



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**Luxembourg**

**Rapport de stratégie national  
sur la protection sociale  
et sur l'inclusion sociale**

**2008-2010**

**Septembre 2008**



# Sommaire

<b>PARTIE 1 :</b>	<b>APERÇU GLOBAL</b>	<b>7</b>
<b>Chapitre 1.1.</b>	<b>Evaluation de la situation au Luxembourg</b>	<b>7</b>
1.1.1.	Situation démographique	7
1.1.2.	Situation économique et finances publiques	7
1.1.3.	Education, emploi et chômage	8
1.1.4.	Situation des ménages, risque de pauvreté, inégalités de revenus	8
1.1.5.	Situation des migrants au Grand-Duché de Luxembourg	10
	<i>A. Données à caractère général</i>	<i>10</i>
	<i>B. Données concernant le nombre des demandeurs d'emploi et les personnes au chômage</i>	<i>10</i>
	<i>C. Données concernant le taux de risque de pauvreté et le bénéfice du dispositif « revenu minimum garanti » (RMG)</i>	<i>11</i>
<b>Chapitre 1.2.</b>	<b>Approche stratégique</b>	<b>12</b>
1.2.1.	Promouvoir l'égalité des chances pour tous	13
1.2.1.1.	<i>Intégrer les immigrants dans la société luxembourgeoise</i>	<i>13</i>
1.2.1.2.	<i>Lutter contre la pauvreté</i>	<i>14</i>
1.2.1.3.	<i>Le défi du « gender mainstreaming »</i>	<i>15</i>
1.2.2.	Interaction avec les objectifs de Lisbonne	16
1.2.2.1.	<i>Interaction entre le volet PAN-inclusion du présent rapport et le PNR</i>	<i>16</i>
1.2.2.2.	<i>Stratégie en termes de réformes dans le domaine du système des pensions</i>	<i>17</i>
1.2.3.	Gouvernance, transparence et participation des parties concernées	19

<b>PARTIE 2 :</b>	<b>PLAN D’ACTION NATIONAL POUR L’INCLUSION SOCIALE</b>	<b>21</b>
<b>Chapitre 2.1.</b>	<b>Progrès réalisés quant aux objectifs visés dans le Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l’inclusion sociale (2006-2008) et quant aux défis identifiés dans les rapports conjoints</b>	<b>21</b>
2.1.1.	Rétablir le plein emploi	21
2.1.2.	Prévenir l’échec scolaire et augmenter le niveau de compétences	23
2.1.3.	Concilier la vie familiale et la vie professionnelle	25
2.1.4.	Favoriser l’accès au logement	27
<b>Chapitre 2.2.</b>	<b>Défis clés, objectifs prioritaires et cibles</b>	<b>28</b>
2.2.1.	Assurer le bien-être des enfants	28
2.2.2.	Encourager la participation des jeunes et des travailleurs âgés au marché de l’emploi	29
2.2.3.	Moderniser l’aide sociale	30
2.2.4.	Faciliter l’accès au logement	31
<b>Chapitre 2.3.</b>	<b>Mise en œuvre des objectifs politiques prioritaires</b>	<b>32</b>
2.3.1.	Assurer le bien-être des enfants	32
2.3.1.1.	<i>Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place</i>	33
2.3.1.2.	<i>Allocation de ressources</i>	33
2.3.2.	Encourager la participation des jeunes et des travailleurs âgés au marché de l’emploi	34
2.3.2.1.	<i>Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place</i>	35
2.3.2.2.	<i>Allocation de ressources</i>	35
2.3.3.	Moderniser l’aide sociale	36
2.3.3.1	<i>Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place</i>	37
2.3.3.2.	<i>Allocation de ressources</i>	38
2.3.4.	Faciliter l’accès au logement	38
2.3.4.1.	<i>Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place</i>	40
2.3.4.2.	<i>Allocation de ressources</i>	41
<b>Chapitre 2.4.</b>	<b>Bonne gouvernance</b>	<b>41</b>
<i>Annexe 1</i>		46
<i>Annexe 2</i>		55

<b>PARTIE 3 :</b>	<b>RAPPORT DE STRATEGIE NATIONAL SUR LES PENSIONS : MISES A JOUR</b>	<b>59</b>
<b>Chapitre 3.1.</b>	<b>Progrès réalisés et opportunités</b>	<b>59</b>
3.1.1.	Principaux enseignements à retenir du deuxième cycle d'application de la méthode ouverte de coordination	59
3.1.2.	Appréciations d'organismes internationaux sur le système de pension au Grand-duché de Luxembourg	61
<b>Chapitre 3.2.</b>	<b>Pensions adéquates</b>	<b>63</b>
3.2.1.	Maintenir un niveau adéquat de la pension minimum et assurer la solidarité intra générationnelle	63
3.2.2.	Promouvoir la création de périodes d'assurance pension individuelles des femmes	64
3.2.3.	Améliorer la situation des personnes concernées par l'incapacité de travail	66
3.2.4.	Anticiper la situation des travailleurs migrants et frontaliers âgés	67
3.2.5.	Flexibilité du système de retraite en termes de sécurité des prestations	68
<b>Chapitre 3.3.</b>	<b>Viabilité financière</b>	<b>69</b>
3.3.1.	Sensibilisation sur l'impact financier du vieillissement de la population protégée	69
3.3.2.	Elaboration d'une road-map du groupe de réflexion sur la viabilité à long terme et sur les adaptations futures du système de pension	70
3.3.3.	Sécuriser la réserve de compensation du régime général et optimiser les placements	71
3.3.4.	Réduire le retrait du marché de travail suite à des incapacités de travail	73
3.3.5.	Mesures en faveur de l'équilibre financier du système de pension	74
<b>Chapitre 3.4.</b>	<b>Modernisation du système de pension</b>	<b>75</b>
3.4.1.	Partage des droits de pension en cas de divorce	75
3.4.2.	Participation de l'Etat dans le paiement des cotisations d'assurance pension volontaire	76
3.4.3.	Promouvoir l'égalité entre ouvriers et employés dans la législation du travail et la législation sociale	76
3.4.4.	Coordination entre les différents régimes de pension	77
3.4.5.	Mesures en faveur de l'emploi féminin	78
3.4.6.	Incitations à prolonger la carrière professionnelle	79

<b>PARTIE 4 :</b>	<b>RAPPORT DE STRATEGIE NATIONAL SUR LES SOINS DE SANTE</b>	<b>81</b>
<b>Chapitre 4.1.</b>	<b>Défis clés, objectifs prioritaires et cibles</b>	<b>81</b>
<b>Chapitre 4.2.</b>	<b>Les soins de santé</b>	<b>83</b>
4.2.1.	Evolution des mesures et objectifs fixés dans le RNS 2006-2008 et dans le Rapport conjoint 2007	83
4.2.2.	L'accès aux soins de santé	83
4.2.3.	La qualité des soins	85
4.2.4.	La viabilité financière des soins de santé accessibles et de qualité	87
<b>Chapitre 4.3.</b>	<b>Les soins de longue durée</b>	<b>90</b>
4.3.1.	Evolution des mesures et objectifs fixés dans le RNS 2006-2008 et dans le Rapport conjoint 2007	90
4.3.2.	L'accès aux soins de longue durée	90
4.3.3.	La qualité des soins de longue durée	91
4.3.4.	La viabilité financière des soins de longue durée accessibles et de qualité	93

# **PARTIE 1 :**

## **APERÇU GLOBAL**

### **CHAPITRE 1.1.**

#### **EVALUATION DE LA SITUATION AU LUXEMBOURG<sup>1</sup>**

##### **1.1.1. Situation démographique**

Le Luxembourg compte 483 799<sup>2</sup> habitants en 2008, et présente une croissance moyenne de la population autour de 1% au cours des dernières années avec un taux de solde migratoire dépassant largement celui de l'accroissement naturel<sup>3</sup>. Entre 2005 à 2007 l'espérance de vie à la naissance s'élève à 81,9 ans pour les femmes et à 76,8 ans pour les hommes<sup>4</sup>. Le taux de mortalité continue à diminuer sensiblement. Il passe ainsi de 11,3 en 1980 à 9,9 en 1990 et à 8,05 % en 2007. Le taux de fécondité de la population totale est de 1,64 en 2006<sup>5</sup> avec un taux de fécondité de la population étrangère plus élevé que le taux de fécondité de la population luxembourgeoise<sup>6</sup>.

Selon les hypothèses retenues dans le cadre de l'exercice de projection en 2008 des dépenses liées au vieillissement du groupe de travail "Vieillesse" du Comité de Politique Economique, la population du Luxembourg comptera plus que 730 000 habitants en 2060. L'espérance de vie à la naissance passera de 76 ans pour les hommes à 84 ans en 2060 et celle des femmes de 81 ans à 88 ans. En 2060, les personnes âgées de 65 ans et plus représenteront environ 39% de la population âgée de 15 à 64 ans. En 2007 ce rapport est égal à 21.

##### **1.1.2. Situation économique et finances publiques**

Après trois années de croissance relativement faible, le rythme de l'activité économique a tout d'abord repris pour atteindre 3,6 % en 2004, 5 % en 2005 et 6,1 % en 2006, puis de baisser à un taux de 4,5 % en 2007<sup>7</sup>. Les données du 1<sup>er</sup> trimestre 2008 indiquent un rythme de croissance du produit intérieur brut qui reste inférieur par rapport à la croissance moyenne du PIB luxembourgeois, qui avoisinait 5 % au cours des dix dernières années. Par ailleurs la plupart des indicateurs conjoncturels avancés pour la zone euro pointent toujours vers une dégradation supplémentaire des perspectives d'activité<sup>8</sup>.

Les finances publiques se sont fortement dégradées au cours des dernières années et le solde budgétaire a basculé d'un excédent de 6,0 % du PIB en 2000 à un déficit de 1,2 % en 2004 pour se redresser lentement pour de nouveau

réaliser un petit excédent de 1,3 % en 2006 et un excédent de 2,9 % en 2007<sup>9</sup>. Cette détérioration des finances publiques reflète la forte progression des dépenses publiques en dépit d'une progression plus faible des recettes. Par contre la dette publique n'a évolué que marginalement au cours des dernières années (6,5 % en 2002 et 6,8 % en 2007)<sup>10</sup>. Les dépenses pour prestations sociales s'élèvent à 21,9 % du PIB (vieillesse et survie 7,9 %, soins de santé 5,5 %, prestations familiales 3,6 %, invalidité 2,8 %, chômage 1,1 % et inclusion sociale/logement 0,6%<sup>11</sup>).

Selon les projections réalisées en 2005 par le groupe de travail « Vieillesse » les dépenses de protection sociale (pensions, soins de santé et de longue durée, chômage) ainsi que les dépenses de protection sociale projetées augmenteront de plus de 8,3 % du PIB jusqu'en 2050, une croissance imputable majoritairement aux dépenses pour prestations de pensions.

### **1.1.3. Education, emploi et chômage**

Entre 2004 et 2006 le pourcentage des élèves de nationalité étrangère est passé de 37,3 % à 38,6 %<sup>12</sup>. Du fait de cette évolution, les défis particuliers auxquels est confronté le système éducatif luxembourgeois, dont les langues véhiculaires sont l'allemand et le français, restent de taille. Les écarts des performances scolaires entre les autochtones et les immigrés sont prononcés et l'échec scolaire est largement lié au milieu socioéconomique<sup>13</sup>. Le taux des décrochages scolaires continue cependant à diminuer et est de 9,4 % pour l'année scolaire 2006/2007<sup>14</sup>.

Entre 1995 et 2007 on s'aperçoit d'une progression constante de l'emploi intérieur<sup>15</sup> qui en 2007 comprend 332 500 personnes et qui est caractérisé par une forte proportion (41 %) de travailleurs frontaliers étrangers. Le taux d'emploi global<sup>16</sup> (64,2 %) se situe légèrement en-dessous des moyennes européennes UE-27 (65,4 %) et UE- 25 (65,8 %)<sup>17</sup>. Si l'activité féminine continue à augmenter et atteint 56,1 % en 2007, l'écart par rapport à l'activité masculine (72,3 %) témoigne d'un défi persistant en matière d'égalité des chances. Le taux d'emploi des travailleurs âgés (32 %) reste faible au vu de la moyenne UE-27<sup>18</sup> (44,7 %).

Avec un taux global de 4,1 % en 2007, le chômage reste parmi les plus faibles de l'UE et continue à toucher plus les femmes (4,7 %) que les hommes (3,6 %)<sup>19</sup>. Les chiffres les plus récents indiquent une tendance à la baisse de la proportion des chômeurs jeunes<sup>20</sup>. Entre 2000 et 2007 le taux de chômage de longue durée est passé de 0,6 % à 1,3 %<sup>21</sup>.

### **1.1.4. Situation des ménages, risque de pauvreté, inégalités de revenus**

4 % de la population vit dans des ménages monoparentaux (5 % pour l'UE-25). Par contre 25 % de la population forme des ménages à deux adultes avec deux enfants, pourcentage largement supérieur à la moyenne UE (18 %)<sup>22</sup>. 13,0 % des ménages formés par des personnes âgées de 75 ans et plus sont logés dans des maisons de retraite ou des établissements d'aides et de soins<sup>23</sup> (moyenne UE : 6,7 %). 1 % des enfants vivent dans des structures d'accueil (moyenne UE de 0,6 %).

Avec 3 % (7 455 ménages), la part de la population bénéficiaire du dispositif revenu minimum garanti (RMG) reste stable. Dans ces ménages, 53 % des membres sont du sexe féminin, 47 % du sexe masculin. 26 % des membres des ménages bénéficiaires sont âgés de moins de 18 ans, 15 % de 60 ans et plus. 60 % des ménages bénéficiaires sont formés d'une personne seule, 18 % de ménages monoparentaux et 12 % de ménages avec deux adultes et un ou plusieurs enfants<sup>24</sup>.

Les indicateurs d'inégalités des revenus tout comme les indicateurs d'incidence et d'intensité du risque de pauvreté continuent à relever pour le Luxembourg une situation plutôt privilégiée au vu de la moyenne européenne (rapport S80/S20 de 4,2 % contre 4,8 % UE-25<sup>25</sup>, coefficient Gini<sup>26</sup> de 28 % contre 30 % UE-25<sup>27</sup>, taux de risque de 14 % contre 16 %<sup>28</sup> et écart médian relatif de 19 % contre 22 %<sup>29</sup>). Cependant, dans un contexte caractérisé par le seuil de risque de pauvreté le plus élevé de l'UE, à savoir 17208 SPA<sup>30</sup> pour un ménage d'un adulte seul et de 36136 SPA pour un ménage de deux adultes et de deux enfants de moins de 14 ans ; il y a lieu de souligner une tendance à la hausse du taux de risque de pauvreté. L'effet des transferts sociaux continue à intervenir largement dans le taux de risque de pauvreté assez faible : le taux avant transferts est de 24 % (pensions de vieillesse et de survie exclues)<sup>31</sup>.

Le risque d'exposition à la pauvreté reste particulièrement élevé pour les familles monoparentales (49 %), les familles nombreuses (24 %), les ménages d'actifs avec enfants dont la part d'apporteurs de revenus professionnels est faible<sup>32</sup> (23 %), pour ceux qui sont à la recherche d'un emploi<sup>33</sup> (48 %), pour les enfants de 0 à 17 ans (20 %)<sup>34</sup> et pour les personnes<sup>35</sup> qui ne sont pas propriétaire de leur logement (30 %).

Si le risque de pauvreté reste réduit pour ceux qui ont un emploi (10 %)<sup>36</sup>, le Luxembourg compte cependant 10% de travailleurs pauvres. Le risque de pauvreté reste également réduit pour les ménages<sup>37</sup> sans enfants (10 %), pour les ménages<sup>38</sup> composés de 2 adultes sans enfants (7 %) et pour ceux qui sont propriétaires<sup>39</sup> du logement occupé (9 %). Le taux de risque de pauvreté de 8 % des personnes âgées de 65 ans et plus reste largement inférieur à la moyenne de l'UE (19 %)<sup>40</sup>.

Le revenu net d'assistance sociale d'un ménage sans emploi représente 74 % du revenu au seuil de pauvreté pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants<sup>41</sup>. Le niveau du revenu des personnes âgées de 65 ans est un peu plus élevé que celui des personnes âgées de 15-64<sup>42</sup>.

Depuis 2003 on dénote une augmentation du taux de risque de pauvreté des locataires (de 19,8 % en 2003 à 30,3% en 2006) qui se situe au-dessus de la moyenne européenne<sup>43</sup> (23 %), tandis que le taux de risque de pauvreté des propriétaires de logements reste constant<sup>44</sup>. En ce qui concerne la perception des coûts de logement par les ménages, 51,6 % des ménages exposés au risque de pauvreté perçoivent ces coûts comme étant un lourd fardeau, alors que ce pourcentage descend à 31 pour l'ensemble des ménages<sup>45</sup>.

### **1.1.5. Situation des migrants au Grand-Duché de Luxembourg**

#### **A. Données à caractère général**

Depuis les quarante dernières années, le Luxembourg a connu un bouleversement démographique se caractérisant par une stagnation de la population autochtone et l'expansion de la population étrangère, due principalement à des soldes migratoires élevés<sup>46</sup>, le tout résultant dans une augmentation de la population dont les étrangers représentent 42,6% au 31 décembre 2007<sup>47</sup>.

Les mineurs âgés de 0 à 17 ans représentent 22 % de la population, dont 47 % de mineurs étrangers.

Sur l'ensemble des étrangers vivant au Luxembourg, le groupe le plus important est celui des Portugais (37,2 %) suivi des Français (13 %), puis des Italiens (9,27 %) et des autres nationalités de l'UE. A noter également le nombre croissant des ressortissants d'Etats tiers à l'Union européenne de 13,8 % en 2001 à 14 % en 2007.

L'une des caractéristiques du marché de l'emploi luxembourgeois est la prédominance des travailleurs transfrontaliers qui représentent plus de 40 % de la main-d'œuvre et 70 % des nouveaux emplois sont occupés par les ressortissants des pays voisins du Luxembourg (France, Belgique, Allemagne)<sup>48</sup>.

Sur les six dernières années, la structure de l'emploi a continué d'évoluer dans le sens d'une baisse de la part des travailleurs résidents (de 63.1 % en 2001 à 57.4 % en 2007 dont notamment des Luxembourgeois<sup>49</sup>) et d'une hausse de la part des travailleurs frontaliers (de 36.9 % en 2001 à 42.6 % en 2007).

Le pourcentage élevé de travailleurs de nationalités non luxembourgeoises dans l'emploi intérieur au Luxembourg montre à quel point l'apport de main-d'œuvre étrangère est devenu un élément permanent, indispensable et structurel de l'économie.

#### **B. Données concernant le nombre des demandeurs d'emploi et les personnes au chômage<sup>50</sup>**

Le tableau numéro 6 de l'annexe 2 présente la répartition des demandeurs d'emploi selon les principales nationalités. Les ressortissants luxembourgeois (36 %) constituent le groupe le plus fort des demandeurs d'emploi suivi des portugais (29 %) en 2007. On constate également que la grande majorité des demandeurs d'emploi sont originaires d'un des pays de l'Union européenne. Seuls 13% des demandeurs d'emploi proviennent d'un pays en dehors de l'Union européenne.

La ventilation des statistiques par genre, par nationalité, par classes d'âge et par niveau d'enseignement des personnes à la recherche d'un emploi au sens du Bureau international du travail (BIT) donne l'image suivante :

Parmi les chômeurs résidents de nationalité luxembourgeoise 54% sont des femmes tandis que la proportion des femmes parmi les chômeurs résidents étrangers est de 50 %.

Le chômage touche plus fortement les étrangers que les nationaux. En effet 59 % des personnes résidentes à la recherche d'un emploi n'ont pas la nationalité luxembourgeoise<sup>51</sup>. Toutefois en considérant l'évolution des taux de chômage par genre et nationalité, on constate une baisse considérable de ce dernier

pour les femmes et les étrangers en 2007. Pour les deux autres catégories de chômeurs, à savoir les hommes et les nationaux, les taux de chômage restent stables<sup>52</sup>.

La proportion de chômeurs âgés de 50 ans et plus est la plus importante chez les résidents étrangers masculins<sup>53</sup>.

En considérant les taux de chômage selon le niveau d'instruction, il apparaît que chez les nationaux, les détenteurs d'un BAC ou équivalent affichent le taux de chômage le plus bas alors que chez les étrangers ce sont ceux qui détiennent un diplôme post secondaire.

**C. *Données concernant le taux de risque de pauvreté et le bénéfice du dispositif « revenu minimum garanti » (RMG)***

Pour ce qui est du taux de risque de pauvreté, il est de 10,4% pour les étrangers et de 3,6 % seulement pour les nationaux<sup>54</sup>.

En ce qui concerne le bénéfice du dispositif RMG, il ressort du tableau 3 de l'annexe 2 que :

- les Luxembourgeois sont toujours les plus nombreux parmi les bénéficiaires ;
- parmi les étrangers, ce sont les pays de l'Union européenne qui prédominent avec en tête les Portugais et les Français, puis les Italiens, les Allemands et les Belges ;
- au niveau des pays non communautaires, le nombre des ressortissants de l'ancienne Yougoslavie a explosé depuis 2000.

Les données du tableau précité, associées aux données du STATEC sur l'état de la population, fournissent les renseignements repris dans le tableau 4 de l'annexe 2 et dans le graphique 1 qui le suit, à savoir :

- les bénéficiaires luxembourgeois, surreprésentés par rapport à leur part dans la population jusqu'en 2000, sont maintenant nettement sous-représentés ;
- les bénéficiaires des autres pays membres de l'UE se placent à un niveau légèrement au-dessus de leur moyenne dans la population depuis 2003 ;
- la part des bénéficiaires ressortissants des pays tiers ou de nationalité inconnue a plus que doublé depuis 1999, année depuis laquelle ce groupe de bénéficiaires est nettement surreprésenté par rapport à sa part dans la population.

## **CHAPITRE 1.2.**

### **APPROCHE STRATEGIQUE**

Pour le Grand-Duché de Luxembourg, la période 2008-2010 sera marquée par les élections législatives du 7 juin 2009. La politique exposée dans le cadre du présent rapport reflète le programme et la déclaration gouvernementales du 4 août 2004 et se trouve en cohérence et en continuité avec l'approche stratégique développée dans le RNS 2006-2008 tout en renforçant certains domaines d'action afin de répondre mieux encore aux objectifs communs de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale (MOC).

Dans l'approche stratégique du gouvernement, traduite dans le présent rapport tout comme dans le Programme national de réforme (PNR), la promotion de la cohésion sociale a un rôle clef pour l'avenir du pays et ce au même titre des efforts réalisés dans les domaines de l'économie, de la stabilité monétaire, des finances publiques, de la fiscalité, de l'emploi et de l'acquisition des infrastructures nécessaires pour relever les défis de la globalisation. Aux termes de cette approche, la cohésion sociale constitue la finalité de l'action politique entreprise<sup>55</sup>.

Le gouvernement promeut la cohésion sociale par le renforcement d'un Etat social qui favorise les chances de réussite, place l'homme et son environnement au centre des actions et investit dans le capital humain en tant que préalable nécessaire au développement économique.

Le renforcement de l'Etat social nécessitant quant à lui un environnement économique compétitif et stable, des finances publiques saines et un système de sécurité sociale viable à long terme, le gouvernement reconnaît l'interaction entre l'économique et le social.

Ainsi la stabilité de l'Euro alliée à un niveau du taux d'intérêt bas ont permis de cantonner l'inflation, de faire reculer le chômage et de stabiliser la compétitivité<sup>56</sup>.

Les mesures prises en matière de fiscalité des entreprises<sup>57</sup>, de modération salariale, de maîtrise de l'inflation<sup>58</sup>, de développement de l'infrastructure économique tout comme les efforts entrepris en matière de diversification économique<sup>59</sup>, de promotion du plein emploi<sup>60</sup>, de maîtrise des dépenses budgétaires et de maintien en équilibre des finances publiques<sup>61</sup> visent le renforcement de la compétitivité de l'économie et par là la création des prémisses au financement de l'Etat social et au développement de la cohésion sociale<sup>62</sup>.

Une finalité majeure de la promotion de la cohésion sociale est aussi de faire obstacle à l'émergence de sociétés parallèles au sein de la société luxembourgeoise.

Les points qui suivent illustrent comment l'approche globale exposée se concrétise par rapport aux trois objectifs communs horizontaux de la MOC.

## **1.2.1. Promouvoir l'égalité des chances pour tous**

### **1.2.1.1. Intégrer les immigrants dans la société luxembourgeoise**

Vu l'évolution démographique stagnante, la dénatalité et le vieillissement de la population autochtone, le Grand-Duché de Luxembourg devra recourir à l'avenir à des travailleurs immigrés hautement qualifiés, pour maintenir une économie florissante et de ce fait un niveau de vie exceptionnel en Europe.

Dans la mesure où la majorité des États membres de l'Union européenne a vu le niveau de fécondité de sa population passer en dessous du taux de remplacement, il serait utopique de penser que face à la demande accrue de travailleurs, le marché du travail luxembourgeois puisse se ressourcer éternellement dans la Grande Région ou dans les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, qui connaissent eux-mêmes une démographie déficitaire et un manque considérable de main d'œuvre.

Le Luxembourg devra donc à terme se préparer à accueillir de plus en plus d'immigrés non européens venant de plus en plus loin, dont l'ethnie, la religion et la culture seront très différentes de celles de la population autochtone.

Les atouts de l'immigration pour le Luxembourg sont évidents. Une croissance plus forte de notre économie, la viabilité accrue de nos régimes de protection sociale, un vieillissement moins rapide de notre population en sont les retombées positives les plus directes.

Inscrite au programme de la coalition en 2004, la loi sur la libre circulation des personnes et l'immigration établissant les nouvelles règles de la politique d'immigration du Luxembourg a été adoptée le 9 juillet par la Chambre des députés.

Cependant pour être efficace et pour prévenir l'émergence de sociétés parallèles, la politique d'immigration doit être accompagnée d'une politique d'intégration efficiente ayant pour objet l'insertion socioculturelle des étrangers dans la société luxembourgeoise et d'éviter tant la marginalisation des étrangers que l'appréhension de la population autochtone à leur égard.

La politique d'intégration et de cohésion sociale constitue par ailleurs l'une des priorités du gouvernement<sup>63</sup> issues des élections législatives du 13 juin 2004.

Soucieux d'adapter le cadre légal aux besoins d'une société luxembourgeoise de plus en plus diversifiée dans l'unique but de garantir une intégration réussie de la population étrangère, le gouvernement a déposé à la Chambre des députés en date du 27 décembre 2007 le projet de loi n° 5825 concernant l'accueil et l'intégration des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg prévoyant notamment la mise en place d'un contrat d'accueil et d'intégration.

Par ailleurs, le gouvernement a pris tout un ensemble de mesures au cours de la présente législature pour renforcer l'intégration et la cohésion sociale entre luxembourgeois et étrangers, à savoir notamment:

- le projet de loi sur la nationalité luxembourgeoise, permettant aux étrangers d'acquérir une double nationalité (projet de loi n° 5620) ;

- le projet de loi sur le congé linguistique qui a pour objet d'introduire un congé spécial supplémentaire destiné à permettre aux salariés de toutes nationalités d'apprendre ou de perfectionner leur connaissance du luxembourgeois pour faciliter ainsi leur intégration dans la société par le biais du marché de l'emploi (projet de loi n° 5886) ;
- la loi du 3 juillet 2008 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 qui prolonge le délai d'inscription des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne pour les élections européennes et des étrangers pour les élections communales jusqu'à environ 3 mois avant l'élection, de sorte à prolonger les délais d'inscription actuels de 11 (élections européennes), respectivement 15 mois (élections communales) ;
- la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse qui met en place des outils en vue de promouvoir la citoyenneté européenne et d'oeuvrer en faveur de l'égalité des chances et de combattre les mécanismes d'exclusion et d'échec parmi les jeunes ;
- la réduction des procédures de reconnaissance pour les demandeurs d'asile politique ;
- la généralisation de l'enseignement précoce permettant l'encadrement journalier des enfants y compris des enfants de ressortissants étrangers ;
- le développement de la langue luxembourgeoise comme langue de communication et d'intégration par le biais des classes d'éducation précoce et préscolaire où la langue luxembourgeoise est langue véhiculaire ;
- le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maison relais pour enfants.

La nécessité d'apprendre le luxembourgeois ne doit cependant pas éclipser la prise en compte de la langue d'origine de l'enfant bilingue.

#### **1.2.1.2. Lutter contre la pauvreté**

Dans l'approche stratégique adoptée par le gouvernement pour promouvoir la cohésion sociale, la lutte contre la pauvreté et la précarité a un rôle clef. Elle est partie intégrante d'une politique permettant d'une part de promouvoir l'accès de tous à des revenus équitables, aux biens et aux services et d'autre part de cibler l'action spécifique aux personnes vulnérables.

Les transferts sociaux, dont les indicateurs d'inclusion sociale illustrent l'efficacité en matière de réduction du risque de pauvreté, sont un élément de cette politique tout comme les mesures fiscales de redistribution des revenus.

Ainsi, un bonus pour enfants<sup>64</sup> est attribué à partir de l'année 2008 à chaque famille bénéficiaire d'allocations familiales. Il représente une bonification d'office, à savoir une attribution automatique, sous forme de prestation, de la modération d'impôt pour enfant, déduite jusqu'ici de l'impôt à payer. Il a le double caractère d'une mesure fiscale et d'une prestation familiale et profite le plus aux familles à bas revenus, non soumis à l'imposition. Grâce à l'impact de ce bonus, le gouvernement entend réduire le taux de risque de pauvreté infantine qui se situe nettement au-dessus du niveau général de ce risque<sup>65</sup>.

En date du 22 mai 2008, dans le cadre de la déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, le Premier ministre a annoncé un nouvel ensemble de mesures contribuant à l'amélioration de la situation de revenu des personnes menacées de pauvreté, à savoir :

- adaptation du salaire social minimum, des rentes et des pensions à l'évolution générale des salaires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;
- transformation de l'abattement compensatoire pour salariés, de l'abattement de retraite et de l'abattement monoparental en crédits d'impôts ;
- transformation de l'allocation de chauffage actuelle en allocation d'inflation avec montants doublés pour permettre aux personnes les plus vulnérables de mieux faire face à l'effet conjugué de la hausse des prix du pétrole et des matières premières.

A noter encore qu'une adaptation des barèmes du revenu minimum garanti est également envisagée avec effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Dans une optique de valorisation de l'emploi, le gouvernement procédera en 2009 aussi à une adaptation de 6% du barème d'impôt<sup>66</sup>.

A côté de cet ensemble de mesures, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre les objectifs politiques prioritaires développés dans le chapitre 2 du présent rapport.

#### **1.2.1.3. Le défi du « gender mainstreaming »**

Dans sa déclaration d'août 2004, le gouvernement a souligné l'objectif majeur qu'est la réalisation de l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes.

Les politiques d'égalité des femmes et des hommes exigeant non seulement un engagement continu à tous les niveaux de l'action politique mais encore la maîtrise technique, à tous ces niveaux, du « gender mainstreaming » qui est l'outil de transposition des politiques précitées, le gouvernement a veillé à :

- la création d'une cellule de compétence en genre dans chaque département ministériel ;
- une offre étendue de formations en genre spécifiques par l'Institut national de formation administrative (INAP), qui est l'organisateur de l'ensemble des formations offertes aux fonctionnaires étatiques et communaux.

En août 2007, l'évaluation à mi-parcours du plan d'action national d'égalité des femmes et des hommes de février 2006 a relevé des déficits en matière :

- d'implication positive des responsables hiérarchiques ;
- d'action des cellules de compétence en genre ;
- de formation en genre des fonctionnaires.

Face aux déficits précités le gouvernement a décidé en date du 7 mars 2008 d'introduire une obligation de formation en genre pour tous les fonctionnaires. Afin de mieux relever le défi sous rubrique, il a encore décidé de faire usage du programme PROGRESS : en réponse à l'appel à propositions restreint VP/2008/012 visant l'amélioration de l'intégration de la dimension de

genre dans les politiques nationales et les programmes, le Ministère de l'Égalité des chances, coordinateur du plan d'action national d'égalité des femmes et des hommes, a soumis un projet, accepté par le comité du programme PROGRESS en juillet 2008.

Sans abandonner l'approche additive actuelle des formations en genre spécifiques de l'INAP, ce projet vise à renforcer les compétences en genre en ancrant la dimension de genre dans les structures de l'INAP et en l'intégrant dans l'ensemble des formations initiales et continues offertes aux fonctionnaires par l'INAP.

A cette fin, le projet précité, intitulé « Intégration de la dimension de genre dans les politiques nationales par la formation », prévoit notamment :

- le développement d'un concept de formation respectant le genre à titre exemplaire pour l'INAP ;
- l'élaboration de matériel pédagogique et méthodologique à l'intention des formatrices et formateurs de l'INAP ;
- le développement d'un programme de formation initiale et continue pour 2010 pour l'INAP.

