



Commission  
européenne



Réseau d'experts  
indépendants en  
inclusion sociale

Évaluation de la mise en œuvre de la  
Recommandation de la Commission  
Européenne sur **l'Inclusion Active**

Étude des politiques nationales

Luxembourg

Ce rapport a été élaboré pour la Commission européenne par :



© Illustration en couverture :: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Les avis exprimés n'engagent que l'auteur (les auteurs) et ne sauraient être considérés comme constituant une prise de position officielle de la Commission européenne ou d'un État membre

Pour de plus amples informations sur les examens par les pairs, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>.

La langue d'origine de ce rapport est l'anglais.

© Union européenne, 2012

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Évaluation de la mise en œuvre de la  
Recommandation de la Commission  
Européenne sur **l'Inclusion Active**

Étude des politiques nationales

HUGO SWINNEN  
EXPERT INDÉPENDANT

**LUXEMBOURG**



## Table des matières

1. Résumé .....	7
2. Stratégies globales intégrées .....	10
2.1 Dessenin politique global .....	10
2.2 Mise en œuvre intégrée .....	14
2.3 Coordination verticale des politiques .....	16
2.4 Participation active des acteurs concernés.....	17
3. Description et évaluation de l'impact des mesures prises ou prévues dans les trois volets de l'inclusion active et de l'efficacité des dépenses.....	18
3.1 Soutien adéquat du revenu .....	19
3.2 Marchés d'emploi inclusifs.....	20
3.3 Accès aux services de qualités.....	22
4. Ressources financières .....	28
4.1 Ressources nationales .....	28
4.2 Utilisation des fonds structurels .....	30
5. Suivi et évaluation .....	31
6. Recommandations politiques .....	33
7. Références.....	36
Tableaux .....	38



## 1. Résumé

### *Dessein politique global*

Au Luxembourg, il n'existe pas de politique formelle portant l'intitulé d'Inclusion Active<sup>1</sup>, comprenant les trois volets en une stratégie intégrée. Mais en même temps, il est clair que beaucoup de changements politiques au cours des dernières années vont dans la direction de cette Recommandation européenne sur l'Inclusion Active. Aussi, dans le Plan National de Réforme 2012 et dans le Rapport Social National 2012, le gouvernement luxembourgeois revendique une politique d'Inclusion Active dans le cadre du système de protection et d'aide sociales, lié au revenu minimum.

Le gouvernement rappelle l'influence modératrice des transferts sociaux sur l'intensité de la pauvreté. Dans son ensemble, le taux du risque de pauvreté reste élevé au Luxembourg, tandis que le taux de privation matérielle est très bas et le taux des ménages à basse intensité d'emploi est relativement bas. Le gouvernement luxembourgeois comble en partie la différence entre le niveau du revenu minimum garanti (RMG) et le seuil de pauvreté européen par des suppléments de revenu liés aux mesures d'intégration, et aussi par des avantages en nature.

Le gouvernement luxembourgeois fait de grands efforts pour augmenter et améliorer la participation sur le marché de l'emploi, aussi bien du côté de citoyens exclus que des employeurs (potentiels). Les stratégies comprennent l'accompagnement personnalisé, une garantie d'augmentation du revenu lorsqu'on prend un emploi, diverses formes de subventions (salariales), des activités d'insertion dans l'emploi et/ou d'utilité sociale pour ceux qui sont très éloignés du marché du travail.

Avec la mise en place des offices sociaux locaux, le Luxembourg a voulu assurer le droit à l'accompagnement social et l'accès à tous les services appropriés, y compris les services d'accès à l'emploi. Beaucoup d'attention est apportée à une meilleure éducation et à la lutte contre le décrochage scolaire. Le logement reste le défi le plus important. En dépit des mesures prises, l'accès à un logement abordable et de qualité reste un problème.

### *Mise en œuvre intégrée*

Plusieurs mesures législatives et administratives ont été prises pour promouvoir une mise en œuvre intégrée des différents volets des politiques de l'inclusion active. Dans la pratique il reste pourtant des améliorations à souhaiter dans la mise en œuvre intégrée des trois volets de l'Inclusion Active. Il y a des exemples de bonnes pratiques dans la coopération entre le monde de l'éducation, celui du travail social avec les jeunes et celui de l'emploi. Un autre exemple d'approche intégrée peut être trouvé dans l'accueil des enfants en dessous de douze ans (l'âge de l'école primaire). Il s'agit des plans locaux obligatoires pour l'accompagnement périscolaire : une approche, devant donner un meilleur démarrage dans la vie pour chaque enfant et assurant en même temps de meilleures facilités aux parents qui travaillent, a été mise en place.

---

<sup>1</sup> Le terme d'Inclusion Active fait référence à une Recommandation européenne publiée en 2008. Dans cette Recommandation la Commission Européenne demande aux États membres de concevoir et d'appliquer une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, combinant un complément de ressources adéquat, des marchés du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité. Les politiques d'inclusion active devraient faciliter l'intégration des personnes capables de travailler dans un emploi durable et de qualité, et apporter aux autres des ressources suffisantes pour vivre dans la dignité ainsi qu'une aide à la participation sociale.

### *Autorités locales et autres acteurs pertinents*

Le Grand-Duché de Luxembourg est un petit pays avec de courtes distances entre les villes et villages, de même entre le gouvernement central et les autorités locales. Beaucoup de mesures et services sont pris en charge par le gouvernement central, parfois par des offices régionaux, mais les communes aussi jouent un rôle important. Elles sont impliquées, souvent par des conventions, dans l'aide sociale locale, dans le logement, dans l'organisation des activités d'utilité publique pour les personnes sans emploi, dans des initiatives socio-éducatives.

En général, le Luxembourg a une forte tradition de coopération et de dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociétaux. Les partenaires sociaux et la société civile plus large sont consultés régulièrement sur les nouvelles mesures et réglementations. Le gouvernement soutient activement l'EAPN-Luxembourg, l'organisation qui représente les personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion ainsi que les ONG qui les soutiennent. Des ONG participent activement dans la mise en œuvre des politiques d'inclusion active, souvent conventionnées ou subventionnées par le gouvernement.

### *Impact des mesures*

Le revenu minimum luxembourgeois reste en dessous du seuil de risque de pauvreté européen. Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum (RMG) représente 3,8% de la population. Le taux des personnes à risque de pauvreté atteignait 14,5% en 2010, mais les transferts sociaux modèrent l'intensité de la pauvreté. Les bénéficiaires du revenu minimum ont l'obligation de participer dans une des mesures d'insertion dans l'emploi. Il y a une tendance à l'augmentation de l'activation, mais la mise en œuvre ne semble pas tout à fait suivre.

L'accès au marché de l'emploi n'est pas particulièrement facile au Luxembourg, mais l'augmentation actuelle du taux d'emploi féminin et du taux d'emploi des travailleurs âgés semble indiquer que les mesures d'emploi commencent à avoir de l'effet. Le nombre croissant de personnes qui participent dans des mesures d'emploi semble démontrer l'efficacité d'une approche plus personnalisée qui fut annoncée. Le chômage des jeunes reste un grand défi.

Les mesures qui ont été prises ces dernières années dans le domaine des services se caractérisent par la décentralisation, la concentration sur des populations vulnérables, la recherche des populations cibles, l'accompagnement personnalisé et la coopération entre secteurs et entre services. Aussi, une unité pour les questions de genre a été installée dans chaque département ministériel. Plus de personnel a été embauché et formé pour l'agence de l'emploi et pour les offices sociaux, mais il est difficile d'en évaluer déjà l'impact. En plus, dans la nouvelle situation, des professionnels rapportent qu'il n'est pas toujours facile de savoir qui fait quoi. Le nombre de places de garde pour les enfants augmente rapidement, la coopération dans le domaine de l'éducation s'améliore, et des mesures pour le logement sont mises en œuvre. Mais dans l'ensemble, les partenaires sociaux, certaines ONG et des usagers ont le sentiment qu'il n'y a pas une mobilisation suffisante de moyens pour une mise en œuvre souple des mesures prises.

### *Ressources financières*

En dépit de la crise financière et économique on peut dire que, dans l'ensemble, le gouvernement luxembourgeois a continué d'investir dans le domaine social. Mais les investissements ont diminué (tandis que les besoins augmentaient) avec l'avancement de la crise.

Les budgets pour des activités d'insertion dans l'emploi ont augmenté d'à peu près 22% depuis 2008, mais cette augmentation reste une dizaine de pourcents en dessous de l'augmentation de toutes les dépenses publiques. Les ONG qui organisent des activités d'insertion dans l'emploi pour les populations les plus vulnérables ont vu s'améliorer leur financement.

Le gouvernement luxembourgeois dépense moins dans les politiques d'emploi que la moyenne de l'Union européenne. Mais son budget a augmenté de 46% entre 2007 et 2010. L'agence pour l'emploi a embauché plus de personnel et le gouvernement a investi dans la création d'un observatoire du marché de l'emploi. Néanmoins, tous les observateurs (y compris le Ministre du Travail et de l'Emploi) considèrent que le financement des services de l'emploi n'est pas suffisant.

Les Offices Sociaux donnent de l'aide financière supplémentaire en cas de besoins spécifiques de leurs usagers. Cette aide paraît particulièrement nécessaire en compensation des coûts élevés de logement, pour lesquels les autres mesures ne suffisent souvent pas.

Des initiatives privées comme publiques utilisent le FSE. Une partie importante des budgets de l'ESF sont utilisés pour la formation des travailleurs (y compris des professionnels du social) ; une autre partie finance des créations d'emplois innovateurs qui embauchent des personnes sans emploi. Une partie croissante est utilisée pour ce qui pourrait être appelé des priorités d'inclusion active.

### *Suivi et évaluation*

Le gouvernement luxembourgeois a une forte tradition en suivi et analyse de la situation sociale et économique. Il suit de près la situation sociale en se basant sur des données collectées et analysées par l'agence des statistiques de l'état (STATEC). Des données de suivi sont également présentées par des ministères et divers services publics. Des analyses en profondeur sont faites par des centres de recherches, souvent commandités par le gouvernement. Les partenaires sociaux et certaines ONG publient régulièrement des analyses d'une bonne qualité de la situation sociale. Mais le Luxembourg ne connaît pas de système d'évaluation de l'impact social, même si quelques premiers essais sont entrepris en préparation d'un tel système. Dans le domaine de l'inclusion active, l'observatoire du marché de l'emploi pourrait introduire une approche intégrée d'évaluation.

### *Recommandations*

- Il est recommandé de continuer l'effort pour arriver à une approche plus globale de l'inclusion active, ainsi que d'une mise en œuvre plus intégrée, et de mieux équilibrer l'importance donnée à chacun des trois volets de l'inclusion active.
- Attention particulière devrait être donnée aux moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures prises.
- L'étude et le débat sur la justesse du niveau existant de revenu minimum devraient continuer. Pour cela, l'expertise des personnes en situation de pauvreté pourrait être utilisée aussi.
- La question du logement doit rester haut sur l'agenda (de mise en œuvre).
- Au niveau européen, l'identification de bonnes stratégies et pratiques d'inclusion active devrait être utilisée pour un apprentissage mutuel entre pays. Une incitation

à l'amélioration de l'inclusion active devrait trouver sa place parmi les recommandations spécifiques par pays dans le cadre du semestre européen<sup>2</sup>.

## 2. Stratégies globales intégrées

Il n'y a pas de politique formelle au Luxembourg portant le titre d'Inclusion Active, comprenant ses trois volets dans une stratégie intégrée. Mais en même temps, il est clair que beaucoup de changements politiques au cours des dernières années – aussi bien dans leur dessein que dans leur mise en œuvre – vont dans la direction de cette Recommandation européenne sur l'Inclusion Active.

### 2.1 Dessein politique global

Dans le Plan National de Réforme 2012<sup>3</sup> et dans le Rapport Social National 2012<sup>4</sup>, le gouvernement luxembourgeois revendique une politique d'Inclusion Active dans le cadre du système de protection et d'aide sociales, lié au revenu minimum garanti (RMG).

#### Revenu

Tout d'abord, ces rapports mentionnent l'influence modératrice du revenu minimum (et autres transferts) sur l'intensité de la pauvreté. En effet, entre 2009 et 2010 le taux de pauvreté avant transferts sociaux a augmenté (de 44% à 45% avant tous les transferts sociaux et de 27,0% à 29,1% en dehors des pensions). Par contre, le taux de pauvreté après transferts sociaux a diminué de 14,9% à 14,5%.<sup>5</sup> Ceci peut être également un indicateur de l'importance croissante des revenus de redistribution dans le revenu des ménages. Aussi, la différence du taux de pauvreté entre les personnes de nationalité luxembourgeoise et les étrangers reste importante. Pour les Luxembourgeois le taux de pauvreté était de 7,8% contre 19,6% pour les autres nationalités. Les deux catégories de population voyaient leur taux de pauvreté diminuer en 2010. L'indicateur combiné d'exclusion sociale atteignait les 22,3% pour le groupe d'âge de 0-17 ans, contre 17,1% pour la population totale; pour le groupe d'âge de 18-64 ans il était de 17,5% et il atteignait 6,1% pour les plus de 65 ans. Les femmes sont un peu plus touchées par l'exclusion sociale que les hommes (17,7% contre 16,5%). Parmi les personnes de nationalité luxembourgeoise en âge adulte (+ 18 ans) 11,2% se trouvent en risqué de pauvreté contre 21,5% parmi les personnes d'autres nationalités. Parmi les citoyens de pays tiers (hors UE-27), l'indicateur combiné était même de 38,6% contre 18,6% pour les citoyens de l'Union européenne.

