

n°21

a&t
ACTUALITÉ & TENDANCES

BULLETIN ÉCONOMIQUE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE



**Pauvreté : de la juste mesure
aux mesures appropriées**



2.

Préface

8.

Résumé exécutif

16.

Quatre propositions
pour lutter plus efficacement
contre les exclusions sociales

19.

Préambule :
Mesurer la pauvreté, un défi historique

25.

Le Luxembourg au regard
des indicateurs de pauvreté

134.

Vers une nouvelle mesure
de la pauvreté

158.

De la bonne mesure à une politique
efficace de lutte contre la pauvreté
et l'exclusion sociale



Bulletin économique
de la Chambre de Commerce

Préface

SI LA PAUVRETÉ NOUS ÉTAIT MIEUX COMPTÉE...

Chaque 17 octobre, journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, sont publiés les chiffres de l'exclusion sociale au Grand-Duché.

Chaque 17 octobre, la progression du taux de risque de pauvreté, l'indicateur phare de cette publication, est commentée, d'un ton oscillant entre interpellation et fatalisme. Cet indicateur est décrié, souvent à raison même s'il reste un indice instructif sur les inégalités. Il est aussi largement utilisé pour appuyer programmes et idées. Mesuré comme le pourcentage de résidents disposant d'un revenu inférieur à 60% du revenu national médian, le taux de risque de pauvreté, qui atteignait - rappelons-le - 16,5% en 2016 au Luxembourg contre 17,3% dans l'Union européenne, n'est pourtant qu'un des éléments du vaste panorama dessiné par le portefeuille d'indicateurs européens de l'exclusion sociale.

La pauvreté s'analyse en effet au regard de multiples dimensions, du revenu en premier lieu, mais aussi des conditions de vie, du logement, du patrimoine, de l'emploi ou encore de l'éducation. Elle se mesure selon différentes approches. Le taux de risque de pauvreté qui s'élabore selon une approche relative peut ainsi se voir compléter d'une approche absolue, représentée notamment au Luxembourg par le budget de référence, à savoir le budget nécessaire pour disposer d'un niveau de vie « modeste mais adéquate ». L'addition de ces deux indicateurs permet d'aboutir à une représentation plus proche de la pauvreté « monétaire » au Luxembourg. Les chiffres sur la pauvreté servent à mieux appréhender la réalité des phénomènes d'exclusion sociale. La sous-utilisation du potentiel des chiffres est susceptible de déformer cette réalité, et donc le débat sur le sujet. Si de nouveaux indicateurs

pourraient compléter positivement l'éventail des indicateurs européens et si les indicateurs existants pourraient être améliorés, cette sous-utilisation provient davantage d'un manque de culture du chiffre dans la détermination des politiques de pauvreté au Luxembourg et dans le débat public que de l'absence de données de qualité.

Face à cette situation, que gagnerions-nous à ce que la pauvreté nous soit mieux comptée? Les chiffres sur l'exclusion sociale servent à analyser le phénomène et à juger de son évolution. Ils sont indispensables à l'établissement de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté. Ce sont eux qui permettent d'établir les priorités, de comprendre les problématiques complexes qui mènent à des situations de pauvreté, de déterminer les mesures à prendre ou encore d'évaluer les dispositifs existants. Ils sont ainsi cruciaux pour fixer des objectifs de réduction de la pauvreté, établir un plan d'action contre l'exclusion sociale et réorienter les politiques menées. Or, il n'existe aujourd'hui ni objectifs chiffrés, ni plan d'action, ni recours systématique à l'évaluation concernant la pauvreté au Luxembourg. Pourtant, la lutte contre l'exclusion sociale est un enjeu d'importance.

Maintenir la cohésion sociale et faire profiter le plus grand nombre des fruits de la prospérité sont des aspects essentiels du modèle socio-économique luxembourgeois. Ce sont aussi des éléments du modèle de croissance soutenable qui parviendra à maintenir une prospérité économique au service de la population. Cette ambition commune, d'une plus grande prospérité pour tous, passe notamment par des politiques efficaces visant à prévenir le développement de phénomènes d'exclusion sociale et à lutter contre ceux qui se sont développés. Par ailleurs, la cohésion sociale n'aura de sens qu'en présence d'une véritable égalité des chances et donc d'un ascenseur social qui fonctionne.

L'ambition commune d'une plus grande prospérité pour tous est partagée par les entreprises, qui sont des acteurs cruciaux dans la lutte contre les exclusions sociales, par les emplois qu'elles créent, leurs contributions fiscales et cotisations qui financent en grande partie les dépenses sociales, leur engagement sur des projets sociétaux et RSE, ou leur activité en tant que telle dans certains cas. Par ailleurs, la question des exclusions sociales est entrée depuis plusieurs années dans le dialogue social.

Ainsi, la Chambre de Commerce se devait d'apporter sa pierre à l'édifice d'une mesure utile de la pauvreté au Luxembourg et de la définition subséquente de politiques publiques pertinentes. Elle le fait à travers ce bulletin, qui analyse la pauvreté et son évolution multidimensionnelle, propose de nouveaux indicateurs de pauvreté et établit un processus pour définir un ou des indicateurs pour le Luxembourg. Ce bulletin émet aussi des recommandations dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques et des dépenses publiques liées à l'exclusion sociale. La Chambre de Commerce a en effet la conviction profonde que la bonne utilisation de la mesure de la pauvreté est indispensable à l'atteinte d'un meilleur niveau de vie pour les ménages modestes et, à long terme, pour l'ensemble de la population luxembourgeoise.

Table des matières

Préface	2
Résumé exécutif	8
Quatre propositions pour lutter plus efficacement contre les exclusions sociales	16
Préambule : Mesurer la pauvreté, un défi historique	19
A) Le Luxembourg au regard des indicateurs de pauvreté	25
1) Et au Luxembourg, quelles datas, quels débats sur la pauvreté ?	26
a) Quarante ans d'investigation	26
b) Abondance de statistiques mais pas de mesure « officielle »	27
c) Le « despote » taux de pauvreté règne sur les débats	30
2) Davantage d'inégalité mais peu de pauvreté absolue selon les indicateurs européens	31
a) Luxembourgeois et Européens égaux face aux inégalités	31
b) Stabilité d'un haut niveau de vie et rattrapage partiel des voisins européens	32
c) Rareté de la pauvreté matérielle	35
3) Les pauvres vivent-ils de mieux ? Une analyse multidimensionnelle	36
a) Creusement des inégalités sans fêlure sociale	36
b) Une exclusion sociale fréquemment transitoire et de plus en plus disparate	40
c) Quel niveau de vie pour les ménages modestes ?	42
d) L'emploi, principal rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale	49
e) Des lacunes quant au rôle fondamental de l'éducation et de la formation	57
f) La situation se gâte pour le logement des pauvres	64
g) Le paradoxe de la santé, entre accès aux soins pour tous et des pauvres biens plus touchés	70
h) Forte présomption d'une exclusion financière naissante	75
4) Mais qui sont les pauvres au Luxembourg ?	80
a) L'ARPE comme outil d'identification	80
b) Le faible niveau d'éducation, un handicap pour l'accès à l'emploi « typique »	83
c) Familles monoparentales et familles nombreuses unies dans la difficulté	84
d) Enfants pauvres de parents exclus, pourtant mieux lotis que leurs camarades européens	90
e) Génération « Tanguy », génération appauvrie ?	95
f) Trois pauvres = deux étrangers + un Luxembourgeois	101
g) Locataire car pauvre, encore plus pauvre car locataire ?	105
h) Des revenus plus fluctuants chez les indépendants	107
i) Une répartition inégale de l'exclusion sociale sur le territoire ?	108
5) Focus sur le rôle redistributif de la fiscalité et des transferts sociaux	117
6) Carences des indicateurs au Grand-Duché et ailleurs	129

B) Vers une nouvelle mesure de la pauvreté	134
1) Ne pas noyer le poisson « pauvreté »	135
2) L'exclusion sociale dans toutes ses composantes	137
3) Expertise et quadripartite comme méthodes de travail	138
4) Aller au bout des travaux en cours	141
5) 6 outils de mesure à même de renouveler la compréhension de la pauvreté	142
a) Le taux de double exclusion	142
b) Le MPI Lux	145
c) Le polytaux de pauvreté	148
d) Le score de pauvreté	150
e) L'Évol5	152
f) Le dashboard	154
g) 7 pistes pour mieux mesurer la pauvreté	157
C) De la bonne mesure à une politique efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	158
1) Se fixer des objectifs de réduction de la pauvreté	158
2) Établir une stratégie faite de politiques ciblées	166
3) Évaluer les politiques de lutte contre l'exclusion sociale	182

ENCADRÉS

1 - Qu'en est-il des inégalités dans le monde ?	37
2 - Vers un budget de référence au Luxembourg	43
3 - Le sans-abrisme : phénomène extrême d'exclusion sociale	68
4 - Des personnes isolées souvent sujettes à une exclusion sociale transitoire	88
5 - Les désavantages sociaux sont-ils héréditaires ?	98
6 - Le handicap, du frein à la barrière à l'inclusion sociale	113
7 - Le Luxembourg, petite économie ouverte hautement productive	129
8 - Ils travaillent ici, mais habitent là-bas	131
9 - 5 objectifs possibles de réduction de la pauvreté au Luxembourg	165
10 - Changer de paradigme	170
11 - Ne pas hésiter à expérimenter et à s'inspirer de l'étranger	179
12 - Maintenir une participation active à l'éradication de la pauvreté dans le monde	186

GRAPHIQUES ET TABLEAUX

Seuil et taux de risque de pauvreté des 28 États membres de l'Union européenne	20
Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des 28 États membres de l'Union européenne	21
Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et ses composantes	22
La pauvreté au Luxembourg en 1978	26
Taux de pauvreté monétaire relative au Luxembourg et dans l'Union européenne	31
Évolution réelle du revenu limite supérieur des 25%, 20% et 10% de Luxembourgeois les plus pauvres	32
Évolution réelle du revenu limite supérieur des 20% les plus pauvres en parité de pouvoir d'achat	33
Évolution réelle du revenu limite supérieur des 10% les plus pauvres en parité de pouvoir d'achat	33
Évolution réelle du revenu limite supérieur du 9 ^{ème} décile en parité de pouvoir d'achat	34
Revenu au Luxembourg / UE en parité de pouvoir d'achat	34
Taux de privation matérielle sévère	35
Les inégalités selon le coefficient de Gini	36
Évolution de coefficient de Gini entre 1995 et 2015	37
Part du revenu national perçue par les 10% de ménages les plus aisés	38
La répartition du patrimoine net des ménages	39
Risque de pauvreté et risque persistant de pauvreté	41
L'intensité de la pauvreté	42
Les difficultés à joindre les deux bouts au Luxembourg et dans la zone euro	46
Focus sur certaines privations matérielles	47
Évolution du chômage au Luxembourg et dans la zone euro	49
Évolution du chômage de longue durée au Luxembourg	50
Le chômage de longue durée en Europe	50
Le halo du chômage	51
L'intensité de travail des ménages	52
Revenu médian équivalent selon l'intensité de travail des ménages au Luxembourg	53
Évolution du Salaire Social Minimum en nominal et réel	54
Le salaire minimum en Europe en parité de pouvoir d'achat	54
La part des bas salaires	55
Résultats moyens de l'évaluation PISA	57
Jeunes âgés de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante sur le plan éducatif	58
Impact des certaines caractéristiques des élèves sur leur résultat au test PISA	59
Les jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation	60
Le niveau d'éducation des 30-34 ans	61
Taux d'emploi des 30-34 ans selon leur niveau d'études	62
Le taux NEET des 15-24 ans	62
Taux de participation à la formation continue des 15-64 ans	63
Part des coûts du logement dans le revenu disponible des ménages	64
Taux de surcharge des coûts du logement au Luxembourg	65
Taux de risque de pauvreté avant et après déduction des coûts du logement	66
Taux de surpeuplement	67
Ménages ayant des privations liées au logement	68
Espérance de vie à la naissance (EVN) et année de vie en bonne santé (AVBS) selon le sexe	70
Pourcentage d'individus qui se perçoivent en mauvaise et très mauvaise santé	71
Sévère limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé pour les 16-64 ans	72
Sévère limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé pour les 65 ans et plus	72
Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits	73
Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement dentaire non satisfaits	74
Taux de personnes en état d'obésité	74
Population non détentrice d'un compte bancaire	76
Taux de personnes en situation de découvert	76
Arriérés dans le paiement du loyer ou les mensualités d'emprunt pour la résidence principale	78
Arriérés sur le remboursement d'autres emprunts	78
Population en situation financière critique	79

Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon le genre, l'âge et le type de ménages	81
Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon le niveau d'éducation et l'activité économique	81
Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon la nationalité, le statut d'occupation du logement et le degré d'urbanisation	82
L'exclusion sociale des 18-64 ans à niveau d'éducation faible	83
L'exclusion sociale des familles monoparentales et familles nombreuses	85
Intensité de travail par type de ménages	86
Les difficultés économiques et de conditions de vie des familles monoparentales et familles nombreuses	87
Difficultés liées au logement et financières des familles monoparentales et familles nombreuses	88
L'exclusion sociale des personnes isolées	89
L'exclusion sociale des enfants de moins de 18 ans	90
L'exclusion sociale selon l'âge des enfants	91
L'exclusion sociale des enfants selon le niveau d'éducation atteint par leurs parents	92
Le taux de risque de pauvreté des enfants selon le niveau d'éducation, la nationalité et le pays de naissance de leurs parents	93
Le taux de déprivation des enfants	94
L'exclusion sociale des jeunes de 20 à 29 ans	95
Les difficultés liées au logement des jeunes de 20 à 29 ans	96
Les jeunes adultes habitant avec leurs parents en Europe	97
Répartition des jeunes adultes habitant avec leurs parents selon leur situation économique	98
Évolution du niveau d'éducation des enfants adultes (25 à 59 ans) en fonction de celui de leurs parents	99
Évolution de la capacité à joindre les deux bouts entre l'enfance et la situation actuelle pour les adultes de 25 à 59 ans	100
Répartition des étrangers résidents au Luxembourg selon leur nationalité	101
L'exclusion sociale des adultes selon leur nationalité	102
Les difficultés liées au logement des résidents selon leur nationalité	103
L'exclusion sociale des propriétaires et locataires	105
Part des coûts du logement dans le revenu disponible des ménages selon le statut d'occupation du logement	106
Les difficultés liées au logement des locataires et propriétaires	107
L'exclusion sociale des travailleurs indépendants et des salariés	108
Part des personnes bénéficiant du revenu minimum par commune	110
L'exclusion sociale selon le type de communes habité	111
L'exclusion sociale liée au logement selon le type de communes habité	112
Les obstacles à l'intégration sociale des handicapés	114
L'exclusion sociale selon le niveau de limitation des activités	115
Part des impôts directs et des cotisations sociales dans le revenu brut des ménages	118
Part des prélèvements obligatoires selon le niveau de vie du ménage	119
Part des prestations sociales dans le revenu brut des ménages selon le niveau de vie du ménage	120
Solde net de la redistribution en pourcentage du revenu brut selon le niveau de vie du ménage	121
Impact de la fiscalité et des transferts sociaux sur le coefficient de Gini	122
Impact de la fiscalité et des transferts sociaux sur le taux de risque de pauvreté	123
Le revenu minimum national en % du revenu médian	124
Taxation et perte de prestations sociales lors du passage du chômage vers l'emploi	125
Taxation et perte de prestations sociales lors du passage de l'inactivité vers l'emploi	126
Charge fiscale effective des gains supplémentaires	127
Impact du chèque service-accueil sur les inégalités et la pauvreté	128
Indicateurs de richesse et d'emploi au Luxembourg et dans l'Union européenne	132
Taux de risque de pauvreté, pauvreté matérielle sévère et difficultés à joindre les deux bouts	143
Simulation d'un taux de double exclusion	143
Les cinq taux utilisés pour la simulation du polytaux de pauvreté	148
Simulation d'un polytaux de pauvreté à partir de 5 taux différents	149
Le score de pauvreté calculé à partir du seuil de pauvreté réel et de l'indice de pauvreté relative en base 100	151
Le score de pauvreté dans 6 pays européens en € PPA	151
Évolution du taux du risque de pauvreté et du taux de risque de pauvreté ancré en 2008	153
Évolution de la valeur limite supérieure du revenu réel des 10% et 20% de ménages les plus modestes en € PPA équivalent-adulte	153



Bulletin économique
de la Chambre de Commerce

Résumé exécutif

Qu'est-ce que la pauvreté ?

Une réponse à cette question complexe a été apportée en 1984 par l'Union européenne.

« On entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel ils vivent. »

La pauvreté est à la fois un phénomène absolu, ne pas pouvoir satisfaire un certain nombre de besoins essentiels, et relatif, être pauvre en comparaison du niveau de vie de la majorité de la population. La focalisation sur l'un ou l'autre de ces deux aspects est l'une des principales causes de confusion de l'analyse de la pauvreté.

Il existe aujourd'hui de multiples approches de la définition et de la mesure de la pauvreté, ce qui engendre de fortes disparités dans les indicateurs utilisés par les différents pays dans le monde. Les indicateurs européens contiennent quelques chiffres phares et de nombreuses données sur les différentes dimensions de la pauvreté. Ils permettent de réaliser une analyse détaillée des phénomènes d'exclusion sociale au Luxembourg, intégrant les inégalités de revenu, la persistance et l'intensité de la pauvreté monétaire, le pouvoir d'achat, les conditions de vie, l'emploi, l'éducation, le logement, la santé et l'accès au crédit, dans la droite ligne de la définition européenne évoquant les ressources matérielles, culturelles et sociales, et les modes de vie minimaux acceptables. Cette analyse dessine un tableau complexe et nuancé d'une pauvreté aux visages multiples au Luxembourg, parfois différent de celui qui est le plus couramment présenté.

Prospérité et spécificités du Grand-Duché face à la pauvreté

Le Luxembourg est une économie particulièrement ouverte qui est devenue au fil des ans une métropole européenne, attirant et employant une main-d'œuvre hautement qualifiée, avant tout étrangère. Il doit sa réussite et ses spécificités au développement de sa place financière, à l'installation d'entreprises internationales, et à sa croissance économique et démographique. La compétitivité du Luxembourg profite aujourd'hui à tous, comme le montre le niveau, plus élevé qu'ailleurs, du revenu des 10% des ménages les plus modestes en parité de pouvoir d'achat. Le difficile équilibre entre attractivité du territoire luxembourgeois et politiques à même de réduire les inégalités interroge sur la bonne prise en compte des indicateurs d'inégalité, dont fait partie le « taux de risque de pauvreté », pour mesurer la

pauvreté au Grand-Duché. En effet, la réussite économique, qui a permis la prospérité et une élévation du niveau de vie pour tous, s'est accompagnée d'un certain accroissement des inégalités de revenu. Le renforcement de la concurrence entre économies, notamment dans le but d'attirer les capitaux et les talents, et la volonté, nécessaire comme indispensable, du Luxembourg de poursuivre la diversification de son économie sur des niches de croissance hautement productives pourraient mener à une nouvelle hausse des inégalités dans le pays. Cette hausse pourrait une fois encore être concomitante à un maintien, voire une augmentation du niveau de vie des ménages luxembourgeois modestes plus élevé qu'ailleurs en Europe.

De fait, le seuil de risque de pauvreté, le taux de risque de pauvreté et le taux de privation matérielle et sociale, un indicateur estimant le nombre de pauvres au regard des conditions de vie en Europe, établissent des réalités variées. Le seuil de risque de pauvreté d'une famille de deux adultes et deux enfants en parité de pouvoir d'achat est bien supérieur au Luxembourg que celui des autres pays européens, avec un montant de 35.250€, contre 26.900€ en Belgique, 26.700€ en Allemagne, 26.000€ en France et 15.720€ en République tchèque, pays au faible taux de risque de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté, qui est mesuré par rapport au seuil de risque de pauvreté de chaque pays a atteint 18,7% en 2017 au Luxembourg, plaçant ce pays où les revenus des plus modestes sont plus élevés qu'ailleurs dans la moyenne des pays européens. Enfin, l'indicateur de privation matérielle et sociale montre une faible présence de la pauvreté au Grand-Duché, 3,9% en 2017 contre 14,2% (est.) dans l'Union européenne.

Les formes que prend l'exclusion sociale sont parfois bien différentes au Luxembourg que dans la plupart des autres pays européens. Interrogés pour l'Eurobaromètre, les Luxembourgeois estimaient en 2010 que les causes expliquant le mieux que des personnes soient pauvres au Grand-Duché étaient le logement à 79%, le chômage trop important à 29%, les salaires seulement à 17%, les services de santé à 6% et le montant des prestations sociales et de retraites à 5%. Les Européens considéraient, eux, que les principales causes de la pauvreté étaient le chômage (54%), les salaires (48%) et le montant des prestations sociales et de retraites (28%).

Les (si) nombreux visages de l'exclusion sociale

La pauvreté est un phénomène qui se caractérise par sa multidimensionnalité. Son analyse au Luxembourg montre **un creusement des inégalités, de revenu et de patrimoine, sans véritable fêlure sociale**. En effet, l'inégalité de revenu y est légèrement inférieure à celle observée en moyenne dans l'Union européenne. Alors qu'un mouvement significatif de convergence s'opère entre les pays européens dans le domaine des inégalités, ce que montre l'évolution du coefficient de Gini, l'indicateur de référence quant aux inégalités de revenu et de patrimoine entre les personnes, et que les ménages les plus riches récoltent de plus en plus les fruits de la croissance au sein des différentes économies, le Luxembourg semble maintenir un équilibre qui profiterait à tous en termes de revenu, grâce au maintien du pacte social national.

Le niveau de vie des ménages modestes est stable sur la dernière décennie, et a retrouvé aujourd'hui son niveau d'avant-crise. Toutefois, le budget de ces ménages semble s'être resserré, comme en attestent leurs plus grandes difficultés à faire face aux imprévus ou au paiement des crédits. 12,4% des résidents ressentent des difficultés à joindre les deux bouts en 2016, contre seulement 5,5% en 2006. La première estimation du niveau de vie « modeste mais adéquate » au Luxembourg, fruit des travaux du STATEC sur le budget de référence, éclaire sur la situation de ces ménages, et permet en partie d'évaluer le niveau de vie des plus pauvres, les personnes au salaire minimum ou ne bénéficiant que des prestations sociales.

Le risque de pauvreté est fréquemment transitoire, en Europe et au Luxembourg. Près d'une personne en risque de pauvreté sur deux au Luxembourg ne subissait pas de risque persistant de pauvreté en 2016, c'est-à-dire qu'elle n'était pas en situation de risque de pauvreté pendant au moins deux des trois années précédentes. Parallèlement à l'augmentation du taux de risque de pauvreté, le Luxembourg voit l'intensité de la pauvreté augmenter. Les situations des ménages les plus modestes sont de plus en plus **disparates** en termes monétaires.

Au sein d'un pays où le salaire minimum est supérieur au budget de référence nécessaire à un niveau de vie « modeste mais adéquate », où ce même salaire minimum a davantage augmenté entre 2006 et 2014 que le revenu moyen et où la proportion de salariés à bas salaires demeure réduite, un emploi, lorsqu'il est à temps plein, permet, dans la grande majorité des cas, d'éviter les situations d'exclusion sociale.

L'emploi constitue de fait le principal rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceci est d'autant plus vrai que le niveau de revenu des ménages est corrélé à leur intensité de travail au Luxembourg. Donner accès à un emploi à temps plein est donc l'un des principaux enjeux de la lutte contre les précarités. Le chômage est en diminution sur les dernières années, pour descendre à 5,5% en 2017, bien en-dessous de la moyenne européenne. En outre, le Luxembourg est très faiblement touché par le sous-emploi subi, c'est-à-dire les personnes qui travaillent à temps partiel et cherchent à travailler davantage. En revanche, la hausse du chômage de longue durée et le nombre important de résidents disponibles pour travailler mais qui ne cherchent pas d'emploi inquiètent quant au développement d'une population de plus en plus éloignée de l'emploi. Dans ce contexte, la hausse du nombre de ménages à très faible et faible intensité de travail renforce ces inquiétudes alors que la féminisation du monde du travail devrait générer une tendance inverse. La question de l'éloignement de l'emploi au sein d'une économie pourtant dynamique ramène, entre autres, à la notion de qualification de la population résidente, et par la même à celle de formation.

Le système éducatif luxembourgeois possède ses propres caractéristiques qui le rendent difficilement comparable à celui des autres pays : importance du trilinguisme, contexte migratoire très marqué et forte diversité dans les langues parlées à la maison notamment. De nombreux élèves luxembourgeois ont une maîtrise insuffisante d'une ou plusieurs des trois matières essentielles que sont la compréhension écrite, les mathématiques et les sciences. Les plus faibles résultats des élèves d'origine étrangère et/ou issus d'un contexte socio-économique défavorisé, engendrés par un système qui ne parvient pas à l'égalité des chances, peuvent inquiéter. L'école luxembourgeoise est par contre plutôt performante, sans atteindre l'excellence, quant à sa capacité à former un maximum de jeunes. Il en est de même pour la formation tout au long de la vie qui devrait toutefois être davantage proposée aux personnes les moins diplômées et les plus âgées. L'adaptabilité du système éducatif face à la diversité des élèves, puis de la formation tout au long de la vie à des adultes aux profils non moins variés, est un enjeu crucial pour répondre à l'impératif d'égalité des chances et d'inclusion de la société. Le Luxembourg montre aujourd'hui **certaines lacunes quant au rôle fondamental de l'éducation et de la formation.**

Le logement est une source d'inquiétude au Luxembourg, et cette inquiétude est particulièrement fondée pour les ménages en risque de pauvreté. **La situation se gâte pour le logement des pauvres.** Les dépenses de logement pèsent de plus en plus dans le budget des ménages modestes et des locataires, jusqu'à amputer fortement leur pouvoir d'achat global (à plus de 40% de leur revenu pour plus d'un tiers d'entre eux). Alors que la situation était bonne au Luxembourg par rapport aux pays voisins, les coûts du logement devraient bientôt peser davantage dans le budget des Luxembourgeois que dans celui de leurs voisins si la dynamique actuelle perdure. Au cours des dix dernières années, le coût du logement a aussi fortement accentué les inégalités comme le montre la progression du taux de risque de pauvreté après déduction des coûts de logement jusqu'à 28% en 2016. Cet indicateur est en effet calculé selon le pouvoir d'achat restant aux ménages une fois effectuées leurs dépenses pour se loger. S'il n'existe pas d'estimation globale du nombre de personnes touchées par le sans-abrisme, forme extrême d'exclusion sociale, ce phénomène semble s'être amplifié au cours des dernières années.

Le système de santé luxembourgeois est performant et inclusif. Les résidents ne rencontrent pas de difficultés d'accès aux soins de santé hormis pour certains soins dentaires. Il existe toutefois **un paradoxe, entre l'accès aux soins pour tous et des pauvres plus fréquemment sujets aux problèmes de santé.** La raison de ces problèmes de santé pourrait en partie être liée aux pratiques de travail (accidents et pénibilité), aux conduites à risques et à une moindre adoption des comportements favorisant la bonne santé. Les populations à niveau d'éducation faible sont par exemple plus fortement touchées par les maladies chroniques telles que les problèmes de dos. Il est aussi envisageable d'évoquer la causalité inverse. Une moins bonne santé peut entraver l'accès aux emplois à fort revenu.

Les indicateurs européens montrent que l'exclusion sociale a des origines multiples. Elle est souvent cercle vicieux de phénomènes qui s'entretiennent les uns les autres. Il en ressort que **certaines catégories de population sont bien davantage touchées que d'autres par un risque d'exclusion sociale et de pauvreté.** Le faible niveau d'éducation est par exemple un handicap important pour l'accès à l'emploi «typique». Certaines personnes ont dès le départ des chances moindres d'éviter l'exclusion sociale du fait de leur contexte familial, niveau de vie durant l'enfance, niveau d'éducation de leurs parents ou pays d'origine, de leur lieu d'habitation ou à cause de handicaps. D'autres vivent des phénomènes de rupture, perte d'emploi, difficultés familiales, échec scolaire ou maladie, qui tendent à les plonger dans la pauvreté.

Les familles monoparentales connaissent pour certaines une accumulation d'exclusions par le revenu, l'emploi, les conditions de vie, le niveau d'éducation ou encore le logement. Leur risque de pauvreté, le plus souvent persistant, indique bien que leur niveau de vie est souvent faible au regard de celui de l'ensemble des ménages luxembourgeois et qu'une partie d'entre elles, 8% par exemple quant à l'insuffisance de moyens pour posséder une voiture, subit une pauvreté avérée. Il en est de même pour certaines **familles nombreuses**. Si celles-ci ont en général un niveau de vie supérieur à celui des familles monoparentales et sont moins fréquemment touchées par l'exclusion sociale, elles doivent souvent faire face à un budget serré pour maintenir ce niveau de vie. Souvent composées d'un adulte en emploi et d'un second qui consacre tout ou partie de son temps au travail domestique, les familles nombreuses vivent plus fréquemment dans des logements considérés comme surpeuplés. Ils ont aussi plus de difficultés à partir en vacances que d'autres types de ménages. **Enfin, beaucoup de personnes seules** subissent une pauvreté transitoire, qui peut être expliquée par leur jeunesse ou leur plus forte capacité à rebondir. Le logement pèse souvent fortement dans leur budget, mais seule une minorité d'entre elles se retrouve en difficultés pour joindre les deux bouts ou en situation de privation matérielle et sociale.

Les enfants sont plus touchés que les adultes par certaines formes d'exclusion sociale au Luxembourg, notamment en termes de revenu équivalent. Ceci est pour partie dû à la plus faible exclusion sociale des ménages sans enfants à charge, et en particulier les séniors. **La pauvreté des enfants est fortement corrélée au niveau d'éducation, à la nationalité et au pays de naissance de leurs parents.** Des leviers d'actions en faveur de ces catégories de population seraient donc à même de réduire l'exclusion sociale des enfants. Cette pauvreté a un indicateur dédié depuis le printemps 2018. L'indicateur de déprivation des enfants évalue à 8% la part des enfants déprivés au Luxembourg, soit le quatrième taux le plus faible de l'Union européenne. **Les enfants luxembourgeois seraient donc mieux lotis que leurs camarades européens.**

Les jeunes adultes résidant au Luxembourg ne sont pas plus pauvres sur le plan monétaire ou des privations matérielles que l'ensemble de la population. Toutefois, ceux-ci rencontrent des difficultés particulières qui peuvent engendrer des formes d'exclusion sociale. Il s'agit avant tout de la transition entre les études et le marché du travail, et de l'accès au marché du logement. Les difficultés d'intégration au marché du travail concernent principalement les jeunes adultes à niveau d'éducation faible qui mettent en moyenne huit mois pour trouver leur premier emploi. Les obstacles à l'accès au logement, financiers notamment, peuvent empêcher certains jeunes adultes de se loger. C'est ce qu'illustre en partie le phénomène des Tanguy, ces jeunes adultes qui restent habiter chez leurs parents. En 2016, 28,5% des résidents de 25 à 34 ans, des personnes en emploi majoritairement, vivaient chez leurs parents. Ce qui peut être un choix pour certains, en vue d'économiser pour l'acquisition ultérieure d'un logement notamment, est un phénomène notable dans le sens où il affecte la manière de vivre des jeunes adultes. Il est ainsi pertinent de se demander si **la jeune génération d'aujourd'hui ne serait pas appauvrie par rapport aux jeunes générations précédentes, du seul fait de difficultés de logement de plus en plus aiguës.** L'une des grandes évolutions du phénomène de pauvreté au Luxembourg est la forte diminution de celle-ci chez les séniors au cours des dernières décennies, alors que c'était l'une des catégories de population les plus touchées au milieu des années 1980. Sur une période plus récente, alors que le taux de risque de pauvreté a tendance à croître au Luxembourg, reflétant une certaine hausse des inégalités, le taux de risque de pauvreté des ménages séniors est stable. La question du partage du bien-être matériel entre les générations est à poser dans un pays où le système de pension est caractérisé par sa forte générosité et d'importants doutes sur sa soutenabilité à long terme.

Le Luxembourg est un pays où les étrangers sont nombreux. Ils représentent près de la moitié de la population. La population étrangère étant davantage touchée par les phénomènes d'exclusion sociale, **deux personnes sur trois considérées comme pauvres sont de nationalités étrangères au Luxembourg.** Les étrangers non européens sont, pour toutes les dimensions et les indicateurs analysés, potentiellement plus concernés par des risques de pauvreté et d'exclusion sociale que les étrangers citoyens européens, qui eux-mêmes ont plus de difficultés que les nationaux. Dans leur ensemble, les populations étrangères se trouvent plus souvent au chômage que la population de nationalité luxembourgeoise. Elles recherchent aussi davantage un emploi lorsqu'elles n'en ont pas. Les populations étrangères ont plus fréquemment des revenus modestes, revenus du travail entre autres, provoquant un taux de risque de pauvreté au travail plus élevé que pour les résidents de nationalité luxembourgeoise. En plus de l'emploi, la dimension essentielle de l'exclusion sociale des étrangers est le logement. En effet, la grande majorité des difficultés liées au logement concernent les étrangers, pour lesquels le pourcentage de propriétaires est plus faible. Il demeure que les étrangers ont au Luxembourg plus de probabilité de devenir propriétaire que dans les autres pays d'Europe de l'Ouest. La question de l'exclusion sociale

des étrangers pose celle de la réussite de leurs enfants et donc de l'égalité des chances. Sur ce plan, le système éducatif luxembourgeois inquiète, notamment au regard des résultats des élèves à contexte migratoire dans l'étude PISA et du nombre de jeunes adultes étrangers éloignés de l'emploi. **Dans un pays où la présence des étrangers est aussi importante, l'égalité des chances pour tous selon l'origine s'avère un enjeu crucial pour la cohésion sociale et la réduction de la pauvreté.**

Les personnes à faible revenu sont majoritairement locataires au Luxembourg. Ce statut de locataire a des incidences fortes sur le budget et les conditions de vie. En effet, les dépenses de logement grèvent bien davantage le pouvoir d'achat des locataires que celui des propriétaires. Il en résulte **un cercle vicieux qui fait des plus pauvres, des locataires et des locataires, des personnes plus pauvres en termes de pouvoir d'achat.** Le taux de risque de pauvreté après coût du logement, et sa ventilation selon le statut d'occupation du logement est un indicateur qui devrait être bien davantage utilisé afin de considérer les niveaux de vie réels des résidents luxembourgeois, à faibles revenus ou non, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

L'entrepreneuriat, quant à lui, correspond à des réalités diverses, souvent occultées par l'image de la startup ou de l'entreprise à succès et du créateur millionnaire. L'entrepreneuriat présente des formes variées et engendre des situations économiques hétérogènes. **Les revenus des indépendants sont fluctuants, provoquant pour ceux-ci un risque de pauvreté monétaire plus élevé.** Les difficultés qu'affrontent les travailleurs indépendants sont aussi liées à une moindre protection sociale que celle des salariés.

Bien que puissent se trouver partout des personnes en difficulté, la concentration des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusions sociales au sein de certaines communes est une réalité. **Cette répartition inégale de l'exclusion sociale sur le territoire** est notamment montrée par l'hétérogénéité de la part des personnes bénéficiant du RMG/REVIS par commune. Les personnes en difficultés sont plus présentes dans les villes moins peuplées et les banlieues que dans la capitale et les zones rurales. Elles doivent ces difficultés à des revenus inférieurs plus qu'à un moindre accès au marché du travail.

Le handicap peut constituer un obstacle, que ce soit pour réussir dans le système éducatif ou accéder à l'emploi, en plus d'être au quotidien un frein à certaines activités. **Le handicap est toujours un frein et parfois une barrière dressée devant l'inclusion sociale.** Il est un défi pour les jeunes handicapés en matière d'éducation, pour les personnes concernées par une limitation due à la pénibilité de leur emploi pour se réinsérer, ou encore quant à la capacité à mener une vie sociale pour les seniors freinés dans leurs déplacements.

La pauvreté offre donc plusieurs visages, dont certains apparaissent prédominants. Les personnes en situation de pauvreté au Luxembourg seraient en premier lieu des enfants dont les parents ont une origine étrangère et un niveau d'éducation faible. Ils vivraient principalement dans une famille monoparentale et/ou nombreuse, habiteraient une des communes moins favorisées du Grand-Duché et pourraient se trouver en difficulté scolaire au sein d'un système d'éducation peu inclusif. Un autre visage « type » du résident pauvre est celui des adultes seuls, responsables de familles monoparentales, notamment s'ils sont à la recherche d'un emploi et plus encore s'ils sont locataires. Trois autres portraits illustrent de plus en plus la pauvreté au Luxembourg : le jeune adulte non inséré sur le marché de l'emploi et qui ne sait à quel âge il pourra quitter le foyer familial, le travailleur sénior qui a perdu son emploi et a de grandes difficultés à se réinsérer, et le travailleur indépendant dont l'activité génère un revenu plus faible que s'il était salarié, et qui bénéficie d'une moindre protection sociale.

L'État a un rôle fondamental à jouer pour contrecarrer l'exclusion sociale. Il intervient principalement par l'intermédiaire de la politique de redistribution qui repose sur la fiscalité, les prestations sociales et la mise en œuvre de services publics. La fiscalité des ménages et les prestations sociales entraînent deux effets opposés dans la lutte contre la pauvreté. Elles redistribuent les revenus en faveur des ménages modestes, participant significativement à l'augmentation de leur niveau de vie et à la réduction des inégalités. En revanche, ces politiques ont aussi un effet désincitatif au travail, particulièrement important au Luxembourg, car le revenu supplémentaire obtenu par le travail est souvent réduit par la hausse induite de la fiscalité et la baisse des prestations sociales pour les ménages. Ce sont les effets de **«trappes à l'inactivité»**. Ces effets agissent en bas de l'échelle des revenus, pour les personnes en inactivité ou à faible intensité de travail. Ils opèrent aussi dans une moindre mesure pour les classes moyennes et parfois en haut de l'échelle. Ces inconvénients n'atténuent pas le caractère essentiel des

politiques de redistribution dans un pays comme le Luxembourg mais forcent à s'interroger sur leur efficacité. Ceci est d'autant plus vrai que **les politiques de redistribution au Luxembourg ont un impact important, amoindri cependant par leur peu de sélectivité sociale. De plus, ces politiques ont plus qu'ailleurs des effets pervers qui n'incitent que peu au travail ou à l'intensification de celui-ci.**

Les 4 grands défis de l'exclusion sociale au Luxembourg

Le panorama de la pauvreté met en lumière l'existence de quatre défis majeurs face à l'exclusion sociale, défis auxquels les responsables politiques devront mieux répondre au cours des prochaines années, sous peine d'une remise en cause du modèle social et de la cohésion sociale au Grand-Duché.

Comment augmenter le revenu réel des plus modestes?

Si le salaire social minimum a augmenté plus vite que le revenu moyen, les revenus des plus modestes ont eu tendance à stagner lors de la dernière décennie au Luxembourg, à des niveaux certes plus élevés que pour les autres citoyens européens. Les populations modestes s'attendent à ce que leurs conditions de vie, et ainsi leur pouvoir d'achat, puissent s'améliorer dans le temps. Plus que le niveau des salaires ou le revenu d'insertion, dont une hausse entraîne des effets négatifs sur la compétitivité des entreprises et l'incitation au travail, les mesures efficaces en faveur du revenu réel des ménages les plus modestes seraient davantage basées sur une plus grande sélectivité sociale des différentes aides, une protection plus importante des travailleurs indépendants, une fiscalité et des niveaux de cotisations sociales adaptés, des dispositifs performants accompagnant le retour en emploi et des politiques limitant l'augmentation du coût de la vie, principalement en matière de logement.

Comment limiter la surcharge des coûts du logement pour les ménages modestes?

En 2017, 36% des 20% de ménages les plus modestes étaient en situation de surcharge du coût du logement, c'est-à-dire que ce coût dépassait 40% de leur revenu. Ce pourcentage n'était que de 20,1% en 2012. L'évolution est particulièrement inquiétante. Le Luxembourg a dépassé pour la première fois la moyenne européenne en 2017 et, si cette trajectoire perdure, il devrait largement distancer le taux européen dans les futures années. Les prix du logement ont largement augmenté, les ménages modestes étant les plus susceptibles d'en pâtir. Ceci a pour cause principale la hausse importante de la demande, du fait de la croissance démographique élevée, face à une offre qui ne progresse pas aussi vite. Il faudrait donc agir sur l'offre et non via un nouveau soutien à la demande aux effets inflationnistes. Le rythme des constructions devrait être accéléré, notamment pour les logements sociaux. L'ouverture du secteur au marché privé est un levier d'action pour faire plus dans ce domaine, tout comme une plus grande prise en compte des logements sociaux pour la détermination des fonds étatiques alloués aux communes.

Comment favoriser l'employabilité pour tous?

L'employabilité pour tous a pour vocation de prévenir toutes les formes d'exclusions de l'emploi. Ce n'est pas une utopie, mais un objectif à la hauteur de l'enjeu fort que représente l'emploi en termes d'inclusion, que ce soit sur le plan monétaire ou des relations sociales. Cet objectif est atteignable alors que le pays a les moyens d'une politique de formation ambitieuse, que des axes d'amélioration véritables existent dans ce domaine et que la croissance économique luxembourgeoise favorise les opportunités d'emploi pour la population résidente. Il s'avère ainsi nécessaire de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs et de renforcer ceux existants en faveur d'un *upskilling* ou *reskilling* des travailleurs et des personnes en recherche d'emplois avec un accent important mis sur la digitalisation. Dans le même temps, l'apprentissage devrait être davantage soutenu et promu, cette voie répondant aux besoins en main-d'œuvre des entreprises et pouvant être attractive pour de nombreuses personnes par son caractère concret et la diversité des métiers auxquels l'apprentissage peut former. Il s'agirait aussi de réduire les trappes à l'inactivité, en valorisant davantage le travail. Le remplacement du revenu minimum garanti (RMG) par le revenu d'inclusion sociale (REVIS) est insuffisant sur ce point. C'est en agissant aux différents niveaux, d'âge, de parcours de formation ou professionnel, de qualification, sur des compétences transversales ou spécifiques à un métier, et sans à priori sur les différentes voies possibles pour s'épanouir dans l'emploi qu'il sera possible de favoriser l'employabilité, et donc l'emploi, pour tous.

Comment rendre le système éducatif luxembourgeois inclusif?

Les différences de niveau des élèves selon leur origine, une certaine reproductibilité des niveaux d'éducation entre parents et enfants, et la moindre capacité des adultes les moins diplômés à avoir accès à la formation professionnelle continue, pointent les progrès à accomplir en termes d'égalité des chances. Il y a ainsi tout lieu de poser la progression vers un système éducatif plus inclusif comme un enjeu majeur pour lutter contre l'exclusion sociale, afin de ne pas reproduire certaines inégalités, de génération en génération, voire de les renforcer. C'est aussi essentiel pour que chaque résident puisse s'accomplir dans toute la mesure de ses potentialités et de ses forces, notamment sociales et professionnelles. Des solutions devraient être trouvées pour que la maîtrise des langues ou l'orientation précoce ne soient plus autant des obstacles insurmontables à la réussite de certains élèves, pour que le système éducatif soutienne les qualités de ceux-ci et ne stigmatise pas l'échec, pour que le décrochage scolaire recule, pour que l'impact du milieu socio-économique sur la réussite scolaire soit réduit et pour promouvoir une orientation basée sur les talents, et non sur les échecs.

Vers une nouvelle mesure de la pauvreté

L'analyse de l'exclusion sociale met en exergue **certaines carences des indicateurs existants** et surtout la nécessité d'innover pour construire de nouveaux outils de mesure qui permettront de mieux évaluer la pauvreté et d'agir plus efficacement pour la contrer. Les services publics devraient être intégrés afin de pouvoir évaluer le niveau de vie des ménages modestes, en comparaison avec d'autres pays et dans le temps. Les indicateurs non monétaires devraient être davantage considérés alors que l'exclusion sociale est une notion plus large que le seul fait d'avoir un revenu modeste et que les conditions de vie des résidents peuvent être très hétérogènes pour un même revenu. Mettre en adéquation le revenu d'un ménage et ses besoins, notablement différents par exemple si celui-ci dispose d'un logement au prix du marché ou quasi-gratuit, pallierait en partie cette carence. La statistique n'informe aujourd'hui que peu sur des thématiques telles que le patrimoine, l'exclusion financière ou encore le travail indépendant.

Surtout, la mesure de la pauvreté doit être en capacité d'évaluer sans équivoque les progrès accomplis ou non dans le recul de l'exclusion sociale. Mieux mesurer la pauvreté a pour principal objectif de pouvoir la réduire. Pour répondre à cet objectif, le choix d'outils de mesure de la pauvreté pour le Luxembourg devra se concentrer sur la seule pauvreté ou exclusion sociale, combiner les approches absolues et relatives, embrasser le caractère multidimensionnel de la pauvreté, pouvoir être analysées selon des catégories de personnes, permettre le suivi des trajectoires individuelles, déceler les facteurs menant à l'exclusion sociale, être en capacité d'évaluer le degré de pauvreté et limiter le plus possible les carences des différents indicateurs. Afin d'être un outil utile pour réduire la pauvreté, ce ou ces indicateurs nationaux doivent avoir la capacité d'établir des données globales de pauvreté pour pouvoir fixer des objectifs chiffrés et de produire des statistiques très précises pour le ciblage de ces politiques. En outre, le choix d'indicateurs nationaux de pauvreté doit, de façon optimale, se faire sur le principe du consensus au sein de la société, et donc se décider au sein d'organes réunissant toutes les parties prenantes de la question. En revanche, il appartient aux pouvoirs politiques de se fixer ou non des objectifs en rapport avec ces indicateurs.

Aller vers une nouvelle mesure de la pauvreté demandera de **poursuivre les travaux déjà entrepris au Luxembourg**. Un des exemples les plus intéressants est le taux de pauvreté obtenu par le croisement des données de revenu, de la consommation et du patrimoine financier, taux qui relativise fortement le taux de risque de pauvreté au Luxembourg et qui permet une meilleure détection des personnes à faible niveau de vie sur la plan monétaire et donc un meilleur ciblage des politiques contre l'exclusion sociale. Basé sur la triple condition qu'une personne soit en risque de pauvreté monétaire, consomme moins de 60% de la dépense médiane de consommation au Luxembourg et dispose d'un patrimoine financier inférieur à 35.280€, il comptabilise comme pauvre 5,7% de la population résidente en 2017.

Dans le détail, une mesure de la pauvreté améliorée reposera sur un développement du croisement des données ainsi que du suivi longitudinal des individus et des ménages. Cette mesure améliorée permettra de mesurer les conditions de vie monétaires des ménages pour contextualiser les indicateurs de revenu, notamment par l'imputation de loyers fictifs pour les propriétaires occupant leur propre logement et en prenant en compte le patrimoine financier. Les outils de mesure devraient aussi intégrer totalement ou partiellement les prestations en nature et les services publics et mieux évaluer l'impact des politiques de redistribution, fiscalité comprise. La production et la diffusion de nouvelles données sur l'exclusion

sociale par commune éclaireraient sur les inégalités territoriales tandis que quelques indicateurs portant sur le territoire de la Grande Région ajouteraient une vision d'ensemble plus en accord avec l'influence économique et sociale du Luxembourg. Des comparaisons entre le Luxembourg et des régions ou métropoles de taille comparable aideraient à la compréhension de phénomènes d'exclusion typiquement métropolitains. Les nouveaux indicateurs de pauvreté pour le Luxembourg devront intégrer les tableaux de bord nationaux que sont le bilan de compétitivité et les objectifs de développement durable 2030.

Compter sur les chiffres pour mieux combattre la pauvreté

Mieux utiliser les chiffres pour définir ensuite un *policy-mix* permettant de mieux combattre la pauvreté là où elle est concentrée, est le message de la publication «Pauvreté: de la juste mesure aux mesures appropriées». Pour ce faire, cette publication présente quatre grandes propositions.

- **Mettre en place un comité quadripartite «Suivi de la pauvreté» pour déterminer un ou des indicateurs nationaux de pauvreté**
- **S'inspirer des outils de mesure élaborés pour cette publication**
- **Mener une politique de lutte contre la pauvreté fondée sur le triptyque : objectifs chiffrés, mesures ciblées et évaluation**
- **Changer de paradigme pour construire des politiques qui visent à répondre aux défis majeurs de l'exclusion sociale**

Quatre propositions pour lutter plus efficacement contre les exclusions sociales

La création d'un comité quadripartite «Suivi de la pauvreté»

La création d'un comité quadripartite «Suivi de la pauvreté» aurait pour objectif d'établir un ou plusieurs, officiels ou non, outils de mesure de la pauvreté au Luxembourg selon le principe essentiel du consensus. Ce comité serait composé de représentants de l'État et des communes, des salariés, des employeurs et des ONG luxembourgeoises, regroupant ainsi les principales parties prenantes de la lutte contre la pauvreté. Ce comité pourrait s'appuyer sur les experts, statisticiens du STATEC, universitaires du LISER, de l'Université du Luxembourg et d'ailleurs. Il n'aurait pas pour rôle de fixer des objectifs de réduction de la pauvreté, car c'est au gouvernement de le faire. Ce comité serait là pour établir un diagnostic consensuel de l'état et de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Luxembourg sur base d'une batterie d'indicateurs objectifs, et de faire vivre la réflexion sur ce sujet.

Le choix d'un ou plusieurs outils de mesure «officiel(s)»

La publication «Pauvreté: de la juste mesure aux mesures appropriées» présente six outils de mesure à même de renouveler la compréhension de la pauvreté et de mieux évaluer son évolution. Ces six outils pourraient alimenter les travaux du comité quadripartite «Suivi de la pauvreté», en complément des indicateurs déjà existants et actuellement en construction, dans le but de choisir les outils de mesure de pauvreté de référence pour le Luxembourg.

Ces six outils sont :

- Un taux de double exclusion qui consiste en un taux de pauvreté vérifiée par le cumul de deux exclusions, par exemple être en risque de pauvreté persistante et en privation matérielle et sociale sévère.
- Un indicateur de pauvreté multidimensionnelle selon la méthode du MPI (*Multidimensional Poverty Index*) qui apprécie la pauvreté des personnes selon plusieurs dimensions et de multiples indicateurs afin de calculer le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté. Les dimensions proposées sont le revenu, l'emploi, l'éducation, le logement, la santé et les conditions de vie.
- Un taux agrégé appelé «polytaux de pauvreté» qui fait la moyenne de plusieurs indicateurs, calculés selon différentes approches, afin de limiter les biais de chaque approche et d'évaluer l'évolution de la pauvreté dans sa globalité.
- Un score de pauvreté qui correspond à un seuil de pauvreté réel ajusté d'un indice de pauvreté relative, c'est-à-dire au niveau et à l'évolution du revenu réel médian du pays auquel est appliqué un coefficient lié au taux de risque de pauvreté et à l'intensité de la pauvreté. L'évolution observée de la pauvreté dépendrait ainsi de la progression du pouvoir d'achat et des inégalités.
- Un indicateur mesurant l'évolution réelle de la pauvreté monétaire sur une période de 5 ans, l'Évol5.
- Un tableau de bord regroupant différents indicateurs de pauvreté, le *Dashboard*.

Le ou les outils de mesure «officiels» construits intégreraient le tableau de bord national et rentreraient dans le calcul du PIB Bien-être.

Une politique de lutte contre la pauvreté fondée sur le triptyque : objectifs chiffrés, mesures ciblées et évaluation

Ce bulletin prône l'utilisation systématique de la mesure de la pauvreté afin de décider des politiques à mener contre l'exclusion sociale. Les processus structurés qui permettent de s'appuyer sur les chiffres pour optimiser ces politiques fonctionnent selon trois étapes : la détermination d'objectifs de réduction de la pauvreté, le ciblage des politiques menées et leur réorientation éventuelle suite à leur évaluation régulière.

L'expérience montre que **fixer des objectifs de réduction de la pauvreté** au Luxembourg pourrait favoriser une mobilisation collective, des différents ministères concernés en tête, le sens de la responsabilité face à l'évolution du niveau de vie des plus modestes et l'efficacité des politiques mises en œuvre. Ce processus a pour double avantage d'asseoir la crédibilité des indicateurs et des objectifs décidés et de conférer une grande responsabilité aux décideurs politiques quant aux résultats obtenus.

Le présent bulletin met en avant plusieurs grands objectifs possibles de réduction de la pauvreté à horizon 2030 (pour les quatre premiers) :

1. Ne plus avoir aucun résident en double situation de risque persistant de pauvreté après coût du logement et de privation matérielle et sociale
2. La fin de la pauvreté des enfants et la promotion de l'égalité des chances
3. Une baisse conséquente de la pauvreté multidimensionnelle
4. Une hausse significative du niveau de vie absolu et relatif des plus modestes
5. Une réduction de 33% en 5 ans du nombre de pauvres selon le seuil de risque de pauvreté après coût du logement ancré en 2018

Ces objectifs sont chiffrés. Pour le grand objectif de la fin de la pauvreté des enfants et de la promotion de l'égalité des chances, seraient ainsi visés à horizon 2030 des taux de 0% d'enfants en privation selon l'indicateur de déprivation des enfants et de 0% de jeunes à avoir quitté prématurément le système d'éducation et de formation.

Ces objectifs permettront de prioriser et de mieux définir les politiques publiques afférentes. Plus globalement, **établir une stratégie faite de politiques ciblées** demande une utilisation systématique des données sur la pauvreté, données qui plaident pour un nécessaire changement de paradigme des politiques contre l'exclusion sociale au Luxembourg. Le renforcement de ces politiques, notamment en ambition et en cohérence, passerait par l'élaboration d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté.

L'évaluation est un puissant outil pour vérifier l'adéquation des actions décidées sur le plan de l'exclusion sociale et pour juger des modifications à opérer sur ces actions. **L'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté** présente les effets réels d'une politique, qui sont fréquemment différents des effets escomptés quand la simulation permet, quant à elle, d'anticiper l'impact d'une mesure en cours d'élaboration.

L'évaluation des politiques d'exclusion sociale demeure l'exception au Luxembourg. Souvent, lorsqu'elle est utilisée, elle manque de rigueur, ce qui limite son utilité. L'évaluation doit rentrer davantage dans la culture de l'État en ce qui concerne les politiques de lutte contre les exclusions sociales.

Un changement de paradigme

Les chiffres appellent à un changement de paradigme des politiques sociales au Luxembourg, un changement à la fois indispensable pour pouvoir répondre aux grands défis de l'exclusion sociale et nécessaire pour améliorer l'efficacité de ces politiques.

Le modèle social luxembourgeois est caractérisé par son universalité, qui prend encore trop souvent la forme d'une politique «d'arrosoir social». Cette universalité n'est pas en faveur des ménages les plus modestes, qui ont vu au cours des dernières années les inégalités s'accroître à leur détriment. **L'instauration d'une plus grande sélectivité sociale** s'avère de plus en plus nécessaire pour réussir à éradiquer certaines situations d'exclusion sociale, sans mettre en péril l'équilibre des finances publiques. Il est certain que l'instauration de conditions de ressources menant à une réduction progressive de certaines aides, permettrait d'en relever les montants pour les ménages les plus en difficultés et de réduire les inégalités, sans coût supplémentaire pour l'État.

Les politiques sociales devraient mieux **répondre aux phénomènes de rupture**, décrochage scolaire, transition entre études et emploi, perte du logement, accidents de la vie, pertes de compétences, familles monoparentales, qui sont la source même des phénomènes d'exclusion sociale. Ces politiques doivent **s'attaquer au cœur des problèmes** plutôt qu'à leurs symptômes, en se concentrant davantage sur la formation et la montée en compétences des travailleurs et personnes éloignées de l'emploi, en réduisant les trappes à l'inactivité et en facilitant l'accès au logement par un soutien de l'offre. La lutte contre la pauvreté est en grande partie une lutte pour l'emploi alors que celui-ci est le premier rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sur le modèle du REVIS, les politiques sociales pourraient plus fréquemment prendre la forme de **policy mix** via des mesures additionnant aides financières, comme le revenu d'insertion, et non financières, comme l'accompagnement de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Une meilleure orientation des politiques sociales demande de **passer d'objectifs de moyen à des objectifs de résultats** tandis que **la création d'un comité interministériel «exclusion sociale»** renforcera la coopération entre les différents ministères et organismes concernés. **La mise en place de processus d'appel d'offres et de contractualisation sur base d'objectifs** avec les acteurs sur le terrain facilitera le pilotage des politiques de lutte contre l'exclusion sociale par les pouvoirs publics et favorisera leur efficacité. Enfin, des initiatives récentes, telles l'épicerie sociale «Buttek» ou le chèque service-accueil, montrent tout l'intérêt de **l'innovation et de l'expérimentation** pour répondre aux défis majeurs de l'exclusion sociale. Ces expérimentations sont le plus souvent issues de réussites à l'étranger. Continuer à s'inspirer des autres pays est une nécessité.

Ce changement de paradigme doit s'appuyer sur une politique d'ensemble favorable à la compétitivité des entreprises et à l'esprit d'initiative des entrepreneurs, car ce sont eux qui créent la richesse redistribuée ensuite à l'ensemble de la population. L'instrument le plus puissant pour lutter contre la pauvreté est bien le maintien et le développement d'une prospérité économique sur le territoire nationale. L'histoire récente du Luxembourg en est la meilleure des illustrations.

Préambule : Mesurer la pauvreté, un défi historique

Mesurer la pauvreté au Luxembourg nécessite, dans un premier temps, de la définir puis d'établir des outils de mesure pertinents. La publication « Mesurer la pauvreté, un défi historique », qui accompagne ce bulletin, synthétise la chronologie des travaux sur ce phénomène, décrypte la construction de la vision européenne de l'exclusion sociale et présente les différentes approches utilisées dans le monde. Ce travail aboutit au choix d'une définition de la pauvreté utilisée pour ce bulletin et à la mise en exergue de sept grandes approches pour sa mesure. Ce préambule expose les faits saillants de cette publication. Il fait ainsi office de fondement ou « boîte à outils » aux développements suivants sur la mesure de la pauvreté au Luxembourg.

