

PLAN NATIONAL D'ACTION POUR L'INCLUSION SOCIALE

POUR LE
GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

RAPPORT NATIONAL 2003 - 2005

<u>TABLES DES MATIERES</u>		Pages
Chapitre 1 . Tendances et défis principaux		
1.1.	Le contexte économique, social et politique dans lequel se situe le plan d'action national pour l'inclusion sociale (2003-2005)	2
1.2.	Données sur la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg	3
1.2.1.	Au regard des indicateurs de Laeken, une situation plus favorable que celle observée en moyenne au niveau européen	4
	1.2.1.1 Les indicateurs monétaires	4
	1.2.1.2 Les indicateurs non monétaires	5
1.2.2.	La situation de l'exclusion sociale au travers d'indicateurs spécifiquement nationaux	6
1.2.2.1	Indicateurs monétaires et auto-évaluation des conditions de vie	6
1.2.2.2	Le Revenu Minimum Garanti (RMG)	7
Chapitre 2 . Analyse des progrès accomplis pendant la période de référence du premier plan d'action pour l'inclusion sociale du mois de juin 2001 au mois de juin 2003		8
	2.1. Remarques introductives	9
2.2.	Bilan des mesures proposées dans le cadre du plan d'action national pour l'inclusion sociale	9
2.3.	L'implication du Fonds social européen dans le cofinancement des mesures mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.	9
2.3.1.	Interventions au titre de l'objectif 3	9-10
2.3.2.	Interventions au titre du Programme d'initiative communautaire (PIC) EQUAL	
2.3.3.	Mesures en train d'être réalisées dans le cadre du programme d'initiative communautaire (PIC-EQUAL) et intéressant le processus d'inclusion sociale	10-24
Chapitre 3 . Approche stratégique et les principaux objectifs du pan-incl (2003-2005)		10
3.1.	Les fondements de la lutte pour l'inclusion sociale au Grand-Duché de Luxembourg	10
3.1.1	La sécurité sociale	11
3.1.2	L'assistance sociale	12
3.1.3	L'aide sociale	12
	3.2. Les objectifs à long terme de la lutte pour l'inclusion sociale	12-24
	3.3. Les orientations de la stratégie de lutte pour l'inclusion sociale pour la période 2003-2005	13
3.3.1	L'activation et la participation à l'emploi	15
3.3.2	L'accès au logement	19
3.3.3	La conciliation entre la vie familiale et professionnelle	20
3.3.4	Renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale en faveur des jeunes de moins de 25 ans	22
3.3.5	L'accès aux ressources, aux biens et aux services des personnes les plus vulnérables	

-I-	25-40
Chapitre 4 . Mesures stratégiques	41-42
Chapitre 5 . Dispositifs institutionnels	41
5.1. Participation des partenaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale	42
5.2. Dispositifs institutionnels prévus dans le cadre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti	42
5.3. L'implication des autorités locales dans la mise en œuvre des mesures prévues par les plans d'action pour l'inclusion sociale	42
5.4. L'implication des personnes confrontées à des situations de pauvreté et d'exclusion sociale	43-45
Chapitre 6. Exemple de bonnes pratiques	
<hr style="width: 20%; margin: 0 auto;"/> -II-	

CHAPITRE 1. Tendances et défis principaux

1.1. Le contexte économique, social et politique dans lequel se situe le plan d'action national pour l'inclusion sociale¹ (2003-2005)

L'exécution des mesures du premier plan² d'action national pour l'inclusion sociale (2001-2003) à partir du mois de juin 2001, de même que la rédaction du nouveau plan d'action national pour l'inclusion sociale (2003-2005) au cours du premier trimestre de l'année 2003 se situent dans une période marquée par un ralentissement de l'économie mondiale.

Ainsi l'économie luxembourgeoise, qui au cours des années 1990 était habituée à enregistrer des taux de croissance moyenne de 5,4 % a connu une diminution importante du taux de croissance, qui n'était plus que de 1,0 % en 2001 et qui est estimé à seulement 0,5% pour l'année 2002.

Cette réduction conséquente de la croissance économique est due à l'évolution qu'a connue le secteur financier (y compris les assurances et les autres métiers liés) en 2001 et dont l'activité, mesurée par la valeur ajoutée à des prix constants, aurait cédé de 2,7%³. Dans une optique conjoncturelle la situation dans le secteur financier s'est encore dégradée en 2002 avec comme conséquence que l'emploi⁴ dans les banques est orienté à la baisse depuis le deuxième trimestre de l'année 2002.

Pour d'autres branches de l'activité économique, le fléchissement conjoncturel ne fait que commencer. Parmi ces branches on peut citer le secteur de la construction⁵ puis les branches d'activités qui dépendent en premier lieu des autres secteurs d'activités tels l'immobilier, la location, l'informatique, la recherche et le développement de même que les services principalement fournis aux entreprises⁶. L'évolution dans la branche du commerce⁷ a été généralement orientée vers la baisse au cours de l'année 2002. Dans le secteur des transports et des communications on enregistre un recul de l'activité des communications⁸ alors qu'une légère reprise de l'activité des transports est à constater pour 2002.

Pour le secteur de l'industrie, l'année 2002 se solde plutôt par une stagnation. Le secteur Horeca⁹ est le seul secteur d'activité à enregistrer une forte reprise en 2002.

Malgré la baisse même significative qu'ont connue certains secteurs d'activité de l'économie luxembourgeoise au cours des années 2001 et 2002, on ne saurait parler d'une récession¹⁰ mais d'un ralentissement économique, étant donné que l'emploi et le coût salarial ont continué à progresser au cours de la période comprise entre la fin de l'année 2001 et l'année 2002, même si leurs rythmes de progression ont commencé à se tasser.

¹ Plan d'action nationale pour l'inclusion sociale (2003-2005) = pan-incl (2003-2005).

² Plan d'action nationale pour l'inclusion sociale (2001-2003) = pan-incl (2001-2003).

³ Note de conjoncture n°3-2002 publiée par le Service central de la Statistique et des Etudes économiques (STATEC).

⁴ Un recul de 594 personnes par rapport à la même période en 2001.

⁵ La situation conjoncturelle dans le secteur de la construction s'est dégradée au cours de la deuxième moitié de l'année 2002 (-1,3% pour la production, -8,6% pour le génie civil, -3,5% pour le bâtiment). Par ailleurs les indicateurs de demande sont également orientés vers la baisse (-14,0% pour ce qui est de l'évolution des autorisations de construire).

⁶ Au cours des neuf premiers mois de l'année 2002, le chiffre d'affaires nominal reculait en glissement annuel pour les activités immobilières (-6,4%), l'informatique (-16,1%) et les services divers fournis aux entreprises (-4,1%).

⁷ Tandis que le commerce automobile affiche une certaine hausse (+3,4%), le commerce de détail est en stagnation (-0,2%) et le commerce en gros est en retrait (-3,5%).

⁸ Un recul du chiffre d'affaires dans l'activité des communications de -13,7% et une croissance dans l'activité des transports de +3,0 % pour l'année 2002.

⁹ Le secteur d'activités hôtels, restaurants et cafés (Horeca) a enregistré une hausse du chiffre d'affaires nominal de 8,3%.

¹⁰ Le bureau national de recherche économique américain le NBER (National Bureau of Economic Research) la récession se définit comme suit : « Un déclin significatif de l'activité réparti à travers toute l'économie, durant plus que quelques mois, visible dans la production industrielle, l'emploi, le revenu réel et le commerce de gros et de détail. »

En fin de l'année 2002 l'économie luxembourgeoise crée toujours des emplois (+2,5% en décembre 2002) mais nettement moins qu'en janvier 2001 où on a enregistré la plus forte croissance annuelle (+6,8%). En dépit de la diminution importante du PIB (de 8,9% en 2000 à 0,5% en 2002), la création nette d'emplois est toujours positive au Luxembourg. Ceci tient au fait que le marché de travail réagit généralement avec un certain retard à l'évolution de l'activité économique. Toutefois un ralentissement supplémentaire en matière de création d'emplois est à prévoir pour l'année 2003.

La situation¹¹ du chômage¹²

Au 31 décembre 2002, le nombre de personnes inscrites auprès de l'administration de l'emploi et ne bénéficiant pas de mesures de mises au travail est de 6.773 personnes contre 5.323 personnes en 2001, soit une hausse de 27,2%. Le nombre moyen des chômeurs passe de 4.927 unités en 2001 à 5.823 unités en 2002 soit une hausse de 18,2%. Le taux de chômage moyen correspondant s'établit à 3,0% en 2002 contre 2,6% en 2001.

L'analyse de la structure du chômage établit une proportion légèrement supérieure de chômeurs masculins (53%) que de chômeurs féminins (46%), situation restée quasi inchangée par rapport à celle observée en 2001. Une ventilation du chômage par âge fait ressortir une proportion légèrement supérieure des chômeurs de moins de 40 ans par rapport à l'année précédente (65% en 2002 contre 61% en 2001). La structure du chômage par nationalité montre que la proportion des nationaux continue à décroître alors que le nombre d'inscrits de l'Europe communautaire et celui des nationalités regroupées sous la rubrique « Autres » continue à progresser¹³. Pour la ventilation du chômage par durée d'inscription observée en janvier chaque année on constate depuis 4 ans une baisse des chômeurs dit de longue durée¹⁴.

La situation des salaires

Après une croissance du coût salarial de 4,7% en 2000 et de 4,0% en 2001, la croissance salariale est de 3,0% en 2002. Le coût salarial moyen du Luxembourg devrait connaître une augmentation en raison de la prochaine tranche indiciaire prévue pour le troisième trimestre de l'année 2003. Pour ce qui est du salaire social minimum, ce dernier a été revalorisé de 3,5% à partir du 1^{er} janvier 2003 pour atteindre un niveau de 1.368,74 € par mois pour les travailleurs non qualifiés et de 1.642,49 € pour les travailleurs qualifiés.

Prévisions macro-économiques :

Pour la période 2003 à 2005 et sur base des indications actuellement disponibles quant à l'évolution prévisible de l'économie mondiale on table sur une reprise de l'activité économique avec une croissance du PIB luxembourgeois qui est estimé à 1,5% en 2003, à 2,8% en 2004 et à 3,4% en 2005, avec une augmentation de l'emploi total intérieur estimée à 1,4% en 2003, 1,3% en 2004 et 2,2% en 2005. Par ailleurs on s'attend à une croissance du chômage estimée à 3,6% en 2003, à 3,9% en 2004 et à 4,0% en 2005.

1.2. Données sur la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg

Même s'il n'existe pas de définition officielle de la pauvreté au Luxembourg, deux approches ont toujours plus particulièrement été privilégiées : celle visant à dénombrer les bénéficiaires du Revenu Minimum Garanti (RMG) et celle visant à dénombrer les personnes disposant de bas revenus.

Cette dernière approche s'apparente aux indicateurs monétaires retenus dans la liste des indicateurs de Laeken ainsi qu'aux indicateurs monétaires retenus dans le bloc « cohésion sociale » des indicateurs structurels.

¹¹ Données statistiques reproduites à partir de la note de conjoncture 1- 2003, établie au 25 avril 2003.

¹² Est considéré comme chômeur, toute personne qui 1. est sans emploi durant la semaine de référence, 2. Recherche activement un emploi, 3. est disponible pour un nouvel emploi dans un délai de 15 jours (= définition fournie par le bureau international du travail BIT).

¹³ A l'exception des Italiens dont la proportion est en baisse depuis 4 ans.

¹⁴ Les chômeurs de longue durée sont des chômeurs inscrits auprès l'administration de l'emploi depuis plus de 12 mois.

A côté de ces deux approches, les indicateurs pour l'inclusion sociale retenus lors du Conseil européen de Laeken en décembre 2001, qui recoupent, pour un grand nombre d'entre eux, des concepts déjà largement utilisés dans le cadre d'études sur la pauvreté au Luxembourg, constituent aujourd'hui un instrument supplémentaire pour aborder l'inclusion sociale puisque outre le domaine monétaire, ces indicateurs couvrent le domaine de l'emploi, de la santé et de l'éducation.

Dans un premier temps, la situation de l'exclusion sociale au Luxembourg sera mise en perspective au niveau européen grâce aux indicateurs de Laeken puisqu'ils présentent un caractère comparatif. Puis, d'autres indicateurs, plus spécifiques au contexte national ou plus récent, apporteront un supplément à la compréhension de l'exclusion sociale.

1.2.1. Au regard des indicateurs de Laeken, une situation plus favorable que celle observée en moyenne au niveau européen

1.2.1.1. Les indicateurs monétaires

La moitié des indicateurs de Laeken, soit neuf, sont des indicateurs monétaires. Par rapport à la moyenne européenne, le Luxembourg occupe, pour l'ensemble de ces indicateurs monétaires, une position plus favorable.

En 1999, dernière année pour laquelle des données sont disponibles à l'échelle européenne, 13% des individus résidant sur le territoire luxembourgeois se situaient en risque de pauvreté, c'est-à-dire vivant dans un ménage dont le revenu disponible équivalent¹⁵ était inférieur à 60% de la médiane du revenu disponible équivalent de l'ensemble du pays¹⁶. Au niveau européen, ce taux de risque de pauvreté était de 15%. Depuis 1995, le taux de risque de pauvreté luxembourgeois est resté relativement stable oscillant entre 11 et 13%. Dans le même temps, au niveau européen, ce taux oscillait entre 15 et 17%.

A l'image de l'Europe des quinze, au Luxembourg, le taux de risque de pauvreté des individus de moins de 25 ans est plus élevé que pour l'ensemble de la population. Par contre, le taux de risque de pauvreté des personnes de 65 ans et plus est deux fois moins élevé que celui constaté pour l'ensemble de l'Union européenne, signe d'un système de retraite généreux au Luxembourg.

Au regard de l'ensemble de la population, le taux de risque de pauvreté des hommes n'est pas significativement différent de celui des femmes au Luxembourg. Néanmoins, le taux de risque de pauvreté des femmes de 65 ans et plus est supérieur de 4 points à celui de leurs homologues masculins.

L'indicateur d'inégalité de la distribution des revenus, illustré par le rapport entre le revenu disponible équivalent des 20% de la population disposant des revenus les plus élevés et le revenu disponible équivalent des 20% de la population disposant des revenus les moins élevés, souligne une inégalité moins forte au Luxembourg que pour l'ensemble de l'Europe des quinze. En 1999, cet indicateur était de 3,9 pour le Luxembourg contre 4,6 en moyenne au niveau européen. Cet indicateur d'inégalité de la distribution s'intéresse aux extrêmes de la distribution. Le coefficient de Gini, autre indicateur d'inégalité, s'intéresse quant à lui à l'ensemble de la population. Il varie entre 0% et 100%, 0% désignant une égalité parfaite et 100% une inégalité totale. En 1999, le coefficient de Gini était de 27% au Luxembourg contre 29% à l'échelle européenne.

En termes de persistance du taux de risque de pauvreté, mesuré par la part des personnes qui se situent sous la ligne de risque de pauvreté (60% de la médiane du revenu disponible équivalent de l'ensemble du pays) durant l'année n et au moins deux années sur les trois années précédentes, le Luxembourg présente un taux de 8% en 1999. A l'échelle européenne, ce taux se situe à 9%.

¹⁵ Le revenu disponible équivalent tient compte de la taille et de la composition du ménage. Il est calculé en divisant le revenu disponible du ménage par le nombre d'unités de consommation recensées dans le ménage. La première personne adulte du ménage compte pour 1 unité de consommation, chaque autre personne adulte (14 ans ou plus) compte pour 0,5 unité de consommation et chaque enfant (moins de 14 ans) compte pour 0,3 unité de consommation.

¹⁶ Pour un ménage composé d'un adulte, cela correspond, pour 1999, à un revenu disponible de 12 805 €/an. Pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants, cela correspond, pour 1999, à un revenu disponible de 26 891 euros/an.

Si le taux de risque de pauvreté, comme défini plus haut, donne une première information sur la part des ménages disposant de bas revenus, l'écart relatif entre le revenu médian des personnes se situant en risque de pauvreté et la ligne de risque de pauvreté « relative median at risk of poverty gap » nous renseigne sur l'intensité du risque de pauvreté. En 1999, pour le Luxembourg ce taux se situait à 15% contre 22% en moyenne au niveau européen. Plus ce taux est faible, moins l'intensité de la pauvreté est forte, c'est-à-dire qu'une très grande part des personnes se situant sous la ligne de risque de pauvreté disposent d'un revenu disponible équivalent relativement proche de la ligne de risque de pauvreté.

Venant à l'appui de l'indicateur d'intensité de la pauvreté, les indicateurs de dispersion autour la ligne de risque de pauvreté illustrent aussi l'intensité de la pauvreté. Ces indicateurs mesurent la proportion de personnes disposant d'un revenu disponible équivalent inférieur à 40%, 50%, 60% et 70% du revenu disponible équivalent médian de l'ensemble de la population du pays. En 1999, ces taux étaient respectivement de 2%, 6%, 13% et 22% pour le Luxembourg. A l'échelle européenne, ils étaient de 5%, 9%, 15% et 23%.

Chaque année, le taux de risque de pauvreté est mesuré avec une ligne de risque de pauvreté mesuré en termes courants. Lorsque cette ligne de pauvreté est mesurée en termes constants, c'est-à-dire en influant le montant de ligne de pauvreté d'une année de référence (1996 pour les taux qui vont suivre) par le taux d'inflation alors le taux de risque de pauvreté se modifie légèrement. En adoptant cette méthodologie, en 1999, le taux de risque de pauvreté n'est plus de 13% au Luxembourg mais il est de 11%. Au niveau européen, ce taux est de 14% contre 15% en termes courants. Ces résultats démontrent que la médiane du revenu disponible équivalent a augmenté plus rapidement entre 1996 et 1999 que l'inflation.