En miroir des taux de pauvreté, nous trouvons le nombre (croissant) des demandes du revenu minimum garanti. Selon les rapports annuels du Service National de l'Action Sociale (SNAS)<sup>6</sup> le nombre de ménages demandant le revenu minimum a augmenté de 2175 en 2008 à 3271 en 2011 (une augmentation de plus de 50% entre 2008 et

---

2 Le «semestre européen» est une période de coordination des politiques structurelles, macroéconomiques et budgétaires des États membres, se déroulant chaque année pendant six mois (janvier – juin). Il vise à permettre aux États membres de tenir compte des orientations de l'UE à un stade précoce de l'élaboration de leurs budgets nationaux et d'autres politiques économiques. Cf. [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_fr.htm).

3 *Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive - Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg: Luxembourg, p. 53*

4 *Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). Rapport Social National 2012. Luxembourg.*

5 *Id., ibid. p. 5*

6 *Disponible sur : <http://www.snas.etat.lu/>*

2011). Le nombre de personnes concernées dans ces ménages a augmenté de 3671 à 5375 (+46%). Pour interpréter ces chiffres, nous devons tenir compte de l'accroissement du chômage partiel dû aux mesures de lutte contre la crise économique. Aussi, en août 2008 les critères d'obtention du revenu minimum ont été élargis pour les citoyens de l'UE. En outre, quelques mesures d'accompagnement plus généreuses ont peut-être attiré plus de personnes vers le système du revenu minimum. En vue de la diminution des taux de pauvreté, ces chiffres pourraient confirmer l'importance croissante des transferts sociaux dans le revenu des ménages. En 2011 le nombre de ménages recevant une allocation dans le cadre du système de revenu minimum était de 9931 contre 7606 en 2008 (+30.6%).

Dans l'ensemble, le taux du risque de pauvreté reste élevé au Luxembourg, tandis que le taux de privation matérielle est très bas et le taux de basse intensité de travail est relativement limité. En plus, ces trois indicateurs ne se chevauchent pas beaucoup. Mais il y a un débat sur le bien fondé du seuil européen de risque de pauvreté dans la situation du Grand-Duché de Luxembourg. Certains experts font remarquer que ce seuil est particulièrement élevé à cause du nombre très important des travailleurs transfrontaliers et de leur position spécifique sur le marché de l'emploi (et donc dans la distribution des revenus).<sup>7</sup> Dans son rapport 2009 sur la cohésion sociale, l'office luxembourgeois des statistiques (STATEC) contribuait d'une façon intéressante à ce débat en faisant une comparaison entre les différents seuils possibles de pauvreté et en proposant un essai avec un seuil basé sur le budget d'un panier de produits et services. Mais à la fin, le choix d'un seuil de pauvreté reste une décision politique pour laquelle un soutien public (de certaines parties prenantes en particulier et des citoyens en général) est crucial. Le STATEC propose alors d'inclure ces acteurs dans le développement de la méthodologie pour la production d'un tel seuil de pauvreté.<sup>8</sup> Le rapport d'une réunion avec des représentants de la société civile en Octobre 2011 illustre bien que le débat sur le seuil de pauvreté et un revenu minimum juste continue au Luxembourg.<sup>9</sup> EAPN Luxembourg aimerait voir une vraie analyse des besoins fondamentaux de différents groupes qui se trouvent dans le risque de pauvreté. On devrait alors faire le lien avec le revenu minimum garanti actuel pour mieux adapter ce dernier aux besoins des personnes et des ménages vulnérables.<sup>10</sup>

Même si on prend en compte les spécificités de la situation au Luxembourg avec une proportion très élevée de travailleurs transfrontaliers (+43% de la force de travail), qui probablement influence le seuil de pauvreté, le système de protection sociale des personnes qui dépendent du revenu minimum et des personnes à bas salaires mérite une attention particulière. En effet, le revenu minimum pour une personne seule est de € 1283,24 (04/2012) tandis que le seuil de pauvreté (60% du revenu médian) était de € 1337,33 en 2010. Un couple avec deux enfants recevra un revenu minimum de € 2158,16, tandis que le seuil de pauvreté pour un tel ménage était de € 2880,41 en 2010. L'objectif du gouvernement luxembourgeois d'une diminution de 6000 personnes à risqué de pauvreté ou d'exclusion sociale pour l'année 2020 est un chiffre plutôt modeste dans ce contexte.

D'un autre côté, le gouvernement luxembourgeois comble en partie la différence entre le niveau du revenu minimum garanti et le seuil européen du risque de pauvreté par des mesures d'insertion. Des personnes qui reçoivent l'indemnité d'insertion – qui

7 Cf. par exemple : Berger, F. et al. (2010). *La pauvreté des enfants au Luxembourg*. CEPS: Differdange.

8 STATEC (2010). *Rapport travail et cohésion sociale*. Cahier Economique, nr. 111. STATEC: Luxembourg.

9 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2011). *Rapport de la réunion du 20 octobre 2011 - Consultation de la société civile en vue de la prochaine réunion du Comité de Coordination Tripartite*. (document non publié)

10 EAPN Luxembourg (2011). *Note de commentaries sur le PNR provisoire de novembre 2011*. (document non publié)

participent donc dans un programme d'insertion professionnelle – reçoivent l'équivalent du salaire minimum. Aussi, les personnes qui ont par leur travail un salaire en bas du revenu minimum, reçoivent une allocation complémentaire. Pour calculer ce complément, le revenu par le travail n'est pris en compte que pour la partie au delà de 30% du niveau du revenu minimum garanti (RMG). Un exemple : une personne vit ensemble avec sa/son partenaire et deux enfants. Le RMG est calculé à 2158,16 €. Mais cette personne a aussi un travail rémunéré avec un revenu brut par mois de 1800 €. Pour calculer l'allocation complémentaire, ce salaire ne sera pris en compte qu'après en avoir déduit 30% du RMG (i.e.  $2158,16 \times 0,30 = 647,45$  €). Dans cet exemple le revenu du travail ne comptera que pour  $1,800 - 647,45 = 1152,55$  €. Pour calculer alors l'allocation complémentaire, seulement ce dernier montant sera déduit du RMG, i.e.  $2158,16 - 1152,55 = 1005,61$  €. Le revenu de ce ménage venant du travail et du RMG (en dehors d'autres allocations possibles) sera donc de :  $1800 + 1005,61 = 2805,61$  €.

### *Marchés inclusifs de l'emploi*

Le Rapport Social National (RSN) 2012 fait aussi référence à l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires du RMG vers l'emploi, qui est considéré comme la meilleure voie pour sortir de la pauvreté. Le rapport mentionne deux incitations financières d'activation : les employeurs peuvent obtenir des subventions s'ils embauchent des bénéficiaires du RMG et les bénéficiaires peuvent accéder à un emploi sans pour autant perdre automatiquement leur droit sur le RMG (jusqu'à 130% du RMG). Le RSN voit l'activation des bénéficiaires du RMG comme un défi particulier et fait référence au Plan National de Réforme (PNR) dans lequel l'activation des bénéficiaires en général et des jeunes en particulier est formulée comme une priorité d'action du Service National de l'Action Sociale (SNAS).

Il est clair que le gouvernement luxembourgeois fait de grands efforts pour plus de participation et pour une meilleure participation sur le marché de l'emploi. Les mesures prises en vue des objectifs formulés touchent aussi bien les citoyens exclus et les employeurs (potentiels). Les stratégies comprennent l'accompagnement personnalisé, une garantie d'augmentation du revenu lorsqu'on prend un emploi, diverses formes de subventions (salariales), des activités d'insertion dans l'emploi et/ou d'utilité sociale pour ceux qui sont très éloignés du marché du travail.

Mais en même temps, l'office luxembourgeois des statistiques (STATEC), dans sa « Note de Conjoncture 2011-3 », publiée en Novembre 2011, décrit la situation de l'emploi comme suit : « Tout comme en Europe, et en lien avec le ralentissement conjoncturel actuel, le marché du travail luxembourgeois est dans une phase de retournement. Ainsi, le 2<sup>ème</sup> trimestre 2011 est marqué par une réorientation à la hausse du chômage ainsi que par une perte de dynamisme au niveau de l'emploi salarié. Tous les indicateurs disponibles confirment cette tendance. Le travail intérimaire, qui est parmi les indicateurs les plus avancés du marché du travail, est en train de ralentir depuis le troisième trimestre de 2010. Aussi, les faillites d'entreprises restent à un niveau élevé sur le début de 2011 et le chômage partiel s'est remis à augmenter sur la fin de l'année. On observe par ailleurs une stabilisation de la durée de travail moyenne à partir du second trimestre de 2011, après plusieurs trimestres de progression soutenue. Ainsi, le taux de chômage, qui s'inscrivait en baisse au 1<sup>er</sup> trimestre, devrait continuer à augmenter sur les mois à venir et s'établir à 6% en moyenne en 2011, soit au même niveau qu'en 2010. Comme la décélération de l'emploi devrait se faire de manière progressive, l'impact négatif sur le chômage – au regard des chiffres annuels – se fera sentir surtout en 2012. A côté du ralentissement conjoncturel récent, plusieurs autres tendances plus structurelles ou sous-jacentes sont dignes d'être soulignées. Ainsi, comme dans la plupart des pays européens, le

taux d'activité des jeunes est en baisse au Grand-Duché de Luxembourg, indiquant probablement un phénomène de retrait du marché du travail. Aussi, le chômage au Luxembourg prend-il un caractère de plus en plus structurel, lié à une inadéquation toujours grandissante entre les offres et les demandes d'emplois. »<sup>11</sup>

Le taux de chômage atteignait 5,9% à la fin de 2011, et reste stable depuis.<sup>12</sup> Ceci est le chiffre donné par le STATEC. Selon les données Eurostat, le chômage était de 4,8% en 2011 (contre 4,6% en 2010). Aussi, le pourcentage de personnes vivant dans un ménage à basse intensité de travail diminuait entre 2009 et 2010 (de 6,3% à 5,5%). La moyenne de l'UE – 10%), un des plus bas pourcentages de l'UE-27.

### *Services de qualité*

Concernant le troisième volet des politiques d'Inclusion Active, l'accès aux services de qualité, le RSN 2012 parle du droit à l'accompagnement social, qui devrait assurer l'accès à tous les services pertinents, y compris les services de santé, le transport en commun (gratuit) et des cours de langues à prix réduits pour les bénéficiaires du RMG. Ce rapport reprend également le système des chèques service pour la gratuité d'un certain nombre d'heures de garde des enfants facilitant ainsi l'accès à l'emploi.

Le volet services des politiques d'Inclusion Active comme décrit dans le RSN 2012 reste un peu sous-développé et se limite au soutien social par les Offices Sociaux et l'accès à la garde des enfants. Il pourrait être plus global et inclure aussi l'éducation, le logement et certaines questions de soins de santé (qui sont maintenant traitées séparément). Ceci semble refléter une vision sur l'Inclusion Active, dans laquelle les trois volets ne sont pas d'une égale importance, situant le volet de l'emploi en tête de la hiérarchie.

Dans le domaine de l'éducation, l'objectif défini concernant le décrochage scolaire sera probablement atteint et de grands efforts sont menés pour aller au-delà de cet objectif. Plus en général, la performance éducative et une meilleure transition de l'école à la vie du travail est une priorité majeure du gouvernement. Cette priorité est fortement soutenue par tous les acteurs concernés.