La pauvreté est un phénomène particulièrement ancien, existant depuis au moins l'Antiquité. Si la pauvreté se ressent et s'observe aisément, il a été de tout temps complexe de la définir. Dans un premier temps présentée comme l'incapacité de répondre à ses besoins élémentaires (se nourrir, se vêtir, se loger, se soigner,...), la pauvreté est ensuite devenue le fait de ne pas pouvoir vivre décemment. Être pauvre ne signifie donc plus seulement « ne pas avoir les moyens de sa subsistance » mais aussi « ne pas vivre dignement au regard de la société dans laquelle l'individu vit ». Les attentes en termes de dignité ont évolué selon le lieu et les époques, les éléments caractérisant la pauvreté évoluant en parallèle.

Les premières enquêtes approfondies sur la pauvreté apparaissent à la fin du XX^{ème} siècle au Royaume-Uni. Les pionniers de la mesure de la pauvreté ont, à ce moment-là, posé les fondements en termes de méthodologie, de définition et de compréhension de la pauvreté. Ils ont élaboré des méthodes pour

La pauvreté est un phénomène ancien, existant depuis au moins l'Antiquité

apprécier monétairement les conditions de vie nécessaires à l'être humain, pour calculer le revenu par individu et pour finalement mesurer un taux de pauvreté absolue basé sur les biens essentiels à la subsistance.

Les mesures de pauvreté absolue ayant des difficultés à expliquer les phénomènes de pauvreté de la seconde partie du XX^{ème} siècle, notamment dans les pays occidentaux, des chercheurs redéfinissent ensuite la pauvreté en fonction du niveau de vie de la société. Ils s'intéressent à d'autres dimensions que la seule pauvreté monétaire, intégrant l'éducation, l'emploi ou encore la santé dans leur analyse. La pauvreté est alors mesurée en termes monétaires, relativement à un pourcentage du revenu médian de la population, ou par les privations matérielles et sociales des individus. Le

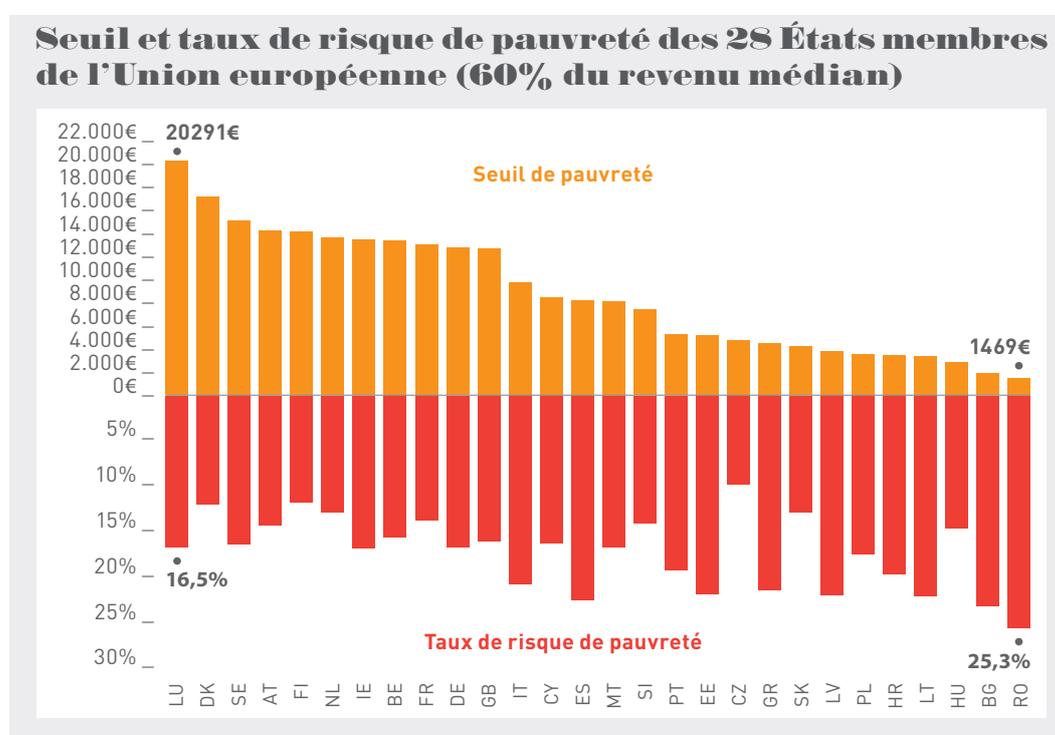
revenu réel des individus ayant tendance à augmenter davantage que l'inflation dans le temps, comme le montre la hausse de 8% (170€ par mois) du revenu réel médian au Luxembourg entre 2003 et 2015, la mesure relative de la pauvreté monétaire correspond à un niveau de vie en perpétuelle évolution. Il en est de même pour les privations si elles sont réactualisées par rapport aux changements de pratiques courantes des individus, apparition du téléphone portable par exemple. Enfin, ont été développés plus récemment de nouveaux outils de mesure de la pauvreté axés davantage sur la capacité à pouvoir faire que sur le fait d'avoir. L'illettrisme est un indicateur de pauvreté centré sur les capacités.

Dès 1950, les inégalités et la pauvreté font partie intégrante des enjeux de la construction européenne. Les différentes enquêtes et analyses réalisées au sein des États membres aboutissent en 1984 à ce que le Conseil des Communautés Européennes définisse les personnes considérées comme pauvres :

« On entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'État membre dans lequel ils vivent. »

Cette définition, reprise par de nombreux experts de la pauvreté et choisie pour ce bulletin, se positionne selon une vision relativiste et multidimensionnelle de la pauvreté. Les notions d'exclusion sociale et de pauvreté seront tout du long de ce bulletin utilisées alternativement et correspondront à cette même définition européenne.

En l'an 2000, au moment de la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne détermine un portefeuille d'indicateurs d'inclusion sociale dont l'indicateur principal est le taux de risque de pauvreté, une mesure de la pauvreté monétaire relative dont le seuil est égal à 60% du revenu médian national. Est développée au même moment l'enquête européenne annuelle sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), dont les résultats serviront de base aux analyses de ce bulletin. Sur le plan opérationnel, les États membres rédigent, en application de la méthode de coordination ouverte, des plans d'actions nationaux biennuels de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, documents devenus aujourd'hui des rapports sociaux nationaux bien moins ambitieux. Le taux de risque de pauvreté reste encore aujourd'hui un indicateur de premier plan au niveau européen. Le graphique ci-dessous montre les seuils et taux de risque de pauvreté des États membres de l'Union européenne en 2016 pour un adulte vivant seul.



Source : Eurostat 2016

Le taux de risque de pauvreté est plus élevé au Luxembourg qu'en Hongrie. Il ne mesure cependant pas un niveau de vie identique, car le seuil de pauvreté au Luxembourg est sept fois supérieur à celui de la Hongrie. Par ailleurs, cet indicateur comporte des limites quant à l'analyse de l'évolution de la pauvreté, car en cas de récession, une baisse des inégalités peut faire diminuer le taux de risque de pauvreté malgré une dégradation du niveau de vie des pauvres.

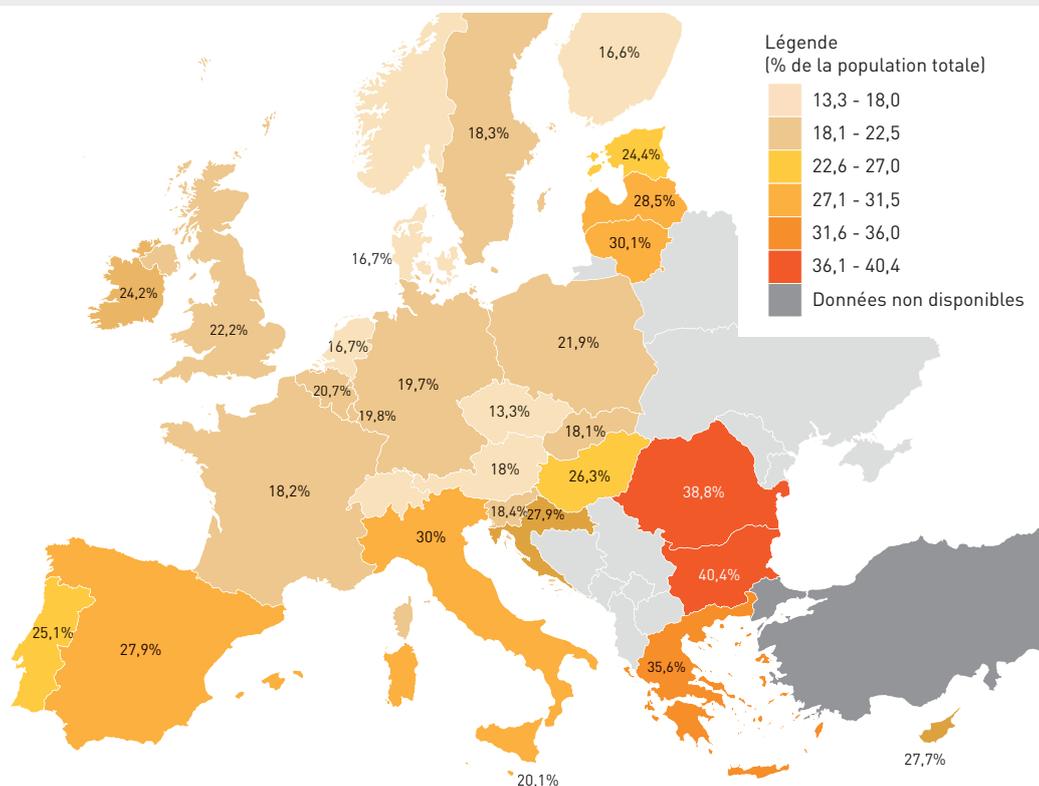
La stratégie Europe 2020, qui succède en 2010 à celle de Lisbonne, se donne pour objectif chiffré une diminution du nombre de personnes confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale de 20 millions au sein de l'Union européenne, sur une population totale de 500 millions d'habitants. Cet objectif est de 6.000 au Grand-Duché, chiffre remis en cause par l'État luxembourgeois en raison de la croissance continue de sa population. Ces deux objectifs chiffrés, pour l'Union européenne et le Luxembourg, se basent sur un nouvel indicateur : **le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale**.

Ce nouvel indicateur inclut toutes les personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale au regard de l'un des trois indicateurs suivants :

- Le taux de risque de pauvreté à 60 % du revenu médian national
- Le taux de privation matérielle sévère
- Les personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail

Les trois dimensions prises en compte sont ainsi le revenu, mesuré de manière relative, les conditions de vie selon des critères européens et l'emploi.

Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des 28 États membres de l'Union européenne



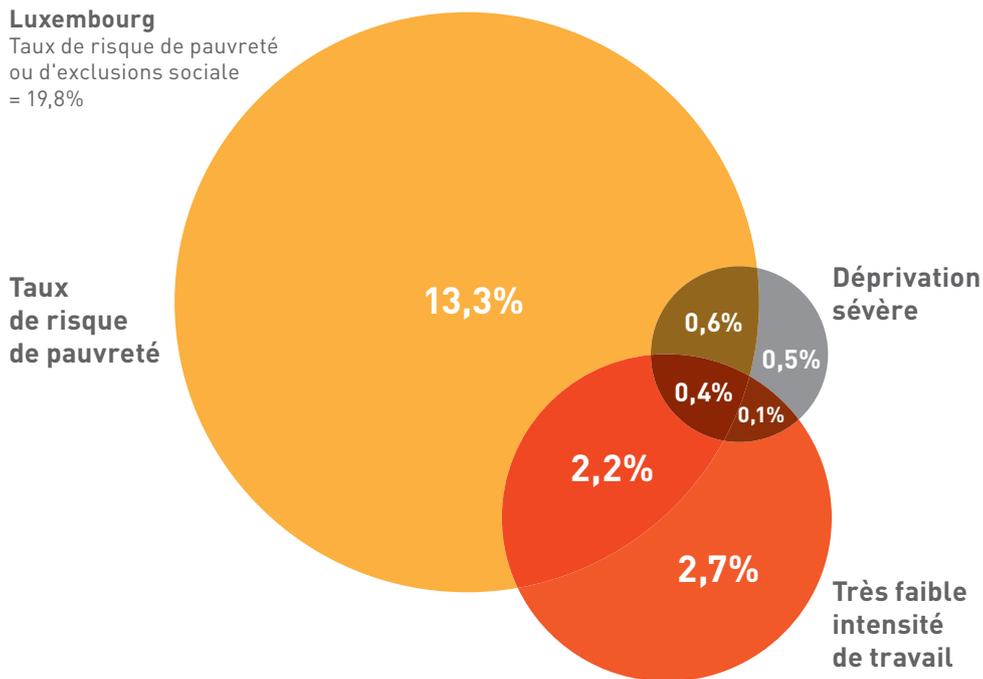
Source: Eurostat 2016

Avec ce nouvel indicateur, la Slovaquie et la Hongrie, qui avaient un taux de risque de pauvreté inférieur à celui du Luxembourg en 2016, sont cette fois-ci moins bien placées que le Grand-Duché. Ceci est dû à leur moindre performance sur les deux autres composantes, que sont le taux de privation matérielle et les personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 19,8% au Luxembourg en 2016 est essentiellement imputable au taux de risque de pauvreté, soit un indicateur relatif à la richesse du pays comme le montre le graphique ci-dessous.

Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale et ses composantes

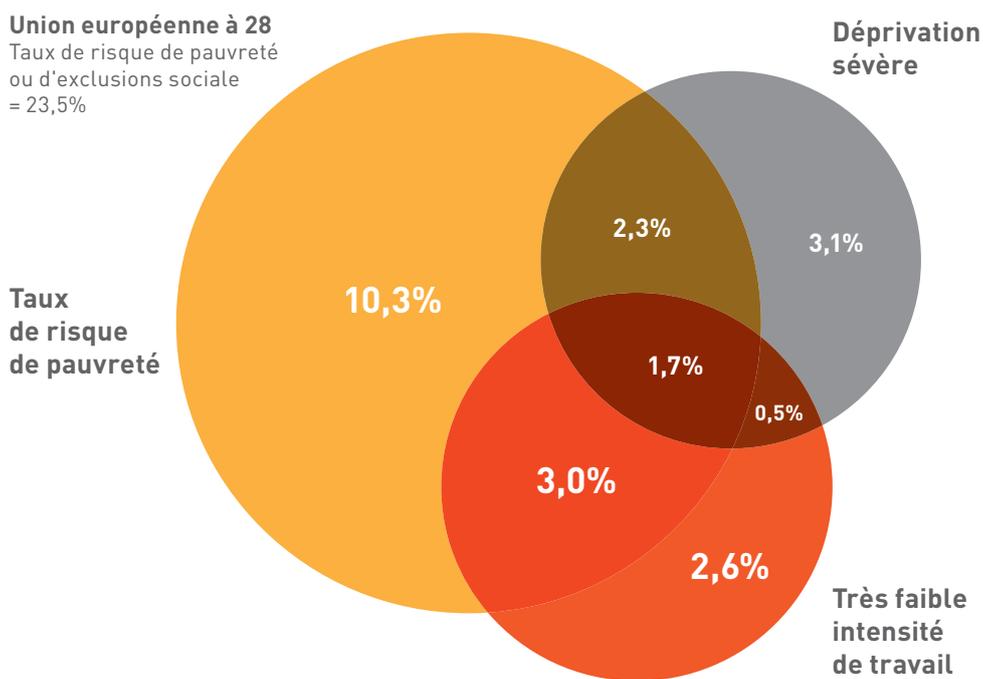
Luxembourg

Taux de risque de pauvreté ou d'exclusions sociale = 19,8%



Union européenne à 28

Taux de risque de pauvreté ou d'exclusions sociale = 23,5%



Source: Eurostat 2016

Ce graphique montre l'importance de chacune des composantes du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. La somme de l'ensemble des pourcentages donne le taux global tandis que la somme des quatre pourcentages dans le disque rouge donne par exemple le taux de personnes vivant dans des ménages à très faible niveau d'intensité de travail. Ce graphique permet d'observer le pourcentage de personnes touchées par seulement l'une des trois composantes, par deux d'entre elles ou par les trois. La plupart des Luxembourgeois en risque de pauvreté ni ne subissent une déprivation sévère, ni ne vivent dans un ménage à très faible niveau d'intensité de travail. C'est le cas pour 13,3% des Luxembourgeois alors que le taux de risque de pauvreté se monte à 16,5%. Cet indicateur ne constitue pas encore l'outil de mesure idéal au niveau européen mais a, par exemple, pour mérite de mieux considérer l'évolution de la pauvreté dans un pays en difficultés comme la Grèce.

La mesure de la pauvreté par l'Union européenne, dont la méthodologie est employée au Luxembourg, n'est pas adoptée par l'ensemble des pays et diffère des indicateurs des institutions internationales telles l'OCDE ou la Banque Mondiale. En effet, les pays apprécient la pauvreté selon leur propre histoire socio-économique et politique. Il en résulte une hétérogénéité des définitions de la pauvreté, monétaire et multidimensionnelle, et, par la même, une variété des approches et systèmes de mesure utilisés à travers le monde. En outre, les pays européens s'appuient de manière différente sur le portefeuille d'indicateurs de l'Union européenne et ont, pour certains, construit des outils de mesure complémentaires.

Le taux de pauvreté relative de l'OCDE, dont le seuil est de 50% du revenu médian contre 60% au niveau européen, a été adopté par des pays tels que le Canada, l'Australie, la Corée du Sud, le Japon ou encore Hong-Kong.

Les États-Unis mais aussi l'Australie, le Canada ou encore la Corée du Sud, ont, eux, fait le choix d'une approche absolue pour mesurer la pauvreté. Le seuil de pauvreté américain correspond à un ensemble de biens fondamentaux. En étant seulement réévalué de l'inflation, il représente un pouvoir d'achat constant contrairement au seuil de risque de pauvreté luxembourgeois, qui a augmenté de 22% en termes de pouvoir d'achat entre 1995 et 2016. Un taux de pauvreté relatif stable peut ainsi représenter une amélioration du niveau de vie des personnes considérées comme pauvres, ce qui n'est possible pour le taux de pauvreté absolue américain. La mesure absolue utilisée aux États-Unis a l'avantage de mieux retranscrire les effets d'une période de crise ou de croissance sur la pauvreté. En revanche, il ne répond pas à la définition de l'exclusion sociale adoptée pour ce bulletin car il ne prend pas en compte les évolutions de modes de vie minimaux acceptables.

Des pays de l'Union européenne, comme l'Italie et les Pays-Bas, utilisent eux-aussi une mesure de la pauvreté monétaire absolue. Toutefois, la méthode du « budget de référence » utilisée vise à estimer un seuil de pauvreté basé sur « un standard de vie acceptable » en Italie et « un niveau de vie modeste mais adéquate » aux Pays-Bas, soit un niveau de vie supérieur à la pauvreté mesurée aux États-Unis. Ces seuils sont inférieurs au seuil de risque de pauvreté relative de ces pays.

En Grande-Bretagne, le seuil de pauvreté relative est ancré dans le temps et rehaussé de la seule inflation sur une période de cinq ans afin de mieux observer l'évolution de la pauvreté à moyen terme. Le taux de pauvreté ancré dans le temps est un indicateur semi-relatif pertinent pour se donner des objectifs de réduction de la pauvreté sur une période de quelques années.

L'indicateur de « pauvreté consistante » repose sur deux critères cumulatifs : être en risque de pauvreté monétaire et souffrir de deux privations de base sur une liste de onze. Cet indicateur utilisé en Irlande permet en quelque sorte de vérifier la pauvreté, en ne prenant pas en compte par exemple une personne qui disposerait d'un faible revenu mais tout de même d'un niveau de vie sans privations. Le Danemark a institué en 2013 un indicateur de pauvreté officiel qui cumule le taux de risque persistant de pauvreté (être en risque de pauvreté durant l'année en cours et pendant au moins deux des trois années précédentes) et un seuil de patrimoine. En Nouvelle-Zélande, mais aussi en Grande-Bretagne, est calculé un taux de pauvreté monétaire relative après coût du logement. Celui-ci compare les revenus des ménages après dépenses et aides relatifs au logement au revenu médian national lui-aussi net des coûts du logement. Sont ainsi mesurées les inégalités de pouvoir d'achat des ménages en-dehors des coûts du logement alors que ceux-ci peuvent peser de manière très hétérogènes dans leur budget.

Le *Multidimensional Poverty Index (MPI)* est un indicateur de pauvreté multidimensionnel qui repose sur un principe proche de celui des privations. Utilisé notamment en Colombie et au Mexique, il permet de mesurer un score de pauvreté agrégé portant sur plusieurs dimensions. Le score agrégé du MPI est dans les faits le produit du pourcentage de personnes considérées comme pauvres et de l'intensité

de leur pauvreté. Les différentes dimensions intégrées au MPI peuvent être pondérées entre elles afin d'établir le seuil de pauvreté. Il est aussi possible de ventiler les résultats du MPI par dimension, selon la contribution de chaque dimension à la pauvreté, selon l'intensité de privation pour chaque dimension et selon les désavantages cumulés sur plusieurs dimensions, et de décomposer ces résultats par sous-groupes (territoire, type de famille, sexe, âge, nationalité d'origine,...).

Le principal indicateur de pauvreté à l'échelle du monde est le seuil absolu de 1,90\$ en parité de pouvoirs d'achat de la Banque Mondiale. Cet indicateur, non pertinent pour le Luxembourg, témoigne d'une forte réduction de l'extrême pauvreté dans le monde au cours des dernières décennies, réduction spectaculaire en ce qui concerne la Chine, malgré une extrême-pauvreté persistante, notamment en Inde et en Afrique. Le Luxembourg s'inscrit localement dans la lutte contre la pauvreté via les Objectifs de Développement Durable de l'ONU.

La publication «Mesurer la pauvreté, un défi historique» recense au final sept grandes approches différentes utilisées pour définir des outils de mesure de la pauvreté. Ces approches peuvent être combinées entre elles. Elles sont aussi susceptibles d'être complétées par des indicateurs spécifiques à l'éducation, la santé, l'emploi, les relations sociales ou encore le logement.

Ces sept grandes approches forment ensemble une boîte à outils complète dans laquelle puiser pour mesurer et appréhender les phénomènes de pauvreté et leur évolution au Grand-Duché. Il s'agit de :

- **L'approche monétaire absolue**
Il s'agit de définir les ressources nécessaires (panier) pour ne pas être pauvre puis d'évaluer leur coût afin de calculer un seuil de pauvreté monétaire. Ce seuil est fixe dans le temps et est généralement réévalué de la seule inflation de ce panier.
- **L'approche monétaire relative**
Le seuil de pauvreté, en termes de revenu, correspond à un pourcentage fixe du revenu moyen ou médian d'une population, pourcentage en-dessous duquel l'individu ou ménage est considéré comme ne pouvant pas vivre décemment.
- **L'approche monétaire ancrée dans le temps**
Un seuil de pauvreté monétaire relative est mesuré à une date donnée. Le calcul du taux de pauvreté dans le temps dépend ensuite de ce seuil réévalué de la seule inflation.
- **L'approche en conditions de vie (privations)**
Un niveau de vie acceptable est défini par l'accès à un certain nombre de biens matériels et sociaux appelés *items*. Les individus ou ménages qui sont privés d'un nombre d'*items* supérieur à un seuil prédéfini sont considérées comme pauvres.
- **L'approche multidimensionnelle (MPI)**
Elle repose sur différentes dimensions et sous-dimensions. Chaque individu ou ménage se trouve en situation d'exclusion ou non sur chacune des dimensions. Sont ensuite considérées comme pauvres sur le plan multidimensionnel les individus ou ménages dont la somme des exclusions est supérieure à un seuil prédéfini. Le taux de pauvreté multidimensionnel est aussi fonction de l'intensité moyenne des exclusions pour ces personnes.
- **L'approche subjective (ressenti des ménages sur leur niveau de vie)**
Une enquête est menée auprès des individus ou ménages pour savoir s'ils s'estiment pauvres. Il est aussi possible de fixer un seuil de pauvreté à partir de cette enquête.
- **L'approche par le niveau de vie des pauvres (évolution du niveau de vie d'un % des ménages les plus modestes)**
Les personnes les plus modestes étant considérées comme pauvres, par exemple les 10% de ménages au plus faible revenu, il ne s'agit alors plus d'estimer le nombre de pauvres mais la seule évolution de leur niveau de vie sur une période donnée.

Alors que le recours à ces différentes approches est le plus souvent partiel, comme le montrent les principaux indicateurs européens, la variété des approches est une grande opportunité pour lancer un débat objectif et décomplexé sur la pauvreté au Luxembourg. Ce bulletin ambitionne de poser certaines bases de ce débat, notamment lors de sa première partie focalisée sur l'analyse de la pauvreté multidimensionnelle au Grand-Duché.

Le Luxembourg au regard des indicateurs de pauvreté



A) Le Luxembourg au regard des indicateurs de pauvreté

Construit de concert avec la Communauté Européenne depuis la fin des années 70, la mesure de la pauvreté au Luxembourg n'a cessé de suivre les évolutions européennes en la matière.

À l'heure actuelle, l'évaluation de la pauvreté au Luxembourg témoigne d'un véritable paradoxe, à savoir son aggravation apparente quand l'économie nationale est florissante et le système social fortement redistributif. Il y a ainsi tout lieu de s'interroger sur les outils de mesure de la pauvreté au sein du Grand-Duché, notamment ceux pris en compte pour le débat public et les politiques de lutte contre la précarité. Étendre le panel des indicateurs considérés permet d'observer une véritable amélioration de certains aspects de condition de vie pour les plus défavorisés, de mieux cibler les publics précaires, d'identifier les axes de progrès et d'appréhender les particularités du Luxembourg liées à la pauvreté.

I. Et au Luxembourg, quelles datas, quels débats sur la pauvreté?

a) Quarante ans d'investigation

Les premières données consistantes sur la pauvreté au Grand-Duché datent de la fin des années 70. Le Conseil Économique et Social se voit confier en 1976 la réalisation d'une étude dont l'objectif serait de définir les contours d'un revenu social minimum, ce qui aboutira dix ans plus tard à la création d'un droit à un revenu minimum garanti, d'un montant de 4.900 francs par mois à l'époque, soit l'équivalent de 230€ environ en 2018.¹

Les données sont récoltées en 1978 par le Conseil Économique et Social puis analysées par le Groupe d'Études pour les Problèmes de Pauvreté (GEPP)² en 1980. 10 % de l'échantillon est alors considéré comme faisant partie de zones de précarité pécuniaire. Deux catégories de ménages sont particulièrement touchées : les retraités ne possédant qu'une seule source de revenu, les femmes notamment, et les familles comprenant deux enfants et plus.³

La pauvreté au Luxembourg en 1978⁴

Quatre zones (seuils) de précarité en fonction du revenu moyen pondéré selon la taille et les caractéristiques des ménages			
Précarité très grave	Précarité grave	Précarité pécuniaire	Risque de précarité
< 1/3 revenu moyen <i>(Equivalent à 40% revenu médian)</i>	≈ 1/3 revenu moyen <i>(Equivalent à 40% revenu médian)</i>	≈ 40% revenu moyen <i>(Equivalent à 49% revenu médian)</i>	Entre 40% et 2/3 revenu moyen* <i>(82% revenu médian)</i>
4,6%	2,4%	2,9%	18%
10%			

* Indicateur de l'OCDE en 1978

À cette époque, les définitions n'étaient pas encore aussi normées qu'actuellement. S'il est impossible de comparer les chiffres de 1978 aux actuels, il est toutefois manifeste que les ordres de grandeur demeurent inchangés.

Les investigations sur la pauvreté se poursuivent au cours des années suivantes, entre des recherches nationales menées par les équipes du GEPP (devenu depuis LISER), les programmes européens de lutte contre la pauvreté et les analyses du *Luxembourg Income Study* (LIS). Les enquêtes récurrentes et longitudinales du Panel Socioéconomique *Liewen Zu Lëtzebuerg* alimentent ces divers travaux.

1 Loi du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimum garanti.

2 Le GEPP est ensuite devenu le CEPS puis le CEPS/INSTEAD avant d'opter pour le nom LISER, Luxembourg Institute of Socio-Economic Research, en 2014.

3 WAGNER Alain. La recherche sur la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg. CEPS/INSTEAD, 1990, Cahiers PSELL n°36.

4 Groupe d'étude pour les problèmes de la pauvreté, Niveau de vie et mode de vie de certains ménages du Grand-Duché de Luxembourg : éléments pour l'étude d'un revenu social minimum, 1980.

Une forte variété d'approches, absolues et relatives, subjectives et en conditions de vie, en termes de revenu minimum garanti et de contacts sociaux, est employée. Les études sur la pauvreté s'inspirent et s'inscrivent dans la vision et les méthodes communes au plan européen et c'est logiquement que le Luxembourg, notamment par l'intermédiaire de son office statistique national, le STATEC, adopte au début des années 2000 les indicateurs de Laeken⁵ et l'enquête EU-SILC⁶ comme outils de mesure et d'enquêtes.

b) Abondance de statistiques mais pas de mesure «officielle»

Les sources statistiques et la littérature sur la pauvreté sont relativement denses au Luxembourg. Elles peuvent se décomposer en plusieurs types.

Les bases de données

Le STATEC est la source principale. Elle est complétée par les données européennes d'Eurostat mais aussi par l'OCDE et le LIS.

Les publications statistiques et études spécifiques

Le rapport annuel «Travail et Cohésion sociale» du STATEC (première édition en 2005) est le document de référence concernant les statistiques sur la cohésion sociale au Luxembourg. La thématique de la pauvreté y tient une place centrale avec pour trame les principaux indicateurs du portefeuille européen.

Le STATEC produit régulièrement des publications statistiques et études ciblées sur des questions précises ou de nouvelles mesures de la pauvreté. Le Cahier économique «Un budget de référence pour le Luxembourg» en 2016 ou la publication «Regards sur les ménages monoparentaux» de cette même année en sont deux récents exemples.

Les équipes de l'institut de recherche, le LISER, alimentent eux aussi l'analyse de la pauvreté au Luxembourg. Elles ont publié en 2014 l'ouvrage «Cohésion sociale et territoriale au Luxembourg».

Un second rapport annuel, exclusivement statistique, est rédigé par la Chambre des Salariés. Nommé «Panorama Social», il s'intéresse particulièrement, dans sa partie «Inégalités et pauvreté», aux indicateurs d'inégalité, au taux de risque de pauvreté et à la difficulté à joindre les deux bouts. Il porte notamment l'accent sur la dimension travail.

Les rapports, annuel, le *Sozialalmanach*, et trimestriel, le *Sozialbarometer*, de Caritas analysent un certain nombre de statistiques sur la pauvreté. Le *Sozialalmanach* commente l'année écoulée sur le plan de la cohésion sociale et regroupe des études se rapportant au Grand-Duché.

Les tableaux et système d'indicateurs :

Le Luxembourg a récemment modifié son système d'indicateurs de la compétitivité. Si la compétitivité, au sens strict, est mesurée avant tout par les aspects économiques, le Bilan de compétitivité repose sur les trois piliers du développement durable que sont l'économique, le social et l'environnement. Le pilier «social» mesure avant tout le bien-être tandis que le pilier «environnement» évalue le développement durable au sens écologique. Le nouveau système d'indicateurs comprend 69 indicateurs servant à évaluer le niveau et la progression de la compétitivité durable du Grand-Duché dans l'absolu et en comparaison des autres pays européens. Le volet «Social» contient une partie «Inégalités et pauvreté» et s'inspire en grande partie des indicateurs européens.

⁵ Pour de plus amples informations sur la construction des indicateurs européens, voir la partie «Construction d'une vision européenne» du supplément de ce bulletin «Mesurer la pauvreté, un défi historique».

⁶ <http://www.statistiques.public.lu/fr/enquetes/espace-menages/EU-SILC/index.html>.

Les sources statistiques et la littérature sur la pauvreté sont denses au Luxembourg

LES INDICATEURS DE « PAUVRETÉ, D'EXCLUSION SOCIALE ET D'INÉGALITÉS » DU BILAN COMPÉTITIVITÉ

Inégalités et pauvreté

B17. Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux (en %)

B18. Taux de privation matérielle grave (en %)

B19. Indice de Gini des inégalités de revenu

B20. Efficacité des transferts sociaux (différence entre taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux)

Marché du travail

B1. Taux de chômage de longue durée (en %)

B2. Taux de risque de pauvreté au travail (en %)

B4. Jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation (NEET) (en %)

Éducation

B8. Personnes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation

Conditions de vie et logement

B21. Personnes vivant dans des logements surpeuplés (en % de la population totale)

B22. Charge des coûts du logement au-delà de 25 % du revenu disponible du ménage (propriétaires et locataires)

Incorporer des indicateurs de cohésion sociale, et plus particulièrement de pauvreté, au sein d'une mesure globale de la compétitivité durable au Luxembourg peut être considéré comme un progrès. Un indice composite est calculé au niveau social qui place le Luxembourg en tête des pays européens sur ce pilier. Il n'est par contre pas calculé d'indice au niveau de la sous-catégorie « Inégalités et pauvreté » à partir de tout ou partie de ces indicateurs. **Parmi les indicateurs absents du tableau de bord figure le très faible niveau d'intensité de travail**, pourtant l'une des trois composantes du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Ne sont pas non plus présents les indicateurs du portefeuille européen : le taux de risque persistant de pauvreté, l'intensité de la pauvreté, ainsi que le taux de satisfaction des besoins d'examen et de traitement médical.

Le PIB Bien-être est un indicateur complémentaire du PIB classique centré uniquement sur la création de richesse sur le plan économique, qui vise à mieux cerner l'état de satisfaction de la population et les évolutions de la société en général. Il a été élaboré suite à une large consultation de la société civile et la rédaction de deux rapports techniques, par le Conseil économique et social (CES) et le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD). Le PIB Bien-être du Luxembourg comporte 63 indicateurs. Ses premiers résultats ont été publiés fin 2017 par le STATEC. Différents données relatives à l'exclusion sociale sont intégrées au tableau de bord :

I Revenu et patrimoine

- Coefficient de Gini
- Ratio interquintile et interdécile
- Taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux
- Taux de privation matérielle grave
- Incapacité à joindre les deux bouts

II Emploi

- Taux de chômage de longue durée
- Personne vivant au sein d'un ménage à très faible niveau d'intensité de travail

III Logement

- Personnes vivant dans des logements surpeuplés

- IV Santé
- V Équilibre travail-vie privée
- VI Éducation et compétences
- VII Relations sociales
- VIII Gouvernance et engagement civil
- IX Environnement
- X Sécurité personnelle
- XI Bien-être subjectif

Les indicateurs de pauvreté sont relativement similaires et tiennent une place importante au sein des deux outils majeurs d'évaluation sociale, économique et environnementale du Luxembourg. Par contre, ils sont en quelque sorte noyés parmi d'autres indicateurs. L'existence de ces deux tableaux de bord ne limite pas l'intérêt d'outil spécifiquement dédié à la question. En outre, certaines approches utiles à la bonne compréhension de l'évolution de la pauvreté au Grand-Duché et présentées dans ce bulletin en sont absentes.

Rapport d'activité du Gouvernement :

Les rapports d'activité des différents ministères concernés par le sujet ne comportent que très peu de données sur la pauvreté. Le rapport d'activité 2017 du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région évoque notamment le projet de loi du Revenu d'inclusion sociale (REVIS), les actions portant sur l'exclusion sociale liée au logement et au sans-abrisme ainsi que l'utilisation du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

Le rapport général sur la sécurité sociale est une source précieuse de données

Le rapport général sur la sécurité sociale au Grand-Duché de Luxembourg, rédigé par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), est une source précieuse de données sur les bénéficiaires des prestations de la solidarité nationale.

Une recherche à partir du mot «pauvreté» sur le site du Gouvernement luxembourgeois fournit principalement des informations sur l'aide au développement en direction des pays pauvres. Le document «La Coopération luxembourgeoise - Rapport annuel» décrit d'ailleurs en détails l'aide au développement du Luxembourg à destination des pays pauvres dans le monde.

Le site www.luxembourg.public.lu, le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, fait état du taux de risque de pauvreté au Luxembourg et renvoie aux sources de données et publications citées dans ce bulletin.

Rapport à destination des institutions européennes :

Tous les ans, Le Luxembourg rédige un rapport social national à destination du Comité de Protection Sociale de la Commission européenne. Il y rapporte ses résultats selon les trois composantes du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ainsi que ses actions pour renforcer l'inclusion sociale. En 2016, l'introduction de la subvention de loyer est ainsi mise en avant, de même que la réforme envisagée du revenu minimum garanti (devenu depuis le REVIS). Le sujet de la précarité énergétique est aussi évoqué, avec des indicateurs spécifiques se rapportant à l'année 2013. Cette thématique est suivie par la Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Le programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen développe chaque année le programme du Grand-Duché pour répondre à la stratégie Europe-2020. Dans l'édition 2017, le gouvernement luxembourgeois renouvelle les critiques sur l'objectif de réduction du nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale qu'elle s'est fixée. Le Gouvernement y met notamment en avant ses mesures visant à favoriser le taux d'emploi des femmes et familles monoparentales.

Enfin, il existe de nombreuses publications statistiques européennes et internationales sur la question de la pauvreté dont le Luxembourg fait partie intégrante. La mesure de la pauvreté est riche au Luxembourg, notamment des travaux du STATEC. Toutefois, l'absence de certaines approches interroge, notamment celle d'un indice multidimensionnel ou de la pauvreté ancrée dans le temps. Des travaux n'en sont qu'au stade initial dont celui sur le budget de référence, et surtout il n'a été décidé aucune mesure officielle de la pauvreté au Luxembourg. Les différents gouvernements à la tête du pays ces dernières années ne se sont pas non plus risqués à fixer des objectifs chiffrés de réduction de la pauvreté.

Le STATEC expose bien la situation dans sa préface du rapport « Travail et cohésion sociale » de 2009 :
« Les rapports « Travail et cohésion sociale » du STATEC, s'appuyant sur la foison de données disponibles, offre une variété de solutions dans lesquelles les hommes et les femmes politiques pourraient piocher, à condition qu'ils arrivent à se mettre d'accord sur une définition acceptable de la ligne de pauvreté...! [...] A défaut d'une définition de seuil de pauvreté officiel, il n'est guère possible de cibler la politique publique, ni d'évaluer le succès des mesures. »

Dans ce domaine, il n'y a eu aucun changement malgré l'intronisation du nouvel indicateur européen du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale.

c) Le « despote » taux de pauvreté règne sur les débats

En l'absence d'une mesure officielle, le taux de risque de pauvreté, parfois abrégé en taux de pauvreté, domine les débats publics dans le Grand-Duché.

LE RISQUE DE PAUVRETÉ DANS LES MÉDIAS ET DÉBATS LUXEMBOURGEOIS

Lessentiel.lu : « Ainsi, 11,6% des travailleurs de plus de 18 ans sont en risque de pauvreté, une des pires performances de la zone euro. » **Le 22 mai 2017**

Paperjam.lu : « Dans son intervention, le président de la CSL, Jean-Claude Reding, a mis en exergue la croissance, la productivité et la richesse dont peut se targuer le Luxembourg où toutefois, selon lui, le risque de pauvreté, qui touchait 11 à 12% de la population en 2000, concerne près de 16% de celle-ci aujourd'hui. » **Le 9 janvier 2018**

Delano.lu : « A report on national poverty released by STATEC in October 2016 showed that the numbers of people living in poverty have increased between 1996 and 2015, with a peak in 2014 (16.4%). » **September 12, 2017**

Interview du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire Nicolas Schmit dans Paperjam : « À l'époque, j'ai demandé au Conseil économique et social (CES) de se pencher sur cette question. Il en est ressorti deux avis contraires, les uns estimant que le SSM était déjà trop élevé et les autres étant favorables à son adaptation, notamment en liaison avec le seuil de pauvreté. Les normes internationales disent que celui-ci se situe à 60% du salaire médian. Or, au Luxembourg, il se trouve que le salaire minimum net est en dessous de cette limite. » **Le 5 janvier 2018**

Blog de Carlo Thelen, Chef économiste de la Chambre de Commerce : « Avec 16,5 % de personnes en situation de risque de pauvreté, le Luxembourg aurait plus de pauvres qu'un pays comme la Hongrie. Le seuil de pauvreté est de 1 689 euros par mois au Luxembourg tandis qu'il se monte à 238 euros en Hongrie. » **Le 5 janvier 2018**

Wort.lu : « In Luxemburg steigen die sozialen Ungleichheiten an. 2016 war jeder fünfte Einwohner in Luxemburg von Armut bedroht. (...) 2016 ist das Armutsrisiko im Vergleich zum Vorjahr um 1,2 Prozent auf 19,7 Prozent gestiegen. » **16. Oktober 2017**

LeQuotidien.lu : « Si dans le monde 385 millions d'enfants vivent dans l'extrême pauvreté, le Luxembourg n'échappe pas au phénomène. Ce sont en effet 22% des enfants qui « survivent » dans un ménage disposant de moins de 2.800 euros par mois pour survivre. » **Le 22 novembre 2017**

Si dans la presse, d'autres données, en provenance principalement du rapport du STATEC, sont mentionnées, il reste que le taux de risque de pauvreté est au centre des débats. Celui-ci a le mérite de la simplicité et d'être utilisé depuis plus de vingt ans. Surtout, il sert d'argument fort dans le débat sur les inégalités et le partage de la richesse créée au Luxembourg. Au final, cet indicateur est remis en cause, de par ses limites, quant à sa pertinence en tant qu'indicateur principal de la pauvreté et de son évolution au Luxembourg. Au final, personne ne sort gagnant de la bataille des chiffres, surtout pas la lutte contre la pauvreté.

Le STATEC écrivait déjà en 2010 :

« Le taux de risque de pauvreté est une mesure (imparfaite) de l'inégalité. »

Et indiquait dans le Rapport et travail cohésion sociale 2013 :

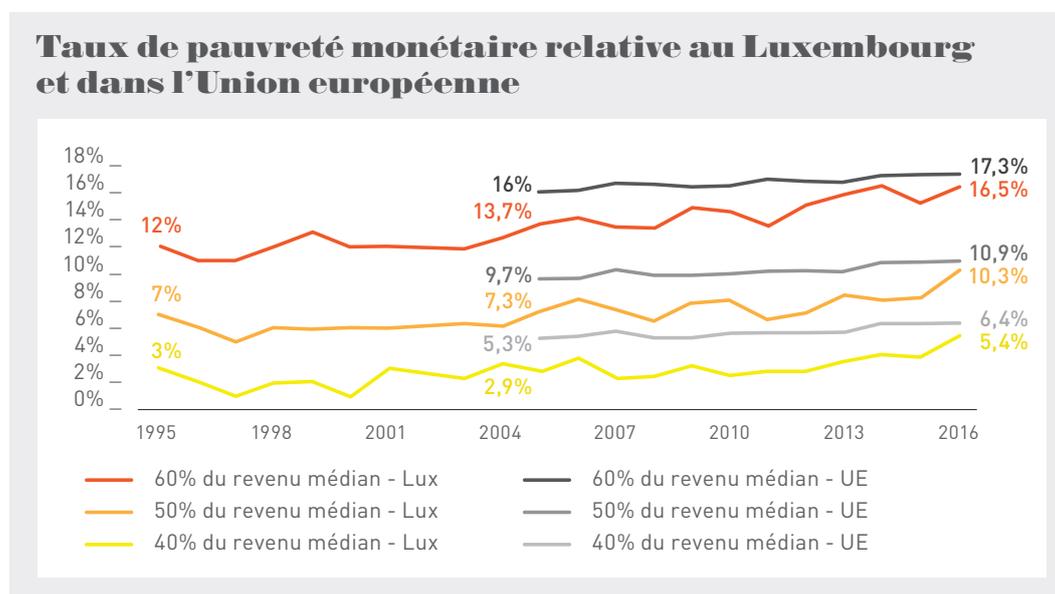
« Pour rendre un jugement équilibré, il faudrait donc regarder l'ensemble de la panoplie des indicateurs disponibles. Ce qui est rarement le cas dans le débat public et médiatique. »

2) Davantage d'inégalité mais peu de pauvreté absolue selon les indicateurs européens

Comment a évolué la pauvreté au Luxembourg au cours des vingt dernières années? Quelle est la situation par rapport aux autres pays européens? Les principaux indicateurs de pauvreté permettent d'esquisser de premières réponses à ces questions, et d'observer les réalités très différentes selon les indicateurs utilisés.

a) Luxembourgeois et Européens égaux face aux inégalités

Le taux de risque de pauvreté est un indicateur qui illustre la proportion de personnes dont le revenu est sensiblement inférieur au revenu médian de la population. Il est donc en partie un indicateur d'inégalité. Le taux de risque de pauvreté indique bien une hausse des inégalités au Luxembourg comme le montre le graphique ci-dessous mais celles-ci demeurent inférieures au Luxembourg par rapport à l'Union européenne.

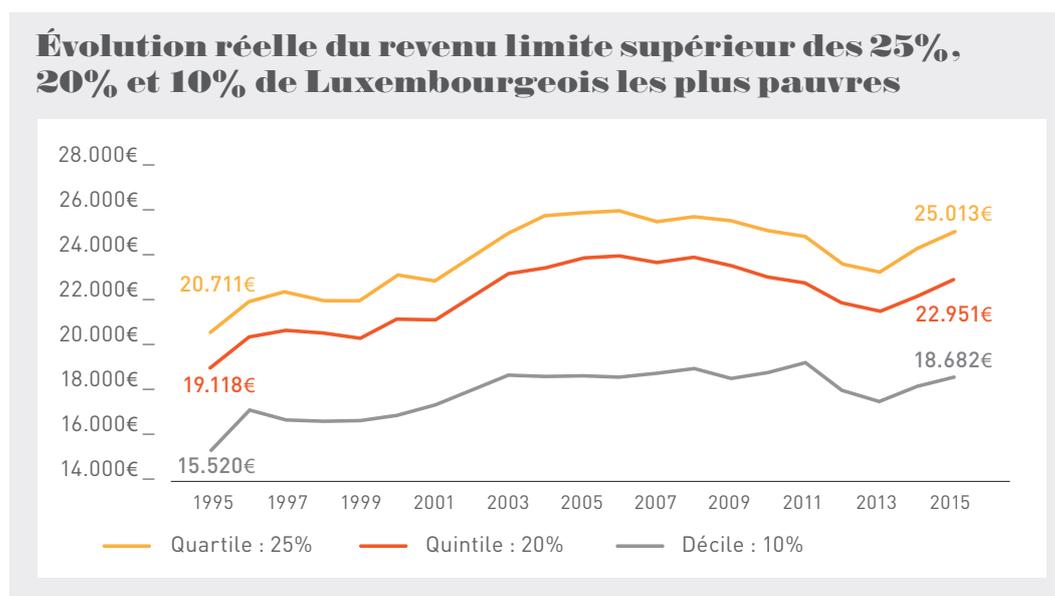


Source: Eurostat

En effet, les différents taux de pauvreté monétaire relative, aux seuils de 60% (UE), 50% (OCDE) et 40%, sont tous plus élevés en 2016 qu'en 1995 au Luxembourg. Leur augmentation s'observe véritablement à partir de la période 2003-2005. Si cette progression semble accélérer fortement en 2016, il est à noter que c'est une année marquée par une rupture de série statistique et qui n'est donc pas comparable avec les années précédentes comme le précise Eurostat au sein de chacun des tableaux statistiques relatifs aux revenus des ménages. L'année 2016 ne sera, de fait, plus utilisée pour l'observation de l'évolution de la pauvreté mais constituera notre année de référence pour les analyses statiques. Si les ruptures de séries posent soucis en termes d'analyse dans le temps, elles sont essentielles à l'amélioration de la statistique. La tendance à la hausse est identique en ce qui concerne l'Union européenne. Elle pourrait être atténuée par une augmentation des avantages en nature à destination des ménages modestes, car ceux-ci ne sont pas considérés par cet indicateur.

b) Stabilité d'un haut niveau de vie et rattrapage partiel des voisins européens

Le Luxembourg et l'Union européenne n'utilisant pas de mesure de la pauvreté monétaire absolue, une manière d'évaluer l'évolution du niveau de vie des pauvres sur la période observée est de s'intéresser au revenu des plus pauvres. C'est ce que permettent les revenus limites supérieurs des premiers quartiles, quintiles et déciles en neutralisant l'inflation.

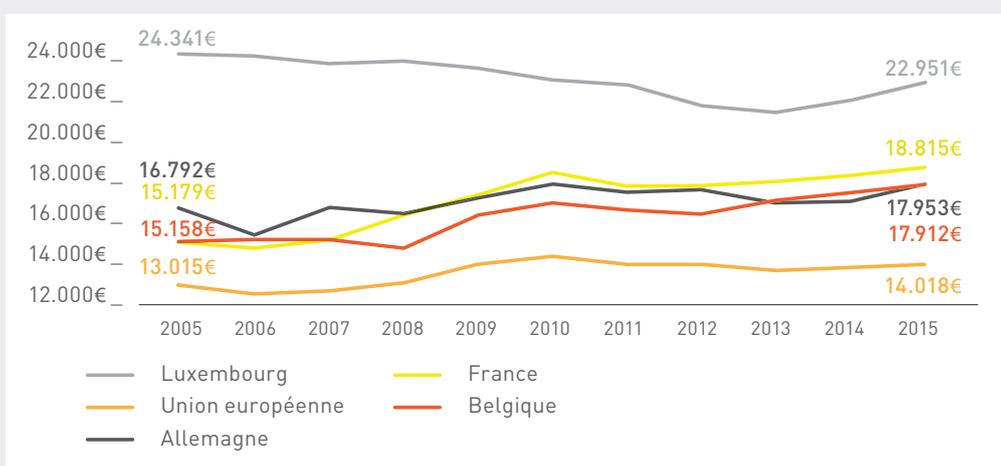


Source : Eurostat, Calcul Chambre de Commerce (Année de référence = 2015)

Entre 1995 et 2015, le revenu limite supérieur des 25% des Luxembourgeois les plus pauvres est passé de 20.711€ à 25.013€, soit une progression de 4.302€. Cette hausse de 21% correspond à une progression du niveau de vie réel, car l'inflation a été prise en compte dans le calcul. Quatre périodes bien distinctes sont observables : une augmentation quasi-constante du niveau de vie entre 1995 et 2004, puis une stabilisation à partir de 2004 et ce jusqu'à la crise, puis un cycle classique de crise suivi d'un rebond. Le revenu limite supérieur des 20% les plus pauvres est très similaire à celui du premier quartile. En revanche, les variations sont moins accentuées pour le premier décile qui a été un peu moins affecté par la crise en raison des transferts sociaux existant au Luxembourg.

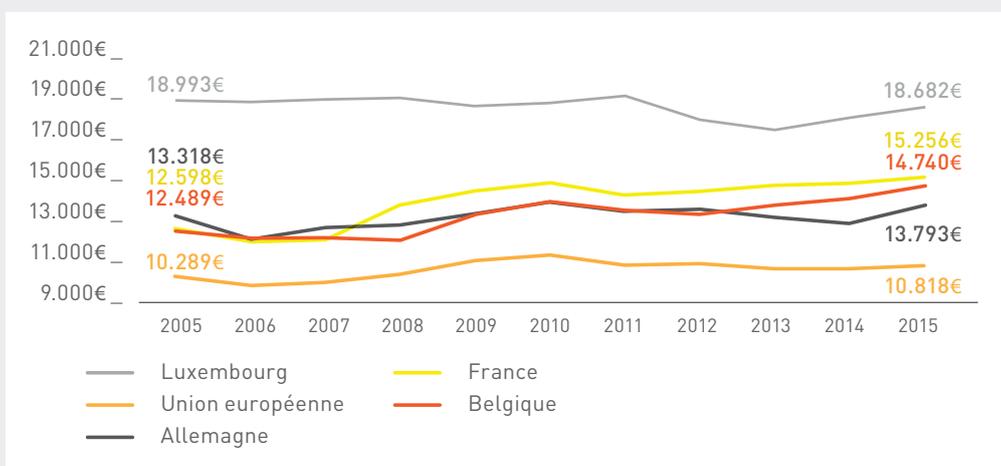
Le niveau de vie des 10% et 20% de Luxembourgeois les plus pauvres se maintient significativement au-dessus de celui de ses voisins européens. C'est aussi le cas en parité de pouvoir d'achat, c'est-à-dire en prenant en compte les différences de coûts de la vie entre les pays. Ceci confirme une simulation effectuée en 2015 par le think tank IDEA qui aboutissait à la conclusion que seuls 2,4% des Luxembourgeois vivraient en dessous du seuil de pauvreté appliqué à l'ensemble de la population européenne. L'Union européenne, tirée par le rattrapage des pays moins avancés, et les voisins du Luxembourg ont vu le niveau de vie des plus pauvres croître contrairement à ce qui s'est passé au Luxembourg entre 2005 et 2015, l'écart s'étant ainsi partiellement réduit. Ce rattrapage partiel est observable pour tous les différents niveaux de revenu, dont les 10% de ménage les plus riches.

Évolution réelle du revenu limite supérieur des 20% les plus pauvres en parité de pouvoir d'achat



Source : Eurostat, Calcul Chambre de Commerce (Année de référence = 2015; pays de référence = Luxembourg)

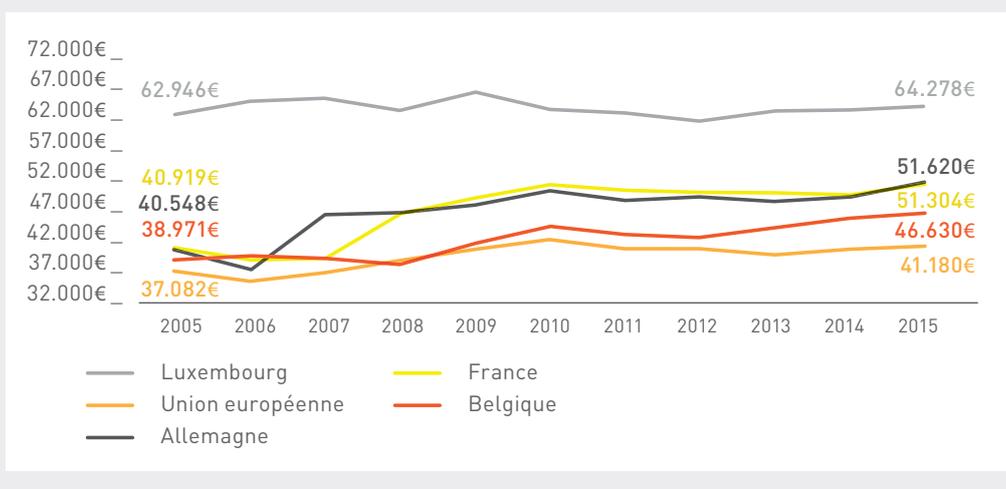
Évolution réelle du revenu limite supérieur des 10% les plus pauvres en parité de pouvoir d'achat



Source : Eurostat, Calcul Chambre de Commerce (Année de référence = 2015; pays de référence = Luxembourg)

Le revenu limite supérieur correspond de fait au revenu limite inférieur, ou plancher, des 10 % de ménages les plus aisés.

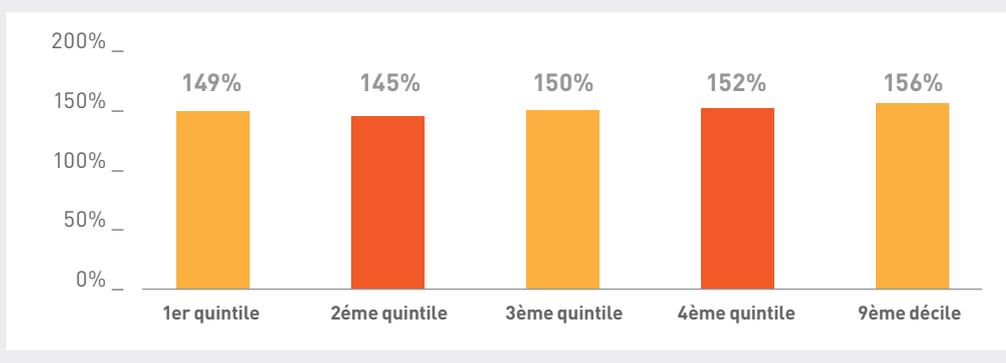
Évolution réelle du revenu limite supérieur du 9^{ème} décile en parité de pouvoir d'achat



Source : Eurostat, Calcul Chambre de Commerce (Année de référence = 2015; pays de référence = Luxembourg)

Malgré le poids prépondérant de la finance et de certaines activités spécialisées hautement productives dans les emplois du Luxembourg, les différences de niveau de vie entre les Luxembourgeois et les Européens restent comparables, quelle que soit la catégorie de revenu des ménages.

Revenu au Luxembourg / UE en parité de pouvoir d'achat

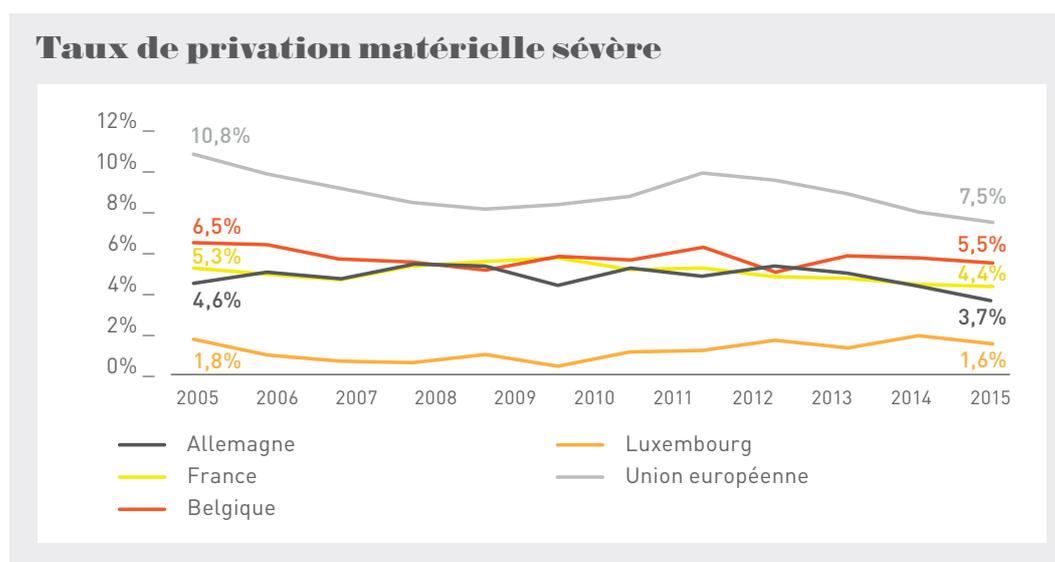


Source : Eurostat 2016, Calcul Chambre de Commerce

Ainsi, le niveau de vie, en terme monétaire, des 20% des Luxembourgeois les plus modestes est supérieur de 49% à celui de leur équivalent de l'Union européenne en parité de pouvoir d'achat. En ce qui concerne les 20% de ménages les plus aisés, ce pourcentage passe à 56%. Le modèle socio-économique luxembourgeois a pour principale conséquence un niveau de vie plus important de l'ensemble des Luxembourgeois par rapport aux autres citoyens de l'Union européenne, tout en maintenant des inégalités conformes à celles observées en Europe. Sur les dix dernières années, les inégalités ont eu tendance à s'accroître, au Luxembourg et pour l'ensemble de l'Union européenne. Sur la même période, l'économie luxembourgeoise a permis de maintenir un pouvoir d'achat nettement supérieur pour les habitants riches et pauvres du Luxembourg à celui de leurs homologues européens. Cette avance s'est toutefois réduite partiellement.

c) Rareté de la pauvreté matérielle

Un autre indicateur du niveau de vie des Européens est le taux de privation matérielle sévère, qui « désigne l'incapacité de se procurer certains biens/services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable »⁸. Le Luxembourg a historiquement d'excellents résultats sur cet indicateur.