L'effet des transferts sociaux n'est pas négligeable dans la réduction du taux de risque de pauvreté. En 1999, au Luxembourg, avant versement des transferts sociaux (y compris les pensions), le taux de risque de pauvreté est de 41% ; après versement des pensions, ce taux chute à 24% et après versements des autres transferts sociaux (prestations familiales, aide sociale pour l'essentiel) ce taux se situe à 13%. A l'échelle européenne, ces taux sont respectivement de 40%, 24% et 15%.

Le Luxembourg présente un profil relativement identique à celui que présente en moyenne l'Europe des quinze en termes d'effets redistributifs des transferts sociaux.

Les indicateurs monétaires de Laeken ne forment qu'un volet de l'ensemble des indicateurs. Trois autres domaines ont été retenus à Laeken pour mieux comprendre et observer les progrès réalisés en matière d'exclusion sociale. Il s'agit de l'emploi, de la santé et de l'éducation. Si, pour les indicateurs monétaires, le Luxembourg présente une situation plus favorable que celle que présente en moyenne l'Europe des quinze, qu'en est-il pour les autres domaines ?

1.2.1.2. Les indicateurs non monétaires

Tout comme les indicateurs monétaires de Laeken, le Luxembourg présente, par rapport à la moyenne européenne, une situation plus favorable pour les indicateurs non-monétaires.

Les indicateurs qui couvrent le domaine de l'emploi, facteur très important d'inclusion sociale, s'attachent essentiellement à l'aspect chômage : taux de chômage de longue durée, proportion de personnes vivant dans un ménage sans emploi, part du chômage de longue durée et taux de chômage de très longue durée. Avec un taux de chômage de 2,6% en 2000 et 2001, années de références pour les comparaisons européennes, le Luxembourg affiche le taux de chômage le plus bas en Europe. Dans la mesure où les indicateurs de Laeken qui couvrent le domaine de l'emploi sont fortement corrélés à ce taux de chômage, il paraît évident que, par rapport aux autres Etats membres, le Luxembourg présente une situation relativement privilégiée.

Ainsi, le taux de chômage de longue durée (12 mois au moins) est de 0,5%, la part des personnes qui vivent dans un ménage sans emploi est de 8,9% lorsqu'on considère la population de moins de 66 ans et de 5,6% lorsqu'on considère la population de moins de 61 ans, la part des chômeurs de longue durée dans la population totale des chômeurs est de 28,4% et le taux de chômage de très longue durée (24 mois au moins) est de 0,2%. Au niveau européen, ces taux et pourcentages sont respectivement estimés à 3,1%, 12,2% et 8,9%, 41,4% et 2%.

Autre facteur important d'inclusion sociale, parce que déterminant pour entrer et se positionner sur le marché du travail, l'éducation constitue un autre domaine des indicateurs de Laeken. Deux indicateurs ont été retenus dans ce domaine : - la part des jeunes (18 à 24 ans) ne poursuivant plus d'études ou de formations et qui ont un niveau de formation ne dépassant pas le niveau 2 de la CITE¹⁷, c'est-à-dire n'ayant pas obtenu un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et - la part des personnes âgées de 25 à 65 ans dont le niveau d'éducation le plus élevé est le niveau 2 de la CITE.

Au Luxembourg, pour 2001, la part des jeunes ne poursuivant plus d'études et dont le niveau d'éducation le plus élevé est le niveau 2 de la CITE est de 18,1%, soit légèrement moins que l'estimation faite pour l'ensemble des pays européens (19,4%). En ce qui concerne le second indicateur, les pourcentages sont, pour le Luxembourg en 2001, respectivement de 34% pour les 25-34 ans, de 37,4% pour les 35-44 ans, de 45,4% pour les 45-54 ans et de 52,1% pour les 55-64 ans. Ces pourcentages sont légèrement supérieurs à ceux estimés pour l'ensemble de l'Union européenne.

Le dernier domaine que couvrent les indicateurs de Laeken est le domaine de la santé. Deux indicateurs ont été retenus dans ce domaine : l'espérance de vie à la naissance et l'auto évaluation de l'état de santé par niveau de revenu. A l'heure actuelle, seul l'indicateur relatif à l'espérance de vie à la naissance est disponible. Pour l'année 2000, l'espérance de vie à la naissance est estimée à 78,1 ans pour la population luxembourgeoise. Au niveau européen, elle est estimée à 78,6 ans pour 2001.

Il ressort donc de l'analyse des différents indicateurs de Laeken que la situation du Luxembourg, en matière d'inclusion sociale, est relativement favorable par rapport à ce qui est observé à l'échelle européenne. Si ces indicateurs permettent une comparaison européenne puisqu'ils ont été construits dans ce sens, ils trouvent des limites dans le sens où ils ne reflètent pas certaines spécificités nationales en matière d'exclusion sociale et que, par ailleurs, les données ne sont pas très actualisées pour certains domaines. Le point suivant tente de lever en partie ces limites.

1.2.2. La situation de l'exclusion sociale au travers d'indicateurs spécifiquement nationaux

1.2.2.1. Indicateurs monétaires et auto-évaluation des conditions de vie

Les dernières données dont dispose le Luxembourg en matière d'indicateurs monétaires d'exclusion sociale sont relatives à l'année 2001. En utilisant la même méthodologie que celle retenue pour les indicateurs de Laeken, le taux de risque de pauvreté après transferts sociaux avec un seuil de risque de pauvreté fixé à 60% du revenu disponible équivalent médian national est de 12% en 2000 et 12% en 2001. Sur une période s'étendant de 1996 à 2001, ce taux oscille donc entre 11% et 13%.

Aucune différence significative n'est observée entre le taux de risque pauvreté des hommes et celui des femmes.

Parmi les sous-populations qui sont les plus exposées au risque de pauvreté il faut signaler les personnes âgées de moins de 16 ans et les personnes âgées de 16 à 24 ans. Les taux de risque de pauvreté pour ces deux sous-populations sont respectivement de 18% et 16% en 2001. Depuis 1996, ces deux-sous populations ont toujours été les plus exposées au risque de pauvreté.

Directement lié à l'observation faite précédemment, ce sont les personnes qui vivent dans des familles monoparentales, dans des familles nucléaires avec au moins trois enfants et dans des familles claniques avec enfant(s) qui sont les plus exposées au risque de pauvreté. Ici encore, les mêmes tendances sont observées en 2001 que pour les années précédentes.

Enfin, si les personnes sont distinguées selon le statut d'occupation du logement qu'ils habitent, les locataires sont plus exposés au risque de pauvreté que les propriétaires.

En ce qui concerne les autres indicateurs monétaires de Laeken, calculés pour les années 2000 et 2001 en respectant la méthodologie adoptée à Laeken, ils affichent tous des résultats très légèrement inférieurs à ceux observés en 1999, signe d'un très léger recul des inégalités.

¹⁷ Classification internationale type de l'éducation

En complément des indicateurs monétaires d'exclusion sociale, l'auto évaluation des conditions de vie par les ménages, indicateur subjectif, apporte une dimension supplémentaire à la compréhension de l'exclusion sociale. En 2001, 7% des ménages considèrent vivre très difficilement ou difficilement avec les ressources monétaires dont ils disposent alors que 13% de la population des ménages estiment vivre plutôt difficilement. Les 80% ménages restant estiment vivre plutôt facilement, facilement ou très facilement avec les ressources dont ils disposent. Au cours des cinq dernières années très peu de changements sont intervenus dans la manière dont les ménages auto-évaluent leurs conditions de vie. Dans la mesure où cet indicateur subjectif est fortement corrélé au taux de risque de pauvreté, les personnes qui déclarent vivre très difficilement ou difficilement avec les ressources dont elles disposent appartiennent plus fréquemment à des ménages monoparentaux, à des ménages avec trois enfants ou plus ou à des ménages claniques avec enfant(s).

1.2.2.2. Le Revenu Minimum Garanti (RMG)

Le dispositif RMG constitue le socle de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a été créé par la loi du 26 juillet 1986 mais depuis, cette loi a été modifiée à plusieurs reprises. Aujourd'hui, c'est la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, loi qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000, qui régit le dispositif RMG. Ce dispositif prévoit 2 prestations à savoir, l'indemnité d'insertion¹⁸ et l'allocation complémentaire¹⁹.

En application de l'article 2 de la loi modifiée du 29 avril 1999, un droit à une prestation RMG est ouvert si quatre conditions générales sont remplies à savoir, la condition de résidence, la condition d'âge, la condition de ressources et la condition de subsidiarité²⁰. Le bénéfice de l'indemnité d'insertion est lié à des conditions spécifiques²¹ et tout requérant d'une prestation RMG qui suffit à ces conditions aussi doit en premier lieu solliciter cette indemnité.

Les barèmes du RMG (brut) valables à partir du 1^{er} janvier 2003 sont les suivants : 974,98 € pour le premier adulte de la communauté domestique, 487,52 € pour le deuxième adulte, 278,73 € pour chaque adulte subséquent et 88,73 € pour chaque enfant.

Fin décembre 2002, 6246 ménages, soit 10497 personnes, étaient bénéficiaires du RMG. Rapporté à la population estimée du pays au 1^{er} janvier 2003, ces 10497 personnes représentent autour de 2,3% de la population totale. En termes absolus, le nombre de personnes bénéficiaires du RMG a progressé de 1814 personnes entre fin 1999 et fin 2002. Entre ces deux dates, le poids des bénéficiaires dans la population totale a lui aussi légèrement progressé, passant de 2% à 2,3%. L'assouplissement des conditions d'éligibilité au RMG - condition d'âge et condition de résidence - suite à l'entrée en

¹⁸ Le montant de l'indemnité d'insertion correspond au salaire social minimum pour un travailleur non qualifié à savoir, 1.368,74 €(brut) à partir du 1^{er} janvier 2003.

¹⁹ L'allocation complémentaire est une allocation différentielle.

²⁰ 1) Etre autorisé à résider sur le territoire luxembourgeois, y être domicilié et y résider effectivement. A noter : La personne qui n'est pas ressortissant du Grand-Duché de Luxembourg ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen et qui n'est pas reconnue apatride sur base de la Convention relative au statut des apatrides faite à New York le 28 septembre 1954, ni reconnue réfugiée au sens de la Convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève le 28 juillet 1951, doit avoir résidé au Grand-Duché de Luxembourg pendant 5 ans au moins au cours des 20 dernières années. 2) Etre âgé de 25 ans au moins. A noter : la limite d'âge ne s'applique pas à la personne qui élève un enfant pour lequel elle touche des allocations familiales, à la personne majeure qui soigne une personne atteinte d'une infirmité grave nécessitant l'aide constante d'une tierce personne, à la personne majeure qui, par suite de maladie ou d'infirmité, n'est pas en état de gagner sa vie dans les limites prévues par le dispositif RMG. 3) Disposer de ressources d'un montant inférieur aux limites fixées dans le cadre du dispositif RMG, soit à titre individuel, soit ensemble avec les personnes faisant partie d'une communauté domestique. A noter : dans le cadre de la détermination des ressources, certains revenus dont les revenus professionnels, les revenus de remplacement ou de complément sont immunisés à hauteur de 30 % du RMG dû. 4) Etre prêt à épuiser toutes les possibilités non encore utilisées dans la législation luxembourgeoise ou étrangère afin d'améliorer sa situation.

²¹ Etre âgé de moins de 60 ans, être apte à suivre des mesures d'insertion, ne pas être soumis à une mesure organisée par l'administration de l'emploi, ni avoir rompu ou refusé une telle mesure.

vigueur, le 1^{er} mars 2000, de la loi modifiée du 29 avril 1999, explique en partie la progression du nombre de bénéficiaires.

Le profil des bénéficiaires du RMG est resté relativement constant depuis sa création. Il s'agit en très grande majorité de personnes vivant seules (64% des ménages bénéficiaires en 2002) et de familles monoparentales (12% des ménages bénéficiaires en 2002). Sur l'ensemble de la population bénéficiaire du RMG, les femmes (54% des individus bénéficiaires en 2002) sont plus nombreuses que les hommes (46% des individus bénéficiaires en 2002). Cette différence entre hommes et femmes est particulièrement importante parmi les personnes de 60 ans ou plus ; au-delà de cet âge, elles sont deux fois plus nombreuses que les hommes.

Les mesures d'insertion forment un volet important du dispositif RMG. Leur but est de maintenir ou de rétablir l'employabilité des participants et de favoriser leur insertion professionnelle. Fin 2002, parmi les bénéficiaires du RMG, 19% d'entre eux étaient éligibles à une mesure d'insertion. Parmi les raisons principales pour lesquelles 81% des bénéficiaires du RMG ne sont pas éligibles à une mesure d'insertion il faut signaler l'âge (soit en âge d'être scolarisé, soit un âge élevé) et l'incapacité permanente ou transitoire. Fin 2002, 1575 mesures d'insertion étaient en cours.

CHAPITRE 2. Analyse des progrès accomplis pendant la période de référence du premier plan d'action pour l'inclusion sociale du mois de juin 2001 au mois de juin 2003

2.1. Remarques introductives :

1. Afin de compléter l'analyse des progrès accomplis au cours de la période 2001 à 2003, il convient non seulement d'établir un bilan relatif aux mesures proposées dans le cadre du pan-incl (2001-2003), mais encore de renvoyer plus généralement à l'implication du Fonds social européen dans le cofinancement des mesures mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
2. Il convient de noter que la périodicité biennale des plans d'action pour l'inclusion sociale ne doit pas préjudicier la mise en oeuvre d'une stratégie intégrée et à long terme avec l'objectif de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui constituent un défi permanent à relever par les Etats membres dans l'intérêt d'une plus grande cohésion sociale au sein de l'Union européenne.

Par conséquent bon nombre des mesures dont l'exécution a commencé au cours de la période de référence du pan-incl (2001-2003), trouveront leur continuation au cours de la période de référence de juillet 2003 à juillet 2005 du nouveau plan inclusion.

Ces mesures seront mentionnées parmi les mesures du présent plan inclusion sociale [c'est-à-dire : au chapitre 4 du pan-inclusion sociale (2003-2005)] sous leur numéro d'identification acquis dans le cadre du premier plan [pan-incl (2001-2003)].

Il en va de même des mesures du PIC-Equal cofinancées par le Fonds social européen, étant donné que la période de programmation des mesures prévues au titre de l'objectif 3 excède la période de référence biennale des plans inclusion sociale.

2.2. Bilan des mesures proposées dans le cadre du plan d'action national pour l'inclusion sociale

Comme le premier plan inclusion sociale portant sur la période de référence 2001-2003 comprend plus de 80 mesures et comme il appert de dresser le bilan de ces mesures dans le présent plan inclusion sans dépasser le nombre de 40 pages, le bilan desdites mesures est présenté dans l'annexe A au présent plan inclusion.

Le bilan en question indiquera l'objectif visé par chaque mesure, le suivi qui lui fut accordé, de même que son évaluation, à condition que la mesure se prête à une telle évaluation.

Il est évident que les mesures ayant pour objet l'adoption d'une mesure législative ou d'un règlement grand-ducal font abstraction de toute évaluation, étant donné que cette dernière ne peut se réaliser que dans les années qui suivent l'entrée en vigueur des dispositions législatives et réglementaires.

2.3. L'implication du Fonds social européen dans le cofinancement des mesures mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Fonds social européen intervient tant dans le cadre de la programmation prévue au titre de l'objectif 3 que dans le cadre de la programmation prévue au titre du programme d'initiative communautaire (PIC) EQUAL.

2.3.1. Interventions au titre de l'objectif 3

Au stade actuel, la période de programmation pour 2000-2006 prévoit un cofinancement communautaire de 39,4527 millions €

L'axe 2 visant plus particulièrement l'intégration sociale et l'égalité des chances pour tous avec une dimension forte au niveau du parcours d'insertion destiné à toute personne vivant en exclusion sociale et l'emploi assisté représente au stade actuel 35 % des interventions du FSE Objectif 3 au Grand-Duché de Luxembourg. Il va sans dire que les autres axes, tels la prévention du chômage et la politique active en faveur de l'emploi avec 28 % des fonds prévus et celle de l'égalité des chances visant l'amélioration de l'employabilité, de l'adaptabilité et de l'accès des femmes au marché de l'emploi avec 5 % des fonds, rentrent également dans la droite lignée du PAN-incl et du PAN-Emploi.

De manière générale l'année 2003 est celle de l'évaluation à mi-parcours servant de base à la révision à mi-parcours du document unique de programmation (DOCUP) pour l'objectif 3 du Fonds Social Européen au Grand-Duché de Luxembourg.

Les conclusions de l'évaluation serviront de base aux discussions voire négociations à mener au niveau national et avec la Commission européenne sur la réorientation des priorités politiques.

Il est dans les intentions déclarées du Ministère du Travail et de l'Emploi de faire du DOCUP un élément d'accompagnement et de mise en œuvre du PAN-Emploi et du PAN-incl.

2.3.2. Interventions au titre du Programme d'initiative communautaire (PIC) EQUAL

S'agissant du PIC EQUAL, une enveloppe globale de 4,4 millions € est prévue pour les années 2000-2006, dont 2,2 pour la période 2004-2006.

Cette enveloppe est répartie pour 50 % sur la mesure 1 tendant à faciliter l'accès au marché de l'emploi aux personnes très éloignées du marché de l'emploi. Sont visés de manière prioritaire, les détenus et ex-détenus, les toxicomanes et les personnes sans-abri.