Les coûts de logement et l'exclusion de l'habitat sont considérés par la plupart des partenaires sociaux et des ONG (y compris l'EAPN Luxembourg) comme un des plus grands défis dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg.<sup>13</sup> Même si le gouvernement luxembourgeois reconnaît le problème et a pris (ou prévu) plusieurs mesures pour améliorer la situation, il semble que l'exclusion de l'habitat mérite une place plus centrale dans les politiques d'inclusion sociale. Le premier rapport annuel d'activité des nouveaux offices sociaux mentionne le logement comme le plus important domaine de soutien financier des offices : presque 24% du soutien financier des offices sociaux est consacré aux coûts de logement, et 11,45% est destiné aux coûts de l'énergie. Ces montants sont complémentaires aux mécanismes de soutien réguliers.<sup>14</sup> Aussi, les organisations de la société civile qui sont actives dans le domaine de la pauvreté et de l'inclusion sociale, représentées dans l'EAPN

---

11 STATEC (2011) *La situation économique au Luxembourg - Évolution récente et perspectives. Note de Conjoncture n° 3-2011.* Luxembourg: STATEC, p. 7

12 STATEC (2011) *Conjoncture Flash Mars 2011.* Luxembourg: STATEC, p. 4.

13 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2011). *Rapport de la réunion du 20 octobre 2011 - Consultation de la société civile en vue de la prochaine réunion du Comité de Coordination Tripartite.* (document non publié)

14 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). *Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive - Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012.* Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : Luxembourg, p. 55

Luxembourg, témoignent d'une situation précaire du logement qui continue pour les groupes à bas revenus. Elles ont en outre l'impression qu'un manque de personnel dans des institutions concernées empêche une mise en œuvre souple des mesures prises récemment dans ce domaine.<sup>15</sup>

## 2.2 Mise en œuvre intégrée

Selon le Ministère de la famille et de l'intégration, un certain nombre d'initiatives législatives et administratives ont été prises pour une mise en œuvre intégrée des différents volets des politiques d'inclusion active.<sup>16</sup>

La collaboration entre le Service National de l'Action Sociale (SNAS – responsable de l'activation des bénéficiaires du RMG) et le Fonds National de Solidarité (FNS – responsable de l'attribution du RMG) concerne l'échange régulier de données et d'informations nécessaires à un accompagnement d'activation souple. Aussi, une interprétation commune des réglementations spécifiques sur le revenu minimum a été réalisée entre ces deux institutions.

La trajectoire d'insertion des personnes qui dépendent du revenu minimum garanti est organisée en collaboration étroite entre le SNAS et autres institutions publiques comme l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM), l'Institut National des Langues (INL) et le Service de l'accompagnement social. Chaque demandeur du RMG est invité pour une réunion d'information à la fin de laquelle il doit signer une déclaration de collaboration individuelle. L'accompagnement personnalisé est alors organisé par l'office régional du SNAS, commençant par l'élaboration d'un contrat de réinsertion. En théorie, un tel contrat devrait assurer la mise en œuvre entièrement intégrée des politiques d'inclusion active à un niveau individuel, parce que chaque personne dispose d'un référent qui peut la guider vers le service nécessaire ou qui peut le mobiliser à tout moment. Le SNAS organise des réunions régulières avec son personnel régional afin de le tenir au courant des nouvelles réglementations et possibilités d'insertion, comme les initiatives publiques et privées d'activités d'insertion (par l'emploi).

Dans la pratique pourtant, il semble qu'il reste des améliorations à souhaiter dans la mise en œuvre souple des trois volets de l'inclusion active. Les défis se situent à deux niveaux :

- La qualité organisationnelle de chaque institution ou organisation impliquée et les moyens adéquats dont elles disposent ;
- La qualité de la coopération entre tous les acteurs impliqués.

La question du logement est un exemple où le gouvernement a pris un nombre d'initiatives d'amélioration, comme l'Agence Immobilière Sociale (AIS) et la lutte contre le sans-abrisme. Mais beaucoup d'acteurs considèrent que les moyens que le gouvernement se donne pour lutter contre le manque de logements et contre les coûts du logement trop élevés pour les ménages à bas revenu restent insuffisants.<sup>17</sup>

---

15 Cf. des notes prises pendant la 7<sup>ième</sup> Rencontre Participative pour l'inclusion sociale de l'EAPN Luxembourg – April, 19 2012.

16 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012). Rapport d'activité 2011. Luxembourg, p. 212-218. Cf. : [http://www.mfi.public.lu/publications/rapports-activite/rapp\\_act\\_2011.pdf](http://www.mfi.public.lu/publications/rapports-activite/rapp_act_2011.pdf).

17 Cf. entre autres les commentaires du représentant de la Chambre des Salariés (CSL) pendant une réunion avec le gouvernement en Octobre 2011 ; cf. des notes prises pendant la 7<sup>ième</sup> Rencontre Participative pour l'inclusion sociale de l'EAPN Luxembourg en avril 2012 ; interview avec le directeur du CNDP qui est aussi le président de l'EAPN Luxembourg.

Aussi, plusieurs acteurs sociaux trouvent que la réforme de l'Administration de l'Emploi vers plus d'accompagnement personnalisé avance plutôt lentement et ne sert pas trop les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Les efforts pour les bénéficiaires du revenu minimum viennent surtout du SNAS et des organisations privées à but non lucratif (ONG). La situation de certaines catégories de la population semble être particulièrement problématique : les jeunes en dehors de l'éducation, de l'emploi et de la formation (NEET - not in education, employment or training), les ex-patients psychiatriques, les toxicomanes, et plus généralement les personnes à problèmes multiples. Seules des initiatives locales organisant des activités d'utilité collective semblent intégrer ces personnes (en plus de leurs usagers réguliers).

Dans le domaine de l'accompagnement social, tous les acteurs sont contents de la création récente des offices sociaux locaux. Mais dans la pratique, les différents acteurs impliqués dans le travail social avec des populations vulnérables doivent encore trouver la collaboration la plus adéquate.

Des exemples de bonnes pratiques d'une mise en œuvre intégrée peuvent être trouvés dans la coopération entre le monde de l'éducation, le travail social avec les jeunes et l'emploi. Le PNR 2011 mentionne :<sup>18</sup>

- Le développement d'une plate-forme d'information sur les perspectives offertes aux jeunes et le développement des modalités de coopération entre les différents acteurs permettant un suivi individualisé. Les indicateurs de suivi qui seront utilisés seront le nombre de jeunes suivis via le module "accompagnement individualisé" et le nombre de visites sur le portail Internet.
- L'extension des capacités du Service Volontaire d'Orientation (SVO)<sup>19</sup> permettant de doubler le nombre de jeunes profitant du dispositif démarrera en 2011 et sera évaluée par un organisme externe. Les indicateurs de suivis qui seront utilisés seront le nombre de candidats, le nombre de jeunes participant effectivement au programme, le nombre de jeunes réintégrant le système scolaire ou entamant une formation auprès du SVO et le nombre de jeunes intégrant le marché de l'emploi après leur service volontaire.
- Réalisation d'une étude qualitative auprès de jeunes ayant participé au SVO, analyse des données existantes, identification des acteurs potentiels pouvant approfondir la connaissance des difficultés en matière de transition, identification de projets concrets et réalisation de ces projets.

Un deuxième exemple d'approche intégrée se situe dans le soin des enfants à l'âge de l'école primaire. Cette approche sert à donner un meilleur début dans la vie pour tous les enfants et aussi à mieux faciliter le travail des parents. Le conseil des ministres a approuvé une proposition de nouvelle réglementation sur la coopération entre les écoles primaires et les services socio-éducatifs au niveau local, comme par exemple des dispositifs pré- et postscolaires (maisons relais), la garde d'enfants et services de garde journalière. La proposition consiste en une obligation pour les communes de présenter chaque année, ensemble avec les écoles, un plan local d'accompagnement

---

<sup>18</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2011). *Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020*, p.34

<sup>19</sup> *Le service volontaire d'orientation s'adresse aux résidents âgés entre 16 et 30 ans. Seront admis à ce dispositif les jeunes qui ont terminé leur obligation scolaire et qui sont motivés de s'engager dans un projet dans le domaine socio-culturel, socio-éducatif, culturel ou de la protection de l'environnement. Le service volontaire est une activité à plein temps et dure au minimum 3 mois et au maximum 12 mois. Il met l'accent sur l'acquisition de compétences pratiques auprès d'une organisation d'accueil agréée et un accompagnement personnalisé dans le développement d'un projet d'insertion scolaire et/ou professionnelle.*

périscolaire (PPL – Plan Périscolaire Local). Ce plan doit inclure les activités et services suivants:

- des activités de promotion de l'accès des enfants à une bibliothèque, à l'animation et l'initiation musicale, à l'animation et l'initiation sportive ;
- des activités ayant pour objet les apprentissages sociaux, affectifs, cognitifs, linguistiques et psychomoteurs des enfants ;
- les études surveillées consistant à offrir aux enfants un cadre favorable à l'exécution des devoirs à domicile de façon autonome, dans des conditions de calme avec une surveillance et un soutien minimal ;
- l'aide aux devoirs à domicile qui consiste à soutenir un enfant qui ne réussit pas à faire ses devoirs de façon autonome ;
- des moments de repos pour les enfants ;
- la restauration des enfants ;
- l'accueil des enfants avant et après les heures de classe.<sup>20</sup>

### 2.3 Coordination verticale des politiques

Le Luxembourg est un petit pays (2586 km<sup>2</sup>) avec un total de 511840 habitants (2011). La population a augmenté considérablement pendant la dernière décennie (+16,6% depuis 2001). Les distances entre villes et villages sont courtes, de même entre le niveau central et le niveau local de gouvernance. Beaucoup de mesures et réglementations sont mises en œuvre par l'administration centrale. Certaines instances ont des offices décentralisés, comme l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) et le Service National de l'Action Sociale (SNAS).

En même temps, les communes ont un rôle important à jouer au Luxembourg, et ce rôle devient plus important aussi dans le cadre de l'inclusion active. Dans plusieurs domaines, le gouvernement central et les autorités locales ont signé des conventions (dont certaines aussi avec d'autres partenaires) pour une mise en œuvre plus coordonnée des politiques et/ou des services donnés.

Un exemple peut être trouvé dans les plans d'accompagnement périscolaire déjà mentionnés (cf. le par. 2.2). Dans ce cas, le gouvernement central a pris l'initiative de stimuler les partenaires locaux vers plus de – et une meilleure – collaboration. Les communes jouent également un rôle important dans la création de places de garde d'enfants dans le cadre d'une politique nationale de conciliation entre vie de travail et vie privée. Dans ce domaine il y a une étroite collaboration avec le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol). Pour une mise en œuvre souple des chèques services de garde d'enfants une collaboration a été trouvée avec le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI).<sup>21</sup>

Avec la création récente des offices sociaux locaux, des conventions ont été signées entre le gouvernement central, les offices sociaux et les communes. Dans ces conventions, il est stipulé que les trois partis concernés créent une plateforme de coopération.

Les communes jouent un rôle important aussi dans les activités d'insertion des bénéficiaires du revenu minimum garanti. Les organismes et institutions (pour la plupart des ONG) qui ont signé des conventions avec le gouvernement central pour l'accompagnement des bénéficiaires et qui se tournent vers des activités d'utilité

---

20 Cf. : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0059/a059.pdf>, p. 666

21 Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012). Rapport d'activité 2011. Luxembourg, p. 120

collective, comptent sur les communes et autres instances publiques (locales) pour offrir des opportunités de travail. Celles-ci sont trouvées entre autres dans le secteur important du tourisme, comme par exemple la création et le maintien des circuits cyclistes et pédestres. Mais ces organisations comptent également sur le grand public, parce que souvent ils collectent des produits de seconde main ou ils cultivent des légumes.

Enfin, le gouvernement central consulte et/ou rencontre régulièrement les autorités locales et leur organisation<sup>22</sup> afin de discuter certaines nouvelles mesures et réglementations. Ces consultations sont aussi organisées pendant la préparation du Plan National de Réforme (PNR). Des réunions ad hoc ont lieu autour de questions spécifiques. Exemples de thèmes de réunions récentes entre le gouvernement central et des communes individuelles ou avec leur association sont : le logement social, l'égalité de genre, le logement des demandeurs d'asile.

En vue de mieux impliquer les autorités locales, le Luxembourg participe à un projet européen intitulé « EU 2020 going local » pour l'échange de bonnes pratiques de mise en œuvre et de communication aux niveaux locaux et régionaux. Aussi, le gouvernement a créé, avec les villes et les régions urbaines les plus importantes, une plateforme d'information pour les politiques urbaines (CIPU, Cellule d'information de la politique urbaine). Cette plateforme est impliquée non seulement dans la mise en œuvre, mais aussi dans la formulation du PNR en ce qui concerne le rôle des villes et régions.

Avec l'importance croissante d'une approche locale dans différents domaines d'inclusion (logement, action sociale, éducation, travail), les différences entre les politiques communales deviennent plus importantes également. Ce qui entraîne un plus grand besoin de coordination, d'échange et d'apprentissage mutuel. Pour les offices sociaux locaux un tel processus a commencé. En général, de telles initiatives méritent d'être intensifiées et multipliées. En effet, des usagers et des professionnels témoignent qu'ils ne savent pas – dans certains cas – qui fait quoi. Aussi, des usagers ont du mal à accepter des différences (perçues) de traitement entre les localités.