Source : Eurostat

Entre 1% et 2% de la population luxembourgeoise serait touchée chaque année par une privation matérielle sévère. En 2016, c'était le cas pour 1,6% d'entre eux, contre 3,7% des Allemands, 4,4% des Français, 5,5% des Belges et 7,5% des Européens. Il est à noter que la corrélation avec le niveau de vie monétaire n'est pas avérée, car les ménages concernés par le taux de risque de pauvreté et le taux de privation matérielle sévère ne sont souvent pas les mêmes. C'est aussi ce qu'a montré l'analyse

des composantes du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale au sein du Préambule. Par ailleurs, le niveau de vie en termes de pouvoir d'achat des pauvres était supérieur en France par rapport à l'Allemagne. Pourtant, plus de Français que d'Allemands sont concernés par une privation matérielle sévère. Précisons aussi que des personnes telles que les sans-abris n'intègrent pas ces statistiques, ce qui peut engendrer des biais dans les comparaisons entre pays, et sous-estimer l'ampleur de la pauvreté.

La pauvreté en conditions de vie demeure peu présente au Luxembourg

Le Luxembourg est ainsi marqué par une hausse du taux de risque de pauvreté, qui tend à se rapprocher des moyennes européennes.

Cette évolution illustre bien davantage une certaine croissance des inégalités, qu'un développement de la pauvreté alors que le pouvoir d'achat des plus modestes se maintient à un niveau bien supérieur au Luxembourg que dans la plupart des pays européens et que la pauvreté en conditions de vie y demeure peu présente.

⁸ Eurostat - Glossaire.

⁹ PIKETTY Thomas, *L'économie des inégalités, La découverte, 2007*.

¹⁰ THILL Patrick et THOMAS Adrien, *Le « modèle social luxembourgeois » - Tendances historiques et nouveaux défis, Magazine forum n°294*.

¹¹ Site de l'OCDE.

3) Les pauvres vivent-ils de mieux ? Une analyse multidimensionnelle

L'analyse précédente, basée notamment sur le revenu des ménages modestes, montre une stabilisation de la pauvreté monétaire sur les dix dernières années, après un recul véritable entre les années 90 et le milieu des années 2000.

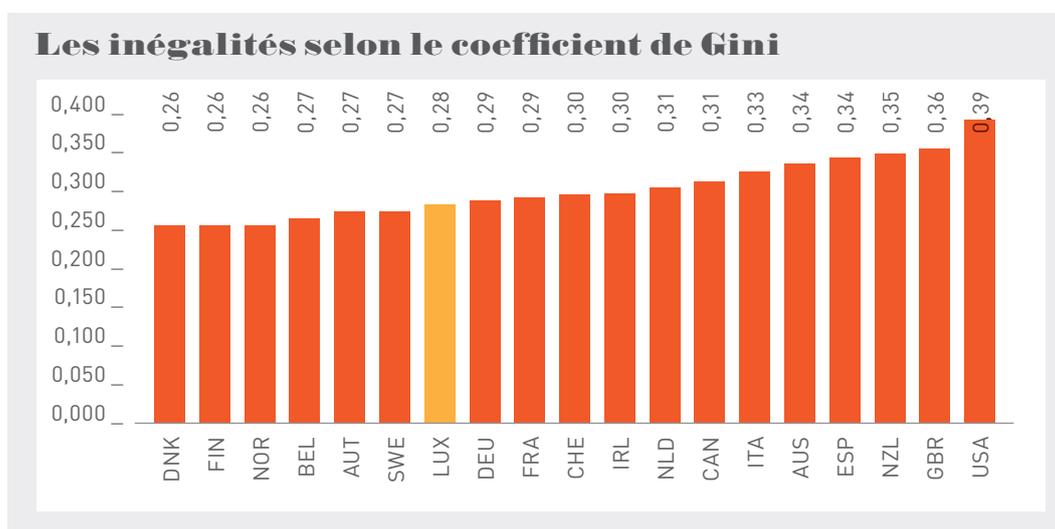
Mais qu'en est-il sur chacune des dimensions de la pauvreté ? Il apparaît à ce stade nécessaire de « disséquer » la pauvreté au Luxembourg en termes d'inégalités de revenu, de persistance et d'intensité de la pauvreté monétaire, de pouvoir d'achat, d'emploi, d'éducation, de logement, de santé et d'accès au crédit.

a) Creusement des inégalités sans fêlure sociale

Les inégalités de revenu sont potentiellement génératrices de pauvreté, dans le cas d'une répartition insuffisante des revenus en faveur des plus pauvres notamment. Lorsque les inégalités se creusent, elles peuvent à la fois limiter la capacité des ménages les plus modestes à vivre de manière décente et, dans le cas d'une stabilité ou faible hausse de la richesse globale, engendrer une baisse de leur niveau de vie dans l'absolu. Les inégalités de revenu au sein des pays développés sont en hausse sur la période qui va des années 1970 à nos jours.⁹ Les trois principales explications proposées pour cette hausse dans le monde sont les effets d'un progrès technique plus favorable aux travailleurs qualifiés, le renforcement de la concurrence pour la main-d'œuvre peu qualifiée en raison de la mondialisation et un recul du syndicalisme provoqué par la mutation d'un travail ouvrier vers une tertiarisation de l'économie.

Le modèle social luxembourgeois, symbolisé par le Comité de coordination tripartite, ambitionne une « régulation pacifiée des relations sociales ». ¹⁰ Le pacte social instauré entre l'État, le patronat et les syndicats, vise notamment à partager les fruits de la production entre les différentes couches sociales de la population, notamment les travailleurs, et s'attache dans le même temps à maintenir et renforcer la compétitivité de l'économie nationale. Une recrudescence des inégalités serait susceptible de rompre ce pacte et, par la même, se répercuter aussi bien sur le niveau de vie des ménages modestes que sur la compétitivité du pays. Cette crainte n'est pas étrangère au renouveau du tableau de bord de l'Observatoire de la Compétitivité.

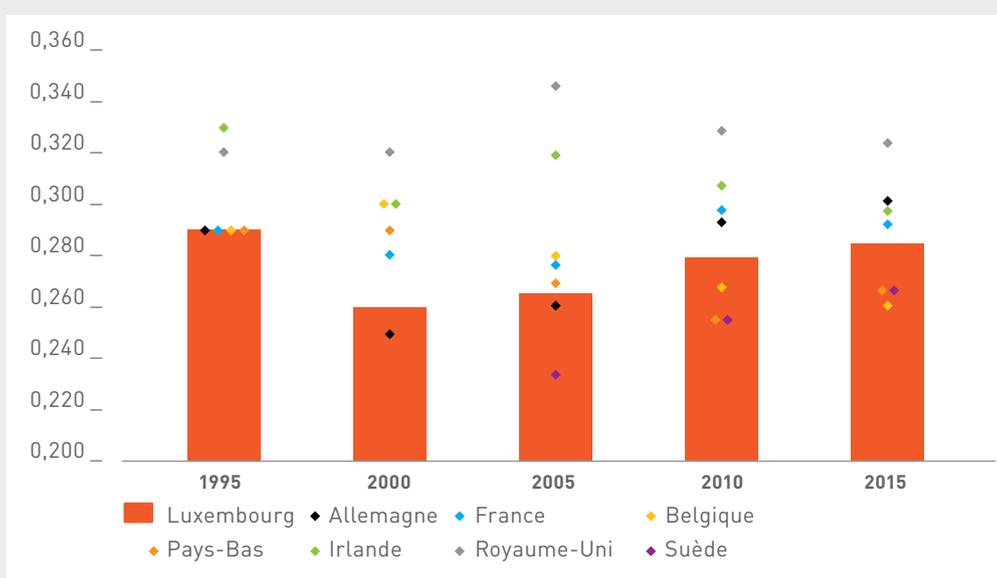
Les inégalités de revenu se mesurent notamment par l'intermédiaire du coefficient de Gini. Cet indicateur, utilisé aussi bien par la Banque Mondiale, l'OCDE et l'Union européenne, « correspond au rapport entre la proportion cumulée de la population ordonnée selon le niveau de revenu et la proportion cumulée du revenu total lui revenant » ¹¹. Il est compris entre 0, en cas d'égalité parfaite des revenus des individus, et 1, en cas d'inégalité parfaite, c'est-à-dire si une seule personne capte à lui seul tous les revenus nationaux. Par conséquent, plus le coefficient de Gini est faible et plus le pays est égalitaire.



Source: OCDE 2014

Selon l'OCDE, les pays développés les plus égalitaires sont ceux d'Europe du Nord, devant les pays voisins du Luxembourg dont les modèles sociaux s'avèrent relativement proches. Le coefficient de Gini luxembourgeois est légèrement supérieur à celui de la Belgique et plus faible que ceux de l'Allemagne et la France. La Suisse et l'Irlande, deux pays fréquemment comparés au Luxembourg en raison de leur richesse par habitant, étaient plus inégalitaires en termes de revenu que le Grand-Duché en 2014. Il en est de même pour les pays moins riches de l'Europe du Sud ainsi que dans les différents pays anglo-saxons, au système social beveridgien¹². Parmi les pays développés, les États-Unis remportent la palme du pays le plus inégalitaire.

Évolution de coefficient de Gini entre 1995 et 2015



Source : Eurostat

Les inégalités de revenu ont fortement diminué au Luxembourg entre 1995 et 2000, avant de croître en continu entre 2000 et 2015, sans toutefois retrouver pour l'instant le niveau de 1995. Cette trajectoire est similaire à celle de l'Allemagne. Sur la période 2005-2015, un mouvement significatif de convergence s'opère entre les pays européens, l'Irlande et le Royaume-Uni étant de moins en moins inégalitaires tandis que l'Allemagne, la Suède et le Luxembourg le sont de plus en plus.

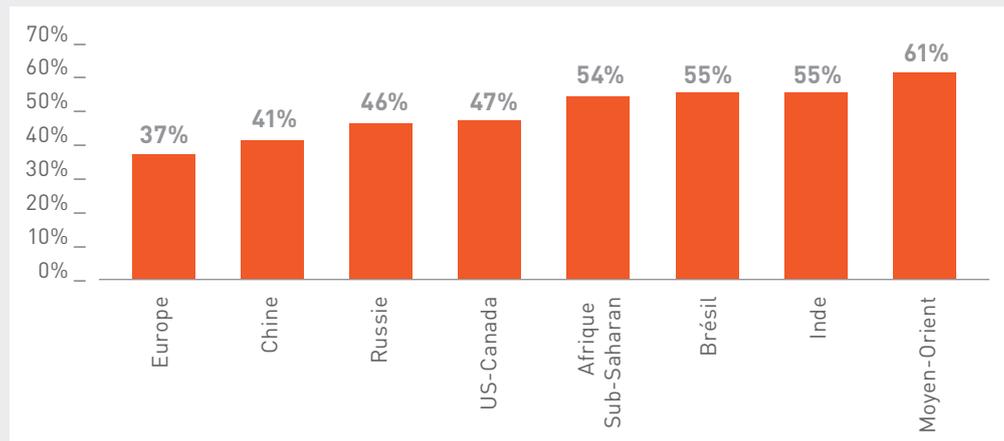
Encadré 1 - Qu'en est-il des inégalités dans le monde ?

Focus sur les 10% les plus riches

Si la vocation de ce bulletin est d'analyser les ressorts de la pauvreté, il est particulièrement instructif, au moment de s'intéresser aux inégalités, d'examiner la part du revenu qui revient aux ménages les plus riches. C'est l'une des données phares du *World Inequality Report 2018*, qui a mesuré la part du revenu national perçue par les 10% de ménages les plus riches à travers le monde.

¹² Le système de protection sociale beveridgien est le second utilisé en Europe avec le système bismarckien. Ce système d'inspiration britannique est fondé sur l'idée de solidarité nationale, avec un accès universel pour tous, une uniformité des prestations, plus centrées sur les besoins et moins sur les risques, et un financement basé sur l'impôt.

Part du revenu national perçue par les 10% de ménages les plus aisés



Source: WID.world (2017). See wir2018.wid.world/methodology.html for data series and notes.
In 2016, 37% of national income was received by the Top 10% in Europe against 61% in the Middle-East.

L'Europe est bien en 2018 le continent le moins inégalitaire. Il est suivi par la Chine, la Russie puis l'Amérique du Nord. Le Moyen-Orient est le territoire le plus inégalitaire de la planète. Le *World Inequality Database* (WID) n'intègre pas à ce jour de données sur le Luxembourg, que ce soit en termes de revenu ou de patrimoine. Si l'hypothèse d'une convergence des économies dans le monde apparaît rationnelle, reste à savoir quelles en seraient les conséquences en termes de convergence du niveau des inégalités. La tendance est à l'augmentation des inégalités en faveur des ménages les plus riches depuis les années 1980, et cela presque partout dans le monde.

Les inégalités de patrimoine sont notablement supérieures à celle du revenu. C'est ce que confirment les statistiques du *World Inequality Database*, les 10% de ménages les plus riches possédant 73% du patrimoine net aux États-Unis, 55% en France et 67% en Chine. Les données sur le patrimoine sont plus complexes à compiler que celles sur le revenu. C'est notamment le cas au Luxembourg. Toutefois, des informations sur le patrimoine des ménages luxembourgeois sont collectées par l'enquête *Household Finance and Consumption Survey* réalisée par les banques centrales des États de la zone euro.

Les inégalités de patrimoine sont supérieures à celle du revenu

Une analyse de ces données a été publiée au sein du Bulletin du premier trimestre 2017 de la Banque Centrale de Luxembourg.¹³ Sont notamment mesurées les ratios interquantile P80/P20, P90/P50 et P90/P10 ainsi que le coefficient de Gini et l'indice de Hoover du patrimoine. Le ratio P80/P20 calcule le rapport entre le patrimoine des 20% de ménages les plus aisés et celui des 20% au plus faible patrimoine. En ce qui concerne les ratios P90/P50 et P90/P10, le patrimoine des 10% les plus aisés est respectivement comparé au patrimoine médian et à celui des 10% de ménages les plus modestes sur le plan du patrimoine. L'indice de Hoover est un autre indicateur de mesure des inégalités. Il correspond à la part de la richesse devant être pris à la partie la plus riche de la population, donc dont les revenus sont supérieurs à la moyenne, pour être redistribuée à la partie possédant le plus faible patrimoine afin d'arriver à une égalité parfaite. Contrairement au coefficient de Gini, il ne mesure pas les inégalités au sein des catégories de population les plus riches et les plus pauvres.

¹³ Banque Centrale du Luxembourg, Bulletin 2017 ff1 1, 2017.

Mesure d'inégalités	Luxembourg		Zone euro	
	2010	2014	2010	2014
P80/P20	25,7	31,3	40,1	41,0
P90/P50	3,5	3,5	4,7	4,8
P90/P10	273,0	344,3	426,9	503,8
Coefficient de Gini	0,66	0,65	0,68	0,69
Indice de Hoover	0,47	0,46	0,50	0,50

Source : Banque Centrale du Luxembourg

Le patrimoine net médian était de 437.500€ au Luxembourg en 2014. C'était de loin le plus important de la zone euro, loin devant les trois voisins belge (217.900€), français (113.300€) et allemand (60.800€). Le patrimoine net médian est de 104.100€ au sein de la zone euro.¹⁴ Au-delà du revenu médian plus important au Luxembourg, le niveau élevé du patrimoine net des Luxembourgeois est notamment dû à la plus forte part de propriétaires au Luxembourg, avec 74% de ménages propriétaires contre 66% dans la zone euro. 50% des propriétaires résidents dans la zone euro ont entre 104.500€ et 360.600€ de patrimoine net. Le patrimoine net médian des locataires n'est lui que de 8.900€ dans cette même zone euro. Le rapport interquintile entre les 20% de plus aisés et les 20% au plus faible patrimoine net était de 31,3 en 2014 au Luxembourg contre 25,7 en 2010. Cet indicateur indique ainsi une augmentation des

Le patrimoine net médian était de loin le plus important de la ZONE euro en 2014

inégalités de patrimoine sur cette période. Le ratio interdécile entre les 10% de ménages les plus aisés et les 10% au plus faible patrimoine va dans le même sens alors que le coefficient de Gini et l'indice de Hoover indiquent une légère baisse des inégalités globales de patrimoine. Il sera intéressant d'observer l'évolution de ces ratios au cours des prochaines années. Par ailleurs, les inégalités de patrimoine sont plus faibles au Luxembourg que dans la zone euro, et ce pour les cinq indicateurs utilisés.

Le niveau important du ratio P90/P10, 344,3 au Grand-Duché en 2014, aussi observé dans la zone euro, s'explique notamment par un patrimoine net très faible pour certains ménages. Son montant est même négatif pour les 10% de ménages au plus faible patrimoine net

au sein de certains pays, comme l'Irlande, en raison de crédits (consommation, immobilier, étudiant,...) supérieurs au patrimoine possédé. Les inégalités de patrimoine sont bien plus importantes que celle du revenu. Par exemple, le coefficient de Gini du patrimoine était de 0,65 en 2014 au Luxembourg quand celui du revenu n'atteignait que 0,29 cette même année. Le rapport interquintile du revenu S80/S20 était égal à 4,4 en 2014 quand le rapport interquintile du patrimoine P80/P20 était de 31,3. L'âge joue de manière très importante sur ces inégalités. Le patrimoine net des ménages croît fortement tandis que leur âge progresse. Le patrimoine net médian des résidents de la zone euro n'était que de 16.000 euros pour les ménages dont la personne de référence avait de 16 à 34 ans en 2014. Ce même indicateur était de 121.000 euros pour les personnes de plus de 75 ans.

¹⁴ European Central Bank, Statistics Paper Series, The Household Finance and Consumption Survey: results from the second wave, N°18 / December 2016.

Au Luxembourg, plus qu'ailleurs, une majorité de ménages réussit à constituer un patrimoine net au fil du temps. C'est ce que montre notamment le niveau élevé du patrimoine médian net. Les inégalités de patrimoine y demeurent toutefois importantes. Les propriétaires peuvent, par exemple, souvent se constituer un patrimoine d'ampleur conséquente tandis qu'une majorité de locataires ont des difficultés à atteindre un patrimoine net de plusieurs dizaines de milliers d'euros. La question des inégalités de détention du patrimoine, et plus encore, celle du patrimoine net des ménages pauvres seraient à approfondir au cours des prochaines années. De telles données permettraient d'analyser la capacité des ménages modestes à constituer un capital, notamment en prévention de difficultés économiques ponctuelles, et plus globalement à faire preuve d'une certaine sécurité financière. En l'absence de telles données, d'autres indicateurs, tels ceux sur le logement ou sur «la capacité à joindre les deux bouts», peuvent répondre à des problématiques propres.

Au-delà du contexte international, la financiarisation de l'économie du Grand-Duché a eu un impact sur les inégalités au Luxembourg. Le poids de la finance dans la production de richesse a très fortement augmenté entre les années 70 et le milieu des années 2000. Les emplois dans ce secteur sont passés de 6.400 en 1975, à 17.400 en 1990 puis 33.900 en 2005, année où les services financiers représentaient 24% de la valeur ajoutée brute au Luxembourg.¹⁵ Cette financiarisation a favorisé le développement d'autres secteurs, en général à forte valeur ajoutée. Il en résulte une forte hausse du niveau de vie des Luxembourgeois. Le revenu national brut par habitant du Luxembourg était supérieur de 40% à celui de l'Union européenne en 1985 et de 80% au début des années 1990, soit environ le même pourcentage qu'en 2011.¹⁶ Dans le même temps, les inégalités se sont accrues, le coefficient de Gini s'établissant à 0,241 en 1987¹⁷ avant d'atteindre 0,290 en 1995. Les salaires compétitifs proposés dans le secteur de la finance ne sont pas étrangers à cet étirement de l'échelle des revenus. Ainsi, financiarisation, et plus globalement spécialisation dans des secteurs fortement productifs, hausse du niveau de vie et accroissement des inégalités sont allés de pair au plus fort du boom luxembourgeois, ne faisant que des gagnants, à différents niveaux certes, au sein de la population.

La foisonnante littérature scientifique sur les relations entre croissance et inégalités n'aboutit pas à des conclusions définitives sur le sujet. Le Luxembourg, pays ouvert par excellence de par sa taille et son adhésion à l'Union européenne, a su maintenir l'un des plus importants niveaux de vie au monde par l'instauration d'un cadre propice au développement d'activités à forte valeur ajoutée. La volonté de s'orienter vers une croissance qualitative laisse augurer d'une continuité dans ce sens. Avec une inégalité de revenu légèrement inférieure à celle de l'Union européenne, le Luxembourg ne connaît pas aujourd'hui «La grande fracture» comme l'intitule l'ouvrage de Joseph Stiglitz. Au sein d'économies où les ménages les plus riches récoltent de plus en plus les fruits de la croissance, le Luxembourg apparaît maintenir un équilibre qui profiterait à tous en termes de revenu grâce au maintien du pacte social national.

b) Une exclusion sociale fréquemment transitoire et de plus en plus disparate

Ce bulletin a jusqu'ici mesuré la pauvreté en un instant t. Or, un individu peut subir une situation de pauvreté durant un court laps de temps, soit une pauvreté transitoire, ou lors d'une période plus longue. Il s'agit, dans ce second cas, d'une pauvreté persistante. Il est moins pénible pour les individus de subir une pauvreté de court terme qu'une pauvreté récurrente. La pauvreté transitoire, sans atténuer les difficultés qu'elle peut engendrer, peut même être acceptée par la société. Ce peut être le cas d'une «pauvreté étudiante» de court terme. La pauvreté transitoire est le plus souvent le fruit d'un événement important dans la vie de l'individu tel que la perte d'un emploi, l'entrée dans la vie active ou la naissance d'un enfant.

15 TRAUSSCH Gérard, STATEC, *Cahier économique N° 108 La société luxembourgeoise depuis le milieu du 19e siècle dans une perspective économique et sociale*, 2009.

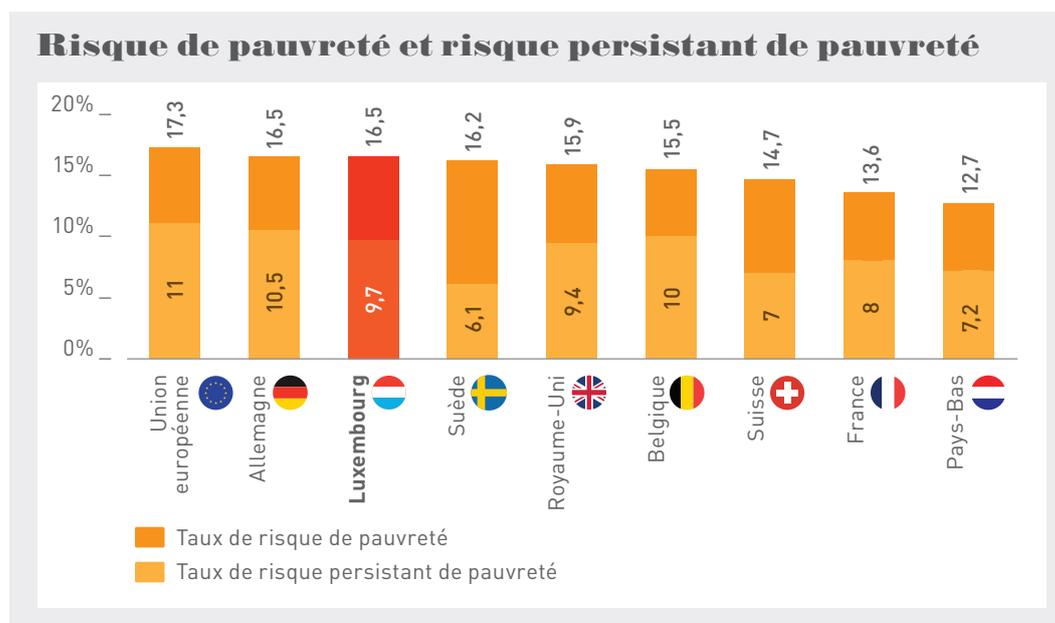
16 ZAHLÉN Paul, STATEC, *Le Luxembourg 1960-2010, L'évolution économique globale du Luxembourg sur la longue durée*, 2012.

17 MARLIER Eric, BROSIUS Jacques, DAUTEL Vincent, DECOVILLE Antoine, DURAND Frédéric, GERBER Philippe, GUIO Anne-Catherine [Eds.], *Cohésion sociale et territoriale au Luxembourg. Regards croisés*. Éditions Peter Lang, 2014, 301 p.

Il est précisé au sein du rapport « Travail et cohésion sociale » de 2017 :

« Si 71% des personnes n'ont connu aucun épisode de pauvreté au cours de la période 2013-2016, 29% ont connu au moins un épisode : 7% ont été pauvres chacune des quatre années sous revue, 11% pendant une année, 7% pendant deux années et 4% pendant trois années. Ce sont 6% des personnes qui n'étaient pas en risque de pauvreté en 2013 qui ont chuté dans la pauvreté en 2016. Dans le même temps, 28% des personnes en risque de pauvreté en 2013 étaient sorties de la pauvreté en 2016. Cela montre clairement le caractère dynamique du phénomène de pauvreté. »

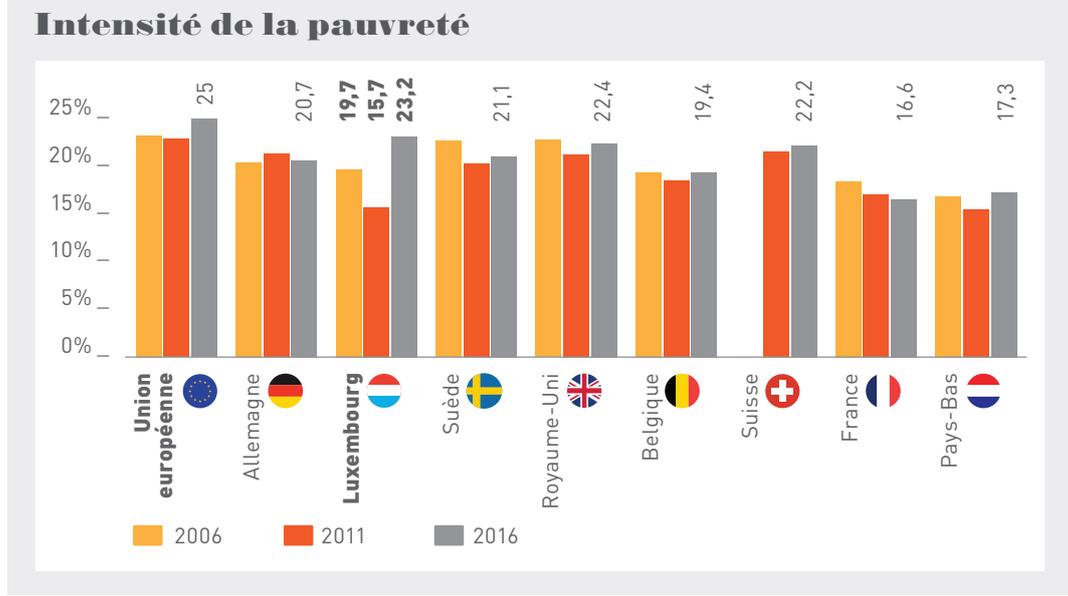
En revanche, une pauvreté persistante importante est inquiétante pour un pays car elle signifie l'incapacité pour les personnes pauvres à se sortir de cette situation. C'est pour cela que des pays comme le Royaume-Uni ou le Danemark utilisent un taux de pauvreté persistante parmi leurs principaux indicateurs de la pauvreté. Le taux de risque persistant de pauvreté de l'Union européenne correspond à « la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté durant l'année en cours et au moins deux des trois années précédentes. »



Source : Eurostat 2016

En 2016, le taux de risque persistant de pauvreté était de 9,7% au Luxembourg contre 11,0% dans l'Union européenne. Le différentiel entre taux de risque de pauvreté et taux de risque persistant de pauvreté était légèrement supérieur au Luxembourg par rapport à l'Union européenne. Ainsi, la pauvreté y serait moins fréquemment durable que dans l'ensemble de l'Union européenne. La Suisse et surtout la Suède sont caractérisées par une pauvreté majoritairement transitoire tandis que la pauvreté a tendance à être persistante en Belgique et en France. L'analyse du ratio risque persistant de pauvreté sur risque de pauvreté entre 2008 et 2016 ne permet pas d'établir de tendance, ce ratio étant en 2016 plus faible qu'en 2008.

Un second indicateur permettant d'affiner la mesure de la pauvreté monétaire est **l'écart relatif médian du risque de pauvreté, aussi appelé l'intensité de la pauvreté**. Cet indicateur complète le taux de risque de pauvreté en renseignant sur la gravité de la pauvreté, c'est-à-dire la distance du niveau de vie des personnes pauvres par rapport au seuil de pauvreté. L'écart relatif médian du risque de pauvreté est calculé comme la différence, exprimée en pourcentage du seuil de risque de pauvreté, entre le revenu disponible équivalent médian des personnes se situant en dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté.



Source : Eurostat 2016

L'intensité de la pauvreté est légèrement inférieure au Luxembourg que dans l'Union européenne. Elle est relativement proche au Grand-Duché, en Allemagne, en Suède et en Suisse. Elle est en revanche plus faible en France et aux Pays-Bas. Si l'intensité de la pauvreté a régressé entre 2006 et 2011, elle a ensuite progressé jusqu'en 2016 pour se rapprocher de la moyenne européenne. La tendance observée serait ainsi inverse à la conjoncture économique puisque les années de crise ont vu l'intensité de la pauvreté se réduire, tandis que celle-ci s'est amplifiée durant les années de reprise économique qui ont suivi. L'intensité de la pauvreté est un indicateur d'inégalité plus que de niveau réel du niveau de vie.

Le STATEC indique par ailleurs dans le rapport « Travail et Cohésion Sociale » qu'en 2016, deux personnes sur cinq étaient en risque de pauvreté, c'est-à-dire ayant un niveau de vie mensuel inférieur à 1 689 €/mois, ont un niveau de vie qui est supérieur à 1.400 € et que trois sur quatre ont un niveau de vie supérieur à 1.000 € en équivalent-adulte.

Ainsi, le risque de pauvreté est fréquemment, en Europe et au Luxembourg, transitoire. Près d'une personne en risque de pauvreté sur deux au Luxembourg ne subissait pas de risque persistant de pauvreté en 2016. Parallèlement à l'augmentation du taux de risque de pauvreté, le Luxembourg voit l'intensité de la pauvreté augmenter, les situations des ménages les plus modestes apparaissant ainsi devenir de plus en plus disparate en terme monétaire.

c) Quel niveau de vie pour les ménages modestes?

«Quels besoins pour une vie décente?», c'est sous ce titre complété de «Vers un budget de référence pour le Luxembourg» que sont présentés au sein d'un cahier économique du STATEC les travaux établis en vue d'estimer «le montant nécessaire pour une personne ou un ménage pour vivre décemment et pour participer adéquatement à la vie sociale». ¹⁸ Le niveau de vie visé est ainsi dénommé «modeste mais adéquate». Ce travail important réalisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg est particulièrement instructif sur le niveau de vie des Luxembourgeois modestes.

L'European Minimum Income Network (EMIN) précise que :

« Les budgets de référence aident à comprendre quel type de niveau de vie peut être atteint avec un revenu au niveau du seuil de risque de pauvreté. » ¹⁹

¹⁸ FRANZISKUS Anne, STATEC, *Quels besoins pour une vie décente ? Vers un budget de référence pour le Luxembourg*, 2016.

¹⁹ VAN LANCKER Anne, EMIN, *Préparer le terrain - Rapport de contexte EMIN - Bilan de l'évolution des régimes de revenu minimum en Europe*, 2017.

Encadré 2 - Vers un budget de référence au Luxembourg

I LES DIFFÉRENTS PANIERS PRIS EN COMPTE

Alimentation saine	Logement	Vie sociale
Vêtements et chaussures	Santé	Lifelong Learning
Hygiène personnel	Mobilité	Besoins spécifiques des enfants

II LA MÉTHODE

L'une des hypothèses principales à la constitution d'un budget de référence est que les membres du ménage « savent gérer leur budget de manière rationnelle ».

La méthode européenne utilisée par le STATEC « s'appuie sur trois sources de données pour déterminer le contenu des paniers » :

- Normes sociales explicites dictées par le cadre législatif international, européen et national
- Consultation d'experts et travaux scientifiques
- Consultation des citoyens via des focus groups pour construire et vérifier certains paniers

« Le coût des biens et services inclus dans les paniers reflète les prix du marché ». Ce sont souvent les prix les moins chers trouvés par article, et ainsi du bas de gamme. Les paniers peuvent comporter des biens durables tels que des meubles, qui font partie intégrante du montant mensualisé calculé. Celui-ci comporte donc une partie épargnée qui sert ensuite à investir dans des biens durables et est supérieur à la dépense renouvelée chaque mois.

III LE BUDGET DE RÉFÉRENCE LUXEMBOURGEOIS EN 2016

Paniers mensuels	Détail	Homme seul	Couple	Femme avec une fille de 14 ans	Couple avec deux enfants
Alimentation saine	Alimentation équilibrée et diversifiée Equipement de cuisine Cantine	293€	541€	463€	883€
Vêtements et chaussures	Vêtements et chaussures adaptés permettant de s'habiller selon son goût Entretien et rangement dont lave-linge et sèche-linge	56€	103€	124€	231€
Hygiène personnel	Soins, hygiène et salle de bain Cosmétiques	27€	65€	73€	120€
Logement	De 60m ² pour adulte seul à 100m ² pour couple avec deux enfants – coût du loyer Dépenses énergétiques Taxes communales Assurance Entretien de la maison	1 049€	1 231€	1 232€	1 469€
Santé	<i>Personne de référence en bonne santé</i> Consultation médecins, spécialistes et dentistes Pharmacie	11€	25€	28€	45€
Mobilité	Voiture privée (achat, entretien et carburant) Transports publics	227€	266€	233€	406€

Vie sociale	Activités de loisirs : culturelle (cinéma, théâtre, concerts, musées), sportives et extraordinaires (1 par an) Relations sociales : restaurant et « casse-croûte », visites à domicile fêtes et cadeaux Équipement TIC et multimédia : ordinateur, téléphonie et Entertainment (dont smartphone et ordinateur portable pour adultes et adolescents) Animal domestique Vacances (1 semaine par an sur la côte belge) Équipement de la maison (meubles principalement) Responsabilités administratives	254€	356€	350€	548€
Lifelong learning	Cours de langues et d'informatique	6€	11€	6€	11€
Besoins des enfants	Frais scolaires Frais de garde et babysitting Activités de jeunesse et colonies de vacances Argent de poche	0€	0€	114€	222€
TOTAL		1 922€	2 599€	2 623€	3 935€

IV SCÉNARIOS ALTERNATIFS

Trois scénarios alternatifs ont été construits par les auteurs du rapport :

- Logement réduit : Baisse de la surface habitable à 40m² pour adulte seul jusqu'à 80m² pour couple avec deux enfants – soit une baisse de coût de 231€ par mois pour un adulte seul et de 167€ pour un couple avec deux enfants
- Mobilité sans voiture personnelle : Economie de 190€ par mois pour une personne seule et de 326€ pour un couple avec deux enfants
- Logement réduit et pas de voiture personnelle

Scénarios	Homme seul	Couple	Femme avec une fille de 14 ans	Couple avec deux enfants
Scénario de base	1 922€	2 599€	2 623€	3 935€
Scénario logement réduit	1 691€	2 446€	2 470€	3 768€
Scénario sans voiture	1 732€	2 407€	2 333€	3 608€
Scénario logement réduit et sans voiture	1 501€	2 253€	2 279€	3 441€
Seuil de risque de pauvreté 2015 (pour comparaison)	1 763€	2 645€	2 645€	3 703€

Le budget de référence estimé se rapproche du seuil de pauvreté en 2015

Il ressort de cette simulation que le logement est le poste, qui de loin, pèse le plus sur le budget des Luxembourgeois modestes, représentant même plus de la moitié des dépenses pour un adulte seul. Ce poste est suivi de l'alimentation, de la vie sociale et de la mobilité. La question de l'accès à la propriété ou à la location à un coût réduit est cruciale pour le niveau de vie des ménages modestes au Luxembourg. Le budget de référence étant établi pour les seuls ménages locataires, il ne représente pas le niveau de vie des personnes à revenu modeste mais propriétaires de leur logement. En 2017, 52,2% des résidents en situation de risque de pauvreté étaient prioritaires de leur logement selon Eurostat.

Les données ne permettent pas d'établir un taux de ménages dont les revenus sont inférieurs au budget de référence, car le budget de référence est différent pour chaque type de ménages. Il est d'ailleurs en cela plus précis que le seuil de pauvreté dont la séparation par type de ménage est conventionnelle. Il est toutefois possible de faire une estimation de ce taux.

En effet, le revenu limite supérieur des 25% de Luxembourgeois les plus modestes (1^{er} quartile) est significativement supérieur au budget de référence pour les couples sans enfants. Il est aussi légèrement supérieur pour les couples avec deux enfants et les familles monoparentales à un enfant. Pour ces trois types de ménages, il est possible d'affirmer que plus de 75% d'entre eux disposent d'un revenu supérieur au budget de référence. Par contre, plus d'un quart des adultes seuls avaient en 2015 un revenu inférieur au budget de référence. Enfin, le budget de référence est le plus souvent supérieur au seuil du risque de pauvreté. Par déduction, le pourcentage de Luxembourgeois dont le niveau de vie est inférieur à celui du budget de référence se trouverait ainsi entre le taux de risque de pauvreté en 2015 de 15,3% et 25%.

Le budget de référence estimé se rapproche du seuil de pauvreté en 2015. Un couple sans enfant dont le revenu serait équivalent au seuil de pauvreté disposerait d'un surplus de 45€ par mois par rapport au budget de référence, quand un couple avec deux enfants au seuil de pauvreté aurait un revenu inférieur de 233€ par mois en comparaison du budget de référence, soit 6%. Le plus grand différentiel en pourcentage concerne les familles monoparentales avec un budget de référence supérieur de 10% au seuil de pauvreté.

Le budget de référence calculé selon des méthodes similaires en France arrive à des montants compris entre 80% et 100% du niveau de vie médian, c'est-à-dire supérieur de 35% à 67% au seuil de risque de pauvreté. Alors que le taux de couple avec deux enfants dont le revenu est inférieur au budget de référence est significativement plus faible que 25% au Luxembourg, ce même taux est estimé à 36% dans le cas de la France.²⁰ Le taux de risque de pauvreté est plus faible en France qu'au Luxembourg. Le budget de référence et le taux de risque de pauvreté indiquent donc deux réalités différentes de l'ampleur de la pauvreté dans ces deux pays. La méthode des budgets de référence est en ce sens un complément essentiel aux autres mesures de la pauvreté. En l'absence de méthodologie commune au plan européen, les comparaisons de taux de pauvreté selon le budget de référence sont bien moins fiables que celles effectuées par rapport à un indicateur d'Eurostat.

Une interrogation importante est de savoir si le travail permet de parvenir au niveau de vie modeste mais adéquate, et donc plus précisément si c'est le cas pour les ménages dont les membres adultes ont un emploi à temps plein rémunéré au Salaire Social Minimum non-qualifié. Selon le STATEC, ce serait le cas pour les adultes seuls, les couples sans enfants et les couples avec deux enfants. Par contre, les familles monoparentales avec un enfant, dont l'adulte travaille à plein temps au Salaire Social Minimum non-qualifié, auraient un niveau de vie légèrement inférieur à celui du budget de référence. Si les adultes de référence du ménage ne travaillent pas et ont pour seul revenu de référence les minimas sociaux, alors leur revenu mensuel est inférieur à celui du budget de référence, les adultes seuls étant au final ceux qui s'en rapprochent le plus.

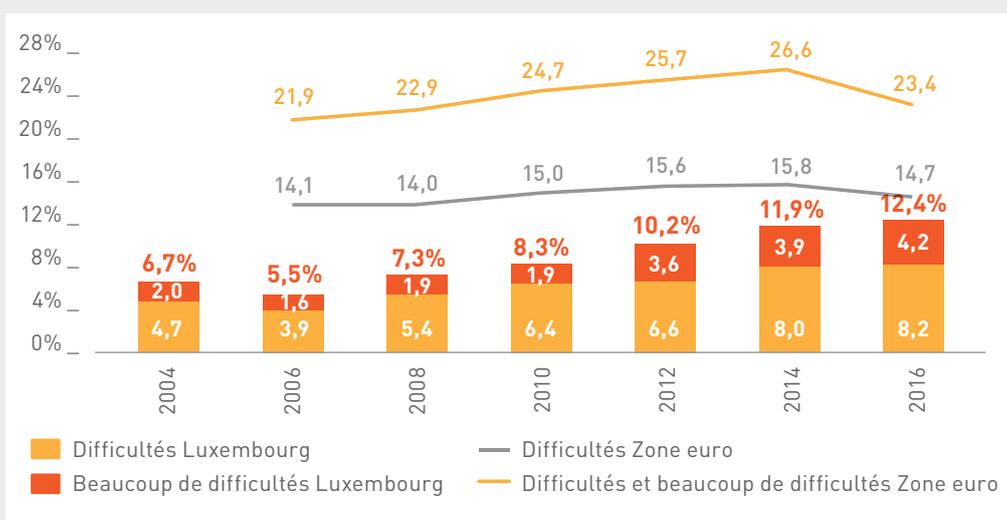
20 Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale, 2015.

Le rapport du STATEC «Quels besoins pour une vie décente?» a soulevé les débats et les critiques lors de sa parution. Pour certains, les paniers choisis pouvaient représenter un niveau de vie somme toute relativement confortable, en tout cas très loin de la pauvreté. Pour d'autres, les coûts de certains biens et services ont été sous-évalués, notamment en ce qui concerne le logement ou le kilométrage voiture. Plus globalement, il a été reproché à ce travail de mésestimer les difficultés ressenties par les Luxembourgeois dont les revenus sont proches de ce budget de référence. Peu de parties prenantes s'attendaient à ce que son montant soit, pour certains types de ménages, supérieur au seuil de risque de pauvreté. Ceci a pu contribuer à freiner le développement de ce projet. Le budget de référence a cependant été récemment révisé selon l'inflation détaillée et pourrait donner lieu à une révision plus globale en 2021, soit après une période de cinq ans.

L'exercice comporte d'irréfutables limites, dont une certaine subjectivité dans les biens choisis, dû certainement aux faibles moyens alloués au projet (seulement 7 *focus-group*), et l'absence d'une méthodologie commune au niveau européen. Toutes ces limites sont d'ailleurs indiquées dans le rapport du STATEC, tout comme le fait que ce premier travail n'est qu'une étape dans la construction d'un budget de référence affiné et adapté à davantage de situations (séniors, première enfance, adulte sans emploi, enfants en études supérieures, ménages propriétaires de leur logement, ménages en logement social,...). La nécessité d'un budget de référence propriétaire est très forte du fait que la grande majorité des résidents au Luxembourg est propriétaire de son logement. De tous les outils de mesure monétaire de la pauvreté, le budget de référence est le seul qui éclaire sur le niveau de vie réel des ménages modestes et permet, à ce titre, de porter une analyse plus lucide sur la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg, là où les débats tendus sur le sujet s'éloignent parfois de la réelle situation de la population luxembourgeoise.

Différents indicateurs européens sont à même d'enrichir l'analyse de la pauvreté ou de l'exclusion sociale des Luxembourgeois selon différents aspects de leur niveau de vie. L'un des plus intéressants consiste en l'estimation des ménages sur leur capacité à joindre les deux bouts, expression que le dictionnaire Larousse traduit par: «la capacité à couvrir ses dépenses, à boucler son budget». Une détérioration ou une amélioration de cet indicateur montre l'évolution des ménages dans leur capacité à financer le niveau de vie qu'ils estiment décent. La capacité à joindre les deux bouts est de fait un indicateur subjectif.

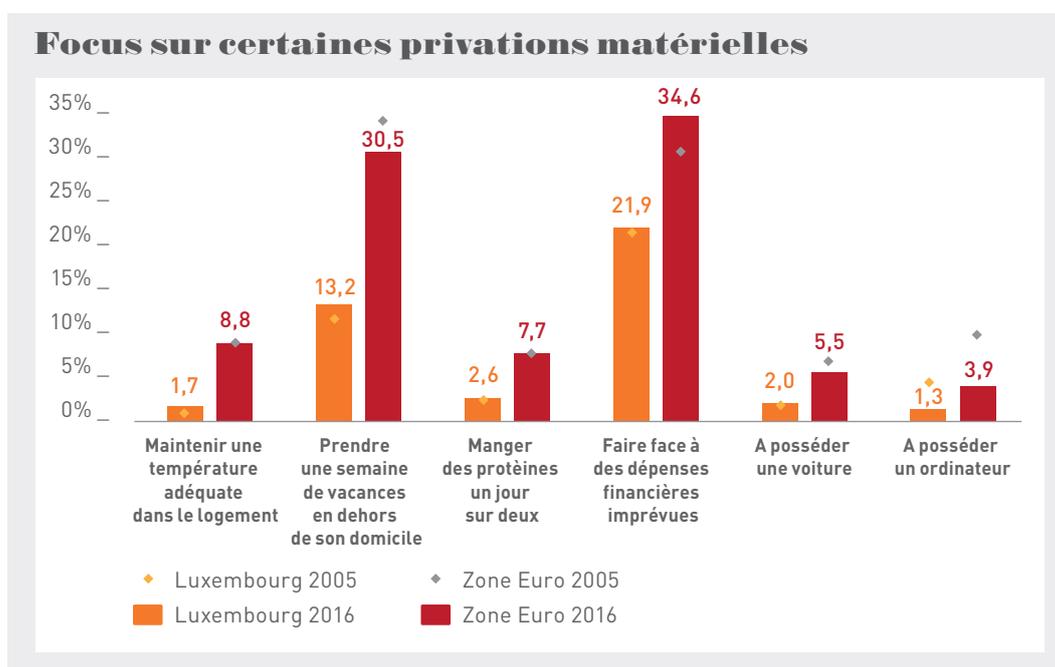
Les difficultés à joindre les deux bouts au Luxembourg et dans la zone euro



Source: Eurostat

Le nombre de ménages luxembourgeois ayant «des difficultés» et «beaucoup de difficultés» à joindre les deux bouts augmentent régulièrement depuis la crise de 2007. Cette tendance est aussi observée dans la zone euro jusqu'en 2014 avant que s'opère une nette amélioration entre 2014 et 2016. Les difficultés à boucler son budget demeurent bien moins fréquentes au Luxembourg que pour la population de la zone euro dans son ensemble. L'augmentation des difficultés budgétaires pour certains ménages luxembourgeois est toutefois une information préoccupante.

Cet indicateur subjectif peut être complété par différentes difficultés économiques, toutes représentatives de l'évolution du niveau de vie des ménages pauvres.



Source: Eurostat

Les difficultés à faire face à des dépenses financières imprévues, qui concernent près de 22% des ménages luxembourgeois, et l'incapacité à partir en vacances pour 13% des ménages sont les principales privations connues par la population luxembourgeoise en termes de difficultés économiques. C'est aussi le cas au sein de la zone euro, dans des proportions plus importantes. Il peut s'ajouter à ces deux privations les arriérés de paiement (de prêt hypothécaire, de loyer, de franchises courantes ou d'achat à crédit) qui touchent 6,6% des ménages luxembourgeois en 2016 contre 4,0% en 2005, la question de la gestion du budget en rapport avec le niveau de vie visé posant de plus en plus question. Les difficultés pour se chauffer, manger des protéines et posséder une voiture sont rares au Luxembourg, mais n'ont ni disparu, ni diminué au cours de la dernière décennie. Le seul véritable progrès concerne l'accès pour tous à l'ordinateur individuel, les ménages déclarant ne pas avoir les moyens d'en posséder n'étant plus que 1,3% en 2016.

D'autres difficultés, pour lesquelles n'existent toutefois pas de données historiques, étaient peu présentes en 2015 au Luxembourg, dans l'absolu et relativement à la zone euro.²¹ Il s'agit de :

- L'incapacité financière à participer régulièrement à une activité de loisirs : 3,8% des ménages au Luxembourg contre 14,4% dans la zone euro ;
- L'incapacité financière à sortir prendre un verre ou un repas avec des amis ou la famille : 4,6% au Luxembourg contre 9,5% dans la zone euro ;
- L'incapacité à utiliser une connexion internet pour un usage personnel à domicile : 1,2% au Luxembourg contre 4,6% dans la zone euro ;
- L'incapacité à avoir accès aux transports publics : 0,1% au Luxembourg contre 2,0% dans la zone euro.
- L'incapacité financière à remplacer les vêtements usés par des vêtements neufs : 4,8% au Luxembourg contre 8,5% dans la zone euro.

Au sein de l'édition 2017 du rapport «Travail et cohésion sociale», le STATEC effectue «une analyse simultanée du revenu, de la consommation et du patrimoine d'un ménage» qui permettrait «de mieux appréhender le niveau de vie réel que le revenu seul». Sont ainsi regroupés trois types de données issues de trois enquêtes différentes : l'enquête EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*) pour les différentes sources de revenus des ménages, l'enquête permanente sur le budget des ménages (EBM) pour les dépenses de consommation et l'enquête LU-HFCS (*Household Finance and Consumption Survey*) pour le patrimoine des ménages. Il en ressort que 25% des ménages dépendent davantage que leur revenu, notamment car ils ont puisé sur leur épargne durant l'année. Ainsi, le taux de risque de pauvreté de 18,7% est plus que divisé par deux pour atteindre 8,4% des résidents, si l'on ne considère que les ménages qui ont à la fois un niveau de revenu et un niveau de consommation inférieurs à 60% des niveaux médians. Il a ensuite été pris en compte le patrimoine financier des individus, ceux-ci ne pouvant être en situation de pauvreté si leur patrimoine financier est supérieur à 6 mois du revenu moyen disponible moyen au Luxembourg, soit un montant de 35 280€, équivalent à un revenu mensuel de 5 880€.

Par le croisement des trois seuils (60% du revenu disponible médian, 60% de la dépense de consommation médiane et un patrimoine de 6 mois du revenu moyen mensuel), il apparaît que 5,7% des résidents seraient en situation de pauvreté. Ce travail expérimental du STATEC sur un croisement de trois types de pauvreté serait à poursuivre dans les années futures, sur la logique d'une pauvreté vérifiée.

Plus que de la pauvreté, il existerait surtout une exclusion sociale au Luxembourg

Le pouvoir d'achat des Luxembourgeois ayant un niveau de vie modeste apparaît stable sur la dernière décennie, tandis que leur budget semble s'être resserré, étant donné leurs plus grandes difficultés à faire face aux imprévus ou au paiement des crédits. La première estimation du contenu et du coût d'un niveau de vie modeste mais adéquate au Luxembourg, fruit des

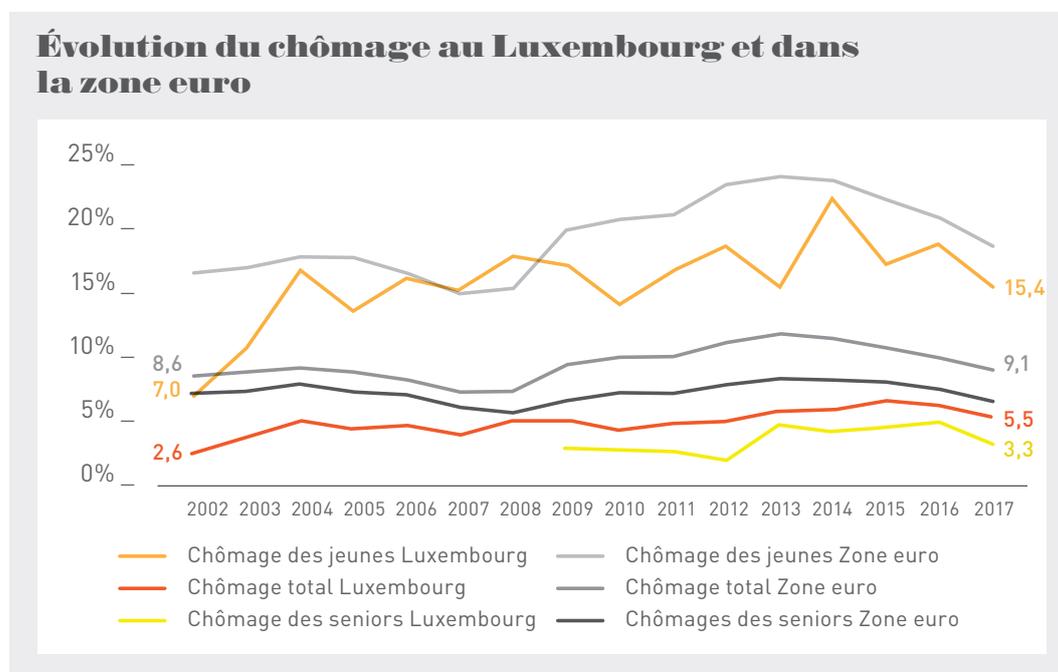
travaux du STATEC sur le budget de référence, éclaire sur la situation de ces ménages, et permet en partie d'évaluer le niveau de vie atteint pour les plus pauvres, les personnes au salaire minimum ou ne bénéficiant que des prestations sociales. Plus que de la pauvreté, il existerait surtout une exclusion sociale au Luxembourg. Le budget de référence pourrait dans l'avenir constituer un outil pertinent pour se fixer des objectifs de réduction de la pauvreté, taux de personnes en-dessous du budget de référence par exemple, ou évaluer certaines mesures en faveur de la réduction de la pauvreté. Il nécessite toutefois d'être amélioré, notamment par l'ajout d'un budget de référence pour les propriétaires de leur logement, et ne constitue pas à proprement parler un taux de pauvreté. **Le croisement des données de revenu, de la consommation et du patrimoine financier relativise fortement le taux de risque de pauvreté au Luxembourg.** Les personnes en risque de pauvreté monétaire, consommant moins de 60% de la dépense médiane de consommation au Luxembourg et disposant d'un patrimoine financier inférieur à 35.280€, ne représenteraient que 5,7% de la population résidente.

²¹ Source Eurostat – Population et conditions de vie.

d) L'emploi, principal rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale

S'intéresser à la question de l'emploi, et par la même à celle du travail, demande de considérer de nombreux facteurs. Trois aspects de l'emploi seront analysés en lien avec le thème de la pauvreté : l'accès à l'emploi, le niveau réel des salaires et les inégalités salariales, excluant de fait d'autres aspects, tels que les conditions de travail ou d'organisation de ce même travail non directement liés à notre sujet. Les aspects d'accès à l'emploi et de niveau des salaires conduiront à s'intéresser à l'intensité de travail des ménages, un indicateur fortement corrélé à la pauvreté monétaire.

Le niveau de chômage au Luxembourg demeure plus faible que celui de la zone euro avec 5,5% de la population active en recherche active d'emploi en 2017.

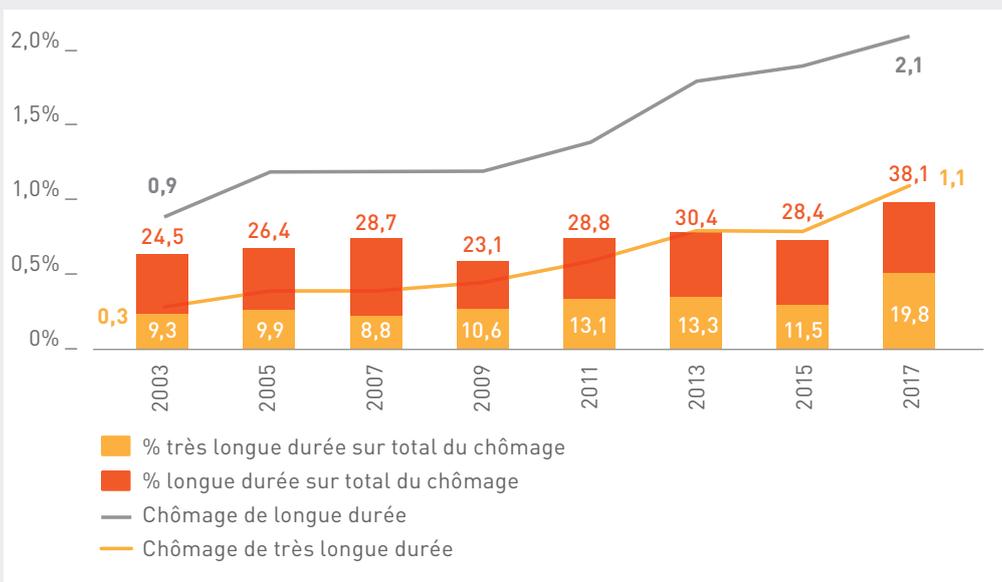


Source: Eurostat

Le chômage a eu tendance à augmenter au Luxembourg depuis le début des années 2000, et ceci même plusieurs années après la crise. Il a toutefois régressé depuis son pic à 6,7% en 2015. Les jeunes actifs de moins de 25 ans sont plus fréquemment concernés par le chômage que l'ensemble des actifs et en particulier les seniors de plus de 55 ans. Leur taux de chômage était de 15,4% en 2017. Toutefois, ce pourcentage exclut notamment les étudiants. Ainsi, avec un taux d'activité des moins de 25 ans égal à 30,5% au Luxembourg, le pourcentage des jeunes au chômage est inférieur à 5%.

