandeurs) sont devenus bénéficiaires. Afin de connaître le taux du take-up réel il faudrait procéder à des études spécifiquement orientées vers ce propos; même les données du panel ne seront que partiellement significatives puisqu'elles sont calculées sur le seul critère du revenu (cf. HARTMANN-HmsSCH, 1989 et WAGNER, 1992 : 67).

Ce terme - "take-up" - d'usage dans les pays anglophones et nord-européens implique la notion de vouloir toucher l'ensemble de la population qui aurait droit à cette aide différentielle.

Une telle conception va tout à fait à rencontre des craintes d'abus qui sont souvent exprimées au Luxembourg (comme ailleurs). LEIBFRIED (1976) attribue ce non-take-up à des processus de sélection et de filtrage :

•Soziale Wertvorstellungen der Betroffenen, gesellschaftliche Einflüsse und Barrieren sowie programmimmanente Konstruktionsfaktoren führen zur Nichtinanspruchnahme. Gleichzeitig ist eine vollständige Nutzung theoretisch geplant, angestrebt - es bleibt ein Widerspruch zwischen Anspruch und Realität, der umso unbehaglicher erscheint, je entwickelter ein sozialstaatliches Sicherheitssystem ist und je mehr bereits die 'Übersorgung' der

Wildwuchs' und der 'Missbrauch öffentlicher sozialer Leistungen beklagt werden.'
(HARTMANN, H. 1985: 170).

Lié à ce phénomène de sélection et de filtrage est le "creaming out": ce sont peut-être les plus démunis qui ne bénéficient pas du dispositif créé à leur intention.

- (b) Il s'agit des taux de bénéficiaires féminins parmi les seuls bénéficiaires adultes du FNS qui excluent les enfants et les pensionnés; pour ces derniers, on connaît le sexe seulement des bénéficiaires d'une pension personnelle; parmi les bénéficiaires retraités, on peut supposer qu'une majorité considérable est de sexe féminin étant donné qu'on constate déjà parmi les bénéficiaires d'une pension personnelle une majorité féminine nette à laquelle s'ajoutent les pensions de survie dont bénéficient pour la majeure partie des femmes. Tout compte fait, nous retenons une prédominance féminine très claire.
- (c) Le pourcentage d'étrangers parmi l'ensemble des bénéficiaires du RMG est inférieur au taux d'étrangers parmi la population résidente. Comme le Luxembourg a un taux de 30 % d'étrangers, ils sont toujours sous-représentés. Ceci peut être attribué au fait
- que les étrangers (surtout la communauté portugaise qui est la plus récente) hésitent à profiter des services sociaux et de prestations différentielles craignant (dit-on en milieu associatif) une expulsion et
 - que le réseau familial intervient toujours, plus souvent encore qu'en milieu luxembourgeois.

Le fait que les chiffres d'étrangers augmentent, signifie soit une assimilation, soit qu'au début l'information sur ce dispositif récent passait encore plus difficilement vers ce groupe-ci.

Comme pour les statistiques, on doit toujours réunir les deux fichiers A et B, notons pour ce propos-ci que les pourcentages indiqués sont calculés à partir des seules données du fichier du FNS (A: ménages usuels ascendants et descendants); on n'a pas tenu compte du fichier des caisses de pensions (B: ménages retraités qui reçoivent leur complément par les caisses de pension) où le taux d'étrangers sera bien inférieur aux chiffres que nous avons avancés (sur base des données du SNAS).

- (d) Ces chiffres ont été calculés sur les chiffres absolus des individus du fichier A (et non pas des ménages) et le nombre de ménages du fichier B (v.(d) ci-dessous). Sur base de la première colonne de chiffre (personnes âgées), on constate aisément un rajeunissement. Malgré cette tendance, le groupe des jeunes (18 - 30 ans : "normalement" exclus du dispositif) diminue; les "exceptions" qui constituent ce groupe sont des enfants de bénéficiaires, les familles monoparentales, les inaptes au travail etc. Pour conclure, ce sont les 30 - 60 ans qui augmentent proportionnellement et à propos desquels HAUSMAN (1987 : 329) note "une protection plus grande face à la pauvreté" . Or, c'est justement le groupe qui s'élargit le plus.
- Cette contradiction s'explique tout probablement par le fait que les calculs de HAUSMANN se sont faits sur le seul critère du revenu et non pas celui des conditions d'accès au RMG. En d'autres mots, les jeunes, plus vulnérables en fait, sont exclus du RMG et seraient ceux qui en auraient le plus besoin.

- (e) Les ménages isolés constituent le groupe le plus important et probablement le plus vulnérable.

Ces chiffres représentent les ménages du fichier A (FNS); pour ceux du fichier B (caisses de pension), pour lesquels on manque d'informations concernant leur situation de famille, on estime que 9 sur 10 sont des ménages isolés .

Un calcul "conjoint" (mais pas précis) aurait produit des chiffres plus alarmants encore.

- (f) Les familles monoparentales ont augmenté en chiffres absolus (de 155 en 1986 à 522 en 1991; notons qu'il s'agit des seuls chiffres du FNS : fichier A).

Cette augmentation peut être attribuée à deux phénomènes, à savoir

- les responsables de la réintégration professionnelle ont tendance à accorder de préférence des mises au travail pour des emplois vacants aux hommes (v. 3.1.2.) ;
- dès l'instauration du RMG, une attitude de "dépendance", ou plutôt une option en faveur de l'éducation personnelle des enfants, peut se développer; les familles monoparentales luxembourgeoises avaient un taux de participation au marché du travail très élevé comparé aux autres pays de la CE :

participent au marché du travail:

	FM		Mères	
	(avec des enfants de 0-4 ans)			
	1985	1889 H 1985	1985	1989
Belgique	82,6%	66,4%	68,9%	67,5%
Danemark	81,5%	81,6%	85,0%	85,0%
RFA	56,2%	52,2%	40,5%	40,1%
France	73,8%	77,5%	58,8%	62,0%
Grèce	58,2%	57,6%	39,8%	46,0%
Irlande	27,7%	30,5%	25,9%	33,4%
Italie	68,7%	72,6%	33,3%	50,2%
Luxembourg	88,5%	60,9%	35,5%	26,1%
Pays Bas	26,1%	36,0%	25,3%	37,1%
Royaume Uni	30,6%	30,1%	39,0%	48,0%
Portugal				67,6% ¹

Le retrait évident des femmes-familles monoparentales du marché du travail, lié aux phénomènes mentionnés ci-dessus, devrait également être mis en relation avec l'écart parfois trop peu incitant entre le salaire social minimum et le RMG (cf. 2.2.1. (e)).

Par les modifications du projet de loi (N. 3675), on a l'intention de pallier à ces incohérences (cf.2.2.1. (b)).

Quant aux chiffres français, le changement moins prononcé peut être dû au fait que le RM3 a été mis en vigueur en 1988 seulement (HARTMANN-HIRSCH, 1993).

Dès que les premiers résultats du panel "bénéficiaires RMG" seront disponibles (début 1993) on connaîtra bien plus de détails sur leur situation et leur motivation professionnelle².

¹ Source : EUROSTAT : Enquête communautaire "Force de travail ; ces chiffres incluent les plein-temps , les mi-temps et les femmes-chômeurs.Nous remercions Bettina Knauth d'EUROSTAT d'avoir bien voulu nous préparer ces données.

² La première et la deuxième vague d'interviews de ce panel spécifique ont été réalisées; une troisième vague est encore prévue; une première ébauche d'analyse sera présentée début 1993.11 en est de même pour la pré-enquête

2.1.2. La fiscalité

Un tout autre domaine a des implications directes sur la situation des revenus. C'est la réforme des impôts.

Cette réforme est en discussion depuis longtemps ; certaines catégories, notamment les époux travaillant à deux, se voyaient "punies" par un système qui donnait privilège soit aux couples mariés traditionnels (la femme était supposée s'occuper du ménage), soit aux divorcés / séparés en les classant comme les couples mariés dont un des deux ne travaillait pas. Ce système amenait, disait-on, les mariés où tous les deux étaient actifs vers des "séparations fictives".

H est certainement faux d'expliquer l'augmentation de divorces par le seul système d'imposition actuel, mais ce mode d'imposition a probablement amené d'aucuns à avancer une séparation en vue.

Les motifs pour cette réforme (nous n'évoquons que les parties d'importance pour notre propos) sont les suivants :

- les plus-values fiscales de l'Etat étaient très élevées ces dernières années de sorte que le Gouvernement pouvait envisager des cadeaux fiscaux importants;
- une politique familiale, qu'on pouvait qualifier de "traditionnelle", puisqu'elle favorisait le couple marié avec un seul "breadwinner" s'avérait comme dépassée .

2.2. Politiques engagées

Sous cette rubrique nous allons présenter des changements intervenus au cours des derniers mois qui touchent

- au RMG
- à la réforme fiscale et
- à la réforme des pensions.

2.2.1. Revenu Minimum Garanti

Dans l'opinion publique luxembourgeoise, l'exclusion n'est guère un objet de débats politiques et ceci d'autant plus qu'en 1986 la Chambre avait voté la loi instaurant le Revenu Minimum Garanti (RMG) et que cette même loi "avait" résolu les problèmes de pauvreté.

Voici un bref historique : le Fonds National de la Solidarité (créé par la loi du 30 juillet 1960) accordait des pensions de solidarité à des citoyens en état de nécessité ; des catégories spécifiques comme les personnes âgées, les handicapés auxquels se sont ajoutés au cours des années les chômeurs de longue durée, les familles monoparentales, étaient mentionnées comme cibles dans les différentes modifications de la loi du 30 juillet 1960.

Un dispositif généralisé devait remplacer ce système catégoriel ; or, comme on craignait les abus surtout de la part d'immigrés, qu'on supposait arriver massivement, et qu'on craignait que les

"interruption de versement" dans laquelle on est en train d'interviewer les travailleurs des services sociaux (contrairement au panel où la perspective de l'utilisateur a été adoptée) afin de connaître les raisons sous-jacentes à l'interruption momentanée ou définitive d'un versement RMG. Une première publication sera disponible fin 1992. Par ailleurs, apparaîtra fin 1992 l'évaluation tri-annuelle du Service National d'Action Sociale .

jeunes puissent Mse réjouir d'une vie d'oisiveté" dès l'âge de la majorité où des la fin de la scolarité obligatoire, deux conditions d'accès ont été adoptées pour le RMG (loi du 26 juillet 1986) qui favorisaient alors l'exclusion

- des jeunes (condition d'âge : 30 ans) et
- des étrangers (condition de résidence : 10 ans ininterrompus).

La modification de 1989 (loi du 16 juin 1989) rendait plus souples ces deux conditions d'accès sans que pour autant on n'ait songé à les éliminer tout à fait :

- condition d'âge : toujours 30 ans; par contre les dispositifs pour jeunes sont ouverts maintenant jusqu'à l'âge de 30 ans ;
- condition de résidence : 10 ans au cours des dernières 20 ans.

Dans le cadre de la réforme des pensions (loi du 24 avril 1991), différentes mesures concernant les bénéficiaires retraités du RMG avaient été proposées dans le projet de loi ; deux ont été retenues :

- l'immunisation des pensions de 20 % et
- la condition d'accès à la pension d'invalidité et de survie pour les bénéficiaires du RMG a été abolie; ainsi, ont et avaient droit à ces deux types de pension, ceux qui ont/avaient cotisé pendant 12 mois au cours des derniers 36 mois; comme avec le versement RMG le bénéficiaire ne cotise plus dans les caisses de pension (seulement dans la caisse de maladie) il ne pouvait pas faire valoir ses droits d'antan; cette condition de "stage" a été abolie pour les bénéficiaires du RMG.

Les mesures non-retenues dans le cadre de cette réforme faisaient partie d'un paquet de mesures sociales accompagnant la réforme fiscale et l'augmentation du taux de la TVA ; ce paquet avait été soumis au Gouvernement de la part du Comité interministériel réunissant des représentants des ministères de la sécurité sociale, de la solidarité sociale et de la famille, du travail et de l'intérieur (cf. Déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, 29 avril 1992). Pour ce qui est du RMG, un projet de loi (N. 3675) a été déposé en septembre 1992 modifiant la loi du 26 juillet 1986.

Retenons les mesures les plus importantes de *cp* dernier projet qui ne correspond pas tout à fait au paquet de mesures sociales du mois d'avril :

- (a) l'augmentation du complément pour la deuxième personne (adulte) dans la communauté domestique de 33 % à 50 % ;
- (b) la réintroduction de la disponibilité des familles monoparentales au marché de l'emploi à partir de l'âge de la scolarité obligatoire de l'enfant³.
- (c) la généralisation d'une prestation loyer (valable jusqu'ici seulement pour les bénéficiaires actifs - entendue comme incitation à la réintégration professionnelle) pour tous les bénéficiaires du RMG; une allocation "loyer" différentielle, mais indépendante du bénéfice RMG était également en débat, mais n'a déjà plus été évoquée dans la Déclaration du Gouvernement d'avril 1992 ;

³ Entre 1986 et 1989 , les familles monoparentales étaient dispensées de l'obligation d'être disponibles pour le marché de l'emploi et pour les mesures de recyclage jusqu'à l'âge de 6 ans du dernier enfant; Ceci a été modifié lors du vote de la loi du 16 juin 1989; sont dispensées les familles monoparentales avec un enfant de moins de 5 ans, des mesures de recyclage et les familles monoparentales avec un enfant de moins de 15 ans, de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi.

(d) les obligations alimentaires d'usage (ascendants, descendants et conjoints, cf. Code civil) ne seront applicables qu'à partir d'un revenu imposable de trois fois le salaire social minimum de référence (jusqu'ici deux fois et demie le salaire social minimum);

(e) L'introduction d'une indemnité d'insertion qui se substituerait au complément RMG pour ceux qui travaillent à plein temps (173 hs./mois); cette indemnité serait égale au SSM tant en ce qui concerne le montant brut qu'en ce qui concerne les cotisations pour la sécurité sociale, donc le montant net (cf. (e) ci-dessous).

(f) Concernant l'article 11, c'est à dire les mesures sociales complémentaires, plusieurs points sont à noter :

- on va fixer légalement ce qui est déjà la pratique courante, c'est à dire accorder un "stage" de bénéfice du RMG de 3 mois au début avant de mettre en route la première mesure de réinsertion (cf. RMI);
- des stages en entreprise d'une durée de plusieurs mois sont prévus;
- en lien avec l'instauration de l'indemnité d'insertion, la durée des affectations temporaires (aux travaux d'utilité publique) peut être augmentée à quarante heures par semaine.
- en lien avec l'article 11, le FNS peut renoncer à la restitution des montants du complément RMG que le bénéficiaire a touché le temps qu'il a suivi des mesures sociales complémentaires;

(g) l'augmentation du montant immunisée de la fortune mobilière (de 50.000,- à 100.000,-) et immobilière (de 1 Mill à 4,7 Mill, pour conjoint et descendants directs .

Par ces mesures, on a l'intention de remédier à différentes lacunes, notamment:

(a) Il est question d'empêcher des divorces ou séparations fictives réalisés pour la seule raison d'un complément RMG plus élevé qu'on toucherait dès qu'on constitue un ménage à part; il n'est pas question d'aller jusqu'au mode Scandinave d'introduire des montants individuels indépendants de la composition du ménage, mais pour certaines catégories, on avait déjà introduit "l'égalité des traitements" indépendamment de la constitution du ménage : pour les descendants inaptes au travail et les ascendants qui vivaient dans un ménage qui n'avait pas droit au RMG.

(b) A la suite de la modification de la loi du 26 juillet 1986 en 1989, les familles monoparentales devaient être disponibles pour

- des cours, stages ou autres mesures de préparation, d'initiation et d'orientation à la vie professionnelle ainsi que pour des affectations temporaires à une occupation d'utilité publique à partir de l'âge de la scolarité obligatoire (6 ans, respectivement 4 ans à partir de la rentrée 1993) et
- l'inscription à l'Administration de l'Emploi dès la fin de la scolarité obligatoire (15 ans).
- On jugeait incohérent de demander aux bénéficiaires d'être disponibles pour une formation, respectivement une mise au travail tandis qu'on attendait 10 ans de plus pour une disponibilité au marché de l'emploi. Par ailleurs, on avait remarqué que cette dispense systématique amoindrissait les chances de réintégration professionnelle et qu'il s'agissait d'un véritable "piège à la pauvreté" (projet de loi N. 3675 : 11). Cette modification n'empêche pas que, sous certaines conditions, une prolongation de la période de dispense soit accordée, mais la dispense systématique jusqu'à l'âge de 15 ans s'est avérée contreproductive (cf. tableau indiquant les participations des mères et des familles monoparentales au marché de l'emploi (2.1.1.).

(c) Vu la pénurie de logement (cf. 4.) une allocation loyer s'imposait et s'impose toujours crucialement; les craintes d'abus sont toujours prononcées en raison d'un marché du logement très

tendu et devant l'inexpérience face à une telle prestation; on a préféré adopter la solution de généraliser une majoration du complément en lien avec un loyer réel plutôt que d'instaurer une allocation "loyer"(différentielle) indépendamment du bénéfice du RMG ; par cette généralisation, on est en mesure de compenser un tant soit peu la politique d'accession à la propriété prédominante au Luxembourg qui laisse même ses traces dans les dispositions légales du RMG : la seule fortune que les bénéficiaires du RMG peuvent laisser à leurs héritiers est la fortune immobilière - désavantage net pour les bénéficiaires-locataires.

Par ailleurs, on hésitait à accorder cette généralisation puisqu'avec une autre prestation liée au RMG on craignait de trop favoriser les allocataires du RMG et de pénaliser les ménages aux bas revenus économiques (SSM et autres).

La forme sous laquelle on généralise cette prestation, est particulière puisqu'on introduit un montant inférieur du loyer à partir duquel on peut demander cette prestation et un plafond que cette dernière ne peut en aucun cas dépasser.

Si on compare cette formule aux modes d'usage dans les pays voisins - à titre d'exemple la RFA et le Danemark - où l'Office social prend eo ipso en charge le loyer intégral des bénéficiaires de l'assistance, on ressent cette crainte d'abus présente par rapport à toute prestation différentielle, mais particulièrement prononcée dans le domaine du logement où une telle prestation irait à rencontre d'une politique d'accession à la propriété.

(d) On a l'intention de tenir davantage compte des pensions alimentaires et de faciliter les avances et recouvrements pour les bénéficiaires du RMG, groupe de personnes qui rencontre nombre d'obstacles insurmontables lors des procédures judiciaires qui sont nécessaires pour avoir droit à ces avances.

(e) Ceci est le point crucial des débats publics jusqu'à l'heure actuelle: La comparaison entr* les montants RMG et SSM a toujours été un sujet qui se prêtait à des interprétations démagogiques, mais parfois également justifiées.

Et voici l'argumentaire : contrairement au SSM qui distingue deux types de SSM (avec ou sans charge familiale), le RMG tient exactement compte de la composition du ménage, ce qui fait croître les montants au fur et à mesure où cette communauté domestique s'agrandit:

Ainsi se constitue le budget mensuel
d'un ménage de bénéficiaires du RMG comparé
au budget mensuel d'un travailleur non-qualifié :

	RMG	SSM
1 adulte	26.334,-	36.819,-
2 adultes	35.374,-	37.934,-
2 adultes + 1 enf.	40.224,-	37.934,-
2 adultes + 3 enf.	49.924,-	37.934,-

(cf tableau N.3)

S'ajoutent encore pour le ménage RMG-iste actif - et dorénavant pour tout ménage bénéficiaire du RMG - le forfait loyer qui s'élève à 4.850,- /mois (janvier 1991).

Tout salarié SSM peut demander le complément RMG afin de remédier à ce type d'incohérence - pourvu qu'il remplisse les conditions d'accès (condition d'âge, de résidence et de revenu familial). Or, la différence qui subsiste est la suivante : les deux montants bruts (RMG et SSM + complément du RMG) sont exactement les mêmes, mais le bénéficiaire du RMG ne cotise que

pour sa caisse de maladie (et non pas pour l'ensemble des caisses de la sécurité sociale) et ceci avec un taux réduit de 2,35 % tandis que le salarié SSM (bénéficiaire également du complément RMG) doit verser les 12,8 % qui sont de règle pour tout le monde, ce qui donne des montants nets fort divergents.

Afin de corriger de telles incohérences deux possibilités peuvent être envisagées:

- soit d'augmenter sensiblement les montants du SSM,
- soit de faire profiter les ouvriers gagnant le SSM d'une indemnité ("d'insertion") qui couvre cette différence.

Le SSM avait été augmenté de 7 % en novembre 1991, sans pour autant remédier à la discrimination des "smicards".

C'est pourquoi l'indemnité d'insertion est la voie qu'on entend suivre: jusqu'ici on ne pouvait demander aux bénéficiaires du RMG actifs que de travailler les heures équivalentes de leur complément "adulte" calculé sur les tarifs du SSM. Ils n'arrivaient jamais à un plein temps.

Beaucoup de bénéficiaires actifs ont toujours été considérés être à même de travailler 173 heures /mois (= plein temps).

Par cette indemnité, on pourra leur demander et leur offrir la possibilité d'un plein temps, ce qui, comme contrepartie, sera plus facile de mettre en place par les organismes compétents et apportera un budget mensuel plus important au ménage.

Une telle réforme aura certainement pour conséquence que plus de salariés SSM (remplissant les autres conditions du RMG : revenu, condition d'âge, de résidence etc.) seront parmi les bénéficiaires "traditionnels"; il s'agira de bénéficiaires qui ne nécessitent pas de prise en charge sociale, mais qui resteront probablement bénéficiaires à très long terme. Cette mesure aura certainement des effets considérables sur l'ensemble des bénéficiaires et provoquera, peut-être un jour, une révision radicale de l'ensemble des prestations universelles et différentielles au Luxembourg; ceci se dégage tant soit peu d'une comparaison de cette indemnité différentielle avec un nouveau type d'allocation familiale qui est universelle, mais qui par le biais de la fiscalisation redeviendra prestation différentielle.

(f) Concernant l'article 11, on s'inspire de la législation française, notamment des contrats d'insertion liés au bénéfice du RMI;

La plupart des mesures sociales complémentaires ne débouchent pas sur un contrat de travail en milieu non-protégé. Afin de faciliter cela et d'encourager également le patronat, par des compensations financières, cette tentative servira d'expérience.

Quant à la restitution des sommes versées par le FNS, ne seront plus pris en compte des sommes versées pendant des périodes de recyclage (jusqu'ici seules les périodes de mise au travail étaient exemptes) (Art. 23) afin d'encourager tout engagement qui puisse améliorer les chances professionnelles; parmi les mesures sociales complémentaires (mise-au-travail et "recyclage"), le recyclage était toujours le "parent pauvre" (cf. tableau n. 3) étant donné qu'il n'existait/ il n'existera pas non plus d'indemnité "de recyclage" à immuniser.

(g) Par là, on veut surtout encourager des personnes âgées qui jusqu'ici hésitaient à demander le complément car leurs enfants étaient supposés restituer les sommes versées à partir d'une certaine valeur immobilière.

Dans le cas de l'indemnité d'insertion, il sera opportun d'évaluer, le moment donné, les coûts et barrières administratifs (des deux côtés: usager et administration).

Le Gouvernement envisageait (Déclaration du Gouvernement, 1992 : 36 ss) et a adopté entretemps (modification de la loi qui entre en vigueur en janvier 1993) le projet de relever le montant des allocations familiales universellement et de baisser, en contrepartie, le plafond de la bonification d'impôt pour enfant. Les montants prévus des deux côtés équivalent. En l'autre, c'est-à-dire, les ménages non-contribuables profiteront entièrement de cette mesure tandis que les ménages aux revenus suffisants n'en profiteront pas du tout.