## 2.4 Participation active des acteurs concernés

En général, le Luxembourg a une forte tradition de coopération et de dialogue entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Ces derniers sont souvent consultés sur de nouvelles mesures et réglementations dans la « tripartite » (gouvernement – syndicats des salariés – organisations des employeurs). Le gouvernement organise régulièrement des consultations de la société civile dans le sens large en ce qui concerne d'importantes décisions et programmes de politique sociale. Dans sa préparation du chapitre sur l'inclusion sociale du PNR et du RSN, le gouvernement organisait en octobre 2011 une réunion de consultation des partenaires sociaux, les offices sociaux locaux et les ONG pertinents. Un compte rendu de cette réunion a été mis à disposition, ce qui facilite son suivi par les participants.<sup>23</sup> Dans le cadre du plan d'action national d'intégration et de lutte contre les discriminations, le gouvernement a également publié séparément les résultats de sa consultation. Une bonne initiative, parce qu'elle donne aux parties prenantes la possibilité d'évaluer les futures initiatives politiques à partir des résultats de ces consultations. Il serait recommandé de procéder aussi à des consultations d'évaluation afin de compléter ainsi le cycle de développement politique.

---

<sup>22</sup> Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (Syvicol: <http://www.syvicol.lu/accueil-actualite>)

<sup>23</sup> Ministère de la Famille et de l'Intégration (2011). Rapport de la réunion du 20 octobre 2011 - Consultation de la société civile en vue de la prochaine réunion du Comité de Coordination Tripartite. (document non publié)

Le gouvernement du Luxembourg soutient activement l'EAPN Luxembourg comme l'organisation qui représente les personnes à risque de pauvreté et les ONG qui les soutiennent. Des ministres et d'autres représentants du gouvernement participent activement dans les conférences annuelles organisées par l'EAPN Luxembourg, pour discuter les politiques actuelles, pour écouter les nouvelles demandes et les soucis concernant la mise en œuvre actuelle des politiques. Dans la 7<sup>ième</sup> Rencontre Participative pour l'inclusion sociale 2012 par exemple étaient présents la Ministre de la Famille et de l'Intégration, ainsi que le Ministre de la Santé et de la Sécurité Sociale et un représentant du Ministre du Logement. Ils écoutaient les résultats des différents ateliers et en discutaient avec les participants.

L'implication des acteurs concernés mérite d'être développée davantage en donnant une « place » plus structurelle et officielle à la consultation et à l'évaluation par ces acteurs dans le « cycle politique » formel. Ceci servirait la transparence et aiderait les acteurs à mieux voir l'impact de leur engagement.

Des ONG prennent aussi une part active dans la mise en œuvre des politiques d'inclusion active, souvent comme des producteurs de services conventionnés ou subventionnés par l'état. Ceci est plus particulièrement le cas pour les catégories de population les plus vulnérables, comme les parents isolés, les décrocheurs scolaires, les demandeurs d'asile et les réfugiés politiques, les toxicomanes, les ex-patients psychiatriques, les personnes sans-abri, les travailleurs âgés à bas niveau d'éducation,... Mais aussi au-delà de la demande gouvernementale, les ONG prennent soin des personnes qui « tombent à travers le filet de sécurité ». Les ONG sont de l'avis que ce travail représente un aspect important de leur fonction. Elles aident aussi les populations à trouver leur chemin vers et dans « le système ». Quelques uns des plus importants acteurs dans ce domaine sont Caritas, Inter-Actions et le CNDS.<sup>24</sup> Ce dernier par exemple emploie une centaine de personnes et comprend plusieurs initiatives locales dans le domaine du logement accompagné et des travaux d'utilité collective.<sup>25</sup>

### **3. Description et évaluation de l'impact des mesures prises ou prévues dans les trois volets de l'inclusion active et de l'efficacité des dépenses**

Les mesures d'emploi et d'inclusion sociale, prises par le gouvernement luxembourgeois en 2009, furent essentiellement destinées à combattre la crise financière et économique.<sup>26</sup> Plusieurs de ces mesures étaient déjà prévues avant que la crise n'éclate, mais elles ont été incluses dans ou adaptées au paquet de lutte contre la crise. L'essentiel de ces mesures fut de garder le pouvoir d'achat des citoyens, avec une attention particulière pour les plus vulnérables ; d'alléger les charges financières et administratives pour les entreprises ; de maintenir l'emploi existant et d'accélérer les investissements publics afin de soutenir les entreprises privées. Dans leur ensemble, ces mesures augmentaient les dépenses publiques pour combattre l'impact de la crise, ce n'était pas un programme de réduction des dépenses publiques.

En mai 2010, une nouvelle série de mesures fut annoncée pour l'année 2011. Ces mesures pouvaient être vues comme la suite du Programme de Stabilité et de Croissance adopté par le gouvernement en janvier 2010. Elles représentaient les

---

<sup>24</sup> Cf. les sites web respectives: [www.caritas.lu](http://www.caritas.lu); [www.inter-actions.lu/](http://www.inter-actions.lu/); [www.cnds.lu](http://www.cnds.lu).

<sup>25</sup> Interview avec le directeur du CNDS.

<sup>26</sup> Cf. :

[http://www.chd.lu/wps/portal/public/DossiersThematiques?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Contents.public.chd.lu/st-www.chd.lu/sa-actualites/sa-dossierthematiques/dossier+crise](http://www.chd.lu/wps/portal/public/DossiersThematiques?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Contents.public.chd.lu/st-www.chd.lu/sa-actualites/sa-dossierthematiques/dossier+crise).

premières mesures d'austérité, comprenant une taxe de solidarité et une réduction des allocations familiales. Mais certains postes « sociaux » du budget furent épargnés, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la garde des enfants et du logement.

Un autre plan d'austérité faisant partie du « Pacte pour l'Euro Plus » fut annoncé dans le PNR 2011 : coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence: retardement de l'application du mécanisme d'indexation des salaires, stabilité des cotisations sociales, neutralisation de l'effet du salaire social minimum (SSM) ; simplification administrative et infrastructures ; réforme de l'Administration de l'emploi (ADEM) vers l'Agence pour le Développement de l'Emploi ; relèvement du taux de cofinancement de la formation continue de la part de l'Etat ; réforme du régime de pensions ; accroissement de la résistance du secteur financier.<sup>27</sup>

Le PNR 2012 continue les orientations politiques des années précédentes : réduction des dépenses, mais préservation de budgets spécifiques de politique sociale (dans le sens le plus large). Ce PNR prend les recommandations spécifiques par pays du Conseil Européen comme point de départ. En termes d'inclusion sociale il s'agit plus particulièrement de la réforme des pensions et du chômage des jeunes.

### 3.1 Soutien adéquat du revenu

Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum garanti (RMG) était de 19.433 en 2011. Cela représente 3,8% de la population. Le taux de risque de pauvreté était 14,5% en 2010. L'écart entre ces deux chiffres est probablement en partie compensé par des services gratuits pour les personnes les plus vulnérables : des chèques services pour la garde d'enfants, transport en commun gratuit, allocations au loyer, etc. Néanmoins, l'écart est important, de même que l'écart entre le seuil de risque de pauvreté et le niveau du revenu minimum garanti.

En analysant les chiffres de la pauvreté dans la durée, la Chambre des Salariés (CSL) arrive à la conclusion que la montée de la pauvreté depuis 1995 est alarmante, en particulier pour certaines catégories de population comme les familles monoparentales. En plus, la persistance de la pauvreté est problématique, parce que la moitié des personnes à risque de pauvreté reste longtemps dans cette situation.<sup>28</sup>

Mais les transferts sociaux ont clairement un effet modérateur sur l'intensité de la pauvreté, parce qu'ils comblent l'augmentation du taux de pauvreté avant transferts (cf. le paragraphe 2.1 sous le titre revenu). En plus, en dépit de la crise économique et les plans d'austérité, le niveau du revenu minimum garanti a légèrement augmenté depuis 2008. Entre 2008 et 2011 il augmentait de presque 12% : de 1146,50 € à 1283,24 € pour une personne seule et de 1928,35 € à 2158,16 € pour un couple avec deux enfants.

Le revenu minimum garanti reste en dessous du seuil de pauvreté européen (60% de la médiane). Il y a un débat continu au Luxembourg sur ce que serait un niveau correct du revenu minimum. Ce débat est étroitement lié à celui d'un seuil de pauvreté correct. En effet, le seuil de pauvreté européen ne tient pas compte de la situation spécifique au Luxembourg avec une très haute proportion de travailleurs transfrontaliers occupant une position particulière sur le marché de l'emploi (et donc dans la distribution des revenus).

Les bénéficiaires du revenu minimum ont en principe l'obligation de chercher activement un emploi (inscription à l'Agence pour le Développement de l'Emploi

---

<sup>27</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2011). *Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020*, p. 7

<sup>28</sup> Chambre des Salariés (2012). *Panorama Social 2012. CSL : Luxembourg*, p. 122.

ADEM) et de participer dans une des mesures d'insertion dans l'emploi, c.à.d. un stage en entreprise ou une activité d'utilité collective. Les personnes avec des obligations de soins ou en situation physique ou psychique spécifique en sont exemptes. En 2011, 2180 personnes n'étaient pas exemptes de l'obligation de participation, mais seulement 63,3% d'elles participaient effectivement à une activité. Le nombre absolu de participants augmentait considérablement entre 2007 (835 = 64,8%) et 2011 (1380), mais le nombre de personnes non-exemptes augmentait encore plus.<sup>29</sup> La tendance à l'activation s'intensifie, mais la mise en œuvre semble ne pas pouvoir suivre. La raison en pourrait être le manque de places d'insertion ou le manque de possibilités d'accompagnement personnalisé. En termes de places d'insertion, la signature récente de conventions avec des ONG qui organisent des activités locales, souvent à petite échelle et adaptées aux personnes les plus vulnérables est un signe des efforts à faire augmenter l'offre de places.

Les activités d'insertion pour les bénéficiaires du revenu minimum garanti étant temporaires, un important nombre de ces activités arrive à son terme au cours d'une année. Il est intéressant de voir combien de ces activités débouchent à un contrat de travail. Pour l'année 2011 ce fut le cas de 18% des personnes en fin d'une activité d'insertion (12,3% sont des contrats subventionnés). 27,9% des personnes en fin d'une activité d'insertion passaient vers une autre activité : 32,2% parmi les femmes contre 23,8% parmi les hommes.

Le RSN 2012 considère l'activation des bénéficiaires du revenu minimum garanti comme un défi particulier et fait référence aussi au PNR 2012 dans lequel l'activation en général et plus particulièrement celle des jeunes bénéficiaires est formulée comme une priorité d'action du Service National de l'Action Sociale (SNAS).

### 3.2 Marchés d'emploi inclusifs

Une étude comparative par Ian Begg et al. sur l'accès aux marchés de l'emploi arrive à la conclusion que le Luxembourg figure parmi les pays où l'accès au marché de l'emploi n'est pas particulièrement facile.<sup>30</sup> Selon les auteurs, le marché de l'emploi luxembourgeois dans son ensemble pourrait être caractérisé comme inflexible, mettant l'accent sur la sécurité d'emploi pour les travailleurs (avec des contrats à durée indéterminée). En ce qui concerne ce côté sécurité de la flexicurité il y a pourtant aussi d'importantes différences avec par exemple le Danemark dans le cas où quelqu'un devient chômeur. La durée et le niveau des indemnités de chômage sont très différents (plus courts et régressifs). Il y a la sécurité pour ceux qui « sont dedans » (insiders), tandis que ceux qui « sont dehors » (outsiders) ont plus de chance de rester sans emploi ou de trouver un emploi temporaire que de trouver un emploi stable.

En 2009-2010 le gouvernement luxembourgeois élargissait considérablement les possibilités du chômage partiel afin de sauvegarder l'emploi. Les mesures d'emploi dans les années récentes se concentraient sur l'augmentation du taux de participation des femmes et des travailleurs âgés, et sur la performance de l'éducation et l'employabilité des jeunes. L'accroissement observé du taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés semble indiquer que ces mesures commencent à porter leur fruit. Ainsi, le nombre croissant de participants dans les mesures d'emploi semble indiquer l'efficacité d'une approche plus personnalisée, qui était annoncée.

Plusieurs mesures d'inclusion sociale soutiennent les objectifs généraux pour le marché de l'emploi et, en regardant leur progression en 2011, la plupart de ces

---

<sup>29</sup> Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012). *Rapport d'activité 2011*. Luxembourg, p. 223.

<sup>30</sup> Begg, I. et al. (2010). *Medium-term Employment Challenges*. CEPS/INSTEAD: Differdange.

mesures sont activement mises en œuvre, y compris l'augmentation du personnel pour leur réalisation :

- Plus d'activation des bénéficiaires du revenu minimum garanti (même si cela ne se voit pas encore clairement dans les taux d'activation) ;
- Des actions de conscientisation concernant les possibilités de garde d'enfants et des chèques service ;
- Mise en œuvre de plusieurs mesures pour améliorer les performances éducationnelles et pour une meilleure transition de l'école vers le travail. L'information et la coopération entre différents acteurs sont améliorées, ce qui aboutit à une participation croissante des jeunes dans des activités d'orientation professionnelle et d'expérience de travail.