32 % de l'enveloppe sont réservés à concilier vie familiale et professionnelle et favoriser la réintégration des hommes et des femmes qui ont quitté le marché du travail, en développant des formes plus efficaces et plus flexibles d'organisation du temps de travail et de services d'aide aux personnes.

13% du budget global sont dédiés aux demandeurs d'asile.

Le Ministère du Travail et de l'Emploi va axer tous ses efforts, lors du lancement de la deuxième phase d'EQUAL fin 2004, afin de sensibiliser des projets relatifs à la mesure 1, projets qui sont particulièrement enclin à soutenir de manière complémentaire la mise en œuvre du PAN-incl.

2.3.3. Mesures en train d'être réalisées dans le cadre du programme d'initiative communautaire (PIC-EQUAL) et intéressant le processus d'inclusion sociale

A titre d'illustration des mesures en train d'être réalisées dans le cadre du programme d'initiative communautaire (PIC-EQUAL) et intéressant le processus d'inclusion sociale, il convient de citer notamment les projets suivants, à savoir :

- le projet Fogaflex ayant pour objet la création d'une structure de garde décentralisée avec flexibilisation des horaires d'ouverture et création d'emplois
- le projet « Assessment Center » (voir chapitre 5)
- un projet Equal relatif à l'offre par une ONG des activités de ressourcement s'adressant aux plus faibles et ayant pour objet d'étendre les capacités notamment des sans-abri.

CHAPITRE 3. Approche stratégique et les principaux objectifs du pan-incl (2003-2005)

3.1. Les fondements de la lutte pour l'inclusion sociale au Grand-Duché de Luxembourg²²

La mise en place d'instruments de lutte contre la pauvreté fut le résultat à la fois de l'évolution sociale et politique de notre société et des luttes sociales et politiques accompagnant cette transformation de notre société. Les fondements de la lutte pour l'inclusion sociale au Grand-Duché de Luxembourg reposent sur la mise en place de la sécurité sociale, de l'assistance sociale et de l'aide sociale.

3.1.1. La sécurité sociale

La sécurité sociale est destinée à assurer soit un revenu de remplacement lorsque l'incapacité de travail ou de chômage empêchant l'acquisition de revenus normalement tirés d'une occupation professionnelle. L'objectif de la sécurité sociale étant la réparation des effets produits par les risques sociaux tels la maladie, la maternité, les accidents du travail, les maladies professionnelles, la vieillesse, l'invalidité, les charges familiales et le chômage. En prémunissant les personnes contre les risques sociaux, le système de sécurité sociale joue un rôle prééminent dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Inspiré du modèle Bismarck la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg s'est mise en place par étapes. Ce fut grâce aux lois du 31 juillet 1901, du 5 avril 1902 et du 6 mai 1911 que fut introduit successivement un régime obligatoire d'assurance maladie, d'assurance accident et d'assurance pension pour les ouvriers et pour les employés privés. Les prestations de sécurité sociale en la matière ont connu un développement fulgurant après la seconde guerre mondiale. Au début des années cinquante, le législateur étendit considérablement le champ des bénéficiaires en redéfinissant l'assurance obligatoire et la coassurance.

La loi du 20 octobre 1947 a constitué la première base légale créant des allocations familiales en faveur de tous les salariés, puis la loi du 10 août 1959 a étendu le bénéfice des allocations familiales aux non-salariés, et enfin de compte la loi du 19 juin 1985 sur les allocations qui finit par réaliser la fusion des 4 caisses existantes en un seul organisme, à savoir la caisse nationale des prestations familiales.

C'est par la loi du 3 juillet 1975 que fut introduite la protection de la maternité de la femme au travail. A l'heure actuelle la protection de la maternité de la femme au travail est garantie par la loi du 1^{er} août 2001 concernant la protection des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes, loi, portant transposition des directives applicables en la matière et qui sert de cadre aux prestations en espèces.

La loi du 30 juin 1976 porte réforme du système des aides aux chômeurs en créant un fonds de chômage et en réglementant l'octroi des indemnités de chômage complet. Cette loi joue un rôle

²² Les présents développements sont basés sur le manuel édité et publié par l'Inspection générale de la sécurité sociale sur le « Droit de la sécurité sociale Luxembourg 2002 » sous l'égide du Ministère de la Sécurité Sociale.

important dans la lutte pour l'inclusion sociale. Elle prévoit des mesures contre le chômage des jeunes (articles 30 à 32) et des indépendants (article 42) ; met en place un système d'insertion professionnelle (article 33), de réinsertion professionnelle et d'occupation des demandeurs d'emploi et prévoit des stages de réinsertion professionnelle (articles 34 à 41) au profit des demandeurs d'emploi indemnisés ou non indemnisés.

La loi du 24 décembre 1990 sur la préretraite, qui constitue une mesure ayant des fonctions multiples telles la prévention du chômage en cas de restructurations d'entreprises ou des mutations technologiques ; le raccourcissement du temps de travail ; la possibilité aux entreprises de procéder à un ajustement de la situation d'âge des effectifs et des coûts en permettant l'embauche compensatrice parallèle.

La politique de sécurité sociale a encore conduit à garantir un salaire social minimum²³ donnant à chaque individu l'assurance de disposer par son travail de moyens d'existence suffisants. Le système des salaires minima légaux fut introduit dans notre législation par l'arrêté grand-ducal du 30 novembre 1944. Les salaires en question furent ensuite adaptés en fonction de l'indice du coût de la vie.

Enfin de compte la loi du 19 juin 1998 sur l'assurance dépendance, qui crée une protection contre un risque de la vie en couvrant les aides et les soins requis par les personnes dépendantes dans les actes essentiels de la vie.

3.1.2. L'assistance sociale

L'assistance sociale repose uniquement sur les besoins individuels et est l'expression de la solidarité nationale.

Dans le contexte de l'assistance sociale il y a lieu de citer la loi du 26 juillet 1989, qui a introduit le droit à un revenu minimum garanti afin d'assurer à tout citoyen une vie décente en lui garantissant un minimum de moyens d'existence.

Les personnes bénéficiaires de cette loi font appel à l'esprit de solidarité. La loi²⁴ du 29 avril 1999 a modifié en profondeur la législation en matière de revenu minimum garanti en distinguant clairement entre l'indemnité d'insertion²⁵ et l'allocation complémentaire²⁶. La loi sur le revenu minimum garanti constitue l'une des pièces maîtresses de la lutte pour l'inclusion sociale en ce qu'elle fixe un cadre légal pour la mise à disposition de moyens suffisants d'existence à la disposition des personnes en état de besoin et pour l'organisation des mesures d'insertion professionnelle et sociale s'adressant aux personnes très éloignées du premier marché de travail²⁷.

3.1.3. L'aide sociale

²³ A l'heure actuelle le système du salaire social minimum est régi par la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum. Il convient de faire la distinction entre le salaire social minimum et le revenu minimum garanti. Le salaire social minimum est un minimum de rémunération garantie par la loi en contrepartie d'un travail fourni par le salarié. Par contre le revenu minimum social est une mesure d'assistance sociale ayant pour objet la fourniture d'une prestation de complément accordée jusqu'à concurrence d'un seuil de ressources défini en fonction de la composition de la communauté domestique et accordé indépendamment des causes ayant conduit à la situation de nécessité.

²⁴ La loi du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti a entretemps été modifiée par la loi du 21 décembre 2001 (Mémorial A 2001, p.3461), par la loi du 30 juillet 2002 (Mémorial A 2002, p.1590 et par la loi du 21 novembre 2002 (Mémorial A 2002, p.3097).

²⁵ L'indemnité d'insertion est égale au taux horaire du salaire social minimum pour un travailleur non qualifié multiplié par le nombre d'heures fournies. Elle est versée par l'Etat aux signataires d'un contrat d'insertion dans le cadre du dispositif revenu minimum garanti, qui participent aux activités d'insertion professionnelle prévues par ce dispositif.

²⁶ L'allocation complémentaire peut être assimilée à une garantie de ressources.

²⁷ L'article 1^{er} de la loi précitée du 29 avril 1999 dispose : « Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, il est institué un droit à un revenu minimum garanti qui confère, dans les conditions fixées par la présente loi, des moyens suffisants d'existence ainsi que des mesures d'insertion professionnelle et sociale. ».

L'aide sociale est l'aide constituée par les secours apportés par les collectivités publiques aux personnes dont les ressources sont insuffisantes. Elle constitue en quelque sorte le dernier filet social pour les personnes qui pour une raison ou pour une autre ne remplissent pas les conditions de la loi sur le revenu minimum garanti et se trouvent confrontées à une situation de besoin.

L'aide sociale continue à être régie par la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours²⁸, qui impose aux administrations communales le devoir d'organiser les moyens convenables pour secourir les personnes se trouvant dans le besoin. Les offices sociaux²⁹, créés en vertu de l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 et établis dans chaque commune du pays sont spécialement chargés de l'administration des biens affectés aux indigents et de la distribution des secours.

Dans ce contexte il convient de renvoyer à la mesure n° 41 du pan-inclusion sociale (2003-2005), qui prévoit de réformer les deux textes régissant l'aide sociale.

3.2. Les objectifs à long terme de la lutte pour l'inclusion sociale

Le Grand-Duché de Luxembourg œuvre en faveur d'un « *Etat social actif qui ne fera pas tout mais qui agira dans un élan de solidarité responsable et d'une société ouverte et participative qui n'exclura personne et dans laquelle chacun qui voudra donner son avis et prendre des décisions pourra participer.* ³⁰ ».

A cette fin l'Etat déploie une stratégie d'inclusion sociale à long terme fondée sur trois piliers, à savoir une politique de prévention basée sur l'éducation, la formation et l'accès à l'information, une politique active du marché de travail visant l'ensemble des personnes aptes à travailler et une politique de protection sociale visant à mettre à l'abri de la précarité celles qui ne sont pas aptes à travailler.

3.3. Les orientations de la stratégie de lutte pour l'inclusion sociale pour la période 2003-2005

Compte tenu des efforts accomplis au courant des années précédentes dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la stratégie de la lutte pour l'inclusion sociale pour la période de référence du plan d'action (juillet 2003 à juillet 2005) est axée sur cinq champs d'action, à savoir :

- L'activation et la participation à l'emploi
- La conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle
- L'accès au logement
- Le renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale des jeunes âgés de moins de 25 ans se trouvant confrontés à une situation potentielle de pauvreté et d'exclusion sociale
- L'accès des personnes vulnérables aux ressources, aux droits et aux services

Les 5 champs d'action du pan-incl (2003-2005) ont également pour objectif d'adresser les défis pour demain identifiés pour le Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du rapport conjoint sur l'inclusion sociale.

3.3.1. L'activation et la participation à l'emploi

En accord avec tous les Etats membres, le Luxembourg attribue, dans la lutte contre l'exclusion sociale, un rôle clé à l'emploi en tant que meilleure forme de protection sociale. Dans sa déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 20 mai 2003 le Premier Ministre a souligné la nécessité de poursuivre les mesures d'activation pour l'emploi.

²⁸ En vertu de ladite loi les administrations communales organisent les moyens convenables de donner des secours publics aux nécessiteux. A cet effet elles voteront des subsides aux bureaux de bienfaisance, ouvriront des souscriptions et feront faire des collectes pour le soulagement des pauvres, infirmes et malades ; elles prendront, suivant les circonstances

²⁹ Anciennement appelés les bureaux de bienfaisance.

³⁰ Propos tenus par Monsieur le Premier Ministre dans la déclaration de son gouvernement du 12 août 1999, gouvernement, issu des élections du 13 juin 1999.

Il importe donc, dans un objectif d'inclusion sociale, de continuer à développer les mesures d'activation et de participation à l'emploi prévues tant dans le cadre de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant création d'un fonds pour l'emploi et réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet, que dans le cadre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (RMG).

L'agencement entre ces mesures d'activation et de participation à l'emploi est gouverné par le principe de subsidiarité, en vertu duquel les activités d'insertion professionnelle prévues par la loi précitée du RMG n'interviennent qu'en l'absence de mesures d'activation organisées par l'administration de l'emploi dans le cadre de la loi ayant pour objet la lutte contre le chômage.

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, le dispositif RMG comprend un volet d'activation important mis en œuvre par le service national d'action sociale (SNAS) établi auprès le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse, dont l'objectif est de maintenir le contact avec le monde du travail et l'employabilité des personnes activées.

Analyse de la situation :

Les résultats chiffrés au 31 décembre 2002 sur le chômage au Luxembourg documentent que 38,65% des chômeurs indemnisés ou non sont inscrits plus de 6 mois auprès des services de placement de l'Administration de l'Emploi (ADEM). En termes d'emploi, ceci équivaut à affirmer, qu'en contrepartie 61,35% de personnes inscrites retrouvent un emploi avant six mois, fait qui peut très largement être interprété comme succès de la politique de l'emploi au Luxembourg.

Cependant, de l'ensemble des chômeurs inscrits, 21,23% concernent des hommes et 17,42% des femmes, dont la durée d'inscription est supérieure à 6 mois. Pour la population inscrite depuis plus de 12 mois, ces mêmes pourcentages sont de 11,87% pour les hommes et de 8,9 % pour les femmes, soit donc au total 20,77% du chômage au Luxembourg.

S'agissant de la population des personnes inscrites depuis plus de 6 mois déjà par rapport à la population totale au chômage, 19,21% présentent un niveau de qualification inférieur, 13,23% un niveau de qualification moyenne, 6,12% ont un niveau de qualification supérieure. Pour 0,09% des personnes, il n'existe pas de précision sur la qualification de base.

Il y a lieu de relever particulièrement que ces taux concernent exclusivement les chômeurs indemnisés ou non, inscrits à l'ADEM qui ne bénéficient pas d'une des mesures proposées par cette administration comme p.ex. les contrats d'auxiliaire temporaire publics et privés, les stages d'insertion en entreprise, les mesures de mise au travail, les formations offertes par l'ADEM, les mesures spéciales dans le cadre d'initiatives sociales en faveur de l'emploi.

Le rapport conjoint sur l'inclusion sociale retient plus particulièrement cette situation relative au chômage résiduel en remarquant qu'il existe un noyau dur que les mesures actives de remise au travail en place n'arrivent pas à résorber. La principale stratégie à mettre en place par le Ministère du Travail et de l'Emploi s'articule donc autour de cette problématique

Les activités d'insertion, organisées par les SNAS, ensemble avec ses services régionaux conventionnés, ont été les suivantes³¹:

³¹ Tableau repris du rapport d'activité 2002 du Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, page 260 et reprenant des fichiers actualisés au 31 décembre 2002.

	Femmes		Hommes		Total	
Mesures de formation	4	0,25%	5	0,32%	9	0,57%
Préparation et recherche assistée	14	0,89%	13	0,83%	27	1,72%
Cures	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Affectations temporaires indemnisées	659	41,87%	850	41,87%	1509	95,87%
Stages en entreprise	9	0,57%	21	1,33%	30	1,91%
TOTAUX	686	43,58%	889	56,48%	1575	100,00%

Approche stratégique :

L'approche stratégique en matière de mesures d'activation et de participation à l'emploi comporte trois volets.

1. A titre principal, les mesures organisées par l'administration de l'emploi (ADEM) endéans les premiers six mois de l'inscription des demandeurs d'emploi auprès de l'ADEM.
2. A titre subsidiaire, la stratégie qui sera déployée dans le cadre de l'avant-projet de loi relatif à la lutte contre le chômage sociale qui vise les quatre axes suivants :
 - a. Activation précoce des demandeurs d'emploi, sans emploi, sans distinction d'âge, au plus tard après six mois d'inscription à l'ADEM.
 - b. Mise en place d'une structure de collaboration formelle (le comité de suivi) entre l'ADEM et le SNAS sous la présidence du Ministère du Travail et de l'Emploi.
 - c. La création de structures d'activation particulières pour demandeurs d'emploi extrêmement éloignés du marché du travail.
 - d. Le suivi individuel des personnes activées par le comité de suivi.
3. A titre subsidiaire par rapport aux mesures d'activation organisées par l'ADEM; l'application des mesures d'insertion prévues par le dispositif RMG.

Dans le cadre du dispositif RMG l'approche stratégique pour la période 2003-2005 est :

- d'intensifier le recours à l'instrument du stage en entreprise. Le service national à l'action sociale (SNAS) établi auprès le Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse entend doubler la part des stages par rapport au total des mesures d'activation relevant du dispositif RMG, donc la porter des 2% actuels à 4% en juillet 2005, tout en faisant des efforts particuliers pour augmenter le nombre des stagiaires âgés de 25 à 35 ans.
- de poursuivre le projet « Assessment Center » du SNAS visant des parcours d'insertion individualisés, basés sur un bilan des compétences de la personne concernée.

Défis pour demain : La synergie entre le pan-inclusion social et le pan emploi

Les mesures proposées dans le plan adressent le défi identifié dans le rapport conjoint sur l'inclusion sociale pour le Grand-Duché de Luxembourg au niveau de la synergie entre le pan-inclusion sociale et le pan emploi, en prévoyant la création d'une structure de collaboration formelle entre l'ADEM et le SNAS dans le cadre du projet de loi sur le chômage social.

3.3.2. L'accès au logement

Le « Programme pour l'Habitat », adopté à Istanbul en 1996 par les Nations-Unies, établit la bonne gouvernance urbaine comme une condition essentielle au développement urbain durable et renforce le concept de « l'accès au logement », concept qui est défini dans la déclaration de Vancouver sur les établissements humains et qui stipule que « disposer d'un logement et des services suffisants est un droit fondamental de l'homme ».