Que par ailleurs, m. s. H. C. nient l'amélioration de la situation des familles nombreuses (à partir du 4ème enfant par le biais de l'allocation familiale) est une mesure qui s'insère parfaitement dans la politique familiale du Luxembourg comme d'autres mesures telles:

le relèvement

- de r'allocation de rentrée scolaire et
- de l'allocation d'éducation (liée à ces allègements des conditions d'accès),
- de r'allocation de maternité,
- de r'allocation spéciale pour personnes gravement handicapées et
- de l'allocation de soins.

Toutes ces modifications sont prévues pour 1993 et toutes ces allocations sont indexées.

La comparaison entre le fonctionnement de la modification des allocations familiales et celle d'une indemnité d'insertion fournirait des arguments pour et contre l'introduction d'un "basic income" qu'on accorderait sans aucun contrôle financier préalable en le retirant partiellement ou totalement lors de l'imposition du ménage.

Déjà à l'heure actuelle, le taux des bénéficiaires du RMG actifs monte continuellement, ce qu'on peut attribuer à deux causes:

qu'il fallait attendre un certain temps pour avoir une disponibilité suffisamment grande de "des mises-au-travail" et que cette mesure complémentaire a toujours été récompensée financièrement.

Et il va de soi que ce taux montera considérablement avec l'indemnité d'insertion.

Pour conclure, il est clair qu'en par l'indemnité d'insertion, on remédiera aux effets désincitateurs qui existaient auparavant entre les revenus de transfert et les bas revenus économiques, mais on ne pourra aider que les ménages qui remplissent les conditions d'octroi du RMG; il est un fait que ce ne sont que ces ménages qui peuvent bénéficier et "abuser" du RMG!

Finalement, on accorde des avantages financiers ainsi que des aides à l'insertion de type financier et autre, mais il n'est point du tout question de mettre en cause les conditions d'accès.

Il serait intéressant de connaître les taux de take-up afin de pouvoir évaluer à quel point ces conditions d'accès sont toujours ou ne sont plus des barrières, ceci surtout sur l'arrière-fond des modifications de 1989. Comme des calculs de bénéficiaires "théoriques" (sur la seule base de revenu) du panel sur la ligne RMG (et CE) s'arrêtent l'année où les premiers chiffres de bénéficiaires réels du RMG sont disponibles, nous ne serons pas à même d'avancer quoi que ce soit sur le take-up de ce dispositif.

Ce propos commence à devenir un sujet de réflexion (WAGNER, 1992 : 67). Ensemble avec certaines revendications en matière de services personnels (HARTMANN-HIRSCH, 1992: 2.2. (iii) (a)), on voit apparaître l'optique des droits de la part des usagers. Jusqu'ici, il paraît difficile de prétendre à l'existence d'un droit au revenu minimum puisque l'accès était barré par des conditions plus rigoureuses que dans les autres pays (HARTMANN-HIRSCH, 1989).

2.2.2, La réforme fiscale

L'année 1990 a été marquée par une réforme fiscale d'envergure, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1991. Cette réforme tient mieux compte du principe de la justice contributive, c'est-à-dire de l'idée que l'impôt doit être directement fonction de la capacité contributive du contribuable.

De l'avis de ses auteurs la réforme entreprise améliore à maints égards (progressivité de l'impôt, restructuration des classes d'impôt etc.) à la fois l'équité horizontale et l'équité verticale.

Le revenu minimum exonéré d'impôt a été relevé de 170.400 francs à 222.000 francs. De nouvelles classes d'impôt sont introduites qui ont entraîné des reclassements de certains contribuables qui se trouvent maintenant dans un régime plus défavorable qu'auparavant. Cet aspect de la réforme a été introduit dans le souci déclaré de mettre fin à la situation de ceux des contribuables qui, dans le cadre de l'ancien système des classes d'impôt, bénéficiaient de façon indue du splitting (séparés de fait, personnes âgées de plus de 65 ans, familles monoparentales).

La réforme réserve le bénéfice du splitting aux seuls époux imposables collectivement dans la mesure où le splitting n'a été introduit que pour atténuer la progressivité de l'impôt dans le cas des contribuables imposés collectivement. Imposition collective en effet veut dire cumul des revenus et atténuation subséquente par application du splitting.

Cet aspect de la réforme a été sévèrement critiqué notamment en ce qui concerne ses effets sur les personnes seules âgées de plus de 65 ans et les personnes célibataires, veuves ou divorcées qui, en début d'année d'imposition, ont un ou plusieurs descendants. Sous l'effet des mesures de reclassement ces personnes ont été lourdement pénalisées par la réforme. Le gouvernement a partiellement tenu compte de ces critiques en introduisant à la dernière minute et peu avant le vote au Parlement du 28 novembre 1990 un amendement qu'il a qualifié lui-même d' "abattement monoparental". De la sorte, les contribuables reclassés en classe la ayant au moins un enfant à charge et ne bénéficiant pas d'allocations bénévoles ou susceptibles d'exécution forcée de la part de tiers ont droit à un abattement de 72.000 francs par an.

La réforme fiscale a aussi été critiquée en ce qu'elle laisse forcément sur la touche ceux qui ne paient pas d'impôts en raison de revenus trop faibles. Comme ils ne bénéficient évidemment pas des allègements d'impôt relativement importants dont profitent la plupart des contribuables, leur situation relative subit en quelque sorte une détérioration.

Le gouvernement n'a pas donné de suite à certaines suggestions proposées comme mesures d'accompagnement de la réforme fiscale et qui auraient pu améliorer le sort de ceux qui ne tombent pas sous le coup de l'impôt. Ces suggestions ont notamment été émises dans l'avis du Conseil économique et social sur la réforme globale de la fiscalité publié en date du 18 juillet et dans l'expertise CALOT (1991) sur le système des prélèvements obligatoires au Grand-Duché de Luxembourg. Bien que rendue publique seulement en avril 1991, donc après le vote de la réforme fiscale, le gouvernement disposait de l'expertise Calot au moment de finaliser son projet de réforme.

Le Conseil économique et social avait proposé que tous les contribuables avec un ou plusieurs enfants à charge aient droit au quotient familial de 0,5 quel que soit leur état civil. Par ailleurs, il avait suggéré un quasi doublement des allocations familiales en lieu et place de la modération d'impôts pour enfant, estimant qu'une telle approche se serait globalement traduite par une augmentation du revenu disponible pour tous les ménages ayant des enfants à charge, y compris les ménages à faible revenu.

CALOT (1991) est très explicite en ce qui concerne les limites de la réforme fiscale eu égard à la situation des non-contribuables :

^MLa réforme fiscale conduit incontestablement à une amélioration sensible du niveau de vie au Grand-Duché. Cependant il est clair que l'allègement de la fiscalité directe ne saurait modifier la situation des non-contribuables : seuls bénéficient de l'allègement de l'impôt les ménages qui, avant

la réforme, y étaient assujettis!! s'ensuit que les familles à revenu modeste et à nombre d'enfants élevé voient leur situation absolue demeurer inchangée, mais leur situation relative se détériorer par rapport à celle des familles à revenu supérieur ou à nombre d'enfants plus faible" (CALOT 1991, p.IV. 16).

L'expert français a démontré aussi que la réforme fiscale a pour effet de pénaliser les revenus intermédiaires aussi longtemps qu'elle n'introduit pas des prestations familiales croissantes avec le revenu, avant d'être décroissantes. Dans son esprit les revenus intermédiaires qui sont pénalisés de la sorte s'étendent au-delà de la limite d'exonération de l'impôt sur le revenu.

Le gouvernement a cependant promis qu'il va se pencher sous peu sur les lacunes et omissions de la réforme fiscale. Lors de sa déclaration sur l'état de la nation fin avril 1992, le Premier Ministre va annoncer un paquet de mesures qui comprend notamment un relèvement substantiel des allocations familiales.

2.2.3. Les pensions

Des améliorations substantielles ont été apportées aux pensions du régime contributif par la loi du 24 avril 1991. Dans le souci évident de rapprocher vers le haut le régime contributif en direction des régimes statutaires de la fonction publique et des catégories assimilées, les pensions ont été augmentées de l'ordre de 10% par un ensemble de mesures dont nous ne mentionnerons que celles qui concernent notre propos:

- les pensions ont été ajustées au niveau des salaires de 1989;
- les majorations forfaitaires ont été augmentées de 10%;
- les majorations proportionnelles ont été augmentées de l'ordre de 4%;
- la pension minimum a été relevée de 4,7%;
- un effort particulier a été fait en ce qui concerne l'amélioration des pensions de réversion;
- les dispositions limitant le cumul d'une pension de survie avec des revenus personnels ont été allégées et les dispositions de non cumul en matière de pensions minima carrément abrogées.

Par ailleurs, le retard de l'ajustement des pensions à l'évolution du niveau réel des salaires a été réduit de trois à deux ans.

Cette réforme d'envergure a manifestement éliminé certaines injustices ou lacunes dans le tissu de protection sociale en ce qui concerne notamment les pensions les plus faibles.

Le financement des charges supplémentaires considérables entraînées par cette réforme (évaluées à plus de 4,5 milliards de francs pour la seule année 1991 par l'inspection générale de la sécurité sociale) est assuré à court et à moyen terme par la création d'une source de financement additionnelle qui met à contribution ceux des assurés les plus aisés. En effet, à partir du 1er janvier 1992, le maximum cotisable (et indemnisable) dans toutes les branches de la sécurité sociale, donc aussi en matière d'assurance-pension, est fixé au quintuple (au lieu du quadruple) du salaire social minimum de référence.

La réforme de pension de 1991 s'est surtout caractérisée par la mise en oeuvre d'un rapprochement entre les deux régimes qui coexistent au Grand-Duché (régime non-contributif et régime contributif) et par des efforts conséquents en faveur des petites pensions.

2.3. Conclusion

On ne peut guère esquisser une image de politique d'austérité pour le Luxembourg; la réforme fiscale, la réforme des pensions de même que les modifications du RMG contenues dans le projet de réforme illustrent bien qu'on est toujours à même de pouvoir donner davantage, même s'il faut voir la bonne répartition du gâteau et son financement à long terme.

En ce qui concerne le RMG, certaines généralisations sont en vue (forfait loyer versus allocation loyer en général) tandis que pour l'ensemble on ne peut certes pas affirmer un changement d'attitude radical: les conditions d'accès ne sont pas révisées; le "take-up" reste un concept marginalisé par craintes d'abus .

Le débat autour de la trop faible différence entre SSM et RMG fait également apparaître une attitude sous-jacente encore fort divergente de celles qui prédominent dans les pays du Nord de l'Europe :

- au Luxembourg et en France, le droit à une subsistance minimale existe, mais la contrepartie "travail" est exigée avec insistance; la réintégration socio-professionnelle constitue la pièce centrale de cette législation;

- dans les pays du Nord de l'Europe qui disposent de telles lois depuis des décennies, on considère l'assistance sociale davantage comme un droit à un revenu minimum qui fait partie des droits fondamentaux des citoyens; notons cependant, que dans ces pays, on commence à réfléchir sur une "activating labor market policy" (DIRVEN / JEHOEL GIJSBERG / SERAIL, 1992: 39 ss).

Tout compte fait, on préfère accorder ici des prestations familiales de type universel pour lesquelles on craint moins d'abus que d'accorder des prestations différentielles comme l'allocation loyer.

Sous-jacente à cela, existe une volonté très prononcée d'agir en faveur de la famille puisque le problème de la démographie défailante constitue une base propice à un consensus très large, tandis que la nécessité d'agir en faveur des exclus est moins évidente; le terrain pour sensibilisation en matière d'exclusion sociale est loin d'être aussi bien préparé que celui pour la politique familiale.

Le chômage n'a jamais été un problème qui préoccupe l'opinion publique au Luxembourg au même point que dans d'autres pays européens. Même pendant les années de la crise sidérurgique (1975-84), la gestion sociale de la crise par un organisme tripartite (gouvernement, patronat, syndicats) a eu pour conséquence que nombre d'ouvriers qualifiés et non-qualifiés ont été mis à la préretraite ou intégrés dans des divisions anti-crise de sorte que le taux de chômage n'a jamais dépassé les 2 % (Administration de l'Emploi: ADEM; cf. tableau n. 1). Depuis quelques mois, le taux des chômeurs est monté au point d'atteindre les 3 000 en novembre 1992.

3.1. Constat

3.1.1. Tendances en matière de chômage

Des chiffres très bas marquaient les dernières décennies, mais depuis quelques mois, des licenciements importants dans le secteur bancaire ont défrayé la chronique et le chiffre absolu de 3 000 chômeurs a eu un écho dans les médias.

Les taux de chômage sont restés toujours en-dessous des 2 % bien que les totaux soient montés jusqu'à 2.500 chômeurs en janvier et en octobre 1991, voire jusqu'à 3.000 en 1992.

Même pendant les années de crise, les chiffres officiels n'ont pas fait non plus apparaître l'ampleur du problème puisque les préretraites et l'insertion de travailleurs sidérurgiques en surnombre dans des divisions anti-crise (travaux d'utilité publique) embellissaient les statistiques.

Depuis 1984, les chiffres ont baissé à l'exception de l'année 1987 où pour la première fois les bénéficiaires du RMG (en vigueur depuis novembre 1986) durent s'inscrire sur les listes de l'ADEM.

Voici les chiffres de certains groupes-cibles et l'évolution des dernières années:

(a) Le chômage féminin :

le taux de participation des femmes au marché du travail monte continuellement sans que les chiffres aient changé considérablement au cours des dernières années :

- en 1970 : 23,2 % des salariés étaient des femmes,
- en 1984 : 32,5 % des salariés étaient des femmes,
- en 1989 : 34,7 % des salariés étaient des femmes et
- en 1990 : 34,9 % des salariés étaient des femmes.

(cf. Rapport d'activité, exercice 1990, Ministère du Travail, 1991: 72)

N,b; Le taux officiel d'activité professionnelle des femmes étrangères est plus élevé que celui des femmes luxembourgeoises, ceci malgré le fait que les immigrées qui arrivent au pays par le biais du regroupement familial sont obligées de se contenter du marché noir puisqu'elles ne peuvent

obtenir un permis de travail qu'après trois ans de séjour au Luxembourg. Une fois qu'elles sont habituées au travail au noir, le risque est grand qu'elles y restent jusqu'au moment où une maladie de longue durée ou un accident leur fassent prendre conscience des avantages de la sécurité sociale.

Considérons ceci sur Tarière-fond d'une augmentation considérable des salariés (hommes et femmes) au cours de cette période :

en 1989, on note 140.637 salariés

en 1990, on note 175.304 salariés.

(cf. Rapport d'activité exercice 1990, Ministère du Travail, 1991: 72)

Le chômage féminin est en baisse :

en 1985, on note 48 % de chômeuses,

en 1989, on note 38 % de chômeuses et

en 1990, on note 41 % de chômeuses.

(cf. Rapport d'activité, exercice 1990, Ministère du Travail, 1991: 76)

Rappelons à ce propos que les femmes-bénéficiaires du RMG avec des enfants à charge étaient dispensées de s'inscrire sur les listes de l'ADEM jusqu'à l'âge de 15 ans du dernier enfant. La dernière modification de la loi du RMG (projet N. 3675) préconise de nouveau le début de la scolarité obligatoire (6 ans à partir de la rentrée 1993/94) (cf. 2.2.1.).

L'enquête "Forces de travail" (EFT) fournit des chiffres bien différents : le pourcentage des femmes "à la recherche d'un travail", (mais pas forcément inscrites sur les listes de l'ADEM) est légèrement plus élevé que celui des hommes. :

EFT 1987 : 54% femmes versus 46 % hommes

EFT 1988: 52% 48%

EFT 1989: 52% 48 %

(source : Bulletin du STATEC N.4,1991),

Les items des deux statistiques sont différents :

l'inscription effective sur les listes de l'ADEM détermine les chiffres de cette administration, tandis que

- "rechercher activement un travail" et

- "être disponible pour travailler dans les 15 jours à partir du moment où on a trouvé un travail" sont les deux conditions pour être considéré comme chômeur dans le cadre de l'EFT .

Rappelons également que les femmes actives ne représentent qu'un tiers des salariés au Luxembourg.

SCHMAUS (1991: 16s) constate que les femmes deviennent plus souvent chômeuses que les hommes, ce qu'il attribue au degré de formation et à l'interruption de la carrière professionnelle pour des raisons familiales. Il constate par ailleurs que les femmes s'inscrivent moins souvent à l'ADEM que les hommes; la différence n'est cependant pas trop significative,

La participation féminine au marché du travail doit être mise en corrélation directe avec l'inadéquation des infrastructures de garde d'enfants; la garde institutionnelle fait particulièrement défaut pour les groupes d'âge 0-4 ans, pour lesquels un nombre dérisoire de places existe : pour le groupe de 0 - 3 ans, on note 2 % de couverture y compris la garderie des institutions européennes, qui est inaccessible aux Luxembourgeois (cf. les cahiers de Femmes d'Europe : août 1990).

La scolarité (école maternelle) commence à partir de l'âge de 4 ans (obligatoire à partir de 5 ans), mais les heures d'école sont si mal réparties qu'il est même impossible d'arranger un mi-temps. En réponse à une demande de plus en plus accrue, la Ville de Luxembourg a commencé à offrir des gardes continues, "foyer de midi" depuis 1987.

Ceci dit, ce ne est pas à la garde institutionnelle à laquelle les femmes peuvent recourir, mais plutôt au réseau familial :

pour 52 % le réseau familial,
pour 18 % les gardes à domicile par des tiers,
pour 16 % les crèches et foyers de jour,
pour 11 % des voisins et
pour 3 % des haltes garderies

(ici tout âge confondu ; Les modes de garde, avril 1990).

Notons que les femmes qui vivent en situation de précarité et qui ne peuvent guère s'appuyer sur le réseau familial, bénéficient d'une priorité dans les crèches et foyers de jour à condition qu'une place soit disponible.

Les associations, qui travaillent avec les femmes, soulèvent toujours les problèmes de stigmatisation, auxquels elles sont confrontées; à ces problèmes s'ajoutent les difficultés d'accès à la garde institutionnelle publique et souvent encore des heures d'ouverture qui ne correspondent pas aux heures de travail.

Les régions rurales ont un réseau de garde encore moins bien tissé (cf. HARTMANN-HIRSCH, 1992 : 3.2.1.2.).

(b) Jeunes chômeurs

Le chômage des jeunes est également en baisse depuis plusieurs années:

en 1985, 47 % étaient des chômeurs de moins de 25 ans,
en 1989, 26 % étaient des chômeurs de moins de 25 ans et
en 1990, 25 % étaient des chômeurs de moins de 25 ans.

(cf. Rapport d'activité, exercice 1990, Ministère du Travail, 1991: 77)

LEFT fait de nouveau apparaître que l'inscription sur les listes de l'ADEM n'indique pas tout : les chiffres des jeunes chômeurs (jusqu'à 25 ans) représentent toujours plus de 40 %, mis à part 1989 :

1983 : 48 %
1985 : 44 %
1989 : 36 %

(cf. Bulletin du STATEC: N.4 1991)

De la part des associations, on peut apprendre que les jeunes qu'ils accueillent, constituent de plus en plus de cas difficiles à placer et que la part des chômeurs de longue durée (au Luxembourg, c'est à partir de 3 mois) continue à croître.

Ce qui est sous-développé c'est une deuxième voie de formation scolaire pour adultes, "2.Bildungsweg", et les possibilités de financer un tel projet d'études; les indemnités d'apprenti sont bien en-dessous du SSM et calculées sur les besoins d'un jeune qui fait sa formation initiale et qui est logé et nourri par sa famille. Une indemnité de formation continue calculée sur les besoins d'un adulte qui vit sur ses propres frais fait défaut; seules pour les formations co-financées par le Fonds Social Européen, une telle indemnité existe; mais il s'agit de formations de courte durée et non pas de projets d'études sur plusieurs années.

Les résultats de l'étude de SCHMAUS (1991: 35) concordent sur ce point; elle indique que les jeunes chômeurs vivent souvent (ne peuvent que vivre !) au foyer parental.

(c) Etrangers

La part décroissante des autochtones dans la population active se confirme pour la période des dernières années:

	Luxembourgeois	CE	non CE (Europe)	non-Europe
en mars 1988	58,5%	39,3%	1,0%	1,2%
en mars 1989	56,3 %	41,4%	1,1%	1,2%
en mars 1990	53,6 %	43,8%	1,2%	1,4%

L'essentiel de la croissance de la population active demeure déterminé par le groupe des frontaliers (pays de résidence : RFA, Belgique et France) qui a atteint les 40000 personnes en décembre 1991; même l'afflux d'ouvriers immigrés continue à augmenter:

1987 :2396 arrivées

1988 : 3069 "

1989:2857 "

1990 : 3900 "

(STATEC)

Suivant le rapport d'activité du Ministère, les non-Luxembourgeois ne deviennent pas plus souvent demandeurs d'emploi ; on constate cependant que le taux des Luxembourgeois (demandeurs d'emploi) est inférieur à leur taux national, tandis que celui des Portugais est supérieur à leur représentation nationale (cf. Rapport d'activité, exercice 1990, Ministère du Travail, 1991 : 74 et 76).

L'interprétation de l'ADEM peut être faussée puisque SCHMAUS (1991) constate que les étrangers s'inscrivent moins souvent sur les listes de l'ADEM étant donné que les risques, qui découlent du statut de demandeur d'emploi, sont plus grands pour un étranger que pour un Luxembourgeois.

(d) Ouvriers non-qualifiés et chômage de longue durée

Ce groupe reste plus ou moins le même ; les chiffres oscillent entre 67 % et 72 % (sur l'ensemble des demandeurs d'emploi) entre 1985 et 1990 .

Aucune ventilation n'est possible sur base des données disponibles comme par exemple avec les variables "courte" ou "longue durée".

D'après les milieux associatifs ce sont les ouvriers sans qualification professionnelle qui courent bien plus de risques de devenir chômeur de longue durée et de rencontrer beaucoup de problèmes de réintégration.

On note du côté de l'ADEM un allongement des périodes d'inscription.

Les données concernant l'éducation ne contredisent en rien ceci : le taux des élèves qui quittent l'école sans qualification professionnelle, est extrêmement élevé au Luxembourg (cf. 5.1.1.1).

En général, les associations qui travaillent avec des chômeurs et notamment avec des jeunes chômeurs font remarquer que leur travail d'insertion devient plus dur dans la mesure où on note pour le marché du travail de plus en plus de besoins en salariés qualifiés. Or, c'est l'appel de plus en plus massif aux frontaliers qui permet de remédier à cette situation.

Le système d'enseignement n'est pas particulièrement préparé à l'insertion de personnes socialement exclues afin de les amener vers l'acquisition de diplômes nationaux (notamment le CATP : Certificat d'Aptitude Technique et professionnelle); notons toutefois la réforme de l'ancien complémentaire (cf. 5.2.2.3.) qui pourra signifier le début d'un changement d'attitude.

En guise de conclusion, l'étude SCHMAUS (1991) présente bien l'impact limité de l'ADEM - administration que les chômeurs n'approchent qu'en partie, qu'ils n'utilisent que partiellement pour la recherche d'un nouveau contrat de travail et qui semble être plutôt une agence officielle qu'une institution d'aide pratique axée sur les besoins individuels.

3.2. Politiques engagées

Dans ce domaine, on ne peut guère évoquer des politiques cohérentes touchant l'ensemble des problèmes de l'emploi puisque, comme on l'a déjà dit, le chômage ne préoccupe pas l'opinion publique et demeure un phénomène marginal. L'emploi est davantage un sujet de débat centré cependant sur d'autres volets que ceux qui nous préoccupent dans ce cadre-ci, à savoir la formation professionnelle continue des salariés (cf. 5.2.2.4. et HARTMANN-HIRSCH, 1992, 3.3.), les types de qualification, l'équilibre entre secteurs secondaire et tertiaire etc.