Dans le PNR 2012, plus d'attention est donnée à la pauvreté des familles monoparentales, en particulier concernant l'intensité de travail dans les ménages. La mise en œuvre de plusieurs mesures pour améliorer la performance éducationnelle, l'employabilité et la position sur le marché de l'emploi des jeunes est continuée et intensifiée, de même que l'augmentation du personnel pour effectuer le travail de terrain avec les jeunes.

L'objectif du taux d'emploi est défini à 73% en 2020 et à 71,5% en 2015. En 2011 le taux d'emploi atteignait 69,8%, ce qui représente une diminution comparé au taux de 2010 (70,7%). Jusqu'en 2010, le taux d'emploi a augmenté pendant plusieurs années. La spécificité du marché de l'emploi luxembourgeois ne rend pas l'objectif facile à atteindre, parce que la croissance de l'emploi peut facilement être absorbée par plus d'afflux de travailleurs transfrontaliers (actuellement environ 43% de la force de travail). Sous cette lumière, le peu de croissance prévu semble réaliste. Un suivi plus poussé du progrès par l'observatoire du marché de l'emploi nouvellement créé a démarré.

Le Luxembourg connaît plusieurs mesures d'emploi adaptées à des situations différentes. Le nombre de participants dans ces mesures est un indicateur de l'effort d'activation. Le rapport annuel de l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) donne un aperçu général de l'évolution depuis l'année 2000. Le nombre de participants augmentait de 2109 en 2000 à 3978 en 2006 ; il diminuait après jusque 3097 en 2009 pour augmenter à nouveau en 2010 et atteindre 3843. L'augmentation la plus importante peut être observée dans une mesure d'emploi pour les jeunes (Contrat d'initiation à l'emploi), ce qui reflète les priorités politiques.<sup>31</sup>

L'importance politique donnée aux différentes mesures se vérifie également dans les budgets. Globalement, les politiques d'emploi du Luxembourg sont un peu plus « actives » que la moyenne dans le UE-27. En 2010, 29% du budget pour l'emploi fut destiné aux politiques actives (contre 24% en UE-27). De ce budget pour les politiques actives, 75,4% fut dépensé aux incitations à l'emploi<sup>32</sup>, 13,4% fut destiné à la création d'emplois. Seulement 9,1% fut utilisé pour la formation professionnelle (contre 42,6% en UE-27) et 0,2% pour les aides à la création d'entreprise (contre 6,8% en UE-27).<sup>33</sup>

L'Agence pour le Développement de l'Emploi ADEM est en réforme depuis quelques années : cela consiste en un meilleur ancrage local, plus orienté vers l'extérieur et un

---

31 ADEM (2011) *Les activités de l'administration de l'emploi en 2010*. Ministère du Travail et de l'Emploi: Luxembourg, p. 37

32 Mais une part importante (34,3%) en fut utilisée pour l'indemnité compensatoire en faveur des travailleurs reclassés.

33 Regards N° 7/2012. *Regards sur les politiques de l'emploi*. Luxembourg: STATEC, p. 3-4

accompagnement plus personnalisé. Mais il reste toujours beaucoup à souhaiter si on regarde la portée de l'ADEM : environ un tiers des personnes sans emploi (selon la définition du BIT) ne s'inscrit pas comme chercheur d'emploi auprès de l'ADEM et parmi les travailleurs à temps partiel et en sous-emploi seulement 14% sont inscrits. D'un autre côté, le sous-emploi ne représente que 1,7% de l'emploi total au Luxembourg, ce qui est un des taux les plus bas en UE-27.<sup>34</sup> Dans le cadre de l'observatoire de l'emploi (RETEL), récemment mis en place, le Ministre du Travail et de l'Emploi reconnaît que les politiques de l'emploi au Luxembourg pourraient être plus actives si on compare avec d'autres pays à bas taux de chômage. Il dit que l'état a même beaucoup dépensé pour sortir des personnes de l'emploi, comme par exemple par le reclassement ou les préretraites. Le Ministre souligne en même temps que les « services d'activation » sont sous-financés.<sup>35</sup>

### 3.3 Accès aux services de qualités

Les mesures des dernières années dans le cadre des services peuvent être caractérisées comme suit:

- plus de décentralisation;
- plus et mieux cibler les populations vulnérables;
- s'orienter plus vers l'extérieur;
- plus d'accompagnement personnalisé;
- augmenter et améliorer la collaboration entre secteurs et services.

Dans son ensemble on peut dire que le gouvernement luxembourgeois, dans la première vague de mesures de crise (2009-2010) a augmenté les dépenses dans certains domaines de politiques sociales. Ceci fut le cas de la garde d'enfants (32% augmentation du budget : plus de places, moins cher pour les groupes à bas revenu), de la protection de la jeunesse et du soutien aux familles. On a également créé les conditions pour une meilleure collaboration entre les services pour des groupes cibles spécifiques comme les jeunes et les travailleurs âgés. Aussi la réforme de l'administration de l'emploi a démarré. Enfin, l'état a (financièrement) investi dans de nouveaux offices sociaux locaux et dans les structures de soin.

Les rapports annuels de certains prestataires de services de soutien social montrent que le nombre d'utilisateurs a augmenté pour certains services, tandis qu'il est resté stable pour d'autres. Même si les charges de travail ont augmenté, les prestataires ne rapportent pas de difficultés majeures dans la prestation des services, mais tous insistent sur le fait que les efforts et les budgets dans ces domaines devraient être maintenus.

Deux réformes majeures sont à noter : la réforme de l'administration de l'emploi vers une vraie agence pour l'emploi et la création par une loi des offices sociaux locaux.

L'égalité de genre ne demande pas seulement un engagement durable à chaque niveau de l'intervention politique, mais aussi une bonne compréhension technique de son intégration à tous les niveaux et dans tous les domaines des politiques (gender mainstreaming). Dans cette optique, le gouvernement a créé une cellule de compétence en genre dans chaque département ministériel. Il a également créé une offre étendue de formations en genre spécifiques par l'Institut national de formation

---

<sup>34</sup> Regards N° 10/2012. *Regards sur le halo du chômage*, Luxembourg: STATEC, p. 3

<sup>35</sup> Cf. : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/05/retel-conference-mondorf/index.html>.

administrative (INAP), qui est l'organisateur de l'ensemble des formations offertes aux fonctionnaires étatiques et communaux.<sup>36</sup>

Les paragraphes suivants seront consacrés à quelques mesures récentes dans les domaines cruciaux des politiques sociales.

### *Emploi*

La réforme de l'Administration de l'Emploi (ADEM) vers une vraie Agence pour le Développement de l'Emploi a été confirmée par le gouvernement lorsqu'il a adopté une proposition de loi pour la création de l'Agence pour le Développement de l'Emploi en décembre 2010. La loi est entrée en vigueur le 18 janvier 2012.<sup>37</sup> La réforme concerne plus particulièrement les procédures d'accueil et d'accompagnement des usagers, aussi bien les employeurs que les demandeurs d'emploi. L'agence a été réorganisée en trois unités :

- le département pour le développement de l'emploi et la formation des demandeurs d'emploi ;
- le département de l'organisation interne ;
- le département pour les populations à besoins spécifiques (les jeunes, les femmes, les personnes handicapées).

Le gouvernement a décidé de mettre trente postes supplémentaires à la disposition de l'agence, pour permettre aux agences régionales de fonctionner selon la nouvelle philosophie de l'ADEM. A la fin de 2010 une nouvelle procédure d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été introduite. Elle garantit un entretien avec un conseiller dans un plus bref délai après l'inscription, et elle demande une attitude plus active de recherche d'emploi en moins de temps. D'un autre côté, les procédures administratives ont été simplifiées.

En créant l'observatoire du marché de l'emploi RETEL, un des objectifs fut d'avoir une meilleure connaissance en temps voulu des dynamiques sur le marché de l'emploi pour faciliter le travail de prospection de l'agence pour le développement de l'emploi et le travail d'autres acteurs pertinents.

Les résultats de ces réformes ne sont pas encore clairement visibles. Comme mentionné dans d'autres paragraphes, la nouvelle augmentation des taux de participation dans certaines mesures d'emploi, et l'augmentation continue des taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés pourraient être partiellement l'effet des nouvelles approches de l'agence pour le développement de l'emploi et de celles d'autres acteurs dans le domaine.

### *Aide sociale*

L'évènement le plus important dans ce domaine a été la création – depuis 2011 – de 30 offices sociaux locaux suivant la Loi organisant l'aide sociale.<sup>38</sup> La mesure 5 dans le chapitre inclusion sociale du PNR 2011 fait référence à ces offices. Elle parle de l'utilisation intensive du nouveau réseau de 30 offices sociaux locaux qui seront mis en place à partir de janvier 2011, et de leur nouveau fonctionnement. Cela comprend une

---

<sup>36</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008). *Rapport de stratégie nationale sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale 2008-2010*. Luxembourg, p. 15

<sup>37</sup> Cf. : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0011/a011.pdf>.

<sup>38</sup> Cf. : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0206/a206.pdf>

collecte standardisée des données et les outils afférents qui permettront d'identifier la nature, l'ampleur et la distribution de la demande d'aide tout comme les types d'aides et leur impact. Les services et l'accompagnement seront plus personnalisés. Tout cela devrait créer des dynamiques locales de prévention de pauvreté et d'exclusion, basées sur le droit à l'aide sociale de tous les citoyens.

Les offices sociaux locaux pourraient devenir l'instrument central de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, s'ils arrivent à atteindre les populations les plus vulnérables et – suffisamment tôt – les populations en risque de précarisation. Aussi, la collaboration entre ces services et les autres acteurs publics ou privés sera un facteur crucial de succès. Ils pourront devenir la charnière entre les offices régionaux du Service National de l'Action Sociale (SNAS – responsable des programmes d'insertion par l'emploi pour les bénéficiaires du RMG), les offices régionaux de l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM), les prestataires privés de services dans des domaines comme l'insertion par l'emploi, la garde d'enfants etc., les services de logement et les structures de soins de santé. Il est clair qu'un tel instrument est bien approprié, mais que son fonctionnement devra être suivi de près. La coordination et l'apprentissage mutuel entre les services sociaux est en train de se mettre en place et devrait éviter une trop grande différence d'approches, ce qui représente une crainte parmi des groupes d'utilisateurs.

### *Garde d'enfants*

En vue d'une meilleure conciliation entre vie de travail et vie privée, le gouvernement luxembourgeois a augmenté considérablement ces dernières années les possibilités – en nombre de places, en accessibilité matérielle et financière – de garde d'enfants. Le nombre de places s'est pratiquement multiplié par cinq entre 2004 et 2011 : de 7.712 à 37.833. En ce qui concerne les prestataires, la plus grande augmentation s'est produite parmi les services commerciaux et parmi les assistants parentaux individuels.<sup>39</sup>

L'accueil de jour pour les enfants entre 0-12 ans est payé par des Chèques Service Accueil (CSA). Des personnes à très bas revenu ont droit à un certain nombre d'heures gratuites. En début 2012 le nombre d'inscriptions était de 62.993. Cela signifie qu'environ 81% de tous les enfants dans cette tranche d'âge, vivant au Luxembourg, était inscrit. En 2011 le pourcentage était de 69,3% et en 2010 il était de 55,4%. En 2011 les parents de 1821 enfants obtenaient un arrangement concernant les chèques services, ce qui, en comparant avec les années précédentes, représentait également une augmentation. Depuis septembre 2009 les chèques services peuvent être utilisés également pour le paiement de l'enseignement musical au niveau communal et pour la participation dans les organisations sportives. Si on compte le nombre effectif d'utilisateurs des chèques, le Ministère de la Famille et de l'Intégration estime qu'il concerne 52,3% du groupe d'âge de 0-12 ans.<sup>40</sup>

### *Éducation*

Dans le chapitre sur l'éducation, le PNR 2011 traite la question du décrochage scolaire et celle du taux de participation à l'enseignement tertiaire. Même si ce dernier est également important pour (le niveau de) la participation sur le marché de l'emploi, nous considérons le décrochage scolaire comme plus important en relation avec la pauvreté et l'exclusion.

---

<sup>39</sup> Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012). *Rapport d'activité 2011. Luxembourg*, p. 120

<sup>40</sup> Ministère de la Famille et de l'Intégration (2012). *Rapport d'activité 2011. Luxembourg*, p. 124-126

Le Luxembourg a développé une méthode pour différencier le décrochage scolaire temporaire du définitif. Le premier était de 10,7% en 2007-2008 ; le décrochage définitif était un peu plus haut : 11,2%. Le gouvernement luxembourgeois a fixé un objectif au niveau de l'objectif moyen de l'UE : garder le décrochage scolaire en dessous de 10%. Avec les efforts déjà faits et annoncés cet objectif paraît réaliste (mais pas très ambitieux).