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966, définit le droit au logement comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et cela sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques. Un logement adéquat y est défini comme un lieu disposant de suffisamment d'intimité et d'espace, avec une aération et un éclairage convenables, des infrastructures de base adéquates, une bonne sécurité et une bonne situation par rapport au lieu de travail net aux services essentiels.

Aux termes de l'article 16 de la Charte sociale³² l'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles est un moyen de promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille en vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société. Dans l'introduction générale aux Conclusions XII-1, le Comité des Droits Sociaux a insisté sur la nécessité d'envisager la protection de la famille sous l'angle du droit à un logement décent et aux fournitures essentielles telles que le chauffage et l'électricité, éléments indispensables au bien-être et à la stabilité des familles.

Conscient de ces engagements pris sur le plan international et considérant que l'accès des personnes à un logement est un facteur essentiel à l'intégration sociale et une condition indispensable de la lutte pour l'inclusion sociale; le Gouvernement luxembourgeois mène une politique active du logement.

Cette politique est définie par un ensemble de 29 mesures élaborées et adaptées au fil des années, regroupées dans le programme d'action « Logement »³³.

L'approche stratégique adoptée par le Gouvernement en matière de politique de logement dans le cadre du plan d'action national pour l'inclusion sociale (2003-2005) ne représente qu'une partie de l'ensemble plus vaste de la politique active du logement et ne comprend que les mesures et les instruments ayant pour objectif de promouvoir l'accès des personnes à bas revenu et des personnes dites « vulnérables » à un logement décent et aux fournitures essentielles à un tel logement et d'explorer des pistes nouvelles en matière de politique de logement en faveur de ces personnes.

La stratégie du Gouvernement en matière de politique de logement dans le cadre du plan inclusion sociale pour la période 2003 à 2005 repose sur trois axes d'intervention, à savoir :

1. de favoriser l'accès au logement moyennant des participations financières de l'Etat en matière de logement.
2. de se donner les moyens de mieux évaluer et de comprendre l'évolution dans le domaine du logement par la création d'un « Observatoire de l'Habitat ».
3. de soutenir des projets-pilotes et de mettre à l'étude des idées et des concepts nouveaux en matière de politique de logement avec le double objectif d'étendre le parc des logements accessibles aux personnes vulnérables tout en veillant au respect du droit à un logement décent.

Ad 1) : Favoriser l'accès au logement moyennant des participations financières de l'Etat en matière de logement.

³² Voir Charte sociale européenne – Recueil de textes (3^{ième} édition) publié dans les éditions du Conseil de l'Europe, page 21.

³³ Programme d'action « Logement » – année 2001.

Analyse de la situation

Nonobstant les énormes efforts menés par le Gouvernement et par plusieurs autorités locales en matière de politique de logement, les différents éléments déterminant les règles du jeu entre l'offre et la demande évoluent d'une manière significative, de sorte que l'offre ne peut plus satisfaire la demande.

La demande est déterminée par une population qui croît de 1,34 % chaque année depuis le début des années '90 et qui requiert de nouveaux espaces-logement. Par ailleurs, des changements dans la structure socio-économique de notre population renforcent cette tendance.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement en Conseil a approuvé en mai 2000 le Programme d'action « Logement » proposé par le Ministre des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement.

Ce programme d'action logement prévoit en tous 29 mesures dont quelques-unes ont été retenues fin 2002 dans le cadre d'une modification de la loi de 1979 concernant l'aide au logement.

Approche stratégique

Vu que le secteur du logement s'avère être un facteur essentiel de l'intégration du citoyen dans la société et, de ce fait, de la lutte contre l'exclusion sociale, le Gouvernement luxembourgeois accorde une grande importance à une politique active du logement.

Dans ce sens, le Gouvernement entend, à l'instar des années '90, poursuivre dans les années à venir cette politique, notamment en accordant aux principaux acteurs du secteur du logement subventionné (particuliers, promoteurs publics, ONG's oeuvrant dans le domaine du logement, etc.) des aides financières substantielles.

Objectifs chiffrés

Pour ce faire, le département du logement a prévu pour les nouvelles initiatives financières indiquées ci-après une enveloppe budgétaire de 26,34 millions € pour les exercices budgétaires 2003-2005, soit 8,8 millions € en moyenne par exercice respectif- ceci pour autant que ces aides financières puissent être chiffrées pour l'instant. A noter qu'ils peuvent encore varier selon la demande des partenaires auxquels elles s'adressent.

Ces aides financières sont destinées notamment à

- réduire de manière significative le nombre des demandes de logements locatifs subventionnés non satisfaites par une augmentation considérable du nombre de ce type de logements offerts par les promoteurs publics.
- aider et à encourager les particuliers de continuer, dans la mesure du possible, à investir dans l'acquisition d'un logement.

Mesures stratégique à entamer

- a) Majoration sensible du taux de la participation étatique au prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées
- b) Introduction d'une aide dite « Aide d'épargne-logement généralisée »

- c) Promotion de la création de logements notamment pour étudiants, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile
- d) Participation de l'Etat au prix de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets dits de construction d'ensembles
- e) Participation de l'Etat au prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés entre autres par les employeurs en faveur de leurs employés, par des ONG's ou par des offices sociaux

Ad 2) Mise en place d'un Observatoire d'Habitat

Analyse de la situation

Malgré le mérite indéniable du Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques (STATEC) par rapport à la collecte de données dans le domaine du logement, telle que la publication régulière du nombre des autorisations de bâtir ou des bâtiments achevés, celle des données recueillies lors des recensements périodiques de la population etc., un nombre de données indispensables permettant de retracer la globalité, voire la complexité croissante du secteur du logement fait de plus en plus défaut.

La création d'un nouveau service dit « Observatoire du logement » début 2003 auprès du département du logement permettra de remédier dorénavant peu à peu au manque existant de certaines données et statistiques fiables, indispensables à la planification d'une politique cohérente et efficace à court, moyen et long terme en matière de logement en particulier et de l'habitat en général.

La recherche de données et surtout leur analyse s'appliquera dans des domaines tels que l'analyse de l'offre et de la demande des maisons unifamiliales, appartements, logements de luxe, l'étude de près de l'évolution des prix de vente/ d'acquisition réels des différentes transactions immobilières (logements et terrains à bâtir) ou l'établissement d'un état des lieux des logements inoccupés ou transformés en bureaux.

Approche stratégique

Le département du logement à lui seul ne saura concrétiser un tel projet mais l'entend réaliser en étroite collaboration avec plusieurs acteurs compétents en ce domaine, tel que le *Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques* (CEPS/INSTEAD) avec lequel il a entre temps signé un accord sur base d'un programme de travail qui devrait s'opérer en principe en trois phases, à savoir :

- 1) la collecte et la centralisation de données concernant le logement ,
- 2) l'analyse de données collectées,
- 3) la diffusion des données et des analyses effectuées.

Au département du logement incombera notamment le rôle d'initiateur et de coordinateur du projet.

Objectifs chiffrés

Pour ce faire, le département du logement devra disposer pour les années budgétaires 2003-2005 d'une enveloppe budgétaire estimée actuellement à 630.000 € soit 210.000 en moyenne par exercice budgétaire, dont 200.000€ ont été accordés pour l'exercice 2003.

Mesures stratégique à entamer

Les travaux relatifs à « l'Observatoire de l'habitat » seront définis chaque année de commun accord entre le ministre ayant le Logement dans ses attributions et le CEPS/INSTEAD, sur la base d'un programme de travail élaboré par les deux partenaires et qui consistera-en

- ° une assistance au département du logement sur
 - la gestion de l'observatoire de l'habitat ;
 - le pilotage technique de l'observatoire de l'habitat ;
 - l'information, la diffusion et la communication.
- ° une analyse sur le logement, en procédant à
 - la collecte d'informations sur le logement ;
 - le traitement des données recueillies ;
 - l'analyse des thématiques prioritaires (définies dans le programme de travail) ;
 - l'analyse de sujets récurrents ;
 - la diffusion de ces analyses sous différentes formes.

Ad 3) Soutien de projets-pilotes et mise à l'étude des idées et des concepts nouveaux en matière de politique de logement.

Approche stratégique

Le Gouvernement qui entreprend une politique active de logement se doit d'adapter sa politique à l'évolution et aux réalités du marché du logement. Compte tenu de la pénurie³⁴ actuelle existante sur le marché du logement, l'objectif à court, moyen et à long terme de l'approche stratégique en matière de politique de logement est de veiller à étendre le parc des logements, tout en veillant à rendre le logement décent accessible aux personnes vulnérables et aux personnes à faible revenu.

La recherche de concepts stratégiques alternatifs par rapport à ceux déjà existants et l'exploration de mesures nouvelles pour améliorer la situation sur le marché du logement, font partie des préoccupations d'un Gouvernement en charge de la politique de logement.

Mesures stratégiques

- Mise à l'étude de l'élaboration d'un plan sectoriel du logement dans le cadre du plan d'aménagement général du territoire.
- Etude de moyens relatifs à la création d'un partenariat entre le secteur public et les propriétaires de logements inoccupés.
- Le recours par les promoteurs publics à la formule du bail emphytéotique.
- Initiation par une organisation non gouvernementale d'un projet d'agence immobilière sociale s'adressant à la population-cible ainsi qu'à des propriétaires prêts à louer des logements à celle-ci.

Toutes les mesures proposées dans le cadre du plan d'action pour l'inclusion sociale sur la période de référence 2003 à 2005 et ayant trait à l'accès au logement vont se regrouper autour des trois axes stratégiques prédécrits.

Dans son rapport conjoint sur l'inclusion sociale relatif au plan inclusion sociale (2001-2003) la Commission européenne a identifié les conditions de logement comme l'un des « défis pour demain » pour le Luxembourg.

Dans ce contexte il convient de noter les lois et règlements d'exécution qui permettront au Gouvernement de relever le défi en matière d'extension et d'accès des logements aux personnes vulnérables et d'améliorer les conditions de logement, à savoir notamment :

³⁴ Voir Avis spécifique du Conseil économique et social – année 1999 - et voir également les développements sur la définition de la pénurie et les différentes acceptions que peut avoir cette notion, à savoir : a. Le déficit au regard de l'actualisation du stock existant b. Le déficit selon les besoins croissants en surface habitable c. Le déficit selon les normes de logement.

- a. La loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, loi, ayant pour objet de promouvoir :
 - l'accession à la propriété immobilière des personnes à revenu modeste et des familles ayant des enfants à charge
 - la viabilisation régulière des terrains à bâtir ;
 - la construction d'ensembles de logements à coût modéré ;
 - l'assainissement de logements anciens ;
 - la création de logements locatifs publics ;
 - la salubrité, l'hygiène, l'habitabilité et la sécurité des logements locatifs.
- b. La loi du 15 juillet 1993 portant modification de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et définissant les critères de location auxquels doivent répondre les logements destinés à la location ou mis à la disposition aux fins d'habitation.
- c. La loi du 8 novembre 2002 modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, loi, portant introduction d'une aide au financement de garanties locatives, portant relèvement du taux de participation étatique de 40% à 70 voire 75 % du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées et portant extension du système de participation étatique à la création de logements destinés aux demandeurs d'asile et ceux destinés à l'hébergement d'étudiants, de stagiaires, d'apprentis en formation, de personnes en formation continue etc...
- d. Le règlement grand-ducal du 16 novembre 1998 fixant les mesures d'exécution relatives aux logements locatifs, aux aides à la pierre ainsi qu'aux immeubles cédés sur la base d'un droit d'emphytéose et d'un droit de superficie, prévus par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement.

3.3.3. La conciliation entre la vie familiale et professionnelle

Une meilleure harmonisation entre la vie familiale et la vie professionnelle est considérée par le Gouvernement comme une des finalités de la politique familiale. Les efforts en matière d'extension de l'offre de foyers du jour, de crèches, de cantines scolaires, d'internats pour les élèves du primaire, d'aide aux devoirs à domicile etc... font partie intégrante de cette politique³⁵.

La politique du Gouvernement en matière de conciliation entre la vie familiale et professionnelle consiste :

- à promouvoir la création de structures d'accueil pour enfants, notamment au moyen d'une sensibilisation des entreprises
- à rendre les structures d'accueil pour enfants accessibles aux personnes à revenu faible au moyen d'un système de location des chaises
- à promouvoir la participation à l'emploi grâce à la création de structures de garde devenant le lieu de travail du personnel d'encadrement pour enfants
- à promouvoir et de développer le rôle important que ces structures jouent dans le domaine de l'éducation, de la socialisation et de la prise en charge des enfants en vue de faciliter leur intégration dans le milieu scolaire.

Dans le cadre de la politique de conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale le Gouvernement soutient également des projets-pilotes et plus généralement des initiatives ayant pour objet d'explorer les possibilités de mieux adapter les structures d'accueil pour enfants aux besoins existants de décentralisation des structures et de flexibilisation des horaires d'ouverture de ces structures, (pex : projet-pilote Fogaflex).

³⁵ Accord de coalition du mois d'août 1999.

3.3.4. Renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale en faveur des jeunes de moins de 25 ans

Approche stratégique

L'approche stratégique du Gouvernement en matière de renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale en faveur des jeunes de moins de 25 ans pour la période de référence du plan est fondée sur deux axes d'intervention à savoir :

1. La prévention des ruptures professionnelles et
2. L'intervention en faveur des jeunes en situation de détresse.

La prévention des ruptures professionnelles sera mise en œuvre grâce a. à l'adaptation du système d'éducation formelle aux jeunes éprouvant des difficultés pendant leur parcours scolaire b. au renforcement du dispositif d'intégration socioprofessionnel pour les jeunes se trouvant en-dehors du système scolaire et grâce au développement des compétences sociales à travers le renforcement de l'éducation non-formelle.

Mesures stratégiques

Axe 1 : La prévention des ruptures professionnelles :

- a. L'adaptation du système d'éducation formelle aux jeunes éprouvant des difficultés pendant leur parcours scolaire

Situation actuelle

- Le Conseil européen de Lisbonne du 23 et 24 mars 2000 a décidé de réduire de moitié, d'ici à l'an 2010, le nombre de personnes de 18 à 24 ans n'ayant accompli que le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne poursuivant pas de formation. Cet engagement, co-signé par le Luxembourg, engage donc le gouvernement à intensifier l'effort de formation initiale afin de permettre à un nombre croissant d'élèves d'acquérir une qualification scolaire au-delà du premier cycle de l'enseignement secondaire ou secondaire technique.
- Un débat sur l'extension de l'obligation scolaire a également lieu au Luxembourg, qui concernerait de fait surtout les élèves qui quittent l'école dès la fin de leur scolarité obligatoire, c'est-à-dire surtout ceux qui ont des difficultés d'apprentissage, qui décrochent quand ils ne sont plus obligés de fréquenter l'école et n'ont donc aucune qualification. Une telle mesure viserait donc à garder plus longtemps à l'école des jeunes qui sans cela se trouveraient sur le marché de l'emploi, et donc en risque de devenir chômeur, s'ils ne trouvent pas de travail. Il va sans dire qu'un tel maintien de cette catégorie d'élèves à l'école ne saurait être utile que si l'école leur offre une pédagogie adaptée à leurs besoins, qui ne peuvent pas être les méthodes pédagogiques classiques, justement inadaptées à ces jeunes.
- Une réforme de l'apprentissage est également en élaboration actuellement, elle vise notamment à rendre cette formation plus modulaire afin de permettre une intégration au moins partielle des formations d'insertion dans le cadre de cet apprentissage.

Mesures stratégiques prévues

1. analyses à réaliser dans le cadre de la pédagogie de la 2^{ème} chance
2. mise en œuvre d'un projet –pilote concernant une réforme du cycle inférieur (7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème})
3. accompagnement des jeunes éprouvant des difficultés à l'école dans le milieu scolaire grâce :

- à la mise en place d'une pédagogie adaptée aux jeunes éprouvant des difficultés à l'école
 - à la mise en place d'un système de tutorat
- b. au renforcement du dispositif d'intégration socioprofessionnel pour les jeunes se trouvant en-dehors du système scolaire et

Mesures stratégiques prévues

1. permettre à tout jeune de bénéficier d'une voie de formation d'insertion lui facilitant l'insertion socioprofessionnelle ainsi que la continuation de sa formation dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie. Cette formation peut être déclarée obligatoire pour tout jeune âgé de moins de 18 ans qui n'est plus inscrit à l'école ou ne suit pas un apprentissage ou n'est pas entré dans la vie professionnelle active.
 2. donner une valeur importante à la reconnaissance des qualifications et à la validation des acquis professionnels avec comme objectif le développement d'un modèle commun pour la reconnaissance et/ou certification des compétences acquises avec mise en place d'un dispositif basé sur les unités capitalisables et permettant aux personnes d'arriver à une accréditation nationale
 3. mettre en place d'un programme spécial et d'une méthodologie pour adultes dans le cadre de l'éducation pour adultes et prenant en considération la valorisation de l'expérience et des acquis professionnels
 4. développer un programme de formation des formateurs en collaboration avec les entreprises.
- c. au développement des compétences sociales à travers le renforcement de l'éducation non-formelle

Mesures stratégiques prévues

1. Développement de la pédagogie de la deuxième chance
2. Réflexions quant à une réorientation éventuelle du congé-éducation.