C'est le chômage de longue durée qui fait partie des principaux indicateurs d'exclusion sociale de l'Union européenne, et non le chômage dans son ensemble. En effet, l'exclusion sociale naît, non pas d'une situation temporaire de chômage, mais de l'incapacité à retrouver un emploi approprié au bout d'une certaine durée. Est en chômage de longue durée une personne en recherche d'emploi depuis plus de douze mois. Lorsque cette période excède deux ans, il est aussi évoqué un chômage de très longue durée.

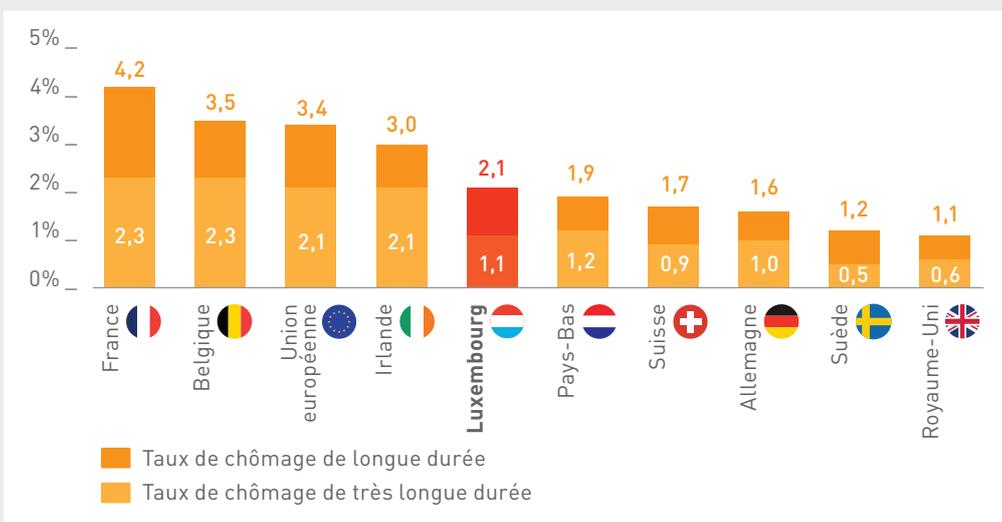
Évolution du chômage de longue durée au Luxembourg



Source: Eurostat

Au Luxembourg, le chômage de longue durée et le chômage de très longue durée ont tous les deux augmenté continuellement de 2003 à 2017 pour atteindre respectivement 2,1% et 1,1% de la population active. Ces hausses ont lieu dans un contexte d'augmentation globale du chômage sur la période mais sont plus importantes, ce qui a pour effet de faire croître la part des demandeurs d'emploi de longue et très longue durée parmi l'ensemble des personnes en recherche d'emploi. Au fil des ans, et alors que le chômage était un problème essentiellement conjoncturel au Luxembourg, celui-ci est aussi devenu un problème structurel, avec une part de demandeurs d'emploi de longue durée supérieure à plus de 38% des demandeurs d'emploi et de 2% de la population active.

Le chômage de longue durée en Europe



Source: Eurostat 2017

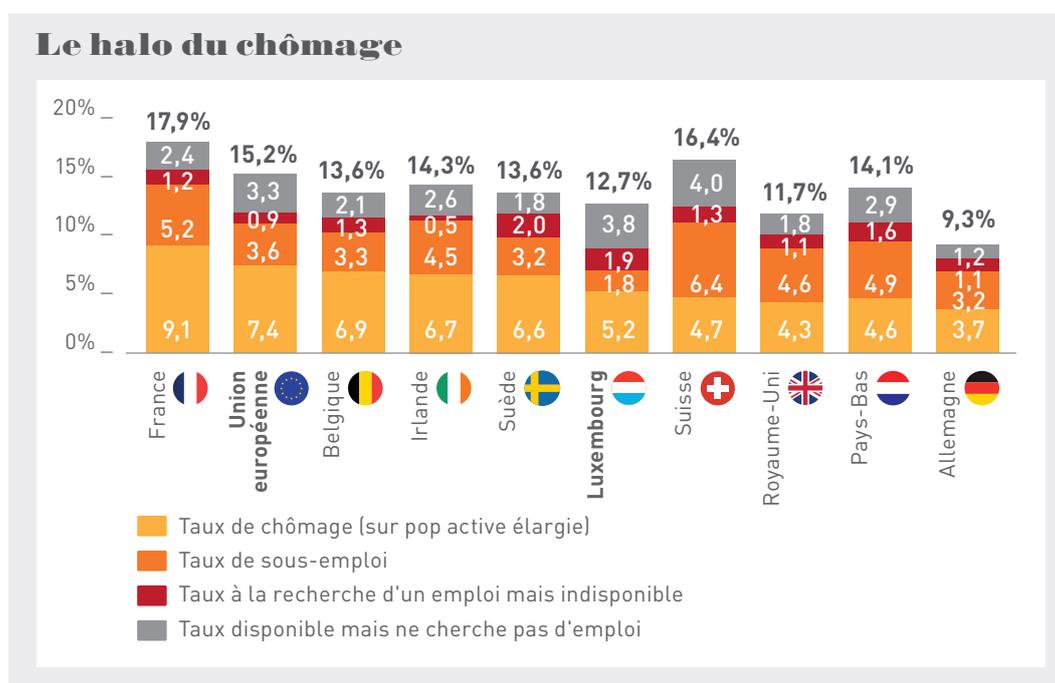
Le Luxembourg reste moins touché que l'ensemble de l'Union européenne et l'Irlande, pays auquel il est parfois comparé au plan économique, par le chômage de longue durée. Toutefois, ce problème a une ampleur supérieure au Grand-Duché par rapport aux Pays-Bas, à la Suisse, à l'Allemagne, au Royaume-Uni ainsi que pour les pays du Nord de l'Europe.

Le taux du chômage, qui ne prend en compte que les personnes qui n'ont pas travaillé durant la semaine de référence et qui recherchent activement un emploi, est susceptible d'être influé par les modèles de gestion de l'emploi au sein de chaque pays, développement d'emplois à temps très partiel ou incitations financières à la recherche d'emplois par exemple. C'est pourquoi deux autres indicateurs seront analysés, plus larges que le seul chômage: le halo du chômage et l'intensité du travail.

« Le halo du chômage est constitué par deux zones grises qui se trouvent entre le chômage et l'inactivité et entre le chômage et l'emploi. La première zone, appelée la force de travail potentielle, contient des personnes inactives qui ne sont pas considérées comme étant des demandeurs d'emploi au sens du Bureau international du travail (BIT), mais qui gardent néanmoins un lien avec le marché du travail. La deuxième contient des personnes qui ont un emploi à temps partiel et qui souhaitent travailler davantage. »²² Trois types de personne sont regroupés au sein du halo du chômage.

Il s'agit des :

- Personnes ayant un emploi à temps partiel, mais qui souhaitent travailler davantage (sous-emploi) ;
- Personnes à la recherche d'un emploi, mais pas immédiatement disponibles ;
- Personnes disponibles pour travailler, mais pas à la recherche d'un emploi.



Source : Eurostat 2017, Calculs Chambre de Commerce

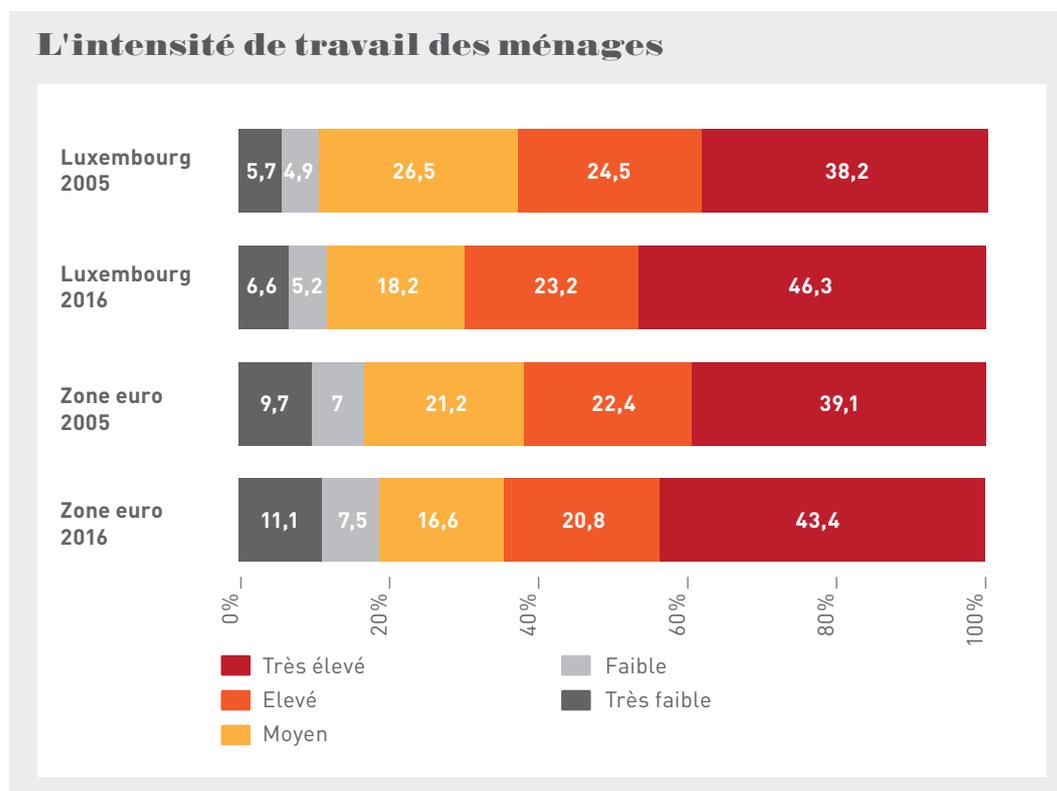
Avec un pourcentage de 5,2%, le taux de chômage sur la population active (élargie aux inactifs potentiels force de travail) demeure relativement faible au Luxembourg et en-deçà de la moyenne européenne de 7,4%. C'est aussi le cas pour le taux de sous-emploi, c'est-à-dire les personnes ayant un emploi à temps partiel mais qui souhaitent travailler davantage, qui est le plus faible des pays européens du panel étudié. En revanche, le Luxembourg compte un pourcentage important de personnes en recherche d'emplois mais ne se déclarant pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, avec 1,9%. Les raisons

22 RIES Jean, STATEC, Regards sur le halo du chômage, 2012.

peuvent être multiples, comme une convalescence, l'attente d'une solution de garde, la préparation d'un déménagement ou le projet d'une future formation. Avec la Suisse, le Luxembourg a aussi la plus forte part de personnes disponibles pour travailler mais qui ne recherchent pas d'emplois. Cette deuxième statistique tend à renforcer la conclusion précédente de l'apparition d'un chômage structurelle. L'inadéquation entre les compétences d'une partie des résidents luxembourgeois et les besoins des entreprises, et surtout le manque d'incitations à travailler pour les seniors luxembourgeois pourraient en être des causes potentielles. Avec 58,9% en 2017, le Luxembourg est le pays qui compte le plus fort taux d'inactifs en Europe en ce qui concerne les personnes âgées de 55 à 64 ans.²³

Le chômage additionné du halo du chômage montre des réalités différentes que le seul taux de chômage. Si la France est dans les deux cas le pays le plus touché par le problème du chômage, la Suisse est, elle, fortement concernée par le halo du chômage, ce qui place ce pays en deuxième position du panel étudié pour le chômage élargi.

L'intensité de travail mesure le pourcentage du potentiel d'emploi utilisé au cours de l'année passée. L'un des principaux indicateurs de pauvreté en Europe est le pourcentage des personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail, c'est-à-dire les personnes âgées de 0 à 59 ans vivant dans des ménages dans lesquels en moyenne les adultes (âgés entre 18 et 59 ans) ont utilisé moins de 20% de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée. Il s'agit donc pour le Luxembourg des personnes qui ont travaillé moins de 8 heures par semaine en moyenne sur l'année écoulée. Ce peut être aussi bien le cas d'une personne à temps très partiel toute l'année ou d'une autre à temps plein durant seulement deux mois dans l'année, tout comme des personnes qui n'auraient pas travaillé du tout.

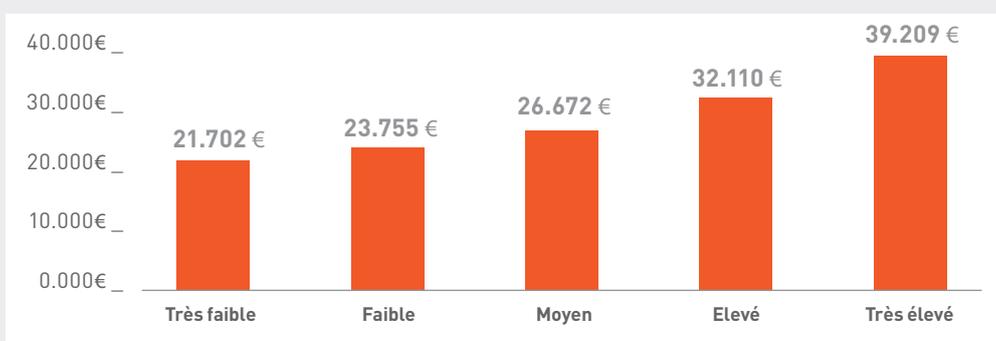


Source : Eurostat

²³ Source : Eurostat.

En 2016, 11,7% des ménages luxembourgeois se trouvaient en situation de faible ou très faible intensité de travail. Dans le cas d'un couple, ceux-ci auraient travaillé moins de 45% de leur potentiel total d'emploi au cours de l'année passée, soit moins d'un plein temps pour deux. Le Luxembourg a de meilleurs résultats que la zone euro dans son ensemble en matière d'intensité de travail des ménages. On observe une polarisation dans le temps, avec entre 2005 et 2016, davantage de ménages à très élevée et à très faible intensité de travail. Une explication possible est que la féminisation du travail participe fortement à l'augmentation du nombre de ménages à intensité de travail très élevée. Le chômage, plus élevé au Luxembourg en 2016 qu'en 2005, pourrait expliquer pour partie la hausse du nombre de ménages à très faible intensité de travail. En 2016, 49,7% des personnes au chômage vivaient au sein d'un ménage à très faible intensité de travail.

Revenu médian équivalent selon l'intensité de travail des ménages au Luxembourg



Source: Eurostat 2016

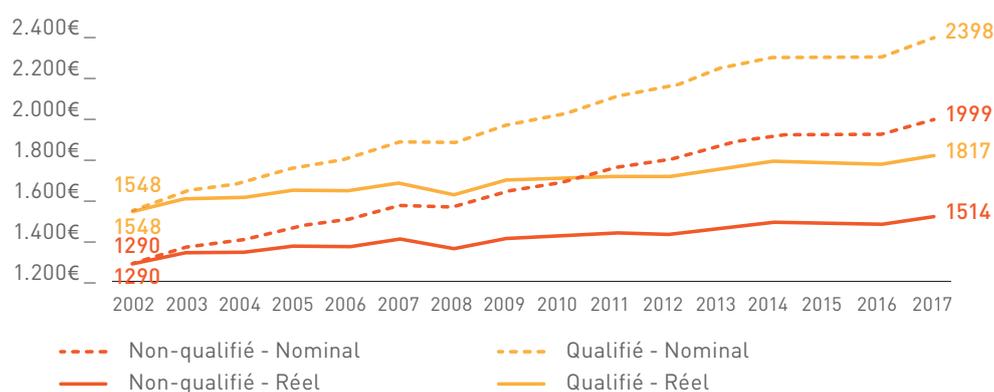
Le revenu des membres des ménages est corrélé à l'intensité du travail, celui-ci allant de 21.700€ par an pour un membre d'un ménage à très faible intensité de travail à 39.200€ pour un membre d'un ménage à intensité de travail très élevée. Il en est de même pour le taux de risque de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté est de 48,2 % pour les ménages à très faible intensité de travail, 37,5 % pour les ménages à faible intensité de travail, 27,6 % pour les ménages à intensité de travail moyenne, 15,6 % pour les ménages à intensité de travail élevée et plus de 8,8 % pour les ménages à intensité de travail très élevée. **Il est à noter qu'un ménage qui travaille peut aussi bien être salarié, qu'indépendant, une catégorie plus touchée par le risque de pauvreté et qui ne dispose pas d'un salaire minimum.** En outre, le chômage est de fait un facteur primordial dans la pauvreté des ménages. Le taux de risque de pauvreté était de 11,4% pour les salariés en 2016 au Luxembourg contre 44,9% pour les demandeurs d'emploi. En effet, le salaire est ce qui permet en premier d'atteindre un revenu supérieur au seuil de risque de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté est aussi fortement influé par le temps de travail des salariés. Le taux de risque de pauvreté des salariés est égal à 10,5% lorsqu'ils travaillent à temps plein et 17,6% s'ils sont employés à temps partiel.

Les revenus du travail représentent en moyenne 72% du revenu total brut des ménages.²⁴ Ce pourcentage est de 73% pour les ménages les plus aisés et de 59% pour les ménages les moins aisés, la différence provenant principalement des prestations sociales. Il est essentiel d'analyser le revenu que peuvent obtenir les individus par leur travail. Toutefois, lors de l'analyse de la pauvreté, le revenu global, notamment du fait des transferts sociaux, est celui qui est considéré. Les inégalités de revenu dans leur globalité sont d'ailleurs plus faibles que ceux du revenu du travail.

L'évolution des revenus du travail a été positive au Luxembourg pour les salariés les moins bien rémunérés, c'est-à-dire ceux qui perçoivent le Salaire Social Minimum (SSM).

²⁴ STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2017.

Évolution du Salaire Social Minimum en nominal et réel



Source : STATEC, Calcul Chambre de Commerce (Année de référence 2002)

Le SSM a augmenté aussi bien en nominal qu'en réel entre 2002 et 2017. La progression du Salaire Social Minimum en niveau réel a été stoppée durant la crise de 2008²⁵, avant de repartir à la hausse, pour une croissance plus faible cependant. Le Salaire Social Minimum a augmenté de 17% entre 2002 et 2017, soit une moyenne annuelle de 1,3%. Sa hausse, toujours en termes réel, a été de 0,9% par an entre 2010 et 2017. La hausse des salaires due à l'indexation d'août 2018 et l'augmentation du SSM décidée par le Gouvernement pour janvier 2019 ont pour conséquence une croissance du SSM bien plus importante sur ces deux années, dont l'incidence en terme réel ne sera évaluable qu'une fois le taux d'inflation disponible.

Sur la période allant de 2006 à 2014, le Salaire Social Minimum a augmenté plus fortement que le niveau des salaires. Sa progression, en nominal, est de 27,8% quand les revenus bruts moyen et médian ont respectivement augmenté de 25,1% et 23,8%.²⁶ Le revenu des 10% de salariés à temps pleins les moins bien rémunérés n'a quant à lui progressé que de 22,9%. Sur cette période, le taux de salaires au SSM aurait ainsi eu tendance à croître.

Le salaire minimum en Europe en parité de pouvoir d'achat



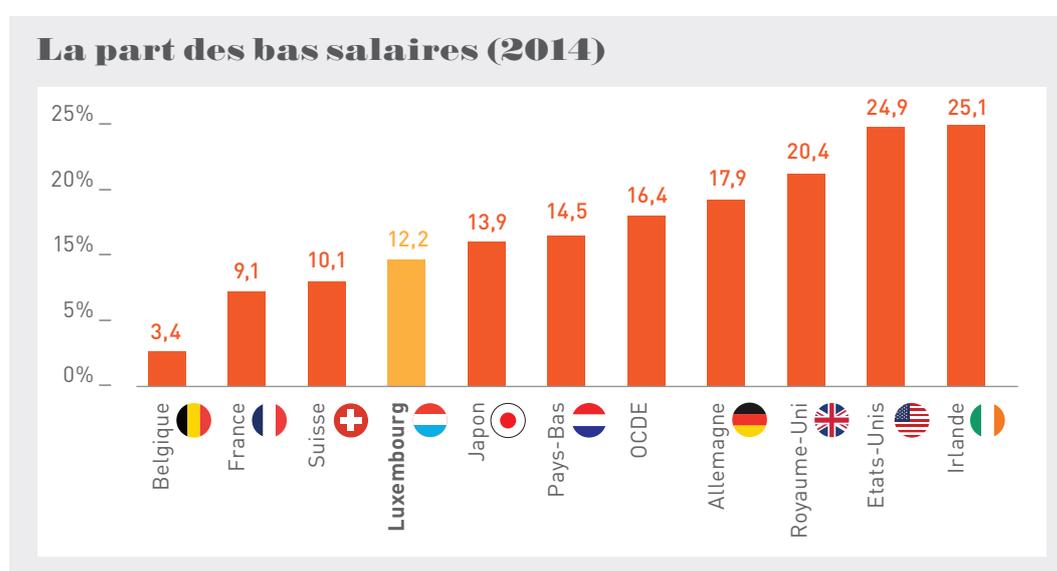
Source : Eurostat 2017

²⁵ La baisse de 2008 est due aussi bien à la stabilité du Salaire sociale minimum nominal pour cette année et à un taux d'inflation de 3,3%.

²⁶ Source : Eurostat - Enquête sur la structure des salaires : salaires annuels.

Le salaire minimum luxembourgeois est le plus élevé d'Europe en parité de pouvoir d'achat. Il est respectivement supérieur de 7% à celui de la Belgique, 10% de l'Allemagne, 15% de la France et 22% de l'Irlande. L'Autriche, Chypre, le Danemark, la Finlande, l'Italie et la Suède n'ont pas instauré de salaire minimum valable pour l'ensemble des salariés.

Au 31 mars 2018, 15,3% des salariés hors fonctionnaires étaient rémunérés au Salaire Social Minimum, dont environ 60% en tant que salarié non-qualifié et 40% en tant que salarié qualifié.²⁷ L'OCDE publie depuis 1970 - et 2002 en ce qui concerne le Luxembourg - des statistiques sur la proportion de salariés à bas salaires, ceux-ci étant définis comme inférieur aux deux tiers du salaire médian.



Source: OCDE

La proportion de salariés au bas salaire était plus faible au Luxembourg en 2014 qu'en 2002, 12,2% contre 13,7%. L'évolution du SSM sur la période pourrait expliquer en partie cette baisse. La proportion de salariés au bas salaire au Luxembourg se situe au-dessus de celle de deux de ses voisins : 3,4% en Belgique et 9,1% en France. La Suisse a aussi un pourcentage inférieur de bas salaires avec 10,1%. La part de bas salaire était en revanche plus faible au Luxembourg qu'au Japon, qu'aux Pays-Bas qu'en Allemagne, qu'au Royaume-Uni, qu'aux États-Unis et qu'en Irlande (le pays de ce panel avec le plus fort pourcentage de bas salaire [25,1%]) et que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Pour information, la proportion de salariés à haut salaire, c'est-à-dire ceux dont le salaire est supérieur à une fois et demie le salaire médian, était de 24,4% en 2014 au Luxembourg. Cette part est légèrement supérieure à la moyenne de l'OCDE [22%] et à celle des voisins du Grand-Duché. Cette statistique n'est pas mesurée en Suisse, Irlande ou encore aux États-Unis, rendant ainsi impossible la comparaison avec les autres pays à haut salaire. Ainsi, l'échelle des salaires au Luxembourg apparaît plutôt inégalitaire en haut de l'échelle, dû au poids important de la finance dans son économie, et relativement plutôt égalitaire en bas de l'échelle, ce qui est dû au niveau du salaire minimum.

²⁷ Projet de loi n°7381 modifiant l'article L.222-9 du Code du travail.

Au global, les inégalités des salaires ont tendance à augmenter au Luxembourg. C'est le cas pour le rapport entre les 5% des salaires les plus élevés et les 20% des salaires les plus faibles, qui est passé entre 2000 et 2016 de 3,65 à 4,36.²⁸ L'article «Les inégalités de salaires»²⁹ indique que les inégalités de salaires, mesurées selon le rapport entre le 90^{ème} et le 10^{ème} percentile des salaires, se sont accrues entre 1990 et 2006 avant de se stabiliser entre 2006 et 2010. En 2010, le Luxembourg se situait «entre les pays aux salaires relativement peu dispersés (pays scandinaves, Belgique, France, Italie ou encore Pays-Bas) et les pays ayant une plus grande disparité de salaire (Allemagne, Royaume-Uni ou encore Portugal)». Rappelons que la disparité de salaires au Luxembourg est plus conséquente en haut de l'échelle des salaires qu'en bas. La publication précitée mentionne des travaux du STATEC, et notamment le bulletin «La structure des salaires en 2006»³⁰, qui montre que les inégalités salariales au Luxembourg étaient en 2006 «une hiérarchie très claire en fonction du niveau d'études et de l'ancienneté dans l'entreprise». De fait, l'article conclut que «les niveaux de rémunération peuvent varier fortement d'une personne à l'autre et d'un emploi à l'autre» et que «dans la plupart des cas, ces différences de salaires se justifient par une productivité ou des conditions de travail différentes». Les différentiels de formation et de compétences jouent bien évidemment un rôle primordial dans ces disparités. Les secteurs à haute valeur ajoutée, déjà bien implantés au Luxembourg comme celui des services financiers ou qui devraient se développer à l'avenir comme les technologies de l'espace ou celles de la santé, pourraient participer à l'accroissement de ces disparités, au bénéfice toutefois d'une plus grande richesse créée sur le territoire.

Il était estimé en 2014 que les inégalités de revenu du travail participaient pour 75% aux inégalités de revenu au Luxembourg, notamment en raison de l'importance du travail parmi l'ensemble des revenus.³¹ Ce pourcentage a tendance à diminuer depuis 2009, en raison de l'augmentation du poids des retraites, due au vieillissement de la population, et la hausse des revenus du capital, qui résulte essentiellement de la hausse des revenus locatifs. L'article «Comprendre l'évolution des inégalités de revenu entre 1987

et 2010 au Luxembourg»³² met en avant des causes inattendues à la hausse des inégalités. La décomposition de l'évolution des inégalités révèle en effet que les principaux contributeurs à la croissance des inégalités sur cette période seraient l'arrivée des femmes sur le marché du travail et la hausse du poids des pensions dans les revenus globaux.

Il ressort de cette analyse que **l'emploi est le principal rempart contre l'exclusion sociale**. En effet, au sein d'un pays où le salaire minimum est supérieur au budget de référence nécessaire à un niveau de vie «modeste mais adéquate», où ce même salaire minimum a davantage augmenté entre 2006 et 2014 que le revenu moyen et où la proportion de salariés à bas salaires demeure réduite, un emploi, lorsqu'il est à temps plein, permet, dans la

grande majorité des cas, d'éviter des situations d'exclusion sociale. Ceci est d'autant plus vrai que le niveau de revenu des ménages est corrélé à leur intensité de travail au Luxembourg.

L'accès à un emploi à temps plein est l'un des principaux enjeux de la lutte contre les précarités. Le chômage est en diminution au Luxembourg sur les dernières années, pour atteindre 5,5% en 2017, bien en-dessous de la moyenne européenne. En outre, le Luxembourg est très faiblement touché par le sous-emploi subi, c'est-à-dire les personnes qui travaillent à temps partiel et cherchent à travailler davantage. En revanche, la hausse du chômage de longue durée et le nombre important de résidents disponibles pour travailler mais qui ne cherchent pas d'emplois inquiètent quant au développement au sein du Luxembourg d'une population de plus en plus éloignée de l'emploi. Dans ce contexte, la hausse du nombre de ménages à très faible et faible intensité de travail renforce ces inquiétudes alors que la féminisation du monde du travail devrait générer une tendance inverse. La question de l'éloignement de l'emploi au sein d'une économie pourtant dynamique ramène, entre autres, à la notion de qualification de la population résidente, et par la même à celle de formation.

28 Chambre des salariés de Luxembourg, *Panorama Social 2018*.

29 MARLIER Eric, BROSIUS Jacques, DAUTEL Vincent, DECOVILLE Antoine, DURAND Frédéric, GERBER Philippe, GUIO Anne-Catherine (Eds.). *Cohésion sociale et territoriale au Luxembourg. Regards croisés*. Éditions Peter Lang, 2014, 301 p.

30 STATEC, *La structure des salaires en 2006*, Bulletin du STATEC N° 1-2009.

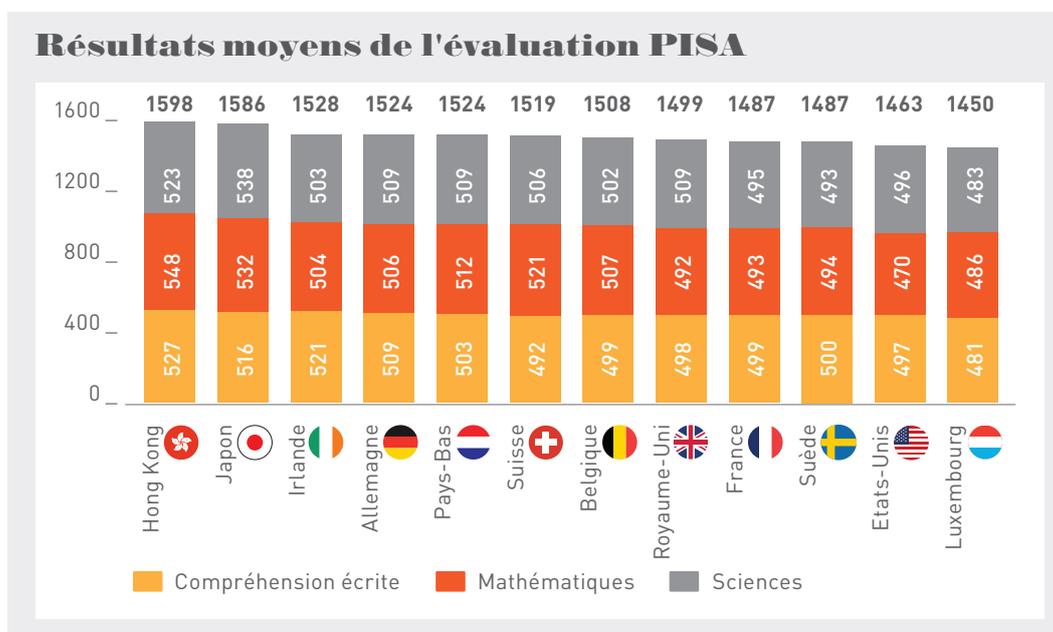
31 STATEC, *Rapport travail et cohésion sociale 2017*.

32 MARLIER Eric, BROSIUS Jacques, DAUTEL Vincent, DECOVILLE Antoine, DURAND Frédéric, GERBER Philippe, GUIO Anne-Catherine (Eds.). *Cohésion sociale et territoriale au Luxembourg. Regards croisés*. Éditions Peter Lang, 2014, 301 p.

e) Des lacunes quant au rôle fondamental de l'éducation et de la formation

Le mot éducation a pour origine l'expression «guider hors de», que l'on pourrait traduire par «faire se développer». L'éducation est ainsi prépondérante dans le développement de tout individu. Par les connaissances intellectuelles, les compétences pratiques et le savoir-être qu'elle permet d'acquérir, elle est le socle de la production de richesse individuelle et collective, et par la même, le meilleur moyen de surmonter la pauvreté. Pour l'UNESCO, «l'éducation doit non seulement être accessible à tous», mais a de plus «un rôle crucial dans les progrès vers la création de sociétés plus inclusives et plus justes.» En effet, le grand défi pour l'éducation est non seulement de faire se développer des individus susceptibles de s'accomplir dans le monde d'aujourd'hui, mais aussi de donner à tous la même chance d'y arriver. Ainsi, toujours pour l'UNESCO, «le principe de l'égalité des chances d'éducation est au cœur du droit à l'éducation.» tandis que l'article 29 de la Convention de l'UNICEF sur les Droits de l'Enfant indique que «Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités.» En ce sens, la mesure de l'exclusion sociale demande de s'intéresser à la qualité du système éducatif et à sa capacité à donner sa chance à tous, ou autrement formulé, maximiser le potentiel de chacun, enfants et adultes, à insérer les individus dans la société et à apporter les compétences adaptées à l'économie du XXI^{ème} siècle. C'est de cette manière que l'éducation peut contribuer efficacement à faire fonctionner l'ascenseur social au sein d'un pays.

L'étude internationale PISA, réalisée tous les 3 ans par l'OCDE, évalue les compétences que les élèves ont acquises dans les domaines des sciences, des mathématiques et de la compréhension de l'écrit, lesquelles sont jugées déterminantes pour la poursuite de leur formation et leur vie d'adulte. Réalisée auprès des élèves de 15 ans, dont 5.300 pour le Luxembourg en 2015, elle est l'indicateur de référence sur le plan international quant à la performance du système éducatif. Les résultats moyens des élèves de chaque pays dans les trois domaines d'évaluation ont été additionnés.



Source: OCDE 2015

Le Luxembourg se situe derrière l'ensemble des pays considérés quant aux résultats globaux et aux résultats en compréhension écrite et en sciences. Le Grand-Duché dépasse seulement les États-Unis en mathématiques. Cette évaluation ne met toutefois pas en valeur les atouts du système éducatif luxembourgeois. En effet, les élèves luxembourgeois ont le choix de la langue du test entre l'allemand et le français, tandis que les élèves des sections anglophones sont testés en anglais. Ainsi, le Luxembourg est l'un des rares pays où les élèves ne sont pas, dans la plupart des cas, testés dans leur langue maternelle. De plus, la compétence linguistique, point fort du Luxembourg de par le trilinguisme, n'est pas valorisée par le test PISA. Un grand défi quant à la performance du système éducatif luxembourgeois est la hausse de l'hétérogénéité de l'origine des élèves, 45% d'élèves avec contexte migratoire en 2015 contre 30% en 2003. Ces élèves ont des résultats significativement inférieurs aux autres à l'heure actuelle. Enfin, il est à noter que la Suisse, à des degrés moindre certes que le Luxembourg, possède des caractéristiques proches sur le plan du multilinguisme et de l'hétérogénéité dans l'origine des élèves pour

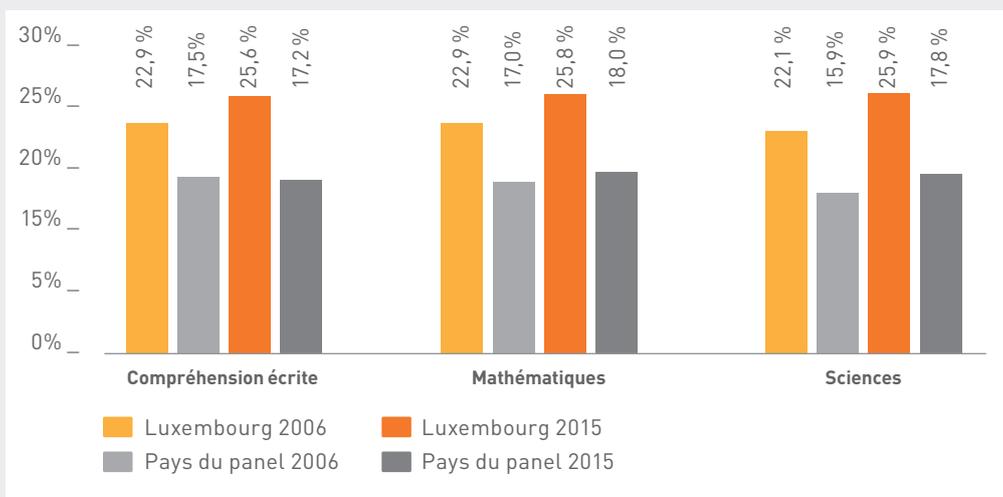
des résultats néanmoins supérieurs. Les résultats globaux du Luxembourg sont stables entre 2006 et 2015, avec une simple perte de 5 points, les performances progressant très légèrement en compréhension écrite et reculant faiblement en mathématiques et en sciences. Sur la période, les résultats des autres pays ont aussi plutôt eu tendance à régresser, -7 points en moyenne, des pays comme la France et l'Allemagne ayant toutefois réussi à améliorer leur performance.

Plus que le niveau global des résultats, c'est l'insuffisance dans certains domaines qui permet d'évaluer l'exclusion sociale née de l'éducation. Il est ainsi important de «mettre l'accent sur la distribution de l'accès et des résultats et non sur les moyennes».³⁴ L'exclusion sociale au sein d'un pays

sera d'ailleurs d'autant plus forte que les résultats globaux sont élevés pour une même proportion d'élèves ayant une maîtrise insuffisante de telle ou telle matière. Les pays considérés dans le panel de comparaison sont le Japon, l'Irlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse, la Belgique, le Royaume-Uni, la France et la Suède, en raison de l'absence de données sur Hong-Kong et les États-Unis.

Un grand défi pour le système éducatif luxembourgeois est la hausse de l'hétérogénéité de l'origine des élèves

Jeunes âgés de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante sur le plan éducatif

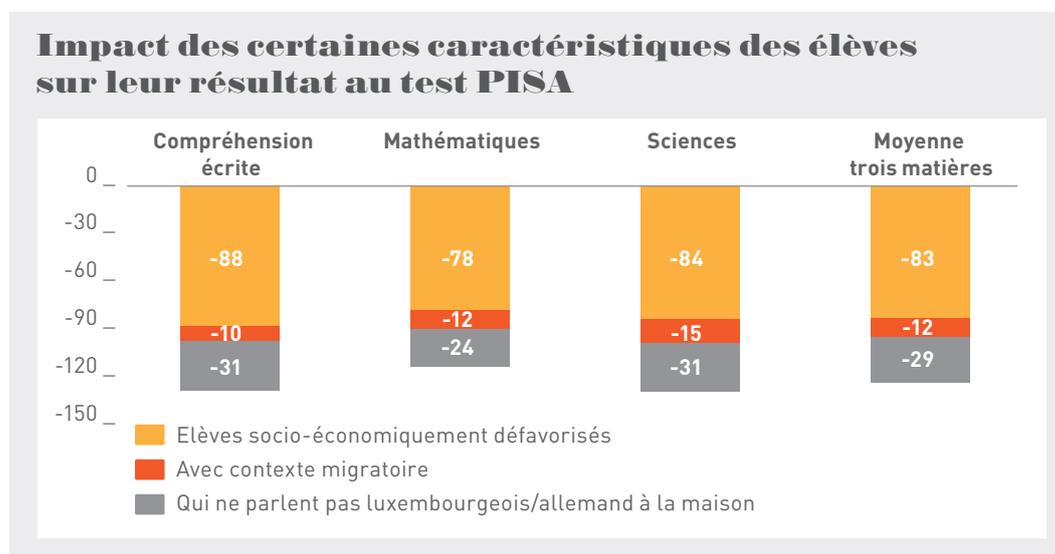


Source : OCDE

34 KLASSEN Stephan, *L'exclusion sociale, les enfants et l'éducation : concepts et mesure*, 2001.

Il existe une forte corrélation entre le résultat moyen des élèves de chaque pays et la proportion d'élèves ayant une maîtrise insuffisante dans une ou plusieurs disciplines. Ainsi, le Luxembourg a pour les trois domaines la plus forte proportion de jeunes âgés de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante. Il demeure des différences entre les systèmes éducatifs dans la capacité à inclure le maximum d'élèves. La Suisse a des moins bons résultats en moyenne pour la compréhension écrite mais une plus faible proportion d'élèves ayant une maîtrise insuffisante en la matière. De même, le système éducatif irlandais semble particulièrement inclusif, avec une deuxième place en mathématiques et en sciences pour la faible proportion d'élèves à la maîtrise insuffisante, les deux fois derrière le Japon, malgré des scores moyens plus faibles que d'autres pays. Le contexte socio-économique des élèves et le contexte migratoire jouent un rôle important dans la réussite des élèves. L'écart de performance entre les élèves issus d'un contexte socio-économique défavorisé et ceux d'un milieu favorisé est d'environ 100 points pour les élèves luxembourgeois. C'est l'un des écarts de performance les plus élevés parmi les pays européens et du G7. Le taux de redoublement des élèves socio-économiquement défavorisés, 40% contre 13%, et leur faible présence en Enseignement Secondaire classique, 12% contre 68% pour les élèves socio-économiquement favorisés, dénote d'un système d'éducation qui peine à offrir une égalité des chances. La différence entre les élèves à contexte migratoire et les autres s'élève à environ 55 points. Là aussi, la différence est plus marquée que dans la plupart des autres pays européens et du G7. Des différences importantes de performance sont aussi mesurées selon la langue parlée à la maison, le groupe luxembourgeois/allemand ayant les meilleurs résultats. L'un des choix effectués par le Luxembourg quant à son système d'éducation est l'existence d'un enseignement technique dès le début de l'enseignement secondaire. L'orientation des élèves dès leur 12 ans dans ces filières et le peu de passerelles existantes par la suite entre les différentes filières semblent agir au détriment des élèves les plus défavorisés et donc de l'égalité des chances.

Les trois caractéristiques que sont le contexte socio-économique, le contexte migratoire et la langue parlée à la maison sont étroitement liées.³⁵ Ainsi, il est intéressant d'isoler les effets de chacune d'entre elles pour mieux appréhender leur potentiel impact sur les résultats des élèves au Luxembourg.



Source: OCDE 2015

Le contexte socio-économique est la caractéristique qui apparaît agir le plus sur le potentiel de résultat des élèves, avec un différentiel moyen de 83 points entre les élèves à contexte socio-économique favorisée et ceux qui sont défavorisés. Les différences sont relativement proches pour les trois matières : -88 points pour la compréhension écrite, -84 points pour les sciences et -78 points pour les mathématiques. L'effet du contexte migratoire est moins important, avec un résultat moyen inférieur de 12 points, que celui de la langue parlée à la maison, - 29 points. Ainsi, si les notes des élèves à contexte migratoire sont souvent

³⁵ Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, Luxembourg Centre for Educational Testing (LUCET), PISA 2015 : rapport national Luxembourg.

significativement inférieures à celles des autres élèves, c'est surtout dus à des effets liés au contexte migratoire, étrangers plus concernés par un risque de pauvreté monétaire ou qui parlent plus souvent une autre langue que le luxembourgeois et l'allemand à la maison. Le cumul des trois caractéristiques influe fortement sur le niveau des élèves, avec une note moyenne inférieure de 124 points pour les élèves socio-économiquement défavorisés à contexte migratoire qui ne parlent pas luxembourgeois ou allemand à la maison par rapport aux élèves n'ayant aucune de ces trois caractéristiques.

Le rapport national sur l'éducation au Luxembourg 2018³⁶ souligne ainsi la difficulté liée à la langue allemande de certains enfants scolarisés au Grand-Duché :

«Pour la population scolaire au Luxembourg, qui se caractérise par une forte hétérogénéité linguistique, la langue d'instruction, qui est l'allemand, représente un défi majeur.»

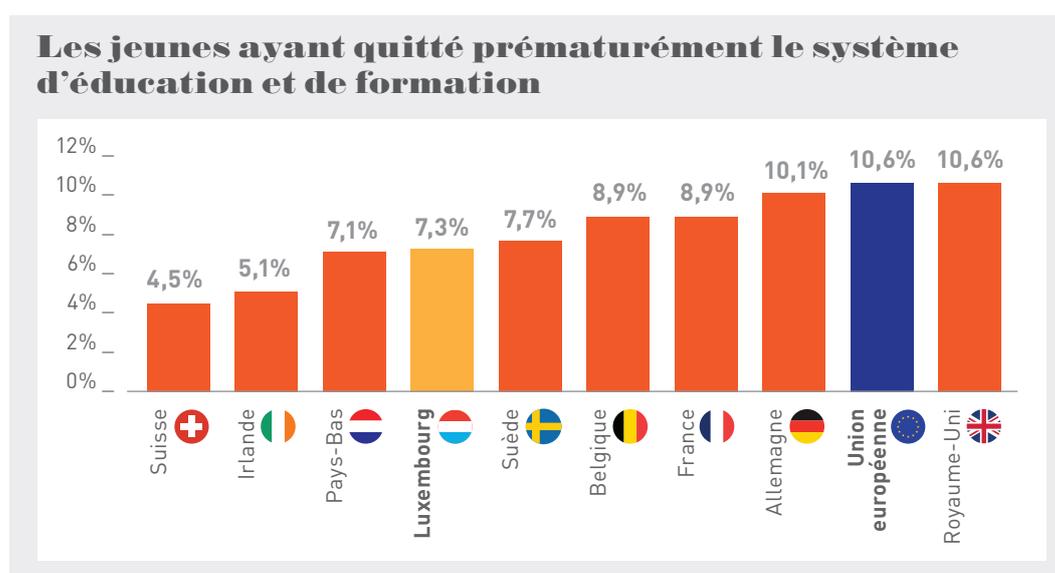
Il est à noter que pour l'année scolaire 2016/2017, près de la moitié des élèves (49%) «n'ont indiqué aucune des langues nationales comme première langue». Concernant l'origine des élèves, ce même rapport confirme bien les disparités, alors que 46% des élèves de l'enseignement secondaire général sont des étrangers contre seulement 20% des élèves de l'enseignement secondaire classique.

Le rapport indique aussi que :

«Le système éducatif luxembourgeois, avec sa diversité dans l'Enseignement Secondaire Classique et les différentes filières de l'Enseignement Secondaire Générale, est très propice aux inégalités scolaires.»

Sans remettre en cause dans son ensemble l'organisation du système éducatif luxembourgeois, ces différentes spécificités amènent à s'interroger sur l'ensemble des mesures à prendre pour que les élèves au Luxembourg aient tous la chance de réussir leur parcours éducatif, peu importe leur origine sociale et géographique.

Une autre carence possible d'un système éducatif et de formation est sa propension à exclure des élèves avant qu'ils ne soient correctement formés. L'indicateur « Jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation » fait partie du portefeuille des indicateurs principaux d'inclusion sociale de l'Union européenne. Il est défini par la proportion de personnes âgées entre 18 et 24 ans n'ayant pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne poursuivant ni études ni formation complémentaires.



Source : Eurostat 2017

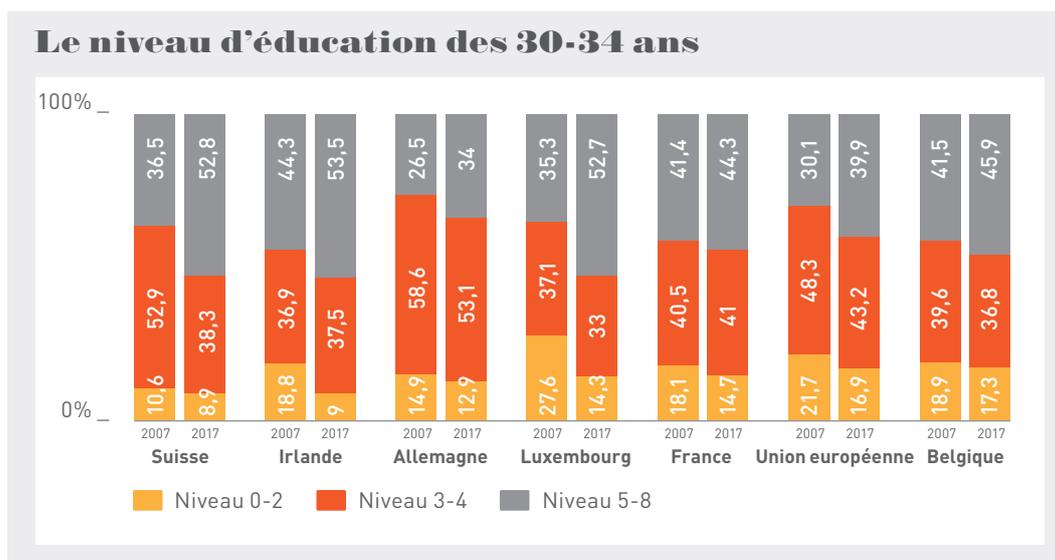
36 Université du Luxembourg, Luxembourg Centre for Educational Testing (LUCET), Rapport national sur l'éducation au Luxembourg 2018.

Les jeunes luxembourgeois ont, dans l'ensemble, rarement tendance à décrocher du système scolaire comme le montre le relatif faible pourcentage de jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation (7,3%). Le Grand-Duché est toutefois moins performant que la Suisse, l'Irlande et les Pays-Bas sur cet indicateur. Une marge de progression existe donc bel et bien dans ce domaine. Cet indicateur n'est pas toujours corrélé aux résultats PISA comme le montre le cas de l'Allemagne ou de la Suède. Par ailleurs, des ruptures de séries empêchent d'analyser l'évolution de cet indicateur dans le temps pour le Luxembourg.

La génération des 30-34 ans est la plus jeune dont la quasi-totalité des individus ont fini leurs études, mêmes pour ceux d'entre eux qui ont réalisé des études longues. C'est ainsi celle qui est prise en compte pour analyser le niveau de diplômes atteint dans la population.

Les niveaux d'études sont répartis en trois catégories :

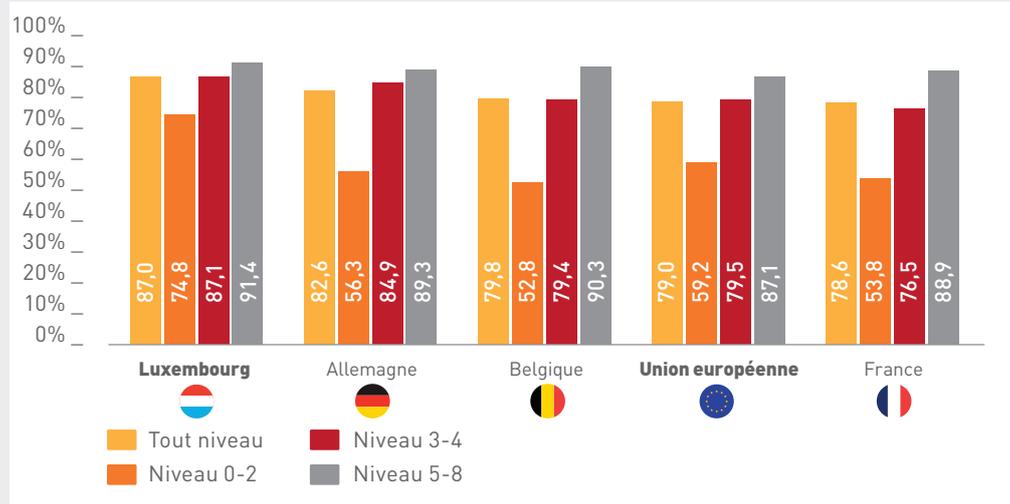
- Inférieur à l'enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l'enseignement secondaire (niveaux 0-2) ;
- Deuxième cycle de l'enseignement secondaire et enseignement post-secondaire non-supérieur (niveaux 3 et 4) ;
- Enseignement supérieur (niveaux 5-8).



Source: Eurostat

Le niveau d'études global des 30-34 ans a augmenté entre 2007 et 2017 dans tous les pays considérés ainsi que dans l'Union européenne. Le Luxembourg est l'un des pays où l'évolution est la plus spectaculaire avec une hausse de 35,3% en 2007 à 52,7% en 2017 des diplômés de l'enseignement supérieur et une baisse sur la même période de 27,6% à 14,3% des personnes n'ayant pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire. Ce pourcentage de 14,3% n'est toutefois que légèrement plus faible que la moyenne européenne de 16,9%. Le Luxembourg est caractérisé par une polarisation avec, d'un côté, l'un des plus forts taux de diplômés de l'enseignement supérieur, et de l'autre, le maintien d'une part non négligeable de non diplômés.

Taux d'emploi des 30-34 ans selon leur niveau d'études

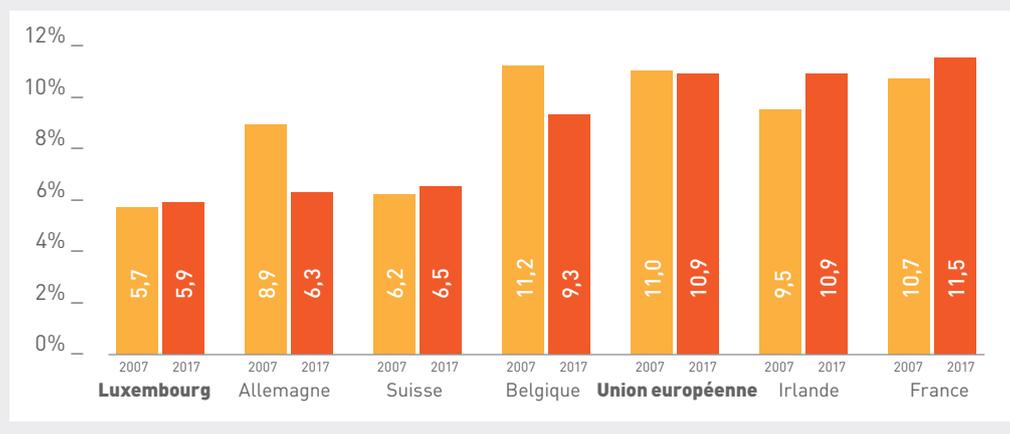


Source: Eurostat 2017

Le taux d'emploi des 30-34 ans est particulièrement élevé au Luxembourg avec un pourcentage de 87% contre 79% pour l'Union européenne. Ceci est notamment dû à un plus faible écart de taux d'emploi des non-diplômés par rapport aux personnes plus diplômées. En 2017, le taux d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur de 30 à 34 ans est de 91,4% au Luxembourg contre 74,8% pour les non-diplômés du même âge, soit un différentiel de 16,6 points. Cet écart dépasse les 30 points en Allemagne, Belgique et France, et atteint les 27 points pour l'ensemble de l'Union européenne. Le taux d'emploi demeure corrélé au niveau d'études au Luxembourg, l'éducation et notamment un diplôme de l'enseignement supérieur semble être le meilleur atout pour obtenir un emploi. Il serait intéressant de disposer des différences de taux d'emploi selon le type de filière suivie. La formation professionnelle initiale, qui donne lieu à l'enseignement en entreprise sous forme d'apprentissage, est une forme d'enseignement qui fait preuve d'excellents résultats en matière d'insertion sur le marché du travail et est valorisé dans de nombreux pays comme l'Allemagne ou la Suisse.

Certains accumulent une double exclusion, par la formation, et l'éloignement de l'emploi. Un indicateur utilisé au niveau européen, appelé taux NEET, s'intéresse aux jeunes de 15 à 24 ans ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation. Ce sont des demandeurs d'emploi ou des inactifs qui n'ont pas suivi d'études ou de formation dans les quatre semaines précédant l'enquête.

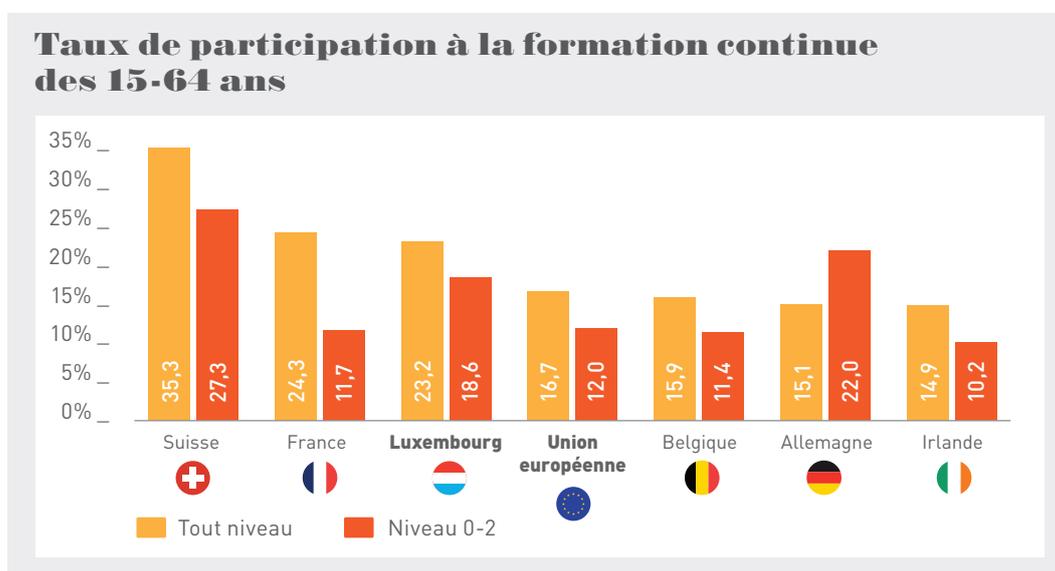
Le taux NEET des 15-24 ans



Source: Eurostat

En raison d'un faible taux de jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation et d'un taux d'emploi relativement élevé des non-diplômés, le taux NEET du Luxembourg est significativement inférieur à la moyenne. En outre, il apparaît stable avec un pourcentage de 5,7% en 2007 et 5,9% en 2017. Ainsi, à l'heure actuelle, environ un jeune luxembourgeois sur vingt se retrouve dans une situation précaire d'inactivité. C'est le cas d'un jeune européen sur dix.

La formation professionnelle continue, ou l'apprentissage tout au long de la vie, permet de renforcer les compétences, de les mettre à jour voire d'apprendre les savoir-faire d'une nouvelle activité professionnelle. À ce titre, il est aussi important d'y accéder pour les personnes en emploi ou en recherche d'emplois, les diplômés ou non de l'enseignement supérieur et cela à tous les âges de la vie. La digitalisation a en outre tendance à faire accélérer l'évolution des compétences attendues par les employeurs et d'ainsi accroître les besoins en termes de formation.



Source : Eurostat 2017

Le taux de participation à la formation continue est plus élevé au Luxembourg que dans l'Union européenne mais aussi qu'en Allemagne, qu'en Belgique et qu'en Irlande. Ce taux est cependant plus faible qu'en Suisse et qu'en France, ce dernier pays a toutefois mis en place un système incitatif à la formation professionnelle très coûteux pour les entreprises. Les personnes dont le niveau d'études est égal ou inférieur au premier cycle du secondaire sont moins souvent formées que les autres. C'est le cas dans tous les autres pays de ce *panel* en-dehors de l'Allemagne qui fait figure d'exception dans ce domaine. Si le Luxembourg a dans l'ensemble de bons résultats en la matière, augmenter le taux de formation

tout au long de la vie pour les personnes les moins diplômées aurait un effet positif dans la lutte contre l'exclusion sociale sur la dimension éducation. En outre, les excellentes performances de la Suisse montrent la marge de progression potentielle pour le Luxembourg.