Dans ce domaine, le Luxembourg se trouve face à deux obstacles : le nombre très important d'immigrants et la situation linguistique complexe (Luxembourgeois, Français, Allemand). Dans les écoles secondaires les cours sont donnés en alternance en Allemand et en Français. Le nombre moyen d'élèves avec une nationalité étrangère dans les écoles publiques au Luxembourg s'élève à 41% et ce nombre continue de croître (e.g. 34,6% dans l'année scolaire 2000-01).<sup>41</sup>

Depuis 1988, les mesures pour promouvoir l'insertion des élèves étrangers sont coordonnées par une division spéciale du Ministère de l'Éducation, qui fait aussi le suivi de la situation sur le terrain.<sup>42</sup> Selon le rapport national 2010 sur la situation de la jeunesse<sup>43</sup>, la participation des jeunes migrants dans l'éducation et leurs prestations scolaires font l'objet de soucis pour les experts luxembourgeois et internationaux. Les raisons citées pour expliquer cette basse performance scolaire sont le manque général de ressources pour les jeunes migrants et la situation linguistique particulière (avec trois langues nationales). Ces deux éléments causent souvent un démarrage scolaire faible pour les migrants.

Ce phénomène apparaît également dans le nombre de jeunes en décrochage scolaire, un nombre particulièrement élevé pour les jeunes de nationalité portugaise, italienne et capverdienne. Mais avec les générations la situation s'améliore clairement. Entre la première et la deuxième génération d'immigrant portugais par exemple, la différence du niveau d'éducation est remarquable.<sup>44</sup> Dans la première génération le nombre de personnes ayant suivi seulement l'enseignement primaire est entre 84% et 93% ; dans la deuxième génération ce taux descend à 32%. Le nombre de personnes qui atteint un niveau d'éducation tertiaire augmente de 0 à 3% dans la première génération, vers 10% dans la deuxième.

Pour affronter ces défis et pour lutter contre les tendances de décrochage scolaire, le gouvernement a pris déjà plusieurs mesures, il a organisé des projets pilotes et envisage la continuité des réformes scolaires récentes. Parmi ces mesures et projets, deux initiatives méritent d'être évoquées pour leur impact potentiel sur des populations à grand risque de pauvreté et d'exclusion :

- l'approche spécifique des nouveaux arrivants en classes d'accueil et classes d'insertion ;
- la création d'une école « de la deuxième chance » qui doit faciliter les décrocheurs scolaires à renouer avec l'éducation.

---

41 Les chiffres dans ce paragraphe viennent de : Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (2011). *Rapport d'Activité 2010*. Luxembourg: Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.

42 Service de la scolarisation des enfants étrangers. Cf. : [http://www.men.public.lu/sys\\_edu/scol\\_enfants\\_etrangers/index.html](http://www.men.public.lu/sys_edu/scol_enfants_etrangers/index.html)

43 H. Willems et al. (2010). "Zentrale Aspekte zur aktuellen Lebenssituation der Jugendlichen in Luxemburg", in *Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg*. Luxembourg : Ministère de la Famille et de l'Intégration, p. 149-150

44 F. Berger (2008). *Zoom sur les primo-arrivants portugais et leurs descendants*. *Vivre au Luxembourg*. Chroniques de l'enquête PSELL-3/2006, (49), 1-2.

Pour les années qui viennent, le PNR 2012 focalise son programme d'employabilité des jeunes sur l'amélioration de l'éducation et de la formation et sur une meilleure orientation des jeunes.

Les résultats de ces initiatives sera certainement suivi de près. Mais leur succès dépendra largement de l'intensité et de la qualité de collaboration entre les différents acteurs publics et privés : les services sociaux des écoles, les offices sociaux locaux, les agences pour l'emploi, le Service National de l'Action Sociale, les ONG et les employeurs. Un exemple de bonne pratique dans le domaine de l'éducation a été mentionné sous le paragraphe 2.2 sur la mise en œuvre intégrée : les plans périscolaires locaux.

### Logement

Les coûts du logement et l'exclusion de l'habitat sont des défis majeurs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg. Le gouvernement reconnaît le problème et a pris (ou envisagé) plusieurs mesures pour améliorer la situation. Créer de l'habitat abordable et accessible pour des populations vulnérables a été la raison du développement d'une Agence Immobilière Sociale (AIS). La question est aussi posée par les partenaires sociaux, aussi bien les employeurs que les syndicats des salariés. Le Luxembourg compte un taux élevé de propriétaires et un stock limité de logements sociaux en location. Parmi les locataires, le taux de risque de pauvreté est le plus élevé de l'UE-27, i.e. presque 30%. Mais parmi les propriétaires, il y a également un grand risque de pauvreté quand le revenu d'un ménage diminue brusquement à cause d'une perte d'emploi ou d'incidents familiaux.

La sixième mesure dans le chapitre sur l'inclusion sociale du PNR 2011 traite de l'exclusion de l'habitat : ensemble avec des ONG et les autorités locales, le gouvernement établira une stratégie nationale intégrée contre le sans-abrisme. Aussi, un recensement du parc locatif à vocation d'habitation sociale sera fait. Enfin, un projet de loi visant à introduire une allocation de logement et de loyer et son règlement d'exécution ont été adoptés par le Conseil de gouvernement au mois de décembre 2010. L'objectif de ce dernier était de donner un soutien temporaire aux personnes qui ne sont plus en mesure de payer leur prêt hypothécaire ou leur loyer, à cause d'une brusque diminution de revenu due à un événement économique ou personnel grave. Cette proposition est toujours en discussion à cause de son caractère temporaire.

Le premier rapport annuel d'activité des nouveaux offices sociaux locaux mentionne l'habitat comme le plus important sujet d'aide financière : presque 24% du soutien financier des offices sociaux est destiné aux coûts de logement, et encore 11,45% est donné pour des coûts d'énergie. Ces montants sont complémentaires aux mécanismes réguliers de soutien.<sup>45</sup> Aussi, les organisations de la société civile dans le domaine de la pauvreté et de l'inclusion sociale qui sont représentées dans l'EAPN Luxembourg témoignent d'une situation précaire continue de logement pour les populations à bas revenu. En plus, elles ont l'impression qu'un manque de personnel dans les institutions pertinentes empêche une mise en œuvre souple des mesures récentes pour faire face aux problèmes de logement.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). *Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive - Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012*. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg : Luxembourg, p. 55

<sup>46</sup> Notes prises à la 7<sup>ième</sup> rencontre participative pour l'inclusion sociale de l'EAPN Luxembourg – 19 avril 2012

Le RSN 2012 mentionne la préparation d'un projet de loi favorisant la promotion du logement et de l'habitat durables. Le but consiste à créer des quartiers de ville conçus dans l'esprit d'un urbanisme écologique ainsi qu'une mixité sociale et générationnelle ainsi que celle d'une mixité équilibrée des fonctions urbaines. Aussi, les promoteurs publics seront invités à augmenter l'offre de logements à coût modéré pour des familles avec enfants. Les subventions d'intérêts pour les prêts de rénovations et d'assainissement énergétique nécessaires (jusqu'à 100%) seront maintenues. Une convention a été signée avec les communes en vue de stimuler l'augmentation du parc de logement, aussi dans la perspective de l'accroissement de la population. Une convention a été signée avec une centaine de communes, pour construire 48.000 logements en 10 ans, ce qui rendra possible un accroissement de 15% de la population de ces communes.

Dans l'ensemble, les partenaires sociaux et les ONG soutiennent les grandes lignes des nouvelles politiques de logement et des mesures prises par le gouvernement. Mais ils regrettent tous la relativement lente mise en œuvre des mesures, apparemment due aux limites des budgets et à la bureaucratie.<sup>47</sup> Selon beaucoup d'acteurs concernés, l'accès à un logement (de qualité) est un des plus importants défis pour le gouvernement. Comme formulé par le représentant de la Chambre des Salariés (CSL), le logement social ne représente que 2 à 3% du parc de logements, tandis que le taux de risque de pauvreté est à environ 14%. Un représentant de Caritas fait remarquer les limites dans le fonctionnement de l'Agence Immobilière Sociale (AIS) : « Avec plus de personnel, cette agence pourrait gérer environ 500 unités de logement ». Les représentants du gouvernement de leur côté soulignent l'importance de créer des synergies entre l'AIS et par exemple les offices sociaux afin d'alléger les charges administratives et d'optimiser l'utilisation des ressources humaines. Tous les acteurs insistent sur la prise de mesures complémentaires afin de diminuer les coûts du logement et d'en augmenter la qualité : des subventions pour les locataires et pour les propriétaires, un meilleur contrôle du marché de l'habitat, l'accroissement du parc de logements (sociaux).

## Santé

Une importante réforme du système de soins de santé a été introduite par une loi à la fin de 2010.<sup>48</sup> Cette loi devra améliorer le contrôle financier et le contrôle de qualité dans le système. Elle devra également préserver une bonne qualité des soins de santé pour les populations à bas revenu et elle limitera l'impact de la crise économique.

Dans le domaine des soins de longue durée un bilan de l'assurance dépendance est en cours. L'objectif serait d'améliorer la coordination entre le secteur des soins à domicile, le secteur stationnaire aigu et celui des soins à long terme.<sup>49</sup>

Les coûts élevés des soins de santé forment un souci récurrent des réunions de l'EAPN Luxembourg.<sup>50</sup> Aussi, les ONG qui sont impliquées dans des initiatives d'insertion par l'emploi mentionnent le fait que beaucoup de leurs usagers ont des problèmes de santé et des difficultés d'accès au système de santé.<sup>51</sup> Caritas souligne l'importance du « tiers payant » pour les personnes qui n'arrivent pas à payer les notes du médecin

47 Cf. : Ministère de la Famille et de l'Intégration (2011). Rapport de la réunion du 20 octobre 2011 - Consultation de la société civile en vue de la prochaine réunion du Comité de Coordination Tripartite. (non publié)

48 Cf. : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0242/a242.pdf#page=2>

49 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). Rapport Social National 2012. Luxembourg, p. 11

50 Cf. e.g. EAPN Luxembourg (2010). 5e Rencontre participative pour l'inclusion sociale. Rapport de la conférence du 16 et 22 mars 2010 à Luxembourg. Luxembourg: EAPN Lëtzebuerg.

51 Interview avec le directeur du CNDS.

(et qui évitent le traitement médical).<sup>52</sup> Le PNR 2012 rapporte que les 30 offices sociaux locaux ont dépensé un total de 2.221.000 € en 2011 pour des aides financières et que 13,62% de ce montant était destiné aux coûts de soins de santé. Le principe du « tiers payant » sera mise en œuvre à partir de janvier 2013.

Enfin, il faut mentionner que le gouvernement fait des efforts importants depuis plus de 10 ans pour améliorer la vie des toxicomanes sans abri.<sup>53</sup>

## 4. Ressources financières

### 4.1 Ressources nationales

Dans son ensemble et en dépit de la crise financière et économique, le Luxembourg a continué d'investir dans le domaine social. Mais ces investissements ont diminué au cours de cette crise. La première vague de mesures contre la crise (2008-2009) voulait surtout préserver le pouvoir d'achat des citoyens et limiter le chômage par des investissements publics (tout en soutenant également les entreprises privées) et par l'élargissement des possibilités pour le chômage partiel.

Depuis 2010, des plans d'austérité ont été développés pour diminuer les dépenses publiques, mais des investissements sélectifs ont continué, essentiellement pour soutenir l'augmentation des taux de participation féminine, des travailleurs âgés et des jeunes. Aussi est maintenue l'augmentation des investissements dans l'habitat, parce que la pénurie de logements (sociaux) et les charges financières du logement qui l'accompagnent sont perçues comme un défi majeur pour le Luxembourg (voir aussi l'introduction au chapitre 3).

#### *Revenu et inclusion sociale*

Au niveau individuel, même si le revenu minimum garanti (RMG) reste en dessous du seuil de risque de pauvreté, le RMG a été augmenté chaque année. Comme déjà souligné aussi, son niveau est compensé partiellement par des prestations en nature et par le fait que les personnes qui participent dans des mesures d'emploi reçoivent l'équivalent du salaire minimum.

Le budget des mesures d'insertion par l'emploi, reçu par le Service National de l'Action Sociale atteignait 3.119.062 € en 2012, une augmentation de 22% depuis 2008. Pendant la même période les dépenses publiques au Luxembourg augmentaient d'environ 33%.<sup>54</sup>

Par contrat avec des ONG pour organiser des activités d'insertion par l'emploi, le gouvernement a amélioré le financement de ces activités. Pour des populations très vulnérables l'encadrement d'accompagnement a été fixé à 1 sur 4 au lieu de 5.