Axe 2 : Intervention en faveur des jeunes confrontés à une situation de détresse à l'aide des moyens suivants :

- action en faveur des jeunes des centres socio-éducatifs de Schrässig/Dreiborn (mesure n°42)
- étudier la situation des jeunes de 18 à 24 ans faisant partie des ménages bénéficiaires d'une prestation RMG, analyser le devenir des jeunes demandeurs d'emploi de 18 à 24 ans, étudier la situation des jeunes qui sont sans couverture ni protection sociale (18 à 24 ans)
- le logement des jeunes (pex : projet « Jugendwunnen », aides aux promoteurs pour l'édification de logements pour jeunes)
- protection des enfants en situation de détresse et les mesures d'accompagnement des jeunes en situation de détresse.

3.3.5. L'accès aux ressources, aux biens et aux services des personnes les plus vulnérables

L'approche stratégique du Gouvernement est d'intervenir en faveur des personnes particulièrement visées par la lutte pour l'inclusion sociale, à savoir :

- les personnes confrontées à des problèmes de toxicomanie

- les personnes confrontées à des problèmes de psychiatrie
- les personnes âgées
- les personnes handicapées
- les adultes confrontées à une situation de détresse sociale (l'aide sociale réforme de la loi sur le domicile de secours, le service d'accompagnement social, SAMU social etc...)
- les étrangers

Les personnes confrontées à des problèmes de toxicomanie

Le Ministère de la Santé constate sur base des travaux de recherche du point focal luxembourgeois de l'OEDT, (réf. <http://www.relis.lu>) que le G.-D. de Luxembourg présente un des taux de prévalence de l'usage illicite de drogues les plus élevés au sein de l'UE, un taux élevé de surdoses fatales liées à l'usage illicite de drogues, une diminution de l'âge d'initiation aux drogues illicites ainsi qu'une augmentation du nombre de toxicomanes de longue durée.

Approche stratégique

L'évolution du profil de la population cible a rendu nécessaire une adaptation de la stratégie nationale en matière de création de nouvelles offres de réduction de la demande et des risques associées à l'usage illicite de drogues.

Les approches stratégiques entamées par le Ministère de la Santé se situent au niveau de l'objectif 1.2.b) « mettre en œuvre des politiques ayant pour objectifs l'accès de chacun aux soins nécessaires à son état de santé, y compris en cas de dépendance », au niveau de l'objectif 3 « agir pour les plus vulnérables » et au niveau de l'objectif 4.c) « promouvoir le dialogue et le partenariat entre tous les acteurs publics et privés concernés, notamment en impliquant les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations de services sociaux, dans le respect de leurs compétences respectives en matière de lutte contre les exclusions ».

Les actions prévues au plan d'action en matière de drogues et de toxicomanies 2000 – 2004 du Ministère de la Santé et plus particulièrement les mesures sélectionnées pour le plan pour l'inclusion sociale (2003-2005) visent prioritairement à aller à l'encontre du processus de déchéance sociale et de dégradation psycho-sanitaire de la population cible par le biais de la diversification des services d'aide.

Elles reposent sur les axes d'intervention suivants :

- réduction des risques,
- augmentation du taux de contact de la population cible avec les offres d'aide existantes et à créer,
- offres d'hébergement de crise,
- amélioration de la situation résidentielle à moyen et à long terme,
- infrastructures post-thérapeutiques et de réintégration socioprofessionnelle.

Mesures stratégiques

Les mesures stratégiques entamées sont les mêmes que celles visées au pan-incl (2001-2003), c'est-à-dire les mesures 72-75.

Les personnes confrontées à des problèmes de psychiatrie

Les mesures stratégiques employées dans le cadre du présent plan d'action sont les mêmes que celles du pan-incl (2001-2003), à savoir les mesures 76 à 78.

Les personnes âgées

Les mesures stratégiques en faveur des personnes âgées visent trois types d'actions pour la période 2003-2005, à savoir :

- les mesures ayant pour objet de promouvoir la réinsertion professionnelle des personnes âgées de plus de 50 ans
- les mesures ayant pour objet de favoriser l'accès des personnes âgées aux technologies de la communication
- les mesures ayant pour objet de préserver l'état de santé des personnes âgées et de prévenir l'isolement social de ces derniers

Les personnes handicapées

Approche stratégique

Les critiques formulées en 1997 lors de l'évaluation des mesures mises en place afin d'assurer aux personnes handicapées l'égalisation des droits sont de nos jours encore d'actualité. Les actions prioritaires retenues à l'époque par le Conseil de Gouvernement à entamer par le Ministère de la Famille sont les suivantes :

- prévoir une réglementation sur l'accessibilité ;
- appliquer le droit du travail aux travailleurs handicapés occupés dans les ateliers protégés ;
- prévoir la création d'un « revenu de remplacement » destinés aux personnes handicapées incapables de suivre une activité occupationnelle;
- étendre et régionaliser les offres de structures spécialisées en milieu institutionnel ;
- organiser la coordination des services autour de la personne handicapée ;
- promouvoir la participation des personnes handicapées et de leurs familles aux prises de décision par le biais de la création d'un organe de concertation.

Considérant l'évolution des dernières années, il y a lieu d'ajouter à cette liste certaines mesures indispensables afin de promouvoir au pays une véritable culture d'intégration. Il s'agit des mesures suivantes :

- ancrer dans la législation nationale les droits des personnes handicapées et prévoir le droit de recours en justice en cas de discrimination ;
- responsabiliser les acteurs impliqués y compris les personnes handicapées et leurs familles quant à la conception et la mise en place du projet de vie ;

Mesures stratégiques envisagées

Les mesures stratégiques envisagées pour la période de référence 2003-2005 interviennent sur 3 plans d'action, à savoir :

- a) Promotion de l'accès aux services ouverts au public
- b) Réforme de la situation de revenu des personnes handicapées
- c) Promotion d'une logique de prestations de service concevant la personne handicapée comme consommateur
- d) Promotion de la coordination des mesures d'aide destinées à la personne handicapée

Les personnes confrontées à une situation de détresse sociale (l'aide sociale réforme de la loi sur le domicile de secours, le service d'accompagnement social, SAMU social etc...)

Les mesures stratégiques concernent :

- a. la mise en place d'instruments nouveaux émanant des mesures du pan-incl (2001-2003) et répondant à des besoins existants tels³⁶ :
- la mise en place du service d'accompagnement social (mesure n°48³⁷)
 - le SAMU-social (mesure n°49)
 - la création d'un service des tutelles (mesure n°57) et d'un service des tutelles
 - les mesures prises en faveur des personnes à revenu modeste et des personnes surendettées (mesures 50 à 54) telle la mise en place d'un cadre légal pour la lutte contre le surendettement.

La mise en place de ces instruments de lutte pour l'inclusion sociale mobilisent tout un ensemble d'organisations non gouvernementales, qui sont étroitement associées à l'élaboration des concepts de base qui constituent le fondement légal de ces instruments et auxquelles est confié le fonctionnement de ces services, ce qui souligne l'importance de l'implication des ONG dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures des plans d'action pour l'inclusion sociale.

- b. la réforme de la législation applicable au domicile de secours et aux offices sociaux.

Les mesures à prendre en faveur de l'intégration des étrangers

L'immigration a été identifiée dans le rapport conjoint sur le Luxembourg comme l'un des défis pour demain. Les mesures proposées dans le plan ont pour objet d'adresser ce défi. Elles visent trois champs d'action, à savoir :

- le déclenchement d'une campagne de sensibilisation à l'adresse des étrangers en prévision des prochaines élections communales
- des réflexions en vue d'améliorer l'accueil des étrangers au Luxembourg et
- la mise en œuvre d'un projet ayant pour objet la prise en charge des demandeurs d'asile en vue de leur installation après leur arrivée au Grand-Duché du Luxembourg.

CHAPITRE 4. Mesures stratégiques³⁸

³⁶ Le numérotage des mesures qui suit reprend celui adopté lors du pan-incl (2001-2003).

³⁷ Numérotation sous le point a. reprend celle du pan-incl (2001-2003).

³⁸ La numérotation du chapitre 4 diffère de la numérotation décimale des autres chapitres, au motif que le chapitre reprend la numérotation des quatre objectifs agréés à Nice.

1. PROMOUVOIR LA PARTICIPATION à L'EMPLOI ET L'ACCES DE TOUS AUX RESSOURCES, AUX DROITS, AUX BIENS ET SERVICES

1.1. PROMOUVOIR LA PARTICIPATION A L'EMPLOI

1. Mise en place d'un cadre légal pour la lutte contre le chômage social.

- Activation précoce des demandeurs d'emploi, sans emploi, sans distinction d'âge, au plus tard après six mois d'inscription à l'ADEM.

Les demandeurs d'emploi, sans d'emploi, sans distinction d'âge, qui ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage, respectivement ne suivent pas de mesure active en faveur de l'emploi au plus tard après six mois d'inscription à l'ADEM pourront bénéficier d'activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles, respectivement d'activités de mise au travail mises en place par la nouvelle loi.

Cette activation vise également les demandeurs d'emploi qui ne sont pas engagés dans les liens d'un contrat de travail ou d'apprentissage le premier jour ouvrable suivant la fin d'une mesure active en faveur de l'emploi, respectivement les demandeurs d'emploi qui sont liés par un contrat d'insertion prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti et proposés par le service national d'action sociale (SNAS).

- La mise en place d'une structure de collaboration formelle (comité de suivi) entre l'ADEM et le SNAS sous la présidence du Ministère du Travail et de l'Emploi. Un comité de suivi sera mis en place qui comprendra, outre les administrations référées ci-avant, les partenaires sociaux et un représentant du Ministre ayant dans ses attributions la lutte contre l'exclusion sociale.

La mission principale du comité est de décider de la participation des bénéficiaires aux activités d'insertion ou de réinsertion professionnelles respectivement aux activités de mise au travail et d'assurer le suivi des bénéficiaires en question.

- La création de structures d'activités de mise au travail pour demandeurs d'emploi extrêmement éloignés du marché du travail.

Développement avec des structures commerciales externes existantes ou à créer, des activités de mise au travail qui se situeront surtout au niveau des emplois de proximité et avant-tout dans l'économie sociale.

- Le suivi individuel des bénéficiaires des mesures de la loi par le comité de suivi.

Mise en place d'une cellule administrative au Ministère du Travail et de l'Emploi ayant comme mission d'assurer un suivi qualitatif de l'ensemble des bénéficiaires des mesures prévus par la loi tout comme la mise en place d'indicateurs permettant une quantification quant aux résultats et la gestion statistique de ceux-ci à des fins de mise en œuvre politique.

2. Dans le cadre plus général de la prévention des ruptures professionnelles en développant la capacité d'insertion professionnelle, grâce à la formation tout au long de la vie et sur le plan de l'éducation nationale il est prévu de réaliser l'intégration d'une formation d'insertion socioprofessionnelle dans les législations en cours d'élaboration concernant la réforme sur l'apprentissage et la loi générale sur les écoles permettant à :

- donner une valeur importante à la reconnaissance des qualifications et à la validation des acquis professionnels avec comme objectif le développement d'un modèle commun pour la reconnaissance et/ou certification des compétences acquises avec mise en place d'un dispositif basé sur les unités

- capitalisables et permettant aux personnes d'arriver à une accréditation nationale
- dans ce cadre il y a certainement lieu de valoriser l'éducation non formelle. Ceci pourrait se faire en réalisant des projets innovateurs dans le domaine de la coopération entre les secteurs de l'éducation non formelle et de l'éducation formelle, donc en valorisant les compétences spécifiques que les jeunes peuvent acquérir au cours des formations de l'éducation non formelle.

Cette mesure est à voir ensemble avec la mesure n°30 et constitue le prolongement du moyen annoncé sous le point C.

3. Créer pour les personnes à faible revenu, une aide financière pour le permis de conduire dans le cadre du Fonds pour l'emploi sous réserve des conditions suivantes 1. de créer une base légale au Fonds pour l'emploi 2. les personnes visées sont des demandeurs d'emploi inscrits auprès l'administration de l'emploi (ADEM) 3. le service de placement auprès l'ADEM assigne les personnes à cette formation 4. l'aide financière pour le permis de conduire ne constitue pas un droit automatique et 5. la mesure ne vaut pas pour les centres de formation professionnelle continue ni pour les bénéficiaires d'un revenu minimum garanti, ni pour les mesures du Ministère de l'Education nationale, de la formation professionnelle et des sports.
4. Valorisation de l'éducation non formelle par les éléments suivants :
 - Au moyen du développement d'une pédagogie de la deuxième chance, qui s'intégrerait dans les structures existantes (càd les structures du service national de la jeunesse), et qui devrait surtout être basée sur une méthodologie adaptée aux profils spécifiques de ces jeunes en grandes difficultés. Cette pédagogie de la deuxième chance devrait se centrer sur l'acquisition et le renforcement des compétences de base qui manquent à ces jeunes. Une telle pédagogie devrait permettre de remédier au moins partiellement à ces déficits, qui dépassent le strict cadre des apprentissages scolaires (lire, écrire, calculer) et qui ne sont donc souvent pas considérés par l'enseignement traditionnel³⁹. Cette mesure se trouve en rapport avec la mesure n°33 du plan inclusion sociale (2001-2003) et vise les mesures de formation pour les jeunes engagés sous un contrat d'auxiliaire temporaire par le biais du projet « point information communal » et les projets de réinsertion en commun avec des asbl dans le cadre des structures du service national de la jeunesse.
 - La coopération du service national de la jeunesse avec les asbl du monde professionnel et de l'ADEM est complétée, par la coopération avec les établissements scolaires. Ce lien entre le monde scolaire et le milieu extrascolaire permettra d'offrir des formations basées sur le concept de l'éducation non-formelle.

Prise en compte de la dimension du genre :

Une attention est donnée sur la répartition du sexe au sein du groupe d'encadrement dans les maisons de jeunes lors de l'engagement d'un jeune au moyen d'un contrat d'auxiliaire temporaire⁴⁰.

5. En vue de prévenir les ruptures professionnelles en développant la capacité d'insertion professionnelle, grâce à la formation tout au long de la vie, il est prévu :

³⁹ Rapport d'enquête sur les élèves en décrochage scolaire au Luxembourg et susceptibles de rejoindre un dispositif de transition dans le cadre de la pédagogie de la deuxième chance, R. Meyers et E. Plein, 2001, Ch.10, p.40.

⁴⁰ Le CAT ou contrat d'auxiliaire, prévu par les articles 1^{er} à 11 de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action en faveur de l'emploi 1998 est un contrat conclu entre l'employeur et le jeune demandeur d'emploi, contrat, ayant pour objectif d'assurer à ce dernier, pendant les heures de travail, une initiation pratique facilitant la transition entre l'enseignement reçu et l'insertion dans la vie active.

- de mettre en place un programme spécial et une méthodologie pour adultes dans le cadre de l'éducation pour adultes et prenant en considération la valorisation de l'expérience et des acquis professionnels.
- de mettre en place d'un programme de formation des formateurs en collaboration avec les entreprises.

Indicateur utilisé :

Pour mesurer les effets produits par cette mesure, il est prévu d'utiliser comme indicateur les jeunes et adultes âgés de 18 à 30 ans voulant réintégrer une formation pour adultes avec pour objectif d'augmenter de 20% le nombre d'apprenants dans le cadre de cette mesure pour les deux années à venir.

6. En vue de favoriser l'accès à un emploi durable et de qualité pour toutes les femmes et tous les hommes en situation de travailler, il convient de promouvoir les cours d'apprentissage du luxembourgeois à l'intention des salariés de nationalité et de langue étrangère.

La promotion de l'apprentissage de la langue luxembourgeoise comme facteur facilitant l'intégration dans la société luxembourgeoise est pratiquée depuis des années. L'offre de cours d'apprentissage dans le cadre de la formation des adultes organisée par le MENFP est croissante. Il en est de même de l'offre d'ONG oeuvrant dans l'intérêt de l'intégration de la population étrangère.

Il s'agit de promouvoir la participation aux cours au niveau national et local organisés sous la responsabilité du MENFP⁴¹ et de recourir pour la diffusion de l'information à la collaboration des administrations communales, des représentations des différentes nationalités au Luxembourg et des ONG.

Des projets pilotes prévoyant l'organisation de cours d'apprentissage de la langue luxembourgeoise dans les entreprises pendant les heures de travail seront mis en place et/ou développés. Une information ciblée se concentrera sur les femmes afin d'arriver à une participation équilibrée des femmes, qui est proportionnelle à leur taux de représentation dans la population salariée de l'entreprise pilote.

7. Dans le cadre des politiques visant à favoriser l'articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale, il convient de promouvoir et de développer les structures d'accueil pour enfants, en vue d'étendre l'offre de ces structures et dans une optique d'inclusion sociale, de rendre ces structures accessibles aux familles à revenu modeste.

Les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif sont :

- le système de la location des chaises -

Depuis 1998, le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse a loué des chaises dans des structures d'accueil non-conventionnées en vue d'augmenter le nombre de chaises accessibles à des familles à revenu modeste à court terme en attendant la réalisation de projets de construction de structures d'accueil conventionnées par les communes. Pour la sous-location de ces places à des familles à revenu modeste, l'Etat recourt aux listes d'attente des structures d'accueil conventionnées de la région dans laquelle se trouve la structure d'accueil qui offre des places respectivement aux listes d'inscription du service d'orientation de l'Entente des foyers de jour pour le territoire de la Ville de Luxembourg. Le calcul de la participation des parents se fait d'après les barèmes et dispositions en vigueur dans le secteur des structures d'accueil conventionnées, le prix maximum étant ici égal au prix de la location.

Les contrats de location sont en principe conclus pour la durée d'une année scolaire, c'est-à-dire du 15 septembre au 14 septembre, étant donné que la demande de places dans les structures d'accueil est cadencée par le départ d'enfants en âge scolaire en septembre.