Le système éducatif luxembourgeois possède des caractéristiques propres qui le rendent difficilement comparable à celui des autres pays : importance du trilinguisme, contexte migratoire très marqué et forte diversité dans les langues parlées à la maison notamment. De nombreux élèves luxembourgeois détiennent une maîtrise insuffisante d'une ou plusieurs des trois matières essentielles que sont la compréhension écrite, les mathématiques et les sciences. Les plus

faibles résultats des élèves d'origine étrangère et/ou issus d'un contexte socio-économique défavorisé, engendrés par un système contraire à l'égalité des chances, peuvent inquiéter. L'école luxembourgeoise est par contre plutôt performante, sans atteindre l'excellence, quant à sa capacité à former un maximum

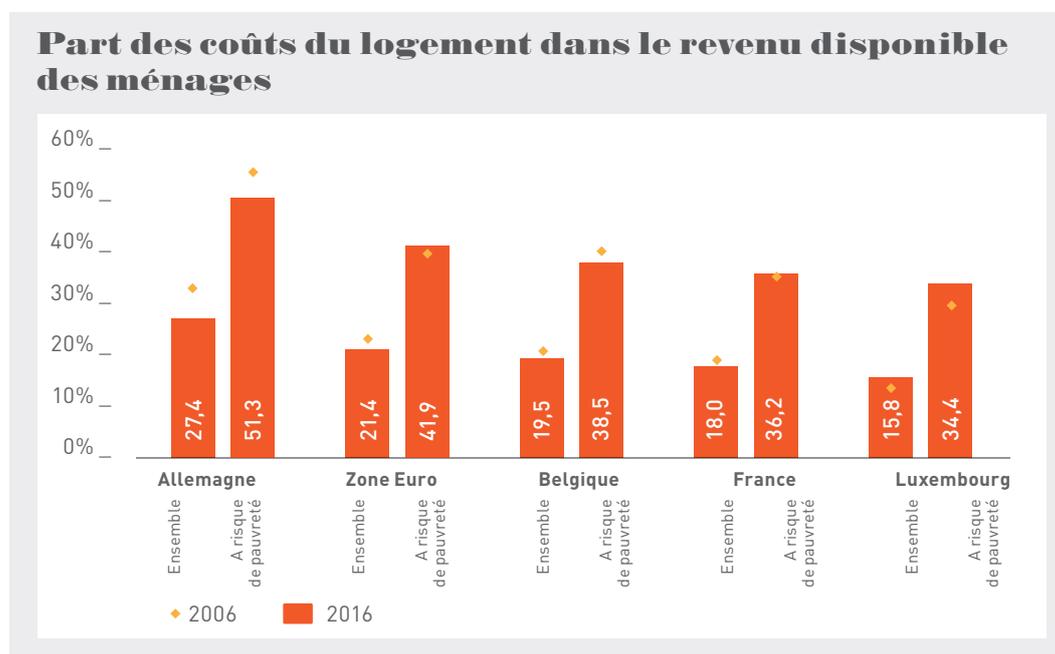
**la formation tout
au long de la Vie pourrait
davantage être
proposée aux personnes
les moins diplômées**

de jeunes. Il en est de même pour la formation tout au long de la vie qui pourrait toutefois davantage être proposée aux personnes les moins diplômées. L'adaptabilité du système éducatif face à la diversité des élèves, puis de la formation tout au long de la vie pour des adultes aux profils non moins variés est un enjeu crucial pour répondre à l'impératif d'égalité des chances et d'inclusion de la société. Un jeune sur vingt demeure exclu du monde de la formation et du travail au Luxembourg. Faire diminuer ce chiffre pourrait être un objectif nécessaire mais néanmoins non suffisant sur cette dimension, de même qu'un objectif chiffré en termes d'égalité des chances.

f) La situation se gâte pour le logement des pauvres

Les conditions de logement ont un impact important sur la qualité de vie et l'inclusion sociale des personnes. L'habitat répond aux besoins fondamentaux d'abri, de sentiment de sécurité et d'intimité. Son coût représente l'une des charges financières majeures pour les revenus des ménages et peut ainsi fortement peser sur le niveau de vie des plus modestes. Les conditions de logement sont également liées aux conditions de santé et aux relations personnelles. Les sans-abris ou sans domicile fixe sont ainsi considérés comme la catégorie de population la plus précaire et la plus exclue dans les sociétés occidentales.

La part des coûts du logement dans le revenu disponible des ménages est un indicateur européen permettant de contextualiser l'importance du logement sur le plan social. Sont ici pris en compte les coûts totaux annuels de logement, que le ménage soit locataire ou propriétaire, nets des allocations liées à l'habitat.

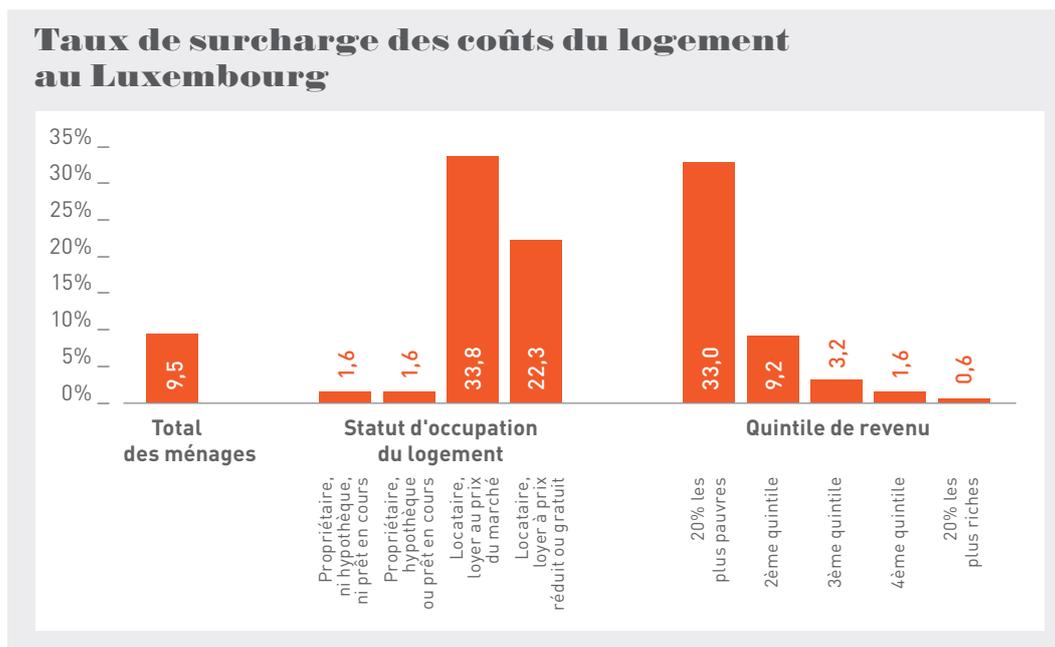


Source: Eurostat

La part des coûts du logement dans le revenu disponible des ménages est en moyenne inférieure au Luxembourg par rapport aux pays voisins et à la zone euro en 2016.³⁷ Il est à noter que l'importance des aides au logement a une influence non négligeable sur cet indicateur, celui-ci ne reflétant ainsi pas le coût brut du logement. Il en est de même du développement du parc social d'habitat, qui est par exemple réduit en Allemagne. La part des coûts du logement est significativement plus élevée pour les ménages en risque de pauvreté, avec un pourcentage de 34,4% contre 15,8% pour l'ensemble des ménages. Les coûts du logement grèvent ainsi bien davantage le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes que celui du reste de la population. **Le Luxembourg est le pays où la part des coûts du logement dans le revenu disponible des ménages a le plus augmenté entre 2006 et 2016.** En Allemagne et en Belgique, ce pourcentage a même diminué au cours de cette période de dix ans.

37 Cet indicateur n'est pas mesuré pour l'Union européenne en 2006.

Les situations des ménages en termes de coût du logement sont très disparates. Dans le but de mieux considérer les ménages potentiellement touchés par une exclusion due au logement, il est essentiel d'examiner la part de la population pour laquelle le logement est une charge financière (trop) importante, soit au-dessus de 40% de leur revenu.



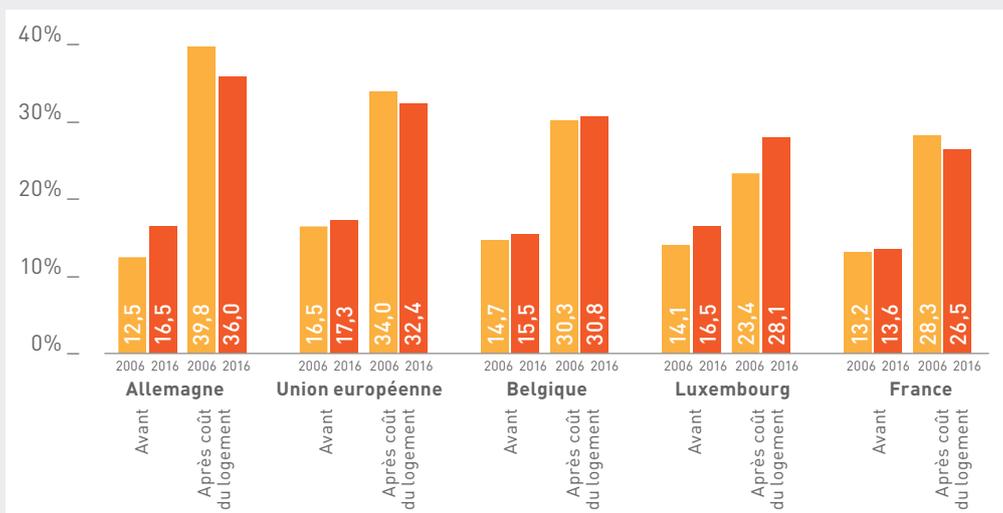
Source: Eurostat 2016

9,5% des ménages luxembourgeois allouent plus de 40% de leur revenu aux dépenses de logement (dont 5,5% plus de la moitié de leur revenu, 3,9% plus de 60% et même 2,1% plus des trois quarts). Cette surcharge concerne essentiellement les locataires et, parmi eux, davantage ceux dont le loyer est au prix du marché, 33,8% d'entre eux étant dans cette situation. La surcharge des coûts du logement touche bien plus fréquemment les 20% de ménages les plus pauvres que les autres. En 2007, seuls 3,9% des ménages luxembourgeois devaient dépenser plus de 40% de leur revenu pour leur logement. Moins de 14% des locataires et de 17% des ménages les plus pauvres étaient dans ce cas cette même année. L'évolution en cours est ainsi plus inquiétante que le niveau en tant que tel du taux de surcharge des coûts du logement. Le taux de surcharge des coûts du logement n'est que de 5,2% en France. Il atteint 9,5% en Belgique, 11% dans la zone euro et 15,8% en Allemagne. En ce qui concerne les seuls locataires au prix du marché, le taux luxembourgeois est le deuxième plus élevé après celui de la Belgique parmi les pays du panel. Les 20% les plus pauvres sont, pour chaque pays, de très loin les plus concernés par une dépense importante de leur revenu en coût du logement, le taux de 33% du Luxembourg se retrouvant proche du taux de la zone euro (35,5%). Par rapport aux autres pays, la situation au Luxembourg se distingue par une plus grande inégalité face aux coûts du logement. En effet, alors que la part moyenne des coûts du logement dans le revenu est plus faible qu'ailleurs, tout autant de ménages modestes et surtout de locataires sont concernés par une surcharge des coûts du logement au Luxembourg en comparaison des pays voisins et de la zone euro. Il serait particulièrement intéressant de pouvoir disposer du taux de surcharge des 20% les plus pauvres dans le temps non seulement pour une surcharge de 40% mais aussi à 50%, 60% et 75% afin d'évaluer l'évolution des situations les plus critiques.

Le Luxembourg se distingue par une plus grande inégalité face aux coûts du logement

Certains pays, tels que le Royaume-Uni, calculent un taux de risque de pauvreté une fois les coûts du logement déduits du revenu. Il est alors possible d'analyser le pouvoir d'achat des ménages disponible une fois la part du revenu dédié au logement dépensée et de mesurer l'impact du logement sur les inégalités.

Taux de risque de pauvreté avant et après déduction des coûts du logement



Source: Eurostat

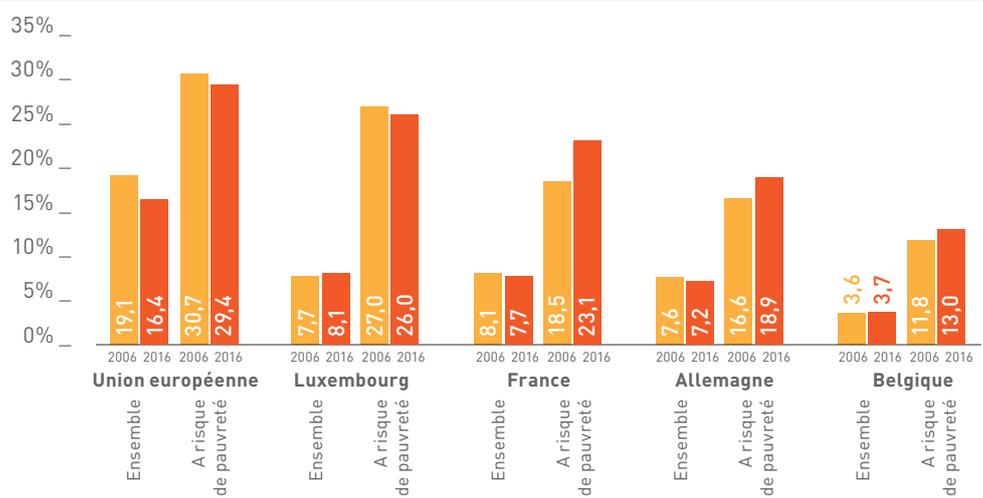
Le taux de risque de pauvreté et ainsi les inégalités de revenu sont, dans tous les pays considérés, significativement plus élevés après déduction des coûts de logement. C'est une conséquence logique du fait que les coûts de logement pèsent plus lourd dans le budget des ménages modestes que dans celui des ménages aux revenus plus élevés. Le différentiel entre les taux de risque de pauvreté avant et après déduction des coûts du logement est plus faible au Luxembourg que dans les autres pays, notamment l'Allemagne et la Belgique. En revanche, le Luxembourg est le seul pays où le taux de pauvreté après déduction des coûts du logement a augmenté significativement entre 2006 et 2016, et ceci davantage que le taux de risque de pauvreté en lui-même. **De fait, l'évolution du marché du logement luxembourgeois sur les dix dernières années a eu un impact négatif sur les inégalités à l'intérieur du pays.**

Au-delà du coût du logement, il y a lieu de s'interroger sur les conditions décentes de logement pour les ménages. Le taux de surpeuplement correspond au pourcentage de la population vivant dans un ménage surpeuplé.

Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé si ce dernier ne dispose pas d'un nombre minimal de pièces, soit:

- une pièce par ménage ;
- une pièce par couple composant le ménage ;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans ou plus ;
- une pièce pour chaque paire de personnes célibataires de même sexe âgées de 12 à 17 ans ;
- une pièce pour chaque personne célibataire âgée de 12 à 17 ans non incluse dans la catégorie précédente ;
- une pièce par paire d'enfants âgés de moins de 12 ans.

Taux de surpeuplement



Source: Eurostat

Le taux de surpeuplement est plus faible au Luxembourg et dans ses pays voisins que dans l'ensemble de l'Union européenne. Il touche bien plus fortement les ménages en risque de pauvreté. Au Luxembourg, ceux-ci ont une probabilité trois fois plus forte de vivre dans un habitat en surpeuplement que les autres ménages.

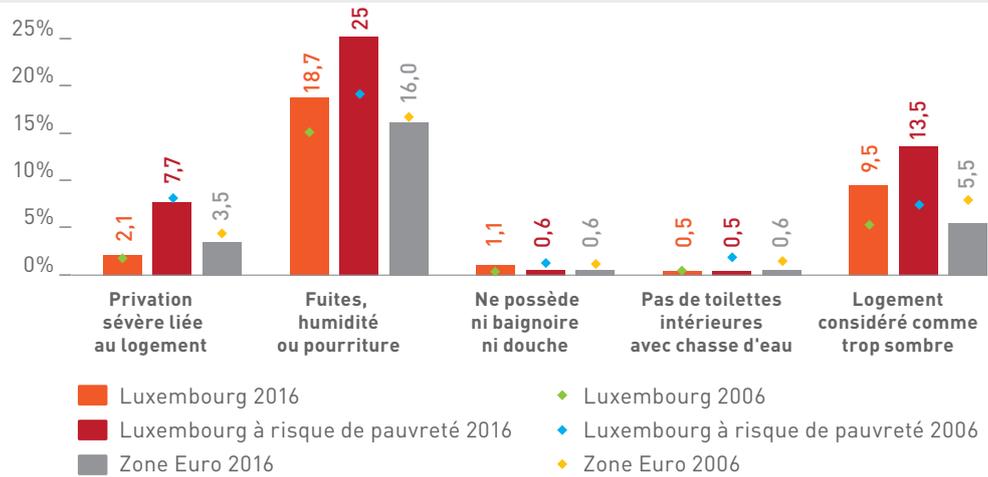
Le taux de surpeuplement a légèrement augmenté au Luxembourg entre 2006 et 2016, passant de 7,7% à 8,1%, mais a diminué pour les personnes en risque de pauvreté, de 27% en 2006 à 26% en 2016. Ce pourcentage de 26% reste supérieur aux taux de surpeuplement des ménages à risque de pauvreté en France (23,1%), en Allemagne (18,9%) et en Belgique (13,0%).

Le taux de surpeuplement touche bien plus les ménages en risque de pauvreté

Une autre vision des conditions de logement est apportée par le taux de privation sévère de logement, qui correspond au pourcentage de la population vivant dans un logement considéré comme surpeuplé et répondant simultanément à l'un des critères de privation de logement. Les critères de privation de logement mesurent le manque de commodités et sont au

nombre de quatre : logements ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol, logements ne possédant ni baignoire ni douche, logement ne possédant pas de toilettes intérieures avec chasse d'eau ou logement considéré comme trop sombre.

Ménages ayant des privations liées au logement



Source: Eurostat

Si la privation sévère liée au logement est plus faible au Luxembourg (2,1%) que dans la zone euro (3,5%) en 2016, les ménages à risque de pauvreté sont, eux, plus souvent dans cette situation de privation que les ménages européens (7,7%). Il est nécessaire d'avoir certaines réserves vis-à-vis d'un indicateur « suggestif », donc influé par les différences de culture entre pays et l'évolution dans les attentes des populations. Les Luxembourgeois estiment à près de 19% que leur logement a des fuites dans la toiture, des murs, sols ou fondations humides, ou de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol. C'est le cas pour un quart des ménages à risque de pauvreté. L'absence de sanitaires est marginale et n'est pas corrélée avec le fait d'avoir des revenus modestes. Les logements considérés comme trop sombres sont plus présents au Luxembourg que dans le reste de la zone euro.

Enfin, la précarité énergétique, qui correspond aux difficultés d'accès à l'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins primaires, notamment en termes de température du logement, a été évaluée par une étude du *Luxembourg Institute of Socio-Economic Research* (LISER) de 2013 rédigée pour le ministère de la Famille. Il en ressort que 4 % des ménages au Luxembourg se trouvaient dans une situation de précarité énergétique en 2013, c'est-à-dire qu'ils déclaraient soit ne pas disposer de suffisamment de moyens pour chauffer leur logement, soit ne pas avoir pu payer les factures d'électricité, de gaz, d'eau et de chauffage par manque de moyens financiers au cours des 12 derniers mois. Cette évaluation n'a pas été mise à jour depuis.

Encadré 3 - Le sans-abrisme : phénomène extrême d'exclusion sociale

L'Union européenne définit les sans-abris comme ceux qui doivent dormir dans la rue mais aussi les personnes contraintes de vivre dans des logements temporaires, insalubres ou de piètre qualité. Selon le site de l'Union européenne, « les sans-abris peuvent être confrontés à une espérance de vie réduite, des problèmes de santé, des discriminations, de l'isolement et des difficultés d'accès aux prestations et services publics de base. » L'Union européenne estime elle-même que « le manque de données suffisantes permettant de surveiller le phénomène des sans-abris dans l'Union européenne » est un enjeu. Rappelons que les sans-abris ne sont pas pris en compte dans les différentes enquêtes européennes sur l'exclusion sociale et n'intègrent pas le taux de risque de pauvreté par exemple.

La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) suit l'évolution de l'exclusion liée au logement en Europe. Dans sa fiche sur le Luxembourg, actualisée en 2017, elle indique qu'à ce jour, il n'existe pas de base de données luxembourgeoise du sans-abrisme. La seule estimation d'ensemble pour le Luxembourg est celle du LISER de 2006 qui identifiait 715 sans-abris au sens large sur le territoire luxembourgeois. Par ailleurs, l'évaluation annuelle du ministère de la Famille du plan d'Action Hiver recensait en moyenne 367 sans-abris par hiver sur la période 2008-2011 et 687 sur la période 2014-2017, soit une hausse significative. La rudesse de l'hiver peut se répercuter fortement sur ces données, le recours aux centres d'hébergement augmentant en cas de grand froid.

Le Luxembourg a adopté en 2013 une « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement » pour la période 2013-2020.

Elle repose sur 4 grands objectifs :

- Fournir des logements privés, stables et adaptés aux personnes qui sont des sans-abris de longue durée ou chronifiés, aux personnes vivant dans des logements précaires et inadéquats et aux personnes sortant d'institutions.
- Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence.
- Prévenir le sans-abrisme.
- Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.

Ce plan ne fixe pas d'objectifs chiffrés de réduction du sans-abrisme, que ce soit au global ou par catégorie de sans-abrisme. L'objet de ce bulletin n'est pas d'opérer une analyse critique de la politique nationale contre le sans-abrisme. Sur le plan des indicateurs toutefois, des améliorations notables pourraient être réalisées afin de pouvoir estimer de manière plus complète l'évolution du phénomène au Grand-Duché. L'existence même d'un sans-abrisme dans un pays tel que le Luxembourg peut interroger et son éradication constituer une ambition forte en matière de réduction de l'exclusion sociale.

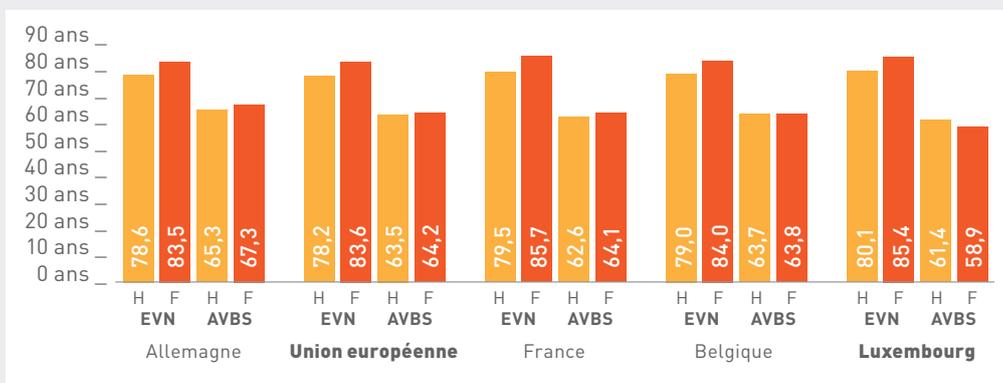
Le logement inquiète au Luxembourg, et cette inquiétude est fondée lorsque sont considérés les ménages en risque de pauvreté. Les dépenses de logement pèsent de plus en plus dans le budget des ménages modestes et des locataires, jusqu'à amputer fortement leur pouvoir d'achat global. Alors que la situation était bonne au Luxembourg par rapport aux pays voisins, les coûts du logement devraient bientôt peser davantage dans le budget des Luxembourgeois que dans celui de leurs voisins si la dynamique actuelle perdure. Au cours des dix dernières années, le logement a aussi fortement accentué les inégalités comme le montre le taux de risque de pauvreté après déduction des coûts de logement. En outre, le surpeuplement est plus présent au Luxembourg qu'en France, Allemagne ou Belgique pour des densités de population pourtant similaires, voire moindres. S'il n'existe pas d'estimation globale du nombre de personnes touchées par le sans-abrisme au Luxembourg, ce phénomène semble s'être amplifié au cours des dernières années.

g) Le paradoxe de la santé, entre accès aux soins pour tous et des pauvres biens plus touchés

La santé est un aspect crucial de la qualité de vie de la population. Elle peut être autant une souffrance qu'un facteur d'exclusion durant un court laps de temps ou tout au long de la vie, et dans le pire des cas l'abréger. Un mauvais état de santé peut fortement limiter la capacité des individus à accéder à l'éducation, à l'emploi, aux relations sociales et plus largement au bien-être social et matériel. Être en bonne santé est ainsi un aspect important de bonne qualité de vie. Il en est de même de la causalité entre facteurs de bonne santé et la situation socio-économique des individus, «les facteurs sociaux, tels que le niveau d'études, la situation professionnelle, le niveau de revenu et le sexe ont une influence significative sur la santé des individus.»³⁸ S'intéresser à la notion d'exclusion sociale par la santé demande d'analyser à la fois l'état de santé des individus et leur accès aux services de santé. Selon Eurostat, les indicateurs européens utilisés ici sont le résultat de données auto-déclarées et sont ainsi, «dans une certaine mesure, affectés par la perception subjective des répondants, ainsi que par leur origine sociale et culturelle.»

Le nombre d'années de vie en bonne santé (AVBS), également appelé espérance de vie sans incapacité (EVSII), équivaut au nombre d'années qu'une personne d'un âge donné peut espérer vivre en bonne santé tandis que l'espérance de vie à la naissance correspond plus simplement au nombre d'années qu'une personne peut espérer vivre indépendamment de son état de santé. Un individu est dit «en bonne santé» lorsqu'il ne souffre ni de limitation fonctionnelle ni d'incapacité. L'indicateur se fonde sur les données de la mortalité et sur les mesures de prévalence de l'invalidité dans certains groupes d'âge de la population.

Espérance de vie à la naissance (EVN) et année de vie en bonne santé (AVBS) selon le sexe



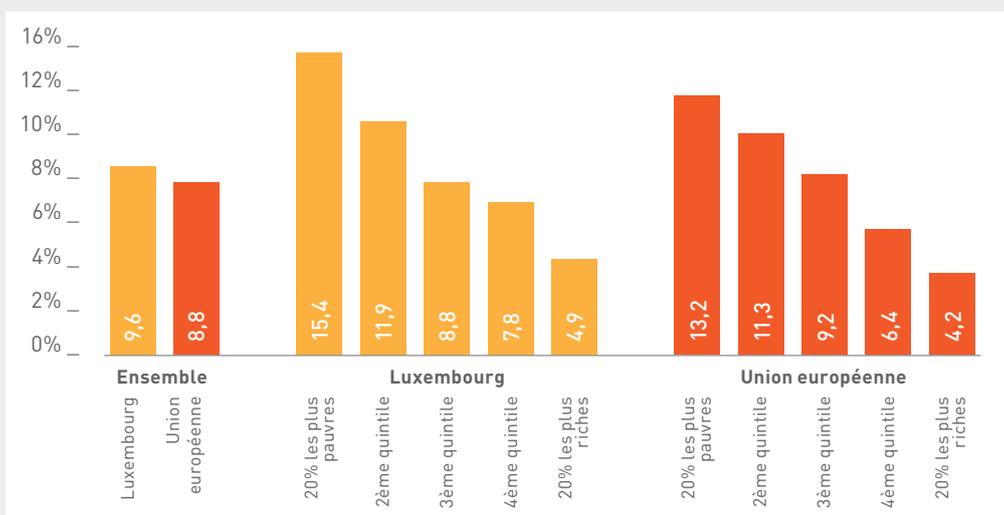
Source: Eurostat 2016

Le Luxembourg fait partie des pays, dans le monde et en Europe, où l'espérance de vie à la naissance est la plus élevée, que ce soit pour les femmes ou pour les hommes. Le nombre d'années de vie en bonne santé à la naissance est par contre bien plus court que l'espérance de vie globale : de 26,5 ans pour les femmes et de 18,7 ans pour les hommes. Ainsi, avec un nombre d'années de vie en bonne santé à la naissance de 58,9 ans pour les femmes et de 61,4 ans pour les hommes, le Luxembourg se classe derrière ses trois pays voisins et la moyenne européenne. Les hommes peuvent s'attendre à vivre 77% de leur vie en bonne santé et les femmes seulement 69%. Par rapport à 2006, ces données ont régressé en ce qui concerne les femmes ce qui pourrait provenir d'une moindre bonne santé pour certaines femmes luxembourgeoises ou d'une définition plus large des limitations fonctionnelles ou de l'incapacité.

Sur la santé en tant que telle, un indicateur global est l'état de santé perçu par les individus eux-mêmes. Celui-ci peut être très bon, bon, moyen, mauvais ou très mauvais.

38 STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2017.

Pourcentage d'individus qui se perçoivent en mauvaise et très mauvaise santé



Source: Eurostat 2016

Si, quel que soit son revenu, tout individu peut être confronté à la maladie et autres incidents de santé, il existe bel et bien une forte corrélation entre le niveau de vie monétaire et la probabilité de se percevoir en mauvaise ou très mauvaise santé. Cet indicateur montre ainsi une véritable inégalité en matière de difficulté auto-perçue de santé aussi bien au Luxembourg que dans l'Union européenne. Le rapport va de 1 à 3 entre les 20% d'individus les plus pauvres et les 20% d'individus les plus aisés. Ce ratio, égal à 3,1 exactement, est identique pour l'Union européenne dans son ensemble. Il est supérieur en Allemagne

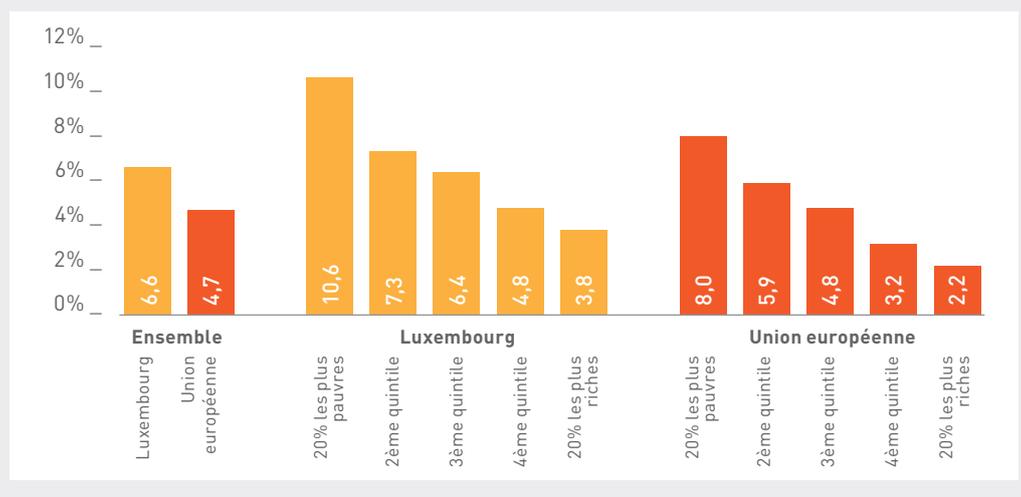
(4,1) et en Belgique (7,5) et inférieur en France (2,7). Plus généralement, il est plus faible dans les pays du Sud de l'Europe et plus élevé dans les pays du Nord. Il a diminué au Luxembourg sur les dix dernières années puisqu'il était de 3,6 en 2006. Par ailleurs, toujours au Luxembourg, les femmes se perçoivent plus généralement en mauvaise santé que les hommes.

il existe une forte corrélation entre le niveau de Vie monétaire et l'état de Santé perçu

Le fait d'avoir un ou plusieurs problèmes de santé peut limiter les individus dans leurs capacités à mener des activités usuelles. C'est ce que mesure l'indicateur de limitation perçue dans les activités qui permet ainsi d'identifier les personnes handicapées et celles qui sont limitées ou sévèrement limitées dans leurs activités. En rapport avec la question de l'exclusion sociale, il apparaît plus pertinent d'utiliser

la variante de cet indicateur centrée sur les limitations de longue durée. Il est obtenu par la question de l'enquête EU-SILC: «Depuis au moins les six derniers mois, dans quelle mesure avez-vous été limité en raison d'un problème de santé dans les activités que les gens font habituellement? Oui, sévèrement limité(e); Oui, limité(e); Non, pas du tout». Ces limitations étant fortement fonction de l'âge, il est pertinent de l'analyser séparément pour les 16-64 ans et les plus de 65 ans.

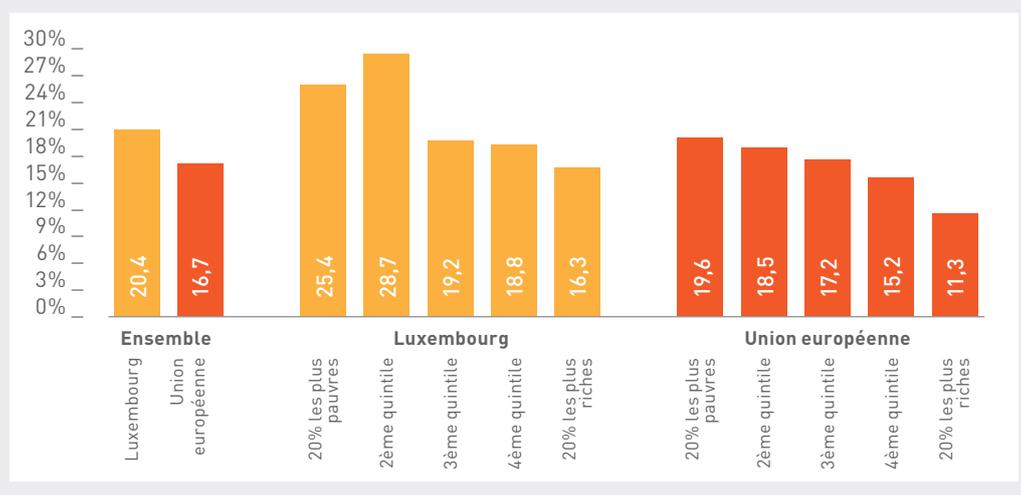
Sévère limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé pour les 16-64 ans



Source: Eurostat 2016

6,6% de Luxembourgeois de 16 à 64 ans se considèrent comme sévèrement limités par des problèmes de santé dans les activités usuelles. C'est plus que pour l'ensemble de l'Union européenne (4,7%). Là-aussi ce pourcentage est très clairement corrélé au niveau de revenu des individus que ce soit au Luxembourg ou dans l'Union européenne. Le rapport entre le pourcentage de personnes touchées parmi les 20% les plus pauvres et parmi les 20% les plus aisées est cette fois-ci de 2,8 au Luxembourg et de 3,6 dans l'Union européenne. Le Luxembourg est donc possiblement moins inégalitaire sur cet aspect. Cet indicateur a eu tendance à progresser au Luxembourg, passant de 5,1% en 2008 à 6,6% en 2016, tandis qu'il a légèrement diminué au niveau de l'Union européenne. Les données relativement fluctuantes d'une année sur l'autre, notamment au niveau de chaque quintile, peuvent néanmoins interroger sur leur fiabilité, sans toutefois remettre en cause les grandes tendances.

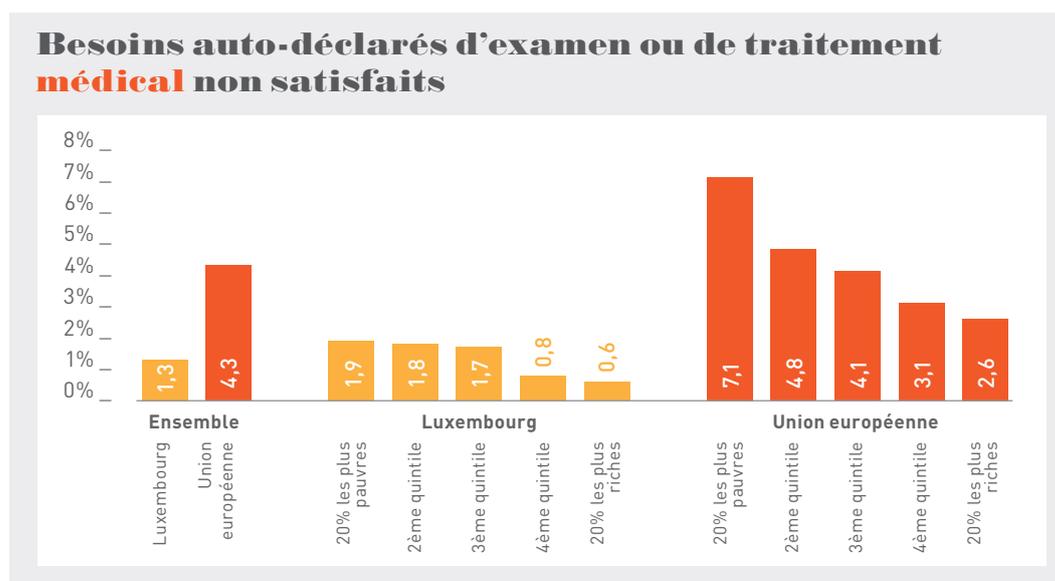
Sévère limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé pour les 65 ans et plus



Source: Eurostat 2016

Les luxembourgeois de 65 ans et plus sont bien plus fortement concernés par des limitations perçues dans les activités usuelles. C'est le cas pour 20,4% d'entre eux. De nouveau, le pourcentage est supérieur au niveau européen à 16,7%. Le lien entre niveau de revenu et limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles est bien moins affirmé chez les seniors de 65 ans et plus même si les 40% les plus pauvres sont significativement plus touchés que les autres.

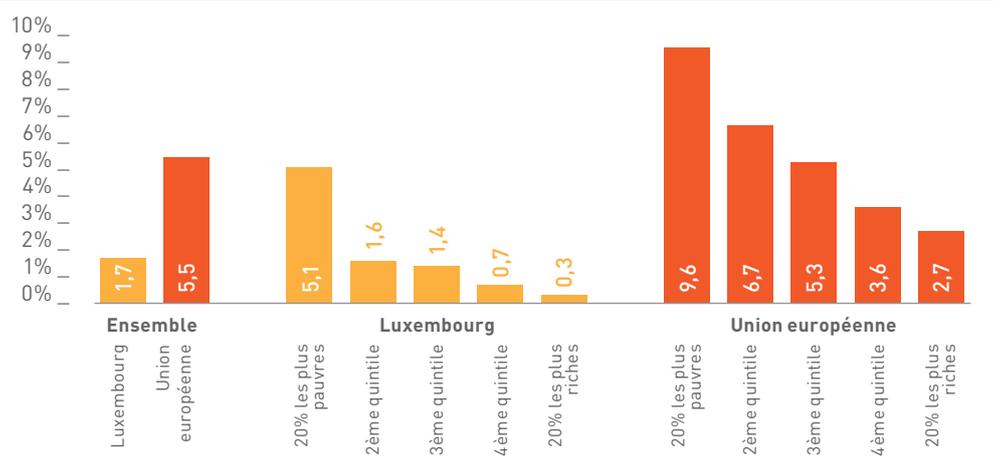
L'accès au soin est l'un des déterminants qui peut expliquer les différences dans l'état de santé des individus ainsi que son évolution négative ou positive. Il est possible d'appréhender cette question à travers des renoncements aux soins déclarés. Cet indicateur, aussi appelé « besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement médical non satisfaits », s'appuie sur l'auto-évaluation faite par une personne qui avait besoin d'être examinée pour des raisons de santé ou de recevoir un traitement mais qui a dû y renoncer. Les raisons possibles invoquées sont : « raisons financières », « liste d'attente », « trop éloigné pour se déplacer », « pas le temps », « ne connaît pas un bon médecin ou spécialiste », « peur du médecin, de l'hôpital, de l'examen ou du traitement », « préfère attendre et voir si le problème se résout de lui-même » et « autres ». Les soins se réfèrent à des soins de santé, examen médical ou traitement, nécessaires aux cours des 12 derniers mois. Les soins dentaires sont, eux, traités indépendamment.



Source : Eurostat 2016

En 2016, seuls 1,3% des Luxembourgeois ont rapporté avoir des besoins d'examen ou de traitement médical non satisfaits au Luxembourg, et ceci toutes raisons confondues. C'est trois fois moins que dans l'Union européenne [4,3%]. Par ailleurs, le Luxembourg est en net progrès car ce pourcentage était de 3,7% en 2008. Si les individus à plus faibles revenus sont légèrement plus concernés par ces besoins insatisfaits que les autres, la différence reste contenue. En effet, au total, seuls 0,3% des Luxembourgeois ont des besoins d'examen ou de traitement médical non satisfaits en raison d'un coût excessif des soins. Il est possible d'affirmer que les soins sont accessibles à tous au Luxembourg, ce qui n'est pas vrai pour l'ensemble de l'Union européenne, et notamment dans certains pays d'Europe de l'Est. Il est à noter que l'enquête n'intègre pas les sans-abris et les migrants en situation irrégulière, et donc qu'un possible accès limité aux soins pour ces personnes ne serait, ici, pas comptabilisé.

Besoins auto-déclarés d'examen ou de traitement dentaire non satisfaits

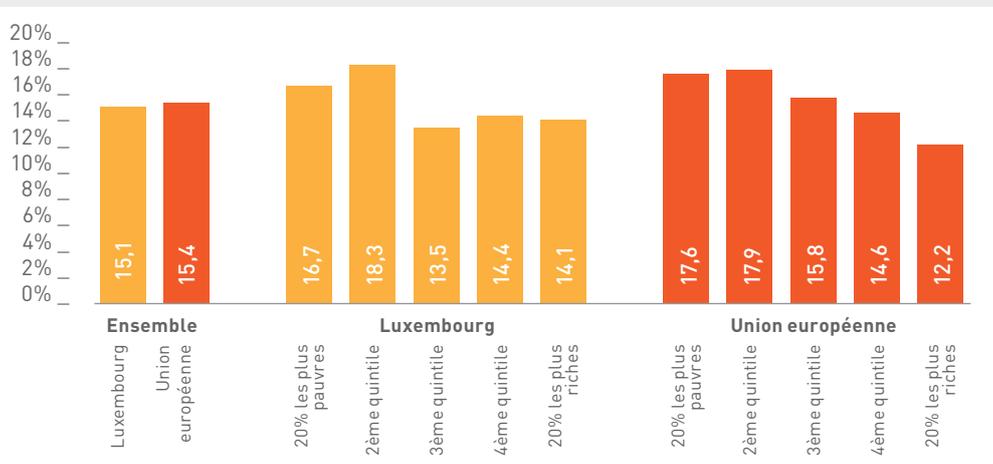


Source : Eurostat 2016

Les besoins d'examen ou de traitement dentaire non satisfaits étaient légèrement plus fréquents en 2016 au Luxembourg (1,7%) que les besoins d'examen ou de traitement médical non satisfaits (1,3%). Surtout ils concernent bien davantage les personnes les 20% les plus pauvres que les autres (5,1%). D'ailleurs, la raison principale évoquée pour cette population les empêchant de satisfaire leurs besoins d'examen ou de traitement dentaire est le coût trop onéreux à près de 80%. Par rapport à 2008, la situation globale s'est améliorée au Luxembourg, passant de 2,7% à 1,7%, tandis que celle des 20% les plus pauvres a régressé, de 3,7% en 2008 à 5,1% en 2016. Le Luxembourg se situe parmi les pays européens où l'accès aux soins dentaires est le plus étendu.

De nombreux facteurs, dont les comportements individuels, peuvent en partie influencer sur l'état de santé des personnes. L'un des facteurs possible d'un mauvais état de santé est l'obésité mesurée par l'Indice de masse corporelle (IMC).

Taux de personnes en état d'obésité



Source : Eurostat 2014

Un système de santé performant et inclusif

La seule enquête européenne sur l'obésité incluant le Luxembourg porte sur l'année 2014. Elle révèle que l'obésité au Luxembourg est dans la moyenne européenne. Les 40% de personnes les plus pauvres apparaissent plus concernées par les problèmes d'obésité, dans des proportions toutefois relativement proches de celles de l'ensemble de la population. C'est aussi le cas dans l'Union européenne. Le Rapport travail et cohésion sociale 2017 du STATEC indique que les différences sont plus marquées en ce qui concerne le niveau d'éducation, allant de plus de 20% d'obésité pour les hommes et les femmes d'un niveau d'éducation inférieur à moins de 10% pour les hommes d'un niveau supérieur et même 7% pour les femmes de ce même niveau. D'autres déterminants de la santé sont évoqués au sein de ce rapport. L'intensité de l'activité physique est ainsi corrélée à la hausse du revenu. Plus le revenu des

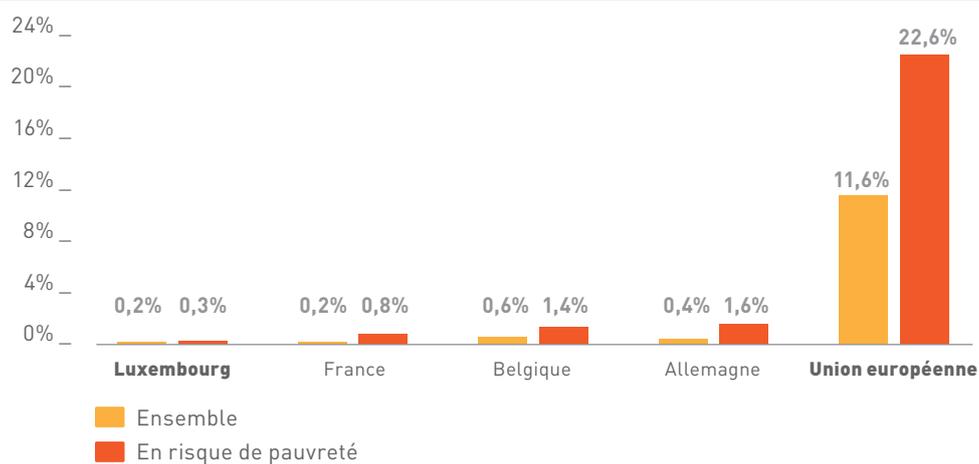
personnes ou leur niveau d'éducation est faible, plus la probabilité qu'elles soient fumeurs est importante. C'est aussi le cas pour la probabilité de souffrir d'un symptôme dépressif. En revanche, la part des consommateurs hebdomadaires d'alcool augmente avec le niveau d'éducation et le revenu. Enfin, la consommation de fruits et légumes apparaît être influencée de manière moindre par ces mêmes facteurs.

Malgré une espérance de vie élevée, les Luxembourgeois se perçoivent en moins bonne santé que la population de l'Union européenne dans son ensemble. C'est notamment le cas des personnes pauvres, qui sur différents indicateurs, se déclarent en bien moins bonne santé que les personnes à revenus plus élevés. La question se pose de savoir si ce sont les indicateurs de résultats, c'est-à-dire l'état de santé perçu, ou de moyens, ici les besoins de soins insatisfaits, qui reflètent le mieux la réalité en matière de santé au Luxembourg. Les limites d'interprétation résultant des indicateurs existants de perception n'aident pas à tirer des conclusions définitives. Le tableau dessiné par les indicateurs européens est celui d'un système de santé performant et inclusif, sans difficulté d'accès aux soins de santé hormis pour certains soins dentaires. Les problèmes de santé, bien plus présents chez les populations pauvres, pourraient ainsi davantage provenir des pratiques de travail (accidents et pénibilité), des conduites à risques et de moindres comportements favorisant la bonne santé. Les populations à niveau d'éducation supérieur sont par exemple moins fortement touchées par les maladies chroniques, telles que les problèmes au dos. Enfin, il est aussi envisageable d'évoquer la causalité inverse, c'est-à-dire qu'une moins bonne santé peut porter atteinte à la capacité à accéder à des revenus élevés. Tous ces indicateurs apparaissent pertinents pour l'évaluation de la dimension santé de l'exclusion sociale, notamment les ratios calculant la différence dans l'état de santé des personnes pauvres et plus riches.

h) Forte présomption d'une exclusion financière naissante

Les difficultés bancaires peuvent mener à une exclusion économique et sociale. Il est alors possible d'évoquer un phénomène d'exclusion bancaire, défini par Georges Gloukoviezoïff, spécialiste des questions d'inclusion financière des particuliers et ancien membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale en France, comme le fait de « ne peut plus mener une vie sociale normale en raison de difficultés bancaires d'accès ou d'usage ». L'accès aux services bancaires permet notamment de pouvoir percevoir un revenu, salaires et/ou prestations sociales. Le crédit est, lui, souvent nécessaire pour l'achat d'un véhicule. En outre, un individu peut être durablement exclu d'une vie normale suite à son incapacité à faire face à des obligations financières, qui peuvent mener d'arriérés de paiement ponctuels au surendettement. Pour estimer cette exclusion bancaire et financière, il est nécessaire d'analyser l'accès à un compte et au crédit ainsi que la proportion de ménages en difficultés liés à l'endettement. Ni l'Union européenne, ni le STATEC, ne publient de données périodiques dans ce domaine. La principale source de cette analyse sera ainsi le module ad hoc de l'enquête EU-SILC 2008 sur le thème du surendettement et de l'exclusion financière. La relative ancienneté de ces statistiques impose de considérer ces données avec précaution.

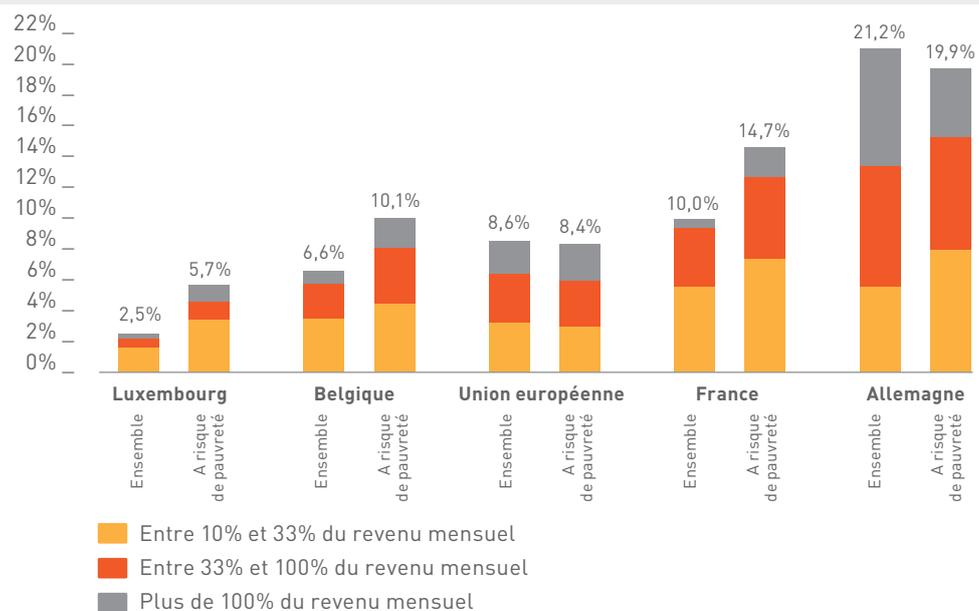
Population non détentrice d'un compte bancaire



Source: Eurostat 2008

En 2008, seuls 0,2% de la population luxembourgeoise et 0,3% des personnes en risque de pauvreté ne possédaient pas de comptes bancaires. Cette forme d'exclusion était donc absente du Grand-Duché, contrairement au territoire de l'Union européenne, avec 11,6% de la population et 22,6% des personnes en risque de pauvreté concernées. En Belgique et en Allemagne, environ 1,5% des personnes en risque de pauvreté ne détenait pas de compte bancaire en 2008.

Taux de personnes en situation de découvert



Source: Eurostat 2008

Les Luxembourgeois étaient en 2008 moins souvent à découvert que les Français, Belges, Allemands et que les Européens dans leur ensemble. Seuls 2,5% d'entre eux avaient en 2008 un découvert supérieur à 10% de leur revenu mensuel. 1,6% avaient un découvert d'un montant entre 10% et 33% de leur revenu mensuel, 0,6% entre 33% et 100%, et seulement 0,3% au-dessus de 100%. Ces chiffres sont plus importants pour les ménages en risque de pauvreté, qui avaient ainsi plus de difficultés financières. Cette différence entre l'ensemble des ménages et ceux à risque de pauvreté est identique en Belgique et en France. Elle est par contre absente pour l'ensemble de l'Union européenne, alors qu'en Allemagne, les personnes à risque de pauvreté sont moins souvent à découvert que les autres.

L'exclusion bancaire ou financière touche notamment les ménages qui ne disposent ni d'emprunt ni de carte de crédit, alors qu'ils auraient besoin d'emprunter. La publication «Endettement, risque de surendettement et exclusion financière»³⁹ indique, qu'en 2008, une proportion de 2,5% de ménages était touchée par cette forme d'exclusion. Cette publication précise que cette exclusion est le plus souvent une autocensure, les ménages ne se pensant pas en mesure de rembourser ou estimant que les banques leur refuseraient un crédit. Les catégories les plus souvent exclues, c'est-à-dire les ménages modestes, les familles monoparentales et les chômeurs, sont aussi les plus confrontées à cette exclusion du marché du crédit.

L'exclusion bancaire touche les ménages qui n'ont accès ni à l'emprunt ni à une carte de crédit

L'accès au crédit est lié à la question de l'endettement, qui concernait au total 61% des ménages luxembourgeois en 2008. Un ménage est considéré endetté s'il consacre une partie de son budget à un ou plusieurs remboursements d'emprunt. Toujours en 2008, autant de ménages remboursaient un crédit immobilier (41%) qu'un crédit à la consommation

(41%), 35% des ménages endettés cumulant les deux types de prêt. Du fait d'une moindre capacité de remboursement, les 25% de ménages les plus modestes sont moins souvent endettés, c'est le cas pour 54% d'entre eux, que les 25% les plus aisés (69%). Les ménages plus modestes ont plus souvent effectué des prêts à la consommation (37%) que des prêts à l'habitat (30%).

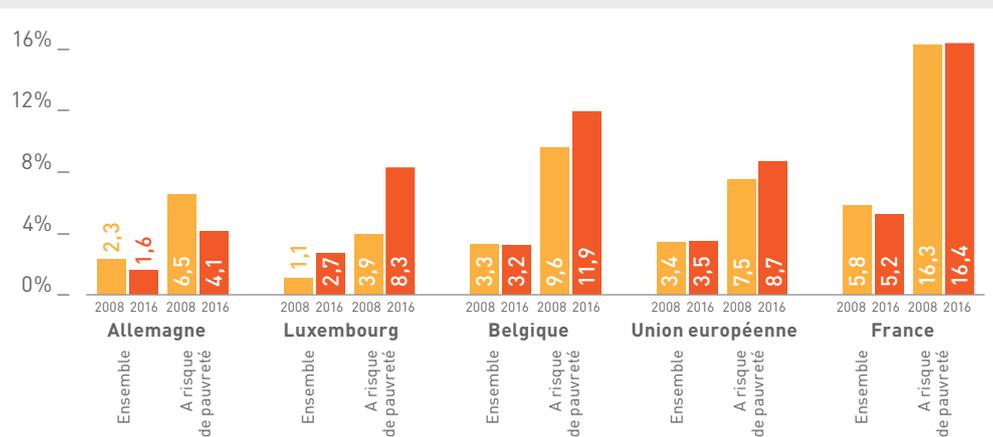
Les ménages endettés peuvent avoir des difficultés à rembourser leur prêt. La question des arriérés de paiement déclarés par les ménages au cours des 12 derniers mois a déjà été évoquée au sein de la sous-partie « Quel niveau de vie pour les ménages modestes ? » de ce bulletin.

Contrairement aux précédents indicateurs datant de 2008, celui-ci est mesuré annuellement par le STATEC et Eurostat. Pour cette analyse des difficultés financières, les données sur les arriérés de paiement sont analysées pour les deux catégories liées aux emprunts, immobiliers et non immobiliers :

- Les arriérés sur le remboursement du crédit ou le paiement du loyer de leur résidence principale.
- Les arriérés sur le remboursement d'achats à crédit ou sur d'autres emprunts.

39 GENEVOIS Anne-Sophie, CÉPS-INSTEAD, *Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2008, Endettement, risque de surendettement et exclusion financière.*

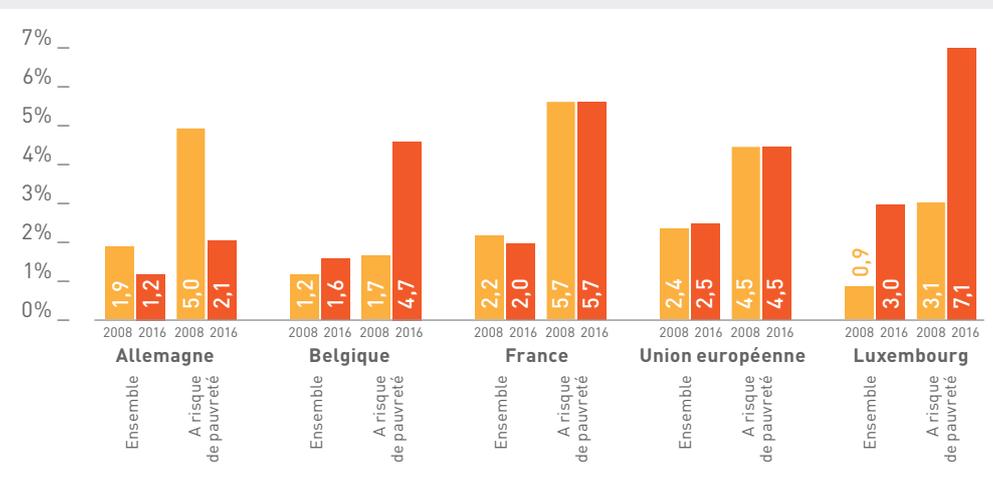
Arriérés dans le paiement du loyer ou les mensualités d'emprunt pour la résidence principale



Source: Eurostat

En parallèle de l'évolution préoccupante de la situation du logement au Luxembourg, le nombre de ménages concernés par des arriérés dans le paiement du loyer ou les mensualités d'emprunts immobiliers a plus que doublé entre 2008 et 2016 pour l'ensemble de la population, passant de 1,1% à 2,7%. Il en est de même pour les seuls ménages à risque de pauvreté, avec un taux atteignant 8,3% en 2016 contre 3,9% en 2008. Le phénomène demeure toutefois moins développé que dans d'autres pays européens, la France notamment, mais la dynamique peut paraître inquiétante. Dans le cadre de cette analyse de l'exclusion financière, il est plus significatif d'observer les seules statistiques sur les emprunts immobiliers. C'est possible car la question des arriérés de paiement de loyers et des problèmes de remboursement d'emprunts immobiliers sont séparées au sein du questionnaire annuel EU-SILC. Ainsi, en 2016, selon le STATEC, 2,6% des ménages propriétaires de leur résidence principale ayant encore un emprunt à rembourser ont eu au moins une fois des difficultés pour rembourser leur crédit. 1,8% ont eu une seule fois cette difficulté et 0,8% plus d'une fois.