## **1.2.2. Interaction avec les objectifs de Lisbonne**

Au niveau du PNR, le Conseil européen de printemps 2008 a identifié pour le Luxembourg des points à surveiller dont notamment:

- les mesures envisagées pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, en particulier par une réforme des systèmes de préretraites actuels ;
- les actions en matière de lutte contre les échecs scolaires et de décrochage des filières d'enseignement ;
- le suivi des mesures visant à réduire le chômage parmi les jeunes ;
- les mesures envisagées pour réformer et assurer la viabilité à long terme du système des pensions .

Certains de ces points se font l'écho de défis attribués au Luxembourg dans le rapport conjoint 2007.

### **1.2.2.1. Interaction entre le volet PAN-inclusion du présent rapport et le PNR**

L'interaction sous rubrique peut être illustrée en prenant comme exemple le défi de la pauvreté des enfants.

Le risque de pauvreté des enfants et notamment celui des enfants vivant en ménage monoparental étant largement lié à la faible participation parentale dans l'emploi, une politique visant la conciliation du travail et de la vie de famille est essentielle pour relever le défi précité.

Le Luxembourg met en oeuvre une telle politique et les mesures en la matière, à savoir le renforcement quantitatif et qualitatif de structures abordables de garde d'enfants, répondant aussi bien à la ligne directrice intégrée n°18 de la stratégie pour la croissance et l'emploi qui appelle à l'égard du travail une

approche fondée sur le cycle de vie qu'à l'objectif de lutte contre la pauvreté de la MOC.

Du fait de leur pertinence double et à des fins de cohérence, les mesures précitées font ainsi partie du PNR et du présent rapport.

La pertinence double soulignée ci-dessus, caractérise aussi les mesures de mise en oeuvre de la politique de maintien dans l'emploi évoquée dans le PNR et le présent rapport: leur aspect sécurisation de l'emploi répond à la ligne directrice intégrée n°21 de la stratégie pour la croissance et l'emploi alors que les effets de cette sécurisation contribuent à la prévention de la pauvreté qui importe à la MOC.

#### **1.2.2.2. Stratégie en termes de réformes dans le domaine du système des pensions**

Les réformes des trente dernières années ont créé un système de pension très unifié et très robuste au Grand-Duché de Luxembourg, qui a accompagné avec succès la transformation de pays industrialisé en pays à économie dominée par les services. La fusion des régimes de pension par profession en un régime unique, ainsi que le rapprochement et la coordination entre le régime général de pension et les régimes spéciaux, font que le risque des changements structurels du marché du travail est désormais mieux réparti que dans le passé, où chaque caisse de pension avait son financement autonome. Certaines réformes, d'actualité dans d'autres pays, ont déjà été réalisées de longue date au Luxembourg, comme le calcul des pensions à base des revenus professionnels de toute la carrière ou encore la coordination entre régimes de pension.

En présence d'une population en âge de travailler relativement jeune et d'un afflux continu de main d'œuvre avec une croissance moyenne de l'emploi de l'ordre de 3 % sur les dix dernières années, la viabilité financière des régimes de pension est assurée à moyen terme. Le régime général de pension du secteur privé arrive à garder un niveau de recettes suffisant pour garantir la prise en charge des dépenses avec en prime une accumulation de la réserve légale à moyen terme. Or le volume de la main d'œuvre disponible dépend essentiellement de l'évolution de la croissance économique du pays et à priori une croissance soutenue à long terme est loin d'être certaine. Ainsi les multiples projections réalisées par des institutions nationales et internationales montrent que le régime général sera soumis à une pression financière sensible à long terme.

Déjà l'évaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg du BIT, publiée en 2001, a insisté sur la nécessité d'élaborer une consolidation structurelle à long terme. En 2006 le rapport de synthèse sur des pensions adéquates et viables de la Commission européenne arrive à la conclusion que la viabilité financière du système de retraite dépend, à la fois, d'un taux de croissance économique relativement élevé à l'avenir et d'apports importants de travailleurs non résidents à l'économie nationale et à son régime de retraite et que, malgré la hausse prévue du fonds de réserve du régime général de pension, la viabilité financière à long terme du système de retraite n'est pas garantie. Dans son rapport biennuel de 2008 sur le Luxembourg, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne que les dépenses liées au vieillissement ne progresseront que modérément au cours de la prochaine décennie, mais qu'en revanche leur hausse sera tellement forte à long terme que les problèmes qui en découleront pour la viabilité budgétaire liée seront plus graves que dans la plupart des autres pays européens.

Lors des consultations au niveau du Comité de coordination tripartite en 2006, qui a rassemblé les représentants des employeurs, des salariés et des pouvoirs publics, le Gouvernement a souligné sa ferme volonté de libérer des moyens financiers suffisants pour assurer la pérennité du système de sécurité sociale et pour garantir l'équité intergénérationnelle. De même, le Gouvernement a déclaré vouloir participer au développement de mesures en faveur des personnes âgées. Ainsi le Gouvernement, plutôt que de réduire son apport actuel au système de pension, maintient le principe de l'affectation des recettes supplémentaires du régime général de pension à la réserve de compensation. Il y a lieu de souligner qu'en 2007 l'alimentation du fonds de réserve du régime a avoisiné le milliard EUR, soit quelque 2,8% du PIB. Cette contribution est censée s'accroître considérablement au cours des années à venir. Par ailleurs, le niveau de la réserve du régime général s'est élevé à plus de 25% du PIB en 2007, soit 3,4 fois les dépenses annuelles.

Afin d'assurer la sécurité des placements tout en minimisant le risque inhérent aux marchés financiers, le Gouvernement a annoncé, déjà en 1999 dans son programme de coalition, la réalisation d'une étude portant sur la structure de la réserve, d'une part, et sur la politique de placement du régime général d'assurance pension, d'autre part. Par la suite la loi du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension a été votée et mise en œuvre. La loi dispose que la gestion de la réserve de compensation du régime général de pension incombe à un établissement public dénommé Fonds de compensation et autorise ce dernier à placer la réserve dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension.

Bien que le régime général dispose d'une réserve de 3,4 fois les dépenses annuelles, le système de financement au Luxembourg est celui de la répartition par périodes de couverture et ne peut être qualifié de système à degré de capitalisation pure. La réserve de compensation servira, le temps venu, à garantir les dépenses courantes du régime de pension au cours d'une période transitoire. Du fait que l'assurance pension possède une réserve financière importante, le dialogue avec les partenaires sociaux, en ce qui concerne les réformes nécessaires dans les années à venir, peut se faire en toute sérénité.

Le Comité de coordination tripartite a retenu en avril 2006 que les partenaires sociaux et le Gouvernement procéderont à la mise en place d'un groupe de réflexion, qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension. De même le groupe procédera à des propositions en ce qui concerne l'adaptation du système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie.

Cette initiative est en accord avec les décisions retenues par la table ronde sur les pensions en 2001, formée de représentants des groupes parlementaires, des syndicats et des organisations patronales, stipulant de revenir sur un certain nombre de mesures, sans porter atteinte aux pensions à faible niveau, au cas où il se dégagerait du bilan actuariel, réalisé tous les sept ans, que le niveau de la réserve risquerait de tomber en-dessous du minimum légal de 1,5 fois les dépenses annuelles et qu'un financement durable des pensions ne soit plus garanti sans imposer des charges supplémentaires aux générations futures. Par ailleurs, en 2001 les débats menés lors du « Rentendösch » avaient abouti à une série de mesures dont l'impact budgétaire agrégé a conduit à une augmentation structurelle des dépenses de l'ordre de 0,6% à 0,8% du PIB à partir de 2002.

Dans le cadre de l'examen thématique des politiques pour promouvoir les perspectives des travailleurs âgés sur le marché du travail en 2003, l'OCDE constate que durant plus de deux décennies, le Luxembourg a favorisé une politique de mise à l'écart des travailleurs âgés et que le départ précoce du marché du travail comme amortisseur économique et social, continue de faire l'objet d'un consensus collectif issu d'une concertation large entre l'Etat et les partenaires sociaux dans le cadre du modèle luxembourgeois du tripartisme. Selon l'OCDE certaines actions introduites au cours des dernières années vont dans la bonne direction : l'accès plus restrictif depuis 1996 aux pensions d'invalidité et depuis fin 2002 l'obligation de reclassement sur le marché du travail pour les personnes à capacité de travail réduite.

Dans le souci d'évaluer les mesures de mise en retraite anticipée via le mécanisme de l'incapacité de travail, le Gouvernement a demandé un bilan d'évaluation à l'Inspection générale de la sécurité sociale sur les répercussions des dispositions légales sur l'efficacité des mesures de guidance et d'orientation des assurés. En 2008 le Ministre du travail et de l'emploi et le Ministre de la santé et de la sécurité sociale ont présenté les conclusions du rapport à la commission parlementaire jointe de la santé et de la sécurité sociale et du travail et de l'emploi. Entre autres, le Gouvernement rend attentif au fait que le vieillissement de la population active au cours des années à venir contribue à augmenter la pression financière sur le système. Ainsi les dépenses liées aux indemnités de chômage et d'attente, versées aux bénéficiaires qui n'ont pas pu être placés sur le marché du travail (reclassement externe) et qui représentent actuellement deux tiers de l'ensemble des personnes reclassées, risquent de gagner en importance au cours des années à venir. En effet, la procédure de reclassement externe, corrélée à une perspective d'inactivité prolongée, réduit les chances de réemploi et la majorité des candidats à reclasser en externe risquent de devenir chômeurs de longue durée et finalement, bénéficiaires de l'indemnité d'attente. Dans ce contexte le Gouvernement a mis en place un groupe de travail interministériel, comprenant des représentants des départements de la sécurité sociale et du travail et de l'emploi, qui est chargé de dégager des solutions à retenir, principalement en ce qui concerne le maintien des personnes à capacité de travail réduite sur le marché du travail.

### **1.2.3. Gouvernance, transparence et participation des parties concernées**

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, des pourparlers ont eu lieu tant au niveau ministériel qu'au niveau des partenaires sociaux, y compris les organisations non gouvernementales. La coordination des politiques d'inclusion sociale et de protection sociale avec les politiques du pacte pour la croissance et l'emploi et avec les politiques du développement durable au niveau national s'effectue en partie dans le cadre du comité interministériel en charge de l'établissement du plan national pour l'innovation et le plein emploi et dans le cadre du comité interministériel en charge de la stratégie du développement durable.

Le dialogue social est bien ancré dans la législation luxembourgeoise et des structures de type tripartite, comme par exemple le Conseil économique et social, le Comité de coordination tripartite et le Comité permanent du travail et de l'emploi sont bien établies. La concertation sociale « tripartite », rassemblant les représentants du patronat, du salariat et des pouvoirs publics (voir « quadripartite » dans le cas de l'assurance maladie ou de l'assurance dépendance avec des

représentants des prestataires de soins), constitue une approche consultative au sein de laquelle sont systématiquement recherchées des solutions consensuelles à des problèmes d'ordre économique et social.

Ainsi, les mesures relatives à la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée tout comme le « pacte logement » ont été discutés au niveau du Comité de coordination tripartite. Le même organe est à l'origine de l'introduction des mesures fiscales en faveur des personnes défavorisées, notamment en ce qui concerne le bonus pour enfants ou les crédits d'impôts.

De même les nouvelles dispositions en matière d'accidents de travail se basent en grandes lignes sur l'avis émis par le Conseil économique et social dans ce domaine. En général, le Conseil économique et social, en tant qu'organe consultatif de la concertation tripartite, se situe au premier stade des réflexions sur les problèmes en amont des arbitrages et décisions finaux, qui sont du ressort du Gouvernement et de la Chambre des Députés. Sa finalité première est le rapprochement des positions entre les deux forces principales de l'économie, souvent opposées, que sont le capital et le travail, en tenant compte de l'intérêt général. Le conseil a pour mission de soumettre au Gouvernement des propositions viables permettant de guider les choix à opérer dans la mise en œuvre des politiques futures.

Un nouveau Comité permanent du travail et de l'emploi, instauré en 2007, est chargé d'examiner régulièrement la situation en matière d'emploi et de chômage, ainsi qu'en matière de conditions de travail, de sécurité et de santé des travailleurs. Le comité surveille la situation, l'évolution et le fonctionnement du marché de l'emploi luxembourgeois au regard notamment de l'utilisation optimale des forces de travail en coordination avec la politique économique et sociale, de la composition des offres et demandes d'emploi, du recrutement de travailleurs non ressortissants d'États membres de l'Espace économique européen et de la Confédération helvétique, de l'application de la législation concernant la prévention et la lutte contre le chômage et de la législation concernant les relations entre l'Administration de l'emploi et les employeurs.

Une première réunion du « Groupe de réflexion pensions », mentionné sous 1.2.2.2. ci-dessus, a été convoquée pour novembre 2007 et le groupe a poursuivi ses travaux au cours du premier semestre 2008 sans pour autant aboutir déjà à des propositions concrètes.

# **PARTIE 2 :**

## **PLAN D'ACTION NATIONAL POUR L'INCLUSION SOCIALE**

### **CHAPITRE 2.1.**

#### **PROGRES REALISES QUANT AUX OBJECTIFS VISES DANS LE RAPPORT DE STRATEGIE NATIONAL SUR LA PROTECTION SOCIALE ET SUR L'INCLUSION SOCIALE (2006-2008) ET QUANT AUX DEFIS IDENTIFIES DANS LES RAPPORTS CONJOINTS**

##### **2.1.1. Rétablir le plein emploi**

Le rétablissement du plein emploi avait été retenu comme 1<sup>er</sup> objectif politique prioritaire du volet PAN-inclusion du RNS 2006.

En cohérence et en continuité avec les options prises en 2006 et dans l'intérêt d'une cohésion sociale et territoriale renforcée, les politiques des années 2006 à 2008 se sont donc notamment concentrées sur l'application de politiques de l'emploi visant à réaliser l'objectif précité tout en améliorant la qualité et la productivité du travail.

L'année 2007 a été marquée par les travaux de mise en œuvre des accords du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006 et par la préparation et la finalisation des textes législatifs et réglementaires à la base des réformes convenues.

D'après les dernières données disponibles, le taux d'emploi global des personnes âgées de 15 à 64 est passé de 63,6 % en 2006 à 64,2 % en 2007<sup>67</sup>. La croissance de l'emploi a continué à un rythme élevé au cours des premiers mois de l'année 2008. Selon les données de la comptabilité nationale, 343.239 personnes ont travaillé au 1er trimestre 2008 au Luxembourg, ce qui constitue une augmentation de 5,3 % sur une année. Dans le même laps de temps, le nombre de frontaliers employés au Luxembourg a même augmenté de 8,3 % pour atteindre 142.575 personnes au 1er trimestre 2008.

Le taux d'emploi féminin poursuit sa hausse et progresse encore de 5,9 % au début de l'année 2008, avec une augmentation de 4,3 % auprès des femmes qui sont résidentes luxembourgeoises et une augmentation de 8,7 % pour les femmes non résidentes.

## INDICATEURS RAPIDES - Série L

Édition du 12 août 2008

Emploi salarié  
Publication trimestrielle imprimée par le STATEC

	Année	Moyenne cumulée des mois 1 à 3	Variation annuelle en %		Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
			03.07.05-06 en %	03.08.03-07 en %												
<b>Emploi salarié<sup>1</sup></b>	2007	309 406	4,3	4,1	307 780	309 326	311 130	313 188	316 421	316 870	316 547	317 688	320 582	323 915	326 191	319 921
	2008	326 241	5,4	5,5	324 310	329 326	326 174	323 240								
dont Femmes	2007	116 935	4,3	4,0	116 381	116 892	117 531	119 178	119 759	119 262	119 594	119 520	120 730	122 307	123 026	122 432
	2008	123 784	5,9	5,9	123 171	123 711	124 470									
<b>Résidents</b>	2007	177 783	2,0	1,7	177 125	177 678	178 545	179 376	180 119	180 547	179 487	179 631	181 561	183 200	183 697	181 753
	2008	183 746	3,4	3,4	182 908	183 653	184 677									
dont Femmes	2007	74 447	2,5	2,2	74 169	74 392	74 791	75 130	75 368	75 603	75 540	75 254	76 040	76 903	77 303	77 121
	2008	77 621	4,3	4,3	77 274	77 544	78 044									
<b>Non résidents (frontaliers)</b>	2007	131 623	7,6	7,5	130 635	131 648	132 585	133 812	136 302	136 323	137 060	138 037	139 021	140 715	141 494	138 168
	2008	142 456	8,3	8,3	141 492	142 621	143 563									
dont Femmes	2007	42 487	7,5	7,4	42 222	42 500	42 740	43 048	43 391	43 659	44 054	44 266	44 690	45 324	45 723	45 311
	2008	46 163	8,7	8,6	45 897	46 167	46 426									
<b>Allemagne</b>	2007	30 610	11,3	11,3	30 266	30 554	31 010	31 510	31 887	32 223	32 470	32 863	33 196	33 589	33 720	33 459
	2008	34 295	12,0	11,7	33 966	34 269	34 650									
dont Femmes	2007	8 882	11,8	12,1	8 791	8 869	8 997	9 128	9 233	9 306	9 421	9 538	9 651	9 783	9 852	9 859
	2008	10 128	14,0	13,5	10 044	10 130	10 211									
<b>Belgique</b>	2007	34 417	5,9	6,0	34 220	34 432	34 596	34 776	35 017	35 262	35 335	35 579	35 954	36 345	36 533	36 126
	2008	36 825	7,0	7,0	36 593	36 849	37 033									
dont Femmes	2007	9 797	7,4	7,4	9 754	9 795	9 843	9 893	9 945	10 007	10 064	10 104	10 245	10 365	10 443	10 409
	2008	10 541	7,6	7,5	10 484	10 556	10 583									
<b>France</b>	2007	66 596	6,8	6,5	66 149	66 662	66 977	67 526	68 398	68 838	69 255	69 605	69 871	70 781	71 241	68 583
	2008	71 375	7,2	7,3	70 843	71 403	71 880									
dont Femmes	2007	23 808	6,1	5,7	23 677	23 846	23 900	24 027	24 213	24 347	24 569	24 624	24 794	25 176	25 420	25 043
	2008	25 484	7,1	7,2	25 369	25 481	25 632									

<sup>1</sup> Les chiffres sur l'emploi salarié gouvernement de la Sécurité sociale et représentent la situation à la fin du mois.

Source: STATEC

En ce qui concerne le taux de chômage, la tendance à la hausse, constatée en 2006 (4,7 %) ne se poursuit pas en 2007: avec un taux global de 4,1 %, le Luxembourg se situait au 4<sup>e</sup> rang des pays de l'UE 27<sup>68</sup>.

Les chiffres de l'Administration de l'emploi (ADEM) du mois de juin 2008<sup>69</sup> confirment l'évolution positive au vu de l'objectif sous rubrique:

- par rapport au mois de mai 2008, la population des demandeurs d'emploi répertoriés a diminué de 2,2 % ce qui correspond à 208 personnes ;
- par rapport au mois de juin 2007, le taux de chômage a légèrement diminué de 4,1 % en juin 2007 à 4,0 % en juin 2008 ce qui s'explique par l'augmentation considérable de l'emploi intérieur estimée à 17.921 personnes en une année ;
- fin juin 2008, 4.346 demandeurs d'emploi résidant au Luxembourg ont bénéficié de l'indemnité de chômage complet, soit une diminution de 3,5 % par rapport au mois de juin de l'année passée ;
- si l'on tient également compte des personnes profitant d'une mesure pour l'emploi - chômage au sens large - le nombre total de demandeurs enregistrés en juin 2008 a diminué de 693 personnes par rapport à l'année passée.

L'évolution positive des chiffres est surtout due à une conjoncture qui profite aux personnes dites « employables ».

La situation économique est aussi particulièrement bénéfique pour les jeunes. Ainsi la proportion des demandeurs d'emploi résidents de moins de 26 ans était de 17,2 % en juin 2007 et de 16,1 % seulement en juin 2008.

A noter encore que, suite à l'adoption de la loi dite «5611<sup>70</sup>» et l'entrée en vigueur des nouvelles mesures légales d'activation des jeunes en juillet 2007, le nombre des jeunes « en mesure » a également baissé<sup>71</sup>.

En ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés, la progression constatée en 2006 (33,2 %) ne continue pas en 2007 (32 %)<sup>72</sup>.

En matière de stratégie nationale d'information, d'orientation professionnelle (OP) et de guidance, un organe national des services d'information et d'orientation dont le service OP fait partie, a été mis en place.

Du fait de la loi précitée, certains aspects de la législation sur le bénéficiaire d'une indemnité de chômage se sont aussi vus modifiés.

Ainsi, par exemple :

- les périodes passées dans des cours d'orientation et d'initiation professionnelles ne sont plus considérées pour la computation de la période de stage de 26 semaines à remplir pour pouvoir bénéficier d'une indemnité de chômage complet ;
- en application du nouveau principe de proportionnalité, la période d'indemnisation du chômage complet est limitée à la durée effectivement travaillée dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée dans le respect de la période de stage actuelle.

### **2.1.2. Prévenir l'échec scolaire et augmenter le niveau de compétences**

#### ***Avancement des réformes de l'éducation nationale permettant de prévenir le décrochage scolaire et à augmenter le niveau de qualification de tous les jeunes***

Le principe du « passage d'un enseignement fondé sur la reproduction de savoirs appris à un enseignement fondé sur l'acquisition de compétences » qui promeut la différenciation de l'enseignement, l'équité et la réussite scolaire, fut intégré dans le projet de loi sur l'enseignement fondamental et le projet de loi sur la formation professionnelle (vote prévu en 2008).

Le « Plan d'action pour le réajustement de l'enseignement des langues » a été élaboré et sa mise en oeuvre progressive a débuté à la rentrée scolaire 2007-2008. Le réajustement de l'enseignement des langues tient compte d'une situation linguistique de plus en plus complexe et sensible, en raison notamment d'une immigration toujours plus variée et d'un marché de l'emploi de plus en plus complexe. L'objectif est de faire acquérir par chaque élève un maximum de compétences langagières sans pour autant transformer ce défi en obstacle infranchissable sur le chemin d'une qualification professionnelle.

Au projet pilote « Neie Lycée » qui offre à des élèves d'enseignement post primaire une prise en charge pendant 8 heures par jour et accentue l'apprentissage interdisciplinaire et l'évaluation formative s'ajoute un nouveau projet pilote dans l'enseignement primaire. Le projet « Eis Schoul » est une école de recherche publique fondée sur la pédagogie inclusive (mise en oeuvre : rentrée scolaire 2008/09).

Par la loi du 16 mars 2007 portant 1. Organisation des cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue, 2. création d'une aide à la formation, d'une prime de formation et d'une indemnité de formation; les objectifs et l'organisation des cours d'orientation et d'initiation professionnelles (COIP) pour les jeunes de 15-18 ans sans emploi et sans possibilité d'apprentissage ont été redéfinis. Cette mesure, ainsi que d'autres offres scolaires pour jeunes ayant quitté, respectivement risquant de quitter prématurément l'école, se basent sur la pédagogie de la 2<sup>ème</sup> chance. Il s'agit d'augmenter les compétences et la qualification des jeunes afin d'éviter que leur entrée sur le marché de l'emploi soit marquée par un échec, une suite de stages ou d'emplois précaires ou bien une expérience de chômage.

***Avancement du service volontaire d'orientation mis en œuvre par le Ministère de la Famille et de l'Intégration (MIFA)***

Le service volontaire d'orientation est un dispositif du secteur jeunesse visant à faciliter l'intégration socio-professionnelle des jeunes décrocheurs scolaires en les motivant à renouer avec des activités d'éducation et de formation ou à chercher un emploi. Selon des estimations, environ 700 jeunes sont en situation de décrochage scolaire par année au Luxembourg. Concrètement, il s'agit de leur donner une nouvelle perspective en termes de qualification en les faisant profiter d'une expérience pratique dans le cadre d'un projet d'utilité publique, d'un encadrement personnalisé et d'une attestation des compétences acquises.

Après une phase de conceptualisation d'avril à septembre 2007, le programme fut officiellement lancé en octobre 2007 et connut très vite un succès fulgurant avec près de 200 candidatures en 8 mois. Vu les capacités d'encadrement des collaborateurs du Service National de la Jeunesse (SNJ) affectés au programme, se limitant à 60 volontaires en même temps, 70 jeunes ont pu démarrer leur projet de service volontaire dans une trentaine d'organisations d'accueil différentes. Une quarantaine de jeunes, pour lesquels le SVO représente une alternative à l'oisiveté, figurent sur une liste d'attente. Pour 90 jeunes, d'autres dispositifs ou mesures étaient mieux adaptés à leur situation, vers lesquels ils furent orientés. Neuf volontaires ont quitté le programme avant le terme prévu initialement, dont trois résiliations pour absentéisme, trois abandons, deux volontaires ont trouvé un emploi et un est retourné à l'école.

Afin de combler au mieux la demande de la part des jeunes, le Service National de la Jeunesse a demandé un renforcement en personnel pour 2009, ce qui permettrait d'encadrer 90 volontaires en parallèle.

Deux types de motivations pour participer au service volontaire d'orientation peuvent être distingués :

- jeunes ayant accompli une 9<sup>e</sup> (modulaire, pratique, polyvalente), mais n'ayant pas décroché un poste d'apprentissage ou un emploi. L'école ne leur offre plus de perspective ;
- jeunes (niveau d'études 11<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup>, ...) orientés vers une qualification qui ne leur correspond pas et qui entendent s'engager dans une autre voie de qualification. Ils abandonnent l'école en cours d'année par démotivation et vont recommencer l'année suivante dans une voie mieux adaptée.

On peut conclure que le profil des jeunes correspond tout à fait au profil souhaité (décrocheurs scolaires, jeunes sans perspectives en termes de scolarité et d'emploi). Les motifs principaux pour participer au SVO sont l'opportunité de se réorienter (vers un emploi, vers une qualification) et d'avoir une occupation utile.

Les jeunes, qui sont majoritairement de nationalité luxembourgeoise, suivis de jeunes portugais, capverdiens et de ceux venant d'Ex-Yougoslavie, ont entre 18 et 20 ans et le programme touche autant les jeunes femmes que les hommes. Beaucoup de jeunes habitent le sud du pays, région à haute densité démographique et souvent considérée comme socialement défavorisée.

Du point de vue égalité des chances en général, le dispositif vise l'accès de jeunes défavorisés à l'éducation et à la formation tout au long de la vie en valorisant les compétences acquises dans un cadre non formel et informel. La participation de jeunes handicapés est visée par la mise en œuvre d'un projet de service volontaire d'orientation à l'intention de jeunes en cours de demande du statut du travailleur handicapé.

Au niveau de l'égalité des chances entre femmes et hommes, l'orientation des jeunes volontaires vers une structure d'accueil se fait selon leurs compétences et intérêts et moyennant des visites et des stages courts auprès de ces institutions, qui travaillent souvent dans le domaine éducatif et social. Ainsi, les jeunes hommes sont encouragés à faire leur service volontaire dans le secteur de la garde d'enfants et des soins et services aux personnes dépendantes. Les jeunes filles ont l'opportunité de s'orienter vers des professions plutôt techniques dans le cadre des projets se déroulant dans le domaine de la protection de l'environnement p.ex.

Il convient aussi de noter que cette phase d'orientation peut être considérée comme bonne pratique dans la mesure où le taux d'abandon est très faible comparé à d'autres dispositifs visant la même cible. Les jeunes sont responsabilisés en ce qui concerne le choix de leur organisation d'accueil et ils peuvent évoluer dans un domaine correspondant à leur profil.

Vu l'enjeu du programme sur les stratégies nationales en matière de prévention de l'échec scolaire, la mise en œuvre du SVO est accompagnée d'une évaluation externe sur trois ans, qui soutient la dimension stratégique du projet en vérifiant la qualité de ses services, en analysant l'adéquation des moyens mis en œuvre et en mesurant le niveau de ses résultats.

### **2.1.3. Concilier la vie familiale et la vie professionnelle**

Dans le cadre du RNS de 2006, l'objectif politique prioritaire pour une meilleure harmonisation entre la vie familiale et la vie professionnelle fut l'extension de l'offre de structures d'accueil flexible pour enfants, c'est-à-dire les « maisons relais pour enfants » (MRE), de haute qualité, à un prix abordable et aux heures d'ouverture flexibles.

Il ne s'agit en aucun cas d'imposer aux familles un modèle de vie, mais plutôt de faire le nécessaire pour permettre aux pères et aux mères de concilier vie familiale et vie professionnelle.

A cette fin, un nombre suffisant de structures d'accueil est indispensable.

En 2005, le nombre de MRE bénéficiant d'une convention avec le MIFA s'éleva à 87 (178 antennes locales ou de quartiers) se situant dans 76 des 116 communes luxembourgeoises.

Sur base d'estimations de la demande d'accueil périscolaire, le Luxembourg s'est donné un programme de développement pluriannuel qui permettra d'augmenter le nombre des places disponibles dans les MRE de 8 000 en 2005 jusqu'à 30 000 en 2013. Pour les années 2006 et 2007 une extension de 4 000 places a été prévue et ceci dans 35 communes, dont 5 ne disposant pas encore de structures d'accueil.

***Evolution des MRE, antennes/unités et places disponibles :***

Fin 2005, 87 MRE pour 178 antennes dans 76 des 116 communes pour 8 000 places

Fin 2006, 92 MRE pour 188 antennes dans 84 des 116 communes pour 10 247 places

Fin 2007, 100 MRE pour 202 antennes dans 96 des 116 communes pour 11 751 places

Parmi les 20 communes restantes, il y en a 16 qui prévoient la mise en place d'une MRE dans les années à venir.

Le nombre de places projetées actuellement est évalué à 5 446. Ce chiffre comprend aussi bien la création de nouvelles mesures que l'extension des mesures existantes.

Le nombre de nouvelles places à créer en 2008 et 2009 a été fixé à 5 000.

***Evolution du nombre d'assistants parentaux agréés par le MIFA et du nombre d'enfants accueillis***

Les premiers assistants parentaux ont été agréés en 2003.

En 2003, ils étaient au nombre de 18 pour l'accueil de 90 enfants, et,

en 2007, ils étaient au nombre de 101 pour l'accueil de 437 enfants.

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi du 30 novembre 2007 réglementant l'activité d'assistance parentale, incite un grand nombre d'assistants parentaux à introduire une demande d'agrément auprès du MIFA.

En guise de conclusion, on peut établir que la politique luxembourgeoise relative à la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle répond aux objectifs politiques prioritaires proposés dans le cadre du RNS 2006-2008 en tenant compte des cibles visées ci-dessous :

Indicateur	Situation de départ (RNS 2006-2008)	Cibles intermédiaires visées	Cible visée
Indicateur national : Nombre des places dans des structures d'accueil pour enfants	8 000 places en 2006	Jusqu'en 2009 : 10 000 places supplémentaires	30 000 places en l'an 2013

#### **2.1.4. Favoriser l'accès au logement**

L'accès au logement avait été retenu en tant que 4<sup>e</sup> objectif politique prioritaire du volet PAN-inclusion du RNS 2006 et les mesures annoncées en la matière s'articulent autour des 2 axes suivants :

- un « pacte logement » avec les communes ;
- une politique active de maîtrise du foncier.

Le projet de loi n° 5696 relatif au « pacte logement », dont ces mesures font partie, fut déposé le 8 mars 2007 par le Ministre du Logement à la Chambre des Députés.

Par la suite, il a suscité de vives réactions, notamment de la part des représentants des professionnels du secteur de l'immobilier et de la part du Conseil d'Etat.

Lors de sa réunion du 9 avril 2008, la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement de la Chambre des Députés a adopté une série d'amendements parlementaires relatifs au projet et en date du 11 juin 2008 le projet amendé fut adopté en 1<sup>re</sup> lecture par la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat n'ayant pas accordé la dispense du 2<sup>e</sup> vote constitutionnel, la mise en œuvre de l'ensemble des mesures politiques en matière de logement, présentées dans le RNS 2006, ne pourra être entamée qu'après ce 2<sup>e</sup> vote, attendu par la Chambre des Députés pour fin octobre/début novembre 2008.

Le Ministère du Logement a cependant déjà eu de nombreuses entrevues avec les autorités communales en vue de les sensibiliser à coopérer dans le cadre du « pacte logement ».

Jusqu'à la mi-juillet 2008, 60% de toutes les communes du pays se sont dites prêtes à collaborer moyennant une convention à signer avec l'Etat dans le cadre du prédit pacte.

Si parmi les mesures qui seront mises en oeuvre certaines, comme par exemple celles qui visent l'augmentation du nombre de logements à coût modéré, intéressent tout particulièrement les faibles revenus, le Rapport joint 2007 soulignait que « le quatrième objectif devrait être axé plus clairement sur les populations en difficulté »<sup>73</sup>.

Du fait de la mesure présentée sous le 4<sup>e</sup> objectif du PAN-inclusion 2008, il est tenu compte de cet appel.