Essayons maintenant de présenter certaines mesures qui nous paraissent importantes dans le cadre de l'observatoire européen sans que nous puissions prétendre introduire une quelconque cohérence dans un domaine qui, au Luxembourg, se caractérise par l'absence de toute approche systématique.

3.2.1. Réintégration professionnelle

Dans le cadre de l'éducation nous allons esquisser les modifications en cours. Ne mentionnons ici que ce qui a trait aux mesures sociales complémentaires du RMG.

Les données des premières années font apparaître le caractère d'expérimentation et la tentative de créer suffisamment de places.

Grosso modo, 10 % des bénéficiaires sont intégrés dans une des mesures sociales.

Un panel RMG⁴ ainsi qu'une évaluation des données du SNAS sous sa responsabilité (à paraître fin 1992) nous fourniront plus de détails sur les réussites et les échecs.

⁴ les résultats de la première vague seront disponibles vers la fin 1992. Ce panel "RMG-istes" est intégré au panel socio-économique "Liewen zu Letzebuerg (PSELL : Walferdange : CEPS) et il est réalisé sur base du questionnaire du panel général auquel d'autres questions sont ajoutées. L'échantillon est constitué de 300 ménages de bénéficiaires du RMG

Dans l'ensemble, le "recyclage" (formation) est le "parent pauvre" des deux types de mesures sociales complémentaires étant donné qu'il n'est pas gratifié financièrement, tandis que pour les mises au travail, on immunise 20 % du salaire. Le tableau n. 3 (b) fait, par ailleurs, apparaître que les cours de recyclage ont perdu leur attrait au cours des trois dernières années; nous allons mettre en lumière ce phénomène d'échec à propos de l'éducation (cf. 5.1.2.4.).

On constate également une régression pour l'insertion professionnelle (IP) en 1990 (cf. tableau N.3(a)). Celle-ci peut s'expliquer par la modification de la loi du RMG du 16 juin 1989 suite à laquelle l'insertion professionnelle des bénéficiaires RMG a été soumise à la compétence exclusive de l'ADEM, organisme qui, comme nous l'avons déjà constaté, n'est pas particulièrement adapté aux besoins spécifiques de personnes marginalisées (cf. la non-inscription de certains groupes-cible observée par SCHMAUS, 1991).

Dans le cadre des politiques en matière de revenu nous avons déjà fait état des modifications de la loi sur le RMG (cf. 2.2.1.) qui font partie d'un projet de loi (N.3675); notons quelques-unes qui nous paraissent importantes :

- l'indemnité d'insertion, qui aura pour conséquence que nombre de bénéficiaires du RMG qui touchent un salaire social minimum, ne feront officiellement jamais partie des personnes concernées par une mesure sociale complémentaire; si on regarde leur situation cependant sous l'optique "d'indépendance", des mesures de formation professionnelle plus intensives seraient nécessaires pour faire monter le niveau d'éducation de ce nouveau groupe de bénéficiaires au point d'atteindre un des diplômes nationaux. Ce groupe de bénéficiaires du RMG et du SSM seront-ils, le cas échéant, élèves d'un Centre de formation professionnelle continue (CFPC) ou de l'institut National (cf.5.2.2.4.)?
- la disponibilité des femmes seules pour le marché de l'emploi dès l'âge de 6 ans de leur enfant aura pour conséquence que les chiffres féminins de l'ADEM vont monter en flèche et des mesures de formation appropriées seront nécessaires afin de faire un travail raisonnable avec elles; jusqu'ici les actions des CFPC étaient davantage destinées aux élèves masculins.

3.2.2. Droit de vote des Etrangers pour Chambres professionnelles

Les immigrés, qui sont résidents au Luxembourg, n'ont aucun droit politique : ni au niveau communal, ni non plus pour ce qui est des chambres professionnelles.

L'Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI) a déclenché une procédure judiciaire après avoir eu de multiples entrevues avec des représentants gouvernementaux concernant le droit de vote des Etrangers pour les Chambres professionnelles qui sont obligés de cotiser sans avoir le droit de participation.

Les chambres sont des organes qui interviennent à titre consultatif dans la procédure législative : elles sont appelées à donner des avis sur tout projet de loi et elles peuvent soumettre de leur côté des propositions de loi.

Le gouvernement était hostile à l'octroi du droit de vote aux étrangers jusqu'en 1989. Dans le cadre d'un contentieux devant des juridictions luxembourgeoises, la Cour de Justice des Communautés Européennes a pris un arrêt à titre préjudiciel qui réfute la position du Gouvernement luxembourgeois comme non conforme au droit communautaire.

A l'heure actuelle, le Gouvernement a l'intention de soumettre un projet de loi accordant le droit de vote aux étrangers afin de se mettre en règle avec la législation européenne. En principe ceci devrait être réglé jusqu'aux prochaines élections sociales (1993).

3.3. Conclusion

Vu le taux de chômage très bas, les problèmes de l'emploi ne préoccupaient guère l'opinion publique; notons toutefois une attitude plus attentive à l'égard de cette problématique depuis les derniers mois de l'année 1992 provoqué par l'augmentation manifeste du chômage.

H est intéressant de noter qu'une bonne partie du travail qui se réalise avec les chômeurs est transférée du Ministère du Travail vers l'Education Nationale ou bien vers le Ministère de la Famille et de la Solidarité Sociale.

Quant à l'Education Nationale, c'est elle qui prend en charge le volet "formation" avec pour conséquence que les chômeurs et bénéficiaires du RMG restent des groupes marginalisés par rapport à l'ensemble des élèves en formation continue (cf. 5.3.(d) et HARTMANN-HIRSCH, 1992:3.3.).

Quant au Ministère de la Famille et de la Solidarité sociale, il est frappant de voir que toutes les actions de réintégration en faveur des jeunes chômeurs ou d'autres groupes de chômeurs sont conventionnées avec ce Ministère et non pas avec celui du Travail.

Tout semble indiquer qu'on les considère plutôt comme cas sociaux que salariés potentiels et qu'ils sont condamnés dès lors à rester dans le secteur protégé. ,

H est certain que les associations qui prennent en charge ces jeunes n'accueillent que ceux qui sont difficiles à placer ; l'écrémage se fait auprès de l'ADEM .

Quant à l'évolution de l'emploi, on constate des besoins de salariés qualifiés surtout pour le secteur bancaire, ce qui est en contradiction avec les taux extrêmement élevés d'échec scolaire et d'élèves sortant de l'école sans qualification professionnelle.

Le résultat de cette situation est qu'on fait de plus en plus appel aux frontaliers qui, issus de systèmes scolaires monolingues, sont "mieux" équipés pour satisfaire aux besoins du marché du travail que les élèves "bilingues" qui sortent du système d'enseignement luxembourgeois .

En conclusion on peut dire que le volet formation professionnelle continue, surtout pour adultes sans formation initiale suffisante, fait défaut et ce qui existe n'est pas suffisamment adapté aux "élèves" en question. Un système extrêmement flexible avec des cours "sur mesure" et une "indemnité-formation" pourraient déjà améliorer la situation.

Depuis des années, ce sujet préoccupe l'opinion publique.

Le problème ne consiste pas seulement dans le manque de logements locatifs pour des familles à bas salaire, mais aussi dans le fait que la pénurie se fait ressentir pour des unités de grand standing. Il est largement reconnu aujourd'hui que c'est surtout le bas de l'échelle sociale qui est exclue par la pénurie.

4.1. Constat

Voici plusieurs faits qui expliquent la pénurie quantitative (et qualitative) :

(a) Des facteurs sociologiques-démographiques :

- Au Luxembourg, l'individualisation de la société (BECK / BECK-GERNSHEIM, 1990; ELIAS 1987; HABERMAS, 1988) a également eu pour conséquence que le nombre de personnes par ménage a continuellement baissé depuis les années 1960 au point d'avoir atteint 2,8 personnes par ménage en (Recensement de la population) 1981 (tableau n. 4 : RP, 1981) ; ce chiffre a encore légèrement baissé depuis lors; on a dénombré 2,77 personnes par ménage en 1990 (STATEC : estimation) et les données du dernier recensement en mars 1991 indiquent 2,64 personnes par ménage, ceci malgré le fait que les taux de naissance et de mariage montent légèrement depuis 1988.
- Le nombre de divorces (tableau n. 5) augmentait continuellement jusqu'en 1989 et commence à toucher également les populations immigrées (information: Service d'Accueil et d'information Juridique, Palais de Justice).
- Le taux de nuptialité a considérablement baissé au cours des dernières décades (tableau n. 6 fait apparaître une légère augmentation depuis 1989); ici cependant il faut être prudent et ne pas considérer le non-mariage comme non-constitution de groupes familiaux puisque souvent (sans qu'on possède de chiffres) le concubinage se substitue au couple marié en bonne et due forme - l'augmentation surtout des naissances "illégitimes" pourrait en être la preuve.
- Il est intéressant de relever que le Gouvernement retient dans son Programme "logement" (mai 1990) à propos des facteurs ayant influencé le déséquilibre entre offre et demande comme seul facteur l'immigration et ne fait pas état du changement des structures familiales. L'étude LIP (1991) souligne, par contre, ce phénomène de l'individualisation et estime qu'il intervient pour 70 % dans la pénurie actuelle (LIP, 1991 : Kurzdarstellung). Cette étude estime que l'accroissement de la population sous l'effet de l'immigration n'intervient qu'à concurrence de 30%.
- L'afflux d'ouvriers immigrés (et de cadres et fonctionnaires supérieurs) s'ajoute aux demandes d'unités de logement de la part des Luxembourgeois. Voici les taux des dernières années:

1987:2396 arrivées

1988 :3069 "

- Les immigrés (hommes dans la majorité des cas) ne peuvent faire venir leur famille qu'à partir du moment où ils disposent d'un logement familial adéquat.
- Tout ceci a eu pour conséquence qu'on demande plus d'unités et surtout de petites unités de logement . Ce facteur sociologique joue davantage dans des centres "urbains" comme Luxembourg-Ville (77.000 habitants ; janvier 1990), Esch/Alzette(25.000 habitants; décembre 1989), Ettelbruck (6.046 habitants ; 1989) et Diekirch (5.592 habitants en octobre 1989) et moins dans des régions rurales où l'individualisation n'est pas encore si manifeste .

(b) L'extension du secteur tertiaire a entraîné une concentration des activités administratives et économiques à Luxembourg-Ville avec comme répercussion une demande accrue de logements à Luxembourg et dans ses banlieues, ce qui provoquait un déséquilibre entre régions rurales et urbaines (Programme "Logement" 1990 ;cf. également LIP, 1991).

(c) "Non seulement la croissance économique (depuis la moitié des années 1980) se trouve-t-elle à l'origine de l'accroissement de la population active, mais encore déclenchait elle un mouvement de conversion de logements en bureaux et en espaces réservés à des activités commerciales." (Programme "Logement", 1990) - tendance qui semble toucher à sa fin (cf. ci-dessous).

(d) Le taux national de propriétaires s'élève à env. 70 % et le taux de locataires à moins de 30 % (estimation STATEC, 1990).

Une politique de soutien à l'accèsion à la propriété était de rigueur depuis des décades au point que la promotion du logement social a été considérée pendant des années comme superflue et n'a été encouragée véritablement qu'à partir de 1979, date qui marque la création de l'agence nationale "Fonds pour le Logement à Coût Modéré". Cette institution étatique ne disposait que d'un budget limité et n'a pas eu l'occasion de pouvoir développer suffisamment d'unités jusqu'en 1989 quand, au moment de la création du Ministère de Logement et de l'urbanisme, la pénurie de logement a trouvé l'écho nécessaire dans l'opinion publique et au sein du Gouvernement.

Le Fonds disposait au 31 décembre 1990 de 556 unités locatives; au 31 décembre 1991, on note 620 unités locatives.

Dans les années à venir ce chiffre augmentera considérablement vu que le budget attribué a été augmenté en sorte.

Le Fonds a réalisé 6.732 mois de location en 1990, ce qui représente une augmentation de 3 % par rapport à 1989.

La liste d'attente comprend toujours environ 1000 personnes : en janvier 1992, on notait 932 demandes non satisfaites. Cette variation n'a cependant pas beaucoup de signification, puisque les demandes auprès du Fonds doivent être renouvelées tous les ans, obligation dont les demandeurs ne s'acquittent pas toujours en temps voulu. Grosso modo, les besoins sont toujours les mêmes.

- (e) La pénurie d'unités se manifeste surtout dans le secteur locatif;
 - vu qu'il n'existe pas d'allocation de logement locatif et
 - vu que la pénurie a pour conséquence une surenchère des loyers,
 - on est en face d'un marché locatif particulièrement tendu.

L'accès à un logement locatif décent est, pour ainsi dire, barré aux familles à revenu modeste et très modeste.

L'étude LIP (1991:66 ss) constate que le groupe de ménages au revenu le plus bas (jusqu'à FLux 50.000,-) doit consacrer 41,1 % de son revenu mensuel aux coûts du logement tandis que le groupe de ménages au revenu le plus élevé (Flux 150.000,- et plus) investit moins qu'un tiers (31,3 %) pour l'habitat. Ainsi les bénéficiaires du RMG et les salariés SSM sont ceux qui dépassent de loin le quart ou le tiers indiqué (par la loi du statisticien SCHWABE) comme juste mesure.

(f) Une modification de la loi sur les baux à loyers (du 27 août 1987) n'a guère produit les effets escomptés:

- le fait de fixer les loyers d'immeubles construits avant 1944 à des barèmes qui ne correspondent plus aux prix du marché amène souvent les propriétaires à laisser non-occupés leurs appartements;
- l'investissement privé dans le locatif est sans intérêt puisque la rentabilité a été fixée à 5 % du capital investi pour des unités louées à des particuliers, tandis que le rendement de placements financiers s'élève à environ 8 % en moyenne; c'est uniquement pour la location à des fins commerciales que les propriétaires peuvent librement fixer leur loyer.

Or même si on adaptait le taux de rentabilité des investissements dans l'immobilier au taux du rendement des investissements financiers, les loyers que pourraient demander les propriétaires à ce moment-là ne seraient pas suffisants dans l'optique des propriétaires qui à l'heure actuelle demandent souvent le double et le triple de ce qui est permis par la loi.

On observe (LIP, 1991 : 64) que les loyers ont augmenté de 30 - 40 % au cours des dernières trois années sans que cette tendance semble s'arrêter.

Normalement, les locataires n'osent que rarement prendre recours auprès des Commissions des loyers qui existent au niveau communal (loi du 27 août 1987) pour faire ajuster leur loyer en fonction des taux légaux car ils craignent une éviction à court ou à long terme (situation qui caractérise également les décisions des instances de contrôle : cf. 4.2.5.)

Tout compte fait, l'investissement privé ne semble pas résoudre le problème à l'intérieur du cadre légal tant que la pénurie quantitative subsiste.

(g) Une étude publiée récemment (LIP, 1991) vient de présenter des chiffres qui indiquent le déficit à combler à base de différents cri tères.

Suivant des normes quantitatives d'espace à habiter définies, des besoins de 6.600 unités de logement ont été établis.

Si l'on tient compte des exigences qualitatives (équipement des unités, confort) et qu'on inclue les besoins quantitatifs sus-mentionnés ainsi que d'autres aspects pouvant influencer sur le marché (telles les exigences croissantes en matière d'espace etc.), on arrive à des demandes qui s'échelonnent entre 19.400 et 30.800 unités de logement (cf. Tableau n. 7).

Tous ces chiffres sont à mettre en rapport avec les 138.000 ménages qui étaient à la base du calcul.

Les besoins sont particulièrement pressants pour le secteur locatif en ce qui concerne les problèmes rencontrés par les ménages à revenu modeste et à fortiori par les ménages vivant en précarité. Le fait que des groupes familiaux socio-économiquement très forts (leur présence relativement importante s'explique par le rôle économique que joue le Luxembourg comme place

bancaire et comme lieu de travail d'organisations internationales) s'imposent sur le marché locatif et réclament les unités les plus grandes et les mieux équipées à des répercussions immédiates pour les ménages vivant en-dessous ou près de la ligne de pauvreté et même des ménages à revenu moyen.

Le secteur du logement social ne couvre qu'environ 3 % de l'habitat.

Un autre phénomène très prononcé a également ses effets sur la pénurie; comme l'accession à la propriété et la philosophie de la maison unifamiliale constituent la voie royale on retient des ménages plus âgés de quitter leur maison trop grande au moment où les enfants quittent le foyer parental.

En guise de conclusion, on retient :

"Der gesamte Wohnungsmarkt befindet sich auf Grund des Wohnungsdefizits in einem Zustand des Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage. Seit dem Jahr 1981 reicht die Zahl der neuerrichteten Wohnungen gerade aus, um den Wohnungsabgang auszugleichen und den Wohnungsbedarf auf Grund des Bevölkerungswachstums zu decken (30 %). Der Wohnungsbedarf der durch die steigende Haushaltszahl begründet wird, ebenso wie der Wohnungsbedarf auf Grund des steigenden individuellen Wohnflächenanspruchs (70 %), werden nicht abgedeckt." (LIP, 1991 : 40).

Les ménages à revenu modeste et précaire sont écartés par les ménages à revenu plus confortable: ce "Verdrängungseffekt" est particulièrement prononcé au Luxembourg en raison de la pénurie quantitative. Et le secteur d'unités "bon marché" (immeubles construits avant 1944) qui, en principe, tomberaient sous le contrôle légal des loyers, connaît une surenchère plus exagérée encore que les unités à grand standing; l'écart entre le loyer légal et le loyer effectif est, en effet, plus manifeste encore pour ces unités théoriquement "bon marché; et ce serait ce secteur qui devrait être accessible pour les ménages à revenu modeste

4.2. Politiques engagées

Des mesures gouvernementales ont été annoncées et elles sont en train d'être réalisées. Un premier programme date de mai 1990 concernant d'un côté l'offre, de l'autre côté la demande . Il en ressort clairement qu'on encourage à nouveau davantage l'accession que la mise à disposition de logements locatifs.

Ce sont les règles du marché qui devraient dicter l'ensemble des opérations. Le Gouvernement voit son rôle comme "acteur économique parmi d'autres":

" Les initiatives publiques ne doivent aucunement se substituer aux mécanismes du marché. Elles doivent s'y insérer dans toute la mesure du possible." (Programme "logement", mai 1990; règlement grand-ducal du 26 octobre 1990).

Les activités de construction et l'investissement étatique seront élargis suivant le règlement grand-ducal du 13 décembre 1991 et ceci avec le concours de promoteurs privés (Société nationale des habitations à bon marché), publics (Fonds pour le logement) et des collectivités locales.

4.2.1. Offre

Plusieurs actions sont prévues pour améliorer l'offre :

- répertorier les terrains à bâtir et les unités d'habitat vides et pénaliser la retenue de ceux-ci - cette mesure a été réalisée pour le compte des unités et terrains appartenant aux collectivités publiques;
- reconverter des unités de bureaux en logement et empêcher l'attribution d'unités résidentielles à des fins commerciales (concerne sur tout la ville de Luxembourg) - cette tendance de commercialiser nombre d'unités dans des quartiers résidentiels a été facilitée par la loi sur les baux à loyer et l'extension du secteur tertiaire ; à l'heure actuelle, on note une certaine stagnation et même un recul en besoins d'unités commerciales : des licenciements dans le secteur bancaire en sont la preuve; les collectivités publiques essaient de libérer les unités louées dans des quartiers résidentiels à des fins d'habitat (il n'existe pas de stricte délimitation entre quartiers résidentiels et autres au Luxembourg) et le danger de transformer de nouvelles unités d'habitation à des fins commerciales semble être dépassé par la conjoncture du secteur en question;
- lancer un effort d'investissement public de FLux 11 milliards afin de permettre la construction de plus de 2.000 unités (dont un tiers destiné à la location) jusqu'en 1995 ; ceci en collaboration avec des collectivités locales, avec des promoteurs publics (le Fonds pour le Logement) et privés (Société nationale des habitations à bon marché).

Le chiffre sus-mentionné a été augmenté par règlement grand-ducal (décembre 1991) à

1630 unités destinées à l'accession,
2054 unités destinées à la location et
1095 terrains à bâtir,

ce qui donne un total de 4779 unités de logements sociaux à terminer jusqu'en 1995.

Ainsi, on espère pouvoir combler le déficit pour les ménages à revenu très modeste. L'objectif est que ce groupe de ménages devrait pouvoir trouver un logement en secteur protégé vers la moitié des années '90; en même temps, les besoins quantitatifs devraient être partiellement tamponnés et le marché locatif devrait devenir moins tendu.

- mesures fiscales visant à améliorer la rentabilité de l'investissement privé dans le locatif - ceci n'a guère eu d'impact : l'investissement dans ce secteur n'est pas devenu plus attractif pour autant qu'auparavant;
- réduire de moitié le taux (de 6 % à 3 %) du droit d'enregistrement prélevé sur l'achat d'immeuble; ceci ne concerne que le premier achat à utilisation personnelle et uniquement l'accession à la propriété.

4,2,2. Demandes

Le programme de 1990 prévoit les mesures suivantes:

- élargissement du cercle des bénéficiaires de primes (d'un imposable de FLux 600.000,-/an à 900,000,-/an); ainsi ont droit aux primes même les ménages à salaire moyen.

- l'introduction d'une bonification d'intérêt généralisée pour des prêts hypothécaires pour des familles avec des enfants à charge (bonification universelle de 1 % par enfant); cette mesure peut également être classée dans la politique familiale, ce qui est une tendance qui trouve un bon écho dans différents milieux au Luxembourg (cf. à propos de "l'allocation loyer" 4,2,3,); on préfère subventionner les enfants plutôt que le logement ; on avance toujours des craintes d'abus qu'on soupçonne visiblement moins dans le domaine de la politique familiale (cf.2,3.).
- des mesures fiscales d'abattement d'intérêts.

Cette dernière mesure comme toute faveur fiscale concerne avant tout les contribuables avec un revenu annuel qui se situe bien au-delà de la ligne de pauvreté .

Pour conclure, on appuie davantage l'accession à la propriété.

4.2.3. "Allocation loyer"

Cette allocation est en discussion depuis plusieurs mois.

D y a encore 2 ans, la tendance était généralement hostile par rapport à l'introduction d'une telle prestation (différentielle) alors que maintenant certains des partenaires sociaux (les syndicats par exemple), des partis politiques (le parti libéral) et des associations s'expriment nettement en faveur d'une telle prestation qui, de leur avis, débloquerait le marché locatif pour les familles à bas revenu.

L'argument contre une telle législation consiste et consistait à dire qu'elle ne ferait que stimuler l'augmentation des loyers qui sont déjà excessifs et qu'elle profiterait surtout aux propriétaires : Le fait que le Parti libéral se soit prononcé en faveur d'une telle allocation sert parfois de preuve à l'argument mettant en lumière d'éventuels abus de la part des propriétaires.

Comme nous l'avons vu, la location n'est point du tout le but en soi de la part du Gouvernement : on préfère encourager l'accession à la propriété et offrir le locatif de façon passagère ou bien pour des ménages à revenu très bas et précaire. En d'autres termes, avec une prestation pour le locatif, on appuyerait à long terme un secteur qu'on considère toujours peu sûr pour le locataire; la résiliation de bail est le danger mentionné dans ce contexte.

Prenons ici à titre d'exemple la politique du Fonds pour le Logement qui pratique un système de participation financière calculé sur le revenu familial (10 % du revenu) , Ainsi suggère-t-on aux familles ayant atteint un meilleur revenu de quitter les unités afin de s'installer dans le secteur non protégé ou bien d'acheter l'unité louée par le Fonds.

De même préférerait-on couvrir les 3 années à venir (jusqu'à ce que les 5.000 unités de logement social seront disponibles, cf. 4.2.1.) par d'autres aides (destinées aux enfants par exemple) au lieu d'introduire une prestation "loyer" qu'on ne pourra plus retirer.