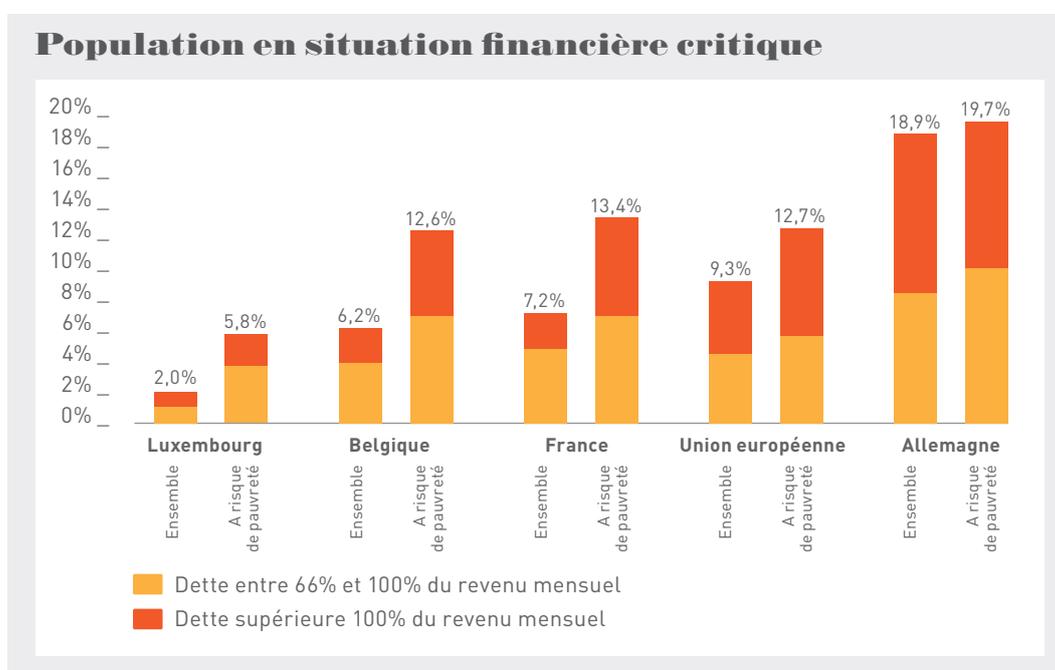
Arriérés sur le remboursement d'autres emprunts



Source: Eurostat

Le Luxembourg se situe en dernière position du panel observé pour les arriérés sur le remboursement des emprunts hors emprunt pour la résidence principale. Pourtant, les Luxembourgeois étaient peu concernés par cette difficulté en 2008. 3,0% des ménages ont vécu des arriérés sur le remboursement d'autres emprunts en 2016 contre 0,9% en 2008. Cette statistique se monte à 7,1% pour les seuls ménages en risque de pauvreté.

Ces difficultés financières ponctuelles peuvent, le cas échéant, se transformer en une incapacité persistante à rembourser ses crédits. Le ménage peut alors tomber dans le surendettement défini par la législation luxembourgeoise comme «l'impossibilité manifeste pour le débiteur domicilié au Grand-Duché de Luxembourg de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir». L'enquête Eurostat de 2008 évoque une situation financière critique lorsque la dette d'un ménage est supérieure à son revenu mensuel.



Source: Eurostat 2008

En 2008, la population en situation financière critique était relativement restreinte au Luxembourg par rapport à ses voisins et à l'Union européenne, bien que 5,8% des ménages en risque de pauvreté se trouvaient dans cette situation. Les chiffres d'arriérés de paiement révèlent une dégradation significative de la situation financière d'une partie des ménages luxembourgeois entre 2008 et 2016. Il est hautement probable qu'il en soit de même quant à la part de ménages en situation financière critique. Le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région fait état dans son rapport d'activité 2017 de 381 dossiers de surendettement au 31 décembre 2017, qui concerneraient donc moins de 0,2% des ménages luxembourgeois. Ils sont répartis entre 308 dossiers (81%) en phase de règlement conventionnel, 50 (13%) en phase de redressement judiciaire et 23 (6%) en phase de rétablissement personnel.

Le manque de données tend à une sous-évaluation de l'exclusion financière

L'accès à un compte bancaire est un droit concret au Luxembourg. C'est moins le cas de l'accès au crédit qui peut être limité par la situation financière des ménages. Celle-ci s'est dégradée pour une partie des Luxembourgeois entre 2008 et 2016 comme le montre la hausse des arriérés dans le remboursement des emprunts. La dégradation de la situation financière de certains Luxembourgeois est le corollaire de

la détérioration de la situation du logement au Luxembourg. Ainsi, si les taux de découvert et de surendettement étaient dans l'ensemble faibles au Luxembourg selon l'enquête 2008 de l'EU-SILC, l'exclusion financière a vraisemblablement été en croissance depuis. La photographie de 2008 s'avère insatisfaisante quant à l'analyse de l'exclusion financière. Une mesure pertinente de la question pourrait émaner d'un indicateur basé sur les arriérés de paiements et centré sur les seules difficultés de remboursement des emprunts et d'un suivi régulier du surendettement avec des statistiques nationales et européennes comparables entre pays et dans le temps. Le manque de données tend à une sous-évaluation de cette dimension de la pauvreté, qui sur le plan monétaire doit être croisée avec les dimensions de revenu et de patrimoine.

L'analyse de la pauvreté selon huit dimensions nuance l'importance de l'évolution des inégalités au Luxembourg, sur le plan monétaire notamment, et met en exergue d'autres phénomènes d'exclusion sociale aux effets néfastes pour les ménages modestes. Ces phénomènes concernent notamment l'accès à un logement décent et à un prix raisonnable, à un emploi ou à une formation de qualité. La conjoncture économique, la qualité du système de formation et d'éducation, la situation du marché du logement ou encore la dynamique de création d'emplois sont ainsi des enjeux majeurs pour le niveau de vie des Luxembourgeois les plus modestes.

4) Mais qui sont les pauvres au Luxembourg?

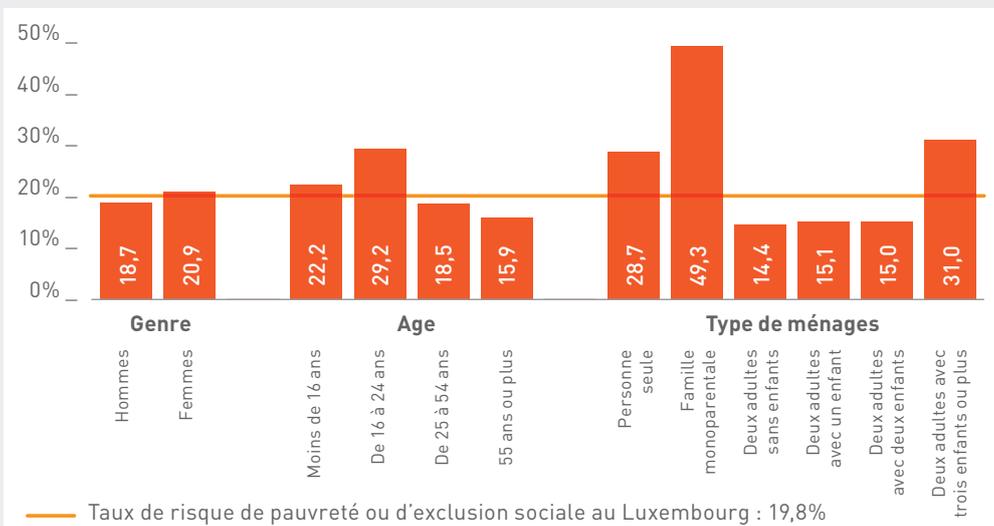
Les indicateurs de pauvreté sur différentes dimensions ont permis de mieux appréhender les phénomènes d'exclusion sociale au Luxembourg. Les réalités et tendances observées manquent toutefois d'une information cruciale. Qui sont ces personnes considérées comme pauvres? Sont-ils jeunes ou âgés? Plutôt des hommes ou des femmes? Célibataires ou en couple? Parents ou sans enfants? Luxembourgeois ou étrangers? Identifier les catégories plus touchées par l'exclusion sociale est indispensable à la mise en place de politiques plus ciblées de réduction de la pauvreté, les mesures d'aides pour les jeunes et les seniors relevant par exemple de politiques tout à fait différentes. Ceci conforte la vision d'un lien ténu entre l'importance de bons outils de mesure de l'exclusion sociale et la mise en place de politiques adaptées en la matière.

a) L'ARPE comme outil d'identification

ARPE est l'abréviation en anglais du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (*At risk of poverty or social exclusion*). L'indicateur principal d'exclusion sociale au niveau européen, qui additionne les personnes exclues par un risque de pauvreté monétaire (seuil à 60% du revenu médian), des privations matérielles ou une très faible intensité de travail⁴⁰, est ventilé par catégories de population luxembourgeoise afin de discerner celles qui sont le plus touchées par l'exclusion sociale. Dans un premier temps, le genre, l'âge et le type de ménages sont pris en compte.

⁴⁰ Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est introduit dans le préambule de ce bulletin.

Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon le genre, l'âge et le type de ménages

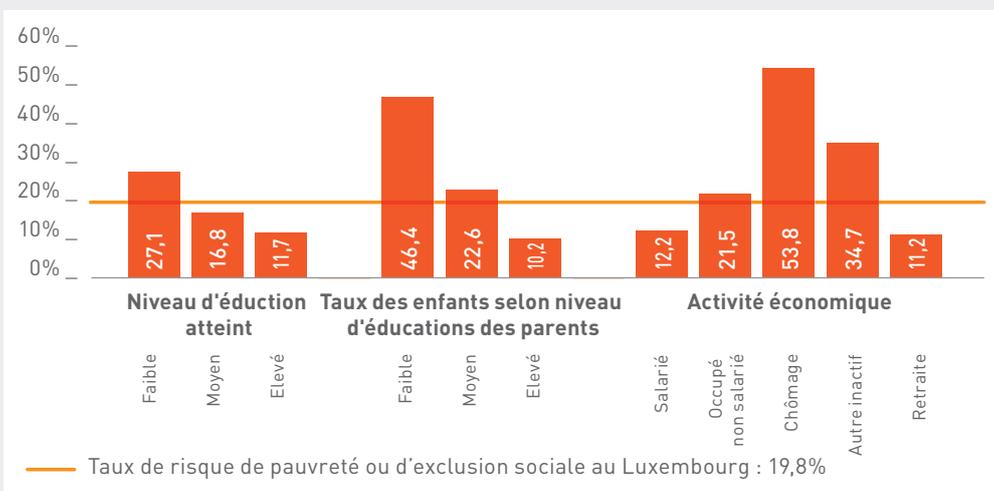


Source: Eurostat 2016

Les femmes sont un peu plus souvent touchées par l'exclusion sociale que les hommes. C'est le cas pour 20,9% d'entre elles, contre 18,7% pour les hommes. En raison de la faiblesse de cet écart, il ne sera pas directement analysé les phénomènes de pauvreté des femmes, ceux-ci étant parfois abordés via des thématiques précises, comme celle des familles monoparentales, ménage pour lequel l'adulte référent est une femme dans 83% des cas. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 29,2% chez les jeunes de 16 à 24 ans demande une analyse plus détaillée. Il en est de même de la pauvreté des enfants, thème sur lequel les indicateurs se sont améliorés en 2018. Trois types de ménages sont particulièrement concernés par l'exclusion sociale. Il s'agit des familles monoparentales (49,3%), des familles nombreuses de trois enfants et plus (31,0%) et des adultes isolés (28,7%).

Le graphique ci-dessous continue l'analyse concernant trois nouvelles ventilations: pour les adultes selon le niveau d'éducation atteint et selon leur activité économique, et pour les enfants mineurs selon le niveau d'éducation atteint par leurs parents⁴¹.

Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale selon le niveau d'éducation et l'activité économique

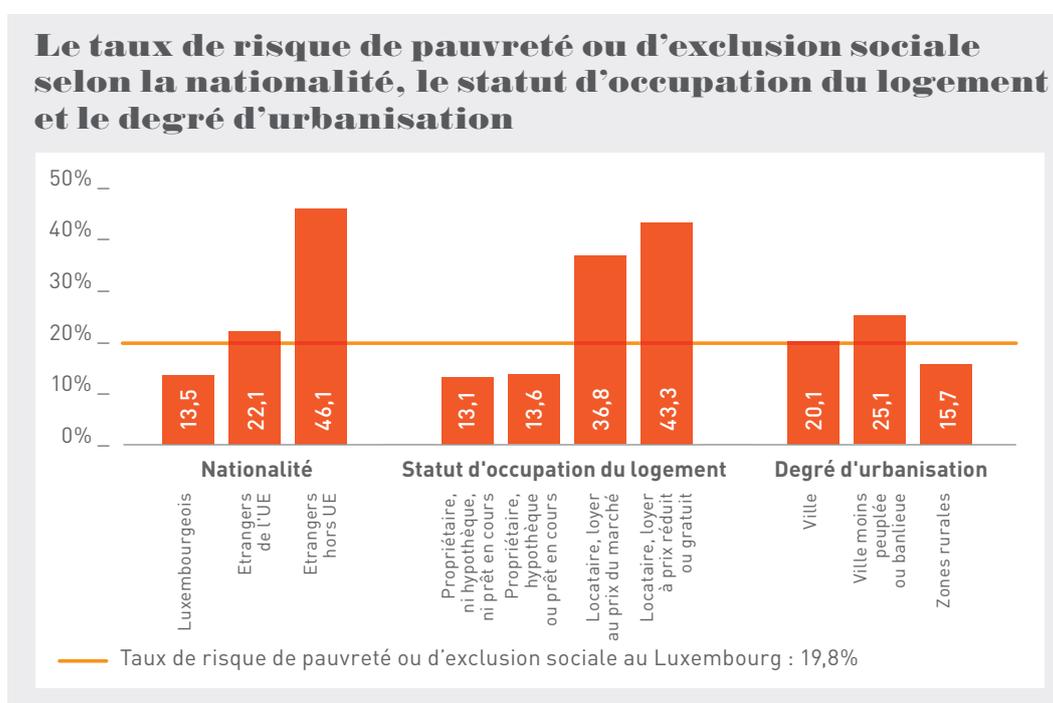


Source: Eurostat 2016

41 Le niveau d'éducation faible correspond à un niveau inférieur à celui du deuxième cycle du secondaire, le niveau d'éducation moyen à un diplôme du deuxième cycle du secondaire et le niveau élevé à un diplôme de l'enseignement supérieur.

Le niveau d'éducation joue significativement sur le taux de pauvreté ou d'exclusion sociale des adultes mais plus encore sur celui de leurs enfants. Un facteur explicatif à ce différentiel notable est que le niveau d'éducation a davantage d'impact sur les inégalités pour les personnes en âge d'être en charge d'enfants. Si le bulletin a déjà mis en avant la forte relation du chômage et de l'inactivité avec l'exclusion sociale, il est aussi à noter que les occupés non-salariés, soit en majorité des indépendants, seraient moins protégés que les salariés face aux exclusions sociales.

Enfin, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est analysé selon trois nouvelles ventilations : la nationalité, le statut d'occupation du logement et le degré d'urbanisation, soit le type de territoire d'habitation.



Source : Eurostat 2016

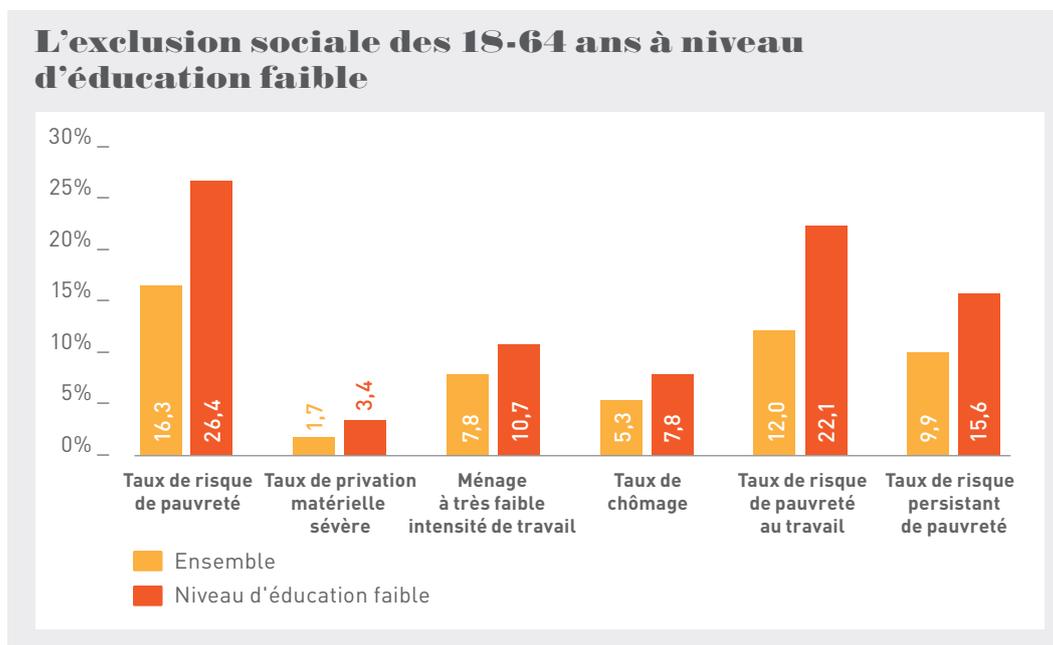
La nationalité des résidents est fortement corrélée à leur probabilité de se retrouver en situation d'exclusion sociale. 13,5% des résidents de nationalité luxembourgeoise sont ainsi en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, quand les autres citoyens européens résidents le sont à 22,1% et les citoyens hors Union européenne à 46,1%. Des situations différentes peuvent coexister à l'intérieur de ces grands groupes de citoyenneté, par exemple entre les citoyens des pays de l'Ouest de l'Europe et ceux du Sud ou de l'Est. Les locataires sont bien davantage concernés par l'exclusion sociale que les propriétaires. Le faible écart de situation entre les locataires au prix du marché et ceux à prix modéré peut interroger, alors que les logements à prix modéré sont attribués sur base de critères sociaux. Enfin, les habitants des petites villes et de banlieue sont plus souvent concernés par un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (25,1%) que ceux des villes (20,1%) et des zones rurales (15,7%).

L'indicateur AROPE a permis de faire ressortir des catégories de population bien plus concernées que d'autres par le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cette première analyse appelle ainsi à une étude plus poussée des facteurs d'exclusion sociale des personnes à faible éducation, des familles monoparentales et des familles nombreuses, des enfants, des jeunes adultes, des étrangers, des locataires, des travailleurs indépendants et des habitants de territoires plus défavorisés. La partie «L'emploi, principal rempart contre l'exclusion sociale» ayant déjà traité en détails la question du chômage et des inactifs, ce domaine ne sera pas abordé une seconde fois. Par ailleurs, dans la suite de l'analyse, le taux de privation matérielle et sociale sera privilégié au taux de privation matérielle sévère, pourtant la composante du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROP), car ce taux permet

de déceler de manière plus large les exclusions sociales en termes de conditions de vie. Le taux de privation matérielle et sociale est une version actualisée en 2017 du taux de privation matérielle sévère, qui ajoute des privations telles « qu'être connecté à Internet » ou « faire une sortie au moins une fois par mois avec des amis ou des membres de la famille ».

b) Le faible niveau d'éducation, un handicap pour l'accès à l'emploi « typique »

Les personnes à niveau d'éducation faible, c'est-à-dire ceux dont le niveau est inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, ont possiblement de plus grandes difficultés à trouver un emploi correctement rémunéré que les mieux diplômés. Comme pour les autres catégories de population, le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale des personnes à niveau d'éducation faible sera analysé selon ses trois composantes. Il en sera de même pour d'autres indicateurs liés au travail et à la pauvreté monétaire. Afin de se focaliser sur les actifs et en raison de l'évolution marquante du niveau d'éducation de la population au cours des dernières décennies, les données se concentrent sur les personnes de 18 à 64 ans. Les personnes à faible niveau d'éducation n'ont pas toujours les mêmes caractéristiques que la population dans son ensemble. Elles comptent pour 32,7% des résidents de 45 à 64 ans et seulement 14,3% de ceux de 30 à 34 ans. Leur moyenne d'âge est ainsi plus importante. De même, seuls 21,3% des Luxembourgeois ont un faible niveau d'éducation, contre 28,5% des résidents citoyens d'un autre pays membre de l'Union européenne et 31,2% des étrangers hors Union européenne. Ces différences peuvent influencer sur les statistiques tout autant que le fait d'avoir un faible niveau d'éducation.



Source: Eurostat 2016

Les personnes à faible niveau d'éducation sont davantage touchées par l'exclusion sociale dans toutes les dimensions observées. Il est toutefois à noter que le différentiel est plus important en termes de pauvreté monétaire, avec un taux de risque de pauvreté de 26,4% contre 16,3% de l'ensemble des résidents de 18 à 64 ans, que pour l'accès au travail. 10,7% des personnes à faible niveau d'éducation vivent dans un ménage à très faible intensité de travail. C'est le cas de 7,8% de la population totale des 18 à 64 ans. De même, les taux de chômage observés diffèrent, au détriment des personnes à faible niveau d'éducation, mais dans des proportions relativement réduites. En revanche, leur taux de pauvreté au travail est significativement plus important.

41,3% des personnes à niveau d'éducation faible en risque de pauvreté sont en risque de pauvreté transitoire et 58,7% en risque persistant de pauvreté, soit des proportions proches de l'ensemble de la population. Les personnes à faible niveau d'éducation sont plus fréquemment concernées par les contrats temporaires. Elles représentent 18,5% des emplois en contrat à durée indéterminée contre 25,5% des contrats à durée déterminée. De même, les personnes à faible niveau d'éducation travaillent plus souvent à temps réduit. Elles comptent pour 24,2% des salariés à temps partiels contre 18,2% des salariés à temps plein. Au-delà des différences de revenu du travail entre les personnes à faible

niveau d'éducation et le reste des actifs, leur plus importante précarité face à l'emploi et leur plus faible temps de travail pourraient aussi expliquer à la fois les différences de taux de risque de pauvreté au travail et un risque de pauvreté parfois transitoire. Dans l'ensemble, les personnes à niveau d'éducation faible ont significativement plus de difficultés à trouver un emploi « typique ».

Des conclusions plus précises en la matière demanderaient une analyse plus approfondie de cette question, ce qui n'est pas l'enjeu de ce bulletin. Il s'agirait notamment de croiser les données de niveau

d'éducation atteint et d'âge ou de nationalités avec les différentes formes d'exclusion. Sont ici posées les limites des indicateurs globaux concernant des phénomènes d'exclusion sociale multiformes et résultants de plusieurs facteurs susceptibles de se renforcer ou de s'annihiler entre eux. Si les indicateurs d'exclusion sociale permettent de mesurer l'évolution de la pauvreté, comprendre ses tenants et aboutissants demande des analyses bien plus poussées.

Les personnes à faible niveau d'éducation ont plus de difficultés à trouver un emploi « typique »

c) Familles monoparentales et familles nombreuses unies dans la difficulté

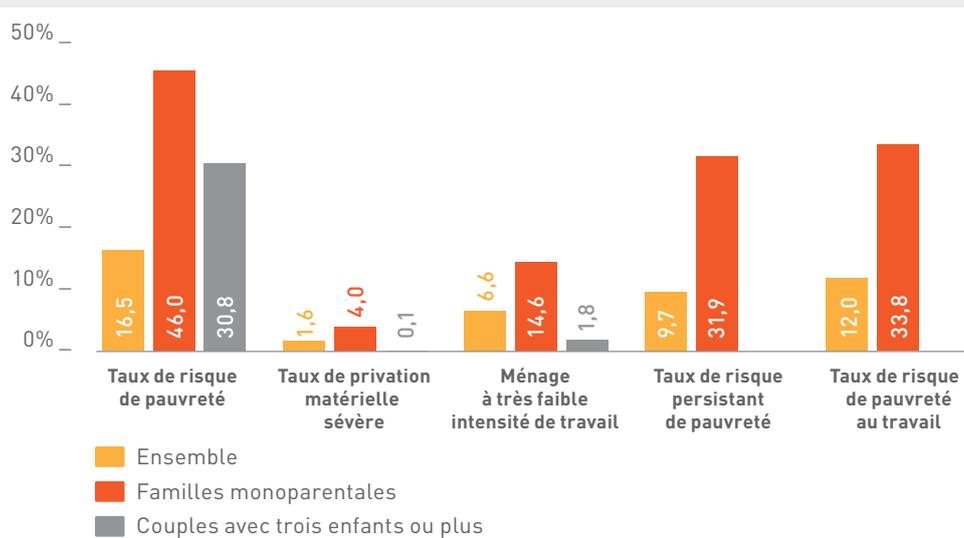
Trois types de ménages sont plus fréquemment touchés par un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, les familles monoparentales à 49,3%, les ménages comprenant deux adultes et trois enfants ou plus, ici appelés familles nombreuses, avec un taux de 31,0% et à un degré moindre les adultes seuls, ou personnes isolées, à 28,7%. Les deux premiers types de ménages feront l'objet d'une analyse détaillée de leurs difficultés tandis que les phénomènes d'exclusion sociale des personnes isolées seront synthétisés par un encadré.

Les familles monoparentales sont avant tout des familles dont l'adulte (seul) de référence est une femme comme l'indique la publication du STATEC de 2016 « Regards sur les ménages monoparentaux. »⁴² La personne de référence était une femme dans 82,7% des familles monoparentales en 2014 selon cette publication, et un homme dans seulement 17,3% des cas. Le pourcentage d'hommes en famille monoparentale a tendance à croître car ils ne représentaient que 10,6% des ménages monoparentaux en 2009. En comparaison, pour l'ensemble des ménages, la personne de référence était dans 51% des cas une femme et 49% un homme en 2014. Les ménages monoparentaux comportent en moyenne moins d'enfants que les ménages à deux adultes, 1,6 contre 1,8. 60% des ménages monoparentaux ne comptent qu'un seul enfant à charge contre 39,4% des ménages à deux adultes avec enfants à charge. En revanche, le pourcentage de familles à quatre enfants ou plus était supérieur en 2014 chez les familles monoparentales (6,5% des ménages monoparentaux) par rapport aux ménages à deux adultes (3,3%).

Les trois composantes du risque de pauvreté et d'exclusion sociale révèlent des difficultés différentes pour les familles monoparentales et les familles nombreuses dans leur forme et leur ampleur.

42 ZAHLEN Paul, STATEC, *Regards sur les ménages monoparentaux*, Février 2016.

L'exclusion sociale des familles monoparentales et familles nombreuses



Source: Eurostat 2016

Ces types de ménages sont tous deux fortement concernés par un taux de risque de pauvreté, et ainsi une faiblesse de leur revenu monétaire. C'est le cas pour 46% des familles monoparentales et 30,8% des familles nombreuses. La privation matérielle et sociale concerne aussi plus souvent ces deux types de ménages que l'ensemble des résidents luxembourgeois. 15,9% des familles monoparentales se retrouvaient en privation matérielle et sociale en 2016 et 7,5% des familles nombreuses contre 4,8% de

Les familles monoparentales sont fortement touchées par un risque persistant de pauvreté

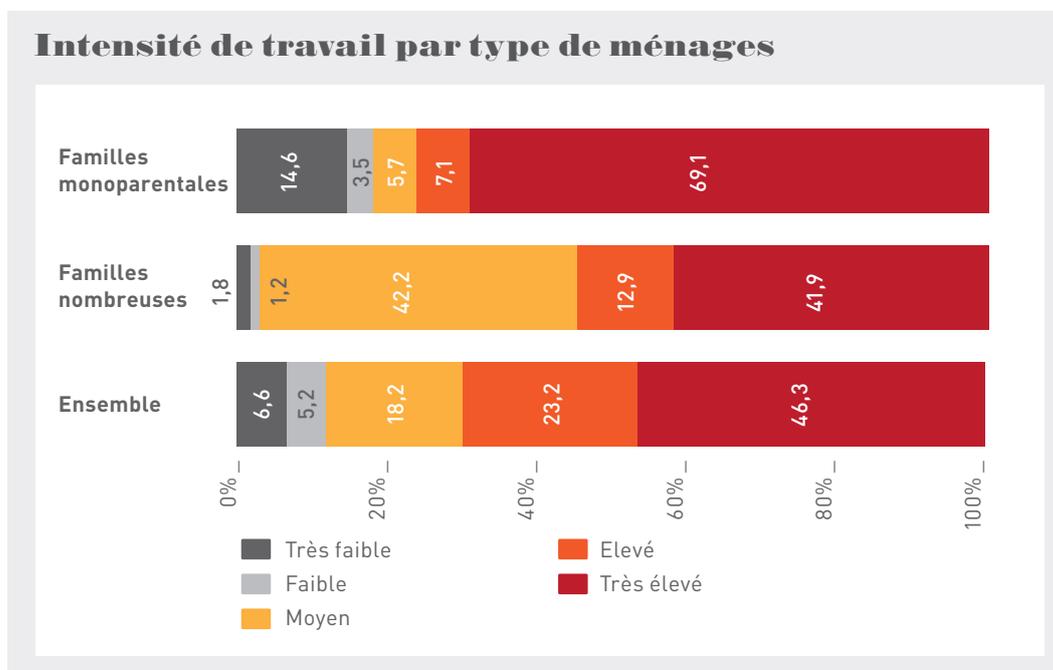
l'ensemble des résidents. Selon cet indicateur de pauvreté avérée, les conditions de vie des familles monoparentales considérées comme pauvres seraient plus fortement affectées par la faiblesse de leur revenu que les familles nombreuses. Les ménages monoparentaux sont aussi bien plus concernés par la très faible intensité de travail (14,6%) tandis que dans les familles nombreuses au moins l'un des deux adultes travaille, la très faible intensité de travail étant marginale pour ces ménages (1,8%). Les familles monoparentales sont aussi fortement touchées par un risque persistant de pauvreté (31,9%) et par un risque de pauvreté au travail (33,8%). Ces deux données sont indisponibles pour les familles nombreuses. Ce type de ménage cumule ainsi fréquemment les exclusions, par le revenu, les conditions de vie et le travail, et pour près d'un tiers d'entre eux subit un risque d'exclusion monétaire durable. Il est toutefois à noter que

seule 1,2% des familles monoparentales se trouvent à la fois en privation matérielle et sociale, et en très faible intensité de travail. Les familles nombreuses, pour lesquelles Eurostat ne dispose pas du taux de risque persistant de pauvreté et du taux de risque de pauvreté au travail, seraient davantage touchées par une faiblesse de leur revenu relativement au reste de la population que par des conditions de vie dégradées et un difficile accès à l'emploi.

Eurostat ne produit pas de données sur le chômage et l'emploi croisées avec le type de ménages. Les données sur l'intensité de travail par type de ménage sont susceptibles de pallier ce manque.⁴³

⁴³ L'intensité de travail d'un ménage correspond au rapport entre, d'une part, le nombre de mois ouverts par tous les membres du ménage en âge de travailler durant l'année prise comme référence pour le calcul du revenu et, d'autre part, le nombre total de mois qui auraient pu, en théorie, être ouverts par les membres du ménage. [Définition d'Eurostat]

Intensité de travail par type de ménages



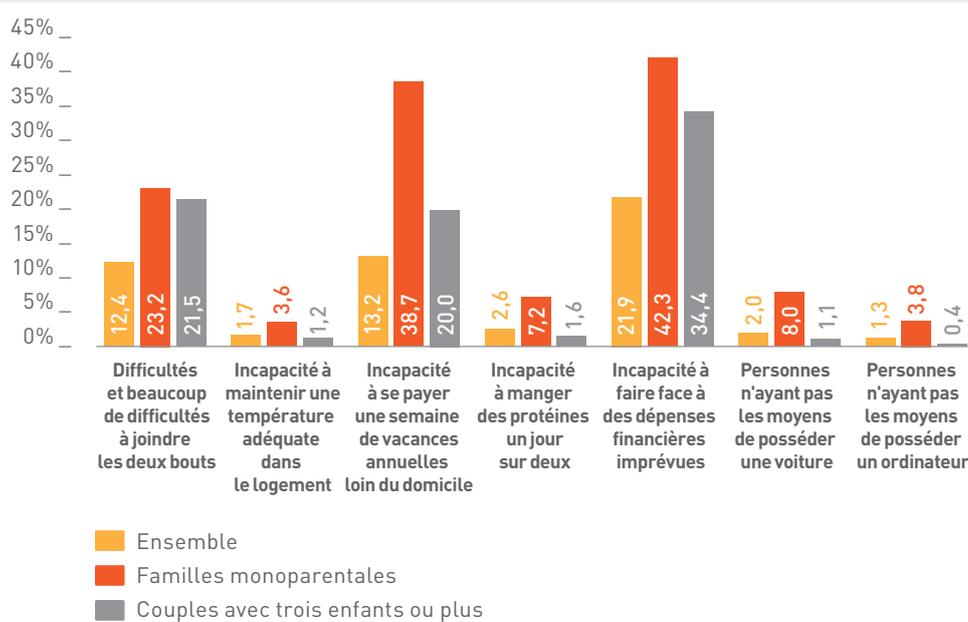
Source : Eurostat 2016

Les intensités de travail des ménages diffèrent très fortement selon les types de ménages observés. 18,1% des familles monoparentales ont une intensité de travail très faible ou faible contre 11,8% pour l'ensemble des ménages et seulement 3% des familles nombreuses. Une part importante des adultes seuls en charge des familles monoparentales se retrouvent dans la situation critique d'une faible ou très faible intensité de travail et par là même - pour la grande majorité d'entre eux - de faibles revenus du travail. Les ménages monoparentaux sont aussi plus nombreux à avoir une intensité de travail très élevée (69,1%), c'est-à-dire à avoir eu un emploi à temps plein sur l'année écoulée. Être un adulte seul en charge d'une famille a tendance à polariser la relation à l'emploi, avec les deux extrêmes d'un emploi à temps très partiel voire pas d'emploi et d'un emploi à temps plein ou quasi temps-plein sur l'année. Par contre, les familles nombreuses sont majoritairement (42,2%) des ménages à intensité de travail moyenne, ce qui révèle la situation d'un partage des tâches entre une personne en emploi et une autre en charge du travail domestique, sans emploi ou à temps partiel. Cette situation est là-aussi très caractéristique comparativement aux données sur l'ensemble des ménages. Le point le plus critique pour les adultes en charge des familles monoparentales est donc l'obtention d'un emploi pérenne à temps plein. Les cas de faible intensité de travail expliquent en partie le taux de risque de pauvreté des ménages monoparentaux mais n'en est toutefois pas la seule explication. Pour les familles nombreuses, si la répartition des tâches entre un adulte en emploi et l'autre en travail domestique est un choix, parfois en partie motivé par la fiscalité des ménages, l'enjeu est davantage celui de la rémunération de la personne en emploi ou de l'efficacité des prestations familiales pour réduire la pauvreté monétaire.

La publication «Regards sur les ménages monoparentaux» du STATEC enrichit cette analyse par des données de 2014 sur les familles monoparentales. 9,6% des personnes seules avec enfants dépendants se retrouvaient au chômage contre seulement 3,8% des personnes de référence de l'ensemble des ménages en 2014. Elles étaient aussi plus souvent en contrat à durée déterminée, 12,1% contre 7,6%. 46,2% des personnes seules avec enfants dépendants avaient un niveau d'éducation faible, soit un pourcentage plus important que pour les autres types de ménage (34,3% pour l'ensemble des ménages). Ceci pourrait expliquer en partie de possibles rémunérations plus faibles. Enfin, en raison de la très forte majorité de femmes parmi les personnes de référence des familles monoparentales, celles-ci travaillaient principalement dans des branches économiques où l'emploi féminin est prépondérant, comme les activités de santé humaine et d'action sociale, le commerce, et l'hôtellerie et restauration.

Les indicateurs de privations et de difficultés économiques témoignent des manques tangibles pouvant résulter d'une situation monétaire modeste.

Les difficultés économiques et de conditions de vie des familles monoparentales et familles nombreuses



Source : Eurostat 2016

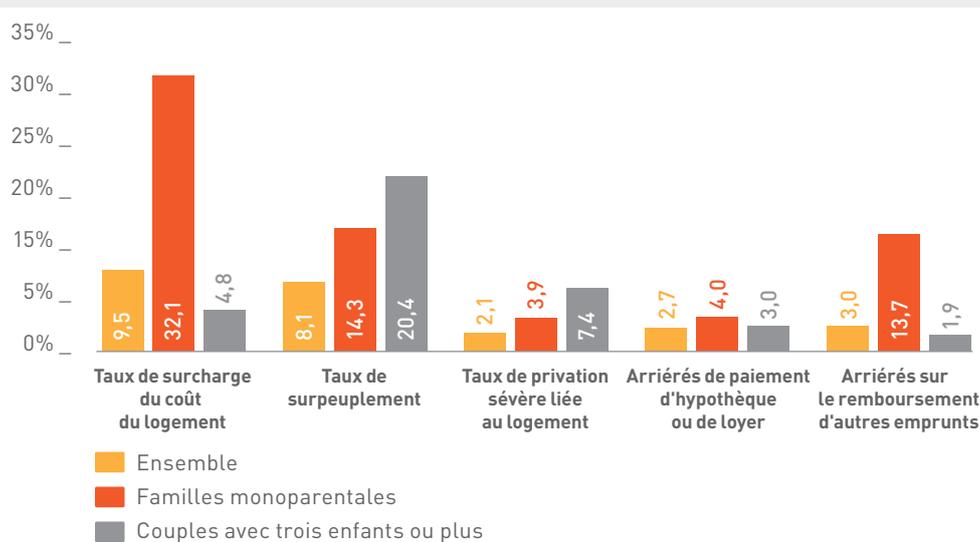
Les familles monoparentales sont davantage touchées que l'ensemble des ménages par chacune des privations observées. 42,3% d'entre elles sont dans l'incapacité à faire face à des dépenses financières imprévues, 38,7% à ne pouvoir se payer une semaine de vacances annuelles loin du domicile, 8,0% à ne pas avoir les moyens de posséder une voiture et 7,2% à ne pas pouvoir manger des protéines un jour sur deux. L'exclusion sociale n'est pas un vain mot pour une partie de ces familles. Les privations sont plus marginales en ce qui concerne les familles nombreuses hormis pour les vacances (20,0%) et la capacité à faire face à des dépenses financières imprévues (34,4%). Cette dernière donnée confirme les taux proches de ménages monoparentaux (23,2%) et de familles nombreuses (21,5%) qui ont des difficultés à joindre les deux bouts.

Des difficultés pour faire face à des dépenses financières imprévues

Les familles monoparentales sont davantage à ressentir beaucoup de difficultés à joindre les deux bouts (11,6%) que les familles nombreuses (6,3%) et l'ensemble des ménages (4,2%), et donc à se retrouver dans la situation la plus critique mesurée par cet indicateur. Au final, les familles monoparentales auraient plus souvent un niveau de vie très modeste que l'ensemble des ménages et les familles nombreuses. Toutefois, les familles nombreuses ont des difficultés équivalentes à celles des familles monoparentales pour «joindre les deux bouts» et avoir les moyens financiers pour faire face à des imprévus, et donc un budget aussi serré.

Une dimension importante, s'agissant des familles, est celle du logement, vue sous l'angle du poids dans le budget des ménages et des conditions de logement. Cet aspect est traité conjointement avec des difficultés financières et plus particulièrement les arriérés de paiement.

Difficultés liées au logement et financières des familles monoparentales et familles nombreuses



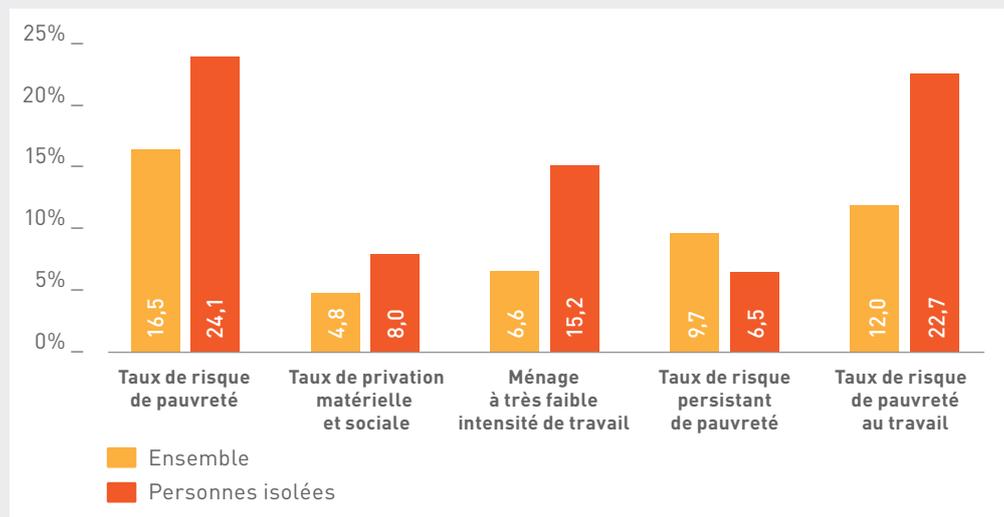
Source : Eurostat 2016

Là encore, les données offrent un portrait très différent des familles monoparentales, des familles nombreuses et de l'ensemble des ménages. Les budgets des ménages monoparentaux sont souvent fortement grevés par les coûts du logement, 32,1% d'entre eux ayant des coûts du logement supérieurs à 40% de leur revenu. La mise en place de la subvention de loyer au 1^{er} janvier 2016 n'a pas encore pu avoir d'effets significatifs sur ces données. Il sera intéressant d'observer si cette aide, destinée à réduire ces situations de surcharge du coût du logement, aura un effet notable dans les prochaines années pour les ménages dans leur ensemble et les familles monoparentales en particulier. Peu de familles nombreuses (4,8%) sont concernées par une surcharge du coût du logement. Par contre, les familles nombreuses (20,4%) sont plus souvent en situation de surpeuplement que les familles monoparentales (14,3%) et que l'ensemble des ménages (8,1%). Il en est de même pour la privation sévère liée au logement. Les trois types de ménages étudiés ont des difficultés relativement similaires d'arriérés de paiement d'hypothèque ou de loyer. Les familles monoparentales ont par contre de bien plus grandes difficultés de remboursement des autres crédits, crédits à la consommation notamment.

Encadré 4 - Des personnes isolées souvent sujettes à une exclusion sociale transitoire

Avec un taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale égal à 28,7% en 2016, les personnes isolées sont un autre type de ménage particulièrement touché par ce phénomène. Les statistiques analysées doivent être resituées dans le contexte de personnes isolées surreprésentées parmi les personnes jeunes et âgées.

L'exclusion sociale des personnes isolées



Source : Eurostat 2016

24,1% des personnes isolées sont en risque de pauvreté. Ce risque est cependant bien moins prégnant que pour d'autres types de ménages car cette situation est très souvent transitoire. Les personnes isolées sont moins fréquemment en risque persistant de pauvreté que l'ensemble des ménages, 6,5% contre 9,7%. Certaines d'entre elles subissent une pauvreté matérielle, 8,0% étant en privation matérielle et sociale. Mais ces ménages sont surtout concernés par la très faible intensité de travail (15,2%) et le risque de pauvreté au travail (22,7%). L'intensité de travail des personnes isolées est encore davantage polarisée pour les familles monoparentales, avec 15,2% de personnes isolées en intensité de travail très faible et 75,1% très élevé. Ces personnes sont ainsi pour la plupart, soit éloignées de l'emploi, soit en emploi à temps plein.

Le logement pèse relativement fortement dans le budget des personnes isolées, 25,6% d'entre elles se trouvant en surcharge du coût du logement. Les personnes isolées ont malgré tout moins souvent le sentiment de ne pas s'en sortir que d'autres types de ménages. Ils sont 13,8% à avoir des difficultés à joindre les deux bouts, dont 5,3% avec beaucoup de difficultés.

Régulièrement citées comme l'une des catégories de population les touchées par l'exclusion sociale, les familles monoparentales éprouvent bien pour certaines une accumulation d'exclusions par le revenu, l'emploi, les conditions de vie, le niveau d'éducation ou encore le logement. Leur risque de pauvreté, le plus souvent persistant, indique bien que leur niveau de vie est souvent faible au regard de celui de l'ensemble des ménages luxembourgeois et qu'une partie d'entre eux, 8% par exemple quant à l'insuffisance de moyens pour posséder une voiture, subit une pauvreté avérée. Les familles monoparentales en risque de pauvreté forment un large groupe représentant 46% de ce type de ménages. L'indicateur de privation matérielle et sociale permet de cibler davantage les ménages monoparentaux qui subissent le plus de difficultés. Il pourrait être complété des données d'intensité de la pauvreté centrées par type de ménage afin d'évaluer la similarité ou l'hétérogénéité du risque de pauvreté monétaire parmi les familles monoparentales.

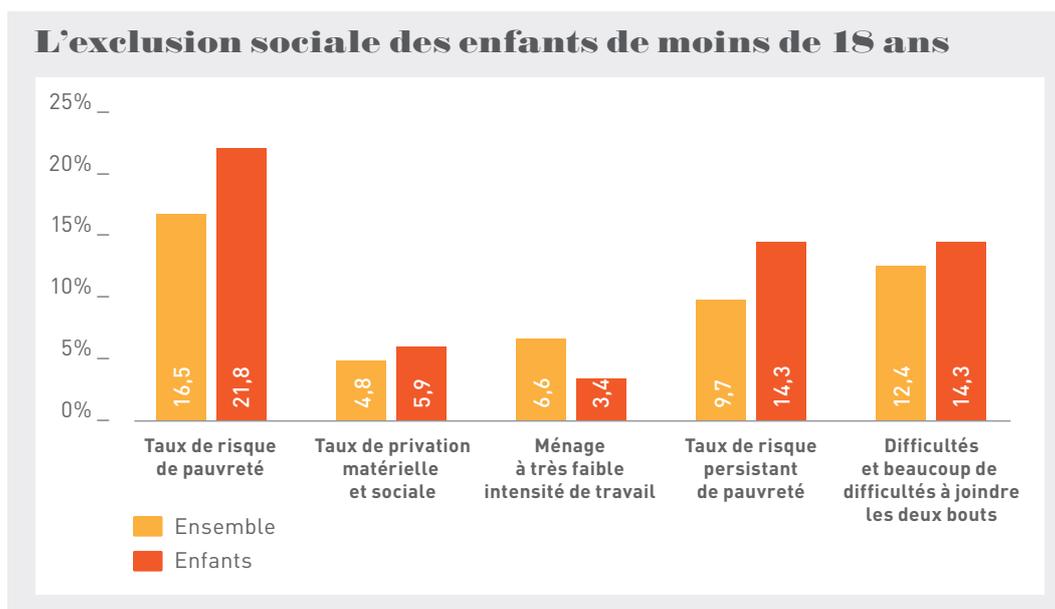
Les familles nombreuses ont en général un niveau de vie supérieur à celui des familles monoparentales et sont moins fréquemment touchées par l'exclusion sociale. Toutefois, elles doivent souvent faire face à un budget serré pour maintenir ce niveau de vie. Le plus souvent composé d'un adulte en emploi et d'un second qui consacre tout ou partie de son temps au travail domestique, les familles nombreuses vivent plus fréquemment dans des logements considérés comme surpeuplés. Ils ont aussi plus de difficultés à partir en vacances que d'autres types de ménages.

Enfin, beaucoup de personnes seules subissent une pauvreté transitoire, qui peut être expliquée par leur jeunesse ou leur plus forte capacité à rebondir. Le logement pèse souvent fortement dans leur budget mais seule une minorité d'entre eux se retrouve en difficultés pour joindre les deux bouts ou en privation matérielle et sociale.

d) Enfants pauvres de parents exclus, pourtant mieux lotis que leurs camarades européens

La convention de l'UNICEF sur les Droits de l'Enfant, signée et ratifiée par la majorité des pays dans le monde, reconnaît « le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social » en plus notamment d'un « droit de l'enfant à l'éducation » sur la base de l'égalité des chances. Pour Stephan Klasen, auteur de la publication « L'exclusion sociale, les enfants et l'éducation : concepts et mesure », ne pas jouir de l'un quelconque des droits de l'enfant « peut alors être considéré comme signe d'exclusion sociale, puisque tous ces droits concernent l'aptitude de l'enfant à interagir avec la société sur un pied d'égalité ». Lutter contre l'exclusion sociale des enfants est un défi d'autant plus crucial que celle-ci a de grandes chances de se perpétuer à l'âge adulte. C'est ainsi que de nombreux pays ont choisi de faire de la réduction de la pauvreté des enfants l'un de leurs principaux objectifs en matière d'exclusion sociale.

Les enfants de moins de 16 ans avaient un risque de pauvreté et d'exclusion sociale égale à 22,2% en 2016 (contre 19,8% pour l'ensemble de la population). L'examen des situations d'exclusion sociale passent à la fois par l'utilisation des statistiques sur les ménages, utilisés tout au long de ce bulletin, et par des indicateurs spécifiques à l'exclusion sociale des enfants eux-mêmes. L'échantillon considéré comprend tous les enfants de moins de 18 ans.



Source : Eurostat 2016

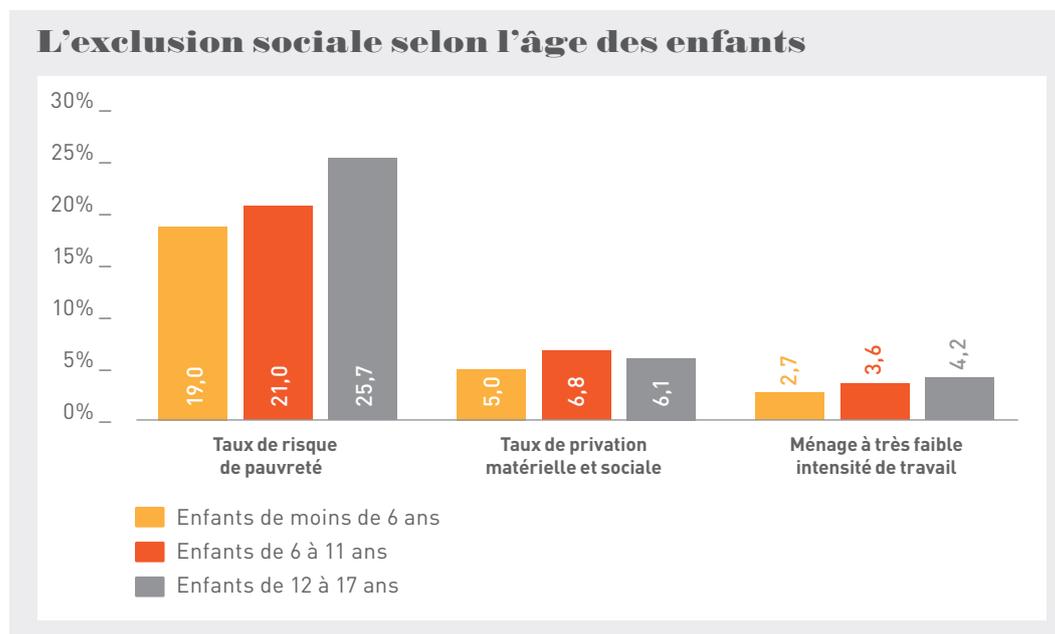
Le taux de **risque** de **pauvreté** des enfants est **supérieur** de plus de cinq points à celui de l'ensemble des **résidents**

Le taux de risque de pauvreté des enfants luxembourgeois était de 21,8% en 2016, soit supérieur de plus de cinq points à celui de l'ensemble des résidents luxembourgeois. Le faible taux de risque de pauvreté

des séniors pourrait notamment expliquer ce différentiel. Le risque de pauvreté des enfants est majoritairement persistant, c'est le cas pour 14,3% d'entre eux. Leur taux de privations matérielles et sociales est légèrement supérieur à l'ensemble de la population, 5,9% contre 4,8%. En revanche, ils vivent moins souvent dans des ménages à très faible intensité de travail. C'est le cas pour 3,4% d'entre eux, contre 6,6% pour l'ensemble des ménages. Les facteurs explicatifs pourraient être la plus faible intensité de travail des jeunes - pas encore parents - et des personnes entre 55 et 60 ans - dont les enfants sont devenus adultes -, ainsi qu'une plus forte incitation à travailler pour les adultes ayant des enfants à charge.

Les ménages avec enfants se sentent plus souvent en difficultés économiques que les autres, 14,3% contre 12,4%. Là encore, les plus faibles difficultés économiques des séniors sont l'une des causes de ce différentiel.

Les besoins, notamment économiques, liés aux enfants changent selon leur âge. Ainsi, il est essentiel d'observer si les principales composantes de l'exclusion sociale touchent uniformément ou non les enfants à différents âges.

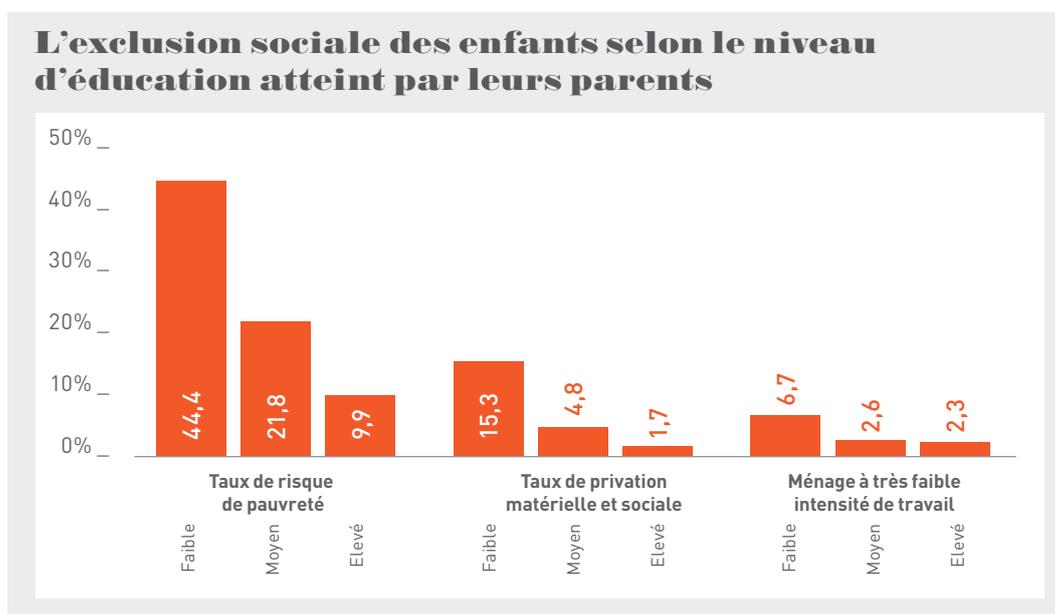


Source: Eurostat 2016

Le taux de risque de pauvreté augmente avec l'âge des enfants luxembourgeois, limitant de plus en plus le budget de certains ménages. Le taux de risque de pauvreté est de 19,0% pour les enfants de moins de 6 ans, de 21,0% pour ceux de 6 à 11 ans et de 25,7% pour les enfants de 12 à 17 ans. Ces résultats sont influés par l'échelle utilisée pour le calcul du revenu disponible par équivalent-adulte, la méthode employée pour mesurer le seuil de risque de pauvreté selon la composition des ménages. En effet, le taux de pauvreté des ménages dépend d'un coefficient lié à leur composition. La première personne adulte compte pour un coefficient 1 auquel on ajoute 0,5 pour chaque membre du ménage supplémentaire âgé de 14 ans ou plus et 0,3 pour ceux qui ont 13 ans ou moins. L'hypothèse émise est que les dépenses pour un adolescent ou un adulte sont supérieures à celles nécessaires pour un enfant de 13 ans ou moins. Ainsi, pour une famille monoparentale composée d'un adulte et d'un enfant de 8 ans, le revenu devra être supérieur à 1,3 fois le seuil de pauvreté d'un adulte seul pour ne pas être en risque de pauvreté. Par contre, si le ménage consiste en un adulte et un adolescent de 15 ans, alors le revenu de

ce second ménage devra être plus élevé que 1,5 fois le seuil de pauvreté d'un adulte seul pour ne pas être en risque de pauvreté. Les taux de privation matérielle ne semblent en revanche pas corrélés avec l'âge des enfants. Le pourcentage de ménages à très faible intensité de travail croît légèrement avec l'âge des enfants, peut-être en parallèle de l'âge de certains parents.

L'analyse de différentes catégories de populations luxembourgeoises selon le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale a montré que cet indicateur est fortement corrélé pour les enfants au niveau d'éducation de leurs parents. Le graphique suivant se propose d'approfondir cette question.

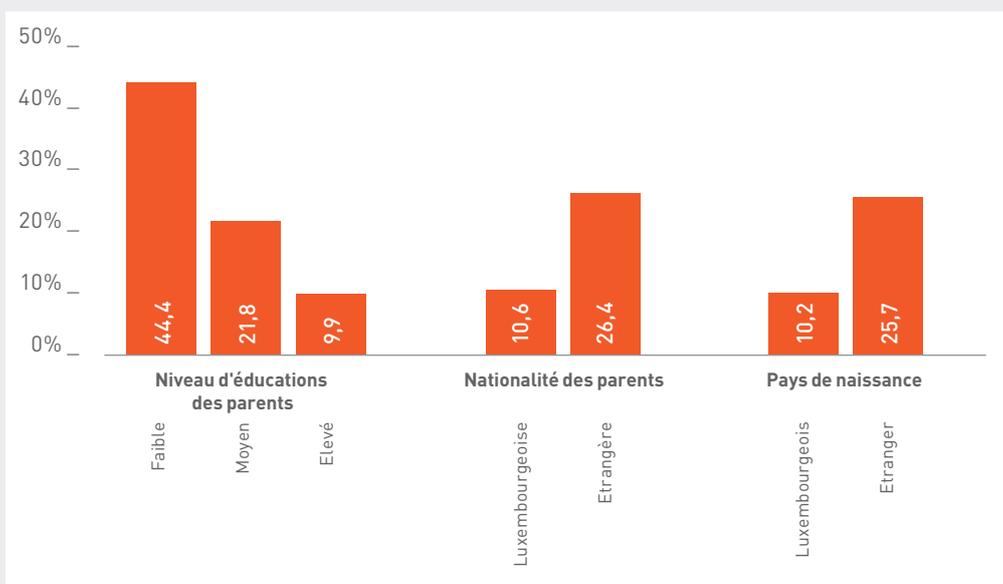


Source: Eurostat 2016

44,4% des enfants de parents à niveau d'éducation faible avaient un risque de pauvreté en 2016, contre 21,8% des enfants de parents à niveau d'éducation moyen et 9,9% pour les enfants dont les parents ont un niveau d'éducation élevé. Ce fort lien entre exclusion sociale des enfants et niveau d'éducation des parents s'observe aussi pour la privation matérielle et sociale. 6,7% des enfants dont les parents ont un niveau d'éducation faible vivent dans des ménages à très faible intensité de travail, soit trois fois plus que pour les autres enfants. Il n'y a par contre pas de différence sur cette composante de l'exclusion sociale entre les enfants dont les parents ont un niveau d'éducation moyen ou élevé.