⁴¹ MNEFP=Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle.

- la création de structures d'accueil auprès les entreprises -

Dans certains secteurs d'activité comme le milieu hospitalier et le milieu financier, le taux d'emploi féminin est majoritaire (contrairement au taux d'emploi féminin en général qui représente un des plus bas taux en Union européenne). Les femmes qui y travaillent doivent travailler selon des horaires irréguliers (travail de nuit) et les structures classiques ne peuvent offrir toute la panoplie des heures d'ouverture requises.

En collaboration avec le Ministère de la Promotion féminine, le MIFA⁴² participe à la sensibilisation d'entreprises privées à toutes formes d'actions positives, dont la création d'une structure d'accueil sans hébergement pour enfants pour le personnel de l'entreprise.

En 2002, plusieurs sociétés ont contacté le Ministère de la Famille en vue d'obtenir des conseils techniques quant à l'analyse de la faisabilité d'un projet de mise en place d'une crèche d'entreprise. Ces contacts ont été menés de concert avec les agents du Ministère de la Promotion féminine.

En 2003 pourra notamment ouvrir ses portes la crèche créée par une des grandes banques de la place. Cette crèche, aux travaux de planification de laquelle le service des foyers de jour pour enfants a participé activement, pourra ouvrir ses portes au cours du deuxième semestre de l'année 2003.

8. Toujours dans le cadre de la conciliation entre la vie familiale et professionnelle il convient de développer les structures de garde pour enfants et d'orienter les réflexions en vue d'une meilleure adaptation de ces structures au besoin des demandeurs. Dans ce contexte le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse soutient le projet-pilote FOGAFLEX, projet, cofinancé par le Fonds social européen et faisant partie des mesures du programme PIC-Equal.

Le projet-pilote FOGAFLEX a pour objet :

- le développement d'une nouvelle conception de l'offre d'accueil pour la petite enfance pour mieux répondre aux besoins et attentes de la demande en la matière, à savoir : 1. structures flexibles dans leurs horaires et décentralisées 2. personnel des structures composé de personnes diplômées et de personnes ayant une expérience vie 3. mise en réseau des structures du projet, des réseaux d'assistantes maternelles existants et de toute autre forme d'offre permettant de mieux répondre à la demande
- le développement de la capacité d'insertion professionnelle grâce à la création d'une formation pratique et théorique dans le domaine de la garde des enfants sanctionnée par un certificat délivré par le Ministère de l'Education nationale. Cette formation prend en compte les acquis antérieurs des participants en validant leurs expériences (établissement d'un portefeuille de compétences).

Les problèmes abordés dans le cadre dudit projet-pilote tels la décentralisation des structures d'accueil, la flexibilité des horaires d'ouverture de ces structures etc... font partie des préoccupations également exprimées par les ONG⁴³ en la matière.

9. Intensification du recours à l'instrument stage en entreprise au moyen notamment de l'établissement d'un bilan de compétence et d'un avis d'orientation.
 - L'orientation vers un stage sera prioritaire pour tout nouveau requérant d'une indemnité d'insertion (loi RMG) dont le bilan de compétence/avis d'orientation fait

⁴² MIFA= Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse.

⁴³ Organisations non-gouvernementales (ONG).

apparaître des compétences en adéquation évidente avec celles demandées par le marché de l'emploi.

- L'orientation vers un stage sera obligatoire pour tout nouveau requérant compétent âgé de 25 à 35 ans.
- Le SNAS organisera, en collaboration avec les Chambres professionnelles, une formation pour le personnel chargé de l'organisation de stages.
- Afin d'atténuer certaines barrières à l'accueil de stagiaires, une modification du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 organisant la participation à des stages en entreprise des bénéficiaires de l'indemnité d'insertion sera entreprise.
- Afin de favoriser la réalisation de l'objectif précité, le dialogue avec les entreprises au sujet de leur responsabilité sociale sera renforcé.

Prise en compte de la dimension de genre :

Au niveau du « bilan de compétences » il sera tenu compte de la dimension du genre par la saisie des données statistiques suivantes ventilées suivant le sexe :

- niveau d'études des clients hommes/femmes évalué,
- niveau formel de qualification professionnelle des clients hommes/femmes évalué
- antécédents professionnels par secteur d'activité/type de profession des clients hommes/femmes évalués.

Le but de cette saisine étant de vérifier si une spécificité de genre existe au niveau des « compétences ».

Il est par ailleurs tenu compte de la dimension du genre au niveau du personnel chargé de l'élaboration des avis d'orientation par l'organisation, en collaboration avec le Ministère de la Promotion féminine, d'un 'gender training'.

Les buts de ce « gender-training » étant :

- la sensibilisation au principe de l'égalité entre les femmes et les hommes,
- la formation aux techniques de l'approche intégrée de cette égalité,
- d'éviter que les avis d'orientation ne reproduisent les stéréotypes sociaux sur les rôles traditionnels, encore fortement ancrés dans les mentalités,
- permettre au personnel d'agir en tant que multiplicateur en élargissant le champ d'action de la clientèle qu'ils orientent.⁴⁴

10. Introduction par le SNAS d'une ventilation par sexe progressivement dans toutes ses statistiques propres. Il sera également tenu compte de cette ventilation par sexe dans la banque de données commune que le SNAS crée ensemble avec le Fonds national de solidarité.

Une des statistiques SNAS déjà ventilées selon le sexe, à savoir celle relative aux dispenses de l'obligation d'activation, indique une spécificité de genre évidente : un nombre nettement plus élevé de femmes est affecté par les dispositions apparemment neutres de l'article 14(1) - 1^{er} et 2^e tiret de la loi RMG relatives aux dispenses d'activation du fait d'enfants à élever ou de personnes à soigner. Le SNAS entend analyser ensemble avec le Service Foyers de jours pour enfants du Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse et le Ministère de la Promotion féminine en détail ces dispenses afin d'établir si cette spécificité est due à des facteurs objectifs indépendants du sexe ou non.

11. Dans le cadre du concept de l'éducation tout au long de la vie et sur l'initiative du service national de la jeunesse, des réflexions ont été entamées en vue d'une réorientation éventuelle du congé-éducation. En dehors de sa mission dans le cadre de l'éducation formelle, le congé-éducation est analysé dans le sens d'une véritable offre d'éducation non-formelle, garant de qualité :

⁴⁴ Au niveau de la clientèle, l'affranchissement des rôles traditionnels (par exemple en matière de garde d'enfants, si l'orientation de la mère des enfants vers un stage s'impose du fait de sa compétence) devra être encouragé par un travail de conviction et non être imposé.

- améliorer la signification du congé-éducation comme mesure importante dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie par le biais d'une documentation qui regroupe les manifestations dont le programme a été approuvé pour l'octroi du congé-éducation.
- créer un formulaire pour les organisateurs d'une manifestation ou d'une activité regroupant des compétences clés conférées.

Cette mesure est à voir ensemble avec la mesure n° 5 du plan inclusion sociale (2001-2003).

12. Protection des salariés en cas de faillite de l'entreprise en faisant en sorte que les salaires déjà couverts par le superprivilège sont immédiatement avancés par le Fonds pour l'emploi. Soutien de cette mesure sous la réserve d'un avis positif de la part de l'Inspection générale des finances et du Ministre du Budget.

1.2 ACCES AUX RESSOURCES, AUX DROITS, AUX BIENS ET SERVICES

ACCES AU LOGEMENT

13. Favoriser l'accès au logement moyennant des participations financières de l'Etat en matière de logement à l'aide des moyens suivants :

- a. Majoration sensible du taux de la participation étatique au prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées. A partir d'une ancienneté à déterminer par règlement grand-ducal, ces logements peuvent être vendus aux locataires à un prix qui tient compte notamment de l'augmentation du prix de la construction ainsi que de l'amortissement de l'immeuble.

Cette mesure répond aux préoccupations exprimées par les syndicats et par les ONG aux termes desquelles l'Etat devrait encourager la construction de logements destinés à être loués par les promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

- b. Introduction d'une aide dite « Aide d'épargne-logement généralisée ». L'Etat verse en faveur de chaque nouveau-né un montant de 100 € sur un compte d'épargne-logement en vue de le faire bénéficier plus tard des avantages stipulés dans la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement (cf. articles 3-10), prévoyant notamment que dans les cas où les emprunteurs ne peuvent fournir aux organismes prêteurs des garanties propres jugées suffisantes par ceux-ci, l'Etat est autorisé à garantir le remboursement en principal, intérêts et accessoires de prêts hypothécaires consentis à des personnes physiques en vue de l'achat, de la construction, de la transformation ou de l'amélioration de logements servant d'habitation principale et permanente à l'emprunteur et à son conjoint ainsi qu'à ses ascendants et descendants et aux ascendants et descendants de son conjoint qui vivent dans le même ménage.
- c. Promotion de la création de logements notamment pour étudiants, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile. La participation étatique visant à promouvoir la création de logements notamment pour étudiants, travailleurs étrangers et demandeurs d'asile peut atteindre cent pour cent

soit du coût de construction et de premier équipement,
soit du coût d'acquisition, d'aménagement et de premier équipement.

Cette mesure de même que celle spécifiée sous le point a) tiennent compte des idées et préoccupations des ONG aux termes desquelles il y a lieu de répondre aux besoins

spécifiques en logements des jeunes de 16 à 25 ans, des personnes handicapées physiques et psychiques et des personnes en situation particulièrement difficile en réservant p.ex auprès le Fonds du logement ou auprès des services de logements communaux un certain nombre de logements pour ces catégories de personnes.

En tant que promoteur public le Fonds du logement loue déjà à l'heure actuelle un nombre important de logements à des associations encadrant des personnes socialement défavorisées.

A rappeler également dans ce contexte que suite à l'adoption de la loi du 8 novembre 2002, modifiant la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, l'Etat peut participer jusqu'à concurrence de 70% du prix de construction ou d'acquisition de logements destinés à être loués par des promoteurs publics à des ménages à revenu modeste, à des familles nombreuses, à des personnes âgées et à des personnes handicapées.

Lorsque le promoteur public est une commune et lorsqu'elle procède à la réalisation d'un projet de construction ou d'acquisition de logements réservés exclusivement à la location, l'Etat peut même participer jusqu'à 75% du prix de construction ou d'acquisition.

- d. Participation de l'Etat au prix de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets dits de construction d'ensembles. Un règlement grand-ducal déterminera les conditions et modalités de cette aide dont le montant maximum a été fixé à 50%.
- e. Participation de l'Etat au prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés entre autres par les employeurs en faveur de leurs employés, par des ONG's ou par des offices sociaux

L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de quarante pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements pour travailleurs étrangers réalisés par un employeur en faveur de ses employés, sans que la participation puisse excéder 6.200 € par personne logée.

De plus, L'Etat peut participer jusqu'à concurrence de soixante-quinze pour cent du prix de construction ou d'acquisition de logements locatifs réalisés par des associations sans but lucratif, fondations, fabriques d'église, communautés religieuses ayant conclu une convention avec le gouvernement, hospices civils ou offices sociaux.

- 14. Favoriser l'accès au logement en se dotant de l'instrument d'un « Observatoire de l'Habitat » auquel il appartiendra de collectionner et d'analyser dorénavant et en collaboration avec d'autres services étatiques et communaux, les données influençant le marché du logement. Dans le cadre plus général de la mise en œuvre d'une politique active du logement et dans le cadre d'une politique d'insertion visant l'accès de tous à un logement décent, il s'avère indispensable que le Ministère du Logement se dote d'un tel instrument lui permettant d'acquérir une vue d'ensemble du marché du logement.
- 15. Mise à l'étude de l'élaboration d'un plan sectoriel logement dans le cadre de l'aménagement du territoire, afin d'associer les communes à la politique de logement et de parvenir à une meilleure intégration des logements subventionnés dans le tissu urbain existant.
- 16. Etudier la possibilité de la création d'un partenariat entre le secteur public et les propriétaires de logements inoccupés. Le secteur public accorderait des aides à la rénovation des logements, tandis que les propriétaires de ces logements s'engageraient à louer ces derniers à un prix modéré pendant un certain temps.
- 17. 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 au Ministère du Logement.

18. Soutien de l'Etat au projet « Jugendwunnen » à titre de projet-pilote. Le projet « Jugendwunnen » (qui comporte actuellement 12 logements disponibles) répond à un nouveau besoin signalé par des organismes et associations selon lequel le nombre des jeunes adultes en rupture avec leurs parents et devant quitter le domicile familial sans avoir terminé leur formation scolaire et/ou professionnelle semble être en croissance rapide au cours de ces dernières années. Disposant de peu de ressources propres et étant économiquement dépendant de soutiens financiers publics, ces personnes éprouvent des difficultés de trouver un logement et sont confrontées à un danger potentiel d'exclusion sociale. Le projet « Jugendwunnen » vise les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans en proie aux difficultés sus énoncées et a pour objet la mise à disposition d'un logement subventionné, idéalement loué au jeune usager pour une participation aux frais fixes. Le projet prévoit la création d'un logement de type « Jugendhotel ». Le soutien du projet par l'Etat est subordonné à 1. la présentation d'un projet à l'état de projet-pilote 2. le vote et la mise à disposition du budget pour financer le projet.
19. Extension du programme gouvernemental de logements subventionnés par la construction massive de logements sociaux locatifs et à loyers modestes à concrétiser par le Fonds de logement, les communes, les sociétés et associations privées en recourant le cas échéant au bail emphytéotique. Tous les acteurs publics ont été invités de recourir à cette formule de cession temporaire (pex : sur 99 ans) du droit de superficie, qui a déjà été testée avec succès par le Fonds du logement dans le cadre de la vente de logements à coût modéré. Plusieurs communes ont eu recours à la formule du bail emphytéotique dans le cadre de la cession de terrains affectés à une utilisation commerciale et/ou industrielle. Il va sans dire que cette mesure constitue un moyen privilégié de réduire de façon substantielle le coût de la valeur foncière actuellement trop élevé.
20. Implantation de petites structures d'urgence (foyers de nuit, centres de jour) pour personnes défavorisées (sans-abri, toxicomanes, ex-détenus) dans diverses régions du Grand-Duché, et notamment dans les grandes communes du Sud du pays (mesure proposée également par la plateforme sur l'accès au logement des personnes défavorisées).
21. Dans la mesure du possible les promoteurs publics devraient prévoir après estimation des besoins dans chaque construction des appartements avec plus de 5 chambres à coucher ou prévoir lors de la construction / rénovation la possibilité de regrouper deux ou trois appartements plus petits pour le mettre à la disposition d'une famille nombreuse.

ACCES A L'EDUCATION

22. En vue de mieux adapter l'enseignement primaire aux besoins des élèves faibles, il convient :
 - de différencier davantage les méthodes pédagogiques, d'individualiser au mieux les parcours scolaires et de mieux encadrer ces élèves dans leurs devoirs à domicile (journée scolaire continue).
 - d'améliorer l'efficacité de l'enseignement préparatoire avec l'objectif que chaque élève ayant satisfait à l'obligation scolaire, puisse intégrer avec succès au moins un apprentissage au niveau d'un des trois certificats officiels.
 - de revaloriser l'apprentissage au niveau des trois certificats officiels.

ACCES AUX RESSOURCES

23. Etudier la faisabilité d'une solution s'inspirant de la législation étrangère (française et belge) et qui consiste à garantir aux personnes démunies un meilleur accès à l'électricité.

24. En collaboration avec l'ADEM, le MEN et le FNS, le SNAS établira le statut des jeunes adultes de 18 à 24 ans faisant partie de ménages bénéficiaires d'une prestation RMG. De concert avec l'ADEM et le MEN, le SNAS analysera le devenir des demandeurs d'emploi de 18 à 24 ans. En collaboration avec toutes les instances compétentes, le SNAS analysera la situation des jeunes adultes de 18 à 24 ans qui sont sans couverture au niveau de la protection sociale.

Prise en compte de la dimension du genre :

Les jeunes adultes hommes/femmes réagissent différemment à des situations précaires et de ce fait la marginalisation prend des formes différentes en fonction du sexe. L'analyse précitée veillera à rendre visible cette inégalité. A cette fin, les données à partir desquelles l'analyse sera entamée seront ventilées par sexe.

ACCES AUX PRESTATIONS, A L'EDUCATION, A LA JUSTICE, A LA CULTURE AU SPORT ET AUX LOISIRS

25. Promotion des projets éducatifs et à cette fin planification d'une publication à réaliser en fin 2003 regroupant en forme synthétique les projets réalisés en 2002 et en 2003 avec le triple objectif de valoriser les différentes actions des mouvements de jeunesse et des maisons des jeunes, de réaliser un échange de bonnes pratiques et de stimuler les projets innovateurs à long terme.
26. Favoriser l'accès à la culture des personnes ayant des revenus faibles en leur donnant la gratuité des entrées aux musées de l'Etat et aux musées communaux au moyen de la délivrance d'un passeport « la culture pour tous » par le Ministère de la Culture sur certificat de bas revenu établi par le SNAS.
27. Développement par une ONG du projet camping « Horizon » à Mondorf les Bains, Camping comprenant resp. prévoyant un « Erlebnisfeld zum Erfahren der Sinne und des Denkens » (Hugo Kükelhaus), un parc de trampolines, un airtramp, des éléments de Centres de Snoezelen, servant e.a. à tenir des séances thérapeutiques pour des problématiques et des handicaps sensoriels ou offrant la possibilité d'organiser des vacances pour enfants défavorisés (p.ex venant de centres d'accueil).