## **CHAPITRE 2.2.**

### **DEFIS CLES, OBJECTIFS PRIORITAIRES ET CIBLES**

Au niveau du PAN-inclusion 2008-2010, le gouvernement a décidé, après consultation de ses partenaires<sup>74</sup>, de cibler son action sur les objectifs<sup>75</sup> politiques prioritaires suivants:

1. Assurer le bien-être des enfants
2. Encourager la participation des jeunes et des travailleurs âgés au marché de l'emploi
3. Moderniser l'aide sociale et
4. Faciliter l'accès au logement

#### **2.2.1. Assurer le bien-être des enfants**

En ce qui concerne la situation de risque de pauvreté des enfants au Grand-duché de Luxembourg, les indicateurs d'inclusion sociale servant à établir le taux de risque de pauvreté en vertu de l'âge des personnes, de la composition des ménages et de la situation des ménages avant et après transferts sociaux pour le Grand-duché de Luxembourg donnent l'image suivante :

- le taux de risque de pauvreté des enfants âgés de 0 à 17 ans se situe nettement au-dessus du taux de risque de pauvreté de la population<sup>76</sup> ;
- le taux de risque de pauvreté est plus grand pour les familles avec enfants<sup>77</sup> que pour les familles sans enfants, de même le risque de pauvreté est plus grand pour les familles monoparentales<sup>78</sup> que pour les familles constituées d'un couple avec enfants ;
- le taux de risque de pauvreté des enfants après<sup>79</sup> transferts sociaux est nettement moins grand que le taux de risque de pauvreté des enfants avant transferts sociaux.

L'indicateur social relatif au taux de risque de pauvreté des enfants est à interpréter en ce sens que si ces enfants sont pauvres, c'est généralement parce qu'ils vivent au sein des ménages pauvres.

Pour faire face à cette situation le gouvernement applique une politique équilibrée, combinant action préventive et curative, ayant d'une part pour objet de renforcer la situation des ménages avec enfants et d'autre part de mieux cibler son action en faveur des enfants confrontés à des situations de détresse, d'exclusion sociale ou à des situations de risque de pauvreté.

Cette politique est fondée sur une approche intégrée du bien-être des enfants qui consiste non seulement d'agir sur la situation de revenu<sup>80</sup> des ménages avec enfants mais également de faciliter l'accès des ménages et des enfants concernés aux structures et aux services.

L'objectif de cette politique est de garantir à tous l'égalité des chances, de briser la chaîne de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté, de promouvoir l'égalité des jeunes, d'aider les jeunes en difficultés et de renforcer les aides aux familles.

L'objectif politique prioritaire n°1 vise plus particulièrement les enfants immigrés, les enfants à problèmes spécifiques, les enfants confrontés à une situation de détresse, les enfants menacés d'exclusion sociale et les enfants menacés par la pauvreté matérielle, ainsi que les enfants vivant dans des familles confrontées à une situation de risque de pauvreté. Il s'agit de promouvoir les enfants suivant leurs ambitions personnelles, leurs besoins spécifiques et leurs talents, de tenir compte des aptitudes respectivement des déficiences linguistiques des enfants, de procéder à une détection précoce de problèmes comportementaux et de promouvoir la stimulation cognitive des enfants.

Ce ciblage répond aux appels de l'objectif commun d), au rapport conjoint 2007 aux termes duquel la pauvreté des enfants devrait être traitée plus en détail et au rapport conjoint 2008 qui identifie la lutte contre la pauvreté des enfants comme un défi prioritaire de l'action politique.

L'objectif politique prioritaire n°1 renforce la politique de la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle présentée dans le PAN-inclusion 2006.

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

En ce qui concerne le Luxembourg, le Rapport conjoint 2007 sur la protection sociale et l'inclusion sociale retient parmi les défis pour l'avenir notamment celui du relèvement du taux d'emploi des résidents jeunes et des résidents âgés.

En réponse à ce défi et en conformité avec l'objectif commun e) de la MOC, le PAN-inclusion 2008 confirme, par son objectif politique prioritaire n°2, l'engagement continu du gouvernement luxembourgeois pour l'emploi des catégories sociales précitées.

#### ***Remarque relative au problème du chômage structurel auquel le Luxembourg est confronté***

Les données qui suivent sont autant d'indicateurs du problème précité:

- 53,3 % des personnes inscrites comme demandeur d'emploi résident avaient un niveau de qualification inférieur qui se situe au niveau de la scolarité obligatoire (9 années d'études)<sup>81</sup> ;
- environ 25 % des personnes inscrites comme demandeur d'emploi résident appartenaient à une population dite «affaiblie»<sup>82</sup> ;
- environ 15 % ne parlent ni le Luxembourgeois, ni l'Allemand, ni le Français, ni l'Anglais<sup>83</sup> ;
- beaucoup ont des problèmes d'ordre social et/ou familial<sup>84</sup>.

Du fait de ses multiples facettes, les politiques de l'emploi et la modernisation en cours de l'ADEM<sup>85</sup> ne peuvent à elles seules résoudre ce problème : les défis sont aussi de taille pour les politiques sociales et les politiques de formation.

### 2.2.3. Moderniser l'aide sociale

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Luxembourg a mis en place, dès 1986, un dispositif national de revenu minimum garanti (RMG) intégré et multidimensionnel dont les composantes répondent largement aux exigences d'une approche d'inclusion active et qui intervient en tant qu'important modérateur du risque de pauvreté.

Si depuis sa création, ce dispositif a été modifié progressivement et répond ainsi aujourd'hui de manière renforcée aux appels formulés par les objectifs communs d) et e), l'éligibilité pour ses prestations d'assistance sociale reste conditionnée.

Une responsabilité subsidiaire majeure incombe de ce fait aux 116 offices sociaux communaux, compétents en matière d'aide sociale au niveau local.

L'action à ce niveau reste cependant déterminée par une législation ancienne datant du 19<sup>e</sup> siècle, à savoir :

- a loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours ;
- l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance.

L'aide accordée au niveau communal de proximité en application de ces deux lois revêtant un caractère paternaliste et aléatoire, la nécessité d'une réforme fondamentale fut thématifiée dès le PAN-inclusion de 2001, dont la mesure n°63 prévoyait la création d'un groupe de réflexion afférent.

Après finalisation des travaux préparatoires tels qu'inscrits à la mesure n°41 du PAN-inclusion de 2003, le "Projet de loi n° 5830 organisant l'aide sociale" (PL 5830) fut déposé à la Chambre des Députés en date du 22 janvier 2008.

Le projet de loi en question est non seulement le résultat d'une refonte complète et ambitieuse des deux lois précitées mais encore, comme le montrent ses éléments-clés qui sont détaillés sous 2.3.3. ci-dessous, le témoin de la volonté du gouvernement de ne pas se relâcher en matière d'efforts pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Dans son discours sur l'état de la Nation prononcé en date du 22 mai 2008, le Premier ministre a exprimé le souhait du gouvernement de voir le PL 5830 voté par la Chambre des députés "avant l'échéance électorale de juin 2009".

Du fait de l'importante réorganisation administrative à entreprendre au niveau local et vu la nécessité d'une phase de formation aux nouveaux outils de travail, le dispositif d'aide sociale modernisé n'entrera cependant pas en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

En 2005, le Rapport conjoint sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale avait identifié "7 priorités essentielles" de l'action publique contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui restent toutes valables. La politique de modernisation de l'aide sociale poursuivie par le PL 5830 répond notamment à la 6<sup>e</sup> de ces priorités, à savoir celle qui appelle des services sociaux de qualité et accessibles.

## 2.2.4. Faciliter l'accès au logement

Du fait de l'accroissement de la population, les prix sur le marché du logement luxembourgeois n'ont cessé de progresser: le coût du logement, tout statut confondu, fut de 820 EUR constants/mois en moyenne en 2006 contre environ 690 EUR constants/mois en 1996. Le coût moyen des logements a donc globalement augmenté de 18,8% entre ces deux dates, tant pour les propriétaires que pour les locataires dont le rapport ressort du tableau qui suit :

Taux d'occupation selon les différents groupes d'âge (âge du chef de ménage) en %

	Propriétaires	Locataires au prix du marché	Locataires inférieur au prix du marché	Logés gratuitement	
18-34 ans	43.8	39.7	8.0	8.5	100
35-49 ans	70.4	21.9	4.0	3.7	100
50-64 ans	75.8	17.7	4.2	2.3	100
65 ans et plus	82.0	10.2	4.5	3.3	100
Ensemble	70.3	20.9	4.8	4.0	100

Source : Ministère du Logement

En ce qui concerne leur logement, 49% seulement des ménages à bas revenus en sont propriétaires, contre 75% des autres ménages.

Les ménages les plus démunis consacrent 27 % de leurs revenus au paiement de leur loyer lorsqu'ils sont locataires et 22 % au remboursement de leur emprunt lorsqu'ils accèdent à la propriété. La part de revenu qu'accordent les autres ménages à leur logement est beaucoup plus faible, avec un taux d'effort de 17 % pour les locataires et de 16 % pour les accédants à la propriété<sup>86</sup>.

A la mi-2008, le nombre des candidats-locataires auprès des deux plus grands promoteurs publics au Grand – Duché s'élevait à 1 500.

Face à une situation dans laquelle de plus en plus de ménages n'arrivent plus à accéder à un logement financièrement abordable et face au risque de pauvreté élevé et en progression des locataires, tel que renseigné sous 1.1.4. ci-dessus, le Gouvernement a décidé de compléter sa politique globale d'accès au logement par une mesure particulière, ciblant les populations les plus en difficulté en la matière.

A cette fin, le gouvernement a choisi de concrétiser, avec effet à partir de 2009, une annonce du PAN-inclusion 2003, à savoir :

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

- 1. à la présentation par la ou les ONG concernées d'un projet détaillé et*
- 2. à la mise à disposition d'un budget voté par le Ministère du Logement.»<sup>87</sup>*

## **CHAPITRE 2.3.**

### **MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS POLITIQUES PRIORITAIRES**

#### **2.3.1. Assurer le bien-être des enfants**

##### ***Favoriser l'accès des enfants dans les structures d'accueil pour enfants grâce à l'introduction de chèques services:***

Plutôt que d'opter pour une augmentation globale des allocations familiales pour chaque enfant le gouvernement a décidé<sup>88</sup> de l'introduction d'un système de chèques services destinés aux familles avec enfants, qui leur permettra d'acheter un certain nombre d'heures dans les crèches, garderies et MRE, ce qui entraînera une diminution du coût pour la garde des enfants. Les modalités pratiques du système des chèques services sont en train d'être élaborées.

Du fait de cette gratuité sélective, il est également prévenu au développement de phénomènes de ghettoïsation.

On s'attend de cette mesure aussi un impact positif en termes d'augmentation du taux d'emploi féminin et un impact à long terme visant la diminution du taux de risque de pauvreté des ménages avec enfants dont les familles monoparentales.

Comme le taux de risque de pauvreté des nationaux est beaucoup moins élevé que celui des étrangers, cette mesure est susceptible de profiter aux enfants de migrants dont l'accès aux structures d'accueil pour enfants est favorisé par le système mis en place, d'où un impact positif en termes d'intégration des enfants migrants dans la société luxembourgeoise.

##### ***Adapter les structures d'accueil aux enfants à besoins particuliers***

Le développement conceptuel des maison relais pour enfants (MRE) prévoit a. d'offrir d'un appui individuel à des enfants qui en ont besoin en sus de l'accueil normal dispensé aux enfants accueillis par ces structures b. de créer des disponibilités particulières pour les enfants avec handicap<sup>89</sup> c. la possibilité d'accueillir des enfants à besoins spécifiques dans au moins un tiers des MRE et d. d'améliorer les ressources et la qualité de l'accueil dans les MRE.

Par ailleurs le gouvernement entame également des efforts pour renforcer l'accueil des enfants en dehors des MRE en développant l'encadrement fourni par les assistants parentaux, la collaboration des MRE avec les assistants parentaux<sup>90</sup> et en offrant un encadrement des parents<sup>91</sup> pour prévenir ou pour détecter de manière précoce l'émergence de difficultés sociales ou autres dans les familles.

On s'attend à ce que l'ensemble de ces mesures produise un impact positif en termes d'égalité des chances des enfants et de rupture de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Eu égard à la création parmi ces structures de disponibilités pour enfants handicapés, la mesure prend également en compte la dimension du handicap.

### ***Développer des mesures ciblées en faveur des enfants en détresse***

Par le dépôt du projet de loi n°5764 relatif à l'aide à l'enfance à la Chambre des Députés en date du 22 août 2007, le législateur entend créer la base légale au développement de l'aide sociale à l'enfance. Le projet de loi prévoit entre autres a. de garantir à tout enfant en difficulté le droit d'accéder aux aides requises par sa situation et b. de revaloriser la prévention.

De même, par un système de conventionnement avec les gestionnaires de structures et de programmes pour enfants en détresse psycho-sociale<sup>92</sup> ou à besoins spécifiques<sup>93</sup>, le ministère de la Famille et de l'Intégration encourage la création dans les années à venir de quelques 100 places supplémentaires<sup>94</sup> dans les différentes structures.

C'est dans un but de prévenir l'exclusion sociale des enfants vivant des moments particulièrement difficiles que l'Etat promeut la création d'internats socio-familiaux dont le concept repose sur une intervention précoce, une collaboration avec les parents, une responsabilisation de ces derniers et sur la coordination de tous les intervenants.

On s'attend de ces mesures un impact positif en termes de promotion d'égalité des chances des jeunes, de prévention de l'exclusion sociale et de protection des jeunes confrontés à une situation de détresse.

#### **2.3.1.1. Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place**

Pour ce qui est de l'encadrement des enfants menacés d'exclusion sociale dans les MRE il est prévu d'introduire jusqu'en 2010 dix heures d'accueil éducatif gratuit par semaine.

Pour ce qui est des activités d'accueil et d'appui socio-éducatif à développer dans les MRE pour l'horizon<sup>95</sup> 2015, il convient de noter le ciblage suivant:

- création de 35 000 places d'accueil ;
- toutes les communes seront équipées d'une MRE ;
- dans 75 % des communes, les MRE offrent un accueil pendant les après-midi ;
- dans 50 % des communes, les MRE offrent des activités pendant les vacances ;
- dans 25 % des communes, les MRE offrent un appui individuel.

#### **2.3.1.2. Allocation de ressources**

Au stade actuel, les données à fournir sous 2.3.1.2. ne sont pas encore disponibles.

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

L'encouragement de la participation au marché de l'emploi est au cœur de l'objectif commun e) de la MOC tout comme des lignes directrices pour les politiques de l'emploi dans le cadre du pacte pour la croissance et l'emploi.

La mise en oeuvre des initiatives prises en la matière est exposée en détail dans le Rapport de mise en oeuvre 2007 du PNR et le gouvernement entend continuer sur la voie y décrite.

En ce qui concerne les jeunes il y a notamment lieu:

- d'envisager la généralisation des interventions des services d'orientation professionnelle de l'ADEM telles qu'exposées à la page 38 du Rapport de mise en oeuvre précité ;
- d'assurer la prise en charge systématique des jeunes sortant de l'école sans qualification telle que décrite à la page 38 du Rapport de mise en oeuvre précité ;
- d'offrir au plus tard après 3 mois d'inscription aux personnes à la recherche d'un emploi et âgées de moins de 30 ans une convention d'activation (telle que précisée aux pages 39 et 42 du Rapport de mise en oeuvre précité) ;
- de prendre recours judicieux aux nouvelles mesures en faveur des jeunes, introduites via la loi dite « 5611 » à partir de juillet 2007, à savoir le « contrat d'appui emploi » qui vise le secteur public et le « contrat d'initiation à l'emploi » qui vise le secteur privé.

Le «contrat d'appui emploi» remplace le contrat d'auxiliaire temporaire et tend vers une activation précoce et une responsabilité accrue aussi bien du jeune demandeur d'emploi que du promoteur. Il permet la mise à la disposition d'un promoteur du secteur étatique ou communal d'un jeune demandeur d'emploi afin d'y recevoir une initiation pratique et théorique devant faciliter son (ré)intégration sur le marché du travail. Le contrat est conclu entre l'ADEM et le jeune. Un rôle essentiel est attribué au tuteur chargé d'encadrer le jeune demandeur d'emploi sur son lieu de travail dans le cadre de la mesure en faveur de l'emploi.

Le «contrat d'initiation à l'emploi» remplace l'ancien contrat d'auxiliaire temporaire privé ainsi que le stage d'insertion. Il est signé entre l'entreprise d'accueil, le jeune et l'ADEM et assure au jeune demandeur d'emploi, pendant les heures de travail, une formation pratique facilitant l'intégration dans l'entreprise d'accueil respectivement sur le marché du travail.

En ce qui concerne les travailleurs âgés, des modifications législatives récentes comme celle sur le maintien dans l'emploi (transition entre emplois sans passage par le chômage) et celles en matière de formation continue (création d'un congé individuel de formation) sont susceptibles d'avoir un impact positif sur leur taux d'emploi.

Il en est de même des politiques d'activation et de responsabilisation introduites par la loi dite « 5611 »<sup>96</sup>.

En matière de travailleurs âgés, le Ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) entend aussi continuer à promouvoir des initiatives telles que celles présentées à la page 36 du Rapport de mise en œuvre précité, à savoir:

- l'augmentation des aides à l'embauche de chômeurs âgés ;
- la prise en considération des travailleurs âgés lors de la définition des quatre domaines d'actions prioritaires dans le cadre de la Responsabilité sociale des entreprises en matière d'emploi et de droit du travail.

Le relèvement du taux d'emploi des résidents âgés appelle cependant une stratégie nationale globale en matière de vieillissement actif qui dépasse le champ de compétences du MTE.

***Les mesures afférentes à l'objectif politique prioritaire n°2 et la dimension de genre***

D'une manière générale, la dimension de genre est bien prise en compte au niveau des politiques de l'emploi<sup>97</sup>. En ce qui concerne les mesures spécifiques sous rubrique, le tableau ci-dessous fait apparaître parmi la population visée les différences hommes - femmes suivantes:

Répartition par sexe des demandeurs d'emploi résidents jeunes/âgés inscrits<sup>98</sup>

	Âge	-26	26-30	51-60	>60
Juin-08	Hommes	754	487	1046	71
	Femmes	700	506	875	42
	Total	1454	993	1921	113

**2.3.2.1. Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place**

Un mécanisme de suivi et d'évaluation permanents du nouveau dispositif légal basé sur la loi dite « 5611 » a été mis en place en collaboration avec le Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques (CEPS/INSTEAD).

Dans le cadre de ce mécanisme, un tableau de bord contenant l'évolution des indicateurs retenus est fourni au MTE selon une périodicité trimestrielle.

**2.3.2.2. Allocation de ressources**

Les ressources nécessaires à la réalisation des mesures proviennent du budget de l'Etat, auquel 170.400.100 EUR sont inscrits pour 2008 au titre « Fonds pour l'emploi » et du Fonds social européen (FSE).

### 2.3.3. Moderniser l'aide sociale

La mise en oeuvre de la priorité n°3 du PAN-inclusion 2008, qui répond aux objectifs d) et e), s'articule autour des éléments-clés du projet de loi 5830 qui l'engage.

Au niveau organisationnel des offices sociaux dispensant l'aide sociale et ayant le statut d'établissements publics placés sous surveillance communale, le projet de loi 5830 entend mettre fin à une tradition d'aide sociale cloisonnée et régie par des procédures administratives trop longues et compliquées.

Les éléments-clés du projet de loi 5830 en la matière sont donc les suivants :

- regroupement des offices sociaux des petites communes en services régionaux ;
- fonctionnement harmonisé dans une logique de guichet unique ;
- professionnalisation, efficacité et transparence accrues.

En ce qui concerne l'aide elle-même, le projet de loi 5830 l'établit comme :

- associée à un droit opposable ;
- subsidiaire et complémentaire ;
- polyvalente (matérielle, financière ou sociale) et personnalisée.

La finalité du projet de loi 5830 s'oriente au principe d'une vie conforme à la dignité humaine tel que retenu à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à cet effet il prévoit d'assurer les biens de première nécessité en matière, notamment, de soins médicaux, de logement, d'alimentation, d'habillement, de mobilité, d'eau destinée à la consommation humaine et d'énergie domestique.

Si les bases légale et réglementaire <sup>99</sup> de 1897 et de 1846, dont le projet de loi 5830 prévoit l'abrogation, étaient fondées sur une simple logique d'aumône, l'aide sociale modernisée en application du projet de loi 5830 souligne les notions de suivi et de partenariat en introduisant l'outil du contrat de solidarité qui permettra à l'office social et à l'utilisateur de formaliser leurs démarches réciproques, d'évaluer les progrès accomplis et les difficultés persistentes.

Pour ce qui est des ayants-droits de l'aide sociale, le projet de loi 5830 opère, avec quelques exceptions précisées à son article 4, une large ouverture au profit de toute personne dans le besoin et séjournant légalement sur le territoire luxembourgeois.

### ***Observation concernant le projet de loi 5830 et la pauvreté des enfants***

Le projet de loi 5830 ne cible pas directement les enfants vivant en précarité mais crée les instruments nécessaires à des interventions précoces et suivies au niveau familial. De ce fait, il est censé déclencher une dynamique préventive à même de briser le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion.

### ***Observation concernant le projet de loi 5830 et la dimension de genre***

Au Luxembourg, la précarité concerne de manière disproportionnée les familles monoparentales parmi lesquelles l'adulte est normalement de sexe féminin. De ce fait, la politique annoncée par le PL 5830 est 'gender relevant' et un recours féminin accru au nouveau dispositif d'aide sociale peut être attendu.

### ***Observation concernant le projet de loi 5830 et la dimension du handicap***

Parmi les biens de première nécessité qu'il entend assurer, le PL 5830 cite la mobilité. En ce faisant, il reconnaît non seulement le lien général entre inclusion et mobilité, souligné notamment par l'Union Internationale des Transports Publics (UITP) dans sa note de juin 2008 au Comité de la protection sociale, mais témoigne encore de sa sensibilité particulière pour un des défis clés mis en évidence dans le "Disability High Level Group Discussion Paper" d'octobre 2007.

### ***Observation concernant le projet de loi 5830 et la dimension de la migration***

Le taux de risque de pauvreté des résidents étrangers étant bien supérieur à celui des résidents nationaux (10,4 % contre 3,6 %), un recours étranger accru au nouveau dispositif d'aide sociale peut être attendu.

Si l'éligibilité pour le droit à l'aide sociale est en principe liée au séjour légal, le PL 5830 ne reste pas insensible à la vulnérabilité particulière de bon nombre de ceux qui vivent en situation irrégulière : à leur intention, l'article 28 du PL 5830 crée un secours humanitaire discrétionnaire de courte durée.

#### **2.3.3.1 Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place**

Dans l'intérêt d'un bon ciblage de l'aide et en vue de son utilisation préventive, le projet de loi 5830 accorde une grande importance à la mise en place d'instruments de suivi standardisés. Le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions fournira aux offices sociaux l'outil de collecte de données qui permettra d'identifier la nature, l'ampleur et la distribution des demandes d'aides tout comme les types d'aides apportés et leur impact.

En sus des rapports annuels standardisés à produire par les conseils d'administration des offices sociaux, les outils suivants contribueront encore aux visées statistiques et d'évaluation:

- les registres des demandes ;
- les enquêtes sociales structurées ;
- les contrats de solidarité dont les modalités d'établissement et le contenu minimal seront déterminés par règlement grand-ducal.

### 2.3.3.2. Allocation de ressources

Le fait de regrouper les offices sociaux des communes n'atteignant pas le nombre de 6.000 habitants permettra de doter chaque service d'une véritable équipe locale, composée d'au moins un assistant social ainsi que du personnel administratif nécessaire à un fonctionnement régulier.

Chaque service fixera le montant et la nature de l'aide à attribuer en tenant compte des capacités de l'aidé, de sa situation particulière ainsi que du contexte local.

L'Etat participera à raison de 50 % au déficit annuel résultant des prestations prévues par la nouvelle loi, des frais de gestion ainsi que des salaires du personnel d'encadrement social et administratif, les 50 % restants seront à charge des communes dont relèvent les offices sociaux.

L'aide humanitaire facultative sera remboursable par l'Etat à 100 %.

### 2.3.4. Faciliter l'accès au logement

La nouvelle structure Agence Immobilière sociale (AIS) prévue en exécution de la priorité n°4 est définie comme suit:

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

Les éléments-clés du concept retenu se résument comme suit.

L'AIS est un service pour des personnes/ménages particulièrement vulnérables telles/tels

- des personnes à revenu disponible modeste (par exemple celles en situation de surendettement) ;
- des personnes à revenu réel modeste (par exemple celles bénéficiaires du revenu minimum garanti) ;
- des jeunes ménages ;
- des personnes en situation d'exclusion du fait de problèmes multiples d'ordre physique, psychique ou social.<sup>100</sup>

L'AIS est un outil de lutte contre l'exclusion en matière de logement, soucieux aussi de la prévention de cette exclusion tout comme de la qualité du logement. Elle vise, au-delà de l'accès au logement, l'inclusion sociale et admet le recours à l'outil « complément au loyer » afin d'éviter que le prix du loyer ne devienne un frein à l'inclusion.

Les missions de l'AIS comportent les volets suivants:

- prospection immobilière (visant notamment la location de logements actuellement délaissés par leurs propriétaires) ;
- gestion locative, à savoir notamment:
  - L'AIS sert d'intermédiaire entre propriétaire et locataire en matière d'élaboration du contrat ;
  - Elle surveille le paiement des mensualités du loyer.
- assistance technique en vue de la mise en état régulière des logements ;
- médiation entre le propriétaire et le locataire en cas de besoin ;
- collaboration avec les organisations sociales dans l'intérêt du locataire en cas de besoin.

La structure organisationnelle de l'AIS prévoit :

- un statut d'une « Fondation » ;
- des membres oeuvrant dans le domaine du logement de personnes socialement défavorisées et ayant qualité d'association sans but lucratif ;
- un comité de sélection qui déterminera ceux éligibles pour les services de l'AIS tout comme les priorités d'accès à ces services ;
- un directeur qui devra rendre compte, sur base des critères préalablement établis, de l'attribution des logements aux demandeurs ;
- un comité des locataires AIS ;
- un comité consultatif composé de représentants de tous les intervenants (dont notamment le promoteur public Fonds du Logement et le SYVICOL-Syndicat des Villes et Communes du Luxembourg) et ayant pour mission l'accompagnement des travaux de l'AIS tout comme l'orientation de son développement futur.

Les droits et devoirs des différents acteurs seront définis dans le cadre de liens contractuels tels par exemple :

- mandat de gestion attribué de la part des propriétaires à l'AIS ;
- contrat de location entre l'AIS et le locataire ;
- contrat d'accompagnement social entre l'AIS et les services sociaux ;
- contrat d'entretien entre l'AIS et les services techniques.

### *L'AIS et la pauvreté des enfants*

Comme souligné sous 1.1.4. ci-dessus, le risque d'exposition à la pauvreté est particulièrement élevé pour les ménages avec 3 ou plus d'enfants. Pour ces ménages, la difficulté de trouver un logement adapté à leur taille tout en gardant les dépenses de loyer dans une proportion économiquement saine par rapport à leur revenu est particulièrement grande. Un recours accru aux services de l'AIS de la part de familles nombreuses vivant en précarité peut donc être attendu.

Alors que le logement inadéquat et les privations qui l'accompagnent sont généralement reconnus comme facteurs compromettant sérieusement le bien-être des enfants et leur développement réussi, il ressort du rapport « Pauvreté et bien-être des enfants », approuvé par le Comité de la protection sociale en janvier 2008, qu'au Luxembourg 22,31% des enfants entre 0-17 ans (contre 17,85% de la population totale) peuvent être considérés comme souffrant de privation en matière de conditions de logement.<sup>101</sup>

Du fait de sa conception et des préoccupations de prévention et de qualité qui en font partie, l'AIS :

- répond au Rapport joint 2008 qui reconnaît le caractère multidimensionnel de la pauvreté des enfants et appelle entre autres des politiques tenant compte « d'éléments tels que les privations matérielles »;<sup>102</sup>
- sera en mesure de servir le bien-être de bon nombre d'enfants tout comme leur développement réussi.

### *L'AIS et la dimension de genre*

Au Luxembourg, la précarité concerne de manière disproportionnée les familles monoparentales parmi lesquelles l'adulte est normalement de sexe féminin. De ce fait, la mesure AIS est 'gender relevant' et un recours accru de mères aux services de l'AIS (dont notamment l'allocation d'un complément au loyer) peut être attendu.

### *L'AIS et la dimension de la migration*

A la mi-2008, 40% des candidats-locataires d'un logement locatif auprès des deux plus grands promoteurs publics étaient étrangers. Pour ce qui est de l'AIS, on peut donc s'attendre à un taux semblable de demandeurs d'origine non luxembourgeoise.

#### **2.3.4.1. Indicateurs et mécanismes de suivi mis en place**

Dans le cadre de rapports d'activité, les progrès en matière d'AIS seront jugés au vu des *objectifs chiffrés* fixés en la matière, à savoir:

- démarrage avec la gestion d'un parc d'environ 50 logements en 2009 ;
- augmentation de ce parc de logements à raison de 50 logements/an ;
- à moyen terme, gestion de quelques 500 logements sur le territoire luxembourgeois.

#### **2.3.4.2. Allocation de ressources**

Le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement aura à charge la part des frais de gestion en relation directe avec le risque locatif et les frais de mise en place de l'AIS.

Le MIFA prendra en charge tant les frais de personnel que les frais d'administration courants.

#### ***Moyens budgétaires proposés pour réaliser l'objectif visé en 2009 et 2010 :***

600 000 EUR , soit

- Frais de personnel  
(3 personnes à temps plein) 243 000 EUR
  - Frais relatifs aux projets locatifs  
(Frais juridiques, frais d'entretien des logements, ...) 57 000 EUR
- Total : 300 000 EUR/an

## **CHAPITRE 2.4. BONNE GOUVERNANCE**

### ***La gouvernance dans le cadre du PAN-inclusion***

La coordination des politiques d'inclusion sociale a lieu tant au niveau ministériel qu'au niveau des partenaires concernés grâce aux organismes mentionnés au PAN-inclusion 2006-2008<sup>103</sup>. Il convient de noter que le groupe de concertation et de coordination «Groupe PAN-inclusion» a été étendu à deux fondations issues du secteur des personnes handicapées, à savoir: la fondation APEMH et la fondation Kräizbiereg.

Dans le cadre du processus de préparation du PAN-inclusion 2008-2010, les réunions suivantes ont eu lieu:

- 19 mars 2008 : Première concertation au sein du Groupe interministériel PAN-inclusion ayant pour objet de convenir du cadre et du calendrier des travaux à effectuer ;
- 11 avril 2008 : Première réunion du Groupe PAN-inclusion ayant pour objet de présenter le cadre du travail et d'entamer un premier échange de vues sur la rédaction du plan. Invitation faite aux partenaires de présenter leur contributions écrites pour la fin du mois d'avril 2008 ;
- 30 avril 2008 : Communication des contributions écrites par les ONG et transmission desdites contributions par la MIFA coordinateur du PAN-inclusion aux autres membres du Groupe interministériel ;
- 23 mai 2008 : Deuxième réunion du Groupe interministériel ayant pour objet de s'accorder sur les objectifs politiques prioritaires à retenir dans le cadre du plan en tenant compte des propositions faites par les partenaires dans le cadre du Groupe PAN-inclusion ;

- 30 mai 2008 : Deuxième réunion du Groupe PAN-inclusion ayant pour objet de présenter les objectifs politiques retenus pour le plan.

Le gouvernement reconnaît la nécessité de fonder le « processus inclusion » sur une approche participative et de prendre en compte l'expertise des personnes en situation de pauvreté.

Ainsi, il soutient, ensemble avec des autorités communales, l'organisation des « Rencontres Participatives pour l'Inclusion Sociale (REPIS) », initiées par EAPN-Lëtzebuerg en 2006 et dont la visée est:

- de stimuler la participation des personnes en situation de pauvreté au « processus inclusion » qui les intéresse directement ;
- d'instituer des échanges directs entre ces personnes, les professionnels du champ social et les responsables politiques.

L'engagement gouvernemental en la matière ressort encore du fait que des membres du gouvernement, tout comme le Commissaire de gouvernement à l'action sociale, prennent part aux REPIS.

Ainsi, après la REPIS 2006 qui a vu la participation de Madame Marie-Josée Jacobs, Ministre de la Famille et de l'Intégration et Ministre de l'Égalité des chances, la REPIS 2007 a vu la participation de Monsieur Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

En date du 21 avril 2008, Madame la Ministre Jacobs tout comme Monsieur Fernand Boden, Ministre des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, ont participé à la 3e REPIS qui elle a aussi vu pour la première fois la participation de plusieurs députés nationaux.

Les conclusions et revendications issues des REPIS sont soumises par EAPN-Lëtzebuerg à Madame la Ministre Jacobs, coordinatrice du « processus inclusion » en sa qualité de Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Les objectifs politiques prioritaires retenus dans le cadre du présent PAN-inclusion témoignent du fait qu'il en est tenu compte dans une large mesure.

### ***La gouvernance quant aux 4 objectifs politiques prioritaires du PAN-inclusion***

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

En diminuant le coût de la garde d'enfants par la création du système des chèques-services, le gouvernement répond aux revendications effectuées par des ONG (ONG réunies au sein d'EAPN-Lëtzebuerg).<sup>104</sup>

A noter également le rôle important joué par le Comité de coordination tripartite dont les décisions ont été entérinées par la loi du 21 décembre 2007 ayant notamment donné naissance au bonus pour enfants (voir point 1.2.1.2. ci – dessus).