Au moins deux autres facteurs liés aux parents pourraient influencer sur le risque de pauvreté des enfants. Il s'agit de la nationalité et du pays de naissance.

Le taux de risque de pauvreté des enfants selon le niveau d'éducation, la nationalité et le pays de naissance de leurs parents



Source : Eurostat 2016

Le taux de risque de pauvreté des enfants résidants au Luxembourg est fortement lié à la nationalité et au pays d'origine des parents, dans des proportions similaires pour ces deux facteurs. Le niveau d'éducation des parents demeure toutefois le facteur le plus important des trois quant à l'impact sur le taux de pauvreté.

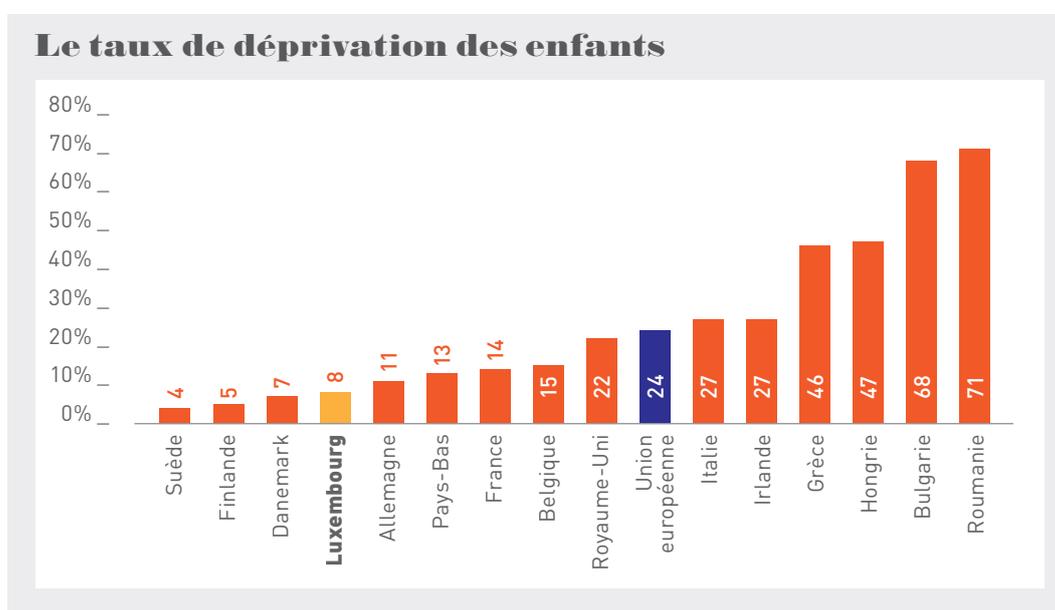
La pauvreté des enfants n'est pas celle des adultes. Elle correspond notamment à des difficultés de conditions de vie et des privations différentes de celle des adultes. Le LISER, en collaboration avec l'Université de Bristol et sur commande d'Eurostat, a travaillé ces dernières années sur un indicateur de déprivation des enfants⁴⁴, indicateur qui a été adopté par l'Union européenne en mars 2018. Il comprend une liste de dix-sept items :

1. **Enfants** : Vêtements adaptés à l'âge
2. **Enfants** : Deux paires de chaussures
3. **Enfants** : Fruits et légumes (1 fois par jour)
4. **Enfants** : Protéines (1 fois par jour)
5. **Enfants** : Quelques livres adaptés à l'âge
6. **Enfants** : Quelques jeux d'extérieur
7. **Enfants** : Quelques jeux d'intérieur
8. **Enfants** : Loisirs réguliers
9. **Enfants** : Fêter quelques occasions (anniversaire etc.)
10. **Enfants** : Inviter des amis
11. **Enfants** : Voyage scolaire et autres activités scolaires payantes
12. **Enfants** : Vacances (1 semaine par an)

44 GUIO Anne-Catherine, GORDON David, MARLIER Éric, NAJERA Hector, POMATI Marco. Towards an EU measure of child deprivation. *Child Indicators Research*, 2018, vol. 11, n°3, pp. 835-860.

- 13. **Ménage** : Vivre dans un ménage qui parvient à remplacer des meubles abîmés
- 14. **Ménage** : Vivre dans un ménage qui parvient à éviter les arriérés de paiement
- 15. **Ménage** : Accès internet
- 16. **Ménage** : Logement suffisamment chauffé
- 17. **Ménage** : Voiture pour la famille

Les enfants qui ne peuvent avoir ou faire au moins trois de ces dix-sept *items* pour des raisons financières, et non par choix, sont considérés comme déprivés. Un taux de déprivation des enfants, de 1 à 15 ans, a été calculé par les équipes du LISER pour les États membres de l'Union européenne sur l'année 2014.



Source : LISER 2014

Le Luxembourg a le 4^{ème} plus faible taux de déprivation des enfants

Le LISER estime que 8% des enfants luxembourgeois se trouvent en situation de déprivation en 2014, un pourcentage un peu moins bien que dans les pays du Nord de l'Europe, comme la Suède et la Finlande, qui ont respectivement des taux de 4% et 5%. Ces résultats sont en revanche meilleurs que dans les pays «voisins» allemand (11%), néerlandais (13%), français (14%) et belge (15%). Le taux de déprivation des enfants s'établissait à 24% au niveau de l'Union européenne en 2014. Si les pays moins riches de l'Europe sont les plus touchés, l'Irlande souffre aussi de mauvais résultats avec un taux de 27%. Les principales privations des enfants luxembourgeois étaient en 2014 : vivre dans un ménage qui ne parvient pas à remplacer des meubles abîmés (21,0%), ne pas partir en vacances une semaine dans l'année (9,5%), vivre dans un ménage qui ne parvient pas à éviter les arriérés de paiement (6,1%) et ne pas pouvoir participer aux voyages scolaires et autres activités scolaires payantes (3,5%). Pour tous les autres *items*, le taux de privation des enfants luxembourgeois est inférieur à 3%.

Les enfants sont plus touchés que les adultes par certaines formes d'exclusion sociale au Luxembourg, notamment en termes de revenu. Ceci est en partie dû à la plus faible exclusion sociale des seniors, donc des ménages sans enfants à charge, au Grand-Duché. Si selon l'indicateur de pauvreté relative, les adolescents seraient estimés plus en risque de pauvreté que les jeunes enfants, ceci n'est pas confirmé par l'indicateur absolu de

privation matérielle et sociale. La pauvreté des enfants résidents au Luxembourg est fortement corrélée au niveau d'éducation, à la nationalité et au pays de naissance de leurs parents. Des leviers d'actions en faveur de ces catégories de population seraient donc à même de réduire l'exclusion sociale des enfants. Celle-ci a depuis le printemps 2018 un indicateur dédié. L'indicateur de déprivation des enfants évalue le pourcentage d'enfants déprivés au Luxembourg à 8%, soit le quatrième plus faible taux de l'Union européenne.

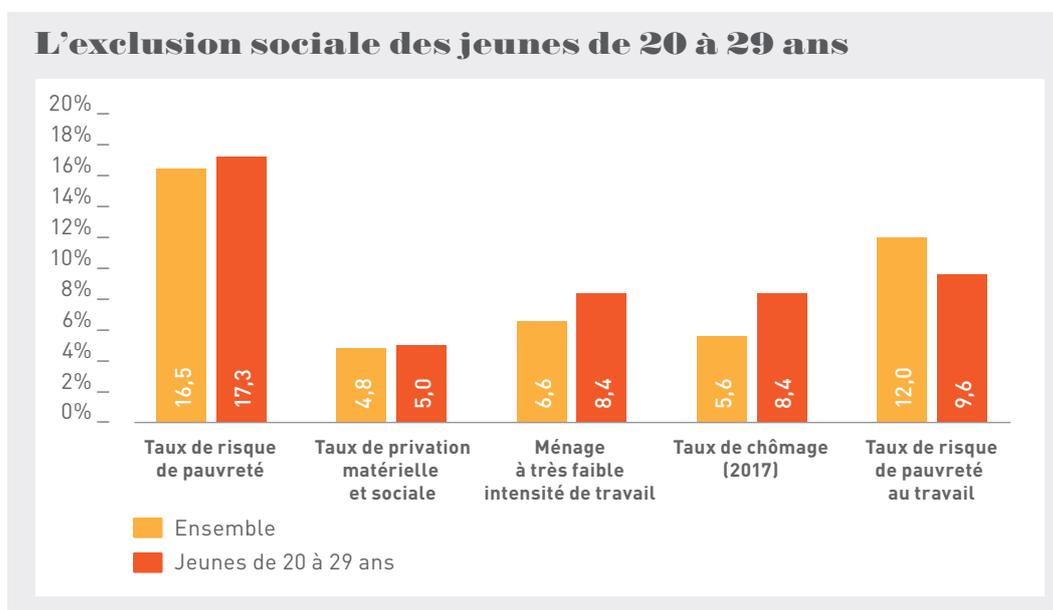
e) Génération «Tanguy», génération appauvrie?

Les difficultés des jeunes adultes font l'objet d'une attention particulière en Europe depuis la crise et même avant. Les générations de jeunes européens des années 2000 et d'aujourd'hui connaissent dans certains pays des difficultés importantes de revenu, d'emploi ou encore de logement que l'on pourrait résumer par le seul mot «précarité». Le Forum européen pour la jeunesse⁴⁵ écrivait en 2016 dans le rapport *"Social Inclusion and Young People - Excluding youth: a threat to our future"*:

"The financial and economic crisis has not only increased youth unemployment but has, more broadly, greatly amplified the risks experienced by young people, creating new forms of insecurity and exclusion. The response to the crisis has focused on cost-containment, reducing investment in education and social protection. The costs of education, including hidden costs such as school materials, transport and study visits, have increased, whilst young people have often been first hit by cuts in social protection. This approach to the crisis has only served to increase income inequality and the intergenerational divide."⁴⁶

Ces difficultés des jeunes adultes, renforcées après la crise mondiale, sont aussi un objet d'attention du FMI, dont la position sur le sujet est résumée par le texte du 24 janvier 2018 de sa présidente, Christine Lagarde, intitulé «Un rêve différé : inégalités et pauvreté intergénérationnelles en Europe».⁴⁷

S'il est reconnu que la situation des jeunes au Luxembourg est dans l'ensemble meilleure que dans les pays du Sud de l'Europe, ils sont toutefois susceptibles d'être touchés par certaines formes d'exclusion sociale. L'exclusion sociale des jeunes adultes luxembourgeois sera dans un premier temps analysée pour la tranche d'âge de 20 à 29 ans.



Source : Eurostat 2016

La catégorie d'âge observée des 20 à 29 ans n'est pas spécifiquement plus concernée par le risque de pauvreté et la privation matérielle et sociale que l'ensemble de la population résidente. Le taux de risque persistant de pauvreté - indicateur intéressant - n'est malheureusement pas calculé pour cette fourchette d'âge. L'exclusion liée à l'emploi est plus présente pour les jeunes adultes, 8,4% d'entre eux vivant dans des ménages à très faible intensité de travail contre 6,6% pour l'ensemble des résidents.

⁴⁵ Le Forum européen de la jeunesse est la plate-forme des conseils nationaux de la jeunesse et des organisations internationales non gouvernementales de jeunesse en Europe.

⁴⁶ European Youth Forum, *Social Inclusion and Young People - Excluding youth: a threat to our future*, 2016.

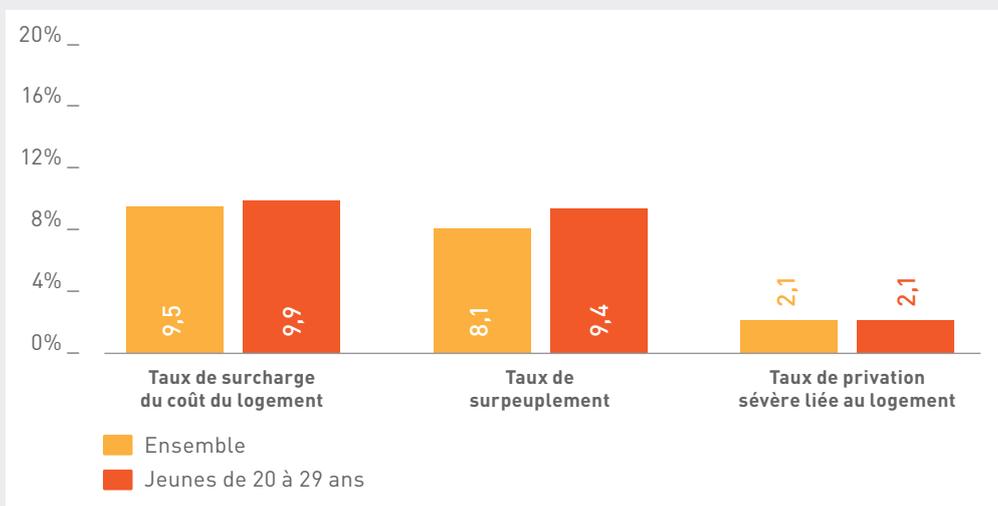
⁴⁷ <https://www.imf.org/external/french/np/blog/2018/012418f.htm>

Surtout, leur taux de chômage était plus élevé en 2017, 8,4% contre 5,6% pour l'ensemble des actifs. Le taux de chômage atteint même 15,5% pour les jeunes adultes de moins de 25 ans. Ces chiffres sont à relativiser. En effet, ils ne concernent que les jeunes adultes actifs et n'intègrent pas les étudiants. Le taux d'activité des Luxembourgeois était de 75,5% en 2017 pour les 20 à 64 ans, de 69,1% pour les 20 à 29 ans et seulement de 48,7% pour les jeunes adultes de 20 à 24 ans. Les jeunes adultes, notamment de 20 à 24 ans, sont donc majoritairement en études et leur chômage important pose non pas la question de l'accès des jeunes adultes à l'emploi, mais de la capacité des jeunes sans formation à trouver un travail. Ceci est d'autant plus vrai que le taux de chômage des jeunes n'intègre pas les jeunes adultes inactifs qui ne sont pas à la recherche d'un emploi. Le taux de risque de pauvreté au travail est moins élevé chez les jeunes adultes en emploi, qui auraient ainsi moins souvent un pouvoir d'achat modeste que l'ensemble des travailleurs. Par ailleurs, les jeunes adultes luxembourgeois n'ont pas de difficultés pour satisfaire leurs besoins d'examen et de traitement médical et dentaire.

La transition entre le système éducatif et le monde du travail est un moment critique pour les jeunes adultes. Une enquête d'Eurostat portant sur l'année 2009 montrait que les jeunes adultes luxembourgeois mettaient en moyenne cinq mois pour trouver leur premier emploi suite à leur sortie formelle du système éducatif, contre six mois et demi pour les jeunes européens. Cette période se monte à plus de huit mois pour les jeunes Luxembourgeois à niveau d'éducation faible et près de dix mois pour les jeunes européens de même niveau d'éducation. En 2016, 81,9% des jeunes résidents luxembourgeois qui avaient fini leurs études depuis moins de trois ans étaient en emploi tandis qu'ils étaient 87,8% dans ce cas pour ceux qui avaient terminé leur formation initiale depuis plus de trois ans. Ces deux statistiques étaient plus faibles au niveau européen, avec des taux d'emploi pour ces deux catégories autour de 75%. Les jeunes luxembourgeois à niveau d'éducation élevé sont plus souvent en emploi, que ce soit moins de trois ans (88,4%) ou plus de trois ans (91,7%) après leurs études. Le taux d'emploi des jeunes à niveau d'éducation faible est par contre significativement inférieur, notamment moins de trois ans après avoir terminé leurs études (pas de données pour 2016 mais un taux autour de 50-55% lors des années précédentes). Ce taux passe à 76% pour les jeunes Luxembourgeois à niveau d'éducation faible lorsqu'ils ont fini leurs études depuis plus de trois ans. La transition entre le système éducatif et le monde du travail se révèle surtout problématique pour les jeunes luxembourgeois à niveau d'éducation faible, qui peuvent mettre du temps à s'insérer dans le monde professionnel.

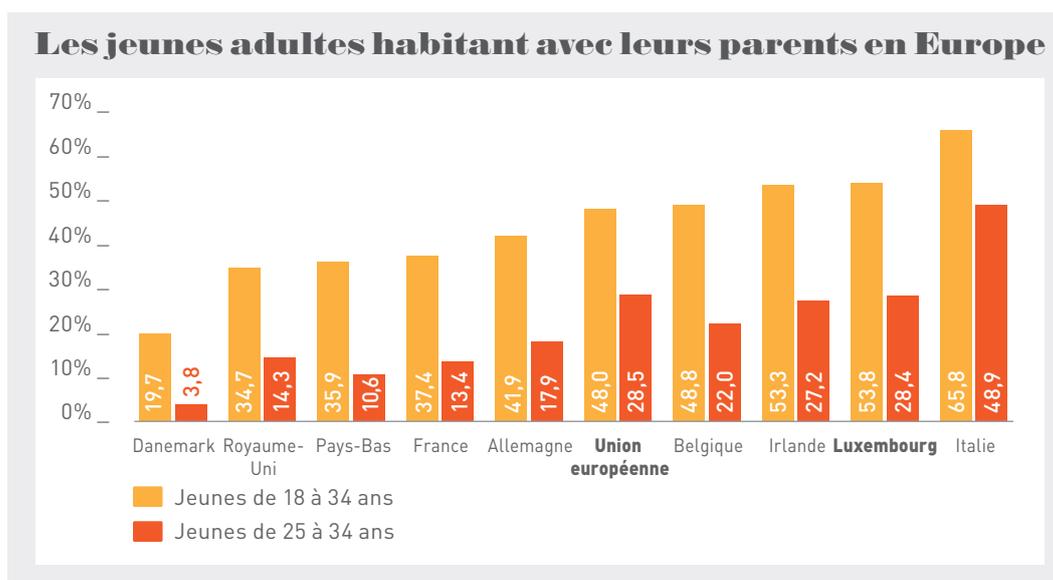
La difficulté à se loger est souvent évoquée lorsque sont abordés les phénomènes d'exclusion des jeunes adultes. En effet, ceux-ci doivent affronter la transition entre le domicile familial et leurs premiers logements, dans un contexte de revenus souvent plus faibles que leurs aînés et en n'ayant pas encore eu l'opportunité de devenir propriétaire.

Les difficultés liées au logement des jeunes de 20 à 29 ans



Source: Eurostat 2016

Les trois indicateurs principaux liés au logement n'indiquent pas de difficultés plus importantes pour les jeunes adultes que pour les autres résidents luxembourgeois. Toutefois, un phénomène peut jouer sur ces statistiques et révéler des difficultés pour les jeunes luxembourgeois à accéder au logement : le phénomène « Tanguy », expression en provenance d'un film français de 2001⁴⁸, qui évoque les jeunes adultes tardant à se séparer du domicile familial. Les jeunes adultes de plus de 25 ans, voire qui ont passé la trentaine, se logent de plus en plus chez leurs parents en Europe et possiblement au Luxembourg.



Source : Eurostat 2016

Les jeunes adultes luxembourgeois de 18 à 34 ans habitent plus souvent chez leurs parents que les jeunes européens. C'est le cas pour 53,8% d'entre eux contre 48% pour les jeunes résidents européens. En ce qui concerne les 25 à 34 ans, soit les véritables « Tanguy », les données sont similaires entre le

Plus d'un quart des adultes de 25 à 34 ans vivent chez leurs parents

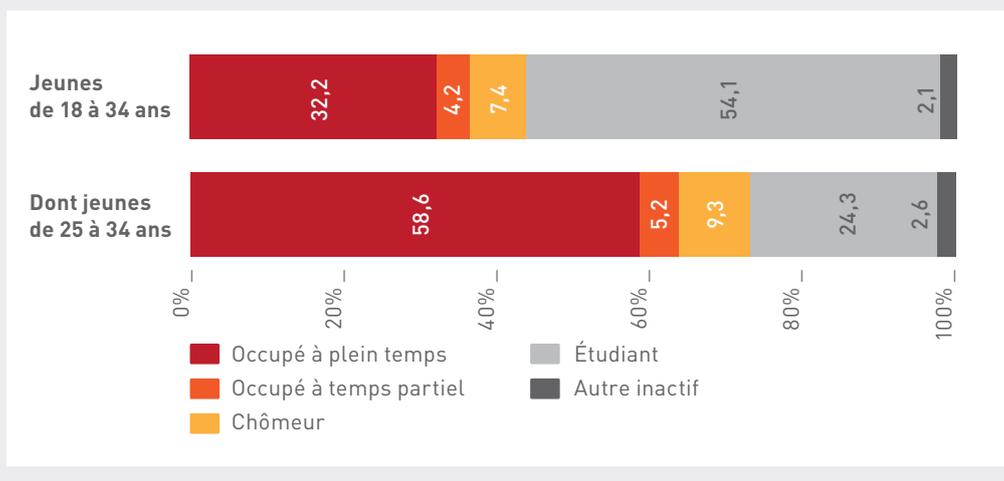
Luxembourg et l'Union européenne. Le plus notable concernant le taux de 28,4% de Luxembourgeois de 25 à 34 ans qui vivent chez leurs parents est qu'il est supérieur à ce même indicateur pour les pays voisins du Luxembourg : Pays-Bas (10,6%), France (13,4%), Allemagne (17,9%) et Belgique (22,0%). La situation luxembourgeoise se rapproche plus de celle de l'Irlande et n'atteint pas à ce jour celle de pays du Sud (tel que l'Italie (48,9%)). Il est à noter que ce phénomène concerne bien davantage les hommes (36,9%) que les femmes (20,1%). Le fort pourcentage de « Tanguy » luxembourgeois pourrait être approché de la situation tendue du logement au Grand-Duché. La taille du pays pourrait aussi jouer, puisque les trajets réduits au Luxembourg sont susceptibles de limiter

l'intérêt de quitter le domicile familial pour se rapprocher de son travail. Entre 2003 et 2016, la proportion de jeunes adultes résidents de 25 à 34 ans habitant chez leurs parents est passée de 18,6% à 28,4%. Si ce taux a augmenté dans la plupart des États membres, la hausse luxembourgeoise est l'une des plus marquantes au plan européen. En comparaison, sur la même période, le taux n'est passé que de 24,5% à 27,2% en Irlande et a diminué en Allemagne.

Les jeunes adultes habitant chez leurs parents sont-ils ou non insérés sur le marché du travail ? C'est une question d'importance afin de savoir si un emploi garantit l'accès au logement.

48 Bande annonce de Tanguy : <https://www.youtube.com/watch?v=HsleGeCPRI8>.

Répartition des jeunes adultes habitant avec leurs parents selon leur situation économique



Source: Eurostat 2016

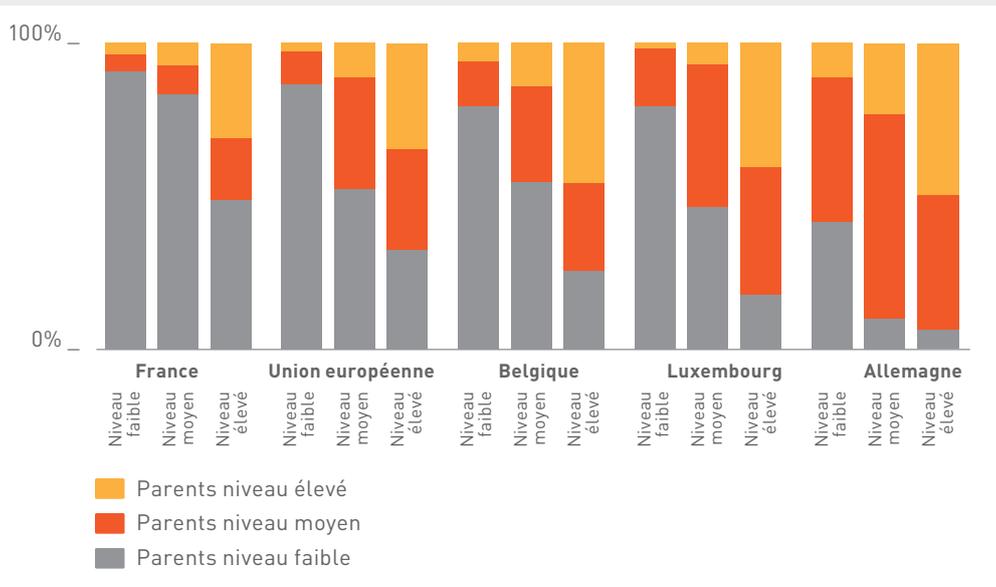
Les jeunes adultes de 18 à 34 ans habitant chez leurs parents sont majoritairement des étudiants (54,1%). Les jeunes en emploi à temps plein représentent près d'un tiers d'entre eux (32,2%) et les chômeurs 7,4%. Passés 25 ans, 58,6% des personnes sont en emploi à plein temps et 63,8% au total ont un emploi. Plus de six jeunes adultes sur dix de 25 à 34 ans qui habitent avec leurs parents ont un travail, et par choix ou obligation économique n'ont pas leur propre logement. Il s'agit d'un phénomène d'ampleur et possiblement d'une importante exclusion sociale pour les jeunes adultes désirant accéder à leur propre foyer.

Encadré 5 - Les désavantages sociaux sont-ils héréditaires?

Un aspect de l'exclusion sociale entrevu jusqu'ici et qui concerne notamment les jeunes est la transmission intergénérationnelle des exclusions sociales, et par la même l'égalité des chances entre les jeunes adultes. Le module ad-hoc de l'enquête EU-SILC de 2011 traitait de cette question via deux indicateurs: la relation entre le niveau d'éducation des parents et de leurs enfants une fois adultes, et l'évolution de la capacité à joindre les deux bouts entre l'enfance et la vie adulte.

Le premier indicateur répartit, pour 2011, tous les adultes de 25 à 59 ans de niveau d'éducation faible, moyen ou élevé selon le niveau d'éducation de leurs parents. Ces résultats sont instructifs mais leurs enseignements sont à nuancer car les adultes ainsi interrogés sont nés entre 1952 et 1986, et la majorité de leurs parents entre 1920 et 1965. Ils ne reflètent donc pas la situation d'un jeune adulte né durant les années 1990.

Évolution du niveau d'éducation des enfants adultes (25 à 59 ans) en fonction de celui de leurs parents

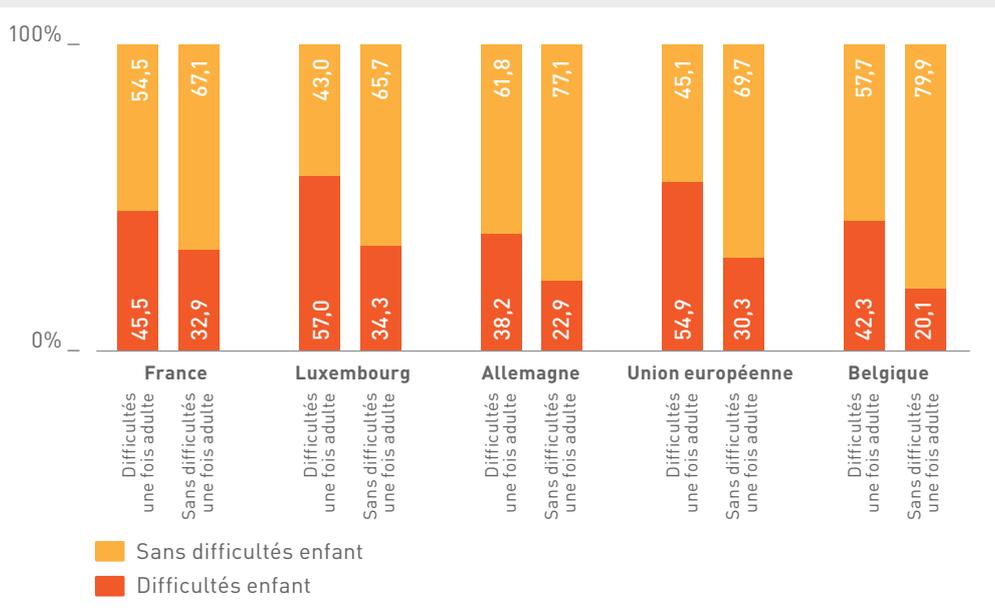


Source: Eurostat 2011

Il est observé dans tous les pays du panel une forte corrélation entre niveau d'éducation des parents et des enfants adultes. Au Luxembourg, les enfants adultes de parents à niveau d'éducation faible représentaient 79,5% des adultes à niveau d'éducation faible et seulement 17,9% des adultes à niveau d'éducation élevé. A l'opposé, les enfants adultes de parents à niveau d'éducation élevé ne comptaient que pour 1,7% des adultes à niveau d'éducation faible et pour 40,6% des adultes à niveau d'éducation élevé. Il est difficile de comparer ces résultats entre pays car il existe des différences très importantes de niveau d'éducation des parents au départ. Les parents à niveau d'éducation élevé sont très minoritaires pour la France ce qui n'est pas le cas en Allemagne. Toutefois, l'analyse des différents histogrammes montre que la transmission intergénérationnelle des désavantages en matière d'éducation serait par exemple plus forte au Luxembourg qu'en Belgique. En effet, ces deux pays ont un taux équivalent d'adultes à niveau d'éducation faible qui ont des parents à niveau d'éducation faible, mais les adultes dont les parents avaient un niveau d'éducation faible sont plus nombreux en Belgique parmi les adultes à niveau d'éducation moyen et surtout élevé qu'au Luxembourg.

Le second indicateur s'intéresse à la transmission intergénérationnelle du pouvoir d'achat mesuré de manière subjective. L'échantillon est de nouveau la population entre 25 et 59 ans en 2011.

Évolution de la capacité à joindre les deux bouts entre l'enfance et la situation actuelle pour les adultes de 25 à 59 ans



Source: Eurostat 2011

Là encore, il existe une corrélation, vérifiée pour tous les pays, entre le fait de vivre en tant qu'enfant dans un ménage qui a des difficultés à joindre les deux bouts et le fait d'avoir ces mêmes difficultés une fois adulte. Les Luxembourgeois qui vivaient enfants dans des ménages ayant des difficultés à joindre les deux bouts représentaient ainsi, en 2011, 57,0% des adultes ayant des difficultés à joindre les deux bouts contre 34,3% des adultes sans ces difficultés. Deux enseignements sont spécifiques au Luxembourg. Les adultes déclarent plus souvent que dans les autres pays avoir vécu leur enfance dans un ménage ayant des difficultés à joindre les deux bouts. Cette donnée, subjective et culturelle, est délicate à interpréter, surtout au regard de la situation objective des ménages au Luxembourg durant les années 1960 à 1990 par rapport aux citoyens européens dans leur ensemble. La seconde indication est que le lien entre la capacité à joindre les deux bouts durant l'enfance et une fois adulte serait légèrement moins fort au Luxembourg que dans la moyenne européenne ou un pays comme la Belgique. La corrélation serait cependant encore plus faible en France. Des données plus précises sur le degré de difficultés (beaucoup de difficultés, difficultés et assez de difficultés) seraient essentielles afin d'arriver à des conclusions précises sur ce point.

De ces deux indicateurs, il est possible d'affirmer qu'il existait bien pour les adultes de 2011 un lien entre la situation sociale de leurs parents et la leur. Un point d'attention serait à porter au Luxembourg sur la transmission intergénérationnelle du niveau d'éducation, l'égalité des chances dans l'éducation apparaissant moins présente que dans l'Union européenne et la plupart de ses pays voisins.

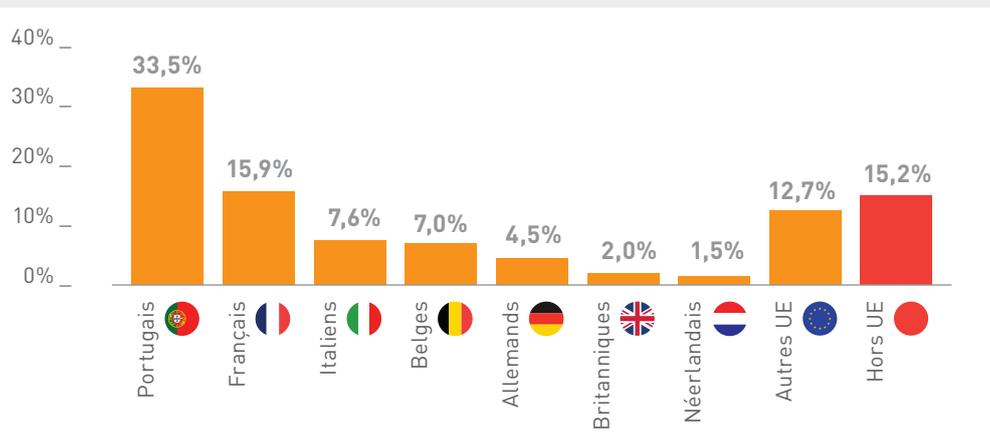
L'une des grandes évolutions du phénomène de pauvreté au Luxembourg est la grande diminution de celle-ci chez les séniors, pourtant l'une des catégories de population les plus touchées au milieu des années 1980. Sur une période plus récente, alors que le taux de risque de pauvreté a tendance à croître au Luxembourg, reflétant une certaine hausse des inégalités, le taux de risque de pauvreté des ménages séniors est stable. Plus précisément, sur la période allant de 2003 à 2016, le taux de risque de pauvreté luxembourgeois est passé de 11,9% à 16,5% pour l'ensemble de la population. Cette hausse est aussi observable pour les résidents de 20 ans à 29 ans, de 9,8% à 17,3%, et de 25 à 29 ans, de 8,7% à 13,5%. Toutefois, sur la même période, le taux de risque de pauvreté des 60 ans et plus est passé de 9,9% à 9,8%. La question de la répartition du bien-être matériel entre les générations est à poser quant au développement des phénomènes d'exclusion sociale, sans que ce bulletin ne porte de jugement de valeur sur l'évolution observée.

Les jeunes adultes résidents au Luxembourg ne sont pas plus pauvres sur le plan monétaire ou des privations matérielles que l'ensemble de la population. Toutefois, ceux-ci subissent des difficultés particulières qui peuvent engendrer des formes d'exclusion sociale. Il s'agit avant tout de la transition entre les études et le marché du travail, et de l'accès au marché du logement. Les difficultés d'intégration au marché du travail concernant principalement les jeunes adultes à niveau d'éducation faible qui mettent en moyenne huit mois pour trouver leur premier emploi. Les obstacles à l'accès au logement, financiers notamment, peuvent empêcher certains jeunes adultes à se loger. C'est ce qu'illustre en partie le phénomène des Tanguy, ces jeunes adultes qui restent habiter chez leurs parents. En 2016, 28,5% des résidents au Luxembourg de 25 à 34 ans, des personnes en emploi majoritairement, vivaient chez leurs parents. Ce peut-être un choix pour certains, en vue d'économiser pour l'acquisition d'un logement notamment, mais ce phénomène ne peut être ignoré au sens où il impacte leur manière de vivre. Enfin, des statistiques, certes anciennes, interrogent sur l'égalité des chances au Luxembourg et la possibilité pour les jeunes adultes d'être entravés pour un déterminisme social, notamment en termes d'éducation.

f) Trois pauvres = deux étrangers + un Luxembourgeois

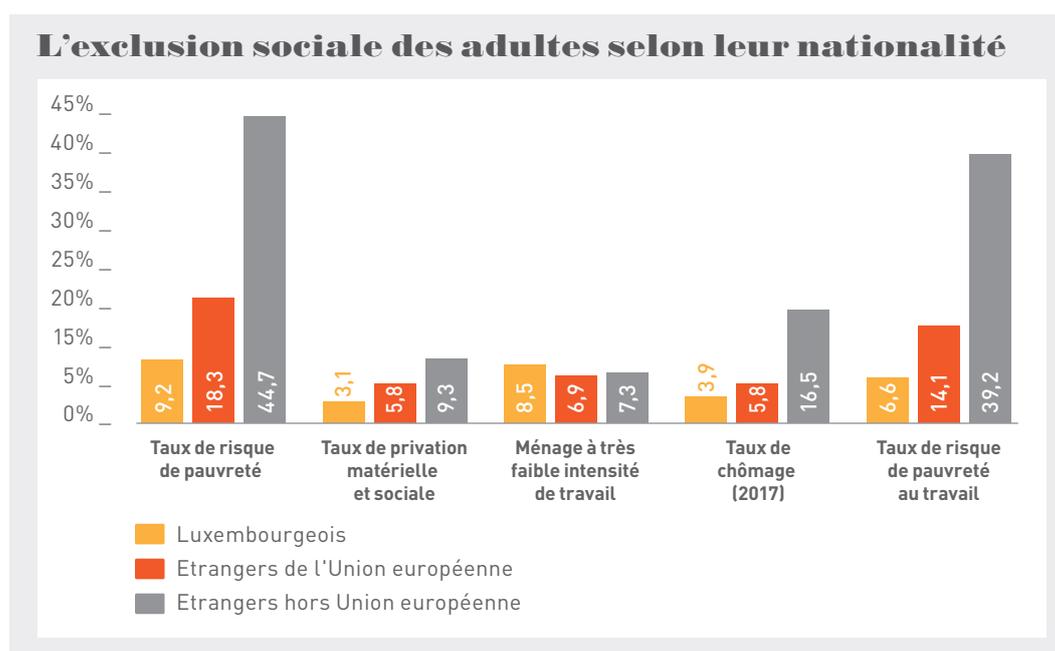
Les étrangers, issus de migrations récentes ou plus anciennes, détiennent souvent, à l'intérieur du pays où ils vivent, un capital économique, social et culturel inférieur à celui des nationaux. Il en résulte potentiellement une situation socio-économique plus défavorable et, par la même, différentes formes d'exclusions sociales. Le Luxembourg, petite économie ouverte et hautement attractive pour la main-d'œuvre étrangère, qualifiée ou moins qualifiée, se caractérise par une présence très importante des citoyens étrangers sur son territoire. Il y avait 288.000 étrangers au 1^{er} janvier 2018 au Luxembourg sur une population totale de 602.000 habitants. Ils représentaient ainsi 48% des résidents, contre 43% en 2010. Une situation sociale plus défavorable de certains groupes d'étrangers résidents au Luxembourg est donc susceptible d'avoir un impact significatif sur les statistiques de pauvreté. Certaines nationalités sont surreprésentées parmi les étrangers au Luxembourg.

Répartition des étrangers résidents au Luxembourg selon leur nationalité



Source: STATEC 2018

Près de 50% des étrangers vivant au Luxembourg sont des Portugais ou des Français. Les citoyens européens sont très présents dans leur ensemble et comptent pour 84,8% des étrangers tandis que la part des étrangers hors Union européenne est de 15,2%. Pour la suite de l'analyse, les résidents sont classifiés en trois grands groupes de nationalité : les Luxembourgeois, les étrangers de l'Union européenne et les étrangers hors Union européenne.



Source : Eurostat 2016

Les données sur l'exclusion sociale ventilées par grands groupes de nationalités montrent une facette de la pauvreté peu évoquée jusqu'ici. En effet, si 15,1% des adultes habitant au Luxembourg sont en risque de pauvreté, ce taux s'abaisse à 9,2% pour les seuls résidents de nationalité luxembourgeoise. Il est plus élevé pour les résidents européens (18,3%) et bien supérieur pour les résidents non européens (44,7%). Ces différences sont tout autant observables pour la privation matérielle et sociale, avec certes des

disparités moins marquées. Ils seraient ainsi 3,1% d'adultes luxembourgeois à subir de telles privations, contre 5,8% pour les résidents citoyens européens non-luxembourgeois et 9,3% pour les étrangers non-européens. Il est à noter que ce taux de 9,3% reste relativement faible en comparaison européenne. Le taux de privation matérielle et sociale de l'ensemble de la population adulte, étrangère ou non, est similaire en Allemagne (9%) et supérieur en France (12%) et en Belgique (13%). De ces statistiques, il est possible d'affirmer que la majorité des personnes en risque de pauvreté ou en privation matérielle et sociale au Luxembourg sont des étrangers. Ainsi, le produit des taux de risque de pauvreté des

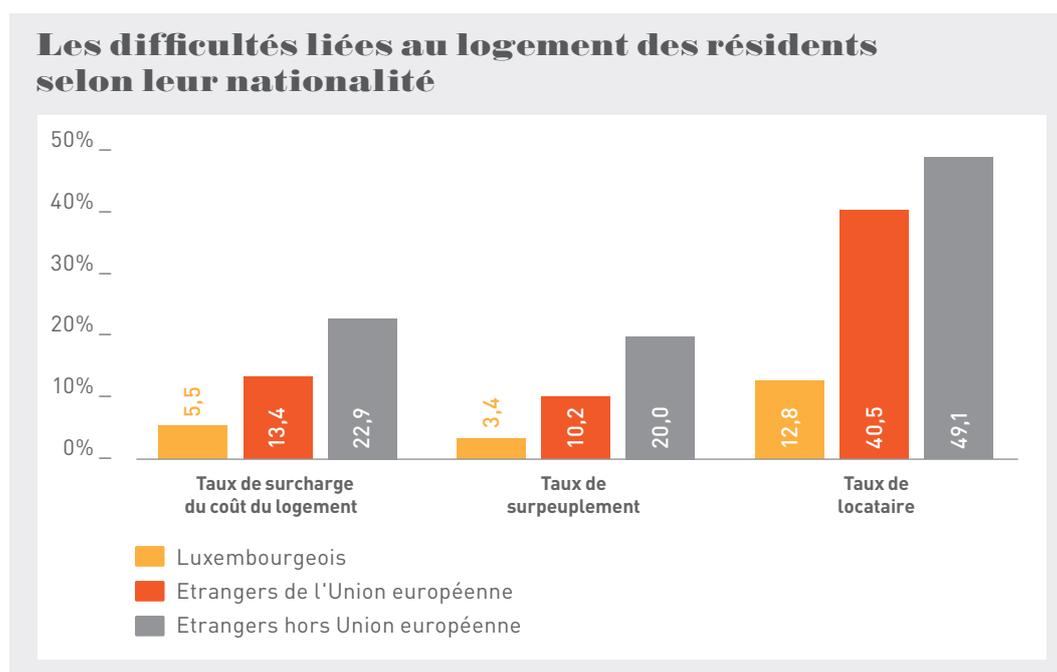
Le taux de risque de pauvreté des résidents non européens atteint près de 45%

étrangers et Luxembourgeois, et de leur poids respectif dans la population, permet de calculer que plus de deux personnes sur trois en risque de pauvreté au Luxembourg sont des non-luxembourgeois. La très faible intensité de travail est plus fréquente pour les ménages de nationalité luxembourgeoise (8,5%) que pour les autres. 6,9% des résidents citoyens européens vivent dans un ménage à très faible intensité de travail. C'est le cas pour 7,3% des résidents étrangers non citoyens européens. Les étrangers, par besoin, volonté ou de par leur employabilité, sont ainsi moins souvent très éloignés de l'emploi.

Les étrangers sont aussi bien plus souvent à la recherche d'un emploi comme l'attestent les chiffres du chômage. Le taux de chômage des Luxembourgeois n'est que de 3,9% quand celui des étrangers européens est de 5,8% et celui des étrangers non-européens de 16,5%. Les Luxembourgeois en situation d'éloignement de l'emploi auraient ainsi moins souvent la volonté d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail, puisqu'ils sont plus fréquemment que les étrangers en très faible intensité de travail alors que leur taux de chômage est moins élevé. Les personnes étrangères non-européennes en recherche d'emploi sont plus fréquemment en chômage de longue durée, c'est le cas pour 52,8% d'entre elles contre 40,3% pour les Luxembourgeois et 32,0% pour les étrangers européens au chômage. Le différentiel de taux de risque de pauvreté entre Luxembourgeois, étrangers européens et étrangers non-européens s'explique en grande partie par le revenu du travail comme le montrent les différents taux de risque de pauvreté au travail de ces trois grands groupes de citoyenneté. Le taux de risque de pauvreté au travail est, toutefois, pour ces trois catégories de population, plus faible que leur taux de risque de pauvreté global. S'il existe peu de différence dans le pourcentage d'emplois à temps partiel entre Luxembourgeois (22,7%), étrangers de l'Union européenne (16,6%) et étrangers non-européen (20,3%), le travail temporaire est lui plus développé pour les travailleurs étrangers non européens (15,4%) que pour les travailleurs étrangers européens (9,9%) et les travailleurs luxembourgeois (7,5%). Ces formes d'emplois moins pérennes peuvent provoquer des périodes sans emplois et donc favoriser un travail globalement moins bien rémunéré sur l'année.

Les différences dans les conditions d'emploi et de rémunération entre Luxembourgeois et étrangers pourraient s'expliquer par les compétences, observables notamment avec le niveau d'éducation. Le pourcentage de personnes à faible niveau d'éducation est différent mais demeure relativement proche entre les Luxembourgeois (27,8%), les étrangers citoyens européens (32,9%) et les étrangers non européens (37,6%). Toujours en matière d'éducation, il a été vu au sein de la partie dédiée que les différences de niveau entre les élèves à contexte migratoire et les autres étaient importantes au Luxembourg et supérieures à ce qui est observé dans la plupart des autres pays européens. L'une des conséquences possibles de ces mauvais résultats est le plus difficile accès des jeunes adultes étrangers qui ont effectué toute ou partie de leur scolarité au Luxembourg sur le marché de l'emploi. Le taux NEET, c'est-à-dire le taux de jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation, est de 5,4% pour les Luxembourgeois, 8,7% pour les étrangers citoyens européens et 18,9% pour les étrangers du reste du monde.

Les étrangers, par essence arrivés plus récemment que les nationaux sur le territoire, ont possiblement des difficultés pour accéder au marché du logement, notamment en tant que propriétaire.



Source: Eurostat 2016

Le taux de locataires est très faible parmi les adultes luxembourgeois (12,8%) et bien plus élevé pour les étrangers : européens (40,5%) et non européens (49,1%). Toutefois, les adultes étrangers sont en majorité propriétaires de leur logement au Luxembourg, ce qui n'est le cas dans aucun des autres pays de l'Ouest de l'Europe. La plus forte proportion de locataires et de plus faibles revenus, confirmées notamment par des taux de risque de pauvreté plus importants, font que les taux de surcharge du coût du logement des étrangers non européens (22,9%) et des étrangers européens (13,4%), sont notablement supérieurs à celui des Luxembourgeois (5,5%). C'est aussi le cas du taux de surpeuplement, les Luxembourgeois étant une faible minorité à se trouver dans cette situation (3,4%) contrairement aux étrangers citoyens européens (10,2%) et du reste du monde (20,0%).

Enfin, si l'accès aux examens et traitements médicaux ne semble pas une difficulté pour les étrangers, moins de 2% d'entre eux ayant des besoins non satisfaits en la matière contre 1,1% des Luxembourgeois.

L'accès aux soins dentaires interroge plus, 2,3% des étrangers européens et 4,3% des étrangers non européens ayant eu en 2016 des besoins non satisfaits d'examen ou de traitement dentaire contre 1% de Luxembourgeois.

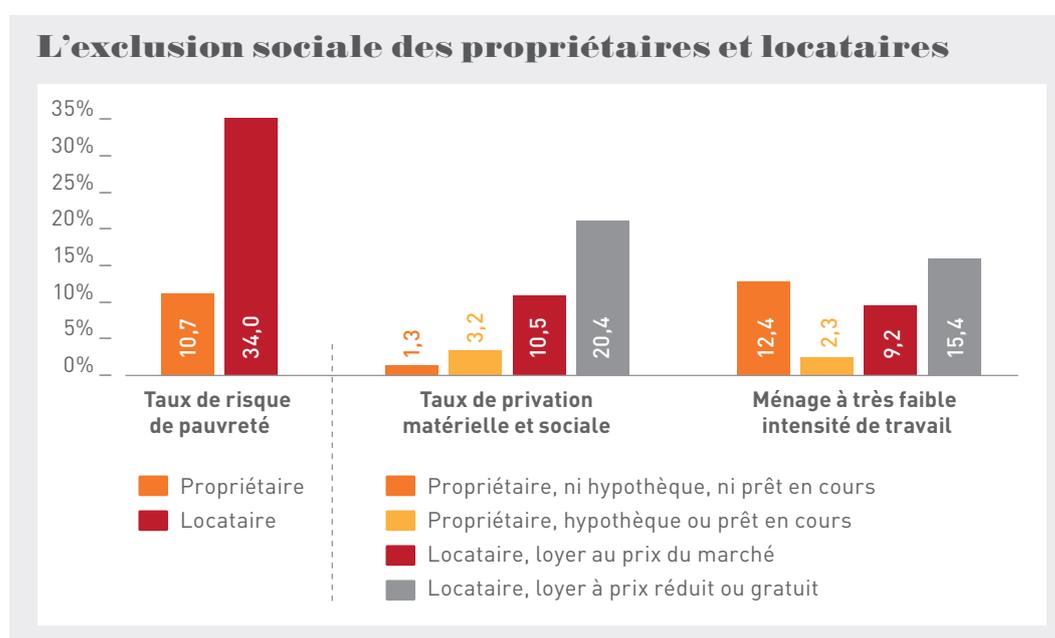
L'égalité des chances pour tous selon l'origine s'avère un enjeu crucial pour la réduction de la pauvreté

Le Luxembourg est un pays fortement caractérisé par le nombre d'étrangers, qui représentent près de la moitié de la population. Ainsi, la population étrangère étant davantage touchée par les phénomènes d'exclusion sociale, elle compte pour plus des deux tiers des personnes considérées comme pauvres. Les étrangers non européens sont, pour toutes les dimensions et les indicateurs analysés, potentiellement plus concernés par des risques de pauvreté et d'exclusion sociale que les

étrangers citoyens européens, qui eux-mêmes ont plus de difficultés que les nationaux. Les populations étrangères se trouvent plus souvent au chômage. Elles ont aussi davantage la volonté de trouver un emploi lorsqu'elles n'en ont pas. Par ailleurs, les populations étrangères ont plus fréquemment des revenus modestes, revenus du travail entre autres, provoquant un taux de risque de pauvreté au travail plus élevé que pour les résidents luxembourgeois. En plus de l'emploi, la dimension essentielle de l'exclusion sociale des étrangers est le logement. En effet, la grande majorité des difficultés liées au logement concerne les étrangers, dont le pourcentage de propriétaires est bien plus faible. Les étrangers se retrouvent bien plus souvent en surcharge du coût du logement ou en surpeuplement dans leur logement. Il demeure que les étrangers ont au Luxembourg plus d'opportunités de devenir propriétaire que dans les autres pays d'Europe de l'Ouest. La question de l'exclusion sociale des étrangers pose celle de la réussite de leurs enfants et donc de l'égalité des chances. Sur ce plan, le système éducatif luxembourgeois inquiète, notamment au regard des résultats PISA des élèves à contexte migratoire et du taux de jeunes adultes étrangers éloignés de l'emploi. Dans un pays où la présence des étrangers est aussi importante, l'égalité des chances pour tous selon l'origine s'avère un enjeu crucial pour la cohésion sociale et la réduction de la pauvreté.

g) Locataire car pauvre, encore plus pauvre car locataire?

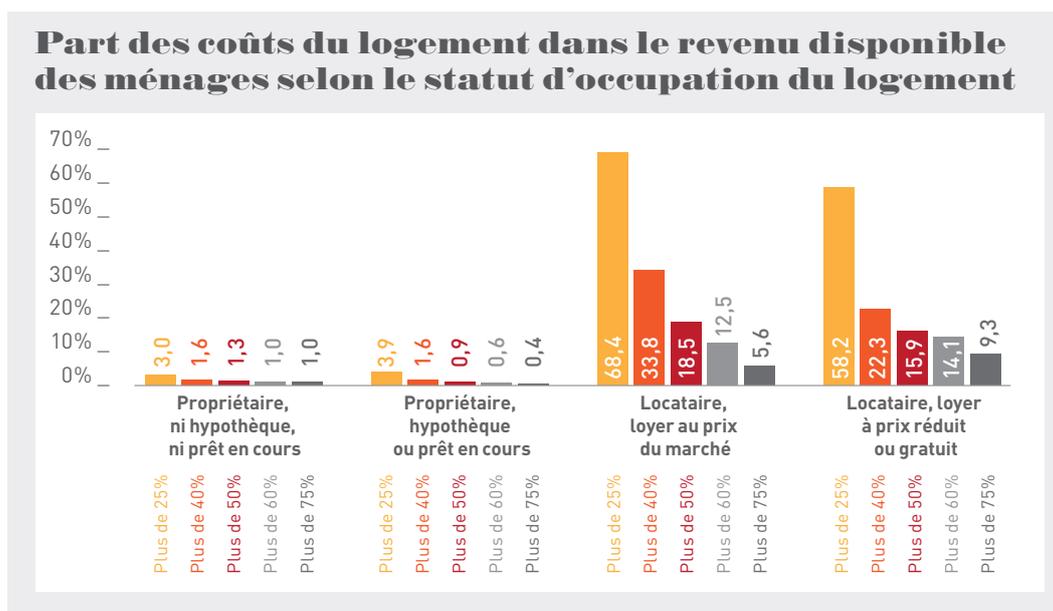
L'analyse du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale pour différentes catégories de population et la partie de ce bulletin dédiée au logement ont révélé que la potentialité d'être pauvre était plus importante pour les locataires. Cette question doit être davantage creusée, notamment quant à l'impact monétaire du fait de vivre en location et aux différences de conditions de logement entre propriétaires et locataires.



Source: Eurostat 2016

Le taux de risque de pauvreté est bien notablement plus important pour les locataires (34,0%) que pour les propriétaires (10,7%), soit du simple au triple. Il en est de même du taux de privation matérielle et sociale, qui atteint 10,5% pour les locataires aux prix du marché et 20,4% pour les locataires à prix réduit ou gratuit. 12,4% des personnes propriétaires n'ayant ni hypothèque, ni prêt en cours, vivent dans un ménage à très faible intensité de travail. Il pourrait s'agir principalement de personnes proches de l'âge de la retraite. Les propriétaires qui ont une hypothèque et un prêt en cours vivent en revanche très rarement dans des ménages à très faible intensité de travail. C'est le cas pour 9,2% des personnes locataires au prix du marché et plus encore 15,4% des personnes locataires à prix réduit ou gratuit. Ces dimensions de l'exclusion sociale sont davantage une cause possible qu'une conséquence du fait d'être locataire. En outre, le taux de risque de pauvreté ne révèle que les différences de revenu avant les dépenses de logement. Ainsi, les différences de taux de pauvreté entre locataires et propriétaires ne montrent pas l'incidence en termes de pouvoir d'achat du fait d'être propriétaire ou locataire.

En l'absence d'un taux de risque de pauvreté après coûts du logement ventilé selon le statut d'occupation du logement, l'une des manières d'estimer l'incidence sur le pouvoir d'achat d'être propriétaire ou locataire est d'analyser en détail les charges de coût du logement en pourcentage du revenu.



Source: Eurostat 2016

Les coûts du logement pèsent bien davantage dans le budget des ménages locataires que dans celui des propriétaires. Le budget des ménages propriétaires ne serait que très rarement amputé à plus de 25% par leurs dépenses de logement. En ce qui concerne les locataires au prix du marché, plus des deux tiers dépensent plus de 25% de leur revenu pour se loger. Environ un tiers consacre même plus de 40% de leur revenu pour se loger et même près de 20% plus de la moitié de leur budget. Le cas extrême de coûts du logement supérieur à 60% du revenu touche 12,5% des locataires au prix du marché. Enfin, 5,6% d'entre eux dépensent plus des trois quarts de leur budget pour le seul volet logement. Les chiffres

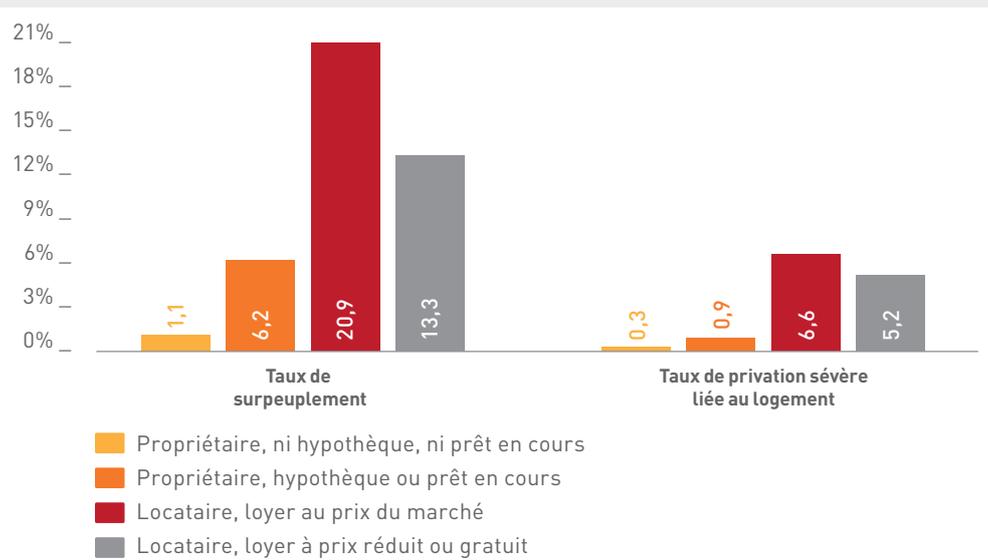
Un locataire sur trois dépense plus de 40% de son revenu pour se loger

sont similaires en ce qui concerne les ménages locataires dans des logements à prix réduits, la surcharge du coût du logement se concentrant toutefois sur une plus faible part de ménages, mais qui sont souvent davantage touchés par ce problème. Ces données n'indiquent pas si ce sont des ménages locataires à revenu modeste ou non qui sont touchés par cette surcharge, ce que peuvent par contre révéler les statistiques par quintile de revenu. Le taux de surcharge des coûts du logement (plus de 40% du revenu) est de 33,0% pour le 1^{er} quintile, soit les 20% de ménages les plus pauvres, de 9,2% pour le 2^{ème} quintile, de 3,2% pour le 3^{ème} quintile, de 1,6% pour le 4^{ème} quintile et de seulement 0,6% pour le 5^{ème} quintile. Ainsi, ce sont bien les ménages qui

disposent à la fois de faibles revenus et qui sont locataires qui voient les coûts du logement réduire fortement leur pouvoir d'achat. Pour un revenu annuel équivalent, ces ménages peuvent avoir un niveau de vie bien plus faible que des ménages préservés de coûts du logement élevés. L'ordre de grandeur de ce différentiel peut atteindre des pourcentages proches de 50% du pouvoir d'achat des ménages.