De plus en plus d'associations s'expriment en faveur de l'introduction d'une telle prestation en faisant référence aux pays voisins où même, indépendamment d'une allocation "logement", le loyer de bénéficiaires d'assistance est intégralement pris en charge par l'Office social (RFA, Danemark),

Comme il est question de généraliser le forfait "loyer" pour les bénéficiaires du RMG (projet de loi N. 3675; cf. 2.2.1. (c)), "l'allocation loyer" n'est plus en débat. Dès le début de cette discussion publique, on préconisait de la part des autorités soit la généralisation de la prestation loyer à l'intérieur de la législation du RMG, soit l'introduction d'une "allocation loyer": introduire les deux types de prestation semble trop favoriser les abus de part et d'autre.

4.2.4, Politique du Fonds pour le logement

Le Fonds élargit, suivant le programme gouvernemental, considérablement son parc immobilier en offrant des unités destinées à la location et à l'accession. La répartition n'est pas fixée, mais correspondra à env. 3/4 destinés à la location et le reste à l'accession.

La politique du Fonds vise avant tout le secteur locatif, ceci malgré l'hésitation des collectivités locales qui souvent se voient confrontées à des protestations de leurs électeurs contre l'installation de ménages "à risque" et qui pour cette raison préfèrent l'accession. Le statut du locataire y apparaît nettement!

L'objectif du Fonds est d'atteindre un parc immobilier suffisamment grand pour tous les ménages qui n'ont pas les moyens de louer sur le marché privé ou d'accéder à leur propre logement.

On fixe le loyer à 10 % du revenu familial; ainsi, on peut offrir des unités de logement à un prix symbolique à des ménages qui vivent près de la ligne de pauvreté, tout en incitant ceux qui ont atteint un meilleur revenu à quitter leur logement social.

Avant l'introduction du RMG il était impossible pour le Fonds d'admettre un ménage qui n'était pas à même de prendre en charge les 10 % . Un ménage sans aucun revenu régulier tombait dans cette catégorie; beaucoup de familles monoparentales se trouvaient dans cette situation.

A l'heure actuelle, le RMG garantit ce minimum de base et on compte à peu près 10 % de bénéficiaires du RMG parmi les locataires du Fonds, ce qui est certes un pourcentage élevé, mais pas pour autant significatif puisque la différence entre take-up et ayant-droits théoriques est probablement encore considérable (cf.2.1.1.2.).

Revenons aux bénéficiaires du RMG "actifs" qui bénéficient du forfait loyer introduit en 1989 (cf. 2.2.1.) et ne payent aucun loyer vu que le forfait couvre intégralement leur loyer - le forfait "loyer" du RMG constitue à peu près le montant moyen que prélève le Fonds de la part de ses locataires (le loyer mensuel moyen s'établit à FLux 4.663,- pour 1990 : Rapports et Bilan 1990, Fonds du Logement).

Comme le parc immobilier du Fonds s'avère être d'une très bonne qualité, on préfère de la part du Fonds demander un loyer symbolique plutôt que d'accepter la situation de non-participation des ménages vivant d'un revenu "RMG".

Comme l'introduction du RMG n'a pas remédié aux problèmes de logement des ménages extrêmement marginalisés, le Fonds pratique depuis peu la location de certaines unités à des associations qui se portent garants auprès du Fonds et qui assurent le suivi social (le Fonds n'a qu'une seule attribution très claire, qui est celle de fournir des unités de logement !) en se chargeant de tous les conflits qui peuvent surgir avec le voisinage. Cette expérience ne peut être ni chiffrée à l'heure actuelle, ni non plus être considérée comme une démarche systématique et permanente.

Toujours est-il que ce sont surtout les sans-logis et les ménages extrêmement précarisés qui ne se retrouvent pas sur le marché libre et qui ont également des problèmes d'être logés par le Fonds. Rappelons encore une fois que la différence entre take-up du RMG et ayants-droit est énorme et grand pour qu'un groupe numériquement important risque de rester sans-abri et mime non répertorié en tant que tel.

4;2.5;:AbusrSch!afhandler)

Dès la fin des années 1980, la presse ainsi que des associations actives dans ce domaine ont mis en lumière des pratiques de location aberrantes où il était surtout question de la location meublée, notamment de chambres d'hôtels à des prix exorbitants (une chambre pour 15.000 - 20.000 BFr./mois).

La Commission des Loyers (loi sur les baux à loyer du 27 août 1987) a pour attribution de fixer des montants de loyer, mais uniquement sur saisie soit de la part d'un locataire, soit de la part d'un propriétaire.

L'office de logement actif dans le cadre de l'administration communale peut contrôler sans saisie préalable et intervenir à propos de nombre d'abus tel que non respect de conditions sanitaires, d'espace, de salubrité, d'accès etc.

Depuis 1991, une équipe mixte (office de logement de la Ville de Luxembourg, Ministère du Logement, Inspection Sanitaire et Gendarmerie) contrôle d'une façon plus systématique des abus qui lui ont été signalés.

Jusqu'ici, ces contrôles avaient souvent pour conséquence négative que les locataires ou sous-locataires ont été mis à la porte à la suite d'une telle enquête. La crainte d'éviction est également à l'origine du fait que les locataires ne font que très rarement appel à la Commission des loyers; vu la pénurie (purement quantitative), ces locataires se voient ensuite confrontés à l'impossibilité de trouver un logement quelconque sans parler d'un logement décent.

Les peines qui ont été prononcées envers ces marchands de sommeil étaient trop peu importantes pour décourager effectivement de telles pratiques.

Une modification de la loi sur les baux à loyer a été adoptée en janvier 1991 par la Chambre des Députés. Elle stipule une augmentation considérable des peines en question pouvant aller jusqu'à BFr. 2 Mill. ainsi que des peines de prison.

4.3. Conclusion

Les programmes de lancement ainsi que l'ensemble du programme "logement" visent surtout l'accession. On continue à appuyer ce secteur tout en reconnaissant les problèmes urgents du côté de la location.

Contrairement aux pays du Nord de l'Europe on est d'avis que l'accession devrait être la solution à long terme, la location n'étant qu'une étape intermédiaire. Ceci devrait valoir tout aussi bien pour des ménages, qui vivent en situation de précarité, étant donné que, comme on dit, de multiples aides financières existent pour l'accession. Le danger d'endettement à cause de réparations nécessaires est réduit, affirme-t-on, par d'autres aides. Mais tient-on suffisamment compte du degré d'information qui est nécessaire pour faire appel à et gérer toutes ces aides qui existent? Ces informations et le savoir-faire correspondant requis risquent d'échapper au citoyen "normal" et a fortiori aux familles qui vivent en exclusion sociale.

Les loyers du secteur privé sont certes plus élevés que le taux mensuel perçu pour un prêt hypothécaire, ce qui amène également les assistants sociaux à plaider en faveur de l'accession: il existe des associations qui, pour la période durant laquelle elles hébergent quelqu'un, mettent partie ou la totalité du montant mensuel perçu sur un livret d'épargne afin de créer un capital de base pour l'acquisition à terme.

Cette situation de pénurie risque de durer encore plusieurs années (suivant le Fonds on parlé de 3 - 4 ans) pendant lesquelles les ménages pauvres ne remarqueront guère d'amélioration.

A supposer que le Fonds atteigne son objectif de pouvoir fournir à tous les ménages vivant en-dessous et près de la ligne de pauvreté un logement locatif décent, le locatif risque d'être caractérisé et qualifié de partie intégrante d'une vie précaire - contrairement aux pays voisins.

La maison unifamiliale, propriété de ses habitants, appartient certes aux clichés bien ancrés au Luxembourg et il sera difficile de s'y opposer dans l'intérêt des ménages en bas de l'échelle sociale.

A propos de l'allocation "loyer", on soulève et soulève toujours les craintes d'abus qui accompagnent habituellement toute réflexion sur des prestations différentielles, surtout dans le domaine de l'exclusion sociale, mais beaucoup moins dans celui de la politique familiale; ce débat faisait de nouveau apparaître qu'on préfère créer des liens entre une politique de logement et une politique familiale en investissant davantage sur le compte de la famille, pour laquelle un consensus plus large existe, que pour des mesures à mettre sur le seul compte du logement ou de l'exclusion sociale; récemment, le syndicat de la fonction publique CGFP proposait même une prestation unique de FLux 1 Mill. par enfant comme capital de base pour l'accès à la propriété; il est significatif que d'éventuels abus n'ont pas été évoqués vu qu'il s'agissait d'une mesure qui s'inscrivait également dans le cadre de la politique familiale.

La politique de réforme lancée par le Ministre de l'Education Nationale (cf. 1.2.) dès l'été 1989 est poursuivie ou plutôt concrétisée afin de pouvoir être réalisée dans les mois et années à venir.

Les problèmes spécifiques du Luxembourg résident certainement au niveau de la charge des langues qui pèse lourdement sur les devoirs de l'école (cf. 1.5.).

Dans des débats de fond, la plupart des intervenants de ce domaine ont toujours plaidé en faveur de l'école "une et indivisible" à tradition jacobine ("gratuite" et "obligatoire", mais non pas laïque!). A part l'école européenne et d'autres écoles de culture étrangère (qui institutionnellement sortent tout à fait du cadre luxembourgeois et qui s'adressent à des familles étrangères des cadres supérieurs) il n'existe qu'une seule alternative au programme de l'école publique, celui de l'école Waldorf (pédagogie allemande suivant les principes de R. STEINER qui certainement est plus propice pour des élèves éprouvant des problèmes scolaires, mais qui, en tant qu'école privée, est méconnue aux parents immigrés ou luxembourgeois du Quart Monde; des barrières d'ordre social et psychologique en entravent l'accès; son importance quantitative est minime. En d'autres mots, il n'existe pas d'écoles alternatives adaptés aux besoins d'enfants vivant dans une situation de précarité qui risquent d'échouer à l'école publique et ces risques d'échecs sont considérables (cf. 5.1.1.1.).

5.1. Constat

5.1.1. Données générales

Dans l'ensemble, les données statistiques que nous avons avancées en 1990 n'ont pas fondamentalement changé⁵ puisque les réformes en vue ou en pratique ne le sont que dans ou depuis quelques mois et seules des interprétations longitudinales peuvent faire apparaître l'effet de ces modifications en cours.

5.1.1.1. L'échec scolaire

L'échec scolaire est souvent objet de débat ; les partis politiques annoncent des chiffres autour de 40 % et récemment même de 45 % - chiffres qui n'ont pas été prouvés; cependant, on peut interpréter un graphique sur les flux à l'intérieur de l'enseignement luxembourgeois (et les sorties de celui-ci) allant bien au-delà des chiffres sus-mentionnés : sur 1000 entrées à l'enseignement luxembourgeois, il n'y a que 351 élèves qui sortent avec un diplôme qui leur permette de faire une formation ou bien avec un CATP (cf. tableau n. 8 qui date de l'année scolaire 1980/81; aucune mise à jour n'a été faite) : l'échec du système luxembourgeois (et non pas des élèves du pays qui souvent terminent leurs carrières scolaires avec succès en Belgique ou en RFA) serait à chiffrer à plus de 60 % :

⁵ Des mises à jour seront difficiles pour les années à venir puisque l'exploitation des fiches scolaires a été interrompue et le Ministère ne sort pas de nouvelles données depuis l'année scolaire 1987/88; ceci n'empêche que certains services ministériels produisent des statistiques dans leur domaine.

N.b.on ne connaît pas le chiffre exact d'élèves qui quittent l'enseignement luxembourgeois : les chiffres indiqués varient entre 1200 et 4.000 élèves (sur un ensemble de 55.000 élèves environ).

5.1.1*2: Enfants immigrés

Concernant les enfants des immigrés, on dispose de beaucoup plus de données⁶ puisque les fiches scolaires ont été déployées suivant la variable "nationalité". Ne mentionnons que quelques résultats-clé:

- La présence d'étrangers dans les différents types de l'enseignement est significative : Ils sont sur-représentés dans l'enseignement complémentaire et spécial (Annuaire statistique, 1987/88 : 46 ss) ; leur présence diminue visiblement dans la mesure où l'on s'approche du secondaire technique et encore plus du secondaire (cf. tableaux n. 9 et n. 10).

Leur sur-représentation au niveau du préscolaire s'explique par des facteurs démographiques (cf 1.1.).

Si on observe leur représentation dans l'enseignement complémentaire, historiquement (tableau n. 11), on s'aperçoit que la part des étrangers a augmenté constamment et qu'on a une majorité de plus en plus grande d'étrangers surtout dans les classes "fin d'études" (sans perspective d'une qualification professionnelle ; cf. 5.1.2.2.); les Portugais prédominent parmi ces étrangers.

Quant à l'enseignement secondaire, les apparences de taux qui montent, cachent le fait que les Portugais sont manifestement sous-représentés proportionnellement à leur nombre au Grand-Duché (tableau n. 12).

- Si on regarde les chiffres des redoublants dans le primaire, il en ressort que ce sont surtout les Portugais qui doivent redoubler une classe pendant les quatre premières années (période d'alphabétisation), tandis que les chiffres des Luxembourgeois montent en fin du primaire (LEVY, 1985 : 86 ss).

- Un autre fait important caractérise la situation dans certaines régions, certaines villes et certains ressorts scolaires: on remarque un phénomène de ghettoïsation qui s'explique par d'une part l'habitat et d'autre part par la solidarité familiale et nationale des Portugais; ceci eu pour conséquence que les élèves étrangers et surtout portugais sont sur-représentés dans certaines écoles et constituent parfois la presque totalité des classes :

A Luxembourg-Ville, on note un taux de 58,7 % pour les élèves étrangers dans l'enseignement préscolaire (LEVY, 1985 : 39) ; ce chiffre monte dans certains ressorts scolaires jusqu'à 90 % et même jusqu'à 100 % ; dans d'autres ressorts scolaires, les enfants immigrés ne représentent cependant que 5 - 6 %).

D en résulte que l'assimilation du luxembourgeois ne se fait plus automatiquement ce qui était le présumé de l'alphabétisation en allemand.

Malgré l'expérience centenaire, l'école n'a pas encore été adaptée aux besoins spécifiques de ce groupe d'élèves :

La corrélation entre échec scolaire et nationalité a été le résultat de plusieurs études antérieures parmi lesquelles l'étude MAGRIP (1977) était la plus globale .

Une étude récente (Fibel und andere Bedingungsfaktoren, 1988 : 109) présente les mêmes résultats:

⁶ Ce constat est quelque peu biaisé: les données disponibles sont telles que d'autres groupes à risque n'apparaissent pas si manifestement: les données du Ministère peuvent être ventilées avec la variable "nationalité", mais non pas avec une variable socio-professionnelle ou socio-économique.

"Zweites Ziel unserer Untersuchung war ein Leistungsvergleich zwischen den Kindern getrennt nach den Variablen Geschlecht, Alter, Kinderzahl in der Familie, Beruf des Vaters, Nationalität und Geburtsland

Bei allen Variablen mit Ausnahme der Kinderzahl in der Familie fanden wir signifikante Unterschiede in den meisten Kompetenzen. (...)

Generell erwies sich die Nationalität der Kinder als die soziologische Variable, die den engsten Zusammenhang mit ihren schulischen Leistungen zeigte."

Une étude toute récente constate de nouveau que les problèmes scolaires commencent dès la première année d'études avec l'alphabétisation en allemand ; seules les compétences déficitaires du luxembourgeois à l'entrée dans l'enseignement primaire ont été découvertes comme facteur d'échec (cf. MAURER-HETTO, BAMBERG, KERGEN, 1991).

La scolarisation et surtout l'alphabétisation constituent effectivement les problèmes-clé qui préoccupent l'opinion publique puisque les enfants autochtones sont concernés également (cf. sondage réalisée auprès de la population luxembourgeoise : KAISER / LEVY 1990) et la barrière principale au succès scolaire - et professionnel - est celle de la nationalité, notamment portugaise; en d'autres mots, en tant qu'élève de famille immigrée portugaise les chances d'acquérir un certificat professionnel sont réduites.

5.1.2. Le système scolaire

Le tableau n. 9 représente graphiquement l'ensemble du système à propos duquel nous présentons ici quelques commentaires mettant en lumière les points cruciaux.

5.1.2.1. L'éducation préscolaire

L'éducation préscolaire n'était obligatoire que pour la deuxième année ; mais en fait, la presque totalité des enfants fréquentaient également la première année .

Pour les années scolaires

	1989/90	1991/1992
1ère année	93,19%	les taux n'existent pas,
2ème année	94,91 %	sont très vraisemblablement
total	94,04%	les mêmes

(données du Ministère de l'Education Nationale).

Cette période de l'enseignement est très importante pour les enfants immigrés qui sont supposés apprendre le luxembourgeois pour être à même de commencer l'alphabétisation en allemand dès l'entrée au primaire.

Depuis 1991, un Plan-cadre est en vigueur et une circulaire ministérielle (d'avril 1990) invite les instituteurs à prévoir à l'intention des enfants migrants des séances d'exercice de langue luxembourgeoise.

Jusqu'ici, des initiatives individuelles de la part de certains instituteurs existaient, mais aucune généralisation n'a pu être adoptée.

Un problème de structure politique intervient pour l'enseignement primaire, renseignement
primaire et l'enseignement complémentaire: ces trois ordres d'enseignement sont régis d'un côté
-par les collectivités locales (administration, organisation, matériel didactique, engagement
des instituteurs, mesures spécifiques et budget) et de l'autre côté
-par les collectivités nationales (programmes, formation, approbation des instituteurs,
structures, conditions générales et également budget).

Certaines décisions, telles les mesures spécifiques en faveur des enfants à problèmes (pour la
majorité il s'agit d'enfants immigrés) nécessitent l'accord des deux partenaires et souvent les
recommandations ministérielles ne sont pas suivies par les collectivités locales .

5.1.2. L'école primaire et complémentaire

L'alphabetisation se fait en allemand ; à partir du deuxième semestre de la 2ème année, on
commence avec l'enseignement oral du français ; l'écrit n'est introduit qu'en 3ème année.

- L'enseignement primaire surtout pendant la 5ème et 6ème années est orienté vers l'examen
d'admission (au secondaire et au secondaire technique), et ceci tout aussi bien dans l'attitude
des instituteurs que dans celle des parents et des élèves. L'examen d'admission au secondaire
ou au secondaire technique, qui est une pierre d'achoppement pour beaucoup d'élèves, reste
pour l'instant le même, plutôt faut-il préciser qu'on a augmenté le nombre de points nécessaires
(110 au lieu de 100) pour l'accès au secondaire (respectivement secondaire technique) ; cette
modification a été opérée à la suite d'une étude (L'admission, 1991) qui montrait que seuls les
élèves ayant acquis plus de 110 points réussissaient au secondaire à long terme⁷.
- L'enseignement complémentaire se termine après 9 ans de scolarité obligatoire ; la connotation
de "voie sans issue" l'entoure ; ceux qui n'ont pas réussi l'entrée à l'enseignement secondaire
(c'est à dire qui n'ont pas réussi l'examen d'admission) sont obligés de continuer et le cas
échéant de terminer leur scolarité obligatoire au sein du complémentaire ; dans la majorité des
cas, ils quittent l'école sans qualification professionnelle, respectivement avec des certificats
"de fin d'études primaires", de "fin de scolarité obligatoire" et de "fin d'études" ; les deux
premiers donnent accès au secondaire technique, mais le dernier permet tout au plus de
s'engager en tant qu'ouvrier non-qualifié, aucun transfert vers le secondaire technique n'est
possible.

L'enseignement complémentaire se subdivise en trois "filières" :

- la 7ème d'orientation peut permettre aux élèves admis (des conditions à remplir!) d'être
transférés au secondaire technique;
- les 7ème, 8ème et 9ème complémentaires constituent l'enseignement complémentaire
proprement dit avec certaines possibilités de transfert vers l'enseignement secondaire
technique et
- les (7ème, 8ème et 9ème) "classes de fin d'études" qui sont l'expression de l'école spéciale
pour tous les enfants éprouvant des problèmes scolaires considérables (il s'agit de la suite
des classes spéciales de l'enseignement primaire).

⁷ L'étude récente réalisée par le Ministère (MEN, oct. 1991) fournit des taux d'échec et de réussite détaillés qui
cependant nécessiteraient des explications allant trop dans le détail pour notre propos. Les réformes qui sont en vu
tiennent de très près compte des résultats de l'étude (cf. 5.2.2.2.).

Au cours des dernières années, on a dû constater une "perte" considérable d'élèves pour cet ordre d'enseignement et à l'intérieur de celui-ci une concentration d'élèves dans les deux filières extrêmes et des "pertes" pour les 7ème, 8ème et 9ème complémentaires (cf. tableau n. 13); restent donc

- les élèves "sans aucune chance" ("classes de fin d'études") et
- les élèves en attente d'un transfert vers le secondaire technique, tandis que les véritables classes complémentaires disparaissaient de plus en plus.

Tout ceci a amené le Ministre actuel à restructurer cet ordre d'enseignement afin de lui donner une perspective professionnelle valable; ce nouveau complémentaire fera partie de l'enseignement secondaire technique - = "post-primaire" en termes luxembourgeois (5.2.2.3) .

5.1.2.3. L'enseignement secondaire technique

L'enseignement "post-primaire" - = secondaire(sans intérêt pour nos propos) et secondaire technique - est entièrement régi par les collectivités nationales. Aucune interférence n'existe avec les collectivités locales.

Pour l'enseignement secondaire technique, le problème de l'allemand se posait d'une manière cruciale pour les élèves étrangers ; on offrait parfois des classes (= formations) francophones tant que suffisamment d'élèves francophones se présentaient ; l'enseignement de l'allemand s'y faisait à titre de langue étrangère. Mais souvent ces élèves se voyaient confrontés à une interruption de l'offre francophone en cours de route et rejetés dans l'enseignement "normal" qui était organisé de façon bilingue; ceci incitait à l'abandon . Des filières franco- (respectivement germano-) phones fonctionnent depuis la réforme du secondaire technique (cf. 5.2.1.).

5.1.2.4. Formation professionnelle continue

La situation actuelle, qui s'est développée depuis des années, se caractérise par l'existence d'institutions et d'offres qui se sont créés sans coordination et sans cadre légal homogène. On vient de constater (cf. BIRLOUEZ/ LAPLANTE/ REPELLIN/ VINCENT, 1991) que la formation professionnelle est en arrière d'une vingtaine d'années comparée aux pays voisins, ce qui peut être attribué au fait que la crise économique n'a pas eu le même effet sur le salariat au Luxembourg qu'ailleurs (cf. 3.). A l'heure actuelle, il faut cependant s'adapter aux changements du monde du travail, notamment aux mutations technologiques et sociales et depuis peu à une augmentation considérable du chômage.

Le problème d'un petit pays comme celui-ci réside au niveau de la qualité de l'offre (moins problématique est la quantité), c'est-à-dire au niveau de la gamme des formations, si on ne veut pas importer tout le know-how ou exporter les apprentis.

Jusqu'ici existaient peu de possibilités et de façon non-coordonnée.

Les Centres de Formation professionnelle Continue (CFPC) étaient chargés de

- de la formation continue des salariés ainsi que
- des initiations à la vie professionnelle des jeunes et
- des réorientations/"recyclages" professionnels à l'attention de chômeurs/demandeurs d'emploi (y compris des bénéficiaires du RMG).

Les mesures réalisées accueillait parfois les différents types de candidats, ce qui causait des problèmes de différence de niveau .

Voici quelques uns des problèmes apparus :

- les enseignants s'adressant habituellement à des élèves-adultes, qui ont une formation initiale suffisamment poussée, ont plus de difficultés d'approcher des "élèves" ayant un niveau d'éducation très bas;
- on prévoit trop peu d'encadrement social variant cependant d'un Centre à l'autre. A la fin des années 1970 et au début des années 1980» l'essentiel de la formation professionnelle continue se faisait pour les jeunes sans emploi ; à l'époque on avait créé des Cours d'orientation et d'initiation professionnelles (COIP) qui accueillaient entre 400 et 500 élèves, chiffre qui est tombé à une cinquantaine en 1991 .