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

Dans l'encouragement sous rubrique, l'ADEM tient un rôle essentiel. Sa modernisation se fera en concertation étroite avec les représentants des partenaires sociaux, une délégation de la Chambre des Députés ainsi que la direction et les responsables des divers services de l'ADEM.

Tous les acteurs concernés collaborent afin d'aboutir à la définition d'une stratégie nationale globale en matière de vieillissement actif. Les concertations

nécessaires se font lors de réunions de coordinations mensuelles et des actions communes en matière d'orientation sont élaborées et réalisées.

Afin de sensibiliser aux problèmes de l'emploi et du chômage et afin de faire émerger des initiatives transversales nouvelles en la matière, le gouvernement a organisé du 4 au 6 juillet 2008 un large débat sociétal rassemblant tous les acteurs concernés (pouvoir législatif, pouvoir exécutif à tous les niveaux concernés, partenaires sociaux, décideurs économiques, chambres professionnelles, ONG). Dans le cadre de ces premières « Journées nationales de l'emploi », une « Conférence nationale de l'emploi » a thématiqué les liens entre marché de l'emploi, économie, immigration/intégration, éducation /formation et politique sociale.

### ***Moderniser l'aide sociale***

Dans le cadre d'une réforme de l'envergure du projet de loi 5830, il importait de commencer les travaux par un état des lieux destiné à prendre ample connaissance des volets quantitatif et qualitatif de l'aide sociale à réformer.

Pour ce qui est du volet quantitatif, toutes les dépenses et recettes des 116 communes pour les années 2003 et 2004 furent détaillées et répertoriées. Cet exercice a non seulement permis l'établissement d'un bilan quantitatif global mais a encore fourni d'importantes informations qualitatives.

Au cours de réunions de concertation et dans le cadre d'interviews, les représentants d'acteurs clés (autorités communales, assistants sociaux, responsables d'offices sociaux) ont eu l'occasion de présenter aux représentants des Ministres de tutelle des offices sociaux, à savoir celui de la Famille et de l'Intégration et celui de l'Intérieur, leurs analyses et souhaits. Ainsi il a été possible de dégager dès juin 2003 les grandes lignes d'une réforme adaptée aux réalités sociales actuelles.

A partir de février 2005, un groupe de travail composé de fonctionnaires des Ministères de tutelle fut chargé de l'élaboration d'un avant-projet de loi.

Tout au long du développement du projet, les concertations avec les acteurs concernés précités ont été poursuivies afin de s'assurer de la cohérence, de la faisabilité et de l'opportunité de l'approche adoptée, à savoir celle d'une loi cadre adaptable aux évolutions locales et sociétales.

La réforme envisagée prévoyant la création d'un droit à l'aide sociale destiné à permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, elle intéresse particulièrement des personnes ayant l'expérience de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Afin de porter à leur connaissance les efforts entrepris en la matière, le Commissaire de gouvernement à l'action sociale a participé à la REPIS 2007. Un appel à « accélérer la réforme des offices sociaux » faisait partie de la contribution d'EAPN-Lëtzebuerg pour le PAN-inclusion 2008-2010.

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

L'idée d'une AIS provient du milieu associatif social et dès le PAN-inclusion 2003 sa concrétisation fut liée à la collaboration avec ce milieu<sup>105</sup>.

Dès la REPIS 2006, les participants ayant l'expérience de la pauvreté et de l'exclusion sociale ont retenu comme une de leurs revendications celle de « Créer une agence immobilière sociale ».

Suite aux consultations entreprises en vue de l'élaboration du présent PAN-inclusion, EAPN-Lëtzebuerg a proposé de retenir parmi les objectifs

politiques prioritaires notamment celui de « Créer une agence immobilière sociale » et à transmis son concept en la matière.

Le concept d’AIS, tel que présenté ci-dessus, est le résultat d’échanges de vues entre le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, le MIFA et toutes les ONG intéressées en la matière.

L’AIS est un projet dont la réalisation tout comme le suivi sont prévus selon une approche de concertation étroite entre acteurs du secteur public (Ministères et promoteurs publics) et du secteur privé (ONG et bailleurs).

A l’occasion de la « Journée mondiale de l’Habitat » le 6 octobre 2008, un colloque « Favoriser l’inclusion sociale par le logement », organisé en partenariat entre le Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement, le MIFA et une des associations intéressées en matière d’AIS, à savoir Caritas Accueil et Solidarité, permettra d’aborder notamment la thématique AIS et de la faire connaître au grand public.

### ***Contribution du Fonds social européen (FSE) à la mise en oeuvre des objectifs politiques prioritaires du PAN-inclusion***

Comme il ressort du Rapport de mise en œuvre 2007 du PNR et comme le rappelle le présent rapport sous 2.3.2., d’importantes mesures destinées au relèvement du taux d’emploi des résidents jeunes et des résidents âgés sont déjà mises en œuvre.

L’envergure du défi appelle cependant aussi à innover.

De ce fait, l’intervention du FSE se concentre notamment sur l’objectif politique prioritaire n° 2 du PAN-inclusion.

Le Cadre de référence stratégique national (CRSN), qui définit la stratégie retenue par les autorités nationales pour l’intervention du FSE au Luxembourg, encourage la démarche innovante nécessaire.

Il retient en effet une priorité qui vise à « améliorer l’accès à l’emploi et l’inclusion durable dans le marché du travail »<sup>106</sup> et il précise que sous cette priorité :

- « des projets, tendant à expérimenter de nouvelles voies en matière d’emploi de travailleurs âgés, respectivement de prolongation de la vie active, .. pourront être soutenus »<sup>107</sup> ;
- « le FSE pourrait utilement contribuer à exploiter de nouvelles pistes visant l’intégration des jeunes dans le marché du travail »<sup>108</sup>.

La priorité précitée du CRSN est reprise comme axe prioritaire 1 dans le Programme opérationnel (PO) de l’intervention du FSE au titre de l’objectif « Compétitivité régionale et emploi »<sup>109</sup>

En application du plan de financement du PO, l’enveloppe financière dévolue à cet axe pour la période de programmation 2007-2013 se compose comme suit :

▪ financement communautaire	9 693 568 EUR
▪ contrepartie nationale (financement national public)	9 693 568 EUR
-----	
dotations financières globales	19 387 136 EUR <sup>110</sup>

S'agissant de l'axe prioritaire 1, le Rapport d'exécution 2007 du PO, approuvé par son Comité de suivi le 17 juin 2008, constate que « du fait de ses objectifs spécifiques il soutient .. l'objectif e) fixé par le Conseil européen de Bruxelles (mars 2006) dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale .. »<sup>111</sup>.

Si deux objectifs spécifiques de l'axe précité ciblent les travailleurs âgés et les jeunes, un troisième cible les femmes et l'augmentation de leur taux d'emploi en prévoyant entre autres les actions suivantes :

- « développement de crèches » ;
- « conception de mesures de garde d'enfants »<sup>112</sup>

L'évaluation 2008 de la mise en oeuvre du PNR retient parmi les points forts le renforcement des structures d'accueil des enfants et l'objectif politique prioritaire n° 1 du PAN-inclusion 2008 confirme l'engagement du gouvernement luxembourgeois en la matière.

Grâce aux deux actions précitées, le FSE est en mesure d'accompagner aussi la mise en oeuvre de cet objectif politique prioritaire du PAN-inclusion.

## ANNEXE 1

### Exemples de bonnes pratiques

#### 1. Exemple de bonne pratique concernant l'objectif politique prioritaire n°1 du PAN-inclusion (« Assurer le bien-être des enfants »).

Name of Measure		Member State	
Foyer scolaire "Parc Hosingen" by SISPOLO (Syndicat intercommunal pour l'éducation, l'enseignement, le sport et les loisirs) Regional initiative of 4 neighbour communes to offer after-school quality child care of school age children 3-13 years, in close collaboration with pre-school and primary school professionals		LUXEMBOURG	
End Purpose of the Measure			
promote social inclusion of children living in families with high risk of poverty: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ families with immigrant background and less integrated within the Luxembourgish societal context</li> <li>▪ single parents with low income</li> <li>▪ families relying on welfare programmes</li> </ul>			
Main Results in summary			
Better and constructive collaboration between socio-educational professionals of the child care services and teaching professionals of the pre-school and primary school Creation of a regional network within the various already functioning social services for children Better integration of immigrant children			
Targeted Beneficiaries		Policy Focus	
General Population	<input type="checkbox"/>	Social Exclusion	X
Children	X	Healthcare	<input type="checkbox"/>
Single-parent Families	<input type="checkbox"/>	Long-term Care	<input type="checkbox"/>
Unemployed	<input type="checkbox"/>	Governance	<input type="checkbox"/>
Older People	<input type="checkbox"/>		
Young People	<input type="checkbox"/>	Geographical Scope	
People with disabilities	<input type="checkbox"/>	National	<input type="checkbox"/>
Immigrants / Refugees	<input type="checkbox"/>	Regional	X
Ethnic Minorities	<input type="checkbox"/>		
Homeless	<input type="checkbox"/>	Implementing Body	
Specific Illness/disease	<input type="checkbox"/>	Local authorities of 4 communes	
Other [Please specify:]	<input type="checkbox"/>		

<b>Context/Background to the Initiative</b>	
<p>This regional initiative started in 2004 to meet the needs of families with children and single parents with children to reconcile family life with professional obligations.</p> <p>A day care centre for the children between 3 - 13 years, known in Luxembourg as "Maison Relais pour Enfants", was constructed on one site with the regional preschool and primary school for the children with residence in the 4 communes "Parc Hosingen".</p>	
<b>Details of the Initiative</b>	
<b>1.</b>	<b>What is/was the timescale for implementing the initiative?</b>
	The initiative started in September 2004. The demand for new places in the day care centre, Maison Relais "Parc Hosingen" has increased, and an extension will open in September 2008, four years later.
<b>2.</b>	<b>Specific Objectives</b>
	<p>Focus on the best interest of the child</p> <p>Stimulate the well-being of the child</p> <p>Psycho-social follow-up of the child to prevent social exclusion</p>
<b>3.</b>	<b>How did the initiative address these objectives?</b>
	Successful creation of a multidisciplinary consultation team, "cellule de concertation Muspelland", headed by SISPOLO, with the objective of a better collaboration between pre-school and primary school education and child care during after school hours for children aged 3-13 years within 4 communes situated in the North of the country.
<b>Monitoring and Evaluation</b>	
	<b>How is/was the measure monitored/evaluated?</b>
	Consultation meetings of the multidisciplinary team once per month, information to the parents of the outcome of the team's meetings
<b>Outcomes</b>	
<b>1.</b>	<b>To what extent have the specific objectives been met?</b>
	Recent observations indicate that children presenting some weaknesses (educational, socio-psychological, emotional, linguistic) feel more confident after regular specific professional attention of the multidisciplinary consultation team.
<b>2.</b>	<b>What obstacles/risks were faced in implementing the initiative?</b>
	Collaboration in a multidisciplinary team needs special efforts and open-minded professionals to work with united forces in the best interest of the child. It is sometimes difficult to change attitudes and leave behind a sector-based approach.
<b>3.</b>	<b>How were these obstacles and risks addressed?</b>
	Always focus on the best interest of the child
<b>4.</b>	<b>Were there any unexpected benefits or weaknesses?</b>
	None

## 2. Exemple de bonne pratique concernant l'objectif politique prioritaire n°3 du PAN-inclusion (« Moderniser l'aide sociale »).

Name of Measure	Member State
<p style="text-align: center;">RESONORD Regional Sozialétude Norden</p> <p>Projet d'étude sociale de la région LEADER+ Clervaux-Vianden en vue d'une démarche intercommunale de développement social</p>	LUXEMBOURG
End Purpose of the Measure	
<p>L'objet du projet a été de réaliser une étude sociale de la région LEADER+ Clervaux-Vianden en vue d'une démarche intercommunale de développement social et d'une collecte et analyse de données sociales (Sozialberichterstattung / social surveying).</p> <p>La région rurale déterminée, dite région « nord » est une des 6 régions définies par l'aménagement du territoire au niveau national (programme directeur, 27 mars 2003) et comprend actuellement une population de 20.615 habitants (janvier 2008) répartie sur 14 communes.</p> <p>Dans une première phase une analyse de la structure sociodémographique des 14 communes de la région concernée a été effectuée afin de mieux cerner les dimensions du changement social au niveau régional. Dans le cadre d'une consultation des décideurs locaux et régionaux, les concepts et domaines suivants ont été élucidés: la cohésion sociale, la dimension sociale du développement durable, les besoins sociaux de la population, l'infrastructure sociale, la politique sociale au niveau communal et l'organisation de l'office social communal.</p> <p>Ainsi, les perspectives d'une démarche de coordination intercommunale dans le domaine de l'action sociale et éducative ont pu être sondées et mises en évidence.</p> <p>Cette étude a envisagé de documenter l'espace social en se basant sur des méthodes quantitatives et qualitatives. Il a été procédé à une collecte et analyse de données quantitatives sociales existantes au niveau national, régional et communal concernant des sujets sélectionnés. Les méthodes</p> <p>qualitatives ont trouvé leur application lors des entretiens dirigés avec les acteurs locaux et régionaux ainsi que lors des rencontres d'experts.</p> <p>Suite à l'analyse de la situation et de l'évolution sociodémographique, de l'infrastructure sociale existante et des besoins sociaux de la population, un « plan de développement social » est en train d'être élaboré pour la période de 2009 à 2013. Ce plan de développement, véritable instrument de planification sociale, vise à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ prévenir l'exclusion sociale de certains groupes vulnérables de la population,</li> <li>▪ renforcer le rôle des communes en tant qu'acteur clé du développement social, soit en co-ordinant au niveau intercommunal les actions, soit en initiant et fortifiant des synergies au niveau des services sociaux et prestataires de services, notamment par la création d'un « office social régional »,</li> <li>▪ accroître l'accessibilité des services sociaux pour la population, notamment dans le cadre de la création d'un « guichet unique social »,</li> <li>▪ poursuivre et systématiser la collecte de données sociales afin de documenter et analyser le changement sociodémographique dans la région afin de mieux appréhender les besoins sociaux et les adapter aux évolutions des besoins de la population.</li> </ul>	

## Main Results in summary

Le portrait statistique de la région rurale choisie donne l'image d'une région dynamique ayant une population toujours croissante depuis les vingt dernières années ; l'accroissement de la population se fait plus rapidement qu'au niveau national et la population est légèrement plus jeune que dans les autres régions du Grand-Duché.

- Population résidentielle 2007: 20.338 habitants (=4,27% de la population nationale de 476.200 résidents; en comparaison: la ville de Differdange comptait env. 20.100 résidents en 2007).
- Dans la période 1987-2006, la population a augmenté de 5.341 résidents, ce qui équivaut à 4,93% du total de l'accroissement de la population du Grand-Duché de Luxembourg de 108.373 personnes. La région a connu un accroissement de la population plus accentué (+35,6%) qu'au niveau national (+22,75%).
- La région comptait en 2007 une population majoritairement masculine: 50,7 % d'homme et 49,3% de femmes, et ceci à l'encontre du pays entier : 49,5% d'hommes et 50,7% de femmes. La tendance de la « masculinisation » de la population s'est confirmée pendant la période 2001 à 2007 : En 2001 seulement 6 des 14 communes ont eu plus de femmes, en 2007 il y a seulement 3 communes qui ont plus de femmes que d'hommes : Clervaux, Consthum et Eschweiler.
- Les communes RESONORD sont une région „jeune“. Le taux de dépendance intergénérationnelle (Nombre de personnes âgées de 65 ans et plus par rapport à 100 personnes âgées de 15 à 64 ans) dans la région est de 20,7, soit légèrement en dessous du taux national (21,4 en 2006) et nettement inférieur au taux européen (24,5 en 2004). Le taux/quotient de jeunesse (Nombres d'enfants et d'adolescents inférieur à 15 ans par rapport à 100 personnes âgées de 15 à 64 ans) dans la région est de 29,4 (au niveau national 27,7) ; les communes les plus « jeunes » sont : Hoscheid, Consthum, Eschweiler, Pütscheid.
- Le pourcentage de la population non-luxembourgeoise est de 28,2%, nettement inférieur à la moyenne nationale de 42,6% (2007). Le pourcentage des personnes avec des antécédents migratoires (Migrationshintergrund) (à savoir: non-luxembourgeois + luxembourgeois par option + par adoption + naturalisation) est de 32%. Les communes diffèrent beaucoup y relatif : Vianden (49,9 %), Troisvierges (48%), Weiswampach (44,6%), Clervaux (36,1%) face à Consthum (19,6%), Hosingen (24,4%) et Winrange (25%).
- Types de ménages: La région compte 7.914 ménages, dont 30,6% sont des ménages à 1 personne, 16,6% des couples (mariés) sans enfants, 29,2% des couples avec 1 à 3 enfants, 7,2% des ménages/familles nombreuses (plus de 3 enfants) ainsi que 7,6% des adultes monoparentaux avec 1 ou plusieurs enfants. En moyenne, un ménage à composante non-luxembourgeoise compte 2,6 personnes, un ménage de luxembourgeois compte 2,4 personnes. Les ménages vivent essentiellement dans des résidences qui leurs appartiennent également (76,7% en 2001).
- Statut professionnel: le taux d'activité féminin au niveau de la région est de 52,2% (Pourcentage des femmes dans l'âge actif qui sont effectivement actives), soit légèrement supérieur au taux national de 51,3%. Le pourcentage de personnes actives à temps partiel est de 18,8%, soit supérieur à la moyenne nationale de 17,1%. Les femmes actives commencent en général plus tôt leur vie professionnelle. 213 personnes de la région ont le statut de « travailleurs handicapés », dont 111 ont effectivement un contrat de travail.
- Chômage et demande d'emploi: Le pourcentage de personnes à la recherche d'un emploi (en relation avec la population active) était, en avril 2007, de 2,9% dans la région et de 4,4% au niveau national. Outre les 392 personnes enregistrées comme demandeurs d'emploi, 222 personnes sont inscrites dans des mesures d'emplois (anti-chômage respectivement mesures de formation).
- Revenu: 14.782 affiliés à la sécurité sociale ont un revenu : professionnel, pension et / ou bien transferts sociaux. Le revenu brut des personnes âgées de 18 ans et plus était de 26.897,6 € pour l'année 2005. Les revenus diffèrent de manière considérable selon le sexe et la nationalité des personnes.
- Dans la région, 314 ménages bénéficient de l'aide sociale publique/étatique (3,96% de 7914 ménages). En tout, 666 personnes nécessitent cette aide sociale (3,27% de la population), dont 213 mineurs (soit 4,38% des 4.857 mineurs dans la région).

Dans le cadre de la consultation des mandataires communaux, les desiderata des décideurs locaux et régionaux ont été recueillis face au futur développement social :

- Les décideurs locaux et régionaux manifestent une attitude positive face à la réforme de l'aide sociale (notamment la réforme des offices sociaux communaux). Ils se prononcent en faveur d'une rationalisation de ces structures et demandent un meilleur échange d'information avec les professionnels de l'action sociale.
- L'„office social communal“ réformé devrait devenir un service général d'informations et de consultation (pour la population), ainsi qu'une agence de coordination pour l'intervention sociale au niveau du territoire concerné et pour la politique sociale communale. Les interviewés estiment que la professionnalisation des structures se verra ainsi renforcée.

Les besoins sociaux, respectivement besoins d'agir suivants ont été repérés :

- Améliorer les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle.
- Élargissements des structures d'accueil pour enfants au niveau local / à proximité.
- Intégration des résidents non-luxembourgeois et médiation interculturelle ; éviter la parallélisation des milieux de vie.
- Travail communautaire en vue d'une meilleure mobilisation citoyenne.
- Intervention sociale en milieu scolaire afin de mieux accompagner, informer et assister les parents d'élèves à des besoins spécifiques ou bien des problèmes scolaires ou à risque d'échec scolaire ; activités para- et périscolaires ; transports scolaires.
- Continuation des offres de loisirs pour jeunes et jeunes adultes : renforcement du travail jeunesse, notamment avec les jeunes adolescents âgés de 12 à 16 ans.
- Diversification des emplois (tant quantitatif que qualitatif) afin d'accroître le taux d'emploi féminin ainsi que d'améliorer l'attractivité du marché d'emploi régional dans la perspective de contribuer à une augmentation des revenus disponibles des ménages.

La région LEADER Clervaux-Vianden a retenu le développement social territorial comme une de trois priorités d'action dans le cadre de la stratégie régionale pour la période de programmation 2008 à 2013. Un des projets majeurs et concrets planifiés est celui de la création d'un « guichet unique social / services sociaux ».

Ce guichet sera un bureau d'accueil pour la population afin de mieux l'informer quant aux offres sociales et afin de lui procurer une rapide orientation dans le domaine de l'action sociale et éducative. Le recours aux nouvelles technologies est prévu par la conception d'un portail Internet. Le « guichet unique social » deviendra un projet pilote pour la région afin de préparer et organiser (1.) le transfert vers la régionalisation des offices sociaux communaux (création d'un office social intercommunal pour 20.338 habitants), (2.) une mise en réseau accrue des professionnels et acteurs ainsi que (3.) de mener des mesures et actions dans le domaine social au niveau communal (p.ex. des actions préventives). Ainsi, peu à peu, un véritable « réseau social Nord » (RESONORD II) pourra se développer à partir du projet d'étude sociale RESONORD I (Regional Sozialétude Norden).

Il est prévu de continuer l'étude sociale au niveau régional commencée avec le projet RESONORD, ceci en collaboration avec les administrations publiques, l'Université du Luxembourg ainsi que le système régional géographique d'information (SIG) dans la perspective d'une banque régionale de données sociales (Regionaldatenbank).

Targeted Beneficiaries		Policy Focus	
General Population	XXX	Social Exclusion	XX
Children	<input type="checkbox"/>	Healthcare	<input type="checkbox"/>
Single-parent Families	<input type="checkbox"/>	Long-term Care	<input type="checkbox"/>
Unemployed	<input type="checkbox"/>	Governance	XXX
Older People	<input type="checkbox"/>		
Young People	<input type="checkbox"/>		
People with disabilities	<input type="checkbox"/>		
Immigrants / Refugees	<input type="checkbox"/>		
Ethnic Minorities	<input type="checkbox"/>		
Homeless	<input type="checkbox"/>		
Specific Illness/disease	<input type="checkbox"/>		
		<b>Geographical Scope</b>	
		National	<input type="checkbox"/>
		Regional	XXX
		<b>Implementing Body</b>	
		<p>14 communes de la region LEADER Clervaux-Vianden, dont 13 appartenant au comité du GAL (groupe d'action) LEADER-plus : <i>Clervaux, Consthum, Heinerscheid, Hoscheid, Hosingen, Kiischpelt, Munshausen, Putscheid, Tandel, Trosvierges, Vianden, Weiswampach, Wincrange, Eschweiler (en 2007)</i></p> <p><i>Une collaboration entre le porteur du projet ANNE a.s.b.l. (membre de la congrégation des Sœurs de Sainte Elisabeth, <a href="http://www.csse.lu">www.csse.lu</a>), l'Université du Luxembourg – FLSHASE/UR-INSIDE (<a href="http://www.uni.lu">www.uni.lu</a>) et le GAL LEADER Clervaux-Vianden (<a href="http://www.cv.leader.lu">www.cv.leader.lu</a>).</i></p> <p><i>Projet réalisé dans le cadre de l'initiative LEADER+, avec le soutien du fonds structurel FEOGA et du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.</i></p> <p><i>Sous le patronage du Ministère de la Famille et de l'Intégration.</i></p>	

## Context/Background to the Initiative

Le projet s'inscrit dans les contextes suivants:

- Au niveau de la région elle-même, les actions et initiatives prises dans le domaine du développement régional et rural ont mené à une prise de conscience accrue envers la dimension sociale du développement rural, notamment les effets du changement démographique respectivement le vieillissement de la population, de l'égalité des chances et de la politique du genre. Redynamiser une région respectivement soutenir une certaine dynamique de développement au niveau régional se fait donc également par le maintien et/ou la réhabilitation d'une certaine cohésion sociale. ([www.cv.leader.lu](http://www.cv.leader.lu))
- Au niveau national : L'accord de coalition de 2004 du gouvernement PCS-POSL a prévu la réforme de l'aide sociale au niveau communal. Cette réforme vise avant tout la réorganisation des « offices sociaux » communaux / municipaux (existant dans chaque commune) et l'introduction d'un droit à l'aide sociale. En janvier 2008, le projet de loi 5830 organisant l'Aide sociale a été présenté. (<http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/programme2004/famille/index.html>)
- Au niveau européen, la stratégie de Lisbonne a mis au devant la dimension sociale de tout développement durable et la LDI 17 appelle à « Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale » (<http://www.odc.public.lu/activites/programme/index.html>)
- Au niveau national, la dimension sociale de l'aménagement du territoire gagne en considération. Ainsi, le récent rapport de la commission parlementaire spéciale « Réforme territoriale » reprend l'idée de « plan sectoriel pluriannuel » dans le domaine de l'action sociale (document parlementaire no. 5890, juin 2008). (<http://www.chd.lu/servlet/ShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=947709&fn=947709.pdf>)
- Au niveau des pratiques professionnelles de l'intervention sociale, nous assistons davantage à une territorialisation de l'intervention sociale partant de l'idée que tout problème social s'inscrit dans un territoire et milieu de vie qu'il faut prendre en considération. Les travailleurs sociaux agissent non seulement au niveau des individus et des groupes, mais également au niveau des communautés et collectivités. Ainsi, au « travail communautaire » (Gemeinwesenarbeit, Soziale Arbeit im Stadtviertel) des assistants/travailleurs sociaux s'ajoute aujourd'hui de plus en plus le « développement social territorial » qui demande des professionnels à se définir en tant qu'agent de développement social mobilisant les ressources de tout un territoire. (p.ex. **J.F. Bernoux** <http://lude.noyeraie.free.fr/social/page2.htm>)

<b>Details of the Initiative</b>	
<b>1. What is/was the timescale for implementing the initiative?</b>	<p>Juin 2005 à juin 2006 : élaboration du projet</p> <p>Automne 2006 à printemps 2008 : réalisation du projet RESONORD I</p> <p>Eté 2008 : élaboration du projet RESONORD II</p> <p>Novembre 2008 à fin 2009 : réalisation du projet RESONORD II comprenant l'élaboration et l'établissement d'un « guichet unique social » et d'un rapport social standardisé ainsi que les préparatifs pour un office social intercommunal</p> <p>Mi-2009 à mi-2011 : réalisation du projet pilote « guichet unique social » et coordination intercommunale de développement social</p>
<b>2. Specific Objectives</b>	<p>Les objectifs spécifiques dans la phase RESONORD I (2006-2008) étaient les suivants:</p> <p>Collecte et analyse des données statistiques auprès des différents acteurs (communes, administrations, services)</p> <p>Consultation des décideurs et acteurs locaux et régionaux (lors d'une tournée des communes en été 2007)</p> <p>Élaboration de propositions en vue du développement social régional et d'une coordination intercommunale dans ce domaine.</p> <p>Les objectifs pour la phase RESONORD II (2008-2011). Les objectifs suivants ont été repris dans la stratégie de développement LEADER pour la région Clervaux-Vianden (printemps 2008) pour la période 2008-2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prévenir l'exclusion sociale de certains groupes vulnérables de la population, renforcer le rôle des communes en tant qu'acteur clé du développement social, soit en co-ordinant au niveau intercommunal les actions, soit en initiant et fortifiant des synergies au niveau des services sociaux et prestataires de services, notamment par la création d'un « office social régional »</li> <li>▪ Accroître l'accessibilité des services sociaux pour la population, notamment par la création d'un « guichet unique social »</li> <li>▪ Poursuivre et systématiser la collecte de données sociales afin de documenter et analyser le changement sociodémographique dans la région afin de mieux appréhender les besoins sociaux et les adapter aux évolutions des besoins de la population.</li> </ul>
<b>3. How did the initiative address these objectives?</b>	<p>En vue de la collecte des données statistiques, les divers acteurs détenant ces informations ont été contactés suite à un inventaire de données sociales permettant de définir des indicateurs par après. Le comité de pilotage et le comité scientifique ont contribué à réunir plusieurs acteurs clés ainsi que de faciliter l'accès aux données.</p> <p>Dans le cadre d'une tournée des communes, les collègues échevinaux ont été questionnés au sujet des diverses thématiques, moyennant un entretien dirigé comprenant une cinquantaine de questions. Cet entretien a été complété par un questionnaire auprès des administrations communales comprenant 17 questions d'inventaire et de renseignement.</p> <p>Les propositions en vue du futur développement social et de sa coordination au niveau régional ont été formulées sur base : (1.) des informations recueillies auprès des acteurs, (2.) de divers entretiens avec des experts et de la collaboration d'un groupe de travail LEADER accompagnant le projet dès le début et (3.) d'un colloque au sujet de la « Dimension sociale de l'aménagement du territoire » (Troisvierges, octobre 2007) réunissant des experts internationaux et nationaux à ce sujet. (<a href="http://resonord.csse.lu/die-soziale-dimension-der-landesplanung/beitraege-der-referenten-und-informationsmaterialien/">http://resonord.csse.lu/die-soziale-dimension-der-landesplanung/beitraege-der-referenten-und-informationsmaterialien/</a>)</p>

<b>Monitoring and Evaluation</b>	
	<b>How is/was the measure monitored/evaluated?</b>
	<p>Le projet a bénéficié d'un accompagnement scientifique de la part du ISM-Mainz (Institut für Sozialforschung Mainz, <a href="http://www.ism-mainz.de/">http://www.ism-mainz.de/</a>), ainsi que de l'assistance et de la surveillance d'un comité scientifique composé à moitié de membres de l'université du Luxembourg (<a href="http://www.uni.lu">www.uni.lu</a>) ainsi que de membres d'autres universités à l'étranger.</p> <p>Critères d'évaluation pour le projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceptation de la part des acteurs et décideurs régionaux (participation active au projet, demande d'intérêts à collaborer).</li> <li>▪ Inscription de la dimension sociale et de l'action/intervention sociale dans la stratégie régionale de développement LEADER pour la période 2008 à 2013.</li> <li>▪ Poursuite des travaux commencés sous RESONORD I dans le cadre d'un projet de suivi RESONORD II destiné à pérenniser et implanter durablement les actions développées dans RESONORD I.</li> <li>▪ Accord des communes participantes à réorganiser leurs « offices sociaux communaux » dans le cadre d'un office social régional avec institution d'une véritable équipe de professionnels afin de mieux répondre aux attentes et besoins sociaux de la population.</li> </ul>
<b>Outcomes</b>	
<b>1.</b>	<b>To what extent have the specific objectives been met?</b>
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La collecte des données a pu être développée considérablement sans pour autant avoir été complète (p.ex. les données des revenus des ménages n'ont pas pu être recueillies alors qu'elles sont pourtant essentielles dans le cadre de l'identification de la structure socio-économique et de la situation sociale d'une population).</li> <li>2. La consultation des décideurs communaux a véritablement mené à une mobilisation des mandataires politiques à s'engager davantage dans le développement social de leur région.</li> <li>3. Les propositions ont été reprises dans le cadre d'autres instruments de planification (dont la stratégie régionale de développement LEADER pour la période 2008 à 2013). De plus, la décision (en juillet 2008) de poursuivre les activités dans le cadre d'un projet de suivi RESONORD II et la disponibilité des communes à collaborer activement dans le cadre d'un projet pilote « office social régional » et « guichet unique social » contribuent à mettre en œuvre les propositions formulées sous RESONORD I.</li> </ol>
<b>2.</b>	<b>What obstacles/risks were faced in implementing the initiative?</b>
	L'accès aux données statistiques n'a pas toujours été facile : la multitude de sources statistiques, d'administrations, de services concernés et de banques de données ne facilite pas la mise en commun des données requises. Dans la région déterminée, les données du panel socio-économique n'ont pas pu être utilisées comme trop peu de ménages de cette région participent au panel.
<b>3.</b>	<b>How were these obstacles and risks addressed?</b>
	La collecte des données a pris plus de temps que prévu.
<b>4.</b>	<b>Were there any unexpected benefits or weaknesses?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avec le projet RESONORD, la région rurale Clervaux-Vianden a pu s'inscrire comme acteur innovateur dans une évolution de territorialisation de l'action sociale, de réorganisation de l'aide sociale au niveau intercommunal ainsi que de développement social durable.</li> <li>▪ Jusqu'à présent, la région ne dispose pas d'un propre « service social communal » (comme p.ex. 8 villes au niveau national) avec des professionnels pouvant développer p.ex. des initiatives et actions préventives. De plus, des ressources humaines (p.ex. un statisticien) manquent au niveau régional afin de continuer de manière autonome le rapport social (Sozialberichterstattung).</li> </ul>