ACCES AUX DROITS ET A LA JUSTICE

28. Dépôt d'un projet de loi ayant pour objet l'institution du partenariat :

Dans notre société, un certain nombre de personnes choisissent librement de vivre ensemble sans se marier et donc sans se lier juridiquement. Cependant d'autres personnes choisissent le concubinage puisqu'elles ne peuvent se marier : c'est le cas des couples homosexuels. En date du 6 mai 2002 il a été procédé au dépôt du projet de loi n° 4946 relatif aux effets légaux de certains partenariats, projet, qui est actuellement soumis pour avis au Conseil d'Etat.

Avec ledit projet de loi, le Gouvernement souhaite, dans des domaines précis du droit, combler le vide juridique dans lequel évoluent les partenaires de ces unions.

Les trois principaux objectifs du projet de loi sont :

- en droit civil, d'instaurer les règles minimales de solidarité et de responsabilité entre les partenaires,
- en droit de la sécurité sociale, d'assurer une protection sociale aux partenaires, et
- en droit fiscal, de tenir compte de certains aspects découlant de ces partenariats.

Ces dispositions légales s'appliquent seulement aux personnes qui font une déclaration de leur partenariat au greffe de la justice de paix. Cette déclaration a pour but de servir de preuve du début et de la fin du partenariat tel que défini dans le projet de loi.

29. Transposition de la directive du Conseil visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires :

La présente directive vise à promouvoir l'octroi d'une aide judiciaire pour les litiges transfrontaliers à toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes lorsque cette aide est nécessaire pour assurer un accès effectif à la justice. Le manque de ressources d'une personne partie à un litige, qu'elle soit demanderesse ou défenderesse, pas plus que les difficultés induites par le caractère transfrontalier d'un litige, ne devraient constituer des obstacles à un accès effectif à la justice.

La présente transposition de la présente directive contribue à réaliser les 3 objectifs définis en vue de réaliser le PAN-inclusion sociale.

2. PREVENIR LES RISQUES D'EXCLUSION.

30. Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques visant à éviter les ruptures dans les conditions d'existence pourront conduire à des situations d'exclusion notamment en ce qui concerne l'exclusion scolaire il est prévu de déployer pour la période de référence du plan 2003-2005 une stratégie axée sur 3 plans et comprenant les mesures stratégiques suivantes :

- A . Dans le cadre de la pédagogie de la 2^{ème} chance, il y a lieu d'analyser de plus près :
- les causes de l'éjection du système scolaire des jeunes
 - les possibilités de réintégration par des classes type relais
 - les mesures pédagogiques à prendre pour permettre aux jeunes de poursuivre un parcours scolaire amenant à un résultat concret, suivant leurs compétences et leurs désirs.
- B . Elaboration et mise en œuvre dans certains lycées techniques d'un projet pilote concernant une réforme du cycle inférieur (7^e, 8^e, 9^e) et portant sur les éléments suivants :
- a. Réforme des contenus au moyen :
 - de cours obligatoires couvrant 2/3 du temps disponible et subdivisés en exigences maximales, à maîtriser par l'élève
 - des activités aux choix du titulaire
 - b. Evaluation par paliers (exigences minimales; exigences plus fondées) et par compétences
 - c. Orientation plus souple lors du passage 9^e – 10^e
 - d. Au niveau de l'encadrement des élèves :
 - classes stables sur 3 ans (7^e – 9^e)
 - équipe d'enseignants stables sur 3 ans (7^e – 9^e)
 - tutorat : 1 heure par semaine
 - organisation pédagogique propre à chaque lycée
 - e. Au niveau de l'autonomie pédagogique : les méthodes d'enseignement ne sont pas prescrites par les programmes.
- C. Intégration d'une formation d'insertion socioprofessionnelle dans les législations en cours d'élaboration concernant la réforme sur l'apprentissage et la loi générale sur les écoles permettant à :

tout jeune à bénéficier d'une voie de formation d'insertion lui facilitant l'insertion socioprofessionnelle ainsi que la continuation de sa formation dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie. Cette formation peut être déclarée obligatoire pour tout jeune âgé de moins de 18 ans qui n'est plus inscrit à l'école ou ne suit pas un apprentissage ou n'est pas entré dans la vie professionnelle active.

31. Accompagnement des jeunes éprouvant des difficultés à l'école dans le milieu scolaire par la mise en place d'une pédagogie adaptée aux jeunes éprouvant des difficultés à l'école et par la mise en place d'un système de tutorat.
32. Intervention en dehors du milieu scolaire grâce au développement avec le Service Jeunesse du Ministère de la Famille d'un projet d'encadrement social pour les jeunes en très grande déstabilisation.
33. Coopération avec les partenaires sociaux. Mise en place de programmes d'apprentissage avec les entrepreneurs.
34. Mise en œuvre des actions visant à améliorer le potentiel préventif des Maisons pour Jeunes .

La mesure consiste :

- à assurer au sein des Maisons pour Jeunes la permanence d'une personne externe (=assistante sociale) à raison d'une demi-journée par semaine dans les régions sud, nord/est, et centre du pays pour aborder le travail social qui ne peut être effectué en permanence par les responsables des Maisons pour Jeunes (exemple : l'accompagnement au service d'aide en question, rester à l'écoute du jeune en détresse, donner des renseignements etc...
 - à repérer systématiquement les jeunes à risque d'exclusion fréquentant les Maison pour Jeunes et consultant ce service de permanence.
 - à la mise en place d'un groupe de travail « Besoins sociaux » aux niveau des Maisons pour Jeunes.
 - à développer les structures de coordination régionale actuelles vers un centre de ressources.
35. Réalisation par le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse d'une campagne d'information sur les risques du surendettement.
 36. Afin de mettre en œuvre des actions visant à préserver les solidarités familiales, l'Etat soutient et facilite la participation des parents les plus pauvres au projet « Elternschul » organisé par la fondation « Kannerschlass ».
 37. Analyser la possibilité de transposer le système « prêt-caution » au niveau national, càd il convient d'étudier s'il y a moyen de généraliser le système du prêt-épargne en vue de la constitution d'une caution-locative telle que développée par « Wunnéngshëllef » par la mise en place d'une garantie locative étatique et procurer aux requérants la possibilité de se faire accompagner dans la gestion de leurs finances.
 38. Mise en œuvre de l'accompagnement des familles dans la vie quotidienne (= mesure qui s'inscrit non seulement dans le cadre de l'objectif de prévention, mais également dans le cadre de l'action pour les plus vulnérables). L'accompagnement des familles dans la gestion de la vie quotidienne consiste : 1. à montrer aux familles comment organiser une journée 2. comment ranger un logement et laver du linge 3. faire prendre conscience du rôle de parents 4. aider les parents à remettre de l'ordre dans la vie de tous les jours.

3. AGIR POUR LES PLUS VULNERABLES

Les personnes confrontées aux problèmes de la toxicomanie

Voir les mesures 72 à 75 du pan-incl (2001-2003)

Les personnes confrontées aux problèmes de la psychiatrie

Voir les mesures 76-78 du pan-incl (2001-2003)

Les personnes âgées

39. Les mesures prises en faveur des personnes âgées :

- Afin de favoriser la réinsertion professionnelle de personnes âgées de plus de 50 ans les mesures de préformation et de formation professionnelle pour la carrière d'aide socio-familiale seront multipliées, notamment pour les personnes bénéficiant d'une mesure ATI dans le cadre de la loi modifiée du 29 avril 1999 (RMG).
- Organiser, en étroite collaboration avec les Clubs Senior et avec d'autres organismes, des cours d'initiation aux nouvelles technologies : initiation à l'ordinateur, à l'Internet, au téléphone mobile etc. Créer de « Cyber Cafés » afin de faire profiter les citoyens plus âgés des potentialités offertes par la société de l'information, tout en palliant les risques d'exclusion (prévenir le creusement de la fracture sociale dans le domaine de l'Internet). Il est d'intérêt de procéder jusqu'en 2005 à une évaluation permettant de savoir si les mesures ont été efficaces. Il faudra pour cela adapter la liste des indicateurs.
- Responsabiliser les personnes âgées en incitant une collaboration et participation active dans l'organisation de certaines activités ainsi que dans la réalisation concrète des projets initiés. Cette tâche, sous la supervision des responsables des Clubs Senior, permet de profiter des ressources et compétences des personnes âgées et permet à celles-ci de mieux préserver leur santé physique et psychique avec comme conséquence de mieux prévenir l'isolement social et les déficiences liées au vieillissement.

Les personnes handicapées

40. L'action en faveur des personnes handicapées quant à l'accès aux infrastructures et à un revenu et quant à l'amélioration des prestations de service et des aides à l'adresse de ces personnes, les mesures suivantes sont envisagées :

- a. Promotion de l'accès aux services ouverts au public par la mise en place des outils suivants
 - organisation de mesures de formation destinées aux professionnels de la construction ;
 - création et mise en place d'un label d'accessibilité visant outre les exigences architecturales les prestations de services offertes ;
 - organisation d'actions de sensibilisation s'adressant au grand public.

Indicateurs à prendre en compte :

1. les plaintes des usagers
2. le nombre des demandeurs d'un label d'accessibilité et le résultat des enquêtes réalisées

b. Réforme de la situation de revenu des personnes handicapées

Outre l'application du droit du travail aux travailleurs handicapés occupés dans un atelier protégé (Pan inclusion 2001-2003), la législation en voie d'élaboration prévoit la création du droit à un revenu pour personnes gravement handicapées. Toute

personne handicapée incapable de suivre une activité occupationnelle dans le cadre d'un atelier protégé aura droit à un revenu non saisissable.

Indicateurs à prendre en compte :

1. le nombre de travailleurs handicapés bénéficiant d'un salaire
 - ° avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi
 - ° après l'entrée en vigueur de cette loi
 2. le nombre de personnes handicapées bénéficiant d'un revenu pour personnes handicapées suite à la mise en vigueur de la nouvelle loi.
- c. Promotion d'une logique de prestations de service concevant la personne handicapée comme consommateur

Dans le cadre général d'une convention à conclure entre les organismes gestionnaires et le Ministère de la Famille :

- veiller au respect des principes de l'égalité des droits des personnes handicapées (participation active de la personne handicapée et de sa famille à la conception et mise en place du projet de vie) ;
 - respecter l'égalité des chances entre hommes et femmes ;
 - assurer un travail de qualité.
- d. Promotion de la coordination des mesures d'aide destinées à la personne handicapée

Afin de répondre aux besoins des familles d'un enfant handicapé de les accompagner à concevoir – en collaboration avec l'ensemble des services intervenant – et à assurer la réalisation du projet de vie de leur enfant, un projet pilote est lancé sur 2 ans. L'objectif de ce projet pilote est celui de mieux cerner les problèmes du terrain en vue d'apporter des solutions efficaces au problème de coordination des mesures d'aides nécessaires à la personne handicapée.

Les personnes confrontées à une situation de détresse

41. Elaboration d'un avant-projet de loi portant modification de la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours et de l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 sur la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance. Cette mesure se situe dans le suivi direct de la mesure n° 63 du plan insertion sociale (2001-2003) prévoyant la création d'un groupe de réflexion en vue de préparer un projet de réforme des prédits textes légaux.

L'élaboration de l'avant-projet en la matière constituera un projet de réforme majeur dans le cadre de l'aide sociale (voir point 1.3. sous le chapitre 3 du présent plan d'action pour l'inclusion sociale) et produira un renforcement de la législation sociale.

L'avant-projet de loi sera établi suivant les lignes directrices suivantes :

- a. Conférer un droit à l'aide sociale à solliciter auprès de l'office social et assorti d'un droit de recours.
- b. Déterminer les bénéficiaires de l'aide sociale.
- c. Consacrer le principe du domicile de secours, qui sera sujet à simplification.
- d. L'office social adoptera le statut d'un établissement public.
- e. Simplifier le système de la participation de l'Etat.
- f. Dans la mesure du possible réaliser un regroupement des offices sociaux en bureaux régionaux.

Les enfants en situation de détresse

42. Les mesures prises dans les Centres socio-éducatifs de l'Etat visent :

- le développement et la mise en œuvre par l'Institut d'Enseignement Socio-Educatif (ISE) de Dreibern/Schrassig, en collaboration avec les lycées du Grand-Duché, d'un programme de recherche ayant pour objectif l'élaboration de tests d'évaluation des apprentissages et compétences sociales et professionnelles des élèves en difficulté. Ce programme aura pour objet de faciliter l'orientation et l'élaboration d'un projet personnel de l'élève, la réintégration dans le système scolaire et/ou professionnel ainsi que la reconstruction d'une perception de soi positive.
 - La mise en œuvre de mesures spécifiques au bénéfice de jeunes consommateurs de substances psychotropes et de jeunes présentant des troubles graves du comportement. Dans un souci de soutenir la réintégration des jeunes confiés aux CSSE que des mesures de prise en charge personnalisée sont prévues au cours des 3 années à venir. Celles-ci consistent à faire participer les adolescents particulièrement vulnérables pendant une durée déterminée à des activités en dehors de leur cadre de vie habituel permettant ainsi une reconsidération de leur situation personnelle.
 - Sur la base d'une convention avec un organisme non-gouvernemental le suivi des jeunes mineurs bénéficiant de mesures de congé et des personnes majeures et de leurs parents continuera à être assuré. La recherche d'un logement décent et l'insertion professionnelle seront parties intégrantes de ces approches.
43. L'étude sur les besoins spécifiques au niveau des mesures de protection de l'enfance en détresse, dont le cahier de charge est en train d'être réalisé, devrait permettre de définir des structures d'accueil alternatives pour ces enfants et jeunes menacés par l'exclusion sociale.
44. Une évaluation des dispositions relatives au bien-être des enfants telles que défini par le règlement grand-ducal du 16 avril 1999 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de centres d'accueil avec hébergement pour enfants et jeunes adultes dans les articles 4 , 5 et 29 sera réalisée sur la base des rapports annuels adressés par ces gestionnaires au ministère.
45. Les mesures d'accompagnement des familles d'origine et des jeunes en quête d'un logement décent avec prise en charge psychosociale pour favoriser la réinsertion sociale des jeunes issus de centres d'accueil seront accentuées sur la base des expériences acquises, notamment aussi dans le cadre des habitations construites par le Fonds de logement à coût modéré.
46. Une amélioration des conditions de la prise en charge éducative et scolaire d'enfants malades sur une période plus longue sera visée.

L'intégration des étrangers

47. Mesures prises en faveur de l'intégration des étrangers :
- En vue d'une plus grande participation politique des étrangers (voir statistiques recueillies lors des dernières élections au niveau local) une grande campagne de sensibilisation à l'inscription sur les listes électorales est lancée (en vue des prochaines élections communales prévues en 2005), campagne, impliquant comme acteurs les jeunes dans les lycées, les commissions communales consultatives pour étrangers et les associations des différentes communautés d'étrangers de même que les associations oeuvrant en faveur des étrangers.
 - Création d'un groupe de travail en vue d'étudier les mesures à mettre en place pour améliorer davantage l'accueil des étrangers au Grand-Duché de Luxembourg.
 - Mise sur pied d'un projet de « primo accueil des demandeurs d'asile ».

En ce qui concerne le projet primo-accueil, un nouveau projet est en train d'être réalisé dans un centre d'hébergement existant qui sera rénové à partir de l'automne 2003. La mise en route de cette structure d'accueil et d'hébergement suivant un nouveau mode de fonctionnement pourra au plus tôt commencer au début de l'année

2004. Un encadrement social et éducatif sera alors offert par une équipe en charge de cette structure d'accueil.

4. MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS

48. Promouvoir l'expression directe des personnes en situation d'exclusion en procédant de la manière suivante :
- a. Etablissement d'une grille d'évaluation qui sera mise à la disposition des utilisateurs et à travers laquelle ces derniers pourront s'exprimer quant à la façon dont les différents services rencontrent leurs besoins.
 - b. La grille sera remise à tout utilisateur des services SNAS-accueil, SNAS-SRAP⁴⁵, et SRAS⁴⁶ à l'issue de son premier contact avec ce service. Les paramètres repris dans cette grille de notation reprendront les « 10 grands principes de bonne pratique » cités à la page 74 du Rapport conjoint sur l'inclusion sociale.
 - c. De janvier 2005 à juin 2005, il sera procédé au dépouillement systématique des grilles afin d'orienter l'ajustement de la mise en oeuvre et de la fourniture des services en fonction des résultats.

Prise en compte de la dimension du genre :

La dimension du genre sera intégrée à la grille à développer.

49. Mise en place obligatoire d'une gestion des plaintes à l'attention des personnes handicapées destinataires des services mis à leur disposition et de leurs familles. La satisfaction des usagers fait partie de l'évaluation à réaliser à intervalles réguliers par les organismes gestionnaires.
50. En application de la mesure n°48 du plan inclusion sociale (2001-2003) le service d'accompagnement social a été étendu en 2002. Une des fonctions dudit service est d'orienter les personnes qui font recours à ce service et qui éprouvent pour la plupart des difficultés d'insertion particulières, vers les services pouvant leur accorder une aide répondant à leurs besoins. Afin d'orienter le renforcement et la mise en place de services adaptés aux besoins formulés, la Ligue et le SNAS développeront conjointement une banque de données permettant la saisie détaillée de ces besoins.
51. Mobilisation conjointe des autorités au niveau national dans le respect de leurs compétences respectives – la coopération entre le CPOS⁴⁷ du service national de la jeunesse (SNJ) dans le cadre du projet pilote « apprendre à apprendre »

C'est un fait que ce sont les jeunes sans qualification qui ont le plus de difficultés à trouver un emploi. Le projet-pilote « apprendre à apprendre » est né du besoin articulé par les responsables des maisons de jeunes à mettre sur pied un projet qui offre une aide, pour l'accomplissement des devoirs à domicile, aux jeunes ne bénéficiant pas d'autre soutien respectivement de soutien adéquat à leur profil.