#### *Emploi*

En 2010, le gouvernement luxembourgeois dépensait 514 millions € pour les politiques d'emploi, 1,2% du PIB. Cela représente une augmentation de plus de 46% depuis 2007. L'augmentation était la plus prononcée en 2009, à cause de l'augmentation du chômage et les mesures de chômage partiel. En 2009, la moyenne en UE-27 était

---

<sup>52</sup> D. Schronen & R. Urbé (éd.) (2010) *Sozialalmanach 2010 - Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut? Luxembourg: Caritas*, p.44

<sup>53</sup> Interview avec le directeur du CNDS.

<sup>54</sup> Budget 2008 and 2012 : cf. : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2007/0236/a236.pdf> (p. 4238) et <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0266/a266.pdf#page=3> (p. 4523)

2,2% du PIB (Luxembourg 1,3%). Un tiers de ces dépenses était pour les politiques actives d'emploi (incitation au travail et à l'embauche, formation, insertion dans l'emploi ...) et 63% pour des politiques passives (indemnités de chômage ...). 75% du budget pour les politiques actives est dépensé pour des incitations à l'emploi.<sup>55</sup> Les budgets pour 2012 ont été orientés plus spécifiquement vers les jeunes (transition de l'école vers le travail, expériences de travail, les jeunes ni en formation ni au travail) et vers la formation continue au cours de la vie.

Dans le cadre de la réforme de l'Administration de l'Emploi l'ADEM recevait un budget pour 30 conseillers supplémentaires (et pour leur formation interne). Aussi, plusieurs nouvelles agences régionales pour l'emploi ont ouvert leurs portes.

Enfin, le démarrage de l'observatoire du marché de l'emploi (RETEL) est un fait. Pour celui-ci le gouvernement a prévu un budget de 500.000 € en 2012. Le budget total pour les trois premières années est 1,8 millions € (cofinancé par le FSE). Un des objectifs de l'observatoire est d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques de marché de l'emploi par un meilleur suivi.

Il est difficile d'évaluer déjà l'impact de l'augmentation des budgets et de la réforme de l'ADEM. Il n'y a pas d'études évaluatives disponibles. Il reste un fait que le Luxembourg dépense relativement peu pour les politiques d'emploi, même en comparaison avec des pays qui ont le même taux de chômage bas (comme l'Autriche et les Pays-Bas). Mais le pays est en train de se rattraper ces dernières années. En tout cas, on assiste à un taux croissant d'activité féminine et des travailleurs âgés. Aussi le taux de participation dans des mesures d'emploi augmente à nouveau, après une diminution dans les années précédentes.

### Services

Tout d'abord, les **offices sociaux** locaux récemment créés ont reçu un budget de 17 millions € pour leur fonctionnement. La moitié de ce budget vient du gouvernement, l'autre moitié est fournie par les communes.<sup>56</sup> Une partie de ce budget est destinée à l'aide financière des usagers (2.221.000 € en 2011). Cette aide financière est souvent nécessaire parce que le revenu minimum ne suffit pas pour couvrir des dépenses ponctuelles, mais aussi pour compenser les charges élevées du logement (plus de 23% de toute l'aide financière fut donné pour des coûts de logement).

Dans le domaine de l'**éducation**, d'importantes réformes ont été annoncées et commencées pour améliorer la performance à tous les niveaux, et pour lutter contre le décrochage scolaire. Le budget total du Ministère de l'Éducation atteignait 1.173 M€ en 2011. Cela représentait une augmentation de plus de 30% depuis 2008, ce qui est considérablement plus que l'augmentation d'environ 23% des dépenses publiques totales de l'état dans la même période. Le budget total pour l'éducation est encore nettement plus et atteignait déjà 1.358 M€ en 2009.<sup>57</sup> Les budgets d'autres ministères, des communes et d'autres acteurs publics sont compris dans ce montant total.

---

<sup>55</sup> Regards N° 7/2012. *Regards sur les politiques de l'emploi. Luxembourg: STATEC.*

<sup>56</sup> Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). *Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive - Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg: Luxembourg, p. 55*

<sup>57</sup> Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation (2012) *Les chiffres clés de l'éducation nationale - statistiques et indicateurs - année scolaire 2010-2011. Luxembourg, p. 92 and 95.*

Il n'existe pas (encore) une évaluation correcte des résultats des différentes mesures. Comme mentionné déjà, il semble que l'objectif de la lutte contre le décrochage scolaire (moins de 10%) sera atteint.

En 2011, le gouvernement a investi environ 53,6 M€ pour l'accès à la propriété. Aussi dans le domaine de la location, des mesures importantes soutiennent la construction de **logements** et devraient en améliorer l'accessibilité financière. La création de l'Agence Immobilière Sociale (AIS) devrait également améliorer l'accès. Une convention a été signée avec des communes pour la construction d'environ 47.000 logements dans les 10 ans à venir. Mais selon plusieurs parties prenantes, le manque de personnel dans les institutions concernées par les mesures du logement empêche à court terme une mise en œuvre souple et rapide.

Pour la **garde d'enfants**, un budget annuel d'environ 196 M€ est prévu à partir de 2012. Ce budget devrait suffire pour une augmentation continue du nombre de places dans les différentes structures. En 2011, le ratio du nombre de places sur la population de 0-12 ans fut 48,69%. L'augmentation de places entre 2010 et 2011 était de 17%. Dans ce domaine aussi, le Luxembourg s'est rattrapé pour une infrastructure plutôt faible dans ce domaine. Il y a clairement ici un lien avec le taux d'activité des femmes.

## 4.2 Utilisation des fonds structurels

Dans le cadre de l'inclusion active le gouvernement et les ONG utilisent plus particulièrement le Fonds Social Européen (FSE). Dans le programme opérationnel 2007 – 2013 les priorités sont réparties en trois catégories qui suivent de près les priorités du gouvernement comme l'augmentation des taux d'activités des femmes, des travailleurs âgés et des jeunes :

- Améliorer l'accès au marché de l'emploi et assurer une insertion durable (38,4% du budget) ;
- Augmenter l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises (38,4% du budget) ;
- Renforcer le capital humain (19,2% du budget).<sup>58</sup>

Notamment la première priorité est importante pour l'inclusion active. Parmi les projets approuvés, un certain nombre concerne des activités d'insertion par l'emploi pour les personnes (très) éloignées du marché de l'emploi. Ces projets ont plutôt une base locale et sont organisés par des ONG : la collecte et la vente de produits d'occasion, la production d'ameublement de l'espace public (par exemple pour des circuits pédestres touristiques), la culture de légumes. Comme décrit dans les chapitres précédents, ces ONG sont conventionnées par le ministère pour la mise en œuvre des programmes d'insertion par l'emploi. Les fonds du FSE complètent les revenus de ces programmes et autres ressources. Ce financement multiple donne également la possibilité de travailler avec des personnes qui ne sont pas couvertes par les différentes mesures.<sup>59</sup>

Les fonds du FSE sont utilisés aussi pour cofinancer des initiatives publiques comme l'observatoire du marché de l'emploi et certains programmes de formation interne de l'Agence pour le Développement de l'Emploi ADEM.

---

<sup>58</sup> Ministère du Travail et de l'Emploi (2007). *Programme Opérationnel de l'intervention du Fonds Social Européen au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'objectif compétitivité régionale et emploi – période de programmation 2007 – 2013*. ESF operational programme 2007-2013. Luxembourg, p. 21. Cf. :

[http://www.fse.public.lu/documentation/Documents\\_officiels\\_2007-2013/Document\\_officiel/po.pdf](http://www.fse.public.lu/documentation/Documents_officiels_2007-2013/Document_officiel/po.pdf)  
<sup>59</sup> Voir pour les projets approuvés : <http://www.fse.public.lu/projets/Operations20072013/index.html>

## 5. Suivi et évaluation

Le gouvernement luxembourgeois a une forte tradition de suivi et d'analyse de la situation économique et sociale. Il suit de près la situation sociale sur base de données et d'analyses du STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques). Deux fois par an, le STATEC publie une Note de Conjoncture, dans laquelle il analyse la situation économique, y compris les données sur le marché du travail et sur l'emploi. Chaque année le STATEC publie un rapport intitulé « travail et cohésion sociale », dans lequel les données les plus récentes sur l'emploi, la pauvreté et l'exclusion / inclusion sociale sont présentées et analysées.<sup>60</sup> En principe, ces rapports ne sont pas des évaluations de l'impact des politiques, même s'ils réfèrent souvent à des mesures politiques spécifiques en cherchant des explications pour l'évolution de certains indicateurs. En plus, l'Observatoire de la Compétitivité fait le suivi de la situation économique selon une série d'indicateurs, entre autres sur la cohésion sociale.

Chaque ministère de son côté publie annuellement un rapport d'activité dans lequel les réalisations dans divers domaines sous ses compétences sont décrites. Un tel rapport est publié aussi par différents services et agences publics.

Dans différents domaines liés à l'égalité des chances et à l'intégration, des plans nationaux d'action ont été présentés ces dernières années. Dans ces plans des évaluations d'impact (ex post) ont été mentionnées. Aussi, la collecte et la présentation de données s'améliorent continuellement en vue d'augmenter le potentiel d'évaluation. Un exemple est la répartition par genre de toutes les données statistiques concernant l'emploi et l'inclusion sociale.

Des centres de recherche financés (par ex. CEPS<sup>61</sup>) ou commandités par le gouvernement (par ex. l'université de Luxembourg) publient régulièrement des analyses approfondies et des évaluations sur des sujets spécifiques. Des exemples : une étude sur la pauvreté des enfants par le CEPS<sup>62</sup> et une étude sur la situation des jeunes au Luxembourg par l'université<sup>63</sup>.

Enfin, beaucoup de parties prenantes non-gouvernementales comme l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)<sup>64</sup>, la Chambre des Salariés Luxembourgeois (CSL)<sup>65</sup> et Caritas<sup>66</sup> produisent des études et des rapports d'évaluation de bonne qualité sur des sujets économiques et sociaux.

L'EAPN Luxembourg contribue à l'évaluation des politiques en organisant annuellement une rencontre pendant laquelle les politiques actuelles de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale sont discutées et des suggestions pour des priorités futures sont formulées. Des fonctionnaires ministériels et souvent aussi des ministres participent à ces rencontres.

### *Évaluation de l'impact social*

Le Luxembourg n'a pas de système d'évaluation de l'impact social en place. Dans une étude pour la Commission Européenne il est mentionné que le Luxembourg est un des

---

60 Voir les rapports du STATEC sur : <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/index.html>

61 Cf. : [www.ceps.lu](http://www.ceps.lu)

62 Berger, F. et al. (2010). *La pauvreté des enfants au Luxembourg*. CEPS: Differdange.

63 *Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg*. Luxembourg : Ministère de la Famille et de l'Intégration.

64 Cf. : <http://www.uel.lu/index.php/fr/publication>

65 Cf. : <http://www.csl.lu/publications-csl>

66 Cf. : <http://www.caritas.lu/publications/publications/96>

deux pays membres de l'UE où « No IIA system<sup>67</sup> or similar arrangement to assess social impacts is in place ». <sup>68</sup> L'étude fait remarquer qu'au Luxembourg « A new or revised system was being planned at the time the information was compiled » (début 2009, réd.) Aujourd'hui, un tel système n'est pas encore en place.

L'absence actuelle d'un système d'évaluation d'impact social, ne veut pas dire pour autant que le gouvernement luxembourgeois ne prenne pas en compte les impacts sociaux en préparant de nouvelles mesures dans le cadre de la consolidation budgétaire et / ou les objectifs UE 2020 en général. Un bon exemple est la réforme des pensions, dans laquelle un critère important pour le nouveau système sera qu'il ne devra pas conduire à une augmentation de la pauvreté parmi les personnes âgées.

Il existe une fiche d'évaluation d'impact à utiliser par les fonctionnaires lorsqu'ils préparent une nouvelle législation. Cette fiche ne comprend pas de questions sur l'impact social, excepté pour l'égalité de genre, sujet récemment ajouté. Les principes de base de l'évaluation d'impact, comme ils figurent sur la page web du Département de la Simplification Administrative (Ministère d'État)<sup>69</sup> sont pourtant en ligne avec ce qu'on pourrait attendre d'un système d'évaluation d'impact social. Ils précisent que l'évaluation d'impact devrait faire partie du processus entier de décision et qu'elle ne soit donc pas seulement une activité « pro forma » à la fin. L'évaluation de l'impact devrait être basée sur des données et des études adéquates et impliquerait tous les acteurs pertinents.

En 2010, à l'initiative du Ministère de la Famille et de l'Intégration et du Service National de l'Action Sociale (SNAS), une conférence et un atelier d'une journée se sont tenus autour de l'évaluation d'impact de pauvreté. L'objectif fut la conscientisation de l'importance de l'évaluation d'impact auprès des décideurs politiques et des fonctionnaires. Au sein de l'administration, quelques initiatives (i.a. l'utilisation de modèles de micro simulation) ont été prises pour se préparer à l'évaluation d'impact.