## ANNEXE 2 : INDICATEURS NATIONAUX

**Tableau 1 : Etat de la population**

Année	1981	1991	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Population totale (x 1000)	364,6	384,4	439,5	448,3	455	461,2	469,1	476,2	483,8
dont : Femmes	186,7	196,1	223	227,3	230,3	233,1	237	240,4	244,2
Luxembourgeois	268,8	271,4	277,2	277,6	277,2	277,5	277,8	277,9	277,9
Etrangers (x 1000)	95,8	113	162,3	170,7	177,8	183,7	191,3	198,3	205,9
Dont :									
- Portugais	29,3	39,1	58,7	61,4	64,9	67,8	70,8	73,7	76,6
- Italiens	22,3	19,5	19	19	19	19	19,1	19,1	19,1
- Français	11,9	13	20	21,6	22,2	23,1	24,1	25,2	26,6
- Belges	7,9	10,1	14,8	15,9	16,2	16,3	16,5	16,5	16,15
- Allemands	8,9	8,8	10,1	10,2	10,5	10,8	10,9	11,3	11,6
- Britanniques	2	3,2	4,3	4,7	4,7	4,7	4,8	4,9	5,0
- Néerlandais	2,9	3,5	3,7	3,6	3,6	3,7	3,7	3,8	3,8
- Autres UE	10,6	6,6	9,2	9,7	11,5	12,4	14,5	16,5	17,9
- Autres	...	9,2	22,5	24,6	25,2	25,9	26,9	27,3	28,8
Etrangers en %	26,3	29,4	36,9	38,1	39,07	39,83	40,78	41,64	42,6

*Source: STATEC -Explication: les chiffres pour l'année X+1 sont en fait ceux établis au 31 décembre de l'année X*

**Tableau 2 : Indicateur conjoncturel de fécondité 1967-2006**

Année	1967	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Spécification											
Population totale	2.24	1.97	1.50	1.62	1.78	1.66	1.63	1.62	1.66	1.62	1.64
Population luxembourgeoise	2.17	1.88	1.37	1.61	1.70	1.60	1.61	1.54	1.57	1.51	1.56
Population étrangère	2.60	2.37	1.83	1.59	1.90	1.76	1.68	1.75	1.80	1.80	1.79

*Source : STATEC*

**Tableau 3 : Nationalité des bénéficiaires RMG majeurs**

	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PAYS DE L'U.E</b>															
Allemagne	33	43	57	70	81	92	101	106	121	157	186	198	202	210	217
Autriche	2	2	2	1	2	3	3	4	4	7	8	7	11	11	9
Belgique	28	45	55	57	64	72	75	94	94	133	151	188	192	208	223
Danemark	1	1	0	0	0	1	2	1	1	2	1	3	4	4	4
Espagne	4	8	14	15	17	16	15	23	26	48	47	48	51	50	51
Finlande										1	1	1	1	1	0
France	32	53	78	85	104	138	165	184	204	274	319	390	420	471	484
Grèce	1	1	1	1	2	1	1	3	3	3	5	11	11	8	11
Irlande	0	0	0	0	0	1	1	5	5	10	12	2	3	2	2
Italie	83	116	156	166	163	220	248	266	286	368	397	432	418	435	454
Luxembourg	1519	2038	2374	2491	2534	2811	2971	3164	2977	3813	4127	4306	4349	4366	4517
Pays-Bas	4	7	10	10	10	17	18	25	21	34	40	44	48	49	45
Portugal	45	111	189	196	206	246	338	452	572	886	1103	1406	1595	1757	1890
Royaume-Uni			1		3	5	4	7	7	14	18	27	28	24	26
Suède											0	0	0	0	0
Estonie												1	1	1	2
Hongrie												3	4	6	5
Lettonie												0	1	1	1
Lituanie												0	0	0	0
Malte												0	0	0	0
Pologne												12	16	27	30
République tchèque												2	1	1	3
Slovaquie												1	1	1	1
Slovénie												0	0	0	1
Chypre												0	0	0	0

<b>AUTRES PAYS D'EUROPE</b>															
Suisse	1	2	1	2	1	1	3	3	2	2	3	2	2	2	3
Ex-Yougoslavie	1	5	10	17	15	15	23	44	97	199	226	277	232	161	85
Bosnie-Herzégovine								3	60	88	112	152	161	160	158
Croatie									2	12	13	12	14	19	15
Macédonie												22	25	27	38
Serbie-Monténégro												0	70	154	209
<b>AUTRES PAYS</b>															
Brésil	1	1	1	2	3	3	3	3	4	7	7	5	9	11	10
Cap Vert	3	6	9	17	13	10	27	31	45	70	82	87	91	89	88
Etats Unis d'Amérique	1	1	1	1	2	4	6	4	4	6	5	5	7	9	8
Autres	2	5	5	9	6	18	32	41	92	167	230	252	281	316	395
<b>DIVERS</b>															
Apatrides	4	6	7	6	5	7	9	7	5	13	16	25	28	34	26
Nationalité inconnue	9	15	19	17	18	30	58	94	85	96	128	153	138	121	57
<b>TOTAL</b>	<b>1774</b>	<b>2466</b>	<b>2990</b>	<b>3163</b>	<b>3249</b>	<b>3711</b>	<b>4103</b>	<b>4564</b>	<b>4715</b>	<b>6398</b>	<b>7237</b>	<b>8074</b>	<b>8415</b>	<b>8736</b>	<b>9068</b>

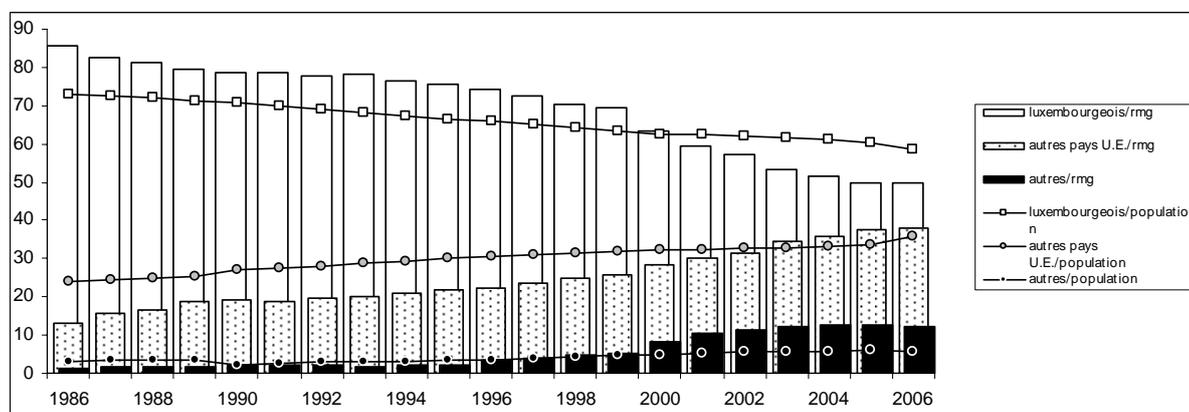
Source : Fichier Fonds national de solidarité

**Tableau 4 : Répartition en % selon appartenance à différents groupes de pays**

	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Luxemb. / RMG</b>	85,6	82,6	79,4	78,8	78,0	75,7	72,4	69,3	63,1	59,6	57,0	53,3	51,7	50,0	49,8
<b>Luxemb. / population</b>	72,8	72,4	71,3	69,8	68,2	66,6	65,1	63,4	62,7	62,5	61,9	61,4	61,0	60,4	58,4
<b>Autres pays U.E. / RMG</b>	13,1	15,7	18,8	19,0	20,1	21,9	23,7	25,6	28,5	30,3	31,6	34,4	35,7	37,4	38,1
<b>Autres pays U.E. / popul.</b>	23,9	24,3	25,4	27,6	28,8	30,1	31,0	31,9	32,5	32,2	32,6	32,9	33,2	33,5	35,9
<b>Autres / RMG</b>	1,2	1,7	1,8	2,2	1,9	2,4	3,9	5,0	8,4	10,3	11,4	12,3	12,6	12,6	12,0
<b>Autres / population</b>	3,2	3,3	3,4	2,6	3,0	3,4	3,8	4,7	4,8	5,3	5,5	5,6	5,8	6,1	5,7

Source : Fichier Fonds national de solidarité

**Grahiqe 1: Evolution des rapports de nationalités dans la population totale et celle des bénéficiaires en %**



Source : Fichier Fonds national de solidarité

**Tableau 6 : Nationalité des demandeurs d'emploi**

	octobre 2006		octobre 2007	
	nombre	%	nombre	%
Luxembourg	3.554	36	3.478	36
Portugal	2.756	28	2.788	29
France	779	8	693	7
Ex-Yougoslavie	568	6	617	6
Italie	498	5	446	5
Belgique	392	4	341	4
Allemagne	256	3	240	2
Cap-Vert	139	1	145	2
Autres pays de l'UE	347	4	390	4
Autres pays en dehors de l'UE	546	6	513	5

Source : ADEM/STATEC-Bulletin du STATEC n°5-2008 « Le chômage au Luxembourg : Une approche intégrée »

# **PARTIE 3 :**

## **RAPPORT DE STRATEGIE NATIONAL SUR LES PENSIONS : MISES A JOUR**

### **Remarque préliminaire :**

La section « pensions » du présent rapport est une mise à jour du rapport de stratégie national sur les pensions de 2005 et de la partie « pensions » du rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale publié en 2006. Une description détaillée du système de pension est présentée dans le rapport de 2005.

En attendant les élections législatives de 2009, cette section se limite essentiellement sur les développements récents dans le domaine de la prévoyance vieillesse.

### **CHAPITRE 3.1.**

#### **PROGRES REALISES ET OPPORTUNITES**

##### **3.1.1. Principaux enseignements à retenir du deuxième cycle d'application de la méthode ouverte de coordination**

Le système de pension du Grand-Duché du Luxembourg est basé sur une approche de cycle de vie. Le retrait anticipé du marché du travail avant l'âge de 60 ans n'est possible que si l'assuré peut se prévaloir d'une carrière professionnelle de 40 années. Le niveau de la pension est étroitement lié à l'ensemble des cotisations payées par l'assuré au cours de sa carrière et aux durées d'affiliation y relatives. Les régimes de pension font distinction entre deux types de périodes d'assurance. Les périodes effectives pour lesquelles des cotisations ont été mises en compte (par exemple : occupation professionnelle rémunérée, indemnité pécuniaire de maladie et de maternité, congé parental, années-bébé, chômage indemnisé, service militaire, aide informelle, assurance volontaire) et les périodes complémentaires (par exemple : période de carence chômage, assistance sociale, formation professionnelle, éducation des enfants) qui comptent uniquement aux fins de parfaire le stage requis pour la pension anticipée à partir de 60 ans, la pension minimum, l'acquisition des majorations forfaitaires et l'allocation de fin d'année. La mise en compte des périodes effectives et complémentaires dans la carrière de

l'assuré peut garantir ainsi que des périodes d'éducation des enfants et des épisodes de précarité ne pénalisent l'assuré ni en ce qui concerne le départ en pension, ni en ce qui concerne le niveau de la pension.

D'après les données de l'enquête force de travail de 2006<sup>113</sup>, plus que 20% des salariés âgés de 50 à 69 ans sortent du marché de l'emploi à 57 ans. En fait, plus de 60% des départs en retraite se font déjà avant l'âge de 60 ans. Pour 16% des actifs l'âge de sortie est de 60 ans et seulement 5% des assurés prennent leur retraite à 65 ans. Dans la population considérée, l'âge moyen à la sortie de la vie professionnelle s'élève à 58,3 ans pour les hommes et à 57,2 ans pour les femmes. La durée moyenne de cotisation (périodes effectives) s'élève à presque 38 ans pour les cadres supérieurs, les professions intellectuelles et scientifiques et à quelque 39 années dans le cas des salariés des professions intermédiaires, des techniciens, des employés administratifs et des travailleurs manuels.

La pension anticipée à 57 ans concerne essentiellement les travailleurs manuels. Une entrée plus tardive dans la vie active empêche en général les cadres supérieurs, les salariés des professions intellectuelles et les techniciens à accumuler un nombre suffisant d'années de cotisation pour bénéficier de ce type de préretraite.

Toute personne justifiant de 40 années de stage (périodes effectives et complémentaires) a droit à la pension minimum. D'ailleurs, un consensus national existe sur le maintien de cet élément de solidarité intergénérationnelle du système. Les participants à la table ronde sur les pensions en 2001 (représentants des groupes parlementaires, des syndicats et des organisations patronales), ont réaffirmé que même en cas d'une révision au niveau des prestations de pension, il ne sera en aucun cas porté atteinte aux pensions à faible niveau. Entre 1995 et 2005 non moins de 17% des nouvelles pensions ont compris des compléments de pension minimum.

Avant l'âge de 55 ans la maladie ou l'invalidité constituent les causes de sortie les plus fréquentes. Ce n'est qu'à partir de 57 ans que les départs à la retraite pour limite d'âge prédominent et la plupart des bénéficiaires actuels de la pension anticipée comptent en moyenne quelque 40 années de cotisations. Or, l'extension de la scolarisation, qui se traduit actuellement par une chute des taux d'emploi des personnes âgées de 15 à 24 ans, entraîne un retardement des retraits du marché du travail et une régression du nombre de personnes éligibles à la pension anticipée à 57 ans. Par conséquent la pension anticipée à 60 ans, pour la majorité des retraités futurs, deviendra la « porte de sortie » principale du marché du travail, basée, pour la majorité des retraités futurs, sur des carrières professionnelles de moins de 40 ans. En outre, d'après les données publiées par Eurostat, l'espérance de vie des personnes âgées de 60 ans augmentera de 20,7 en 2006 à 25,3 en 2050 pour les hommes et de 24,4 à 28,5 pour les femmes<sup>114</sup>. A législation constante, l'équilibre financier du système risquera donc de souffrir d'une double contrainte, à savoir d'une charge accrue conditionnée par la longévité des bénéficiaires alliée à une baisse de la base contribuable, suite à des périodes actives de durée réduite. Le mécanisme actuel relatif à l'accès à ce type de départ anticipé doit donc être mis en question.

Un problème différent se pose avec seulement 4% des cadres supérieurs et des salariés des professions intellectuelles et scientifiques, qui invoquent la maladie ou l'invalidité comme motif de départ, alors que cette proportion atteint les 21% chez les travailleurs manuels. Ainsi le Gouvernement doit en priorité promouvoir les mesures de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés et ceci surtout au niveau de l'implémentation d'une politique de prévention de l'incapacité

de travail. Un bilan d'évaluation de l'efficacité des réformes récentes dans le cadre de l'incapacité de travail et de la réinsertion professionnelle a été présenté en 2008 par l'Inspection générale de la sécurité sociale au Gouvernement et aux membres de la Chambre des députés. Au cours de l'année 2008 les consultations au sein de la Commission parlementaire jointe de la santé et de la sécurité sociale et du travail et de l'emploi ont abouti à la création d'un groupe de travail interministériel comprenant des représentants des départements de la sécurité sociale et du travail et de l'emploi, qui a pour mission de dégager des solutions sur base des pistes de réflexions suggérées dans le rapport.

Avec un niveau confortable des réserves de plus de 3 fois les dépenses annuelles, le Grand-Duché de Luxembourg se trouve actuellement dans une situation privilégiée en termes d'échéances à respecter en cas de réajustements du système de pension. Néanmoins il ne faut pas perdre de vue que les projets de réforme risquent d'être longuement discutés.

Depuis 1985, l'Inspection générale de la sécurité sociale établit un rapport à la fin de chaque période de couverture de 7 ans conformément à l'article 238 du Code des assurances sociales, alinéa 6 qui dispose que pour chaque période de couverture ultérieure, le taux de cotisation global est soit reconduit, soit refixé par loi spéciale sur base d'un bilan technique de la période révolue et de prévisions actuarielles à établir par l'autorité de surveillance. Le rapport, qui reprend en grandes lignes les développements du groupe de travail « vieillissement » du Comité de politique économique, a été présenté par le Ministre de la sécurité sociale lors d'une conférence de presse début 2006.

Le rapport conclut que la situation financière du régime général de pension est saine et présente des conditions favorables aux adaptations que la viabilité financière ne manquera pas de rendre nécessaires dans les décennies à venir. Deux publications internationales (Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques), présentées lors de conférences de presse en 2006 supportent les conclusions du rapport et confirment que des réformes devront être envisagées à moyen terme pour assurer la pérennité du régime général. En avril 2006, suite au débat public, le Comité de coordination tripartite, rassemblant les représentants des employeurs, des salariés et des pouvoirs publics, a retenu la création d'un groupe de réflexion qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension

### **3.1.2. Appréciations d'organismes internationaux sur le système de pension au Grand-Duché de Luxembourg**

#### ***Surmonter les obstacles dans les domaines maladie et invalidité***

Le Luxembourg a participé à l'examen pays par pays, des politiques d'indemnisation de la maladie, de l'incapacité de travail et de l'invalidité, organisé en 2006 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>115</sup>. L'examen thématique analyse les politiques mises en œuvre par les pays pour maîtriser et réduire les flux d'entrées dans les régimes de maladie et d'invalidité, et pour aider les allocataires qui souhaitent réintégrer le marché du travail.

L'OCDE prend note que les pouvoirs publics luxembourgeois se sont efforcés de remédier à la situation des personnes à capacité de travail réduite, pour lesquels l'accès aux prestations d'invalidité s'est de facto fermé en 1997, un fait qui s'est traduit par une augmentation rapide du taux des maladies de longue durée. Le principal changement apporté en 2002 a consisté à la fois dans une surveillance plus stricte des absences pour maladie et dans des procédures nouvelles de reclassement pour les personnes présentant une capacité de travail résiduelle mais incapables de reprendre leur emploi précédent. L'OCDE prétend que jusqu'à présent, la nouvelle procédure a essentiellement produit une nouvelle catégorie de « chômeurs handicapés » sans permettre un nombre suffisant de retours à l'emploi.

Dans le but de promouvoir le reclassement sur le marché du travail, l'OCDE suggère de durcir les conditions de dérogation et d'introduire l'obligation de reclassement pour les travailleurs en fin d'invalidité temporaire. Il faudrait impliquer davantage les employeurs dans la réadaptation et la reconversion de leurs salariés malades ou handicapés. Le processus du reclassement devrait être accéléré afin d'éviter des pertes inutiles de compétences, et afin de minimiser le risque de perte d'emploi avant le démarrage de la procédure. La disposition sur les quotas d'emplois devra être modifiée, pour que tout travailleur puisse bénéficier du dispositif de reclassement interne.

L'OCDE propose d'améliorer les incitations au travail pour les personnes inactives à capacité de travail réduite. Afin de stimuler le retour à la vie active il faudrait rendre le travail rémunérateur en abaissant le niveau des prestations de chômage, tout en introduisant des allocations d'activité permanentes et d'imposer des obligations strictes concernant la recherche d'emploi des bénéficiaires d'indemnités d'attente à capacité de travail résiduelle. Les personnes, qui ont fait l'objet d'un reclassement interne avec compensation salariale, devraient être réévaluées en ce qui concerne leur capacité de travail afin d'éviter que les employeurs se servent de la nouvelle procédure comme outil de réduction des coûts salariaux.

L'OCDE encourage la mise en place d'une stratégie d'évaluation rigoureuse. L'accent devrait davantage être mis sur la réadaptation professionnelle et la formation. Les activités des centres de réadaptation devraient être renforcées et la formation professionnelle devrait être reconnue d'avantage. Le système devrait permettre de réévaluer périodiquement le potentiel d'intégration au-delà de la limite actuelle, afin de tenir compte de la volatilité et de l'instabilité dans le temps de divers problèmes de santé, en particulier de santé mentale, et de prévoir la possibilité d'évaluer le potentiel d'un travailleur avant toute absence pour longue maladie.

### ***Assurer la viabilité à long terme du système de pension***

Tous les deux ans, l'OCDE publie une étude sur la situation économique et les politiques susceptibles d'améliorer les performances de l'économie à long terme<sup>116</sup>. Le rapport de 2008 sur le Luxembourg a formulé des recommandations précises dans le cadre de la situation budgétaire à moyen terme. Entre autres, l'OCDE suggère des mesures dans le domaine de la prévoyance vieillesse dans le but de réduire la charge financière future du système de pension suite à une croissance soutenue de la longévité des bénéficiaires combinée à une augmentation rapide du nombre des retraités non-résidents éligibles à une pension à taux plein.

Si, dans un premier temps, le recours à un nombre encore plus élevé d'immigrants et de travailleurs frontaliers élargit temporairement l'assiette des

cotisations, ces non-nationaux auront eux aussi droit à une pension, de sorte qu'une telle évolution constitue au mieux un moyen de retarder la maturation du système. L'OCDE préconise de rechercher la solution à l'intérieur du système plutôt que de renforcer la dépendance du système par rapport à une croissance soutenue et durable du nombre des assurés. Ainsi l'OCDE propose trois grandes pistes: a) le préfinancement, c'est-à-dire la constitution de réserves financières suffisantes pour anticiper l'augmentation future des coûts liés au vieillissement, b) l'élargissement de la base de financement grâce à une participation accrue au marché du travail, et c) la maîtrise des dépenses.

L'OCDE considère que la stratégie actuelle dans le domaine des pensions, visant à assurer la viabilité du système sur une période de sept ans, est un pas dans la bonne direction, néanmoins, qu'il faudrait prolonger cet horizon au moins jusqu'en 2050, ce qui suppose un triplement ou un quadruplement des réserves, actuellement de l'ordre de 25 % du PIB. Le système devrait dégager des surplus budgétaires importants sur une période prolongée ce qui, d'évidence, pose un problème d'économie politique dans la mesure où ces excédents sont faits pour aiguïser l'appétit pour d'autres dépenses publiques. Ainsi une affectation rigoureuse des ressources financières devrait être appliquée.

Dans le but de stabiliser l'équilibre financier à long terme, l'OCDE propose de faire évoluer le système vers la neutralité actuarielle par un relèvement de l'âge de la retraite associé à une réduction du taux de remplacement. Ainsi il faudrait, en une première étape retarder l'âge légal de la retraite de plusieurs années et, au cours d'une étape ultérieure, aligner l'âge légal de départ en fonction de l'allongement de l'espérance de vie. De même, le niveau des prestations devrait être progressivement corrélé à l'évolution des prix, tout en permettant une certaine amélioration du niveau de vie par le biais d'un ajustement partiel des prestations en fonction de l'évolution des salaires réels.

## **CHAPITRE 3.2.**

### **PENSIONS ADEQUATES**

#### **3.2.1. Maintenir un niveau adéquat de la pension minimum et assurer la solidarité intra générationnelle**

Généralement le niveau de revenu disponible<sup>117</sup> des personnes âgées de plus de 65 ans est comparable au revenu de celles en âge de travailler et le revenu disponible des femmes âgées est similaire à celui des hommes de même âge. Le risque de pauvreté<sup>118</sup> est limité pour les personnes âgées (entre 7 et 8 % sur la période 2004-2006) et il n'y a point de différences à relever entre hommes et femmes. Le taux de remplacement agrégé<sup>119</sup> du système de pension varie entre 61 % et 65 % sur la période 2004-2006.

Le régime général de pension garantit des prestations généreuses de manière à ce qu'une personne justifiant 40 années de périodes et d'un revenu moyen brut proche du salaire social minimum au cours de sa carrière professionnelle, dispose d'une pension brute qui dépasse le niveau du salaire social minimum. Le taux de remplacement du système de pension est inversement

proportionnel au salaire moyen enregistré dans la carrière. Ainsi pour un salaire moyen égal à 2 fois le salaire social minimum le taux de remplacement se rapproche de 90 % (avec 40 années de périodes cotisées).

La pension de vieillesse ou de survie ne peut être inférieure à 90 % du salaire social minimum lorsque l'assuré a couvert au moins un stage de 40 ans au titre de périodes effectives ou de périodes complémentaires. Ainsi, si le montant de la pension tombe en dessous du montant de la pension minimum, le bénéficiaire de pension touche un complément de pension pour parfaire la différence entre le montant de sa pension personnelle et le montant de la pension minimum. Si l'assuré n'a pas accompli le stage de 40 années mais justifie de 20 années d'assurance au moins, la pension minimum est due avec une réduction de 1/40 par année manquante. Dans ce contexte environ 17% des nouvelles pensions accordées en entre 1995 et 2005 comprennent des compléments minima.

Toutefois lorsque, pour une raison ou pour une autre, le montant du revenu du ménage tombe en dessous du niveau du revenu minimum garanti, le ménage touche un complément pour parfaire la différence entre le revenu minimum garanti et le revenu disponible. Ainsi une allocation complémentaire est disponible pour les ménages formés de personnes en âge de retraite ayant à leur disposition des ressources financières limitées. En 2006 quelque 1,2 % de la population âgée de 60 ans et plus était bénéficiaire d'un complément de revenu minimum garanti (0,8 % de femmes et 0,4% d'hommes)<sup>120</sup>.

Les pensions sont revalorisées en fonction de l'évolution salariale des actifs. Ainsi les bénéficiaires de pensions bénéficient avec un léger décalage de l'augmentation du niveau de vie de la population active. En 2008 le Premier ministre a annoncé lors de la déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, qu'à partir du 1er janvier 2009 l'application de l'ajustement des rentes et pensions se fera de nouveau bi annuellement en fonction de l'évolution générale des salaires. En plus, l'abattement fiscal de retraite sera transformé en crédit d'impôt de manière à ce que les personnes bénéficiaires de rentes ou de pensions plus modestes profiteront en 2009 d'une augmentation nette dépassant l'ajustement normal.

### **3.2.2. Promouvoir la création de périodes d'assurance pension individuelles des femmes**

En 2006, selon les résultats de l'enquête sur les forces de travail<sup>121</sup>, le taux d'emploi global des femmes âgées de 15 à 64 ans s'établit à 54,6 % (72,6 pour les hommes). En 1997 ce taux a été de 45,2 %. Alors qu'en 1996 le taux d'emploi des femmes âgées entre 20 et 24 ans a été de 55,5 %, il n'est plus que de 38,9 % en 2006, décalage, qui est probablement dû à la prolongation des études. Parallèlement, le taux d'emploi par âge le plus élevé s'est déplacé de la classe 25-29 en 1996 (66,1 %) à celle comprenant les femmes âgées de 30 à 34 ans (80,6 %). En considérant le taux d'emploi par statut matrimonial, on constate que les femmes célibataires affichent le taux le plus élevé. Le taux d'emploi global des femmes mariées n'est que de 53 % alors que celui des femmes divorcées atteint près de 70 % et que, alors qu'il diminue rapidement à partir de 50 ans pour les premières, il reste encore à 70 % pour les divorcées âgées de 50 et 54 ans.

Pour les mères âgées de 20 à 39 ans, le taux d'emploi moyen s'élève à 65,4 %. Or ce taux diminue rapidement pour les ménages avec un deuxième enfant

de moins de quinze ans. En présence d'un seul enfant, âgé entre 0 et 4 ans, c'est-à-dire avant la scolarisation obligatoire, le taux d'emploi des femmes atteint encore près de 80 %, alors qu'en présence, même d'un seul enfant scolarisé, le taux d'emploi tombe en dessous de 70 %. Ceci s'explique par l'encadrement complet de l'enfant en bas âge à la crèche, encadrement qui n'est plus assuré dans le système scolaire. 85 % des femmes âgées de 35 à 39 ans, qui ont des enfants à charge, travaillent à temps partiel. En 2006, 36,2 % des femmes actives ont travaillé à temps partiel, contre moins de 3 % des hommes. Seulement pour 8,6 % des femmes travaillant à temps partiel il s'agirait d'une contrainte plutôt que d'un libre choix et elles déclarent travailler à temps partiel pour n'avoir pas trouvé d'emploi à temps plein. Globalement, le type de travail à temps partiel le plus fréquent dans le secteur privé est le mi-temps. Près de la moitié des femmes travaillant à temps partiel sont des travailleuses manuelles et la proportion de femmes à tâche partielle diminue avec la progression dans la hiérarchie professionnelle.

Ces chiffres prouvent que la proportion des femmes, cotisant à titre individuel à l'assurance pension a fortement augmentée au cours des dernières dix années et qu'à l'avenir, un nombre croissant de femmes disposera de carrières d'assurance complètes, la valeur des droits dérivés du mariage diminuant en conséquence.

En cas de divorce, cependant, une proportion non négligeable de femmes sont obligées, pour maintenir leur niveau de vie, de retourner sur le marché du travail. En général elles ne peuvent présenter alors que peu de périodes d'assurance et sont ainsi obligées à perdurer en activité professionnelle jusqu'à l'âge de 65 ans, pour ne prétendre néanmoins qu'à des pensions de niveau réduit, proportionnelles aux cotisations payées. Dans ce contexte une nouvelle disposition légale est envisagée, prévoyant qu'en cas de divorce, avant de procéder à tout autre partage, la dette en matière de droits de pension de l'un des époux vis-à-vis de l'autre est définie par le juge, soit par reconstitution directe des droits, soit par leur suppression progressive.

L'interruption des carrières est fortement conditionnée par la présence d'enfants dans le ménage. Dans ce contexte pourtant, des mesures spécifiques permettent aux femmes de maintenir les droits à pension en cas d'inactivité suite à l'éducation des d'enfants. Sous certaines conditions un des parents peut bénéficier d'années bébé, sous forme de majorations de pension correspondant au moins à deux années d'assurance effective. De même, la prise en compte de périodes, pendant lesquelles l'un des parents a élevé un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans, génère des périodes d'assurance complémentaires. La prise en compte y relative permet aux femmes de partir en pension anticipée à partir de l'âge de 60 ans si la totalité des périodes effectives et complémentaires est égale à 40 années. En moyenne, les femmes bénéficiant de la pension de vieillesse à 65 ans mettent en compte 8 années de périodes complémentaires. Reste à souligner que lors d'un travail à mi-temps les mois pour lesquels 64 heures de travail ou plus ont été prestées sont considérés comme mois entiers dans le contexte des périodes effectives.

Dans le but de maintenir les femmes avec des enfants à charge sur le marché du travail, des efforts sensibles en matière d'extension de structures d'accueil pour enfants (crèches, foyers du jour) ont été réalisés. Un nombre suffisant de structures d'accueil est indispensable pour favoriser l'accès des deux parents, et des mères en particulier, au marché du travail et ainsi pour renforcer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Le Luxembourg s'est donné un programme de développement pluriannuel qui permettra d'augmenter le nombre

des places disponibles dans les structures d'accueil pour enfants, de 8 000 en 2005 à 30 000 en 2013. En 2007, quelque 12 000 places étaient disponibles.

Généralement le niveau de revenu disponible des personnes âgées est comparable au revenu des personnes en âge de travailler et le revenu disponible des femmes âgées est similaire à celui des hommes de même âge. Faisant abstraction des pensions d'invalidité, l'âge de départ à la retraite des femmes est sensiblement supérieur à celui des hommes. Ce phénomène est accentué pour les femmes ne disposant que de qualifications réduites (travailleuses manuelles). Ceci s'explique par le fait que ces femmes, d'un côté restent en activité pour parfaire leur période de stage de 20 années, nécessaire au moins pour accéder à la pension minimum légale et, d'un autre côté que la pension de vieillesse n'est accessible qu'à partir de l'âge de 65 ans dans tous les cas où la période de stage est inférieure à 40 années. De même, les femmes représentent la majorité des bénéficiaires du complément de pension minimum dans les pensions de vieillesse à 65 ans. Ainsi des périodes d'activité réduite, accompagnées de salaires peu élevés, en combinaison avec des périodes complémentaires peuvent permettre d'accéder au moins à la pension minimum.

Le mécanisme de la pension minimum partielle, basé sur la solidarité intergénérationnelle, associé à celui du revenu minimum garanti, basé sur la solidarité nationale, permettent aux personnes concernées d'accéder, en cas de manque de ressources personnelles, à un niveau de revenu disponible proche du niveau absolu de la pension minimum. Des adaptations mineures quant aux taux d'immédiation des revenus dans le cadre de l'assistance sociale permettraient même de mettre à un pied d'égalité les deux types d'allocations financières.

### **3.2.3. Améliorer la situation des personnes concernées par l'incapacité de travail**

Suite à l'arrêt du 28 novembre 1996 de la Cour de cassation dans l'affaire T.c/EVI et à la réinterprétation de l'article 187 du Code des assurances sociales, subordonnant l'invalidité à la double condition de l'incapacité constatée pour le dernier poste de travail et par rapport au marché général de l'emploi, les attributions de pensions d'invalidité avaient fortement régressé, mais le risque pour les demandeurs déboutés de se retrouver en incapacité de travail sans protection sociale avait augmenté en conséquence.

L'objectif que le législateur voulait atteindre avec la loi du 25 juillet 2002 était donc de garantir une protection sociale plus adéquate pour les salariés incapables d'exercer leur dernier poste de travail tout en maintenant un maximum de salariés sur le marché du travail. A cet effet fut instaurée une procédure de réinsertion professionnelle, visant un reclassement interne au sein de l'entreprise ou un reclassement externe sur le marché de l'emploi. Deux lois liées des 21 décembre 2004 et 1er juillet 2005 visaient à améliorer la prise en charge appropriée de l'incapacité de travail de longue durée et surtout à accélérer et à coordonner les procédures respectives.

Un bilan d'évaluation, présenté par l'Inspection générale de la sécurité sociale en 2008<sup>122</sup>, analyse les répercussions des dispositions légales sur l'efficacité des mesures de guidance et d'orientation des assurés concernés par l'incapacité de travail. Le Ministre du travail et de l'emploi et le Ministre de la santé et de la

sécurité sociale ont présenté le rapport à la Commission parlementaire jointe de la santé et de la sécurité sociale et du travail et de l'emploi.