Bien que l'éducation formelle proprement dite appartienne au ressort du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN), il semble utile de proposer une offre de soutien dans le monde extra-scolaire basée sur le concept de l'éducation non-formelle.

Le projet-pilote vise les deux groupes cibles suivants :

- La situation « classique » de l'élève qui a besoin d'un soutien régulier au courant d'une année scolaire et

⁴⁵ SRAP = Service de recherche assistée d'un emploi et de préparation aux mesures.

⁴⁶ SRAS = Service régional d'action sociale.

⁴⁷ Centre de Psychologie et d'Orientation Scolaire (CPOS).

- la situation du décrocheur interne qui a déjà abandonné, mais qui est toujours inscrit auprès un établissement scolaire.

Une coopération entre les différents acteurs est indispensable pour l'avancement du projet. La collaboration entre les membres du CPOS et les membres du SNJ est très constructive. Un repérage systématique des jeunes participants du projet « apprendre à apprendre » doit être effectué pour avoir des indicateurs valables aux futurs.

Budget prévu pour 2003 : 3.300 €

MESURES APPLICABLES AUX 4 OBJECTIFS DE NICE OU APPLICABLES A PLUSIEURS OBJECTIFS DE NICE

La dimensions de genre

52. Organisation de cours de formation en genre (Gender Training) pour les membres du comité interministériel en charge du suivi et pour les responsables de la mise en œuvre des mesures du PAN inclusion.
53. Analyse des mesures du PAN inclusion sous l'aspect du genre.
54. Le SNAS introduira la ventilation par sexe progressivement dans toutes ses statistiques propres et il veillera à ce qu'elle soit également prévue dans la banque de données commune qu'il crée ensemble avec le Fonds national de solidarité.

MESURES DU PLAN D'ACTION NATIONALE POUR L'INCLUSION SOCIALE (2001-2003) N'AYANT PAS ENCORE ABOUTI ET QUI SEROJNT CONTINUEES DANS LE CADRE DU PRESENT PLAN

A des fins de simplification, ces mesures seront mentionnées par le numéro, qui leur a été attribué dans le cadre du plan d'action nationale pour l'inclusion sociale (2001-2003). Pour les renseignements quant à l'état actuel du suivi accordé aux dites mesures, il y a lieu de se reporter à l'annexe A relative au chapitre 2 – concernant l'analyse des progrès accomplis pendant la période de référence du pan-incl (2001-2003).

Les mesures visées sont :

Mesures n° 1, n°2, n°3, n°4, n°5, n°6, n°7, n°9, n°10, n°11, n°13, n°14, n°15, n°16, n°17, n°18, n°19, n°23, n°24, n°26-n°30, n°32, n°33, n°35, n°36, n°37, n°43, n°44, n°45, n°46, n°47, n°48, n°49, n°51, n°52, n°54, n°55, n°56, n°57, n°58, n°59, n°60, n°61, n°62, n°64, n°70, n°71-n°75, n°76-n°80.

CHAPITRE 5. Dispositifs institutionnels

1. Participation des partenaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale

D'un point de vue historique⁴⁸ l'initiative privée a toujours joué un rôle important dans le domaine de l'assistance sociale et plus généralement dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au vingtième siècle de nombreuses sociétés ont exercé leur activité dans les différents secteurs de l'assistance sociale tels notamment les soupes populaires, les crèches, les orphelinats, les colonies de vacances. Certaines sociétés industrielles ont même fini par subventionner des hôpitaux, des sanatoria, des maisons de retraite et des écoles en plein air. L'initiative privée concerne également l'action des congrégations religieuses et des œuvres philanthropiques telles notamment la Ligue contre la tuberculose, fondée en 1908 et reconnue d'utilité publique en 1910, la Croix rouge luxembourgeoise ayant acquis la personnalité civile en 1923 et la Ligue contre le Cancer créée en 1923.

Les associations et plus généralement les organisations non gouvernementales font depuis toujours partie intégrante du paysage social du Grand-Duché de Luxembourg.

Pour faire face aux coûts en infrastructures et en personnel que génère le travail social, ces organismes sont conventionnés par l'Etat et doivent répondre à tout un ensemble de conditions imposées par la loi avant d'être autorisées à exercer une activité dans le domaine social.

A l'heure actuelle le travail social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale serait impensable sans l'action des organisations non gouvernementales qui interviennent sur le terrain et qui ont été associées dès le départ au même titre que les syndicats, les chambres professionnelles et les offices sociaux aux travaux d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale.

Depuis de déclenchement du processus des plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale et suivant décision prise par le Conseil de Gouvernement en date du 9 février 2001, le Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse a été chargé de la coordination générale des travaux relatifs à l'élaboration du plan inclusion sociale. Afin de mieux coordonner l'échange des idées et de permettre un échange de vues, un groupe de concertation et de coordination a été mis en place en associant les acteurs sur le terrain et les ministères concernés.

Dans le cadre du suivi accordé au pan-incl (2001-2003) et des travaux d'élaboration du pan-incl (2003-2005), ce groupe s'est réuni à quatre reprises en date des 18 juin 2002, 15 novembre 2002, 6 mars 2003 et du 28 juillet 2003. L'ensemble des propositions présentées par les ministères concernés⁴⁹, les partenaires sociaux et les ONG en vue de l'élaboration du pan-incl (2003-2005) furent regroupées dans un avant-projet de plan, qui a été soumis ensemble avec un projet de bilan des mesures du pan-incl (2001-2003) à un groupe interministériel qui s'est réuni en date du 7 juillet 2003 au Ministère coordinateur en vue de préparer un projet de plan à soumettre au Conseil de Gouvernement pour discussion et approbation.

Tout comme pour le pan-incl (2001-2003), les mesures stratégiques du présent plan d'action comprennent un certain nombre de mesures qui ont été proposées par des ONG.

2. Dispositifs institutionnels prévus dans le cadre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti prévoit un Comité interministériel à l'action sociale, ayant pour objet de coordonner l'activité de tous les services

⁴⁸ Voir Emile Etienne au sujet dans « Cent ans de Législation Sociale » dans le Livre du centenaire sur le Grand-Duché de Luxembourg, page 217 et ss.

⁴⁹ Ministère de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse, Ministère de l'Education nationale, Ministère du Logement, Ministère de la Justice, Ministère de la Promotion féminine, Ministère de l'Intérieur, Ministère de la Sécurité sociale, Ministère de la Santé, Ministère du Travail et de l'Emploi, Ministère de la Culture. Y est associé le Centre d'Etudes de Populations, de pauvreté et de politiques Socio-économiques (CEPS/INSTEAD).

chargés de l'exécution de ladite loi et un Conseil supérieur à l'action sociale, exerçant des fonctions consultatives auprès des ministres composant le comité interministériel et ayant pour objet de dresser l'état des besoins en matière d'action sociale, ainsi que de proposer les voies et moyens d'y remédier.

Conformément au pan-incl (2001-2003), il est prévu 1. d'étendre la composition du Comité interministériel en y adjoignant à chaque fois un représentant du Ministère de la Promotion féminine, du Ministère de la Santé et du Ministère du Logement et 2. d'étendre les missions dudit organe en chargeant le Comité interministériel du droit de proposer des mesures au Gouvernement ayant pour objet d'améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Un projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés en date du 20 mai 2003.

3. L'implication des autorités locales dans la mise en œuvre des mesures prévues par les plans d'action pour l'inclusion sociale

Au Grand-Duché de Luxembourg la mission légale des offices sociaux est de prendre en charge les risques de maladie, d'un handicap ou de sénescence y compris l'aide médicale et d'hospitalisation et de participer aux frais d'entretien des personnes placées en institutions publiques ou privées et ce à l'égard des personnes dont les ressources sont insuffisantes et qui ne bénéficient pas d'une protection correspondante de la sécurité sociale⁵⁰.

Comme les offices sociaux sont établis auprès des communes, ces dernières ont un rôle important à jouer dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans ce contexte, il convient de noter que les communes sont représentées au sein du groupe de concertation et de coordination chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans inclusion sociale par le biais du Syvicol⁵¹.

Le Syvicol tout comme les représentants des offices sociaux⁵², du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Famille sont étroitement associés aux travaux de la réforme d'envergure relative au domicile de secours et aux offices sociaux, qui constitue la mesure stratégique n°41 du pan-incl (2003-2005).

L'association du Syvicol aux travaux d'élaboration et de mise en œuvre du plan national pour l'inclusion sociale témoigne ainsi de l'implication des autorités locales dans ces travaux.

4. L'implication des personnes confrontées à des situations de pauvreté et d'exclusion sociale

Vu l'exiguïté du territoire du Grand-Duché de Luxembourg et sa situation démographique particulière, l'expression des personnes confrontées à des situations de pauvreté et d'exclusion sociale se fait soit dans le cadre d'un échange direct avec les autorités locales ou nationales prenant en charge la lutte pour l'inclusion sociale ou bien par l'intermédiaire d'une ONG agissant dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

C'est dans un objectif de promouvoir encore d'avantage l'expression directe des personnes en situation d'exclusion sur les actions développées à leur endroit, que la mesure stratégique n° 48 du présent plan propose un mécanisme permettant à des personnes confrontées à une situation potentielle de pauvreté ou d'exclusion sociale de s'exprimer quant à la façon dont les différents services rencontrent leurs besoins.

CHAPITRE 6. Exemple de bonnes pratiques

L'axe stratégique de l'activation à l'emploi constitue un élément important dans la stratégie de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les mesures d'activation à l'emploi permettent aux personnes

⁵⁰ Article 41 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

⁵¹ SYVICOL= syndicat intercommunal à vocation multiple des villes et des communes luxembourgeoises pour la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs, créé par arrêté grand-ducal du 29 novembre 1986.

⁵² Il s'agit des offices sociaux des villes de Luxembourg, d'Esch/Alzette, de Dudelange et d'Ettelbruck.

sans emploi de rester en contact avec le monde du travail, de compléter une formation interrompue et d'augmenter leur degré d'employabilité, permettant aux personnes aptes à travailler de retrouver un travail, de disposer de ressources propres, de retrouver leur dignité et d'échapper à une situation potentielle de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les mesures d'activation à l'emploi s'avèrent être particulièrement importantes pour les personnes bénéficiaires du revenu minimum garanti, car ces personnes figurent parmi celles qui sont le plus éloignées du marché de travail.

Il importe par ailleurs de relever que le revenu minimum garanti ne constitue pas une aide passive laissant son bénéficiaire, apte au travail, sombrer dans une situation d'inactivité, de simple bénéficiaire d'une prestation sociale en l'enfermant dans un piège de pauvreté. Depuis sa création en 1986 la loi sur le revenu minimum garanti prévoit un mécanisme d'aide active aux bénéficiaires aptes au travail sous forme de mesures d'intégration professionnelle et sociale.

Ces mesures se sont spécialisées dans le temps et se sont transformées en véritables mesures d'insertion à l'emploi, qui interviennent à titre subsidiaire⁵³ par rapport aux mesures organisées par l'administration de l'emploi. L'un des objectifs des mesures d'insertion est d'aider les bénéficiaires de ces mesures à la recherche d'un emploi sur le premier marché de travail et de préparer les candidats à l'insertion professionnelle et aux activités d'insertion professionnelle. Pour y arriver, il a fallu établir pour chaque bénéficiaire un bilan de ses capacités, déficiences et obstacles à l'insertion avec l'objectif d'établir un projet d'insertion taillé sur mesure afin d'optimiser les chances d'insertion à l'emploi du bénéficiaire de la mesure d'insertion.

Cette tâche est accomplie par la structure du « Assessment Center », qui bénéficie du soutien financier du Fonds social européen et qu'il échet de présenter à titre d'exemple de bonnes pratiques dans le cadre du présent plan d'action.

Historique du Assessment Center

Depuis sa création en 1986, la loi sur le revenu minimum garanti prévoit une aide active aux bénéficiaires aptes au travail, sur le plan de l'intégration professionnelle et sociale, afin de les empêcher de sombrer dans l'exclusion sociale.

Au début des années 90, le nombre de bénéficiaires, obligés de recourir à l'aide sociale parce qu'ils n'avaient plus droit aux allocations de chômage, a augmenté considérablement. Ces bénéficiaires avaient souvent derrière eux une longue carrière professionnelle. C'est pourquoi les activités visant à les intégrer au premier marché de travail ont été multipliées afin d'empêcher leur enlèvement dans le chômage de longue durée. Des activités de groupe plus nombreuses, des séminaires et des stages en entreprises ont permis, depuis 1995, d'obtenir des résultats positifs.

La loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000, a introduit une distinction entre les bénéficiaires inaptes au travail, qui perçoivent une allocation complémentaire, et les bénéficiaires aptes au travail, qui perçoivent une indemnité d'insertion équivalente au salaire social minimum lorsqu'ils participent à une activité d'insertion professionnelle et sont inscrits (sauf dispense) comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de placement de l'Administration de l'Emploi.

La mesure de l'article 10(1)a de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti vise, d'une part, la recherche assistée d'un emploi sur le premier marché du travail et d'autre part, la préparation des candidats à l'insertion professionnelle et aux activités d'insertion professionnelle.

⁵³ L'article 6 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti dispose : « Pour bénéficier de l'indemnité d'insertion, la personne majeure doit remplir, en dehors des conditions générales..., les conditions spécifiques ci-après : a) être âgé de moins de soixante ans, à moins qu'elle ne remplisse pas à cet âge les conditions de stage pour l'obtention d'une pension de vieillesse; b) être apte à suivre les mesures d'insertion professionnelles prévues à l'article... ; c) ne pas être soumise à une mesure organisée par l'administration de l'emploi, ni avoir rompu ou refusé une telle mesure. »

Pour garantir la réussite de cette mesure, il est nécessaire d'établir pour chaque bénéficiaire un bilan de ses capacités, déficiences et obstacles à l'insertion, qui peuvent résulter de diverses caractéristiques personnelles et relationnelles (santé physique, psychique, mentale, etc.) mais aussi des facteurs objectifs en rapport avec le milieu de vie du concerné. Dresser un tel bilan, déceler les facultés et les compétences, permet de motiver et de redonner confiance aux concernés et d'établir avec eux un projet d'insertion individualisé.

Pour y parvenir, le service national d'action sociale a élaboré et mis en place, dans le cadre du PAN/inclusion 2001-2003, la structure « AssessmentCenter », qui bénéficie d'un soutien financier du Fonds social européen (objectif 3). Cette structure vise à orienter directement certains bénéficiaires vers l'activité d'insertion professionnelle la plus apte à restaurer, améliorer ou maintenir leur « employabilité », (stage en entreprise, travaux d'utilité collective, formation, thérapie), sur base d'un bilan de compétence, avec avis d'orientation.

Méthodes employées

A côté des activités individuelles, des tests d'aptitude professionnelle et cours de langue luxembourgeoise, le service national d'action sociale a institutionnalisé deux méthodes de groupe : „séminaire d'orientation et de préparation » et « Assessment », en vue de réaliser les bilans de compétences et les avis d'orientation.

- Concept „séminaire“:-

Durée :

8 semaines

Modules employés:

module 1: situation personnelle et sociale
module 2: compétences professionnelles et sociales
module 3: compétences relatives au marché de l'emploi
module 4: orientation

- Concept „Assessment“:-

Durée : 10 jours au moins:

Contenu du concept :

- deux jours de procédé « assessment » pour l'évaluation des qualifications-clé telles la persévérance, la ponctualité, l'esprit d'équipe et la communication
- huit jours de stage pratique pour déterminer les tendances et aptitudes professionnelles, les connaissances professionnelles et habiletés, ainsi que les comportements sur le lieu de travail

Résultats et évaluation

Depuis juillet 2001 pour 149 participants, un bilan personnel de compétences professionnelles et extra professionnelles avec recommandation relative à l'orientation professionnelle a été établi.

Une évaluation quantitative sur la base de la banque de données du service national d'action sociale est organisée tous les 3, 6 et 12 mois. Les résultats, jusqu'ici, sont très prometteurs, en effet, plus de 90% des mesures proposées dans l'avis étaient encore en cours après 3 ou 6 mois.

Une évaluation qualitative est prévue au courant de cette année, dans le cadre du projet du Fonds social européen.

Résultats obtenus pour les participants : stabilisation de la personnalité, renforcement des compétences sociales, amélioration de la présentation et de l'approche du marché de l'emploi, optimisation de l'attitude à adopter pour la recherche d'un emploi, activation et/ou actualisation des connaissances et compétences professionnelles, élargissement de l'expérience professionnelle.

Utilité pour les agents sociaux : aide pour les travailleurs sociaux en charge d'établir le contrat d'insertion professionnelle prévu à l'article 8 de la loi modifiée du 29 avril 1999 concernant la création d'un droit à un revenu minimum garanti. Les agents sociaux obtiennent toutes les informations et données nécessaires pour pouvoir organiser les mesures adéquates pour chaque participant.

Rapport de la mesure avec le 4 ième objectif de Nice

Le « Assessment Center » collabore avec le Ministère du Travail et de l'Emploi et le Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports, mais également avec d'autres acteurs publics ou privés concernés. De ce fait, la pratique « Assessment Center » répond notamment à l'objectif 4.c) 1^{er} tiret.