En d'autres termes, les jeunes ne constituent plus la majorité des candidats et l'encadrement social a été considérablement réduit.

Ayant reconnu ce déficit, on préconise de nouveau davantage de suivi réalisé en partie par l'Action Locale pour Jeunes (cf. en détail: HARTMANN-HIRSCH, 1992 : 3.3.).

En guise de conclusion, la formation professionnelle continue nécessite certes des réformes de fond, mais c'est au niveau de la formation initiale qu'on crée des situations d'échecs trop nombreuses.

5.2. Politiques engagées

En conclusion des constats sus-mentionnés, il faut dire que ce système produit beaucoup trop d'échecs,

- comme il est surchargé en matière d'enseignement des langues,
- comme il est surchargé en matière de connaissances véhiculées,
- comme il n'est pas adapté aux besoins spécifiques des immigrants,

La politique lancée par le Ministre actuel essaie de réagir face à ce défi généralisé .

Les objectifs de la réforme sont ceux déjà présentés en 1990 :

- (a) adapter les objectifs d'apprentissage à l'évolution économique et sociale ainsi qu'à la dimension européenne, (1993 !)
- (b) réduire l'échec scolaire et amener plus de jeunes à une qualification professionnelle,
- (c) améliorer l'intégration scolaire des enfants étrangers,
- (d) infléchir les méthodes d'apprentissage dans le but de promouvoir, plus que dans le passé,
 - l'autonomie et la créativité des apprenants,
 - leurs capacités d'exploration, de résolution de problèmes et de coopération,
 - leur savoir-faire de communication orale et écrite dans notre situation plurilingue,
- (e) intensifier l'insertion des technologies de l'information et de la communication dans les curricula, aussi bien comme moyen que comme objet d'apprentissage.

Pour la réalisation de ces objectifs, différentes modifications sont déjà en vigueur, surtout la réforme de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (loi du 4 septembre 1990) et d'autres seront opérationnelles dans les mois à venir (cf. 5.2.2.).

5.2.1. Réformes en vigueur

Dans le cadre de nos préoccupations, voici quelques uns des éléments faisant partie de la réforme de l'enseignement du secondaire technique (loi du 4 septembre 1990), dont le premier est certainement le plus central pour un groupe quantitativement important :

- Notons pour les élèves immigrés la création de filières francophone et germanophone pour les cycles inférieur et moyen (non pas supérieur pour lequel on s'attend à un bilinguisme traditionnel) dans certains centres régionaux (là où les effectifs d'élèves le justifient) : l'une des deux langues officielles sera langue véhiculaire et la deuxième sera enseignée avec une méthodologie de "langue étrangère".

H est également prévu d'intensifier l'enseignement du luxembourgeois pour toutes les professions qui sont en contact direct avec des clients ou des patients (surtout le paramédical).

- Pour pallier l'échec scolaire, surtout pour les élèves, qui sont forts dans certaines branches et faibles dans une des matières enseignées, un système de promotion est en vigueur (loi du 22 juin 1989) par lequel on améliore les possibilités de compensation en cas d'échec ponctuel. Ceci pourra faciliter la carrière scolaire d'élèves immigrés qui ont souvent des faiblesses en allemand par exemple.

En d'autres termes, on abandonne le bilinguisme scolaire traditionnel qui était une des valeurs sacrées pendant des générations.

- La création de classes d'intégration au secondaire technique (destinées aux enfants de 12 - 15 ans) arrivés récemment au Luxembourg et ayant des problèmes avec l'une des deux langues officielles fait également partie des réformes déjà en vigueur.
- Le "Certificat d'initiation technique et professionnelle" (C.I.T.P.) est un diplôme, dont la partie théorique peut être acquise par un système modulaire ("unités capitalisables" à la française !), et qui permet un rythme adapté aux besoins et capacités de l'élève. La partie pratique fera l'objet d'un examen supplémentaire qu'on pourra passer ensuite. Ayant obtenu le C.I.T.P., il est conseillé de suivre les cours menant vers un Certificat d'aptitudes technique et professionnel (CATP); Pour réaliser cette deuxième étape, l'élève peut suivre les cours théoriques organisés dans le cadre de l'éducation des adultes et conclure un contrat d'apprentissage chez un patron.
- Situons à un tout autre niveau l'adoption d'une nouvelle méthode d'enseignement intitulée "projet d'établissement" (terminologie et concept français; cadre légal : loi du 4 septembre 1990) à réaliser au postprimaire, mais le cas échéant également au primaire:
 - administrativement, il s'agit de décentraliser et de donner plus d'initiative aux établissements respectifs; les projets accordés ont un statut d'établissement public autonome relevant du droit privé - semblable à celui d'associations qui sont conventionnées avec l'Etat. Par cette privatisation, on essaie de rendre plus flexible et plus mobile les projets en cours;
 - pédagogiquement, des cycles d'enseignement sur des sujets spécifiques seront réalisés à titre expérimental.

Dans ce cadre, des propositions de sujets d'intégration d'élèves étrangers, d'apprentissage de langues ont été déposées etc.; parmi les douze projets, qui ont été accordés jusqu'ici (fin 1992), certains sont d'un intérêt direct dans le cadre de cet Observatoire.

5.2.2. Réformes en vue

Nombre de mesures que nous allons présenter ci-après, sont toujours sujet de discussion, seront mises en vigueur dans les mois et années à venir ; ceci implique, bien sûr, que des modifications considérables pourront encore intervenir.

Nous avons choisi quelques unes des mesures concernant les différents ordres d'enseignement en fonction des élèves visés plus particulièrement par nos préoccupations :

5.2.2.1. Le préscolaire

Pour l'essentiel, on s'adresse aux enfants migrants et il s'agit avant tout d'améliorer l'apprentissage du luxembourgeois ; ceci par les mesures suivantes:

- les deux années préscolaires seront obligatoires (jusqu'ici n'était obligatoire que la deuxième année, celle qui précède le primaire ; le règlement grand-ducal du 2 septembre 1992 sera en vigueur dès la rentrée 1993/94;
- seront également rendues obligatoires les parties du programme préscolaire qui touchent à l'enseignement systématique du luxembourgeois; des matériels didactiques adéquats seront créés; jusqu'ici le programme scolaire proprement dit - initiation à l'écriture, à la lecture et au calcul - n'était que recommandé.
- l'instituteur devra signaler à l'inspecteur les enfants dont les connaissances luxembourgeoises sont jugées insuffisantes pour passer en première année d'études afin que des mesures spécifiques (cours d'appui, classes d'attente etc.) puissent être réalisées.

5.2.2.2. L'enseignement primaire

C'est dans cet ordre d'enseignement que nous constatons la proportion la plus grande d'enfants immigrés à part le complémentaire et les classes spéciales, les deux étant sans issue professionnelle.

Les réformes suivantes sont préconisées sous l'optique des élèves immigrés (cf. MEN, 1991), à savoir

- une meilleure information des parents immigrés (réunion et matériel écrit en plusieurs langues);
- la création de classes d'attente où le programme de la première année se fait en deux ans ;
- là où les effectifs ne justifient pas la création de classes d'attente, des cours d'appui sont à organiser;
- un enseignement différencié(inteme et externe, à savoir les cours d'appui) sera généralisé, donc rendu obligatoire, ceci surtout pour l'allemand;
- des seuils minimaux de connaissance en langue seront définis pour ne pas rendre illusoire l'enseignement différencié;
- la recommandation d'échange entre classes luxembourgeoises et étrangères ;
- meilleur accueil des familles au niveau local en dehors des heures d'école ;

- sera stimulée (par gratification financière et accord de "crédits de formation") la formation continue des enseignants afin de les sensibiliser davantage ; sera élaboré du matériel didactique pour l'enseignement différencié interne ainsi que pour les classes d'accueil;
- la révision de l'examen d'admission: la réforme qui est en vue à l'heure actuelle se subdivise en une mesure à court terme et une à long terme;
 - le court terme ne nous paraît guère être une amélioration: au lieu de deux examens distincts (pour le secondaire et le secondaire technique), il n'y en aura qu'un seul : le nombre de points que l'élève doit atteindre pour entrer au secondaire ou au secondaire technique a cependant été augmenté;
 - le long terme enlève certainement le caractère décisif de cet examen : annuler cet examen pour tous ceux qui suivent l'avis d'orientation de l'instituteur; l'examen ne sera obligatoire que pour ceux qui ne sont pas d'accord avec cet avis
- l'incorporation de thèmes interculturels dans les programmes existants;
- l'intégration de l'enseignement de la langue maternelle (directive de la Commission Européenne de 1977 ; 77/ 486 CEE 25 juillet 1977) devra se faire là où suffisamment de parents le demandent

Ce dernier point constituait une des revendications de la part d'associations d'immigration qui faisait partie des droits (autre notamment le droit de vote au niveau local) qu'on réclamait depuis des années,

La mesure a été proposée à partir d'expériences novatrices ponctuelles qui ont été réalisées au cours des dernières années à l'initiative de certains instituteurs :

- L'enseignement de l'allemand comme langue étrangère aux élèves immigrés poursuivi par tous les enseignants d'une école primaire depuis plusieurs années (concerne la commune de Larochette avec 1400 habitants dont 49,5 % sont des immigrés) .
- L'apprentissage du vocabulaire allemand a été réalisée par deux instituteurs à l'aide d'images dessinées par eux pour leurs élèves portugais.
- Le projet PLUX subventionné par la CE, les Gouvernements portugais et luxembourgeois, s'adresse aux élèves portugais; on intervient au niveau de la formation des instituteurs, au niveau des programmes scolaires, auprès des familles; on travaille en faveur d'une bonne collaboration d'instituteurs.
(v, pour toutes ces initiatives : Education et Migration ; N.spéc. du Courrier de l'Education Nationale, 1990),
- Une initiative pilote a démarré dans un des quartiers les plus défavorisés avec un pourcentage d'élèves migrants très élevé : "projet socio-pédagogique pour le quartier du Grund" par lequel on veut intervenir à plusieurs niveaux :
 - travail avec les parents,
 - enseignement des langues selon des méthodes adaptées aux besoins,
 - élargissement du champ d'expérience des enfants (culture générale),
 - travail thérapeutique et social.
- La collaboration active de tous les instituteurs de l'établissement constitue une des conditions-clé; la constitution d'une équipe pédagogique et d'une équipe sociale est le présupposé de ce travail scolaire et extra-scolaire.

C'est surtout le volet "collaboration" ou "travail en équipe" qui est inconnu au sein de l'école primaire (cf. 5.3.).

S.2.2.3. L'enseignement complémentaire

La réforme la plus importante pour nos préoccupations est celle qui concerne le complémentaire (cf. MEN, mai 1992).

L'objectif de cette réforme est de fournir des perspectives professionnelles à tous les élèves qui doivent fréquenter l'ancien complémentaire vu qu'ils n'ont pas réussi l'entrée au post-primaire, notamment au secondaire technique.

On a l'intention de remplacer le système des classes traditionnelles par des modules dont plusieurs sont regroupés en "unités capitalisables" à niveaux différenciés.

Ainsi, on sera à même de bien situer chaque élève en lui offrant le cours adapté à son niveau de compétence et ceci pour toutes les matières enseignées ; un autre avantage est de réadmettre des jeunes ayant quitté l'école après l'obligation légale en les reprenant aux niveaux qui sont les leurs et en leur certifiant (unités capitalisables) les acquis qu'ils peuvent faire valoir de leur expérience extra-scolaire.

Le but de cette réforme est de donner accès aux formations professionnelles, c'est à dire à certains certificats nationaux (le CITP: certificat d'initiation technique et professionnelle et l'étape suivante le CATP: certificat d'aptitude technique et professionnel) à un rythme individuel;

Le trilinguisme scolaire sera appliqué d'une façon allégée puisqu'une autre conception guide cette réforme : l'enseignement se fera dorénavant sous forme de filières germanophone ou francophone offrant la deuxième langue officielle (le français ou l'allemand) comme langue étrangère. Comme jusqu'ici nombre de jeunes ont échoué à l'école à cause du bilinguisme exigé, ces filières "unilingues" (+ langue "étrangère" et non pas véhiculaire) devraient permettre à un nombre considérablement plus élevé de jeunes de quitter l'école avec un certificat professionnel.

Des matériels didactiques seront élaborés ; les enseignants seront spécialement invités à des formations continues.

Un des volets importants de cette réforme est de renforcer ou bien de réaliser un encadrement socio-psycho-pédagogique en dehors des heures de classe. Les expériences ponctuelles qui ont été réalisées se sont avérées très positives et seront généralisées dans le cadre de cette réforme.

Dans l'ensemble, la mise en oeuvre de cette réforme prendra plusieurs années. A l'heure actuelle, un des centres régionaux (Esch/Alz.) fonctionne déjà partiellement avec cette approche modulaire et Un encadrement psycho-social.

Le projet de loi amendant la loi du 4 septembre 1990 (qui régit l'enseignement secondaire technique), sera déposé début 1993 et aura administrativement pour conséquence que ces "lycées préparatoires" feront partie de l'enseignement secondaire technique étant sous le chapeau de l'administration nationale ; ainsi, les collectivités locales perdent ce domaine de compétence, ce qui jusqu'ici n'a pas provoqué de réactions de protestation. L'ancien "complémentaire" faisait administrativement partie de l'enseignement primaire; dorénavant, les lycées préparatoires feront partie du post-primaire.

N.b. La terminologie luxembourgeoise "postprimaire", qui exclue l'ancien "complémentaire", exprime pour ainsi dire l'attitude sous-jacente au statut qu'on attribuait à cet ordre d'enseignement: Avec l'instauration des 7ème, 8ème et 9ème classes complémentaires en (loi du 5 août) 1963, on prolongeait la scolarité obligatoire. Mais cet ordre d'enseignement restait partie intégrante de l'école primaire et l'ensemble constituait la scolarité obligatoire qui avec cette même loi avait également été prolongée de 7 à 9 ans.

Tout ce qui touchait à la formation professionnelle faisait partie du "post-primaire" (= secondaire et secondaire technique).

Le fait de vouloir intégrer le complémentaire au secondaire technique (cf.5.2.2.3.) peut être vu comme l'expression d'une volonté d'étendre le droit à l'éducation au-delà de la simple obligation scolaire vers un droit à la qualification professionnelle.

5.2.2.4. La formation professionnelle continue

Dorénavant, ce volet de l'Education Nationale aura un cadre légal homogène, sera structurée suivant des principes explicites et toutes les activités seront coordonnées. Par là, on veut (entre autres) remédier au problème de

- la certification, rendre possible
- le droit à la formation professionnelle continue,
- (instaurer des mesures de protection de l'investissement et régler le mode de financement).

Ceci concernera les trois domaines suivants :

- la formation des adultes
- la formation sociale et économique des citoyens et
- la formation professionnelle proprement dite.

Le projet de loi (N.3219) est passé à la Chambre des Députés en 1992.

Les idées centrales sont les suivantes :

En partie la formation professionnelle continue sera privatisée et ceci par la création d'un Institut national pour le développement de la formation continue qui aura le statut d'un établissement public relevant du droit privé ; le statut et la relation avec les collectivités nationales seront semblables à celles d'une association sans but lucratif qui est conventionnée avec l'Etat; la privatisation ne concernera que le volet "formation des salariés" et non pas celle des "chômeurs/demandeurs d'emploi (y compris bénéficiaires du RMG) qui restera sous l'égide des Centres de Formation Professionnelle Continue (CFPC).

En ce qui concerne le volet "salariés" la gamme d'offres devra être élargie en important un certain know how qui sera adapté aux besoins spécifiques du pays ; afin de pouvoir offrir une gamme de formations plus large, des "joint ventures" avec des institutions (privées) françaises et allemandes seront signées.

La privatisation est visée pour

- rendre plus efficace cette partie de l'enseignement - qui de par son objectif doit être plus mobile et vite adaptée - et
- ~~pour~~ assimiler son fonctionnement davantage aux conditions du monde du travail; en d'autres mots: un rythme de travail scolaire (heures de travail, vacances etc.) ne correspond pas au rythme que connaissent des salariés de tout niveau.

Lé volet "chômeurs/demandeurs d'emploi" qui ne constitue que 10 % de l'ensemble, restera sous le chapeau de l'Etat; des 4 Centres actuels ne resteront que deux, ce qui permettra d'offrir une gamme plus large de cours de formation.

Jusqu'ici nombre d'associations ont pris en charge des formations de leurs clients (bénéficiaires du RMG, femmes, jeunes chômeurs etc.) et ceci d'une façon plus adaptée aux besoins de leurs "élèves". Ce qui posait cependant un problème, c'était la certification et la définition du niveau à acquérir.

5.3. Conclusion

On peut retenir que le groupe d'élèves qui pâtit le plus du système luxembourgeois est celui des immigrés (2).

Il s'agit certainement d'un des problèmes les plus urgents si on ne veut pas condamner les jeunes portugais à rester ouvriers non-qualifiés pour la deuxième et même la troisième génération.

Le Luxembourg est en défaut depuis des années en matière d'immigration car on n'a pas suivi la directive de 1977 (77 / 486 CEE 25 juillet 1977; cf. à ce propos CCE, 3 janvier 1989) sur l'intégration de l'enseignement de la langue maternelle dans l'horaire normal (ni non plus la recommandation en matière du droit de vote communal).

Une circulaire ministérielle (mai 1990, tout aussi bien que celle datant de 1981) invite les communes à intégrer l'enseignement de la langue maternelle; suivant le Ministre, cette invitation sera formulée de façon plus contraignante si la bonne volonté ne se manifeste pas.

Une nouvelle circulaire d'avril 1991 va dans le même sens en reprenant certains points que nous avons présenté parmi les réformes en vue.

L'attitude des collectivités nationales a considérablement changé: face à une immigration centenaire et face à des problèmes cruciaux le Ministère a pour la première fois mis en route des mesures contraignantes (et non-contraignantes) et effectivement alternatives aux programmes valables jusqu'ici (cf. MEN octobre 1991) :

- (a) le fait d'abandonner le bilinguisme scolaire (allemand et français figurant toutes les deux comme langues véhiculaires) constitue une mesure inimaginable auparavant (bien que souvent proposée par des milieux associatifs) ;
- (b) la réforme du complémentaire touche également des enfants luxembourgeois, mais avant tout les enfants immigrés, sur-représentés dans cet ordre d'enseignement;
- (c) de recommander l'intégration de la langue maternelle dans l'horaire normal faisait également partie des chevaux de bataille entre les collectivités nationales et les associations durant des années;
- (d) et la privatisation de certains volets de l'enseignement (formation professionnelle continue et projets d'établissement) est aussi une tendance novatrice.

ad (a) L'abandon du bilinguisme scolaire - en fait il s'agissait d'un quadrilinguisme pour les élèves immigrés - constitue certainement le coeur de la réforme : jusqu'ici des filières "mono"-lingues (exigeant des compétences très poussées pour une des deux langues) étaient toujours considérées

comme éléments qui diviseraient le système scolaire luxembourgeois en une école véritablement luxembourgeoise et une autre n'accueillant "que" des étrangers. Cet argument était avancé aussi bien par des milieux en faveur de la tradition que de la part des milieux immigrés craignant l'apartheid scolaire.

Depuis quelques années, certaines associations représentant l'immigration ont commencé à plaider en faveur de filières "monolingues" en avançant qu'il serait préférable de faire terminer les élèves avec une qualification professionnelle "monolingue" que de les faire terminer de façon "bilingue", mais sans qualification professionnelle aucune.

L'argument de base en faveur du système traditionnel (bilingue) visait toujours le monde du travail supposé impliquer des exigences de bilinguisme. Or, le nombre de plus en plus important de frontaliers (41.000 sur un total de 183.000 salariés au 31 oct.1991: Ministère du Travail, 1992: 84) qui s'intègrent avec succès dans ce monde du travail bilingue tout en provenant de systèmes effectivement monolingues (France, RFA et Belgique) rend obsolète cette argumentation.

L'attitude des Luxembourgeois par rapport au problème de l'intégration est très sensibilisée car elle est liée à l'intérêt qu'ils portent à l'éducation de leurs propres enfants: La forte présence d'enfants immigrés dans certaines classes a eu pour effet négatif que beaucoup de parents ont sorti leurs enfants de l'école du quartier et les ont envoyés dans un autre quartier à pourcentage d'immigrés moins élevé.

En matière scolaire, des courants en faveur d'écoles séparées et en faveur d'une seule école luxembourgeoise existent. Des propos tels que l'intégration de la langue maternelle et l'apprentissage spécifique de l'allemand suscitent des réactions qui s'insèrent dans l'un des deux courants. La majorité des Luxembourgeois semblent comprendre

"l'unité de l'école luxembourgeoise comme l'imposition aux élèves étrangers des conditions scolaires, destinées prioritairement aux élèves de nationalité et de langue luxembourgeoises." (KAISER/LEVY, 1990 : 72).

ad (b) Ce nouveau "complémentaire" suscitera certainement beaucoup de réaction de la part des enseignants qui dans le préscolaire, le primaire et le complémentaire étaient/sont habitués à un statut tout à fait individuel; ils étaient responsables seulement devant l'inspecteur et ne connaissent ni l'enseignement collégial ni non plus une organisation collective de l'établissement (il n'y a pas de directeur pour ces trois ordres d'enseignement) ; chaque enseignant accomplit ses cours à son propre compte. Ceci dit, l'enseignement modulaire, l'intégration de la langue maternelle et l'encadrement social supposant une collaboration étroite entre les instituteurs et les agents éducateurs et sociaux risquent de ne pas bien démarrer⁸.

La réforme de l'enseignement complémentaire implique une révision des droits civiques concernant l'éducation ; comme jusqu'ici cet ordre d'enseignement qui couvrait la période de l'obligation scolaire, menait pour ainsi dire nulle part, le fait d'ouvrir les portes vers une formation professionnelle peut être interprété comme une révision des droits civiques allant d'ores et déjà dans le sens d'un droit à la formation professionnelle là où, à l'époque, la simple fréquentation de 9 ans était l'expression du droit constitutionnel

* Suivant des sources ministérielles, la volonté de collaboration est suffisamment grande; notons cependant des conflits de corporatisme autour des barèmes de traitement des "instituteurs" de l'ancien complémentaire (= primaire) versus ceux des "enseignants" du secondaire technique (=post-primaire).

ad (c) Cette dernière mesure (comme d'autres également) ne peut cependant pas être considérée comme contraignante ("à la demande des parents" !); mais un problème structurel se pose pour les collectivités nationales: la création de mesures spéciales (telles aussi classes d'accueil, classes d'attente etc.) est également à la charge des communes (co-financé !). Depuis 1981, les Ministres respectifs ont invité les communes à intégrer des cours de langue maternelle sans qu'il y ait eu des réactions systématiques. La généralisation d'une telle mesure (responsable : Ministère) ne serait pas non plus la solution adéquate puisqu'il existe des communes à effectifs étrangers très bas (<£5.1.1.2.).

Des solutions intermédiaires ont été avancées par des associations d'immigrés :

Pour mettre en route l'intégration des cours intégrés ne pas se limiter à la seule demande de la part des parents, mais

- faire intervenir également les instituteurs et l'inspecteur et
- généraliser l'information des parents .

Tout compte fait, il faut voir si on peut demander à des parents immigrés, qui n'ont aucun impact politique (le droit de vote n'pas encore été accordé), de s'activer plus que les parents luxembourgeois.