Il a été constaté d'emblée que le bilan est mitigé, dans la mesure où la législation a apporté certaines améliorations alors que certaines attentes n'ont pas été remplies. Ainsi certaines procédures ont pu être écourtées alors que d'autres délais se sont trouvés allongés, d'où la nécessité d'accélérer les procédures relatives au reclassement, tout délai supplémentaire ne favorisant que les sorties alternatives de la vie professionnelle.

Il y a lieu de retenir que le reclassement externe s'avère peu attractif alors que les personnes concernées savent qu'elles risquent de perdre tous leurs droits à la fin du nouveau contrat de travail. D'où l'idée d'introduire un statut spécifique à l'ensemble des personnes en reclassement interne ou en reclassement externe, statut qui leur permettrait de maintenir leurs droits tant que l'incapacité au dernier poste de travail subsiste.

Il est indispensable de procéder à une coordination plus efficace des différents intervenants et de rendre plus transparents et rapides les procédures et processus décisionnels à parcourir par l'assuré, ceci notamment par rapport à la problématique d'avis médicaux divergents. Face à ce dernier problème, il y a lieu de procéder à une uniformisation de l'évaluation de la capacité de travail des assurés.

Les adaptations légales à mettre en œuvre devront, d'une part, viser l'amélioration du placement du salarié tout en prenant soin ne pas exclure du marché de travail de façon prématurée les salariés encore aptes à travailler. Dans cette optique, il y a lieu de souligner l'importance du congé thérapeutique à mi-temps pour la réhabilitation des personnes bénéficiaires. Toutefois ce congé devra être rendu plus flexible dans son application et surtout ne plus être totalisé dans la computation des périodes concernant les seuils applicables en matière de congé de maladie.

Un groupe de travail interministériel comprenant des représentants des départements de la sécurité sociale et du travail et de l'emploi est chargé de dégager des solutions permettant d'améliorer l'efficacité des dispositions légales en la matière.

### **3.2.4. Anticiper la situation des travailleurs migrants et frontaliers âgés**

Les assurés actifs du secteur de l'industrie manufacturière, de celui des transports et des communications et de celui de la construction sont en moyenne plus âgés que ceux tous secteurs confondus et ces secteurs spécifiques enregistrent les plus grandes proportions de travailleurs âgés de plus de 50 ans : 21,0 % pour l'industrie manufacturière, 16,1 % pour les transports et les communications et 14,3 % pour la construction<sup>123</sup>. Ces secteurs sont d'ailleurs les plus concernés par des mises en invalidité précoces suite à la présence aigüe de troubles musculo-squelettique étroitement liés aux activités physiques exercées dans les professions y représentées (manutentions manuelles, vibrations de l'ensemble du corps, postures pénibles et travail physique lourd) et la probabilité des salariés de ces secteurs de subir une incapacité de travail ne fait que croître avec l'âge et l'usure<sup>124</sup>.

De même, ces secteurs d'activité sont caractérisés par une participation élevée de travailleurs étrangers résidant au Luxembourg ainsi que de salariés frontaliers. Cette main d'œuvre non autochtone dispose généralement, à côté de

périodes d'activité sur le territoire luxembourgeois, de périodes de travail rémunérées dans leur pays d'origine et ces travailleurs sont en général affiliés d'abord à un régime d'un autre pays de l'Union européenne ou d'un pays tiers, dont la coordination avec le système de pension luxembourgeois est assurée conformément au règlement CE 1408 ou par des conventions.

Or, malgré le principe de la « reconnaissance mutuelle », il n'est nullement assuré que les concernés disposent des mêmes droits aux prestations dans leur pays d'origine qu'au Grand-duché de Luxembourg, aussi bien en ce qui concerne les périodes d'assurance qu'en ce qui concerne le niveau des prestations, de manière à ce que ces personnes se retrouvent souvent dans des situations moins favorables que la main d'œuvre autochtone. Souvent ces travailleurs étrangers ne peuvent pas quitter le marché du travail luxembourgeois par manque de périodes d'activité documentées. De même, en cas d'incapacité de travail, le manque de périodes comptables peut être à l'origine d'indemnités sensiblement moins élevées.

Le régime de pension devrait assurer à ces travailleurs non-qualifiés, usés après une carrière essentiellement caractérisée par le travail physique, l'accès à une retraite bien méritée à un âge raisonnable. Par ailleurs, le souci de trouver des pistes, pour que le passage normal de la vie active vers la pension se fasse de manière souple, reste d'actualité, par exemple par le biais du travail à temps partiel ou par une réduction du temps de travail mensuel. L'admission à l'invalidité devra être facilitée et accélérée pour les assurés dont l'importance des problèmes de santé ne laisse de prime abord très peu, sinon aucune chance à la réhabilitation. Il ne devra toutefois pas en résulter un « retour à la case départ » avant les réformes législatives, mais une adaptation ciblée, notamment par le biais d'une uniformisation des critères d'invalidité, qui ne doivent pas seulement se focaliser sur le seul état de santé du demandeur, mais également tenir compte de sa situation individuelle particulière.

Comme il n'est plus contesté aujourd'hui que la prévention en matière d'assurance maladie ou accidents soit profitable pour l'assuré comme pour le patron, il y a lieu de préconiser la prévention des incapacités de travail en général, en éliminant les causes y relatives sur le lieu du travail, dans la mesure du possible dès le début de la vie active du travailleur. Il s'agit donc d'améliorer les conditions de travail : aménager le lieu de travail en respectant les critères ergonomiques et alléger la charge physique en organisant mieux les processus du travail tout en contrôlant la charge mentale et le stress qui peut en résulter.

### **3.2.5. Flexibilité du système de retraite en termes de sécurité des prestations**

De manière générale, les personnes protégées se voient attribuer les mêmes droits en matière de sécurité sociale quel que soit le type de leur contrat. Ainsi le système de pension luxembourgeois réussit d'éviter que des épisodes de précarité ne pénalisent l'assuré, ni en ce qui concerne le moment d'accéder à la pension, ni en ce qui concerne le niveau de la pension. Pendant les périodes où des indemnités pécuniaires de maladie ou de maternité, ou des indemnités de congé pour raisons familiales sont liquidées par les organismes de sécurité sociale, l'affiliation à la caisse de pension est maintenue et les cotisations sont prises en charge par les organismes.

De même, pendant la durée maximale de l'indemnisation du chômage, les cotisations pour l'assurance pension sont prises en charge par l'Administration de l'emploi. La durée d'indemnisation, et de même la prise en compte des cotisations par l'administration peut être prolongée jusqu'à deux ans après une affiliation obligatoire au régime d'assurance pension de 30 années au moins. Pour les travailleurs âgés, l'assistance sociale est cotisable en matière d'assurance pension, si le bénéficiaire justifie d'une affiliation obligatoire ou volontaire et de périodes assimilées à l'assurance pension, de vingt-cinq années au moins. Les cotisations sont prises en charge par le Fonds national de solidarité.

Le système de pension luxembourgeois considère la mobilité professionnelle dans plusieurs dispositions. Ainsi, à l'exception des fonctionnaires et employés de l'Etat, des communes, des établissements publics et des Chemins de fer, qui possèdent leurs propres régimes statutaires, tous les assurés du Luxembourg appartiennent au régime général de pension. De ce fait un salarié qui s'établit à son propre compte, ou qui change d'emploi au sein du secteur privé, même s'il change de statut professionnel ou s'il accepte un emploi dans une entreprise d'un autre secteur économique, continue à appartenir au même régime de pension et continue à jouir des droits de pension qu'il a acquis dans la profession précédente.

Une loi de coordination entre le régime général de pension et les régimes spéciaux détermine les règles qui permettent de garantir le maintien des droits des assurés qui changent d'emploi et de régime de pension.

Dans le cas où une personne a des droits de pension auprès d'un régime de pension au Luxembourg et auprès d'un régime d'un autre pays de l'Union européenne, la coordination est assurée conformément au règlement CE 1408 adopté le 14 juin 1971. Des conventions bilatérales règlent la coordination avec les pays tiers.

## **CHAPITRE 3.3.**

### **VIABILITE FINANCIERE**

#### **3.3.1. Sensibilisation sur l'impact financier du vieillissement de la population protégée**

Le système de pension au Luxembourg est principalement basé sur une approche de répartition. Le futur pensionné acquiert une promesse, suivant laquelle des produits réalisés par d'autres seront mis à sa disposition lorsqu'il aura pris sa retraite. Suite à un afflux continu de main d'œuvre sur le marché du travail au cours des dernières décennies, la situation actuelle du régime est telle qu'un nombre réduit d'actifs est nécessaire pour assumer la charge relative aux pensions des retraités d'aujourd'hui. Les actifs d'aujourd'hui seront les pensionnés de demain et dans la logique d'un système de répartition pure il faudra toujours faire recours à davantage d'actifs pour maintenir l'équilibre financier. Cette approche nécessite une croissance économique continue générant des ressources financières suffisantes pour chaque actif, lui permettant de la sorte de contribuer au financement des pensions des retraités.

L'existence de réserves de financement importantes auprès du système de pension (25% du PIB) font que le Luxembourg présente au départ des caractéristiques assez favorables pour affronter les défis économiques et budgétaires liés au vieillissement démographique.

Les projections à long terme élaborées en 2005 par l'Inspection générale de la sécurité sociale dans le cadre des travaux du Comité de politique économique de l'Union européenne et de la Commission européenne montrent qu'à politique inchangée, les dépenses publiques liées au vieillissement démographique augmentent fortement à partir de la période 2015-2020 et exercent une pression considérable sur la viabilité à long terme des finances publiques<sup>125</sup>.

Sur la période de projection, les dépenses en relation avec le vieillissement de la population (pensions, santé, éducation, chômage) connaissent une forte progression. Ainsi le poids de ces dépenses dans le PIB augmente de 19,5 % au cours de la période 2004-2010 à plus de 27 % au cours de la période 2040-2050, soit une progression de l'ordre de 8% du PIB. Cet accroissement résulte principalement de l'évolution des pensions (tous régimes confondus – secteur privé et secteur public). Ainsi, selon ces projections, la part des dépenses de pension dans le PIB augmente de plus de 7 % du PIB d'ici 2040-2050. Les réserves de pension continuent à augmenter jusqu'en 2020 pour atteindre environ 40 % du PIB. A politique inchangée, le solde de financement de la sécurité sociale devient négatif vers 2025 et les réserves de pension commencent à s'épuiser graduellement.

Vers 2050 le volume des prestations de pensions du régime général transférées aux bénéficiaires non résidents atteindra le niveau des pensions liquidées aux personnes résidentes. Les projections à long terme de la Commission européenne prévoient que le ratio d'endettement passe de moins de 10 % du PIB actuellement à plus de 200 % du PIB vers 2050. Par ailleurs, le seuil de 60 % du PIB prévu à l'Article 104 du Traité CE est dépassé avant 2030. Le Conseil « Affaires économiques et financières », lors de l'actualisation du programme de stabilité du Luxembourg de 2007, a souligné que les finances publiques luxembourgeoises ont pu être assainies de manière conséquente et à un rythme accéléré. Il a toutefois rendu attentif au problème de la soutenabilité des régimes de pension à long terme. Des adaptations devront être envisagées à moyen terme pour assurer la pérennité des finances publiques en général et en particulier pour maintenir la viabilité financière du système de sécurité sociale.

### **3.3.2. Elaboration d'une road-map du groupe de réflexion sur la viabilité à long terme et sur les adaptations futures du système de pension**

Afin de garantir que le Luxembourg sera prêt pour affronter les conséquences du vieillissement démographique, le Comité de coordination tripartite a conclu en avril 2006 que les partenaires sociaux et le Gouvernement procéderont à la création d'un groupe de réflexion qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pensions aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie. Une première réunion de ce groupe de réflexion a été convoquée en novembre 2007 et depuis lors les experts discutent sur divers aspects de la problématique pour cerner mieux le sujet, avant de définir un road-map et les démarches à suivre.

En termes de viabilité à long terme des régimes de pension, il ne s'agit pas seulement de la viabilité financière, mais aussi de la viabilité politique et de la légitimité de ces régimes. Ainsi la viabilité politique de l'assurance pension ne serait plus assurée si son maintien exigeait des sacrifices trop importants à la population active, ou si les assurés actifs étaient de moins en moins convaincus que les régimes de pension pourront leur assurer des revenus adéquats pendant leur retraite.

En matière de recettes, il convient notamment d'analyser si les ressources (cotisations, participations de l'Etat, revenus financiers) sont adéquates, s'il faut ou s'il est possible d'introduire des sources nouvelles de revenus, par exemple une cotisation sur les plus-values, si le degré de capitalisation actuel est adéquat, ou s'il est nécessaire d'augmenter davantage la réserve. Dans ce contexte le rôle de la gestion de la réserve de compensation et la politique de placement et l'influence du taux de rendement des réserves sur l'équilibre financier de l'assurance pension sont à analyser.

Quant aux dépenses, celles-ci dépendent en fait de la somme des montants de pension sur toute la vie du bénéficiaire de pension, c'est-à-dire du montant initial de la pension et donc de la formule de calcul de la pension, de l'adaptation du niveau de la pension aux prix (indexation) et à l'évolution réelle des salaires (ajustement), et de la durée pendant laquelle une pension est allouée. La durée dépend des conditions donnant droit à une pension d'invalidité, de vieillesse anticipée, de vieillesse ou de survie, ainsi que de l'espérance de vie du bénéficiaire. L'augmentation de l'espérance de vie amplifie la durée pendant laquelle les bénéficiaires perçoivent une pension, alors que le rallongement des études raccourcit les carrières professionnelles. En outre ces changements posent la question si l'assurance pension répond de façon adéquate aux évolutions de la vie professionnelle et familiale, notamment dans le cas de carrières atypiques, comme celles comprenant du travail à temps partiel ou des interruptions de carrière.

A ce sujet, les premiers résultats des consultations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux sont à espérer pour la fin de l'année 2008. Néanmoins, même si actuellement aucune conclusion n'a été formulée par le groupe de travail, la flexibilité du système est telle qu'une multitude de mesures sont envisageables dans le but de maintenir la viabilité financière du régime.

### **3.3.3. Sécuriser la réserve de compensation du régime général et optimiser les placements**

La constitution du Fonds de compensation (FDC) commun au régime général de pension s'inscrit dans la perspective de faire bénéficier la réserve de compensation du régime général de l'évolution des marchés financiers en diversifiant ses actifs tout en tenant compte à la fois des critères de risque et de rendement. Avant la réforme les placements de l'excédent des quatre caisses de pension furent limités aux dépôts à court terme, aux marchés obligataires, aux prêts financiers et à l'immobilier.

Afin d'accorder une plus grande souplesse à la gestion de cette réserve, le Gouvernement annonce en 1999 dans son programme de coalition la réalisation d'une étude portant sur la structure de la réserve, d'une part, et sur la politique de placement du régime général d'assurance pension, d'autre part.

Une étude réalisée en 2001 par Pricewaterhouse Coopers a constitué la base pour préparer les décisions fondamentales en matière de gestion financière de la réserve de compensation. D'une part, l'étude avait comme objectif de formuler une stratégie d'investissement qui devrait :

- permettre une croissance durable des valeurs ainsi qu'un renforcement de la réserve ;
- minimiser les risques des placements ;
- se conformer à un ensemble de règles prudentielles et permettre au régime de tenir ses engagements ;
- assurer une diversification efficiente,
- respecter les règles de financement minimum ;
- limiter l'investissement de court terme peu rémunérateur.

D'autre part, l'étude formula des recommandations concernant l'approche opérationnelle de la gestion :

- une gestion passive et privilégiée par rapport à une gestion active ;
- il est recommandé d'externaliser la gestion en fonction de classes d'actifs spécifiques auprès de plusieurs gestionnaires ;
- il est proposé la mise en place d'une structure d'organisme de placement collectif (OPC) à compartiments multiples.

Sur base de ces travaux préliminaires, la loi du 6 mai 2004 sur l'administration du patrimoine du régime général de pension a été votée, stipulant que la gestion de la réserve de compensation du régime général de pension incombe à un établissement public et autorisant ce dernier à placer la réserve dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension.

Durant trois années de travail, les organes responsables du FDC ont créé, en application de la loi du 6 mai 2004 une société d'investissement à capital variable - un fonds d'investissement spécialisé sous la dénomination de « FDC de la Sécurité Sociale, SICAV-FIS » et sélectionné les gérants de portefeuille, la banque dépositaire, l'administration centrale ainsi que le réviseur d'entreprise. Les premiers fonds ont pu être investis à partir d'août 2007.

La stratégie du fonds consiste à rechercher une maximisation de rendement en fonction de critères de risque définis. En raison de la constellation actuelle favorable du marché de travail, le FDC dispose d'un horizon d'investissement à long terme qui, s'étend au-delà de 10 ans.

D'ici la fin 2009, la stratégie prévoit une allocation de l'ordre de 24 % en actions, 30 % en obligations et 16 % en liquidités. Le FDC soumettra cette stratégie en 2009 à révision. Cette révision permettra au FDC de considérer d'autres classes d'actifs, tels que par exemple l'immobilier et les investissements socialement responsables.

Bien que le régime général dispose d'une réserve de plus de 3 fois les dépenses annuelles, le système de financement au Luxembourg est celui de la répartition par périodes de couverture de 7 ans et ne peut être qualifié comme système à degré de capitalisation important. La réserve de compensation du régime servira, le temps venu, à maintenir le financement du système de pension au cours d'une période transitoire. Le taux de cotisation est fixé au début de chaque période de couverture afin de garantir le financement du régime pendant toute la durée de la période, tout en assurant une réserve d'au moins 1,5 fois les dépenses annuelles.

Le taux (part patronale et part employeur) est égal à 16 % du revenu cotisable, avec une répartition paritaire entre employeur et employé. L'Etat contribue au financement du régime général de pension à raison de 8 % de l'ensemble des revenus cotisables. Actuellement les recettes par la voie des cotisations sociales dépassent de loin les dépenses pour prestations et le niveau des recettes de cotisations, fixé à 24 % de la masse cotisable, dépasse de quelque 3 % la prime de répartition pure du régime. Ce surplus en recettes est affecté à la réserve de compensation et tant que le développement démographique est tel que le rapport entre actifs et pensionnés reste favorable, le niveau de la réserve de compensation est censé augmenter.

L'importance du taux de rendement sur l'équilibre financier du régime est cependant limitée. Dans le cas hypothétique d'un équilibre financier à l'infini du régime général, le taux de rendement des réserves devrait au moins être supérieur ou égal au taux de croissance du niveau des salaires, suite aux mécanismes de l'adaptation intégrale du niveau des pensions au niveau croissant des salaires (adaptation indiciaire immédiate et ajustement légèrement décalé). Or la comparaison des taux moyens annuels d'adaptation des pensions avec les taux de rendement réalisés au cours des 20 dernières années montre que les taux de rendement moyens n'ont pas dépassé significativement les taux d'adaptation des prestations. En tenant compte des revalorisations sélectives des pensions (1987, 1988, 1991, 2002), il est plus que probable que le taux de rendement de la réserve de compensation ait été inférieur au taux d'adaptation des pensions sur la période de 1990 à 2006<sup>126</sup>.

Ainsi le rôle majeur du FDC, instauré en 2004, et opérationnel depuis janvier 2007, est principalement d'optimiser la gestion de la réserve de compensation du régime général de pension et d'assurer la sécurité des placements tout en minimisant le risque inhérent aux marchés financiers.

### **3.3.4. Réduire le retrait du marché de travail suite à des incapacités de travail**

Depuis des décennies le recours à la pension d'invalidité joue un rôle important dans le droit à pension et approximativement 30 % des nouveaux retraités sont des bénéficiaires de pension d'invalidité. Cette voie a semblé extrêmement populaire pour la retraite anticipée avant l'âge de 60, et ceci pour les femmes aussi bien que pour les hommes. Or depuis 1997 la pratique administrative est telle que pour être considéré invalide devant la loi il ne suffit plus d'être inapte pour son dernier poste de travail, mais l'appréciation doit être faite en prenant en considération les forces et aptitudes de l'intéressé par rapport au marché général de l'emploi. Depuis lors, le nombre de pensions d'invalidité attribuées a fortement diminué, et ceci essentiellement en ce qui concerne les pensions d'invalidité permanentes.

En 1996, approximativement 21 % des personnes actives âgées de 55 à 59 ans, de statut d'ouvrier, se voyaient accorder une pension d'invalidité permanente. Ce taux était de 12 % pour les personnes appartenant à la tranche d'âge 50 à 54 ans. En 2006, 9% des personnes âgées de 55 à 59 et 3 % des personnes de 50 à 54 ans ont été bénéficiaires d'une nouvelle pension d'invalidité temporaire. La pratique administrative à partir de 1997 a mené ainsi à une réduction sensible dans les attributions de pensions d'invalidité, et ceci surtout dans les classes d'âge proches de la fin de la carrière active et malgré la pression du

vieillesse de la population considérée sur le nombre de demandes de pensions d'invalidité.

Or pour les personnes auxquelles la pension a été refusée, alors qu'elles présentaient certes une incapacité de travail pour leur dernier poste de travail, mais pas d'incapacité sur le marché du travail, la proportion des congés de maladie prolongés a progressé entre 1996 et 2003. Ce n'est qu'à partir de l'introduction de la procédure de reclassement, instituant un contrôle systématique par le contrôle médical de la sécurité sociale, que la durée des congés de maladie de long terme au sein de la population âgée baisse sensiblement. Les personnes, qui auparavant se trouvaient en congé de maladie, sont soit reclassées sur le marché du travail, soit passent au régime du chômage. Si un travailleur n'a pu être reclassé sur le marché général de l'emploi pendant la durée légale du paiement de l'indemnité de chômage complet, il a droit à une indemnité d'attente, prise en charge par l'assurance pension, et dont le montant correspond à la pension d'invalidité. Actuellement seulement 1/3 des personnes à capacité de travail réduite sont intégrées sur le marché du travail.

Le vieillissement de la population active au cours des années à venir contribue à augmenter la pression financière sur le régime de pension. En 2006, les indemnités de chômage versées aux bénéficiaires d'une décision de reclassement externe, qui n'ont pas encore trouvé un nouvel emploi, génèrent plus de 40% du coût total lié aux mesures introduites. A conditions inchangées, il est fort probable que l'indemnité d'attente, à charge de l'assurance pension, qui excède actuellement 20% des dépenses relatives à la procédure de reclassement, gagnera continuellement en importance au cours des années à venir. En effet, la procédure de reclassement externe, corrélée à une perspective d'inactivité prolongée, réduit les chances de réemploi et la majorité des candidats à reclasser en externe risqueront de devenir chômeurs de longue durée et finalement, bénéficiaires de l'indemnité d'attente.

Le succès des mesures et leur viabilité à long terme en relation avec l'incapacité de travail pourront être enregistrés seulement après que la grande majorité des reclassements aboutira à des contrats de travail durables. Ce but mérite d'autant plus d'être poursuivi, n'implique-t-il pas, à côté de l'impact bénéfique sur les finances de la sécurité sociale, la meilleure issue possible d'une situation préoccupante, tant pour le travailleur que pour l'entreprise.

### **3.3.5. Mesures en faveur de l'équilibre financier du système de pension**

La loi du 21 décembre 2004 avait ajusté les pensions et les rentes accident au niveau réel des salaires de l'année 2003 avec effet au 1er janvier 2005. En octobre 2006 le moment était donc venu pour examiner si un nouvel ajustement pouvait être opéré au niveau de vie de 2005 à partir du 1er janvier 2007. Or dans les conclusions de l'avis du Comité de coordination tripartite du 28 avril 2006, une des mesures retenues pour contribuer à consolider les finances publiques, avait été celle de reporter et d'échelonner l'ajustement des rentes et pensions prévu pour le 1er janvier 2007. Ainsi les pensions et rentes ont été ajustées à l'évolution des salaires réels de 1 % au 1er juillet 2007, puis de 0,9 % au 1er juillet 2008.

## **CHAPITRE 3.4.**

### **MODERNISATION DU SYSTEME DE PENSION**

#### **3.4.1. Partage des droits de pension en cas de divorce**

En avril 2005, le Conseil de Gouvernement avait institué un groupe de travail, composé des Ministres de l'Egalité des chances, de la Fonction publique et de la Réforme administrative et de la Sécurité sociale, afin d'analyser la question de l'individualisation des droits à pension. Dans le cadre des travaux de ce groupe il a été procédé à l'analyse détaillée du modèle de partage fonctionnel consistant à partager au niveau de la carrière d'assurance les seuls revenus professionnels réalisés par les deux conjoints au cours du mariage.

Le point faible de ce modèle de partage fonctionnel est que le partage se limite à un seul élément constitutif de la pension, à savoir le revenu professionnel (majorations proportionnelles), de sorte que les majorations forfaitaires, autre élément constitutif de la pension, sont mises en compte dans le chef de chacun des conjoints divorcés et les favorise de ce fait par rapport aux couples non divorcés. Par ailleurs, dans le modèle de partage fonctionnel, le calcul de la pension respective de chacun des deux époux se situe après l'opération de partage, de sorte que chacun des deux ex-conjoints profite des effets bénéfiques liés aux automatismes inhérents au mécanisme de calcul du régime de pension respectif (complément pension minimum, participation de l'Etat...).

Suite à ces conclusions négatives du modèle de partage fonctionnel, a été institué un nouveau groupe de travail « partage des droits à pension en cas de divorce ». L'analyse dudit groupe de travail porte sur la possibilité de concevoir un modèle permettant de répartir en cas de divorce, de façon équitable, les droits à pension acquis pendant le mariage dans le chef de chacun des deux époux. Dans ce modèle, il ne s'agit pas de transférer, au niveau de la carrière d'assurance, les seuls revenus professionnels réalisés par les deux conjoints au cours du mariage, mais au contraire, d'évaluer de la même façon les droits à pension acquis pendant le mariage par les deux conjoints, en calculant pour chacun une pension sur base des périodes d'assurance ou de service accomplies pendant la durée du mariage. Les droits à pension respectifs sont ensuite comparés afin de déterminer la valeur différentielle, dont la moitié est transférée au conjoint créancier.

L'analyse de la conception d'un modèle de partage des droits à pension soulève des questions fondamentales de droit civil, relatives à la détermination du champ d'application du partage des droits à pension en harmonisation avec les dispositions de liquidation des intérêts patrimoniaux en cas de divorce. Ainsi il convient de déterminer ce qui est de l'appréciation du juge civil dans un cas concret de divorce pour aboutir par déduction à ce qui est d'application automatique dans le droit de la sécurité sociale. La solution préconisée prévoit qu'en cas de divorce, le juge, avant de procéder à tout autre partage, établit d'abord la dette de l'un des époux vis-à-vis de l'autre en matière de droits de pension. C'est cette dette qu'il faudra payer en premier, soit par reconstitution directe des droits, soit par leur suppression progressive. En cas de débiteurs insolvables, la solidarité nationale devra intervenir selon des modalités à fixer.

### **3.4.2. Participation de l'Etat dans le paiement des cotisations d'assurance pension volontaire**

Une nouvelle initiative vise à encourager les personnes, interrompant ou réduisant leur activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants, à contracter une assurance pension volontaire et prévoit à cet effet une aide financière de l'Etat.

Il appert des travaux menés sur l'individualisation des droits en matière d'assurance pension que l'éducation des enfants constitue la raison principale de l'interruption ou de la réduction de l'activité professionnelle et donc de la carrière d'assurance.

L'assurance volontaire constitue un moyen adéquat pour pallier ces lacunes. Dans l'hypothèse d'un divorce, le conjoint, qui n'a pas de carrière d'assurance ou une carrière tronquée, est exposé au risque d'insécurité financière pendant la vieillesse. La solution proposée encourage la prévoyance, en aidant les conjoints à contracter une assurance continuée au profit de celui d'entre eux qui accepte de se consacrer prioritairement à l'éducation des enfants.

L'initiative de contracter une assurance volontaire dépend évidemment de la situation du conjoint concerné, qui prendra sa décision en fonction de sa carrière d'assurance obligatoire, de la mise en compte des années-bébé, de l'imputation des années d'éducation. Ces périodes peuvent être insuffisantes pour l'ouverture du droit ou pour atteindre un niveau de pension décent et cependant une assurance volontaire peut constituer un effort financier trop important au regard du budget familial. Dans ces cas l'initiative vise à faire supporter la part patronale des cotisations pour l'assurance pension par le budget de l'Etat pendant une période limitée à deux ans.

### **3.4.3. Promouvoir l'égalité entre ouvriers et employés dans la législation du travail et la législation sociale**

Il convient de rappeler que le Gouvernement et les partenaires sociaux s'étaient mis d'accord pour faire converger le statut des ouvriers et des employés privés en vue de réaliser un statut unique de tous les salariés du secteur privé, en conclusion à plusieurs réunions du Comité de coordination tripartite qui se sont déroulées entre octobre 2005 et avril 2006. Cette réforme constitue une réforme de société socialement utile et juste et elle garantit l'égalité entre ouvriers et employés dans la législation du travail et dans la législation sociale. Elle regroupe respectivement les caisses de maladie, les chambres professionnelles, les caisses de pension et les juridictions sociales des deux secteurs. Elle permet des structures plus modernes, plus d'efficacité, une meilleure capacité de gestion, un service de meilleure qualité pour l'assuré et des simplifications administratives dans l'intérêt des entreprises.

Seront ainsi créées en dehors du Centre commun de la Sécurité sociale, de la Caisse nationale des prestations familiales et de l'Association d'assurance contre les accidents :

- une Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM), par le regroupement de l'Union des caisses de maladie, les caisses de maladie des salariés du secteur privé et des caisses de maladie des non salariés ;

- une Caisse nationale d'assurance-pension (CNAP), par le regroupement des quatre caisses de pension du régime général.

La réforme constitue une réforme structurelle majeure susceptible de pallier les clivages entre groupes socioprofessionnels existant au niveau du droit social; clivages qui, dans l'économie, ne reposent souvent plus sur des raisons objectives et s'avèrent contre-productives pour le marché de l'emploi. En mettant fin aux distinctions, voire discriminations surannées entre ouvriers et employés privés le statut unique donnera lieu à un Code du travail applicable uniformément à tous les salariés de droit privé. Il apportera à tous les salariés à salaires bruts égaux des salaires nets égaux.

Pour les entreprises, la gestion séparée des deux catégories de personnel comporte des charges administratives, susceptibles de disparaître avec l'introduction d'un statut unifié pour tous les salariés du secteur. Le statut unique apportera donc une simplification administrative en faveur des employeurs. Le statut unique apportera un avantage en matière de compétitivité en abaissant le niveau général des taux des cotisations sociales.

#### **3.4.4. Coordination entre les différents régimes de pension**

La législation sur la coordination entre les différents régimes de pension revue en 2007 vise à modifier différentes dispositions des régimes de pension général (secteur privé) et spéciaux (secteur public) afin de tenir compte des difficultés techniques constatées au niveau de l'application pratique des lois afférentes.

Les principales modifications apportées aux différents textes sont les suivantes :

- intégration du Fonds de pension de la Banque centrale du Luxembourg au système de coordination interne ;
- transfert des droits aux agents des Communautés européennes et aux agents du Benelux: cette partie du projet de loi a trait à des questions de transferts de droits entre régimes de pension nationaux et régimes de pension des agents des Communautés européennes et du Benelux ;
- extension du principe de la dernière caisse de pension: le principe en question qui est à l'heure actuelle prévu à l'article 252 du code des assurances sociales pour la liquidation des pensions est étendu au transfert de cotisations du régime général vers le régime transitoire spécial, à la gestion des périodes complémentaires prévues à l'article 172 (éducation d'enfants, études, etc.), à la compétence pour l'achat rétroactif de périodes d'assurances, au remboursement de cotisations aux bénéficiaires d'une pension de vieillesse du chef de l'exercice d'une activité salariée après 65 ans, au remboursement de cotisations à l'âge de 65 ans à l'assuré ne remplissant pas la condition de stage de 10 années et au transfert des cotisations à un régime de pension international et à la restitution de la part remboursée des cotisations.

La proposition représente une simplification des procédures qui est tant dans l'intérêt des assurés que des caisses de pension.

### **3.4.5. Mesures en faveur de l'emploi féminin**

Différentes mesures sont prévues dans le cadre de l'assurance pension pour permettre aux parents d'accumuler des droits de pension, lorsqu'ils doivent interrompre leur carrière professionnelle pour se consacrer à l'éducation de leurs enfants. Comme les parents concernés sont le plus souvent les mères, ces mesures contribuent à l'équité verticale entre hommes et femmes.

Sous certaines conditions un des parents, qui demande une pause-bébé, peut bénéficier de majorations supplémentaires de pension correspondant au moins à deux années d'assurance mises en compte avec le dernier salaire cotisable avant l'échéance du risque.

La mesure des « périodes d'éducation » consiste dans la prise en compte des périodes pendant lesquelles l'un des parents a élevé au Luxembourg un ou plusieurs enfants âgés de moins de 6 ans. Ces périodes comptent uniquement aux fins de parfaire le stage requis pour la pension de vieillesse anticipée (à partir de 60 ans) et pour la pension minimum, ainsi que pour l'acquisition des majorations forfaitaires dans les pensions qui varient en fonction de la longueur de la carrière d'assurance.