### *Approche intégrée ?*

En ce qui concerne plus spécifiquement l'inclusion active, une approche plus intégrée du suivi et de l'évaluation se trouve dans le PNR et le RSN, dans lesquels divers domaines de la situation sociale et économique et des politiques sont rassemblés. Mais les analyses qui sont *présentées* dans ces documents, ne sont jusqu'aujourd'hui pas pour autant *produites* d'une façon intégrée. Tous les acteurs pertinents sont régulièrement consultés et les résultats de ces consultations sont utilisés dans le cadre de la préparation du PNR et du RSN. Dans plusieurs cas, les rapports de telles consultations sont publiés, ce qui facilite le suivi par les acteurs impliqués. Selon le PNR 2012, l'implication des parties prenantes dans le suivi semble être assurée.

Un exemple d'une approche plus intégrée du suivi est le groupe de travail interministériel qui fait le suivi de l'impact de la crise économique. Ce groupe de travail est composé de représentants du Ministère de la Famille et de l'Intégration et du Ministère des Affaires Sociales. Il est coordonné par le Service National de l'Action Sociale (SNAS) et l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (IGSS).

---

<sup>67</sup> *Integrated Impact Assessment system*

<sup>68</sup> *The Evaluation Partnership & Centre for European Policy Studies (2010). Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in EU Member States – Final report. London: TEP/CEPS, p. 17.*

<sup>69</sup> Cf. : <http://www.simplification.public.lu/mieux-legiferer/index.html>

Un autre exemple est (ou sera ?) l'observatoire du marché de l'emploi (RETEL) récemment créé, Il n'est pas encore apparu clairement dans quelle mesure cet observatoire va intégrer une perspective sociétale dans ces travaux. Pendant un colloque en Mai 2012 un nombre de questions intéressantes ont été formulées dont la réponse déterminerait le succès de l'observatoire. En résumé :

- Peut-on aller au Luxembourg vers une culture de l'évaluation des politiques publiques et quelle serait la place d'une telle évaluation dans le paysage administratif et scientifique du pays ?
- Que faire pour que ces évaluations servent les partenaires sociaux et quel serait le rôle de ces derniers ?
- Il y aurait des évaluations ex post, mais y en aurait-il aussi ex ante ?
- Y aurait-il, au-delà de l'analyse quantitative, une évaluation qualitative ?<sup>70</sup>

Il y a également des exemples d'évaluations ponctuelles qui vont dans la direction d'une approche plus ou moins intégrée. Une telle évaluation est en cours actuellement concernant le complément de revenu pour les bénéficiaires du RMG qui participent à une activité d'insertion par l'emploi. La question primordiale est de savoir si ce genre d'activité améliore aussi bien la situation financière que les chances sur le marché de l'emploi. Le rapport de l'évaluation sera disponible au cours de 2013.<sup>71</sup>

En somme, un suivi et une évaluation systématiques et intégrés des politiques d'inclusion active n'existe pas. Pour cela, les évaluations des trois volets de l'inclusion active devraient être combinées. En plus, dans l'évaluation de chaque volet la perspective des deux autres volets devrait être prise en compte.

## 6. Recommandations politiques

### *Stratégies intégrées d'inclusion active*

1. Des mesures d'activation ont toujours fait partie des réglementations du revenu minimum garanti au Luxembourg. Les dernières années ces mesures ont été intensifiées et les services d'accompagnement ont été développés en conséquence. Le RSN 2012 comprend une présentation des mesures d'inclusion active selon les trois volets. Voilà une nouvelle étape vers une approche plus globale et plus intégrée. En même temps, l'inclusion active semble être vue comme un pilier des politiques d'inclusion sociale, tandis que cela pourrait être l'inverse. Une approche prenant l'inclusion sociale comme un aspect de l'inclusion active serait même plus globale et intégrée.
2. (Continuer) le développement d'un système d'évaluation de l'impact social est recommandé. Les évaluations des politiques devraient être faites en prenant la perspective de chacun des trois volets de l'inclusion active. Actuellement les trois volets ne semblent pas être considérés à importance égale. L'évaluation des politiques du marché de l'emploi par exemple devrait être faite aussi de la perspective d'un revenu décent et de l'accès à des services de qualité. L'observatoire du marché de l'emploi (RETEL) récemment créé devrait prendre en compte ou faire clairement le lien avec des aspects de prévention de la pauvreté et de l'exclusion, tout comme des questions d'égalité de genre.

---

<sup>70</sup> Cf. : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/05/retel-conference-mondorf/index.html>

<sup>71</sup> Evaluation de l'article 13, paragraphe 3 de la réglementation RMG.

3. En général, un nombre important de mesures ont été prises – ou sont prévues – pour améliorer la situation de populations vulnérables, plus en particulier leur position sur le marché de l'emploi. Mais aussi, beaucoup d'attention a été donnée à la portée et la qualité des services d'aide financière et sociale. Cela concerne des mesures dans le domaine de l'activation, dans celui de l'éducation et de la performance éducationnelle, dans les services personnalisés d'accompagnement (emploi, aide sociale, travail social), dans un meilleur accès au logement et aux soins de santé et finalement aussi dans un meilleur suivi. Il est crucial que ces initiatives continuent et reçoivent suffisamment de moyens (aussi en personnel) pour être effectives.

#### *Revenu*

4. Les stratégies luxembourgeoises de l'inclusion active se concentrent autour de la participation sur le marché de l'emploi et l'intensité de travail dans les ménages comme la meilleure voie de sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Tout en soulignant l'importance de ces stratégies, on ne peut pas nier que des chiffres sur la pauvreté dans le travail montrent leur insuffisance pour certaines catégories de populations. Parmi les travailleurs portugais par exemple le taux de risque de pauvreté dépasse les 20%, tandis que la plupart de ces travailleurs travaillent à temps plein. Il est recommandé de donner plus d'attention séparée pour des questions de revenu, particulièrement pour certaines catégories spécifiques de travailleurs immigrés, de nouveaux arrivants et les familles monoparentales.
5. L'étude et le débat sur la pertinence du niveau du revenu minimum (RMG) devraient être continués. Cela comprendra la question du seuil européen du risque de pauvreté élevé à cause de la situation spécifique au Luxembourg (un grand nombre de travailleurs transfrontaliers avec une position spécifique sur le marché de l'emploi et donc dans la distribution des revenus).

#### *Marché de l'emploi*

6. Le PNR et le RSN 2012 décrivent les initiatives de réinsertion sur le marché de l'emploi (inclusion active) et les services (de conciliation vie de travail – vie familiale) qui les accompagnent. Il serait utile d'inclure également l'impact estimé des différentes mesures sur le risque de pauvreté. Cela pourrait fournir un raisonnement plus précis derrière l'objectif de diminution du nombre de personnes à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (6000 pour 2020).
7. L'amélioration de la collaboration et du travail « en chaîne » entre l'administration du revenu minimum et l'agence pour le développement de l'emploi d'une part, et entre différents services publics et privés d'autre part, se développe mais reste néanmoins un défi. Des accords spécifiques et des outils pour le développement des collaborations et des approches communes devraient être privilégiés. Les mesures d'activation ne semblent pas suffisamment atteindre les plus vulnérables (particulièrement les femmes) qui dépendent du revenu minimum. Les niveaux d'éducation doivent s'améliorer afin de mieux préparer certaines populations aux emplois disponibles.

### *Services*

8. L'exclusion de l'habitat est marquée dans beaucoup de documents politiques récents comme une priorité. Mais des organisations de la société civile (des partenaires sociaux et des ONG) ont l'impression que les initiatives dans le cadre des nouvelles mesures politiques ne reçoivent pas suffisamment de priorité dans la pratique (par exemple un manque de personnel) pour réaliser leurs objectifs.
9. La coordination et l'apprentissage mutuel entre divers acteurs dans le domaine du soutien social se sont développés ces dernières années. Ils ont démarré aussi entre les offices sociaux récemment établis. Ce processus pourrait être élargi en y intégrant aussi les professionnels sociaux des ONG et en utilisant l'expertise des personnes qui ont l'expérience de la pauvreté ou de l'exclusion sociale.

### *Le niveau de l'UE*

10. Au niveau européen, l'identification et la dissémination de bonnes pratiques en termes de stratégies et approches politiques intégrées serait très utile.
11. Plus d'attention pour des questions d'inclusion active dans les recommandations spécifiques par pays dans le cadre du semestre européen serait la bienvenue.
12. Des activités de conscientisation et d'apprentissage mutuel dans le domaine de l'évaluation de l'impact social devraient être intensifiées.

## 7. Références

ADEM (2011) *Les activités de l'administration de l'emploi en 2010*. Ministère du Travail et de l'Emploi: Luxembourg.

Beg, I. et al. (2010). *Medium-term Employment Challenges*. CEPS/INSTEAD: Differdange.

Berger, F. et al. (2010). *La pauvreté des enfants au Luxembourg*. CEPS: Differdange.

Chambre des Salariés (2012). *Panorama Social 2012*. CSL: Luxembourg

EAPN Luxembourg (2010). 5<sup>e</sup> Rencontre participative pour l'inclusion sociale. Rapport de la conférence du 16 et 22 mars 2010 à Luxembourg. Luxembourg: EAPN Lëtzebuerg.

EAPN Luxembourg (2011). Note de commentaires sur le PNR provisoire de novembre 2011 (document non publié).

F. Berger (2008). Zoom sur les primo-arrivants portugais et leurs descendants. in *Vivre au Luxembourg. Chroniques de l'enquête PSELL-3/2006*, (49), 1-2.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2008). *Rapport de stratégie national sur la protection sociale et sur l'inclusion sociale 2008-2010*. Luxembourg.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2011). *Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020*. Luxembourg.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). *Plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive - Luxembourg 2020 - Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2012*. Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg: Luxembourg.

Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2012). *Rapport Social National 2012*. Luxembourg.

Ministère de l'Education Nationale et de la Formation (2012) *Les chiffres clés de l'éducation nationale - statistiques et indicateurs - année scolaire 2010-2011*. Luxembourg.

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (2011). *Rapport d'Activité 2010*. Luxembourg: Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.

Ministère de la Famille et de l'Intégration (2011). *Rapport de la réunion du 20 octobre 2011 - Consultation de la société civile en vue de la prochaine réunion du Comité de Coordination Tripartite*. (not published)

Ministère du Travail et de l'Emploi (2007). *Programme Opérationnel de l'intervention du Fonds Social Européen au Grand-Duché de Luxembourg au titre de l'objectif compétitivité régionale et emploi - période de programmation 2007 - 2013*. ESF operational programme 2007-2013. Luxembourg.

Regards N° 10/2012. *Regards sur le halo du chômage*, Luxembourg: STATEC.

Regards N° 7/2012. *Regards sur les politiques de l'emploi*. Luxembourg: STATEC.

Schronen, D. & R. Urbé (eds.) (2010) *Sozialalmanach 2010 - Schwerpunkt: Aus der Krise in die Armut?* Luxembourg: Caritas.

STATEC (2010). *Rapport travail et cohésion sociale*. Cahier Economique, nr. 111. Luxembourg: STATEC.

STATEC (2011) *Conjoncture Flash Mars 2011*. Luxembourg: STATEC

STATEC (2011) *La situation économique au Luxembourg - Évolution récente et perspectives*. Note de Conjoncture n° 3-2011. Luxembourg: STATEC.

STATEC (2011) *Note de Conjoncture No 3-2011 - La situation économique au Luxembourg - Évolution récente et perspectives*. Luxembourg: STATEC.

The Evaluation Partnership & Centre for European Policy Studies (2010). *Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in EU Member States - Final report*. London: TEP/CEPS.

X. *Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg*. (2010) Luxembourg : Ministère de la Famille et de l'Intégration.

## Tableaux

**Tableau 1**

Dans quelle mesure une stratégie globale et intégrée d'inclusion active a-t-elle été développée au Luxembourg ?												
	Dessein politique global			Mise en œuvre intégrée			Coordination verticale des politiques			Participation active des acteurs pertinents		
	Oui	Quelque peu	Non	Oui	Quelque peu	Non	Oui	Quelque peu	Non	Oui	Quelque peu	Non
<b>Pour ceux qui sont capable de travailler</b>		X			X		X			X		
<b>Pour ceux qui ne sont pas capable de travailler</b>		X		X			X				X	

**Tableau 2**

Dans quelle mesure les politiques / mesures d'inclusion active ont-elles été renforcées, sont-elles restées inchangées ou affaiblies depuis 2008 au Luxembourg ?									
	Soutien de revenu adéquat			Marchés d'emploi inclusifs			Accès aux services de qualité		
	Renforcé	Inchangé	Affaibli	Renforcé	Inchangé	Affaibli	Renforcé	Inchangé	Affaibli
<b>Pour ceux qui sont capable de travailler</b>	X				X		X		
<b>Pour ceux qui ne sont pas capable de travailler</b>	X				X		X		