A l'heure actuelle, les associations d'immigrés réalisent un travail systématique de sensibilisation des parents pour que ceux-ci signent des pétitions à adresser aux communes en faveur de l'intégration de la langue maternelle.

ad (d) La privatisation de certaines parties de l'enseignement constitue un pas en avant qui implique une critique de la rigidité d'un enseignement public basé sur un personnel de fonctionnaires. Sans vouloir examiner en détail cet aspect d'intérêt général soulevons quelques éléments qui nous semblent pertinents pour notre perspective:

La privatisation du volet formation professionnelle continue et surtout de la partie "salariés" implique une adaptation bien meilleure au monde du travail, ne serait-ce que par l'horaire des cours qui à ce moment-là ne seront plus sujets à l'horaire quantitativement limité d'un enseignant* fonctionnaire traditionnel. Mais également il sera possible d'être plus flexible pour le contenu de l'enseignement et d'adapter celui-ci bien plus vite aux innovations technologiques et autres.

Les chômeurs/demandeurs d'emploi resteront "élèves" des CFPC, d'une institution étatique contrairement au reste (environ 90 %) qui sera privatisé, Aussi se pose la question de savoir quel sera le mode de collaboration entre ces parties et si les CFPC ne risquent pas de rester le "parent pauvre" de la formation continue ? L'adaptation de cette partie au monde du travail serait peut-être plus urgente encore que celle de la partie qui se rentabilise plus facilement (salariés); on attribuait toujours le nombre d'échecs, d'interruptions en cours de route au fait que les seuls cours (environ 30 heures par semaines et presque 4 mois de vacances) ne suffisaient pas pour réintégrer des personnes fortement marginalisées (pour d'autres détails de critique cf. HARTMANN-HIRSCH, 1992 : 3.3.).

En guise de conclusion, notons que le changement d'attitude du Ministère relève de l'initiative du Ministre actuel; les réformes actuellement mises en place doivent remédier aux déficits accumulés pëndant des décennies : depuis les années '60 et '70 et l'immigration portugaise avec regroupement familiale, l'école n' a pas changé face à un tiers, un quart et parfois plus de ses élèves.

Mais cette bonne volonté des collectivités nationales ne risque-t-elle pas d'être freinée par les enseignants qui, pour la réussite des réforme, doivent être les porteurs du flambeau?

Le rôle des enseignants est primordial dans la réussite de la réforme. Ils doivent être les porteurs du flambeau et assurer la continuité de l'enseignement. Leur formation et leur motivation sont donc des enjeux majeurs.

Il est essentiel de leur offrir des conditions de travail favorables, notamment en matière de formation continue et de soutien technique. Leur implication dans le projet éducatif est également cruciale.

Enfin, il faut veiller à ce que les enseignants ne se sentent pas dévalorisés par les changements. Leur expertise et leur expérience sont des atouts précieux pour la réussite de la réforme.

Le dialogue entre les différents acteurs de l'éducation est donc indispensable pour garantir la réussite de la réforme.

La réussite de la réforme dépendra de la capacité des enseignants à relever les défis posés par les nouveaux programmes et méthodes.

Il est donc urgent de mettre en place des dispositifs de soutien et de formation adaptés à leurs besoins.

En conclusion, la réussite de la réforme passe par la mobilisation et le soutien des enseignants.

Il est temps d'agir pour garantir la qualité de l'éducation et la réussite de la réforme.

Le Luxembourg a un des systèmes de santé les plus chers pour les collectivités publiques, les moins chers vu dans l'optique des bénéficiaires et les moins stigmatisants puisqu'il n'existe pas de secteur de médecine privé :

"L'égalité d'accès aux soins" est un des principes-clé du système luxembourgeois étant donné qu'on garantit, en principe, "à toute la population des prestations identiques (...) afin d'éviter l'instauration d'une médecine à deux vitesses".

Son libéralisme réside dans le fait du libre choix du médecin et il n'existe pratiquement pas d'actes médicaux obligatoires; par contre, on offre des gratifications financières en périnatalogie et en gynécologie obstétrique (médecine préventive), ce qui a produit, comme on verra, les effets souhaités.

Cette liberté existe

pour les assurés au niveau du libre choix du médecin, de l'hôpital, du professionnel de la santé;
pour le prestataire de soins, cela signifie la liberté d'installation (comme, par contre, le conventionnement est obligatoire, cette installation à l'intérieur du système luxembourgeois se fait sous des conditions précises).

La solidarité est ancrée dans ce système par la Communauté de risques entre les neuf caisses de maladie, ce qui devrait avoir pour effet que

"l'effort de solidarité va des bien-portants vers les malades, mais joue également entre les assurés à revenu élevé et ceux aux faibles revenus, entre les jeunes et les plus âgés et entre les différents groupes professionnels. Il est intolérable que la possibilité d'accéder aux soins de santé dépende des revenus ou qu'une caisse 'pauvre' ne puisse assurer les mêmes prestations qu'une caisse 'riche'." (pour les citations cf. projet de loi N.3513 (10) Rapport de la Commission de la Santé et de la Sécurité Sociale du 8 - 7 - 1992 : 16 ss).

Que tous ces principes ne soient pas toujours assurés de façon claire et nette en pratique est un des propos de ce rapport et nous allons revenir à ces principes de base au fur et à mesure.

6.1. Situations, processus

Au Luxembourg, aucune étude dans le domaine de la santé ne peut nous renseigner soit

sur l'état de santé de la population, soit
sur la consommation médicale, soit
sur l'hospitalisation, soit
sur l'efficacité de la médecine préventive etc.,

à part un fichier périnatalogique (FIMENA) et des études dans ce domaine auquel nous allons revenir. Des données globales présentées dans les rapports annuels de l'inspection Générale de la Sécurité Sociale, telles les dépenses des différentes caisses en général, des types de prestation etc.

peuvent servir à des fins précises et limitées. Aucune différenciation socio-professionnelle ou suivant revenu ne peut être faite. Le panel ne nous avance pas non plus.

Voici certains faits démographiques de base qui donnent un aperçu "contextuel" pour le domaine de la santé et qui caractérisent les problèmes auxquels on doit faire face.

- une amélioration notable de l'espérance de vie, et donc
- un accroissement de la part du groupe des personnes âgées (plus que 65 ans) au sein de la population totale:
- l'espérance de vie pour les hommes se situe à 71,2 ans, celle des femmes à 78,1 ans, ce qui place le Luxembourg au dernier rang pour les hommes et au 10ème rang pour les femmes au sein de la CE (données: 1990, cf. Bulletin du STATEC 1991, n. 4 :p. 162).
- une diminution de la mortalité infantile (v.tableau n. 14);
- un indicateur de fécondité conjoncturel très bas:
1,45 enfants par femme en 1988 - "chiffre qui est à considérer comme une moyenne de longue période" avec des oscillations récentes : 1,52 en 1989 et 1,62 en 1990" (Bulletin du STATEC, 1991, n. 4 : p.160). En 1985, cet indicateur se situait à 1,34 ; CALOT (1978) constatait qu'il était même en-dessous de celui de la RFA si on ne considérait que la population autochtone.

Les dépenses de santé ont augmenté depuis 1975 d'à peu près 12 % par année; en 1991, les dépenses ont été freinées et la participation de l'Etat n'était que de 38,4 % contrairement aux pronostics préconisant une participation supérieure aux 40 %, ce qui est le chiffre magique dans le débat actuel (cf. 6.2.).

Si nous regardons maintenant ce qui se passe du côté des patients nous allons constater que même avec nos données très globales des différences socio-professionnelles et certains éléments non-libéraux (strictu sensu) caractérisent ce système de santé qui, théoriquement, apparaît sans faille.

(a) On peut constater que

"la consommation médicale moyenne des personnes protégées appartenant à la catégorie des pensionnés est trois fois plus élevée que celle des personnes de la catégorie des actifs et des volontaires" (Inspection générale de la sécurité sociale, IGSS, Rapport annuel, 1989 : p. 114).

Ou en d'autres termes:

"le taux de croissance annuel des prestations des bénéficiaires de pension de 1984 - 1990 est très élevé : il est de 11,2 % par an alors que celui des actifs et volontaires est de 8,7 %." (Rapport IGSS, 1990 :p. 94). Ceci a des répercussions immédiates sur le projet de réforme des caisses de maladie.

(b) Sans être en possession de données différenciées par catégories socio-professionnelles ou par tranches de revenu, nous pouvons néanmoins interpréter les tableaux sur la consommation moyenne des assurés (pensionnés ou actifs et volontaires) des différentes caisses qui sont constituées par statut professionnel.

Voici la liste des 9 caisses de maladie dont les chiffres globaux nous servent de données "socio-professionnelles":

CNAMO: Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Ouvriers

CMOA : Caisse de maladie des ouvriers ARBED (= société sidérurgique luxembourgeoise)

ÇMEAA : Caisse de Maladie des Employés Arbed

CMFEP : Caisse de Maladie des Fonctionnaires et Employés Publics

CMFEC :	Caisse de Maladie des Fonctionnaires et Employés Communaux
CMEP:	Caisse de Maladie des Employés Privés
CMPI:	Caisse de Maladie des Professions Indépendantes (artisans, commerçants, industriels)
CMA:	Caisse de Maladie des Agriculteurs
EM-CFL :	cheminots.

L'analyse de ces données révèle des différences significatives d'une caisse à l'autre en ce qui concerne la consommation de certains types de prestation:

- la consommation moyenne en médecine préventive est la plus basse pour les caisses de maladie des ouvriers Arbed et CMEA, CMPI et également très basse pour la CMA ; il est par contre significatif qu'elle est bien plus élevée pour les assurés de la CMFEP (maximum) et ceux de la CMEP .
- les frais hospitaliers moyens sont les plus élevés pour les assurés des deux caisses d'ouvriers (CNAMO et CMOA) et ils sont les plus bas pour la caisse de maladie des employés privés (CMEP).
- si on considère l'ensemble des dépenses médicales, la moyenne des assurés de la CMA est la plus basse et celle des ouvriers Arbed (CMOA) la plus élevée.

(c) Le domaine de la périnatalogie constitue un des exemples les plus positifs au Luxembourg ; comme les enfants sont rares, ils sont chers dans l'optique publique et on a, en fait, investi considérablement dans ce domaine.

Une étude sur la périnatalogie (HANSEN-KOENIG, 1987) nous permet de sortir certains faits révélateurs, dont les rapports d'activité du Ministère de la Santé nous fournissent les mises à jour. En sociologie médicale, la périnatalogie est considérée comme un des domaines fournissant les indicateurs les plus pertinents .

De nombreuses variables sont appliquées à l'échantillon

"Fiches Médicales de Naissance" (FIMENA).

Une mise à jour régulière est assurée et depuis 1989, toutes les maternités y participent (participation volontaire)⁹.

Présentons brièvement quelques résultats de ventilations intéressantes:

- Dans beaucoup de pays, une corrélation entre nationalité et mortalité infantile a été observée; ceci n'est pas le cas au Luxembourg où les immigrants (portugais), qui étaient ceux pour lesquels on notait des taux de natalité plus élevés jusqu'en 1985 (STATEC), ont même un taux de mortalité périnatale inférieure aux Luxembourgeois.

Entretemps, cette différence entre nationaux et étrangers s'est estompée.

⁹ En raison de l'exiguïté du territoire et d'un nombre de naissances d'environ 4000 par an, la représentativité du fichier a fortement été influencée par une seule non-participation (d'une des maternités qui enregistre presque la moitié des naissances du Luxembourg). La dimension du pays a l'avantage qu'on peut souvent procéder à des statistiques nationales là où d'autres ne travaillent qu'avec un échantillon représentatif; les coûts sont cependant proportionnellement bien plus élevés et une seule non-participation risque d'avoir un impact considérable sur les résultats.

- Les FIMENA ont été dépouillées suivant la variable 'profession des parents' car d'autres variables (revenu, statut socio-économique etc.) n'étaient pas disponibles".

Là aussi les différences se sont estompées : comparé à une étude précédente sur les données du début des années 1970(HANSEN-KOENIG, 1980), on n'observe plus de différence socio-professionnelle significative.

- Même le taux de mortalité infantile des enfants illégitimes, qui est normalement plus élevé, s'est considérablement réduit au courant des dernières années.
Une remarque s'impose toutefois à ce propos : les mères "célibataires" ne sont plus les mêmes du point de vue socio-professionnel et du point de vue attitude par rapport à leur grossesse (cf. 4.1a).
- Là où l'auteur a trouvé une différence significative c'est par rapport aux lieux de résidence : au Centre, les taux de mortalité sont inférieurs comparé aux taux des régions rurales.
La même étude démontre que la densité de spécialistes est plus faible surtout dans le Nord du pays (région à tradition rurale avec une densité de population moins élevée) et la distance à parcourir pour atteindre un centre de soins intensifs en néonatalogie était plus grande.

Ces différences se sont également estompées au courant de la période 1983 - 85 : à partir de 1982, une ambulance spéciale équipée d'un médecin spécialisé en néonatalogie a été mise à la disposition des différentes maternités.

Dans l'ensemble, une politique de soutien à la reproduction semble avoir contribué puissamment à la réduction du taux de mortalité infantile et de l'élimination de différences liées au statut socio-professionnel^ la nationalité^ l'état civil etc. : depuis 1969, on attribue des allocations universelles "prénatale", "de naissance" et "postnatale" à toute femme résidente au pays, sans autre condition - sans que cependant l'indicateur de fécondité conjoncturel ait changé de façon significative.

6.2. Politiques engagées

Depuis des mois, le sujet d'actualité dans ce domaine est celui de la réforme des caisses de maladies.

Notons par ailleurs, d'autres sujets d'importance moindre comme la médecine préventive (néonatalogie et médecine scolaire) et la médecine du travail.

6.2.1. La réforme des caisses de maladie

La dernière réforme du système de financement de l'assurance-maladie date de 1982. Elle a permis aux caisses de neutraliser pour un certain temps leurs déficits, qui se sont situés autour de FLux 700 mio en 1982, en s'en remettant aux largesses budgétaires de l'Etat.

Voici un bref aperçu du système de santé luxembourgeois qui nous permettra ensuite de voir les avantages et inconvénients pour les populations vivant en exclusion sociale :

Jusqu'en 1974, les différentes caisses de maladie fonctionnèrent de façon autonome. Par la loi du 2 mai 1974, on uniformisa et harmonisa les différents régimes de l'assurance-maladie organisés en 9 caisses de maladie prennent en charge les différents groupes socio-professionnels (v. 6.1. b). Elles sont regroupées et fonctionnent sous le chapeau de la Sécurité Sociale avec cependant chacune sa propre trésorerie, sa propre administration, mais avec les mêmes tarifs et le même mode de gestion.

Il n'existe pas de secteur privé médical; tout médecin doit être conventionné et doit appliquer les mêmes tarifs.

Ce système, qui théoriquement ne stigmatise pas les patients provenant de couches sociales différentes, laisse néanmoins apercevoir des différences telles que celles déjà évoquées: la consommation médicale des ressortissants des différentes caisses et d'autres.

L'Etat contribue au financement des dépenses des caisses de maladie à concurrence de presque 40 % à l'heure actuelle et il entend geler sa contribution à ce niveau, ce qui nécessiterait la révision du Code des Assurances Sociales (Art. 67 et 68).

Comme il faut s'attendre à un accroissement considérable des dépenses de santé, une révision du système de financement s'imposait.

Les cotisations se sont élevées à 4,7 % du revenu brut, ce qui était un des taux les plus bas dans la CE et la participation étatique (autour de 38 %) est parmi les plus élevées de tous les pays communautaires. Dans ce texte de projet, on a préconisé une augmentation à 5,3 % (pour le texte définitif, la cotisation a été fixée à 5,0 % - cf. fin du chapitre 6.2.1.).

Le système est organisé de façon tout à fait libérale : la liberté du choix du médecin, le choix et la répétition d'actes médicaux.

La réforme actuelle a déjà une histoire mouvementée derrière elle: Le projet de loi N. 3513 déposé à la Chambre des Députés en mars 1991, a été à l'origine de discussions véhémentes entre prestataires, partenaires sociaux et le gouvernement.

En avril 1991, les médecins se sont mis en grève contre ce projet en protestant notamment contre l'idée d'un frein à la progression des revenus des médecins par l'introduction d'une enveloppe globale, l'idée de procéder à des profils de médecins (= contrôle d'abus) etc.

Ce fut essentiellement cette grève qui amena le Gouvernement à retirer le projet, à reconsulter les partenaires et à déposer des amendements en novembre 1991.

L'objectif primordial de ce projet de réforme fût de

- comprimer les coûts en répartissant les sacrifices de façon égalitaire par le biais de différentes mesures :
- une campagne d'information pour les médecins et pour les patients (listes de transparence pour les médicaments à valeur égale, mais aux coûts différents;
- des profils de médecins et de patients afin de contrôler des abus (répétition d'actes médicaux); à ce moment-là, on parlait déjà plus du contrôle des patients;
- une régulation des dépenses avec l'introduction de nouveaux modes de tarification empruntés à l'étranger (notamment en France);
- une augmentation des cotisations à 5 % et
- une limitation de la participation étatique à 40 % du coût total de l'assurance-maladie;

Comme il est surtout question de limiter les coûts qui incombent dans ce secteur montrons brièvement à quel point les différents acteurs sont mis à contribution:

l'Etat prend en charge :

- la moitié des frais administratifs des caisses de maladie,
- les frais se rapportant aux gros risques (maladies chroniques, cancer etc.),
- des prestations pour personnes âgées qui dépassent les recettes de cotisations de cette catégorie d'assurés,
- des prestations causées par les accidents de la circulation et les accidents sportifs .

Le patronat et le salariat se répartissent à parts égales les cotisations.

Le projet de loi amendé (novembre 1991) prévoit

- d'augmenter la cotisation (tout comme le projet de loi du mois de mars 1991)
- de faire participer davantage les assurés (médicaments, visites médicales, séjour à l'hôpital etc.)
- de ne rembourser que des actes figurant sur la liste de nomenclature,
- de limiter l'intervention étatique définitive à 40 % .

Afin de sauvegarder la liquidité des caisses de maladie, une réorganisation des caisses est préconisée en créant un organe "quadripartite" (gouvernement, organisations professionnelles du salariat et du patronat, et prestataires de soin) suivant le fameux modèle luxembourgeois de la "tripartite" (Gouvernement, patronat, salariat); cet organe devrait intervenir en cas d'un déséquilibre du budget des caisses de maladies et devrait proposer soit une augmentation des cotisations, soit une participation accrue des assurés aux frais de prestation etc.

Cette quadripartite semble entre autres être la "réponse amendée" à l'idée précédente d'une fusion des 9 caisses, proposition par laquelle le Gouvernement avait l'intention d'économiser au niveau administratif

Toutes les caisses de maladie à part la CNAMO (ouvrière) ont vivement plaidé contre cette fusion.

Elle aurait été avantageuse pour les assurés de la CNAMO, qui a moins de largesses budgétaires pour accorder des soins supplémentaires (cures et autres) à ses assurés.

Voici quelques uns des désavantages évidents de ce projet de réforme qui nous paraissent pertinents dans la perspective de l'observatoire:

- les assurés seront mis à contribution plus que par rapport au projet initial; les fournisseurs de soins ont réussi, suite au mouvement de grève des médecins, à éliminer l'idée d'un frein efficace de la progression de leurs revenus par le biais de l'introduction d'une enveloppe globale;
- la limitation de l'intervention étatique concernera directement la prise en charge des soins de vieillesse (et d'autres volets que l'Etat prenait entièrement en charge);
- le degré de participation ainsi que le taux de cotisation des assurés feront tous les deux l'objet de négociations au sein de la quadripartite au cours des années à venir et leur augmentation semble être inévitable;
- la liste de nomenclature sera définie d'une façon plus rigide que ce n'était le cas jusqu'ici avec pour conséquence que certains actes médicaux nouveaux n'y figureront pas (ou seulement plus tard) et devront donc être couverts par des assurances privées complémentaires forcément plus chères que le système universel en vigueur jusqu'à maintenant.

L'émergence d'un secteur privé médical qui constituerait un désavantage évident pour les groupes vivant en exclusion est présentée comme un risque réel par ceux qui s'opposent au projet de réforme. Ce danger semble résider surtout dans la procédure autour de la liste de nomenclature.

A la suite des différentes péripéties, une seule chose est acquise:

Le Gouvernement n'a pas changé d'avis concernant sa participation maximale à concurrence de 40 % du taux de cotisation. Un nouveau système de financement remplace l'ancien par deux surprimes fixées à 10 % du taux de cotisation pour les assurés actifs et à 250 % de ce même taux pour les pensionnés.

L'instauration d'une quadripartite devra trouver une solution aux déficits des caisses de maladies. En fait, les problèmes de répartition différente (aux frais des assurés, des prestataires de soins ?) ont tout simplement été repoussés et la responsabilité est dorénavant du côté de la quadripartite.

6.2.2. Médecine préventive

(a) Pour ce qui est de la périnatalogie et de la pédiatrie (petite enfance) avec son système d'allocations gratifiantes, le Luxembourg est bien situé parmi ses voisins européens (CE et OMS). Les améliorations qui sont en vue (cours pendant la grossesse, gymnastique préparant l'accouchement etc.) ne vont plus changer les taux de la mortalité infantile, mais vont plutôt contribuer à rendre plus humaine la naissance.

Les 10 % d'enfants qui après l'âge de 2 ans (fin de la période couverte par l'allocation postnatale) ne sont plus bien suivis tomberaient sous la compétence d'une médecine préventive, qui devrait travailler de façon ciblée et avec des actions précises; c'est là où on touche aux limites d'une médecine libérale.

(b) Là où jusqu'ici on ne disposait d'aucune base légale c'était dans le domaine de la médecine du travail; le projet de loi N. 3167 a été déposé à la Chambre; avec des amendements, ce projet a été renvoyé au Conseil d'Etat,

Cette loi est tardive comparée à la RFA et à la Belgique qui disposent de tels instruments depuis le début des années 1970. Du point de vue contenu, on s'est plutôt orienté vers l'exemple québécois.

Tout vraisemblablement, les problèmes suivants vont apparaître :

- en ce qui concerne le personnel qualifié, on exige une formation supplémentaire de 3 ans; à partir de 1993, cet apport de médecins spécialistes viendra de l'étranger ce qui crée ici souvent des angoisses de "Ueberfremdung";
- il sera difficile de couvrir par la médecine du travail des petites et moyennes entreprises qui dominent au Luxembourg;
- l'agrément d'embauchage devra être suivi de près afin de ne pas créer des milliers d'invalides dont le seul avenir pourrait être la préretraite.

Finalement, la loi fournit un cadre suffisamment large, les détails seront précisés par voie de réglementation ou bien laissés ouverts à titre d'expérimentation.

(c) En médecine scolaire, une loi datant de (2 décembre) 1987 fournit également une base de départ qualifiée de bonne pour l'action préventive à grande échelle. Il subsiste cependant des déficits surtout pour ce qui est de la disponibilité de personnel qualifié et de locaux.

En matière d'éducation de santé, les lacunes sont très évidentes: la formation des enseignants, des moniteurs et éducateurs n'a pas encore été améliorée. On dit qu'il est difficile d'atteindre les enseignants du secondaire car leur formation se fait à l'étranger; malgré cela, leur stage se réalise au Luxembourg et les réformes en vue dans le cadre de l'ITBducation Nationale devraient encourager ce type de collaboration et l'insertion de sujets navateurs.

Les carnets scolaires constitueraient des données de base excellentes, mais les moyens financiers et le personnel qualifié manquent pour les dépouiller.

Notons un projet pilote dans le domaine d'une nourriture saine et équilibrée : parmi les cantines d'école ("Foyers de midi") qui ont été instaurées depuis 1988 dans certaines écoles, une douzaine participent à l'essai de rendre la nourriture plus saine : substitution des féculents "blancs" par les aliments complets, plus de crudités etc. Uexpériment (en collaboration avec l'Education Nationale et les collectivités locales) n'a été réalisée que sur demande, donc sur base d'une participation volontaire. Les résultats étaient positifs aussi bien du côté des responsables de cantines que du côté des élèves. Afin de généraliser cela, une campagne de sensibilisation des collectivités locales (via les commissions scolaires émanant du conseil communal) serait nécessaire. (Rapport d'activité 1989 p. 105, Ministère de la Santé).