Le congé parental peut être accordé sous certaines conditions à toute personne qui élève dans son foyer un ou plusieurs enfants âgés de moins de 5 ans. Pour un congé parental à temps plein il faut que le parent s'adonne principalement à l'éducation du ou des enfants et qu'il n'exerce aucune activité professionnelle pendant la durée du congé parental. Pour un congé à mi-temps l'activité professionnelle ne peut dépasser la moitié de la durée mensuelle normale de travail applicable au lieu de travail en vertu de la loi ou de la convention collective de travail.

L'allocation d'éducation peut être accordée, au moins jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de deux ans, à une personne résidant au Luxembourg, qui élève dans son foyer un ou plusieurs enfants. Il faut que le bénéficiaire s'adonne principalement à l'éducation des enfants au foyer familial et n'exerce pas d'activité professionnelle ou ne bénéficie pas d'un revenu de remplacement ou ne dispose ensemble avec son conjoint que d'un revenu ne dépassant pas les seuils définis. La mère peut prétendre à la moitié de l'allocation d'éducation, indépendamment du revenu dont elle dispose, si elle exerce une ou plusieurs activités professionnelles à temps partiel sans que la durée de travail hebdomadaire totale effectivement prestée ne dépasse la moitié de la durée normale.

Au sein de la fonction publique, le service à temps partiel peut être accordé, à raison respectivement de 25 %, 50 % ou 75 %, à condition qu'il soit compatible avec l'intérêt du bon fonctionnement de l'administration. Si en principe le service à temps partiel doit être presté quotidiennement, il n'en demeure pas moins que le chef d'administration peut convenir avec l'agent, dans l'intérêt du service, d'une autre répartition du temps de travail sur une partie de la semaine, du mois, voire de l'année. Cette disposition vaut d'ailleurs également pour les agents en congé pour travail à mi-temps.

Dans le même contexte, une mesure transitoire concerne la réintégration des fonctionnaires, qui ont interrompu leur carrière au sein de la fonction publique en vue de se consacrer à l'éducation de leurs enfants et vise ceux qui, sous l'empire de l'ancienne législation en matière de congé, avaient été obligés de démissionner de leurs fonctions pour pouvoir se consacrer à l'éducation de leurs enfants. Ces fonctionnaires ont désormais la possibilité de réintégrer, hors cadre et par

dépassement des effectifs, les fonctions qu'ils occupaient avant leur démission dans leurs administrations d'origine, leur situation de carrière étant rétablie telle qu'elle s'est présentée au moment de leur démission.

### **3.4.6. Incitations à prolonger la carrière professionnelle**

Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse normale peut continuer d'exercer toute occupation professionnelle; la législation sociale luxembourgeoise ne prévoit aucune restriction y relative. A partir de l'âge légal de retraite la pension de vieillesse peut être cumulée avec un revenu professionnel, sans que la pension ne soit réduite. Or de manière générale, ces mesures sont peu utilisées.

Le bénéficiaire d'une pension de vieillesse anticipée ne peut exercer qu'une activité salariée, dont le revenu réparti sur une année civile, ne dépasse pas par mois un tiers du salaire social minimum. Si le salaire brut mensuel dépasse ce seuil, la pension de vieillesse anticipée est réduite de moitié. En pratique, la loi prévoit donc dès aujourd'hui le cumul d'une demi-pension anticipée avec un demi-salaire. Cependant la moitié restante de la pension est réduite dans la mesure où le salaire dépasse ensemble avec cette moitié de pension un plafond fixé à la moyenne des cinq revenus annuels cotisables les plus élevés de la carrière d'assurance. Pour les non-salariés, la pension est retirée dès que le revenu dépasse un tiers du salaire social minimum. Bien que cette mesure permet aux bénéficiaires de majorer leur pension avec un complément de revenu sans que celle-ci ne soit réduite, il faut toutefois avouer que l'enjeu financier de la mesure est beaucoup trop modeste pour inciter un futur pensionné à poursuivre son activité professionnelle, ne fût ce qu'à mi-temps.

Tous les assurés, qui à la date du début de la pension, qui doit se situer après le 1 mars 2002, ont accompli l'âge de 55 ans et qui justifient de 38 années au moins au titre de l'assurance obligatoire, bénéficient d'une double augmentation du taux de majoration pour les années où ils ont prolongé leur vie professionnelle. Le taux de majoration de 1,85 % est augmenté d'une unité supplémentaire de 0,01 % par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01 % par année d'assurance. Le taux maximal ne peut cependant dépasser un maximum de 2,05 %. Les assurés peuvent ainsi augmenter le niveau de la pension de 3% en moyenne par année supplémentaire de carrière. Cependant les analyses des données montrent que l'âge effectif de départ à la retraite n'a pas évolué après l'introduction de la mesure en 2002. D'un côté, la mesure est trop généreuse dans le sens que les bonifications entrent en compte dès l'âge de 55 ans et qu'à cet âge, une bonne partie des personnes concernées disposent de carrières proches de 38 ans (âge de début de l'activité professionnelle proche de 17 ans), de l'autre, l'impact financier par année supplémentaire est trop faible pour inciter l'assuré actif de prolonger sa carrière au-delà de l'âge lui donnant droit à la pension de vieillesse.

Le départ à la préretraite peut intervenir au plus tôt trois ans avant le mois au cours duquel le salarié remplit les conditions légales d'ouverture du droit, soit à une pension de vieillesse, soit à une pension de vieillesse anticipée à l'âge de 60 ans. Le montant de l'indemnité de préretraite est calculé en fonction de la rémunération brute moyenne des trois mois précédant immédiatement la période d'indemnisation. Pendant la première année le montant est fixé à 85 % de la prédite rémunération, pendant la deuxième année à 80 % et pendant la troisième année à 75 %. La gratification et le treizième mois sont compris dans la rémunération de référence servant au calcul de l'indemnité de préretraite à raison d'un douzième par

mois. L'indemnité est plafonnée à cinq fois le salaire social minimum. La préretraite progressive est accordée au salarié âgé de 57 ans s'il accepte la transformation de son emploi à plein temps en emploi à temps partiel. En cas de préretraite progressive, le montant de l'indemnité de préretraite est adapté au prorata de la réduction de la durée de travail du bénéficiaire. Pour 2007 un cas seulement a été enregistré<sup>127</sup>. Cette mesure ne trouve pas le succès escompté principalement pour la raison que la prestation n'est pas plus favorable que celle de la préretraite solidarité qui, pour des conditions d'attribution semblables, permet une sortie complète du marché du travail.

Deux études récentes ont évalué l'opinion publique sur la force convaincante de mesures visant à retarder l'âge de départ à la retraite. Dans l'enquête force de travail 2006<sup>128</sup> figurent une série de questions sur différentes mesures éventuellement incitatives.

Trois types de mesures ont été proposés :

- davantage de flexibilité dans l'aménagement du temps de travail ;
- davantage de possibilités de mise à jour des compétences ;
- meilleures conditions de travail (santé, sécurité).

Les réponses des salariés ayant toujours un emploi concluent qu'aucune de ces mesures ne semble emporter une large adhésion. La seule piste qui ait rencontré un certain succès, a trait à de meilleures conditions de travail dans les domaines de la sécurité et de la santé.

Ces résultats sont confirmés par une étude réalisée par le Baromètre AXA de la Retraite - Résultats Luxembourg en 2008<sup>129</sup>, qui montre que l'âge attendu du départ à la retraite est de 60 ans. Néanmoins il ressort de l'étude que, sous certaines conditions, les personnes seraient prêtes à prolonger leur vie active jusqu'à l'âge de 64 ans.

Les deux études font ressortir qu'en général l'opinion publique est loin d'être favorable en ce qui concerne l'introduction de mesures destinées à prolonger la vie professionnelle à des âges élevés et que la majorité des personnes concernées choisira le départ à la retraite dès que les dispositions légales leur permettront.

# **PARTIE 4 :**

## **RAPPORT DE STRATEGIE NATIONAL SUR LES SOINS DE SANTE**

### **CHAPITRE 4.1.**

#### **DEFIS CLES, OBJECTIFS PRIORITAIRES ET CIBLES**

Selon la devise « soigner mieux en dépensant mieux », le Gouvernement luxembourgeois a mis en place dès 2004 un programme d'action national qui vise à la fois l'amélioration de la qualité des soins de santé et le respect de l'équilibre financier. C'est sur cette ligne que le Gouvernement souhaite poursuivre sa politique de santé pour les années à venir. De concert avec l'ensemble des acteurs concernés (prestataires, prescripteurs, bénéficiaires, financiers) il entend maîtriser l'évolution des dépenses par l'introduction de mesures solidaires et équitables mais aussi lutter contre tout abus et toute fraude.

En vue d'augmenter la transparence et l'efficacité du système de santé luxembourgeois, le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale envisage la possibilité de mettre en place un Observatoire de la Santé. Ce dernier pourrait être chargé d'élaborer des outils statistiques et des recommandations en matière de financement des institutions. Il pourrait émettre des recommandations en termes de politique sanitaire et de médecine préventive.

#### ***La promotion de la santé et la responsabilisation des acteurs***

Le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, en collaboration avec l'Union des caisses de maladie élargit à partir de 2008 de manière considérable les programmes de santé publique et les campagnes de promotion de la santé. Poursuivant une politique basée sur l'information du patient, le Ministre espère ainsi sensibiliser d'avantage les personnes aux conséquences de leur mode de vie (alimentation, etc.) pour leur état de santé mais également les rendre plus attentifs à la situation financière de la sécurité sociale en général (génériques, etc.).

#### ***La coordination des soins***

Dans le souci d'une politique efficace et efficiente le Gouvernement souhaite développer une filière de soins visant à coordonner les prestations de l'assurance maladie et de l'assurance dépendance. Certains hôpitaux et réseaux de soins ont développé des expériences pilote dans le domaine.

### ***Le contrôle de la qualité des soins***

Le contrôle de qualité des soins et services prestés est lacunaire et la coordination entre santé et sécurité sociale doit être systématisée. Le Ministère de la Santé déterminera des indicateurs de qualité pour le modèle EFQM auprès des hôpitaux et le nouveau plan hospitalier, en élaboration, prévoit de développer le système actuel. Au niveau des soins de longue durée une Commission de qualité des prestations a été créée dans le cadre de l'assurance dépendance (cf. partie 4.3.3).

### ***La concentration administrative***

L'uniformisation du statut des ouvriers et des employés privés par l'introduction d'un statut unique à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 aboutit également à une réorganisation de la sécurité sociale, en particulier par la création de la Caisse nationale de Santé (CNS) de l'assurance maladie.

### ***Un nouveau plan hospitalier***

Les principaux objectifs sont :

- développer la coopération dans le secteur hospitalier et la démarche qualité mettant l'accent sur l'évaluation, la documentation et l'assurance de la qualité ;
- favoriser l'hospitalisation de jour et la prise en charge ambulatoire par rapport au traitement stationnaire ;
- création d'une réelle filière de soins gériatriques ;
- favoriser l'implication des médecins libéraux dans la gestion des hôpitaux.

### ***La réforme de l'assurance accidents***

La nouvelle loi sur l'assurance accidents, dont l'entrée en vigueur est envisagée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2010 prévoit le rapprochement de l'indemnisation avec la réparation en droit commun qui répare séparément la perte de revenus et les autres préjudices. Afin de tenir compte du fait que la perte de revenu professionnel n'est depuis longtemps plus proportionnelle au taux d'incapacité fonctionnelle, la perte de revenus sera évaluée et indemnisée séparément des autres préjudices résultant du dommage corporel. Dorénavant, la rente accident n'indemniserait que la perte de revenu effective subie par l'assuré du fait de l'accident ou de la maladie professionnelle. Le système d'indemnisation proposé devrait permettre une indemnisation de la perte de revenu plus juste que le système d'indemnisation forfaitaire actuel. Parallèlement, la victime d'un accident ou d'une maladie professionnelle laissant des séquelles définitives aura droit à la réparation forfaitaire des préjudices extrapatrimoniaux et des indemnités distinctes pour le préjudice physiologique et d'agrément, pour les douleurs endurées et pour le préjudice esthétique.

## **CHAPITRE 4.2.**

### **LES SOINS DE SANTE**

#### **4.2.1. Evolution des mesures et objectifs fixés dans le RNS 2006-2008 et dans le Rapport conjoint 2007**

##### *Médication économique*

Depuis 2004 le Ministère de la Santé, en collaboration avec l'Union des caisses de maladie (UCM) a lancé plusieurs campagnes d'information et de promotion des génériques.

De plus, afin de sensibiliser les médecins au bon usage du médicament et la prescription judicieuse des analyses de laboratoire, l'UCM, de concert avec l'Association des médecins et médecins-dentistes (AMMD), le Ministère de la Santé et le Contrôle médical de la sécurité sociale entamera une action pour motiver les médecins à appliquer le principe de « l'utile et du nécessaire »

##### *Incapacité de travail de longue durée et réinsertion professionnelle*

La nouvelle procédure de réinsertion professionnelle<sup>130</sup> vise un reclassement interne au sein de l'entreprise ou un reclassement externe sur le marché de l'emploi. De même elle cherche à améliorer la prise en charge appropriée de l'incapacité de travail de longue durée, à maintenir la présence sur le marché de l'emploi des travailleurs âgés et surtout à accélérer et à coordonner les procédures respectives.

##### *Maîtriser l'évolution des frais variables dans les hôpitaux*

Les actions permettant de maîtriser l'évolution du coût des frais variables dans les hôpitaux sont :

- développer des synergies au niveau logistique : achat en commun, stérilisation, informatique ;
- dégager des économies au niveau de la consommation médicale par une prescription plus ciblée et plus adaptée de l'administration des médicaments.

#### **4.2.2. L'accès aux soins de santé**

##### *La couverture aux soins de santé*

Au Luxembourg toutes les personnes ayant une activité professionnelle régulière, salariée ou non-salariale, ou bénéficiant de revenus de remplacement (indemnités de maladie, de maternité, chômage, pensions d'invalidité, de vieillesse et de survie, revenu minimum garanti...) sont prises en charge par l'assurance maladie. Par dérogation au principe d'assurance individuelle, la loi accorde des « droits dérivés » aux membres de famille des assurés (conjoint, enfants) ou au partenaire, au cas où ces personnes ne disposent pas de droits propres. L'Etat prend

en charge les cotisations des étudiants ou des enfants ne disposant ni de droits propres ni de droits dérivés.

Les assurés de l'assurance maladie-maternité bénéficient des prestations de santé à partir du premier jour de l'affiliation, à l'exception des assurés ayant contracté une assurance facultative (assurance volontaire) : ces derniers ne bénéficient des prestations de soins de santé qu'après un stage de trois mois. En cas de cessation de l'affiliation, le droit aux prestations de soins de santé est maintenu pour le mois en cours et les trois mois subséquents, à condition toutefois que la personne concernée ait été affiliée pendant au moins six mois.

Le taux de couverture par le système national unique et obligatoire est très élevé et se situe en 2005 à 99,7 %<sup>131</sup>. Environ 5,8 % de la population résidente a conclu une assurance complémentaire.

### *L'accès aux soins de la population vivant dans une situation précaire*

La possibilité d'adhérer sur une base volontaire au système d'assurance est offerte aux personnes exclues de l'assurance obligatoire (par exemple les demandeurs d'asile ayant une demande d'asile en instruction).

Même les demandeurs d'asile déboutés<sup>132</sup> les clandestins et les sans-papiers, n'ayant pas d'accès au travail et ne disposant pas de ressources financières, peuvent bénéficier des soins de santé. Leur coût est à charge de l'Etat.

La facilité d'accès aux soins de santé est renforcée par :

- Le libre choix du médecin et l'accès direct aux médecins spécialistes et aux policliniques hospitalières, à l'exception des détenus qui, pour des raisons de sécurité qui doit régner dans une institution pénitentiaire ne disposent pas du libre choix de leur médecin.
- Un taux de remboursement moyen sur base des tarifs de l'assurance maladie estimé pour 2004 à 91,8 %. Toutefois, les taux de remboursement des différentes catégories de prestations peuvent varier fortement en fonction de leur degré d'utilité ou de leur nécessité.
- Des facilités de remboursement ou encore le préfinancement de certaines prestations onéreuses sont prévues pour les personnes ou les familles financièrement défavorisées. En effet, si la participation personnelle aux frais de santé dépasse 2,5 % du revenu annuel dont dispose un individu, il est habilité à demander un remboursement complémentaire pour la plupart des prestations.

L'assurance maladie couvre les frais des prestations suivantes: soins ambulatoires médicaux ou autres, analyses et examens de laboratoire, soins à l'hôpital, produits pharmaceutiques, rééducation et cures thermales, moyens curatifs et prothèses, transports sanitaires.

L'offre de soins répondant au mieux aux besoins de la population et un accès peu restreint aux soins contribue à l'amélioration de l'état de santé des bénéficiaires. L'espérance de vie se situe en 2003 à 81,0 ans chez les femmes et à 75,0 ans chez les hommes<sup>133</sup>. Selon d'enquêtes récentes, 74,7 % des luxembourgeois se sentent en pleine forme (74,4 % des femmes et 75,2 % des hommes), tandis que seulement 8,6 % trouvent qu'ils se portent mal, voire très mal<sup>134</sup> (9,5 % des femmes et 7,5 % des hommes).

De plus, on constate qu'à partir de 1970 des progrès remarquables ont été réalisés en matière de mortalité infantile et périnatale. La mise en place en 1977 d'un programme de protection de la femme enceinte a eu pour résultat une baisse de la mortalité infantile de 25,0 en 1970 à 3,9 en 2004<sup>135</sup>.

### ***L'accès aux soins de santé d'un point de vue éthique***

Dans son avis sur l'accès aux soins de santé, la Commission nationale d'éthique constate que « le système d'assurance maladie luxembourgeois est globalement très satisfaisant », mais signale également certains obstacles limitant l'accès aux soins de santé.

### **4.2.3. La qualité des soins**

#### ***Le modèle EFQM***

A partir de 2003, l'UCM, de pair avec l'Entente des Hôpitaux au Luxembourg (EHL) a introduit une démarche incitant la qualité qui a pour ambition d'amener les établissements de santé sur la voie de l'excellence.

Le modèle retenu est le modèle de management de la qualité EFQM. Ce système sert de base à l'attribution d'une prime qualité. Dans le module de 2006 des indicateurs de qualité et de performance permettant de contrôler l'évolution de la qualité de certaines prestations sont déterminés. Ces indicateurs concernent :

- la sécurité du patient ;
- la performance de l'utilisation des infrastructures et
- le personnel, plus précisément sa sécurité et l'absentéisme.

#### ***L'étude de satisfaction des patients hospitalisés***

L'UCM a chargé l'institut suisse Picker<sup>136</sup> d'effectuer une enquête sur la satisfaction des patients dans les hôpitaux. Elle débutera en octobre 2008. Les résultats seront connus fin février 2009. L'analyse comportera également un benchmarking avec un certain nombre d'hôpitaux suisses.

#### ***« Evidence based medicine »***

Le Conseil scientifique dans le domaine de la santé<sup>137</sup> a comme mission d'élaborer et de diffuser un référentiel de bonne pratique auprès des professionnels de santé dans le but de promouvoir des soins de santé de haute qualité et d'employer de façon optimale les ressources disponibles. Ses travaux s'inscrivent dans une logique de santé publique, de sécurité du patient et d'efficience.

Actuellement les activités du Conseil scientifique se concentrent autour de cinq groupes de travail s'occupant des thèmes suivants :

***Antibiothérapies*** : Expliquer les problèmes liés aux résistances , élaborer un référentiel pour des indications ciblées (bronchite, otite, pharyngite, pneumonie, cystite...) et promouvoir de bonnes pratiques concernant le choix et le dosage des antibiothérapies

**Examens de laboratoires :** Elaborer des recommandations concernant une prescription ciblée et en cascades d'analyses de laboratoires

**Maladies vasculaires :** Réaliser des recommandations concernant la prévention primaire et secondaire dans le domaine des maladies vasculaires (Hypertension, dyslipidémies...)

**Oncologie :** Elaborer une approche standardisée du traitement de malades cancéreux

**Prescription imagerie médicale :** Les activités de ce groupe s'inscrivent principalement dans une logique de radioprotection qui comporte deux volets : Informer le praticien mais aussi le patient des risques des radiations ionisantes et aider le médecin dans le choix du bon outil diagnostique en promouvant des référentiels comportant des indications ciblées (mal de dos, céphalées...).

### ***e-Santé***

Dans le cadre du programme d'action e-Santé plusieurs projets sont en voie d'élaboration. Parmi eux on peut citer le dossier médical hospitalisé du patient et le projet CARA – carnet radiologique.

L'élaboration du dossier médical hospitalisé du patient aura pour objectif d'améliorer la gestion et l'organisation interne des hôpitaux par un meilleur partage de données et un meilleur flux des informations. Il s'agit donc de créer un « modèle-type de dossier individuel » et un « modèle-type de résumé clinique », interopérables entre tous les établissements hospitaliers et gérés informatiquement.

Le projet « carnet radiologique » (CARA) est un projet pilote visant à implémenter un carnet radiologique sous forme électronique. Cet carnet contiendra sous forme de registre l'historique des examens d'imagerie médicale de chaque patient (rayonnements ionisants et non-ionisants).

### ***Les programmes de médecine préventive***

En ce qui concerne la médecine préventive et les programmes de santé publique, les efforts engendrés depuis plusieurs années ont été redoublés avec l'organisation et la mise en vigueur de plusieurs nouveaux programmes conventionnés par l'Etat (Ministère de la Santé) et l'UCM :

- le dépistage prénatal d'anomalies congénitales (syndrome de Down et les défauts de fermeture du tube neural) à partir de juin 2007 ;
- le programme du sevrage tabagique a démarré au 1er janvier 2008, en accord avec la loi relative à la lutte antitabac du 11 août 2006, ce programme a pour but de fournir une prise en charge adaptée aux fumeurs désirant s'arrêter de fumer : remboursement des consultations pendant une durée de 8 mois aux taux normaux et des médicaments en raison de 50%, avec un maximum remboursé de 100 EUR ;
- le programme de vaccination contre le papilloma virus humain auprès des jeunes filles âgées de 12 à 18 ans a commencé au 1er mars 2008 ;
- la création d'un Centre de prévention pour le dos en 2008 , dans le cadre de la médecine du travail, ce programme a pour objet de prévenir auprès des travailleurs actifs l'aggravation d'affectations dorsolombaires ou l'évolution de telles affections vers la chronicité.

Par ailleurs, les quatre programmes suivants sont à l'étude:

- la vaccination contre les pneumocoques dont les modalités précises restent à être définies ;
- l'examen de l'acide folique qui pourra être englobé dans l'examen prénuptial ;
- le remboursement des contraceptifs et
- les check santé cardio-vasculaires ponctuels.

Le taux de couverture vaccinale se présente ainsi : en 2004 98% des enfants ont été vaccinés contre le DTP<sup>138</sup> et 91% contre la rougeole<sup>139</sup> ; environ 54,1% des personnes âgées de plus de 65 ans ont eu recours à une vaccination contre la grippe en 2007<sup>140</sup>.

La prévention pour la lutte contre le cancer joue également un rôle important dans la politique sanitaire du Luxembourg. En 2006, 63,5% des femmes âgées de 50 à 69 ans ont participé au programme national de mammographie<sup>141</sup>, 51,8% ont subi un test de dépistage du cancer du col de l'utérus<sup>142</sup>.

La mise en place dès 1977 d'un programme de protection de la femme enceinte a pour résultat une baisse de la mortalité périnatale de 24,7,0 en 1970 à 5,3 en 2003<sup>143</sup>.

#### **4.2.4. La viabilité financière des soins de santé accessibles et de qualité**

En 2004, les dépenses totales de santé représentent 5,1% du PIB<sup>144</sup> et atteignent un montant de 5 352 EUR PPA<sup>145</sup> par habitant. Comme la prise en charge des soins de santé repose sur un système de sécurité sociale obligatoire, les dépenses publiques de soins de santé représentent la part la plus importante des dépenses totales. Le financement public s'élève à 90,6 % (sécurité sociale et Etat luxembourgeois) tandis que la part de l'assurance privée se situe à 9,4% en 2004<sup>146</sup>.

La situation financière du régime d'assurance maladie luxembourgeois reste fragile. A long terme le pourcentage en fonction du PIB des dépenses en soins aigus par exemple est estimé à 6,3 % à l'horizon 2050 par rapport à 5,1 % en 2004, ce qui représente une variation annuelle de 1,2 %<sup>147</sup>.

Dans le souci de maintenir les finances de l'assurance maladie en équilibre, l'UCM a demandé à la société Schellen & Partner, Düsseldorf de procéder à une étude sur la consommation des médicaments dans le secteur hospitalier. Schellen & Partner démontre qu'une économie d'environ 17 % des frais pharmaceutiques constatés en 2004, soit 5,1 mio EUR, est envisageable. Cette économie pourrait être réalisée par un changement du mode de prescription et d'administration des médicaments dans les hôpitaux.

S'y ajoute une économie supplémentaire de même grandeur qui pourrait être réalisée par une meilleure négociation des prix, notamment par l'achat commun des médicaments précédé d'une harmonisation des formulaires thérapeutiques utilisés dans les différents hôpitaux.

Au niveau d'une utilisation plus efficace des moyens de financement, l'UCM a demandé à la société Pricewaterhouse Coopers d'effectuer une étude sur la prise en charge des frais variables des établissements hospitaliers sur base forfaitaire (hors soins médicaux et soins infirmiers) au lieu d'un paiement par budget.

### ***La responsabilisation des médecins prescripteurs et la lutte contre les abus***

Sachant qu'une évaluation régulière globale ou individuelle peut améliorer les performances du système de santé, l'UCM a élaboré une étude sur l'établissement des certificats d'incapacité de travail (CIT) et la prescription d'analyses de laboratoire et ensuite à l'établissement de profils prescripteurs de médecins en matière de médicaments.

Dans le cadre de la réorganisation administrative en cours, pour lutter contre les fraudes et abus, l'instauration d'une « cellule antifraude » est envisagée. Celle-ci aura pour mission de remettre en question les techniques informatiques et administratives utilisées, de réviser les instruments juridiques et les procédures disponibles, de veiller constamment sur l'évolution des dépenses et de rechercher les causes de leur progression ainsi que d'analyser le rôle attribué aux différents acteurs du système de santé.

### ***La promotion de la santé***

La Direction de la Santé vient de publier un nouveau guide de la santé affective et sexuelle des jeunes. Ce guide poursuit l'intention d'être :

- une Brochure d'information sur le développement physique et psychique de la puberté chez la fille et chez le garçon ;
- un Outil de sensibilisation pour promouvoir chez le jeune une sexualité épanouie et respectueuse de l'autre, pour adopter des habitudes sexuelles saines et sans risques;
- un Guide informatif et technique en matière de contraception et de protection des infections sexuellement transmissibles ;
- un service d'aide et d'orientation.

### ***La promotion d'un mode de vie sain : le plan d'action « Bougez plus, mangez mieux »***

Cette initiative, regroupant plusieurs Ministères, a comme but de promouvoir des modes de vie sains et actifs autour des objectifs suivants :

- sensibiliser et informer sur l'importance de modes de vie favorables à la santé physique, psychique et sociale ;
- améliorer les habitudes alimentaires, manger sain et équilibré ;
- augmenter en quantité et en qualité l'activité motrice de la population, notamment des enfants et adolescents.

Un programme plus ciblé à l'intention des jeunes a pour but de sensibiliser, d'encourager et de motiver les jeunes à acquérir des habitudes actives et des habitudes alimentaires saines sans devenir trop restrictif ou moralisateur. Il s'agit de leur faire découvrir de nouvelles pistes et de nouveaux goûts. Le plaisir et la conviction personnelle des jeunes devraient constituer le motif principal pour une orientation nouvelle.

D'autres initiatives prévues par le ministère pour promouvoir une alimentation saine à l'école sont notamment la publication d'un livret à recettes culinaires pour enfants, basées sur des aliments frais et nutritifs. La brochure plurilingue présentera des plats typiques des différents pays d'origine dont sont

issus les élèves de l'école luxembourgeoise et sera réalisée en collaboration avec un chef cuisinier luxembourgeois. Par ailleurs seront organisées, en étroite collaboration avec les responsables du ministère de la Santé, des formations continues à l'intention des chefs cuisiniers des cantines scolaires. Le ministère se propose également de motiver les élèves de l'enseignement post-primaire au moyen de l'organisation de remises de prix récompensant les élèves ayant consommé le plus d'aliments sains.

### ***La concertation en matière d'assurance maladie et de santé***

Le Comité quadripartite, qui se compose des représentants des départements ministériels de la santé, de la sécurité sociale et des finances, des organisations des salariés et des employeurs ainsi que des prestataires de soins, vérifie la réalisation des mesures en vigueur et s'informe sur l'efficacité de ces mesures visant l'amélioration progressive de la qualité des soins et le respect de l'équilibre financier de l'assurance ainsi que la performance du système de santé. C'est à la lumière de ces informations que le Comité quadripartite pourra proposer de nouvelles directions à prendre pour assurer un système de santé de qualité et un niveau de coût supportable.

Sous le patronage du Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, un comité de pilotage regroupant des experts gouvernementaux en matière de santé et de sécurité sociale a été mis en place pour suivre l'évolution des recettes et des dépenses et accompagner l'action concertée. La mission de ce comité consiste à préparer les réunions du Comité quadripartite en supervisant et à coordonner les travaux des différents groupes de travail instaurés dans le cadre des priorités d'actions communes arrêtées

### ***Collecte des données et reporting***

En 2007 l'Inspection générale de la sécurité sociale a mis en place un site Internet, nommé ISOG - Informationssystem iwwert sozial Ofsecherung a Gesondheet<sup>148</sup>, présentant des informations et des séries de données statistiques détaillées et l'historique des évolutions chronologiques sur la sécurité sociale<sup>149</sup>.

Dans ce même contexte, le Ministère de la Sécurité sociale, de concert avec le Ministère de la Santé, la Direction de la Santé et l'UCM est en train d'élaborer un plan statistique regroupant des informations statistiques et autres du domaine de la santé et de la protection sociale afin de les rendre via Internet accessible au public. Ce même groupe élaborera un concept de base sur la mise en place d'un Observatoire de la Santé au Luxembourg.

## **CHAPITRE 4.3.**

### **LES SOINS DE LONGUE DUREE**

#### **4.3.1. Evolution des mesures et objectifs fixés dans le RNS 2006-2008 et dans le Rapport conjoint 2007**

Afin d'assurer l'équilibre financier à moyen terme de l'assurance dépendance certaines dispositions économiques ont été prises dans la nouvelle loi du 23 décembre 2005 et dans l'accord du Comité de coordination tripartite<sup>150</sup> de 2006 :

- la participation de l'Etat est fixée à 140 millions EUR ;
- le taux de cotisation est fixé à 1,4 % (1,% auparavant) ;
- la valeur monétaire des prestations en espèces est fixé à 25 EUR ;
- une Commission de qualité pour les prestations est créée ;
- le plafond pour les actes essentiels de la vie est augmenté de 24,5 heures à 38,5 heures dans des situations d'une gravité exceptionnelle ;
- le plafond pour les activités de soutien est fixé à 14 heures par semaine ;
- le remplacement de l'aidant informel n'est plus pris en charge ;
- la relation entre les prestataires de soins de longue durée et l'UCM est définie par une convention-cadre signée par les parties concernées.

Au début de 2008 une proposition de loi sur le droit de mourir en dignité (loi sur l'euthanasie) et un projet de loi sur les soins palliatifs, ont été adoptés par la Chambre des Députés. Cependant, le Conseil d'Etat n'a pas accordé la dispense du second vote. Ceci a impliqué la relance de la discussion et l'accord dans ce domaine sensible semble difficile à obtenir à court terme<sup>151</sup>.

Un des objectifs fixés dans le Rapport conjoint 2007 concerne la dé-institutionnalisation des soins de longue durée en faveur des services de santé collectifs. Dans ce contexte le Luxembourg a entamé la décentralisation de la psychiatrie dès 2005 et relancée en 2007 avec la présentation d'un plan stratégique pour la période de 2007 à 2011 (cf. partie 4.3.3).

#### **4.3.2. L'accès aux soins de longue durée**

Le bénéfice des prestations est ouvert à toute personne dépendante assurée en matière d'assurance maladie-maternité sans condition d'âge. Les assurés à titre obligatoire, de même que les assurés d'une assurance continuée, bénéficient de la protection de l'assurance dépendance dès le premier jour de l'affiliation. Les personnes ayant conclu une assurance facultative ne bénéficient des prestations qu'après un an de stage. Sont exclus du bénéfice des prestations de l'assurance dépendance, les personnes travaillant pour un organisme international ou touchant une pension de cet organisme.

Le bénéfice des prestations de l'assurance dépendance est subordonné à la condition d'avoir été reconnu dépendant de l'aide d'une tierce personne pour les actes essentiels de la vie dans les domaines de la nutrition, de l'hygiène et de la mobilité : le besoin d'aide et de soins doit être important et régulier et représenter

au moins trois heures et demie par semaine. Une dérogation à ce seuil est requis pour les adaptations du logement, les aides techniques et les projets d'actions expérimentales.

L'assurance dépendance octroie les prestations en nature suivantes: prestations pour les actes essentiels de la vie, tâches domestiques, activités de soutien, produits nécessaires aux aides et soins, aides techniques et adaptations du logement.