Le problème clé dans le domaine de la médecine préventive réside au niveau des caisses de maladie qui jusqu'ici ne prennent en charge aucun examen préventif à part les examens prénataux et pédiatriques.

Les vaccinations, l'examen prénuptial etc. sont pris en charge par l'Etat ; les prélèvements gynécologiques, les mammographies etc. sont camouflés par les médecins comme diagnostics et ainsi remboursés.

6.3. Conclusion

En guise de conclusion, on est tenté de dire que le système de santé luxembourgeois est peu stigmatisant, libéral et social en même temps:

en couvrant tout avec des prestataires de soins qui touchent exactement le même tarif pour l'examen d'un bénéficiaire du RMG que pour celui d'un cadre supérieur, en offrant le libre choix du médecin et d'actes curatifs de la part de tous les patients .

Or, nous avons révélé certaines différences significatives qui apparaissaient en matière de dépenses médicales pour les neuf caisses qui peuvent servir d'indicateur d'exclusion sociale. Par ailleurs, plusieurs inégalités légales et pratiques subsistent, dont voici quelques-unes:

- Les assurés de la CNAMO sont soumis à un contrôle plus sévère et régulier en cas d'absence pour cause de maladie que par exemple les employés privés et les fonctionnaires et employés publics.
- Théoriquement, l'accès au système de santé pour les groupes exclus ne devrait pas poser problème puisque même les bénéficiaires du RMG sont d'office affiliés à la CNAMO avec une prise en charge immédiate de tout type de traitement et de prestation (à part certaines interventions dentaires).

De la part du Service National d'Action Sociale, on nous a expliqué qu'au début, l'accès à la CNAMO, prévu par la loi, n'a pas été si évident pour les bénéficiaires du RMG; ces problèmes d'accès se sont situés au niveau de l'information et d'une attitude peu favorable des fonctionnaires de l'administration de cette caisse.

Depuis la mise en vigueur du RMG, un travail de sensibilisation en la matière a été réalisé par le SNAS.

Le lien entre RMG et caisse de maladie exprime bien le statut de "non-citoyen" qu'on attribue aux personnes jusqu'à l'âge de 30 ans (condition d'âge pour le bénéfice du RMG) : tant qu'un jeune en-dessous de 30 ans n'a pas de revenu à lui, il est affilié à la caisse de ses parents en tant que co-assuré. Le projet de loi (réforme des caisses de maladie N. 3513) renouvelle cette situation. Notons que la Chambre des Employés Privés critiquait ce point en proposant d'abaisser à 25 ans l'âge pour l'octroi du RMG. La Chambre du Travail, qui, en définitive, devrait être plus sensible à ce problème, ne se prononçait cependant pas à ce propos¹⁰.

Même si la pratique médicale n'est pas aussi juste et égalitaire, les structures d'organisation s'avèrent être peu discriminatoires. Le grand danger de la réforme actuelle est effectivement la création d'un secteur privé qui diviserait l'ensemble des patients en deux groupes: ceux qui peuvent se payer le luxe d'une assurance privée complémentaire et ceux qui devront se contenter des seules prestations de base remboursées par la Sécurité Sociale et limitativement énumérées sur les listes de nomenclature .

Il était difficile de prévoir quel tournant prendrait cette réforme. La situation se caractérisait par des coalitions jamais vues et par des appels peu cohérents :

l'appel à l'Etat était fait par tous les intervenants; le libéralisme était surtout réclamé de la part des prestataires de soins tandis

que syndicats et caisses de maladies s'exprimaient en faveur des assurés sans être pour autant sur la même longueur d'ondes. Tout ceci s'est amalgamé dans une coalition de protestation de tous les intervenants contre l'Etat.

Même avec l'adoption du texte amendé de novembre 1991, on ne peut guère pronostiquer l'avenir dans ce domaine . Il semble certain qu'à long terme, les assurés devront également "participer" davantage.

¹⁰ D'ailleurs, la proposition d'abaisser l'âge d'octroi du RMG à 25 ans est rarement faite au Luxembourg.

- Analyse du niveau des pensions du régime contributif d'assurance pension, 1990, Luxembourg: Gouvernement.
- ASTI(sans année),Letzebuerg de Letzebuenger ?, Luxembourg: Binsfeld.
- ■ BECK,U. / BECK-GERNSHEIM,E., 1990, Das ganz normale Chaos der Liebe, Frankfurt/M. : Suhrkamp.
- BIRLOUEZ,E. / LAPLANTE,J.-C. / REPELLIN,O. / VINCENT,J., (sans année, paru en 1991), Bilan et Perspectives de la Formation Professionnelle Continue au Grand-Duché de Luxembourg, Monthéry : IEDEP.
- BOURDIEU,P.,1985, "Les effets politiques des enquêtes d'opinion" in Pouvoirs N. 33.
- Bulletin du STATEC n. 4,1991, Force de travail / Population, Luxembourg: STATEC.
- Commission des Communautés Européennes, 3 janvier 1989, (CCE) Rapport sur l'application dans les Etats Membres de la directive 77/486/CEE du 25 juillet 1977 visant à la scolarisation des enfants de travailleurs migrants, Bruxelles.
- Commission Ministérielle chargée de définir les objectifs de l'enseignement du Français (COF), 1984, Enquête sur les habitudes et besoins langagiers au Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg : Ministère de l'Education Nationale, SIRP.
- CALOT,G., 1978, La démographie du Luxembourg, passé présent et avenir, Luxembourg: rapport au Président du Gouvernement.
- CALOT,G., 1991, Le système des prélèvements obligatoires au Grand-Duché de Luxembourg, Paris : Institut National d'Etudes démographiques.
- CORDEIRO,A., 1976, Migration - Luxembourg, Luxembourg .
- DXRVEN,H J./JEHOEL-GIJSBERS,,G.J./SERAIL,S. sous la direction de BERGHMAN,!, 1992, Dutch policies to combat social exclusion, Consolidated report, 1990 - 1991, Tilburg : Institute for Social Research.
- ELIAS, N., 1987, Die Gesellschaft der Individuen, Frankfurt.
- EUROBAROMETRE, 1990, La perception de la pauvreté en Europe, Bruxelles: CCE, DG V.
- Fibel und andere Bedingungsfaktoren des Leselemprozesses, 1988, BAMBERG,M. ; FREILINGERJ. ; MAURER-HETTO,M.-P. ; TONNAR-MEYER,C. ; WIRTGEN,G., Walferdange : ISERP.

- La Garde d'Enfants, 1990, in Cahiers de femmes d'Europe, août 1990.
- GEWOS (Gesellschaft fuer Wohnungs- und Siedlungswesen), 1982, Wohnungslagebericht, Luxemburg - Hamburg.
- HABERMAS, J., 1988, Nachmetaphysisches Denken - Philosophische Aufsätze, Frankfurt : Suhrkamp.
- HANSEN-KOENIG, D., 1980, La mortalité périnatale au Luxembourg - évolution de 1969 à 1979, Nancy: CES Université de Nancy.
- HANSEN-KOENIG, 1987, Le système d'information sanitaire en périnatalogie au Grand-Duché de Luxembourg, Bruxelles: UCL .
- HARTMANN; H., 1985, "Armut trotz Sozialhilfe" in LEIBFRIED / TENNSTEDT, Politik der Armut und Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/M., Suhrkamp : 169 - 189.
- HARTMANN-HIRSCH, C., 1989, "Der RMG als Zwischentappe zum Basiseinkommen?" in D'Letzeburger Land, Dossier 16.
- HARTMANN-HIRSCH, C., 1993, "Une réalité européenne?" in Autrement N. 134 janvier 1993:204-211.
- HARTMANN-HIRSCH (à paraître), FEmploi des Langues au Luxembourg, Luxembourg : Ministère de l'Education Nationale, SIRP.
- HARTMANN-HIRSCH, C., 1992, Les services sociaux au Grand-Duché de Luxembourg, Observatoire de politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale, Luxembourg SNAS.
- HAUSMAN, P., 1987, Niveaux de vie et de bien-être économique dans les ménages résidant au Luxembourg, année 1985, PSELL N. 3; Walferdange : CEPS .
- HAUSMAN, P., 1988, La situation des parents isolés au Luxembourg, rapport statistique pour la CE.
- HAUSMAN, P., 1990, Les indicateurs sociaux de pauvreté, PSELL N.21, (panel 1986) Walferdange : CEPS/INSTEAD.
- HAUSMAN, P., 1987, Le niveau de vie et de bien-être économique dans les ménages résidant au Luxembourg, PSELL N. 3 (panel 1985), Walferdange : CEPS/INSTEAD.
- Inspection Générale de la Sécurité Sociale, Rapport général sur la Sécurité Sociale, 1988 et en partie 1989 (à paraître) .
- KAISER, L. / LEVY, J., 1990, Population étrangère, langues et enseignement vues par les Luxembourgeois, Luxembourg : (Ministère de l'Education Nationale): SIRP.
- LEW, J., Bildung und Migration in Luxembourg; Vorschul- und Primaerschulunterricht (I. Teil); Postprimärer Unterricht und zusammenfassende Ergebnisse (2. Teil). Luxembourg : (Ministère de l'Education Nationale): SIRP.

- LEVY, J. (1990), Les enfants migrants dans l'enseignement luxembourgeois (tableaux statistiques) : Luxembourg : MEN: SIRP.
- LIP, 1991, Untersuchungen zum Wohnungswesen in Luxemburg, Teil 1 Die aktuelle Situation (Teil 2 : à paraître), Wien / Luxembourg.
- MAGRJP, 1977, premier rapport de synthèse, Walferdange: Institut Pédagogique .
- MAURER-HETTO,M.-P. / BAMBERG,M. / KERGER,L., 1991, Die Luxemburgischkenntnisse portugiesischer Kinder, Walferdange : ISERP.
- Migration et Education, Num. spéc. 1990 Courrier de l'Education Nationale, Luxembourg : MEN.
- Ministère de l'Education Nationale (MEN), octobre 1991, L'école luxembourgeoise face au défi de l'intégration des enfants d'origine étrangère, Luxembourg.
- Ministère de l'Education Nationale (MEN), déc. 1989, Annuaire Statistique, Luxembourg.
- Ministère de l'Education Nationale (MEN), mai 1992, Le régime préparatoire de l'enseignement secondaire technique, Luxembourg.
- Les Modes de garde, avril,1990, Bulletin du CEPS/INSTEAD (PSELL), Walferdange : CEPS.
- Le parti démocratique et la problématique du logement, Parti démocratique, mars 1990
- PAULY, M. (ASTI), "L'immigration dans la longue durée" in ASTI (sans année) .
- Politique du logement : analyse et propositions, 1990, Programme du Gouvernement.
- PORTANTE, D., 1989, Etude sur les qualifications de fin de scolarité obligatoire et de formation professionnelle, Luxembourg.
- Rapports d'activité des Ministères :
 - Education Nationale
 - Santé
 - Travail
 - Sécurité Sociale
 - Famille et Solidarité Social
 - Logement et Urbanisme
- SCHMAUS,G, 1991, Situation der Arbeitslosen in Luxemburg, PSELL N. 35, Walferdange : CEPS.
- STATEC, 1983,1984, 1985, Recensement général de la population du 31 mars 1981, (6 vol.), Luxembourg.
- STATEC, 1987, Statistiques du mouvement de la population, Luxembourg.
- STATEC, 1990, Statistiques Historiques : 1839 - 1989, Luxembourg.

- **WAGNER,A., 1989, Le Revenu Minimum Garanti au Grand-Duché de Luxembourg, Walferdange : CEPS/INSTEAD.**
- **WAGNER,A., 1992, Les dispositifs de garantie de ressources, rapport sur le Luxembourg, doc. provisoire, Walferdange : CEPS/INSTEAD.**
- **WAGNER A., 1992 a, La loi sur le RMG. Quelques avis du public, PSELL No.43, Walferdange: CEPS/INSTEAD.**
- **"Wunnen an der Stad", 1990, Parti Socialiste.**

PARAMETRES SOCIAUX (valables à partir du 1 er avril 1991)

NOMBRE INDICE

100.00 100.00 473.15

1) SALAIRE SOCIAL MINIMUM MENSUEL (SSM)

18 ans et plus non quai. av.ch.f.	100%	7822.00	37,010
18 ans et plus non quai. ss.ch.f.	100%	7592.00	35,922
17 ans	80%	6073.60	28,737
16 ans	70%	5314.40	25,145
15 ans	60%	4555.20	21,553
18 ans et plus quai, av.ch.i.	120%	9386.40	44,412
18 ans et plus quai, ss.ch.f.	120%	9110.40	43,106

2) MINIMA ET MAXIMA COTISABLES

Salaire social minimum de référence (SSMR)		7310.00	34,587
Minimum cotisable (AP, AAI, PF, AM, actifs)			
18 ans et plus	100%	7310.00	34,587
17 ans	80%	5848.00	27,670
16 ans	70%	5117.00	24,211
15 ans	60%	4386.00	20,752
Minimum cotisable (AM pens.)	130%	9503.00	44,963
Maximum cotisable (AP, PF, AAI)	4*SSMR	29240.00	138,349
Maximum cotisable (AM)	5*SSMR	36550.00	172,936

année de base
1984

**3) ASSURANCE PENSION
FACTEUR D'AJUSTEMENT**

Montant de référence (MR)		6687.50	7276.00	34,426
Majorations forfaitaires	22% MR	1471.25	1600.72	7,574
Pension minimum personnelle	90% MR	6018.75	6548.40	30,984
Pension minimum de veuve	(73% MR)	4881.88	5311.48	25,131
Seuil anti-cumul veuves	1,5 MR	10031.25	10914.00	51,640
Revenu professionnel immunisé	2/3 MR	4458.33	4850.67	22,951

4) PRESTATIONS FAMILIALES

Allocations familiales				
1er enfant	410	1 enfant	410	1,940
2e enfant	840	2 enfants	1,250	5,914
3e enfant	1,500	3 enfants	2,750	13,012
4e enfant	1,230	4 enfants	3,980	18,831
enfant supplémentaire	1,230	5 enfants	5,210	24,651
Majorations d'âge				
	6*11 ans		plus de 12 ans	
	100	473	300	1,419
Allocation spéciale supplémentaire				
			410	1,940
Allocation d'éducation				
			2,000	9,463
Ailoc. de rentrée scol.				
	6 * 11 ans		plus de 12 ans	
groupe 1 enfant!	400	1.893	600	2,839
groupe 2 enfants	800	3.785	1.000	4,732
groupe 3 enfants et plus	1,300	6.151	1,600	7,570
Allocation de naissance (3 tranches à 3 588 F)			10,764	50,930
Allocation de malemñié			12,800	60,563

5) REVENU MINIMUM GARANTI

1ère personne adulte		5,430	25,692
2e personne adulte		1,864	8,820
personne adulte supplémentaire		1,554	7,353
enfant		1,000	4,732
majoration pour impotence		2,288	10,826

3. Evolution du chômage

Evolution du chômage de 1974 à 1991

	Demandes d'emplois non satisfaites (DENSEJ)* (moyennes mensuelles)			Augmentation par rapport à l'année précédente	Taux de chômage**
	Hommes	Femmes	TOTAL		
1974	22 (38,6)	35 (61,4)	57 (100)	♦ 23,9 %	/
1975	171 (64,8)	93 (135,2)	264 (100)	♦ 363,2 %	0,2
1976	280 (61,4)	176 (38,6)	456 (100)	♦ 72,7 %	0,3
1977	494 (60,2)	326 (39,8)	820 (100)	♦ 79,8 %	0,5
1978	659 (56,5)	507 (43,5)	1.166 (100)	- 42,2 l	0,7
1979	535 (50,7)	520 (49,3)	1.055 (100)	- 9,5 h	0,7
1980	526 (48,1)	568 (51,9)	1.094 (100)	♦ 3,7 %	0,7
1981	830 (53,2)	729 (46,8)	1.559 (100)	♦ 42,5 %	1,0
1982	1.090 (53,5)	949 (46,5)	2.039 (100)	♦ 30,8 %	1,3
1983	1.337 (54,0)	1.139 (46,0)	2.476 (100)	* 21,4 h	1,6
1984	1.355 (50,3)	1.340 (49,7)	2.695 (100)	♦ 8/8 %	1,8
1985	1.343 (51,9)	1.245 (48,1)	2.588 (100)	- 4,0 %	1,7
1986	1.220 (53,3)	1.070 (46,7)	2.290 (100)	- 11,5 %	1,5
1987	1.512 (56,8)	1.148 (43,2)	2.660 (100)	♦ 16,2 %	1,7
1988	1.508 (60,7)	975 (39,3)	2.483 (100)	- 6,7 *	1,5
1989	1.405 (61,9)	864 (38,1)	2.269 (100)	- 8,6 %	1,4
1990	1.212 (58,8)	848 (41,2)	2.060 (100)	- 9,2 %	1,3
1991	1.361 (59,2)	937 (40,8)	2.298 (100)	♦ 11,6 %	1,3

() Chiffres entre parenthèses: en X

* demandeurs d'emploi sans emploi, à la recherche d'un emploi approprié, inscrit comme tels auprès des bureaux de placement publics

** chiffres publiés par l'Office Statistique des Communautés Européennes

4.5 LES MESURES REALISEES:

4.4.1 Aperçu historique:

Le tableau qui suit donne un aperçu sur les mesures sociales complémentaires (MSC) réalisées depuis la création du service national d'action sociale. A noter que les chiffres ne tiennent pas compte du fait que certains bénéficiaires ont déjà suivi plusieurs mesures. Voilà pourquoi la dernière colonne a été ajoutée pour indiquer le nombre total de bénéficiaires soumis aux mesures respectives.

MESURES ¹⁾	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL	NBENEF
AT	0	140	256	402	429	1227	769
CR	3	23	89	55	33	203	74
IP	11	79	157	118	68	433	227
Total MSC	14	242	502	575	530	1863	1070

a)

4.4.3 Les mesures de recyclage (CR):

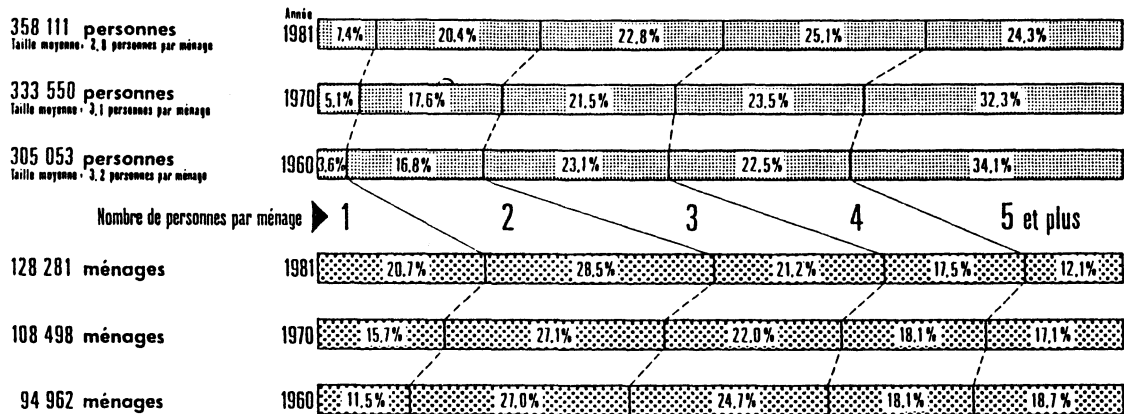
Outre les chiffres repris sous 4.4.1 nous disposons des statistiques suivantes de l'un de nos services d'action sociale concerné plus spécialement avec le recyclage.

	1989	1990	1990
contacts en vue d'un recyclage	132	94	71
propositions concrètes de recyclages	99	68	55
débuts effectifs de recyclages	67	38	17
recyclages en cours au mois de décembre	31	28	21

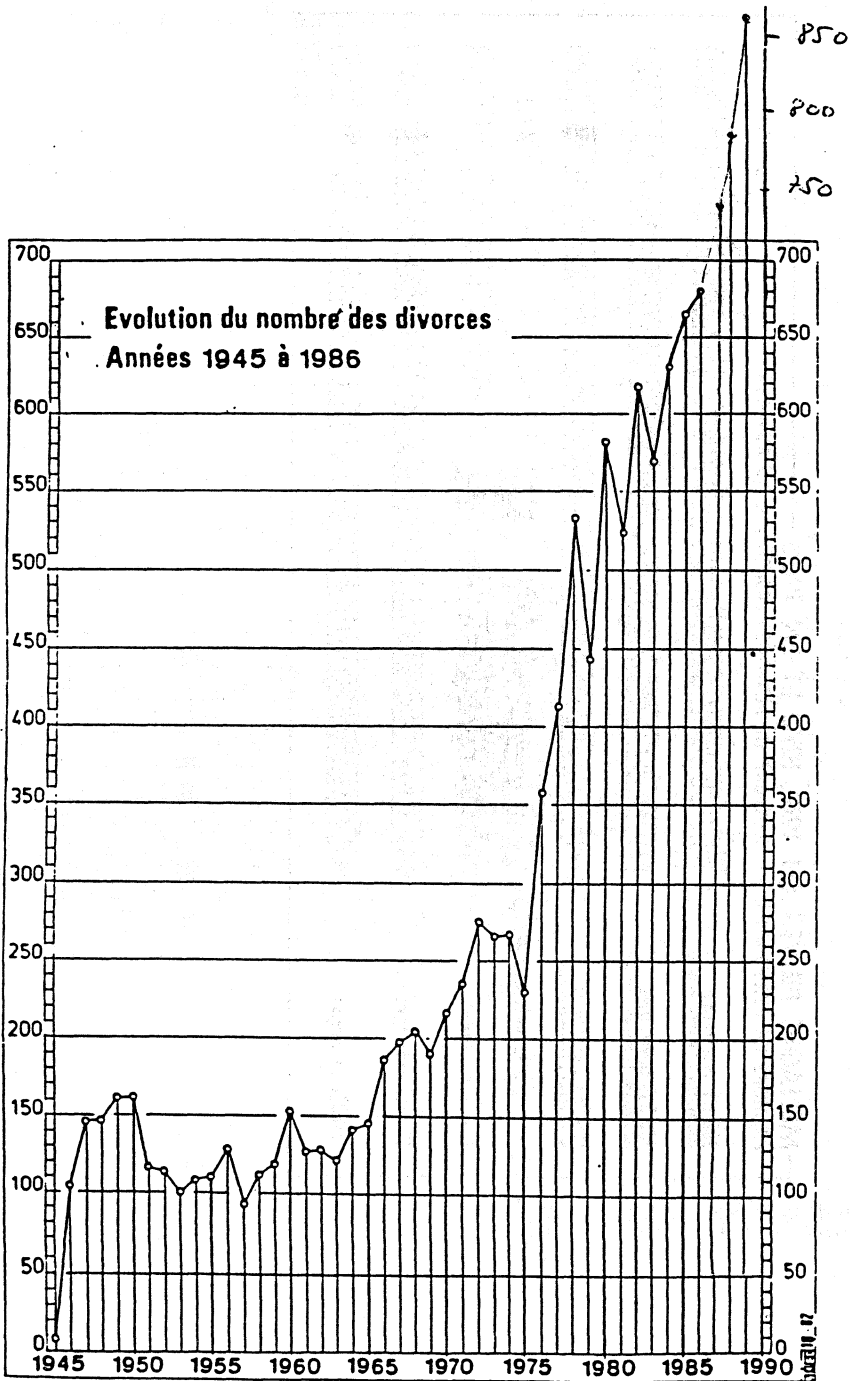
b)

MENAGES PRIVES EN 1981, 1970 ET EN 1960

NOMBRE DE PERSONNES — NOMBRE DE MENAGES PAR TAILLE DU MENAGE

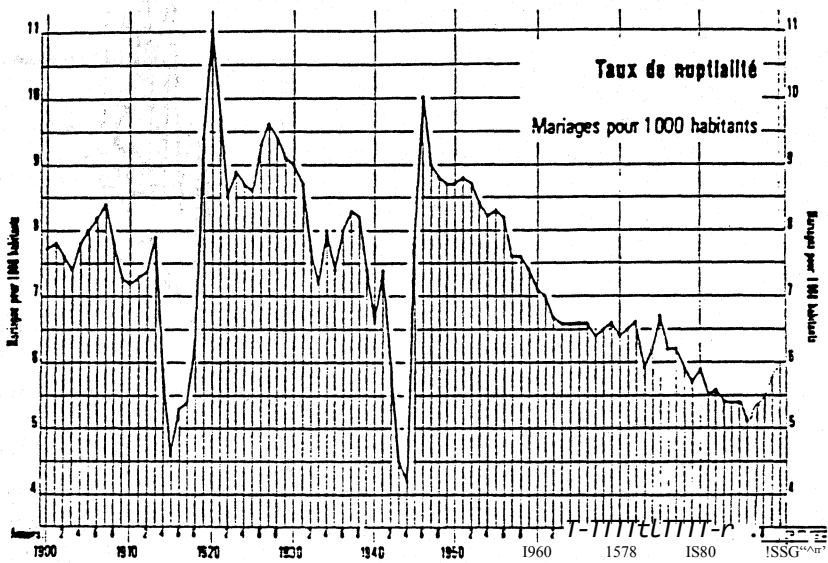


40-84-111-131



NUPTIALITE

JS/b



Statistiques du mouvement de la population
 STATEC, 1987, Vol. II: 151 b.