Les prestations en nature peuvent être remplacées par une prestation en espèces, jusqu'à un maximum de 10,5 heures par semaine, afin de garantir aux personnes fortement dépendantes une prise en charge professionnelle et de qualité.

En outre, l'assurance prévoit d'autres mesures en faveur des aidants informels :

- paiement des cotisations à l'assurance pension ;
- prise en charge de prestations de conseils pour l'aidant informel (apprentissage de gestes de soins adéquats etc.).

Les personnes qui présentent un besoin d'aide d'une tierce personne pour certaines activités de la vie journalière sans pouvoir bénéficier de l'assurance dépendance (notamment les personnes dont le besoin est inférieur au seuil minimum requis) peuvent bénéficier des aides dont elles ont besoin moyennant un complément aux prix des prestations fournies dans les établissements d'aides et de soins, calculé d'après un tarif social établi en fonction des revenus. L'Etat verse au prestataire la différence entre la participation financière du bénéficiaire fixée d'après le tarif social et le coût effectif de la prestation.

#### **4.3.3. La qualité des soins de longue durée**

Les exigences pour la qualité des soins de longue durée sont définies dans deux dispositions légales, à savoir la nécessité d'octroi d'un agrément pour l'exercice d'une activité et la signature d'une convention-cadre négociée avec l'Union des caisses de maladie.

En effet, seuls les établissements et réseaux d'aides et de soins agréés par le ministère ayant dans ses attributions la Famille peuvent conclure une convention-cadre avec l'Union des caisses de maladie (UCM) et auront droit à une rémunération par l'assurance dépendance en contrepartie des prestations en nature fournies aux personnes dépendantes.

L'agrément ministériel fixe les conditions d'exploitation de l'établissement notamment au regard des normes de dotation du personnel approprié pour la tâche à laquelle il se destine ainsi que des infrastructures nécessaires pour garantir une qualité adéquate des aides et soins. Il faut remarquer que l'agrément porte sur les exigences en matière de qualité *structurelle*. Il ne définit pas de normes de qualité en ce qui concerne le soin proprement dit. Cette mission revient à la Commission de qualité des prestations.

Cette Commission, instaurée par la loi du 23 décembre 2005 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 a pour mission d'élaborer des propositions de lignes directrices et de standards de référence notamment en matière de qualité des aides et soins, aides techniques et adaptations du logement. La Cellule d'évaluation et d'orientation (CEO) reçoit la mission de contrôler la qualité des prestations fournies

à la personne dépendante, compte tenu des normes définies. La Cellule d'évaluation reçoit également la mission de contrôler l'adéquation entre les prestations dispensées et les besoins de la personne dépendante.

Par la signature de la convention-cadre, les prestataires d'aides et de soins s'engagent à fournir à la personne dépendante de façon continue et coordonnée les aides et soins selon le plan de prise en charge fixé par la CEO, à respecter les lignes directrices ainsi que les standards de référence en matière de qualité des prestations, à remplir les modalités de documentation des aides et soins, de leur facturation et de leur paiement et à tenir une comptabilité analytique .

### *L'étude de satisfaction*

En 2006 une étude sur la satisfaction des bénéficiaires de prestations à domicile dans le cadre de l'assurance dépendance a été réalisée<sup>152</sup>. Le questionnaire a comporté une centaine de questions destinées à apprécier à la fois le fonctionnement administratif de l'assurance dépendance, depuis l'introduction de la demande jusqu'à la réception de la décision, la qualité des aides et des soins apportés par les réseaux (organisation du travail, qualité de soins, qualités humaines des soignants). Une dernière partie a porté sur la satisfaction quant aux aides techniques octroyées et aux adaptations du logement.

L'objectif de l'étude n'était cependant pas de dégager ce qui allait bien mais surtout de relever les points qui doivent être améliorés. Dans ce contexte la Cellule d'évaluation et d'orientation a introduit, dès 2008, un bon nombre de réformes dans son fonctionnement afin de pallier les problèmes évoqués par les bénéficiaires. Il y a lieu de citer les mesures permettant une accélération du traitement des dossiers, l'instauration d'un monitoring en vue d'une plus grande transparence dans la gestion des dossiers, la rédaction en quatre langues de la fiche d'information accompagnant le formulaire de demande.

### *La prévention*

Actuellement le volet de la prévention proprement dite n'est pas encore réellement pris en compte. Ce qui est conçu comme étant de l'ordre de la prévention se limite à l'adaptation des logements et à la mise à disposition d'aides techniques. En fait, la prévention devrait aller plus loin. Au moment où la personne est encore en mesure d'accomplir un acte alors que son état est en train de se détériorer, elle devrait pouvoir bénéficier d'une aide qui, si elle est bien adaptée au contexte, devrait lui permettre de stabiliser son état et d'éviter que son état de dépendance progresse ou progresse trop rapidement.

Si la réhabilitation gériatrique et les soins proprement gériatriques sont pratiqués de plus en plus, leur intégration dans une filière de soins appropriée fait défaut. Même si la gériatrie est reconnue au Luxembourg comme spécialité médicale depuis 2004<sup>153</sup>, les effectifs sont largement insuffisants.

### ***La réforme de la psychiatrie***

Au Luxembourg les poly toxicomanes et les alcooliques figurent 2 ou 3 mois sur une liste d'attente avant de pouvoir effectuer un sevrage en milieu hospitalier. Ces délais d'attente sont dus à un nombre insuffisant de lits en psychiatrie aigue.

De plus, l'offre de prise en charge ambulatoire, respectivement extrahospitalière des patients psychiatriques est insuffisante dans la mesure où les structures existantes sont trop petites. De longues listes d'attente mettent en péril l'efficacité du traitement après la phase aigue de l'hospitalisation.

Voilà pourquoi en 2005, un bilan, connu sous le nom de « Rapport Rössler », sur la prise en charge psychiatrique au Luxembourg a été effectué et à la suite duquel une importante réforme psychiatrique a été élaborée. Les 3 grands objectifs qui ont été fixé sont :

- la décentralisation de la psychiatrie institutionnelle ;
- la réduction de la stigmatisation des patients souffrant de troubles psychiatriques ;
- la prévention de l'institutionnalisation chronique de ces patients.

En 2007 la « Rehaklinik », effectuant les activités cliniques de rééducation psychiatrique, a élaboré un Plan Stratégique 2007-2011 transformant cette entité en Centre National de Réhabilitation Psychiatrique. Les grands axes de changement sont :

- la réduction des lits hospitaliers ;
- la décentralisation et délocalisation de certaines activités réhabilitatives de l'hôpital ;
- la dé-hospitalisation des patients dits « chroniques » en créant des structures d'hébergement adaptées à leurs besoins ;
- l'amélioration et la modernisation des offres pour les dépendances graves ;
- la création d'une filière de soins pour la prise en charge des adolescents en difficulté.

#### **4.3.4. La viabilité financière des soins de longue durée accessibles et de qualité**

Pour faire face aux charges qui lui incombent, l'assurance dépendance applique le système de répartition des charges avec constitution d'une réserve qui ne peut être inférieure à 10 % du montant annuel des dépenses courantes.

Les ressources nécessaires au financement de l'assurance dépendance sont constituées par :

- une contribution à charge du budget de l'Etat fixée à 140 mio EUR ;
- une contribution spéciale sur le produit de la taxe d'électricité (0,5 % du total des recettes) ;

- une contribution dépendance. Cette contribution est due par toutes les personnes assurées en matière d'assurance maladie-maternité. Son assiette est constituée des revenus professionnels, des revenus de patrimoine et de remplacement (les deux derniers sont diminués d'un quart du salaire social minimum). Le taux est fixée à 1,4 % de cette assiette.

En 2005 les dépenses pour les soins de longue durée (dépenses publiques et privées) se chiffrent à 414 mio EUR et représentent ainsi 18% des dépenses totales de soins de santé<sup>154</sup>, soit 0,9 % du PIB<sup>155</sup>. Selon des estimations effectuées par le Groupe « Vieillesse » du Comité de Politique Economique en 2005 les dépenses publiques augmenteront de manière continue et se situeront en 2010 à 1,0 % et 2050 à 1,5 %<sup>156</sup>.

L'évolution du coût des prestations prises en charge par l'assurance dépendance, depuis son introduction en 1999, fera l'objet d'une étude approfondie prévue pour printemps 2009. Cette analyse se focalisera également sur l'organisation et le fonctionnement de l'assurance dépendance.

La croissance des dépenses de l'assurance dépendance est principalement liée à une augmentation du nombre de bénéficiaires et d'aides et de soins prestés. Pour satisfaire au mieux les besoins de cette population, l'offre de soins doit être étendue. Le nombre de prestataires (réseaux d'aides et de soins) et du personnel déployé augmente. Dans le domaine des soins stationnaires de nouvelles infrastructures sont construites voire modernisées ou agrandies.

Avec l'expansion continue du domaine des soins de longue durée au Luxembourg une planification minutieuse de l'évolution de ces prestations et de leurs coûts s'avère nécessaire. Voilà pourquoi les Ministères de la Sécurité sociale et de la Famille ont demandé la réalisation d'une étude sur la possibilité d'implémenter une comptabilité analytique cohérente et transparente dans les établissements d'aides et de soins. Les buts sont :

- une saisie systématique selon des critères bien définis des soins et services donnés ;
- une meilleure planification et un meilleur contrôle des prestations et des dépenses ;
- une plus grande transparence dans la fixation des prix d'hébergement par les établissements d'aides et de soins ;
- une évaluation de l'activité médicale et soignante, de sa qualité et son efficacité.

Afin de fournir des aides et soins de qualité et de manière efficace à la personne dépendante, un des réseaux d'aides et de soins a développé un concept de coordination des soins :

- Dans le maintien à domicile, des « infirmiers de référence » et des coordinateurs veillent au bien-être de leurs clients notamment par une consultation systématique même avec leur famille, l'établissement d'un dossier de soins unique, l'organisation d'études et de cas et de réunions de planification de soins et la concertation régulière avec le médecin généraliste.

- Au niveau de la collaboration entre le milieu stationnaire et les soins à domicile, le concept de l'infirmier de liaison est introduit. Les buts poursuivis avec ce concept sont d'assurer :
  - la continuité des soins et la continuité thérapeutique lors des transferts domicile/hôpital et hôpital/domicile ;
  - la coordination des ressources du réseau avec l'établissement hospitalier ;
  - l'optimisation du transfert des informations ;
  - la planification et l'organisation anticipée et structurée des sorties de l'hôpital ;
  - une meilleure planification des ressources humaines.

### ***La concertation en matière d'assurance dépendance***

La Commission consultative, composée de représentants des bénéficiaires de l'assurance dépendance, de représentants des prestataires, de partenaires sociaux et de représentants de l'organisme gestionnaire, est appelée à donner son avis sur :

- les instruments d'évaluation et de mesure de la dépendance, à savoir le questionnaire d'évaluation et le relevé des aides et soins ;
- les projets d'actions expérimentales à mener dans le cadre de l'assurance dépendance, au bénéfice de certains groupes spécifiques ;
- la liste des appareils à prendre en charge par l'assurance dépendance.

De plus, afin de se donner la possibilité d'améliorer l'action en faveur des personnes dépendantes, le Ministre de la Sécurité sociale rassemble périodiquement les Ministres ayant dans leurs attributions la Famille, la Santé et le Budget ou leurs représentants, les organisations oeuvrant dans les domaines de la santé, de la famille et de l'action sociale ainsi que les associations représentant les personnes dépendantes.

Ce comité a pour but d'examiner le fonctionnement de l'assurance dépendance, des réseaux d'aides et de soins et des établissements et de faire des propositions pour améliorer la situation et la prise en charge des personnes dépendantes.

---

<sup>1</sup> Toutes les données EU-SILC et LFS sont reprises des nouveaux portfolio d'indicateurs tels que publiés sur le site MOC de la CE.

<sup>2</sup> Source : chiffres du STATEC au 1<sup>er</sup> janvier 2008 –Tableau : « Population par âge et sexe au 1<sup>er</sup> janvier 2001-2008 ». (date de publication des statistiques : 20 mai 2008). Comme les statistiques EU-SILC et les statistiques du STATEC se réfèrent tantôt à l'année 2006 et 2007, il convient d'indiquer aux fins de faciliter la comparaison entre les chiffres que la population totale du Grand-Duché de Luxembourg était de 469.086 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et de 476.187 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

<sup>3</sup> Source : chiffres du STATEC – Tableau B 3150 du STATEC « Mouvement de la population 1980-2008 ». A titre d'illustration les soldes naturels pour les années 2004 à 2007 étaient de respectivement 1874 (0.41%), 1750 (0.38%), 1748 (0.37%), 1611 (0.34%) personnes tandis que sur la même période les soldes migratoires étaient de respectivement 4392 (0.96%), 6110 (1.32%), 5351 (1.14%) et 6001 (1.26%) personnes (en % la proportion du solde naturel respectivement du solde migratoire sur le total de la population).

<sup>4</sup> Espérance de vie (ind ov – 3) – chiffres disponibles pour l'année 2006.

<sup>5</sup> STATEC. Tableau B.3105 relatif à l'indicateur conjoncturel de fécondité.

<sup>6</sup> Source : idem. Détails : voir tableau 2 de l'annexe 2.

<sup>7</sup> Taux de croissance du PIB réel (ind ov – cont 1).

<sup>8</sup> Source: STATEC dans «Conjoncture Flash – juillet 2008 ».

<sup>9</sup> Eurostat (indicateurs structurels)

<sup>10</sup> Dette publique (ind ov – cont 6)

<sup>11</sup> Dépenses par fonctions de protection sociale (en % du PIB) (ind ov – cont 7b – en % du PIB pour l'année 2005)

<sup>12</sup> Source : « Les chiffres clés de l'Education nationale », <http://www.men.public.lu>

<sup>13</sup> Etude Economique du Luxembourg 2008, OCDE, 2008

<sup>14</sup> Troisième étude sur le décrochage scolaire au Luxembourg - Source : MENFP – juin 2008 – A noter : Cette

donnée nationale indique une situation plus favorable que celle renseignée par l'indicateur commun en la matière

(SI- P6), à savoir 15,1% (2007). Pour des précisions sur les démarches différentes qui produisent les données nationales et les données SI-P6 : Voir étude précitée, pages 2 à 4.

<sup>15</sup> Selon la définition fournie par le STATEC l'emploi intérieur regroupe les personnes travaillant sur le territoire du Grand-Duché qu'elles y aient leur résidence ou non. Il englobe tous les frontaliers étrangers (136.000 personnes en 2007) mais ne comprend ni les frontaliers luxembourgeois (1.600 personnes en 2007), ni les fonctionnaires ni les agents des institutions internationales (9.000 personnes en 2007) considérées comme extra-territoriales. (Source : Tableau du STATEC sur « L'emploi 1995-2007 »).

<sup>16</sup> Les pourcentages indiqués sont ceux de l'année 2007 (ind ov – cont 2a)

<sup>17</sup> Taux d'activité (ind ov - cont 2a)

<sup>18</sup> Taux d'emploi (ind ov – 10) – chiffres pour l'année 2007

<sup>19</sup> Taux de chômage (ind ov – cont 2b)

- 
- <sup>20</sup> Bulletin du STATEC n° 5 -2008 du 16 juillet 2008, page 271.
- <sup>21</sup> Taux de chômage de longue durée (ind ov – cont 2d)
- <sup>22</sup> Situation des ménages (ind ov – cont 5b) – chiffres de l'année 2007.
- <sup>23</sup> Distribution des ménages par type de ménage (ind ov – cont 5a)
- <sup>24</sup> Source : chiffres du MIFA (SNAS), au 31 décembre 2007
- <sup>25</sup> Inégalité de la distribution du revenu S80/S20 rapport interquintile de revenu (ind inclusion – income indicator : « Inequality of income distribution indicator : S80/S20 income quintile share ratio»). Explication : ce pourcentage exprime le rapport entre la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus élevé (quintile supérieur) et la part du revenu total perçu par les 20 % de la population ayant le revenu le plus bas (quintile inférieur). Par «revenu», on entend revenu disponible équivalent.
- <sup>26</sup> Définition du coefficient Gini : Rapport entre la proportion cumulée de la population de référence (ménages) ordonnée selon le niveau de revenu et la proportion cumulée du revenu total lui revenant. Il s'agit du coefficient d'inégalité le plus répandu variant de 0 (répartition égalitaire) à 1 (répartition inégalitaire).
- <sup>27</sup> Coefficient de Gini (ind SI-cont 2)
- <sup>28</sup> Taux de risque de pauvreté (ind ov – 1a)
- <sup>29</sup> Ecarts relatifs de risque de pauvreté (ind ov – 1b)
- <sup>30</sup> SPA = standard de pouvoir d'achat : Un SPA permet d'acheter un panier de biens et de services comparables dans chaque pays. Le SPA peut donc être considéré comme l'euro en termes réels.
- <sup>31</sup> Taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux (ind ov- cont 11)
- <sup>32</sup> C'est- à-dire lorsque pour un ménage comprenant des enfants la « work intensity (WI) » est  $0 < WI < 1$
- <sup>33</sup> SI-S1c indicator
- <sup>34</sup> Taux de risque de pauvreté (SI-P1)
- <sup>35</sup> Indicateur SI-S1d
- <sup>36</sup> Indicateur SI-S1c
- <sup>37</sup> Indicateur SI-S1a
- <sup>38</sup> Indicateur SI-S1a
- <sup>39</sup> Indicateur SI-S1d
- <sup>40</sup> Taux de risque de pauvreté (ind ov-1a)
- <sup>41</sup> Revenu net d'assistance sociale pour 3 types de ménages sans emploi (ind ov – cont 10)
- <sup>42</sup> Rapport relatif du revenu médian pour des personnes âgées de +65 ans et entre 0-64 ans (ind ov – 7)
- <sup>43</sup> En ce qui concerne le taux de risque de pauvreté selon le statut d'occupation du logement, la moyenne européenne des 25 Etats membres établie à partir des estimations réalisées par Eurostat se situe à 23% pour les locataires et à 14% pour les propriétaires.
- <sup>44</sup> Voir le « Rapport travail et cohésion sociale» publié par le STATEC dans le cahier économique n°106 du mois de décembre 2007.

---

<sup>45</sup> Rapport travail et cohésion sociale précité à la page 63. Les chiffres dudit rapport sont fondées sur une enquête EU-SILC.

<sup>46</sup> A titre d'illustration, sur la période entre 2001 et 2007, le taux d'immigration nette a augmenté de 3,7 % en 2001 à 12,5 % en 2007 tandis que le taux d'accroissement naturel à diminué de 3,9 % en 2001 à 3,3 % en 2007.

<sup>47</sup> Voir tableau 1 de l'annexe 2.

<sup>48</sup> Rapport de l'OCDE sur les perspectives des migrations internationales » SOPEM 2007, page 282 sur la fiche concernant le Luxembourg.

<sup>49</sup> Leur part dans l'emploi est passé de 35,8% en 2001 à 30,5% en 2006.

<sup>50</sup> Chiffres tirés du Bulletin du STATEC n°5-2008 traitant du chômage au Luxembourg.

<sup>51</sup> Voir Tableau 3 : proportion de chômeurs par genre et nationalité dans le bulletin du STATEC n°5-2008 à la page 260.

<sup>52</sup> Voir le graphique 6 : Taux de chômage 15-64 ans (%) à la page 260 du Bulletin du STATEC n°5-2008.

<sup>53</sup> Page 261 du Bulletin STATEC n°5-2008, page 261.

<sup>54</sup> Voir : Cahier économique n°106 du STATEC, page 44, point 8.4.3.

<sup>55</sup> Aux termes de la déclaration du Premier ministre portant sur le programme gouvernemental du 4 août 2004 : « Le thème de la politique est l'avenir du pays » Les maîtres mots de la démarche politique gouvernementale sont « la modernisation, l'innovation et l'intégration ». »La modernisation, la transformation, l'innovation servent un but : la cohésion dans notre société, dans notre pays. ».

<sup>56</sup> Voir développements à ce sujet dans la Déclaration gouvernementale sur la situation économique, sociale et financière du pays de 2008

<sup>57</sup> Avec 29,6% la ponction fiscale des entreprises luxembourgeoises a diminué de quelque 11% depuis la fin des années 80 (Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2008).

<sup>58</sup> Il s'agit des mesures décidées au sein de la Tripartite (Avis du Comité de Coordination tripartite du 28 avril 2006 page 9 et suivants).

<sup>59</sup> Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2006.

<sup>60</sup> La politique de l'emploi est la priorité absolue du gouvernement. Cette politique est à la fois préventive et active (Déclaration du gouvernement en 2006).

<sup>61</sup> Déclaration de politique générale 2005.

<sup>62</sup> Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays 2008 : « Une approche offensive face à la globalisation, un environnement fiscal compétitif ...: tout cela ne sert pas à grand-chose si nous ne parvenons pas à maintenir l'unité de notre société : la cohésion sociale est d'une importance capitale pour l'avenir. » et voir dans la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 « La modernisation, la transformation, l'innovation servent un but : la cohésion dans notre société dans notre pays. ». «La cohésion exige aussi du savoir-faire. Qui parle de savoir –faire, parle de moyens, financiers et autres instruments, méthodes. »

<sup>63</sup> Voir déclaration de politique générale 2005.

<sup>64</sup> Loi du 21 décembre 2007 (Mémorial A n° 234- année 2007)

---

<sup>65</sup> Du fait du bonus pour enfants, le revenu disponible d'une famille monoparentale qui gagne le salaire social minimum a augmenté de 7,24% et un couple avec deux enfants à charge et où les deux partenaires touchent le salaire social minimum a bénéficié d'une augmentation de son revenu disponible de 4,49%.

<sup>66</sup> Cette manière de procéder permettra à toute personne ayant un emploi et soumise à l'impôt sur le revenu de connaître une charge fiscale correspondant à un revenu inférieur de 6% à son revenu actuel et par conséquent de payer moins d'impôts.

<sup>67</sup> Taux d'emploi (ind ov-context 2a)

<sup>68</sup> Taux de chômage (ind ov-cont 2b)

<sup>69</sup> Bulletin luxembourgeois de l'emploi N°6, juin 2008

<sup>70</sup> Loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement (Mémorial A du 29 décembre 2006)

<sup>71</sup> Bulletin du STATEC N° 5-2008 du 16 juillet 2008, page 278

<sup>72</sup> Taux d'emploi des travailleurs âgés (ind ov-10)

<sup>73</sup> Rapport joint 2007, Fiche Luxembourg, point 3.2.

<sup>74</sup> Voir le point 2.4. ci-dessous

<sup>75</sup> Les mesures visant la prise en exécution des 4 objectifs politiques prioritaires seront traitées en détail aux chapitre 2.3 du présent rapport.

<sup>76</sup> Au Luxembourg le taux de risque de pauvreté de la population est de 14 % en 2006 tandis que le taux de risque de pauvreté des enfants âgés de 0 à 17 ans est de 20%.

<sup>77</sup> Pour un couple avec enfants le taux de risque de pauvreté varie entre 10% et 24%, tandis que pour un couple sans enfants âgés de moins de 65 ans le taux de risque de pauvreté est de 7 %.

<sup>78</sup> Au Luxembourg le taux de risque de pauvreté est de 49% pour les familles monoparentales avec des enfants tandis qu'il est de 10% en cas d'un couple avec un enfant, de 14% en cas de couple avec 2 enfants et de 24% en cas de couple avec 3 ou plusieurs enfants (Source : Social inclusion indicators - Income indicator – « At risk of poverty rate by household type »).

<sup>79</sup> Le taux de risque de pauvreté pour les personnes âgées de 0 à 17 ans est de 20 % après transferts sociaux tandis qu'il est de 34% pour les enfants âgés de 0 à 17 ans avant les transferts sociaux (y non compris les retraites et les pensions de survie).

<sup>80</sup> Les mesures ayant pour objet d'agir sur la situation de revenu des ménages confrontés à une situation de risque de pauvreté ont été exposées au point 1.2.1.2.

<sup>81</sup> Bulletin luxembourgeois de l'emploi N°6, juin 2008 - Il y a lieu de souligner que la scolarité obligatoire a souvent été accomplie à l'étranger

<sup>82</sup> Bulletin du STATEC N° 5-2008 du 16 juillet 2008, page 270 - Population dite « affaiblie » : soit travailleurs handicapés, soit travailleurs à capacité de travail réduite

<sup>83</sup> Information MTE de mai 2008

<sup>84</sup> idem

---

<sup>85</sup> Voir : Rapport de mise en oeuvre 2007 du PNR, partie relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi

<sup>86</sup> CEPS/INSTEAD, Vivre au Luxembourg, n°23 – mai 2006, page 1

<sup>87</sup> PAN-inclusion 2003, mesure n°17, page 32

<sup>88</sup> Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays de 2008.

<sup>89</sup> Pour l'instant il s'agit de projets développés à l'échelle régionale.

<sup>90</sup> Le MIFA soutient des projets de collaboration en vue d'une meilleure flexibilité des heures d'ouverture des MRE et une meilleure qualité de l'accueil éducatif.

<sup>91</sup> Ainsi dans le cadre de l'Ecole des parents la MRE de la ville de Differdange a entamé un projet visant à proposer un accompagnement des familles pendant la grossesse et la première année de vie du bébé. La MRE de la localité de Beckerich met en place un projet visant à encadrer des enfants en pré-puberté.

<sup>92</sup> La détresse psychosociale chez les jeunes se manifeste sous différentes formes : troubles du comportement, difficultés scolaires, toxicomanie, alcoolisme, violence, dépression, risque de suicide etc...

<sup>93</sup> Il s'agit par exemple de tout jeunes enfants qui ont des besoins médico-thérapeutiques dès leur naissance, pex : suite à un sevrage, et dont les parents en situation de crise ne peuvent assurer l'accueil et l'éducation.

<sup>94</sup> Ce chiffre vise la création de 20 lits en centre d'accueil et foyer de dépannage pour enfants scolarisés âgés entre 4 et 12 ans – 20 lits en pouponnière spécialisée pour bébés et enfants en bas âge pour lesquels une prise en charge institutionnelle au moins temporaire est nécessaire et présentant des besoins particuliers au niveau de leur développement – 8 places dans une structure thérapeutique de jour pour enfants âgés entre 4 et 12 ans présentant des besoins particuliers au niveau de leur développement social et psycho-affectif – 8 places dans une structure thérapeutique pour jeunes âgés entre 13 et 16 ans qui ont connu des situations de vie traumatisantes et qui sont en détresse psychosociale- un centre d'accueil avec 2 unités dont une de 13 places pour des adolescents en détresse et une à 14 places pour des femmes mineures enceintes ou mères de bébés – 12 à 15 places dans un foyer pour jeunes fonctionnant comme internat en relais avec l'école et la famille du jeune – 12 places dans la nouvelle Unité de sécurité à Dreibern accueillant des délinquants mineurs.

<sup>95</sup> Dans la présentation du bilan sous le point 2.1.3., l'horizon a été fixé à l'année 2013 tandis que le nouvel objectif fixe l'horizon à l'année 2015, d'où la différence dans les chiffres.

<sup>96</sup> Voir sous LDI 19 dans le Rapport de mise en oeuvre 2007 du PNR

<sup>97</sup> Voir par exemple sous LDI 18 et LDI 21 dans le Rapport de mise en oeuvre précité

<sup>98</sup> Bulletin luxembourgeois de l'emploi N°6, juin 2008

<sup>99</sup> Il s'agit plus précisément de l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance et de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours.

<sup>100</sup> Il y a lieu de souligner ce qui suit : si la population des candidats-locataires d'un logement locatif auprès de promoteurs publics et celle des clients potentiels de l' AIS présentent des caractéristiques communes, l' AIS n'est pas conçue comme une réponse institutionnelle à un problème structurel de gestion de logements sociaux.

- 
- <sup>101</sup> CPS 1/2008, Rapport « Pauvreté et bien-être des enfants », page 53
- <sup>102</sup> Rapport joint 2008, page 8
- <sup>103</sup> Voir ledit PAN-inclusion sous le point 2.6
- <sup>104</sup> Revendication d'EAPN-Lëtzebuerg : « Adapter les dispositions légales et réglementaires concernant les coûts et le fonctionnement des structures d'accueil et d'assistance parentale de sorte que les personnes en situation de pauvreté soient en mesure d'en profiter du point de vue financier. ».
- <sup>105</sup> voir le libellé de la mesure n° 17 du PAN-inclusion 2003 et notamment le point 1.
- <sup>106</sup> CRSN, version finale du 8 octobre 2007, adoptée par la Commission le 22 octobre 2007, page 52
- <sup>107</sup> idem, page 53
- <sup>108</sup> idem, page 54
- <sup>109</sup> PO, pages 25-26
- <sup>110</sup> PO, page 74
- <sup>111</sup> Rapport 2007 PO, page 32
- <sup>112</sup> PO, page 25
- <sup>113</sup> Rapport travail et cohésion sociale, cahiers économiques, numéro 106, Statec, 2007
- <sup>114</sup> Eurostat projections, EUROPOP 2008
- <sup>115</sup> Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles. Australie, Luxembourg, Espagne et Royaume-Uni, OCDE, 2007
- <sup>116</sup> Étude économique de l'OCDE sur le Luxembourg, OCDE, 2008
- <sup>117</sup> Rapport relatif du revenu médian pour des personnes âgées de +65 ans et entre 0-64 ans (PN-P2)
- <sup>118</sup> Taux de risque de pauvreté (ind PN – P1)
- <sup>119</sup> Taux de remplacement agrégé (PN-P3)
- <sup>120</sup> Calculs IGSS
- <sup>121</sup> Egalité hommes-femmes, mythe ou réalité?, cahiers économiques, numéro 106, Statec, 2007
- <sup>122</sup> Bilan sur les dispositions sur l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle, IGSS, 2008
- <sup>123</sup> Les caractéristiques démographiques des actifs occupés dans le secteur privé en mars 2003, Ceps-Instead, 2003
- <sup>124</sup> Bilan sur les dispositions sur l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle, IGSS, 2008

- 
- <sup>125</sup> The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, healthcare, long-term care, education and unemployment transfers (2004–50), Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), 2006
- <sup>126</sup> Fonds de compensation, note interne groupe de réflexion pensions, 2008
- <sup>127</sup> Rapport d'activité, Ministère du travail, 2007
- <sup>128</sup> Rapport travail et cohésion sociale, cahiers économiques, numéro 106, Statec, 2007
- <sup>129</sup> Baromètre AXA de la retraite, 2007
- <sup>130</sup> Loi du 25 juillet 2002, loi du 21 décembre 2004 et loi du 1er juillet 2005.
- <sup>131</sup> Source : OCDE Eco-Santé 2008.
- <sup>132</sup> Un demandeur d'asile débouté est assimilé à une personne séjournant au Luxembourg sans autorisation de séjour qui n'a pas droit à une aide sociale.
- <sup>133</sup> Espérance de vie à la naissance par sexe (ind HC-P4a)
- <sup>134</sup> Etat de santé perçu par un individu, (ind HC-S2)
- <sup>135</sup> Taux de mortalité infantile, (ind HC-S3a)
- <sup>136</sup> <http://www.pickereurope.org/>
- <sup>137</sup> <http://www.conseil-scientifique.lu/>
- <sup>138</sup> Source OCDE Eco-Santé 2008, taux de vaccination des enfants contre DTP (ind HC-P6).
- <sup>139</sup> Source OCDE Eco-Santé 2008, taux de vaccination des enfants contre la rougeole (ind HC-P6).
- <sup>140</sup> Taux de vaccination des personnes âgées de plus de 65 ans contre la grippe (ind HC-S4).
- <sup>141</sup> Taux de dépistage du cancer du sein (ind HC-S5).
- <sup>142</sup> Taux de dépistage du cancer du col de l'utérus (ind-HC-P7).
- <sup>143</sup> Mortalité périnatale, ind HC-S7.
- <sup>144</sup> Source AWG dépenses totales de santé en pourcentage du PIB (ind HC-P12).
- <sup>145</sup> Source OCDE Eco-Santé 2007 dépenses totales de santé, par habitant en PPA (ind HC-P11).
- <sup>146</sup> Source :Part de l'assurance publique et privée dans les dépenses totales de santé (ind HC-C3)
- <sup>147</sup> Source projections groupe Vieillesse: dépenses en soins de aigus en pourcentage du PIB (ind HC-P14)
- <sup>148</sup> Système d'information sur la protection sociale et la santé.
- <sup>149</sup> [www.statsecu.etat.lu](http://www.statsecu.etat.lu)

---

<sup>150</sup> Le Comité de coordination tripartite se compose de membres du Gouvernement ainsi que des délégués des associations patronales et syndicales.

<sup>151</sup>

<http://www.chd.lu/servlet/ShowAttachment?mime=application%2fpdf&id=701821&fn=701821.pdf>

<sup>152</sup> [http://www.mss.public.lu/publications/dependance/etude\\_satisfaction.pdf](http://www.mss.public.lu/publications/dependance/etude_satisfaction.pdf)

<sup>153</sup> <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2004/0023/a023.pdf#page=5>

<sup>154</sup> Source : SHA 2007.

<sup>155</sup> Dépenses totales de soins de longue durée en % du PIB (ind HC-P13).

<sup>156</sup> Projections sur les dépenses publiques de soins de longue durée en % du PIB (ind HC-P15).