Es gilt folgende Wohnflächennorm:

1 Person	52 bis unter 65 m ²
2 Personen	65 bis unter 80 m ²
3 Personen	80 bis unter 100 m ²
4 Personen	100 bis unter 116 m ²
5 Personen	116 bis unter 132 m ²
6 Personen und mehr	132 m ² und darüber

Diese Wohnflächennorm wird abgeleitet aus der Tatsache, daß nur Wohnungen ab 52 m² gefördert werden und daß ab der fünften Person im Haushalt für jedes Kind weitere 16 m² gefördert werden.

Als Ausstattungsnorm gilt, daß eine normgerechte Wohnung über alle Ausstattungsmerkmale inklusive einer Zentral- oder Etagenheizung verfügen soll.

Unter Berücksichtigung dieser Normen beträgt der Wohnungsbedarf rund 11.400 Wohnungen aufgrund der Wohnflächennorm. Weitere 19.400 Wohnungen entsprechen nicht der Ausstattungsnorm, davon fehlen in 10.700 Wohnungen nur Zentral- oder Etagenheizung, in weiteren 8.700 Wohnungen zusätzlich sanitäre Ausstattungselemente.

Zusammenfassend beträgt das gegenwärtige Wohnungsdefizit somit

rund 6.600 Wohnungen ohne Berücksichtigung von Wohnflächenanspruch und Ausstattungsqualität

rund 10.500 Wohnungen bei Erfüllung steigender Wohnflächenansprüche aber ohne Berücksichtigung der Ausstattungsqualität

rund 11.400 Wohnungen zur Deckung des Wohnungsbedarfs aus der Wohnflächennorm (Neubaubedarf)

rund 19.400 Wohnungen (zusätzlich) zur Deckung des Wohnungsbedarfs aus der Ausstattungsnorm (Sanierungsbedarf)

rund 30.800 Wohnungen (zusammen), die entweder der Wohnflächennorm oder der Ausstattungsnorm nicht entsprechen.

Das Wohnungsdefizit unter Berücksichtigung der Wohnumfeldqualität

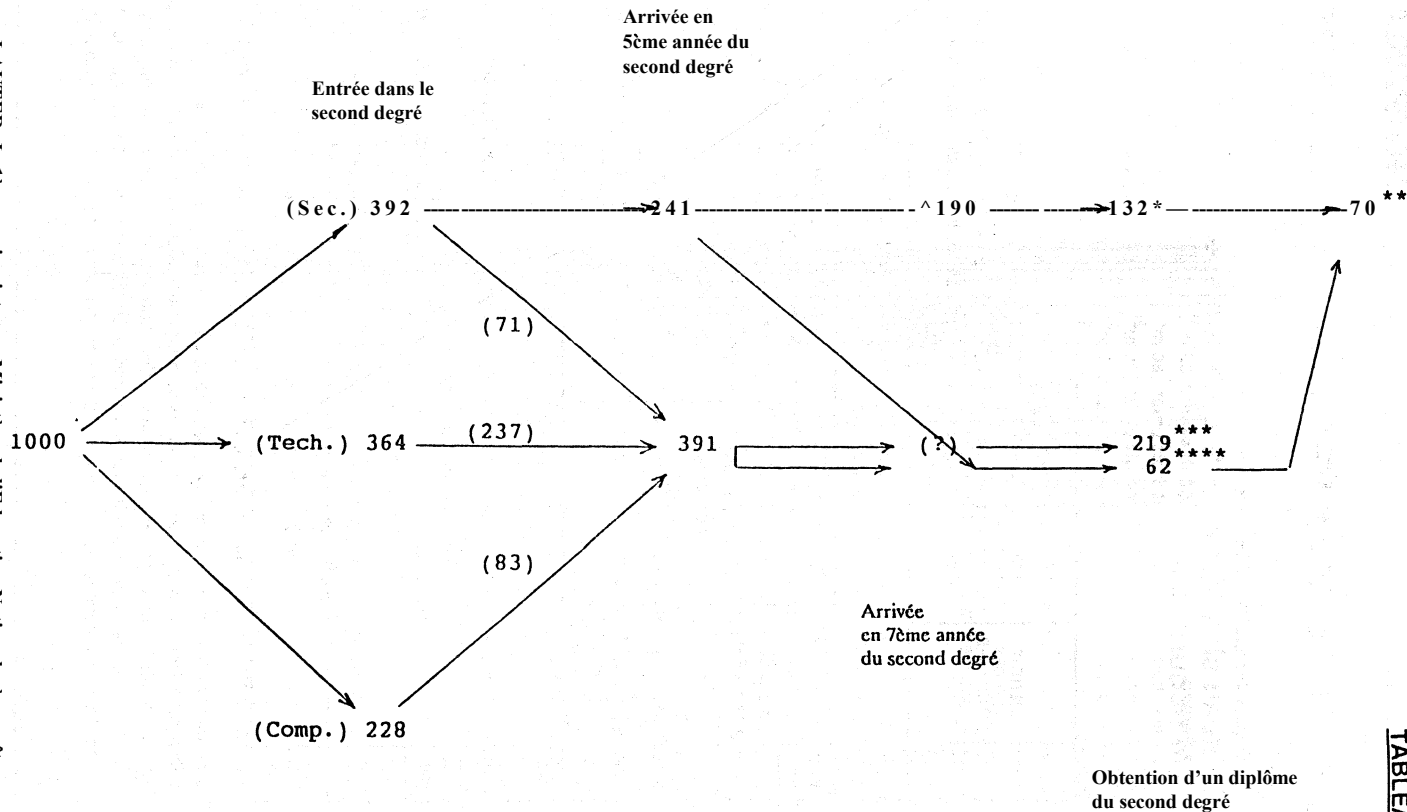
An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß in Zukunft auch die Qualität des Wohnumfeldes zur Definition einer "ausreichenden" Wohnversorgung heranzuziehen sein wird. Wohnungen in besonders belasteten Lagen werden dann als nicht normgerecht eingestuft werden und das Wohnungsdefizit weiter erhöhen. In der vorliegenden Studie ist dieser Aspekt aufgrund des derzeit noch nicht vorliegenden Datenmaterials jedoch nicht in die Bedarfsberechnung eingeflossen.

DIAGRAMME DES FLUX A L'INTERIEUR DE RENSEIGNEMENT LUXEMBOURGEOIS

75

Fin de l'école
primaire

LAUTER, J., 1ère version interne, Ministère de l'Education Nationale, à paraître



- * Obtention du diplôme de fin d'études secondaires
- ** Obtention d'un diplôme universitaire de cycle long
- *** Obtention d'un diplôme d'exercice d'une profession artisanale (CAP/CATF)
- **** Obtention d'un baccalauréat de technicien

Obtention d'un diplôme
du second degré

Tableau simplifié du système scolaire luxembourgeois

AGE

CLASSE

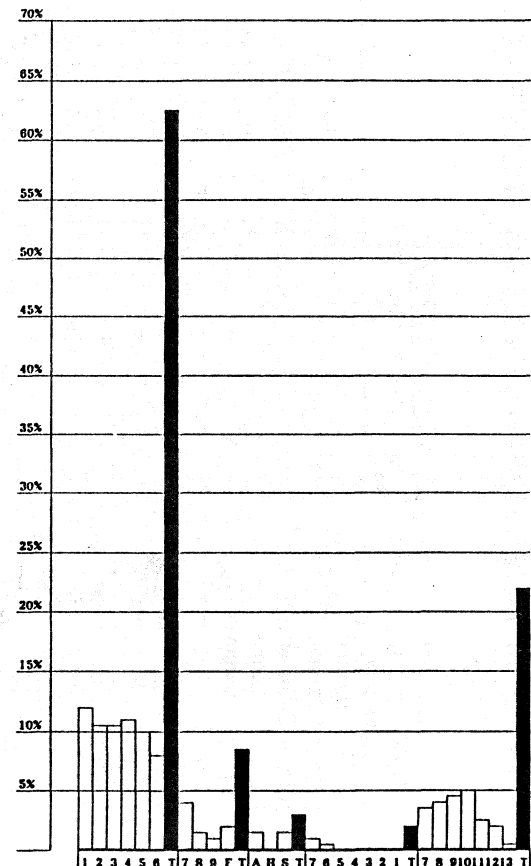
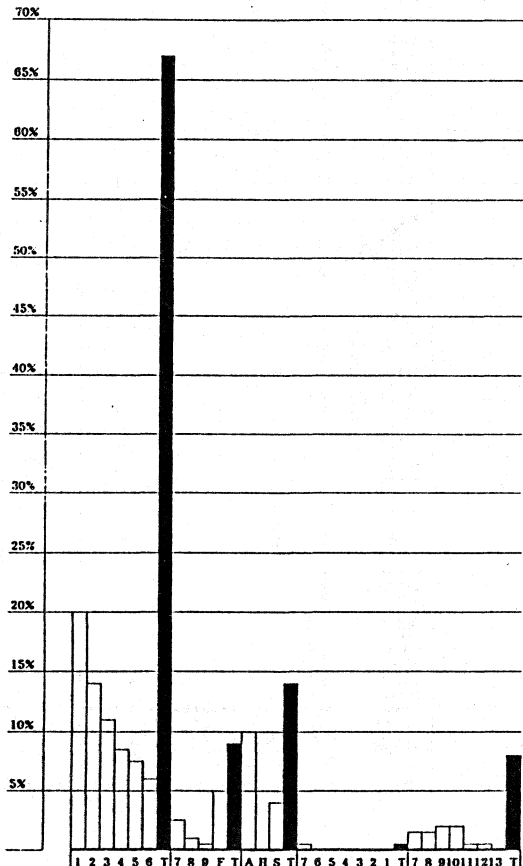
21/22	INSTITUT d'ETUDES EDUCATIVES ET SOCIALES	INSTITUT SUPERIEUR DE TECHNOLOGIE	INSTITUT SUPERIEUR D'ETUDES ET DE RECHERCHES PEDA- GOGIQUES	"CYCLE COURT-	BTS
20/21				COURS UNIVERSI!	
19/20					

18/19	<p>v. or'pcé. mentaire</p> <p>↓</p> <p>A</p> <p>i-β</p> <p>h₁</p> <p>→</p>	ENSEIGNEMENT SECONDAIRE TECHNIQUE	ENSEIGNEMENT SECONDAIRE GENERAL	13
17/18				12
16/17				11
15/16				10
14/15				9
13/14				8
12/13				7
11/12		ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	6	
10/11			5	
9/10			4	
8/9			3	
7/8			2	
6/7			1	
5/6	EDUCATION PRESCOLAIRE			
4/5				

REPARTITION DES ELEVES PORTUGAIS
A TRAVERS LE SYSTEME SCOLAIRE

(1978/1979)

(1987/1988)



Jérôme Levy
SIRP 1990

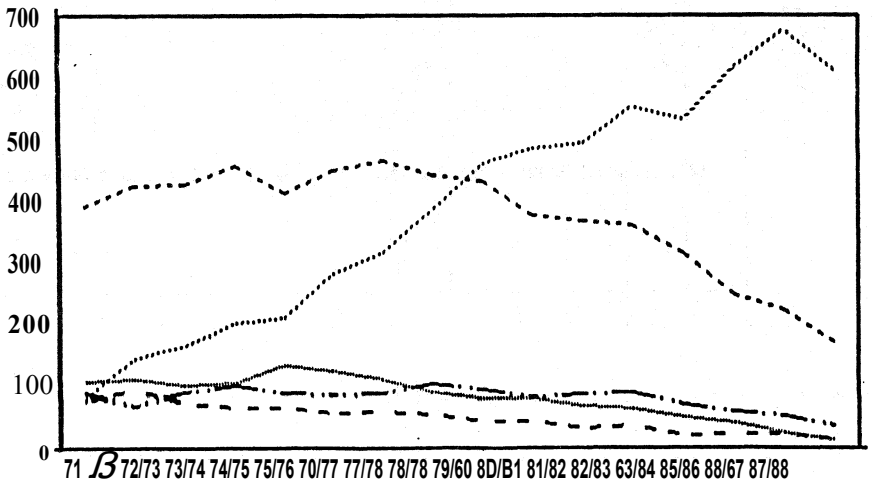
TABLEAU NO. 10

EVOLUTION DES ELEVES DANS LE COMPLEMENTAIRE

PAR NATIONALITE

ANNEE	TOTAL	FRANCAIS		ALLEMANDS		BELGES		ITALIENS		PORTUGAIS	
		ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL	ABS	REL
71/72	858	83	9,67	100	11,66	73	8,51	390	45,45	73	8,51
72/73	953	67	7,03	106	11,12	87	9,13	423	44,39	139	14,59
73/74	982	85	8,66	97	9,88	72	7,33	426	43,38	162	16,50
74/75	1066	96	9,01	100	9,38	64	6,00	455	42,68	200	18,76
75/76	1025	84	8,20	129	12,59	64	6,24	412	40,20	210	20,49
76/77	1133	83	7,33	121	10,68	56	4,94	448	39,54	281	24,80
77/78	1158	85	7,34	107	9,24	57	4,92	464	40,07	316	27,29
78/79	1204	100	8,31	87	7,23	53	4,40	442	36,71	386	32,06
79/80	1216	92	7,57	78	6,41	43	3,54	432	35,53	461	37,91
80/81	1159	81	6,99	78	6,73	41	3,54	377	32,53	485	41,85
81/82	1149	85	7,40	66	5,74	31	2,70	368	32,03	495	43,08
82/83	1191	86	7,22	63	5,29	35	2,94	361	30,31	553	46,43
83/84	1070	69	6,45	49	4,58	20	1,87	316	29,53	532	49,72
84/85											
85/86	1089	57	5,23	39	3,58	22	2,02	251	23,05	617	56,66
86/87	1088	50	4,60	23	2,11	21	1,93	224	20,59	674	61,95
87/88	922	36	3,90	13	1,41	13	1,41	174	18,87	611	66,27

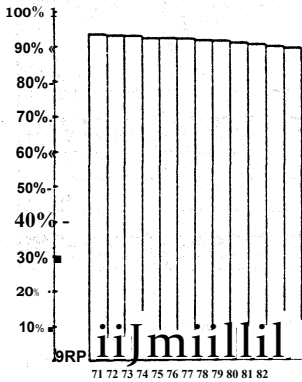
EVOLUTION DES ELEVES DANS LE COMPLEMENTAIRE PAR NATIONALITE



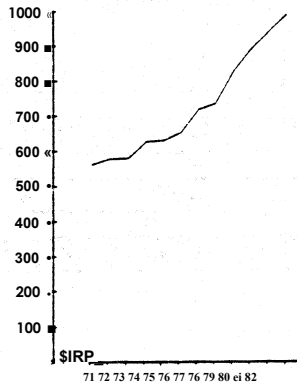
— FRANÇAIS ——— ALLEMANDS --BELGES —ITALIENSPORTUGAIS

Ausländische Schüler im Sekundarschulunterricht

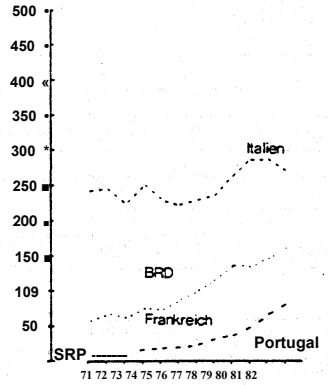
relative Zahlen



absolute Zahlen



nach Nationalitäten



LEVY, J., 1986, Bildung und Migration in Luxemburg
 MEN(Ministère de l'Education Nationale): 47

Effectifs par classes de 1985/86 à 1990/91

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
7eC + 7eP	766	618	739	751	724	628
dont en 7eP	391	331	379	507	492	438
dont en 7eC	375	287	360	244	232	190
8eC + 9eC	626	557	426	453	407	386
dont en 8eC	410	352	265	364	339	317
dont en 9eC	216	205	161	89	68	69
Fin d'études	209	233	216	311	403	379
10e init. prof.	0	14	27	56	40	57
autres:	53	48	56	259	236	260
francophone	38	39	49	143	124	145
attente	15	9	7	116	112	104
accueil	0	0	0	0	0	11
TOTAL 1	1654	1470	1464	1830	1810	1710
9e fil 3 EST	178	197	153	232	236	238
TOTAL 2	1832	1667	1617	2062	2046	1948

TOTAL 1 = sans 9e fil.3

TOTAL 2 = avec 9e fil.3

nm/script/91

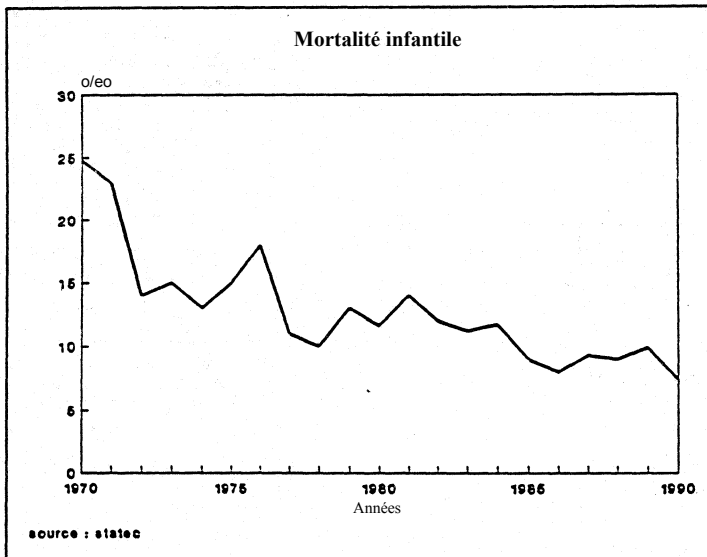
ENSEIGNEMENT COMPLEMENTAIRE

Page 154 Tableau 1 : Mouvement naturel de la population

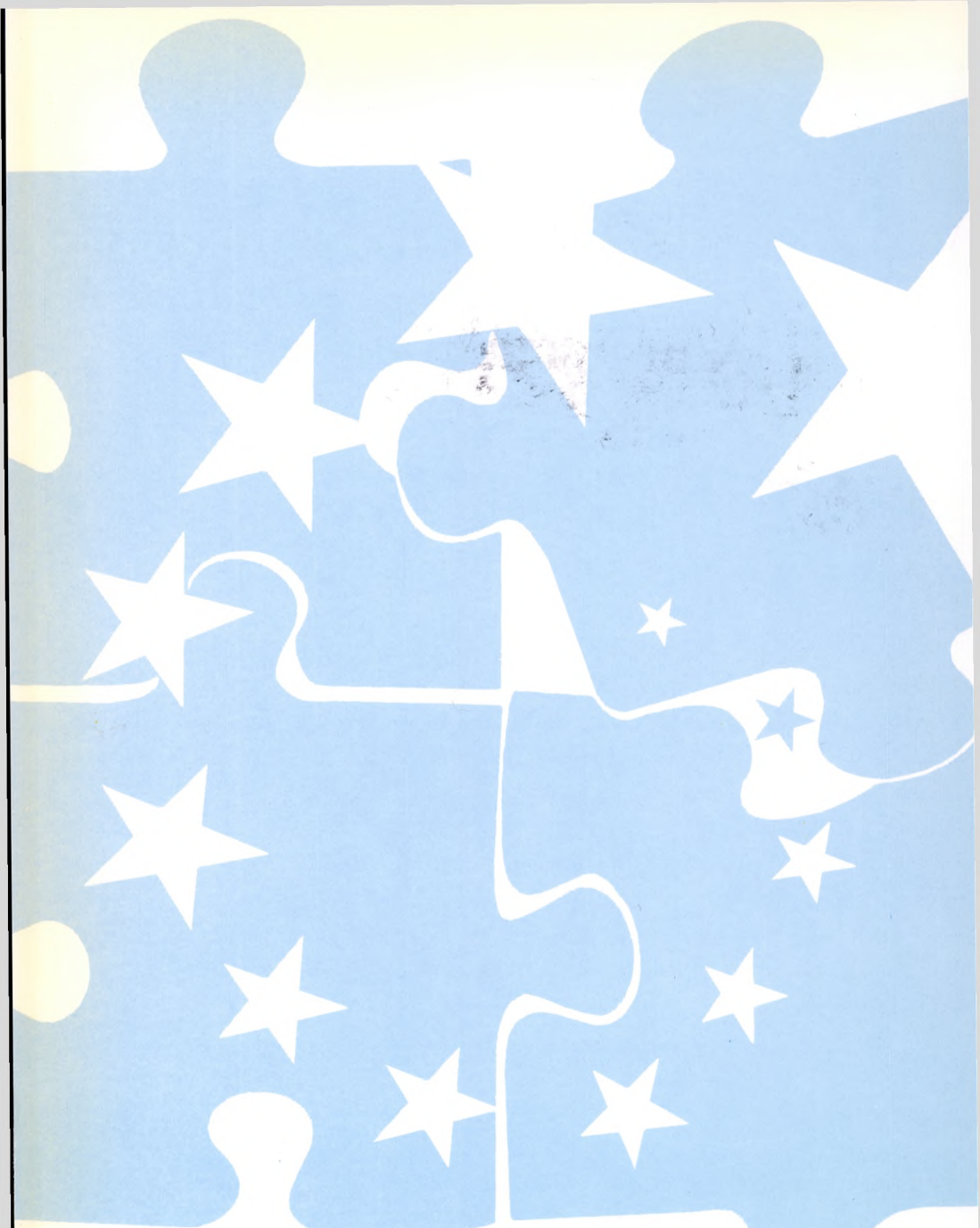
Taux de mortalité infantile¹

1989: lire 9.9 o/oo au lieu de 11.7 o/oo

1/ Jusqu'en 1989, le taux est calculé en rapportant les décès de moins d'un an de l'année x à une moyenne pondérée des naissances de l'année x (2/3) et de l'année x - 1 (1/3).
A partir de 1990, le taux est calculé par génération.







Publié par le Groupement Européen d'Intérêt Economique
"Animation & Recherche"
301, rue Pierre Legrand
F - 59042 Lille