Les locataires ont moins de prises que les propriétaires sur leurs conditions de logement. Il est ainsi possible qu'ils vivent plus fréquemment dans de mauvaises conditions de logement.

Les difficultés liées au logement des locataires et propriétaires



Source: Eurostat 2016

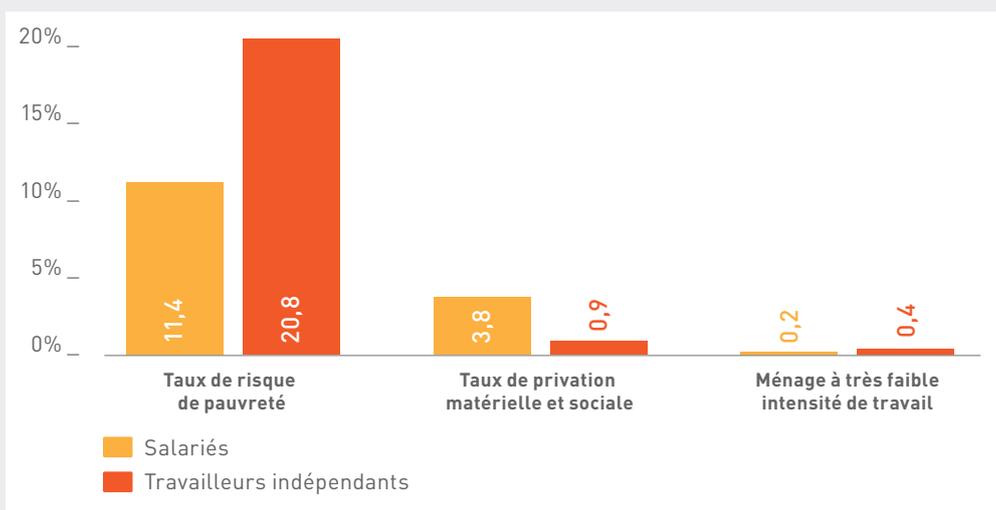
Les locataires au prix du marché sont les résidents les plus concernés par le surpeuplement, 20,9% d'entre eux étant dans cette situation. C'est le cas pour 13,3% des locataires à prix réduit, 6,2% des propriétaires ayant une hypothèque ou un prêt en cours, et seulement 1,1% des propriétaires sans hypothèque ou prêt en cours. En conséquent, ce sont surtout les locataires qui peuvent se retrouver en privation sévère liée au logement. Le chiffre de 6,6% d'entre eux touchés par ces difficultés est légèrement supérieur à la moyenne européenne.

Ce sont avant tout les personnes à faible revenu qui sont locataires au Luxembourg. Ce statut de locataire a des incidences fortes sur leur budget et leurs conditions de vie. En effet, les locataires voient leurs dépenses de logement réduire bien davantage leur pouvoir d'achat que les propriétaires. **Ceci plaide à la fois pour l'utilisation du taux de risque de pauvreté après coût du logement**, et sa ventilation selon le statut d'occupation du logement, afin d'évaluer plus précisément les différences de niveau de vie entre les propriétaires et les locataires pauvres. Les locataires vivent aussi plus souvent avec de mauvaises conditions de logement. Ils sont ainsi touchés par le cumul de différentes formes d'exclusion sociale.

h) Des revenus plus fluctuants chez les indépendants

Les travailleurs indépendants sont des personnes qui exercent une activité économique pour leur propre compte. Parmi les indépendants figurent notamment les professions libérales, les agriculteurs, des commerçants et artisans non-salariés, ou encore des consultants. Les travailleurs indépendants supportent les risques de cette activité et s'approprient les profits éventuels qu'elle peut générer. Ils sont autonomes dans l'organisation de leur travail. Le revenu de leur travail n'a pas de minimum garanti comme c'est le cas pour les salariés du fait de l'existence d'un Salaire Social Minimum. Cette forme de travail s'est développée dans les pays occidentaux depuis les années 2000, en raison des transformations du marché du travail, notamment les innovations digitales, et d'une recherche constante de flexibilité de la part de certains secteurs d'activités et publics. Certains travailleurs ont ainsi le désir de plus de liberté dans la répartition de leur temps entre travail et vie privée, et décident de passer au statut d'indépendant. Selon le STATEC en 2017, les travailleurs indépendants et employeurs étaient 26.300 au Luxembourg, contre 20.800 dix ans plus tôt. Leur croissance est similaire à celle des emplois salariés sur la même période. Sur le plan de l'exclusion sociale, le travail indépendant comporte un risque monétaire en raison de la variabilité des revenus tirés des activités indépendantes et de la possible difficulté à développer une activité rentable.

L'exclusion sociale des travailleurs indépendants et des salariés



Source: Eurostat 2016

Le taux de risque de pauvreté des indépendants est près de deux fois supérieur à celui des salariés, 20,8% contre 11,4%. Pourtant, le revenu médian des indépendants, d'un montant de 39.398€, était supérieur à celui des salariés, égal à 37.056€, en 2016 au Luxembourg. Les indépendants ont donc dans l'ensemble des revenus légèrement supérieurs à ceux des salariés, mais une minorité d'entre eux ont plus de difficultés que les personnes en emploi du fait d'une plus forte hétérogénéité de leurs revenus. Les travailleurs indépendants sont, encore plus que les salariés, très peu touchés par la privation matérielle et sociale. Les travailleurs indépendants et les salariés ne sont pas, de fait, concernés par la très faible intensité de travail. Ainsi, le véritable risque concernant les indépendants est la faiblesse des revenus de certains d'entre eux. Le STATEC précise toutefois qu'il faut «nuancer la situation des indépendants dont les revenus fluctuent assez souvent». ⁴⁹ Dans un tel cas, ceux-ci peuvent parfois puiser dans les réserves accumulés pour disposer d'un revenu plus important que celui fourni dans cette enquête. Il demeure que l'institut statistique national ne produit pas à ce jour les statistiques pouvant illustrer cette possible réalité.

i) Une répartition inégale de l'exclusion sociale sur le territoire?

En 2013 était publié le rapport «La cohésion territoriale au Luxembourg, quels enjeux?» ⁵⁰ commandité par le ministère du Développement durable et des infrastructures. Quatre ans plus tard, le STATEC calcule un indice socio-économique par commune. Ces deux travaux arrivent tous deux à la conclusion qu'il «existe des inégalités socio-économiques entre les différentes communes luxembourgeoises».

L'Observatoire du Développement Spatial écrit ainsi dans son rapport de 2013 :

«Une spirale défavorable est à l'œuvre en matière de développement spatial, qui tend à accentuer les processus ségrégatifs. Les territoires les plus prisés tendent en effet à attirer les populations les plus favorisées, qui vont renforcer davantage leur réputation. À l'inverse, les populations les moins favorisées tendent à se concentrer dans des territoires moins attractifs, mais également plus accessibles en termes de coûts. De tels processus rejaillissent sur la composition sociale des quartiers ou communes, et menacent la mixité sociale.»

⁴⁹ STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2017 – L'État social et le bien-être de la société luxembourgeoise.

⁵⁰ DECOVILLE Antoine, BOUSCH Patrick, Observatoire du Développement Spatial, CÉPS/INSTEAD, Ministère du Développement durable et des Infrastructures, La cohésion territoriale au Luxembourg : quels enjeux ?, 2013.

Les difficultés sur certains territoires peuvent limiter les opportunités pour leurs habitants

Ces inégalités territoriales peuvent avoir un impact sur les phénomènes d'exclusion sociale. En effet, par le cumul des difficultés sur certains territoires, les ménages qui y vivent peuvent disposer d'un niveau de vie plus faible, d'un niveau scolaire global moins élevé ou de moindres opportunités. À l'inverse,

un même revenu peut offrir un pouvoir d'achat différent par un coût de la vie plus ou moins élevé, notamment en termes de logement. Les disparités territoriales peuvent ainsi relativiser les disparités de revenu.

Eurostat publie des statistiques sur les populations selon le degré d'urbanisation des communes dans lesquelles elles vivent. Ces données sont utiles pour évaluer les possibles disparités de présence de la pauvreté sur les territoires, mais elles n'ont pas la précision nécessaire à l'analyse fine du développement des phénomènes d'exclusion sociale au Luxembourg. C'est pourquoi sera effectuée dans un premier temps une analyse à partir des travaux réalisés par le STATEC pour calculer un indice socio-économique par commune. Cet

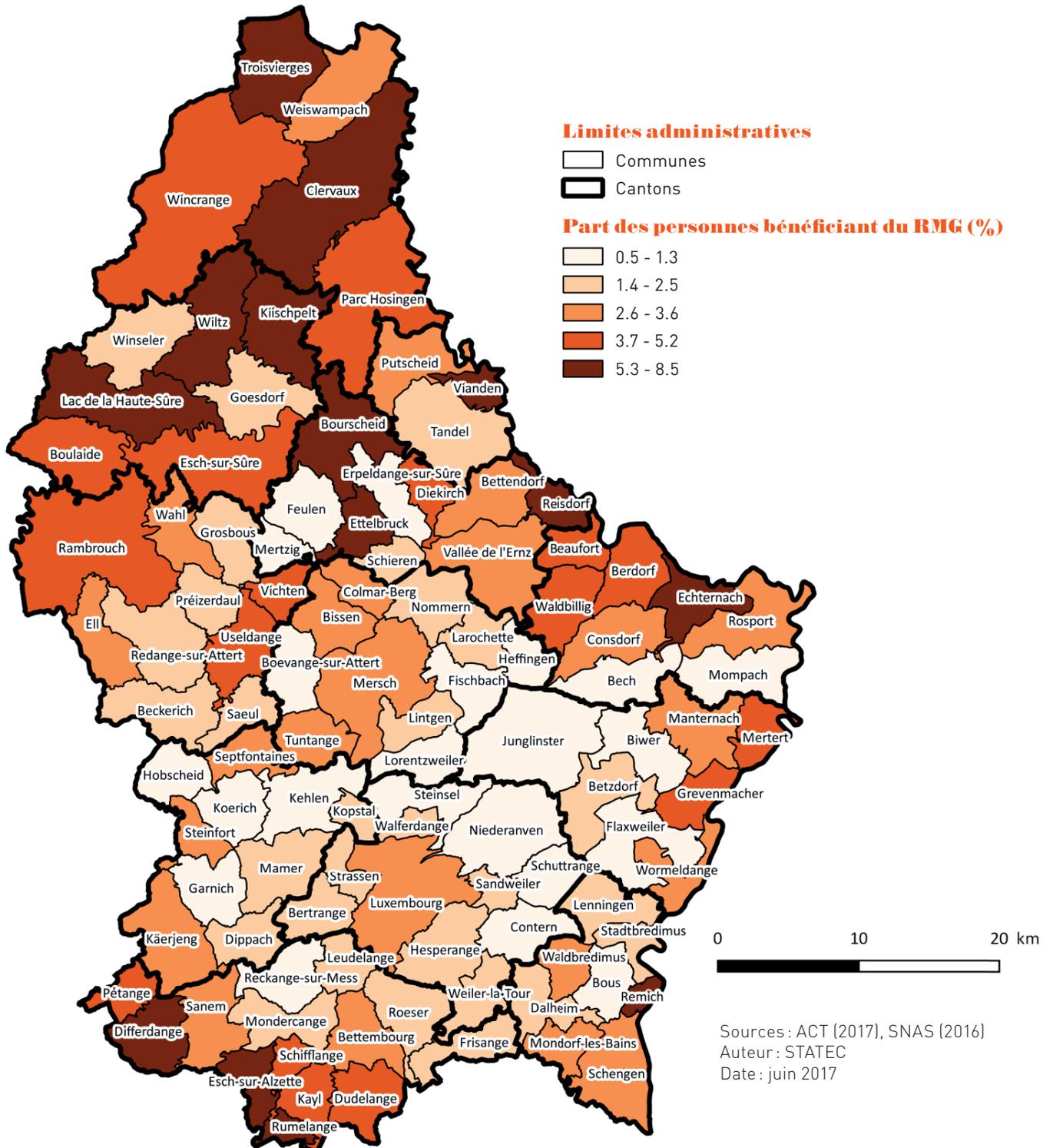
indice a un rôle important, car il est pris en compte pour la répartition du fonds de dotation globale des communes, les communes avec un indice socio-économique faible touchant plus afin de compenser leur retard.

L'indice socio-économique est composé de cinq variables :

- La part des personnes qui bénéficient du revenu minimal garanti (RMG) ;
- Le taux de chômage ;
- Le salaire médian ;
- La part des personnes résidentes qui ont un emploi et qui travaillent dans des professions figurant à la classification internationale type des professions de « bas niveau » ;
- La part des ménages monoparentaux parmi l'ensemble des ménages.

La part des personnes qui bénéficient du revenu minimal garanti apparaît comme la composante qui témoigne le mieux de la situation de pauvreté des habitants de chaque commune, car elle correspond à la population la plus exclue.

Part des personnes bénéficiant du revenu minimum par commune



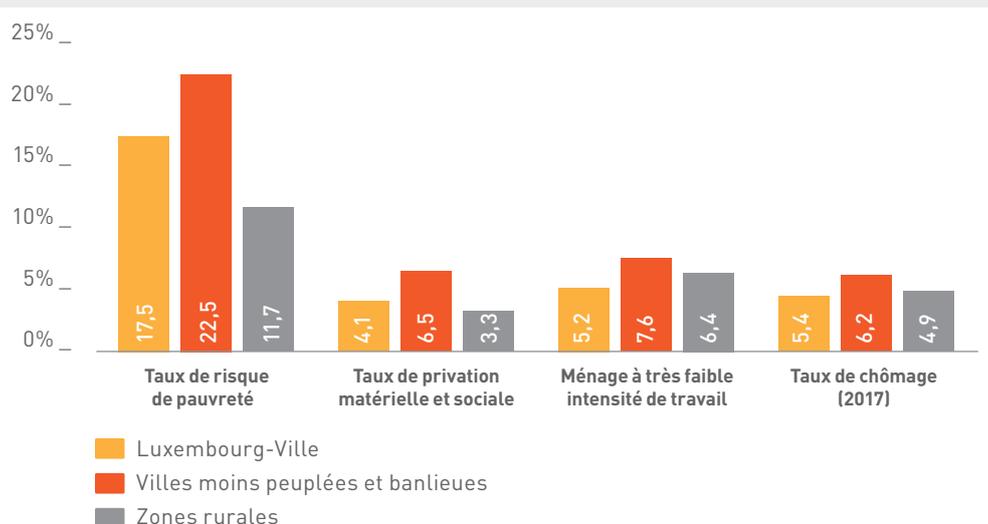
Source : STATEC 2016, ACT, SNAS

La part des personnes bénéficiant du revenu minimum atteint son maximum à Wiltz avec 8,5%

La part des personnes bénéficiant du revenu minimum garanti (RMG) est en moyenne de 3,6% par commune. Elle est à son minimum de 0,5%, à Heffingen, et atteint son maximum à Wiltz avec 8,5%. Si les communes aux plus forts taux d'habitants bénéficiant du RMG sont concentrées dans le Nord et le Sud-Ouest du pays, certaines communes, voisines les unes des autres, peuvent avoir des taux très différents. C'est par exemple le cas de Bous, dont très peu d'habitants bénéficient du RMG, et de Remich où ils sont bien plus présents. Ces statistiques, montrant des pourcentages de population bénéficiant du RMG allant d'un rapport de un à huit selon les communes, révèlent une concentration des populations à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale sur certains territoires. Cette concentration peut être tout autant un frein à l'égalité des chances à l'échelle du pays et un facteur de désunion au plan national, par la stigmatisation de communautés plus riches et plus pauvres. Les autres indicateurs de l'indice socio-économique montrent une forte disparité entre les communes, notamment pour la part des ménages monoparentaux, le taux de chômage et la part des professions CITP de «bas-niveau», avec une répartition géographique similaire à celle de la part des personnes bénéficiant du RMG.

Eurostat catégorise les communes selon trois degrés d'urbanisation : les villes, soit les zones à forte densité de population, les villes moins peuplées et banlieues, et les zones rurales.⁵¹ Les critères utilisés sont la taille des villes et les densités de population. Luxembourg-Ville est ainsi la seule commune considérée comme ville par Eurostat. De plus, certaines communes périurbaines de Luxembourg-Ville, parfois limitrophes même, peuvent être classifiées en zones rurales en raison de leur faible population totale et densité. Malgré tout, l'analyse par l'indicateur AROPE avait révélé de véritables différences de risque de pauvreté ou d'exclusion selon ces trois types de territoire. La population luxembourgeoise est répartie à 15,7% à Luxembourg-Ville, à 36,4% dans les villes moins peuplées et banlieues, et à 47,9% dans les zones rurales.

L'exclusion sociale selon le type de communes habité



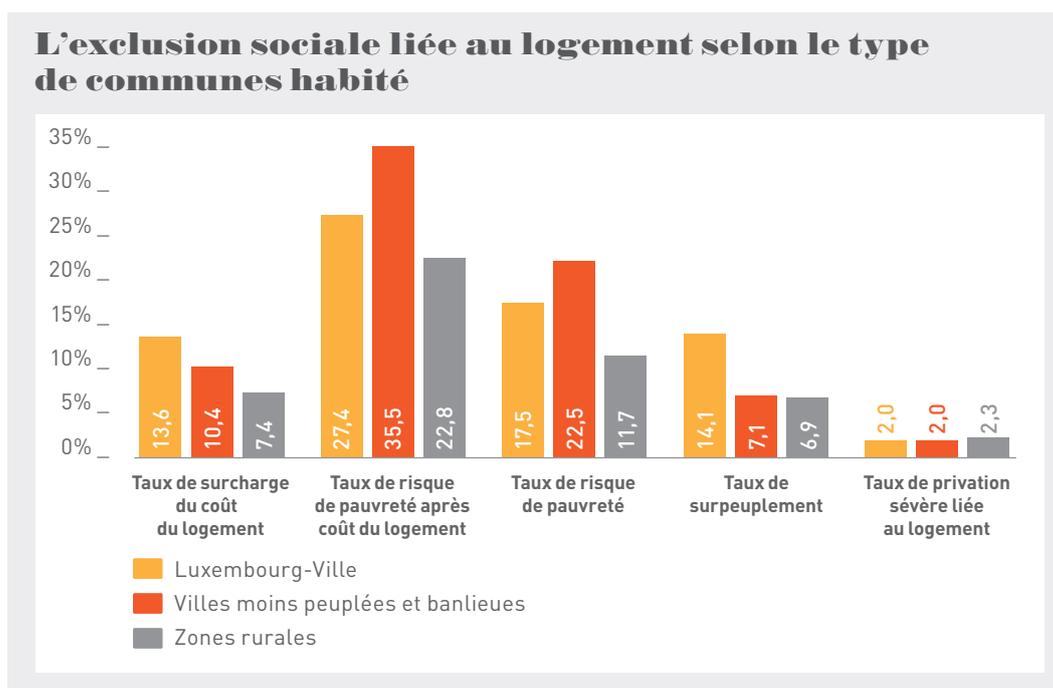
Source: Eurostat 2016

⁵¹ Par exemple, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Hesperange ou encore Diekirch sont des villes moins peuplées et banlieues tandis que Clervaux, Tandel et Niederanven sont des zones rurales.

Le taux de risque de pauvreté montre des écarts de concentration de l'exclusion sociale monétaire entre les zones rurales plus préservées (11,7%) et des villes moins peuplées et banlieues plus touchées (22,5%). La situation de Luxembourg-Ville (17,5%) se situe entre ces deux types de communes. Les différences sont similaires en ce qui concerne le taux de privation matérielle et sociale. Les écarts sont en revanche plus modérés en ce qui concerne le pourcentage de personnes vivant dans des ménages à faible intensité de travail. C'est aussi le cas pour le taux de chômage. La plus forte concentration de personnes en risque de pauvreté au sein des villes moins peuplées et des banlieues s'expliquerait non pas par une moins bonne intégration sur le marché du travail, mais par des revenus, du travail et au global, en moyenne plus faibles. Ceci est confirmé par le revenu médian disponible par équivalent-adulte, dont le montant est de 38.140€ à Luxembourg-Ville, de 37.209€ dans les zones rurales et de 29.222€ dans les villes moins peuplées et banlieues.

Le revenu est relativement fortement corrélé au niveau d'éducation atteint. L'une des craintes nées de la concentration des personnes à revenu modeste sur certains territoires tient aux externalités négatives que ceci peut avoir sur l'éducation et l'accès à l'emploi des jeunes. Ce sont les deux raisons pour lesquelles les résultats de l'éducation et la situation des jeunes doivent être analysés selon le degré d'urbanisation des communes. Malheureusement, les données de certains des principaux indicateurs sur le sujet sont peu fiables selon Eurostat, notamment le niveau d'éducation atteint par les 30-34 ans et le pourcentage de jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation. Ce manque de fiabilité des statistiques peut notamment provenir de la faible taille de la population luxembourgeoise. Néanmoins, le taux NEET, c'est-à-dire la part des jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation, dispose de données solides. Ce taux est en 2017 de 6,2% à Luxembourg-Ville et de 6,6% en zones rurales. Il atteint 9,5% dans les villes moins peuplées et banlieues. Ainsi, si cet indicateur indique de plus grandes difficultés des jeunes des villes moins peuplées et banlieues que dans les autres communes, la différence avec les autres territoires demeure réduite et est inférieure aux écarts de revenu entre ces mêmes territoires.

Le marché de l'immobilier présente de fortes diversités de prix selon les territoires, se répercutant directement sur les coûts du logement. L'impact des coûts du logement selon les territoires pourraient jouer un rôle d'augmentation ou de réduction de la pauvreté. Les conditions de logement pourraient aussi se révéler différentes selon le degré d'urbanisation des communes d'habitation.



Source: Eurostat 2016

C'est à Luxembourg-Ville que le taux de surcharge du coût du logement est le plus élevé avec un pourcentage 13,6%. Ce taux est de 10,4% dans les villes moins peuplées et banlieues, et de 7,4% dans les communes en zones rurales. Le logement pèserait ainsi davantage dans les villes, et notamment Luxembourg-Ville, qu'en zone rurale. Ces différences n'ont toutefois pas de conséquences sur le taux de risque de pauvreté après coût du logement. Ce taux est en effet égal à 35,5% pour les habitants des villes moins peuplées et banlieues, contre 27,4% pour Luxembourg-Ville et 22,8% pour les zones rurales, soit des différences proches de celles du taux de risque de pauvreté.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette absence d'impact des différences de taux de surcharge sur le taux de risque de pauvreté après coût du logement. La première est que ces différences restent relativement réduites, ce taux allant de 13,6% à 7,4%. La deuxième est que ce ne sont pas forcément les ménages de même niveau de revenu qui ont un coût du logement important. Si le taux de surcharge concerne davantage des ménages à revenu élevé à Luxembourg-Ville et des ménages modestes dans les

zones rurales, alors il affectera davantage le taux de risque de pauvreté après coût du logement dans les zones rurales. Enfin, la distribution des individus selon le revenu joue aussi. Si des personnes se trouvent juste au-dessus du seuil de pauvreté, elles sont plus susceptibles de basculer en-dessous du seuil de pauvreté après les coûts du logement pris en compte. Les habitants de Luxembourg-Ville sont plus souvent en situation de surpeuplement de leur logement (14,1%) que les autres résidents luxembourgeois (environ 7%). Malgré tout, le taux de privation sévère liée au logement est similaire pour les trois degrés d'urbanisation, et faible à hauteur de 2%.

C'est à Luxembourg-Ville que le **taux de **surcharge** du **coût** du logement est le plus **élevé****

Bien que puissent se trouver partout des personnes en difficulté, la concentration des personnes en risque de pauvreté ou d'exclusions sociales au sein de certaines communes est une réalité. C'est notamment

ce que montre l'hétérogénéité de la part des personnes bénéficiant du RMG par commune. Les personnes en difficultés sont plus présentes dans les villes moins peuplées et les banlieues que dans la capitale et en zone rurale. Elles doivent ces difficultés à des revenus inférieurs plus qu'à des difficultés d'accès au marché du travail, aussi bien pour la population dans son ensemble que pour les jeunes. Les coûts du logement pèsent différemment dans le budget des ménages selon le type de commune où ils habitent. Toutefois, ces différences ne modifient pas le taux de risque de pauvreté après coûts du logement sur ces territoires. Les statistiques selon le degré d'urbanisation sont à relativiser car ces grandes catégories regroupent des communes très différentes les unes des autres. Dans ce cadre, il aurait été plus instructif de pouvoir comparer la situation dans les 10% ou 20% des communes les plus pauvres avec l'ensemble des communes luxembourgeoises, ceci afin de pouvoir observer l'existence ou non de véritables poches de pauvreté et les possibles conséquences. Au-delà de ces statistiques d'exclusion sociale par communes, il serait intéressant de disposer - malgré la faible taille du pays - d'indicateurs de différences de coût de la vie sur le territoire luxembourgeois, notamment en matière de logement. Ceci pourrait relativiser ou, au contraire, renforcer les inégalités perceptibles.

Encadré 6 - Le handicap, du frein à la barrière à l'inclusion sociale

Les personnes en situation de handicap sont une autre catégorie de la population potentiellement plus concernée par diverses formes d'exclusion sociale.

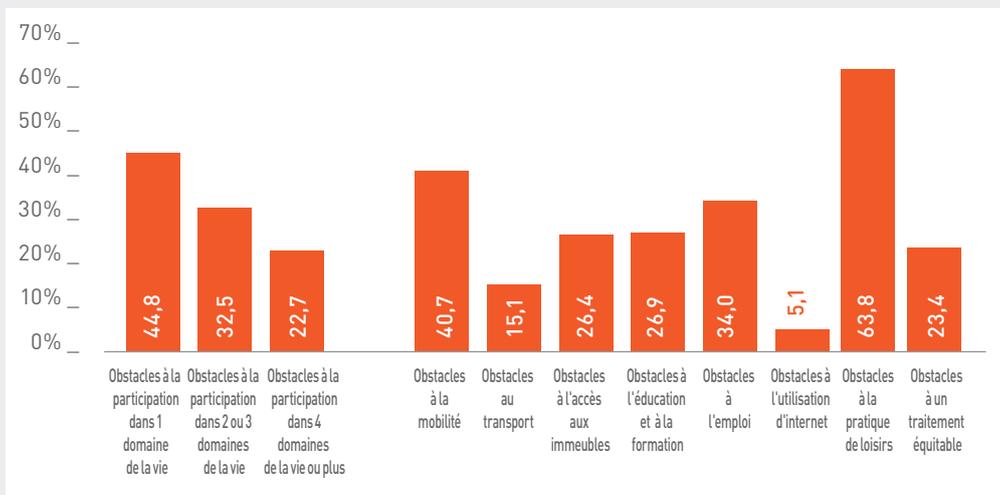
La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées les définit ainsi :

«Les personnes handicapées comprennent celles qui ont des déficiences physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles à long terme qui, en interaction avec divers obstacles, peuvent entraver leur participation pleine et effective à la société à base égale avec les autres.»

La notion de handicap repose donc dans ces fondements sur celle d'exclusion sociale. Dès lors, la question de l'exclusion sociale chez les personnes handicapées se pose en termes de cumul des exclusions et de l'impact du handicap sur les potentialités de faire face aux différentes formes d'exclusion. Le handicap, ou incapacité, peut entraver la capacité à réussir dans le système éducatif, limiter la participation sociale, faire obstacle à l'accès à l'emploi et, par la même, réduire les revenus. Le handicap peut aussi ajouter des coûts supplémentaires aux dépenses des ménages : aménagements, soins de santé et médicaments, assistance personnelle, etc... Sur 423.600 résidents de plus de 15 ans au Luxembourg en 2012, 68.300 étaient considérés comme handicapés à des degrés divers, soit 16,1% selon les indicateurs européens. Ces 68.300 personnes considérées comme handicapées étaient réparties entre 22.100 personnes de 15 à 44 ans, 22.200 de 45 à 59 ans, 14.600 de 60 à 74 ans et 9.400 de 75 ans et plus. Ainsi, si la prévalence du handicap augmente avec l'âge, de 10,1% pour les personnes de 15 à 44 ans à 39% pour celles de 75 ans et plus, la majorité des personnes en situation de handicap est en âge de travailler.

L'enquête européenne *European health interview survey* (EHIS) de 2012 fournit d'amples informations sur les personnes handicapées. Elle catégorise notamment ces personnes selon la sévérité de leur handicap à partir du nombre de domaines de la vie auxquels le handicap fait obstacle. Les domaines concernés sont : la mobilité ; le transport ; l'accès aux immeubles ; l'éducation et la formation ; l'emploi ; l'utilisation d'internet ; la pratique de loisirs et le traitement équitable.

Les obstacles à l'intégration sociale des handicapés



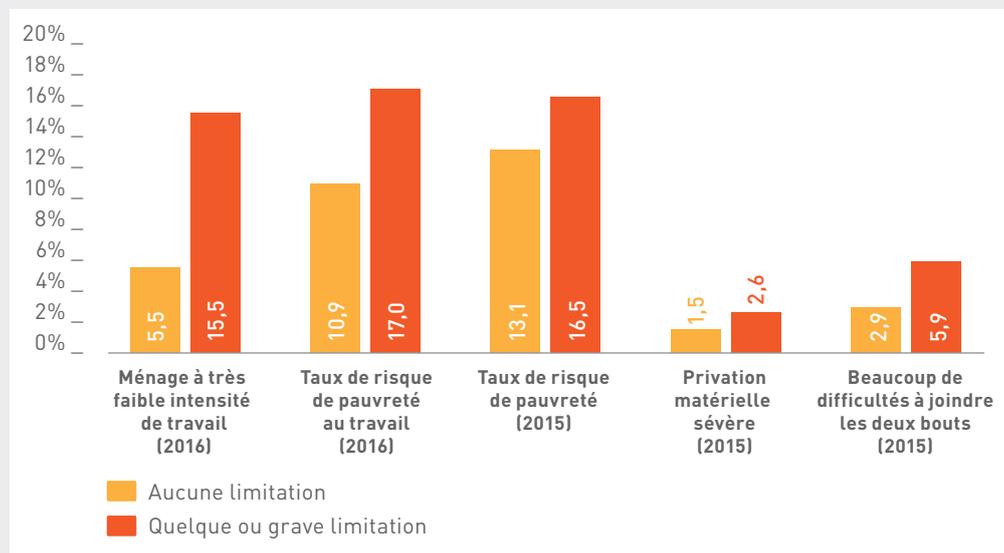
Source: Eurostat 2012

Sur les 68.300 personnes de 15 ans et plus estimées handicapées en 2012 au Luxembourg, 30.600 subissaient un handicap qui ne faisait obstacle qu'à un seul domaine de la vie (44,8%), tandis que 15.500 personnes étaient touchées par un handicap qui cumulait les obstacles à l'intégration sociale (22,7%). Le principal domaine de la vie empêché par le handicap est la pratique de loisirs, pour 63,8% des personnes handicapées, devant la mobilité (40,7%), l'emploi (34,0%) et l'éducation et la formation (26,9%). En tout, pour 23.200 résidents luxembourgeois, le handicap était un obstacle à l'emploi en 2012, et pour 18.400 un obstacle à l'éducation. Il y aurait donc bien un lien avéré entre certains types de handicap et certaines dimensions de la pauvreté analysées dans ce bulletin. Les chiffres européens sur le handicap montrent des réalités très diverses de l'incapacité, de la personne sénior ne pouvant pratiquer certains loisirs à de jeunes handicapés ayant un accès plus difficile à l'éducation.

Il n'existe pas de données récurrentes au niveau européen sur le lien entre incapacité et réussite au niveau éducatif. Des statistiques de 2011 montrent que le pourcentage de jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation, ni à la formation (taux NEET) était plus important chez les jeunes de 15 à 34 ans ayant des difficultés à accomplir certaines activités de la vie quotidienne (12,9%) ou une limitation dans le travail en raison d'un problème de santé de longue durée (17,7%) que chez les autres jeunes (7%). Ces personnes ont aussi, lorsqu'ils ont entre 25 et 34 ans, plus souvent un niveau d'éducation faible que les autres. C'est le cas pour plus d'un quart d'entre eux contre 15% pour les jeunes sans difficultés ou limitation liées à la santé.

Au sein de l'enquête EU-SILC figurent des questions sur la limitation de longue durée perçue dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé. Il est possible de croiser cette notion de limitation avec certains des principaux indicateurs de pauvreté utilisés au cours de ce bulletin, notamment en termes d'emploi et de revenu. Entre 2008 et 2016, le pourcentage de la population résidente qui estime avoir quelques ou de graves limitations est passé de 20,7% à 27%. Cette augmentation est observable aussi bien pour les personnes qui estiment avoir quelques limitations, dont le pourcentage est passé de 13,7% en 2008 à 18,2% en 2016, que pour celles qui perçoivent leurs limitations comme graves, leur taux s'étant accru de 6,9% à 8,7%. L'évolution est moins marquée pour la population de 16 à 44 ans, avec des pourcentages totaux de 11,8% en 2008 et de 14,2% en 2016. Les personnes qui se perçoivent comme limitées dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé sont davantage en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale que le reste de la population, ce qui confirme les enseignements de l'analyse de la dimension santé de l'exclusion sociale.

L'exclusion sociale selon le niveau de limitation des activités



Source : Eurostat

Les personnes limitées dans leurs activités usuelles vivent plus souvent dans des ménages à très faible intensité de travail, 15,5% contre 5,5% pour les personnes non limitées. Lorsqu'elles travaillent, leur taux de risque de pauvreté est plus important, à 17,0% contre 10,9%. Leur emploi est ainsi souvent moins pérenne, à temps partiel ou moins bien rémunéré. Les emplois manuels peuvent notamment être plus dommageables sur le long terme pour la santé que les métiers intellectuels. Le différentiel de taux de risque de pauvreté n'est pas conséquent entre les personnes limitées dans leurs activités usuelles et les autres. Toutefois, les personnes limitées dans leurs activités sont plus souvent dans une pauvreté matérielle sévère. C'est le cas de 2,6% d'entre eux contre 1,5% des personnes sans limitations. Elles ont aussi plus souvent beaucoup de difficultés à joindre les deux bouts. Ces deux données montrent à la fois un risque de pauvreté absolue et de faible pouvoir d'achat plus importants chez les personnes qui estiment avoir des limitations de longue durée dans les activités usuelles du fait d'un problème de santé.

L'analyse du lien entre handicap et pauvreté se heurte à certaines difficultés. Les données sur le handicap sont souvent auto-perçues, le handicap étant défini de manière large, ce qui place 16,1% de la population résidente dans cette situation. Les situations de handicap analysées sont ainsi très diverses, dans leur forme et le degré de handicap. En outre, les deux enquêtes européennes, que sont EU-SILC et EHIS définissent le handicap selon des approches différentes. Leurs données ne sont pas toujours récentes, celles de l'enquête EHIS datant de 2012. Les personnes en situation de handicap sont plus souvent touchées par d'autres formes d'exclusion sociale, comme le montrent les données sur l'éducation, le revenu ou l'emploi, sans que les écarts de taux ne soient toujours très importants avec les personnes sans handicaps. Le handicap peut toutefois constituer un obstacle, que ce soit pour réussir dans le système éducatif ou accéder à l'emploi, et est au quotidien un frein à certaines activités. Il est à ce titre un défi pour les jeunes handicapés en matière d'éducation, pour les personnes concernées par une limitation due à la pénibilité de leur emploi pour se réinsérer, ou encore quant à la capacité à mener une vie sociale pour les seniors freinés dans leurs déplacements. La mesure du handicap est en conséquent un apport important dans la compréhension de certains phénomènes de pauvreté et dans la détermination des manières de les enrayer.

La mesure de la pauvreté doit pouvoir examiner les CAUSES menant à l'exclusion sociale

Interrogés pour l'Eurobaromètre, les Luxembourgeois estimaient en 2010 que les causes qui expliquaient le mieux que les personnes soient pauvres au Grand-Duché étaient le logement à 79%, le chômage trop important à 29%, les salaires à 17%, les services de santé à 6% et le montant des prestations sociales et de retraites à 5%. Les Luxembourgeois se démarquaient des Européens qui considéraient que les principales causes de la pauvreté étaient le chômage (54%), les salaires (48%) et le montant de prestations sociales et de retraites (28%). Les indicateurs européens montrent que l'exclusion sociale a

des sources multiples. Elle est souvent cercle vicieux de phénomènes qui s'entretiennent les uns les autres. Il en ressort que certaines catégories de population sont bien davantage touchées que les autres par un risque d'exclusion sociale et de pauvreté. Des personnes ont dès le départ de moindres chances que d'autres d'éviter l'exclusion sociale du fait de leur contexte familial, niveau de vie durant l'enfance, niveau d'éducation des parents ou pays d'origine, de leur lieu d'habitation ou de handicaps. D'autres vivent des phénomènes de rupture qui tendent à les faire plonger dans la pauvreté : perte d'emploi, difficultés familiales, échec scolaire ou maladie. Les jeunes adultes luxembourgeois, qui bénéficient d'opportunités supérieures au Luxembourg que dans bien d'autres États européens, se retrouvent face à une situation du marché du logement qui peut mettre en péril leur capacité à construire leur propre foyer. Les familles monoparentales cumulent les exclusions alors que les travailleurs indépendants peuvent subir des difficultés du fait d'une moindre protection que les salariés. Ce sont certaines des conclusions obtenues par l'analyse de l'exclusion sociale par catégorie de population. Elles sont essentielles pour construire des politiques efficaces contre la pauvreté. La mesure de la pauvreté doit ainsi pouvoir examiner les causes menant à l'exclusion sociale et les phénomènes qui s'alimentent entre eux, la logique de simple observation de l'évolution de la pauvreté devenant celle d'une compréhension utile de celle-ci.

5) Focus sur le rôle redistributif de la fiscalité et des transferts sociaux

La redistribution des richesses et des revenus est devenue au fil du temps le principal levier de réduction des inégalités et d'amélioration des conditions de vie des ménages les plus modestes des sociétés modernes dans les pays occidentaux. La redistribution consiste en des transferts économiques organisés par l'État entre les acteurs économiques. L'impôt des ménages, de par sa progressivité, est un vecteur important de réduction des inégalités lorsque les ménages les plus riches payent davantage d'impôts que les plus modestes en proportion de leur revenu. Les transferts sociaux vers les ménages modestes réduisent eux aussi les inégalités et plus encore la pauvreté, non plus par la diminution des revenus des plus aisés mais par l'augmentation de ceux des plus modestes. Ces transferts sociaux, qui prennent la forme d'assistance sociale, familiale ou de chômage par exemple, sont en partie verticaux, transferts des plus riches vers les plus pauvres, mais aussi horizontaux comme les allocations familiales qui consistent en une redistribution des ménages sans enfant au profit des ménages avec des enfants à charge. Une analyse critique s'est développée au cours des dernières décennies, avec le phénomène de «trappe à l'inactivité», soit le fait que certains ménages considéreraient leurs conditions de vie meilleures, ou du moins satisfaisantes, en bénéficiant de transferts sociaux plutôt qu'en intégrant le marché du travail.

Au-delà des questions d'équité sociale que pose ce phénomène, celui-ci a pour conséquence de réduire la richesse créée dans le pays par une moindre utilisation de la force de travail disponible. Une autre critique porte sur l'impact du pouvoir de pression des différentes populations dont certaines peuvent être davantage bénéficiaires que d'autres de la redistribution car elles sont mieux organisées ou pèsent plus du point de vue électoral.

L'impôt des ménages, de par sa progressivité, est un vecteur important de réduction des inégalités

Enfin, les conditions de vie des pauvres sont significativement améliorées par l'accès à des services publics pour lesquels leur contribution financière est inférieure au coût du service en tant que tel. Les services de santé et d'éducation en sont des exemples manifestes. Plus que de redistribution, il est alors pertinent de parler de mécanismes de solidarité. Ce troisième point ne sera pas analysé en détail dans le cadre du Luxembourg par ce bulletin en raison des difficultés méthodologiques à valoriser en termes monétaires l'accès quasi-gratuit à l'éducation ou à des soins de santé. Une étude de l'OCDE portant sur les services publics et la répartition des revenus dans 27 pays montre que l'ensemble des différents groupes

de population selon leur revenu bénéficieraient de manière égale des services publics. C'est-à-dire que le montant estimé des services publics auxquels ils ont recours est en moyenne équivalent en terme absolu. Par ailleurs, 85% des dépenses de services publics sont effectuées pour l'éducation et la santé⁵². Les services publics représentent, dans les pays de l'OCDE, en moyenne 76% du revenu net du groupe le plus pauvre et 14% de celui du groupe le plus aisé. Ainsi, si les ménages les plus modestes devaient payer dans leur intégralité les dépenses de services d'éducation et de santé auxquels ils ont accès, ceux-ci devraient y allouer les trois quarts de leur revenu. Les services publics ont un impact significatif de réduction des inégalités entre les ménages et participent fortement à l'amélioration du niveau de vie des ménages modestes, notamment par l'accès à des soins de santé et à la même éducation pour tous, mais aussi à des logements ou des services de garde d'enfant à coûts réduits.

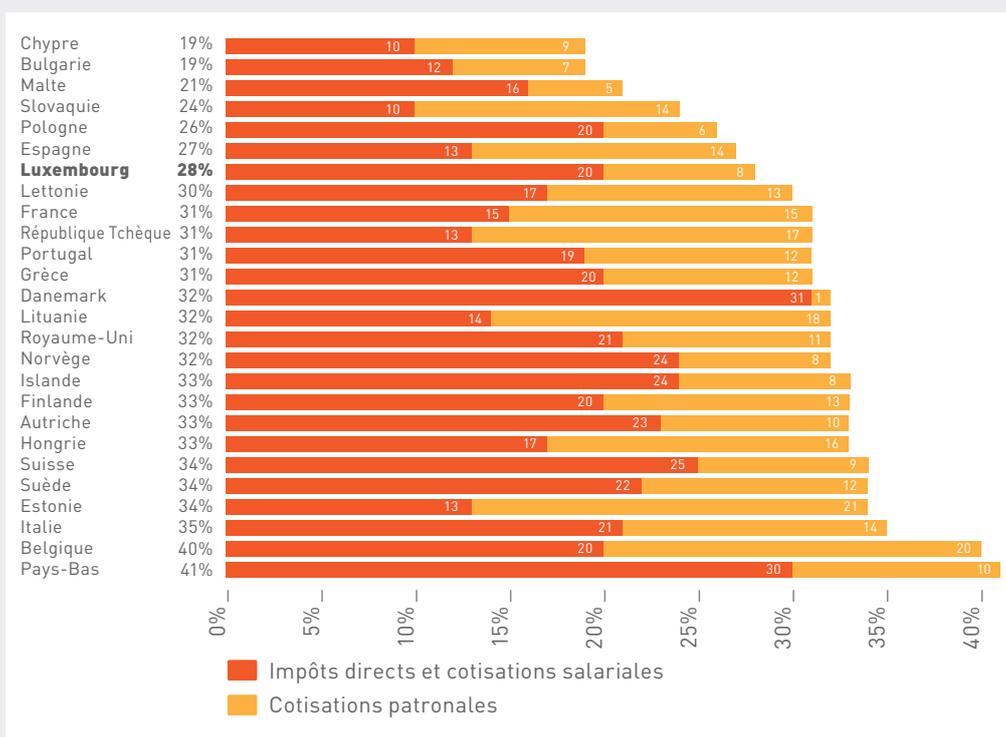
Le rôle redistributif de la fiscalité et des transferts sociaux est évalué par les statisticiens afin de mesurer l'impact de ces politiques publiques sur la pauvreté et les inégalités. Les données européennes et internationales doivent permettre d'estimer l'ampleur de leurs effets et d'en observer les différences dans le temps et entre les pays. Les politiques de redistribution ont un impact sur la répartition de la richesse, mais aussi, en amont, par leurs effets incitatifs ou désincitatifs sur la création de celle-ci. Ainsi, un très fort taux d'imposition à partir d'un certain niveau de revenu peut désinciter les personnes à travailler davantage. L'analyse de ces politiques se révèle donc complexe. Dans ce contexte, ce bulletin apportera des éléments de compréhension sur la politique de redistribution et ses effets sur la pauvreté au Luxembourg mais n'apportera pas de conclusions définitives sur le sujet.

52 VERBIST G., FÖRSTER M. F. et VAALAVUO M., « The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 130, OECD Publishing, 2012.

Les données étudiées proviennent d'Eurostat et de l'OCDE, ces deux organisations analysant des réalités différentes. Eurostat mesure le revenu des ménages avant et après transferts sociaux, les pensions étant ou non incluses dans les transferts sociaux. Les pensions étant un substitut définitif au revenu du travail, le choix a été fait pour la suite de considérer les transferts sociaux hors pensions. Les transferts sociaux considérés sont alors principalement les allocations de chômage, les prestations familiales, les prestations maladie et invalidité, les prestations liées à l'éducation, les prestations liées au logement et l'assistance sociale. Eurostat n'analyse pas le revenu net avant impôt en ce qui concerne les statistiques sur les inégalités et la pauvreté. Par conséquent, un seul des trois volets des politiques de redistribution est pris en compte par les données européennes, en l'absence d'indicateurs sur la fiscalité et les services publics. En revanche, l'OCDE intègre la fiscalité dans ses données mais aussi les pensions. Cet éventail plus large a le mérite de prendre en compte les politiques de redistribution de manière plus complète.

L'impact de la fiscalité sur les ménages, selon leur niveau de revenu, est examiné au sein de la publication «Regards sur la redistribution socio-fiscale au Luxembourg»⁵³. Ce document présente tout d'abord la part des impôts directs et des cotisations sociales dans le revenu brut des ménages.

Part des impôts directs et des cotisations sociales dans le revenu brut des ménages

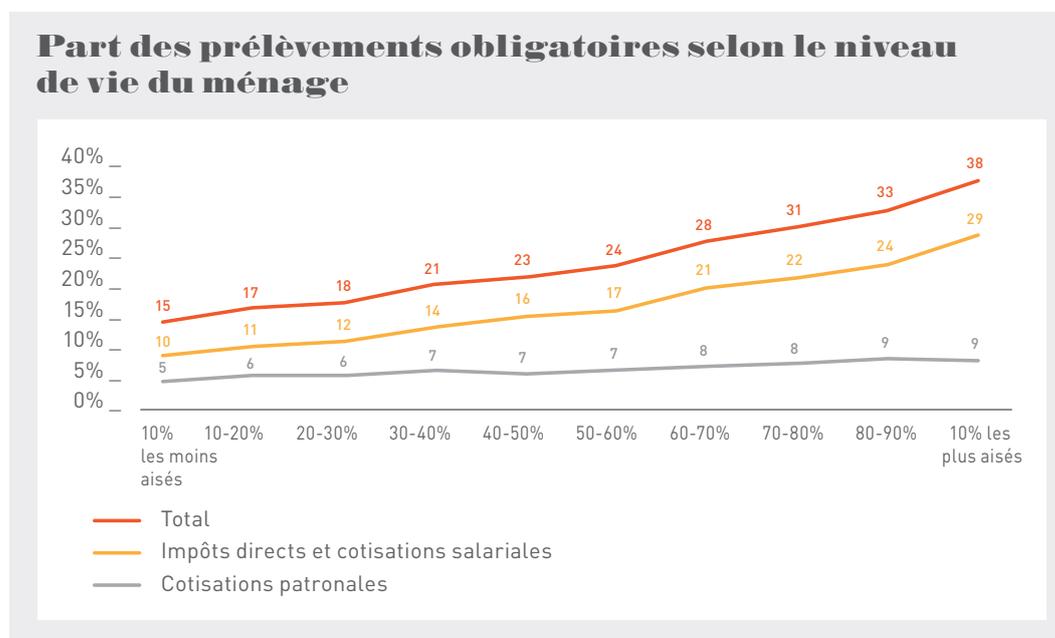


Sources : STATEC, Eurostat 2011

53 STATEC, Regards sur la redistribution socio-fiscale au Luxembourg, 2014.

En 2011, les impôts directs et cotisations salariales comptaient pour 20% du revenu des ménages et les cotisations patronales pour 8%, le total représentant 28% du revenu des ménages. Ces taxations et cotisations constituent ensemble les prélèvements obligatoires qui sont dans la moyenne basse au Luxembourg, les écarts de taxation des revenus des ménages au niveau européen se révélant plutôt faibles. Selon le STATEC, la part des prélèvements obligatoires dans le revenu des ménages étaient en 2011 de 31% en France, 40% en Belgique et 41% au Pays-Bas. La publication ne fait état du niveau d'imposition ni en Allemagne, ni en Irlande. D'après le rapport Travail et Cohésion sociale de 2017, les prélèvements obligatoires ont légèrement augmenté au Luxembourg, passant à 29% du revenu brut des ménages. Les impôts directs et cotisations salariales ont diminué à 18% du revenu et les cotisations patronales ont progressé à 11%.

Le niveau global des prélèvements obligatoires est instructif mais n'éclaire pas sur son rôle redistributif, contrairement à l'évolution de la part des prélèvements obligatoires selon le niveau de vie des ménages. La publication du STATEC a calculé ces données selon les déciles de revenu des ménages.

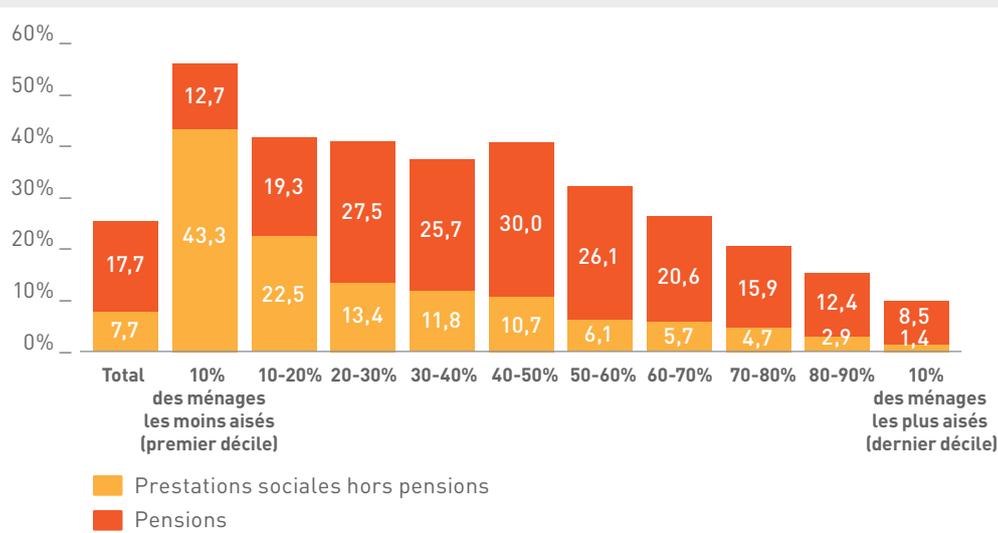


Sources : STATEC 2012, LISER, Eurostat

La part des prélèvements obligatoires dans le revenu des ménages augmente de manière continue avec la hausse du niveau de vie de ceux-ci. Cette part est de 15,1% pour les 10% de ménages les plus modestes et de 38,2% pour les 20% de ménages les plus aisés. Le rapport entre ces deux parts est ainsi de 1 à 2,5. Les prélèvements obligatoires se révèlent donc bien progressifs et, toutes choses égales par ailleurs, un puissant instrument de redistribution.

Les prestations sociales réduisent les inégalités, notamment par l'augmentation du niveau de vie des ménages modestes. Elles font, par la même, rempart à la pauvreté absolue. Le STATEC a calculé la part des prestations sociales dans le revenu brut des ménages selon leur niveau de vie pour l'année 2012.

Part des prestations sociales dans le revenu brut des ménages selon le niveau de vie du ménage



Sources : STATEC 2012, LISER, Eurostat

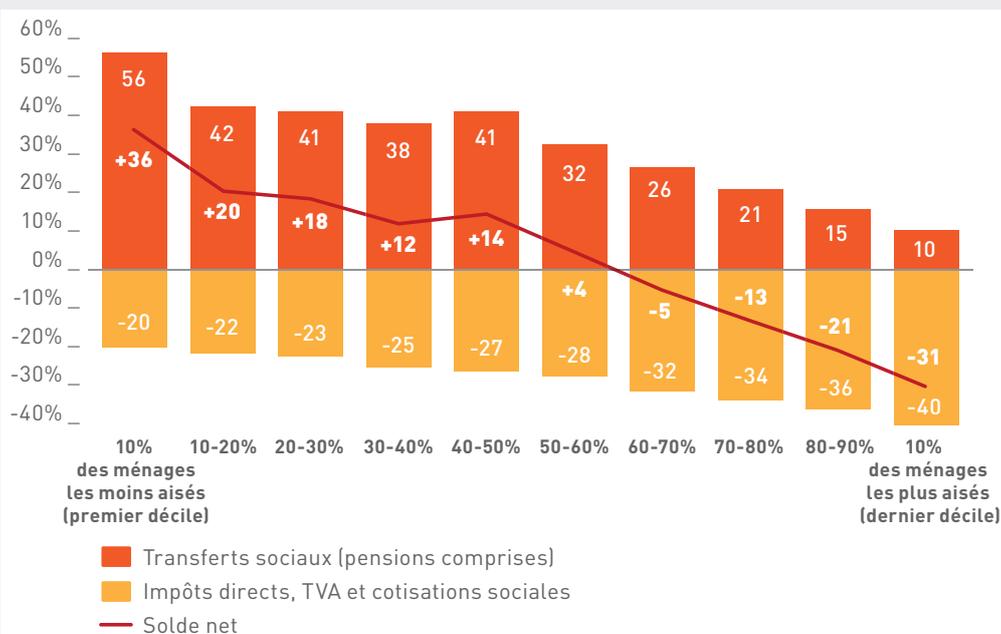
Dans la continuité de la position établie sur ce bulletin, l'analyse se concentrera sur les prestations sociales hors pensions de vieillesse et de veuvage (en rouge). La part des prestations sociales compte pour 8% du revenu de l'ensemble des ménages, avec des disparités très fortes, la part étant de 43% pour

les ménages les plus modestes et de 1% pour les ménages les plus aisés. Le rôle redistributif des prestations sociales s'avère donc d'une grande ampleur. Toutefois, il résulte de la non sélectivité de certaines prestations sociales que des ménages qui font partie de la classe moyenne supérieure reçoivent en moyenne des prestations sociales à hauteur de 5% de leur revenu.

Le STATEC conclut sa publication en calculant le solde net de la redistribution pour chaque décile en incluant les prestations sociales, la TVA, un impôt non redistributif et de plus faible ampleur pour les ménages, et les prestations sociales, pensions incluses.

La part des prestations sociales compte pour 43% du revenu des ménages les plus modestes

Solde net de la redistribution en pourcentage du revenu brut selon le niveau de vie du ménage



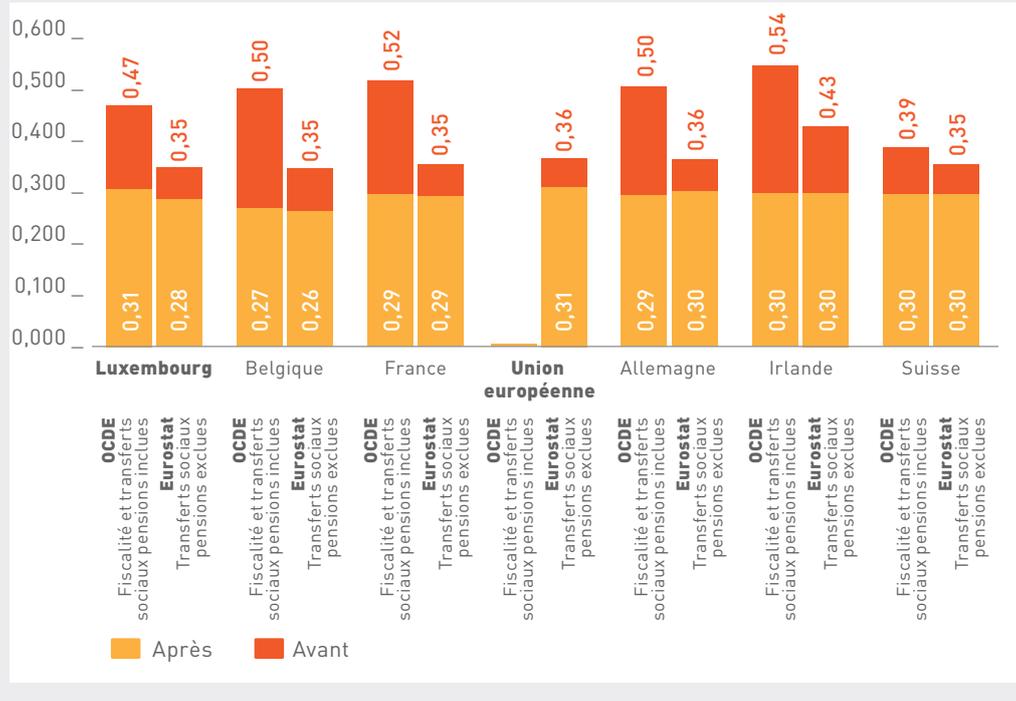
Sources : STATEC 2012, LISER

Même en incluant les pensions, l'effet redistributif de la fiscalité additionné de celui des prestations sociales est très significatif. Le solde net de la redistribution décroît quasi-continuellement lorsque le niveau de vie des ménages augmente. Il est positif à +36% du revenu brut pour les 10% des ménages les plus modestes et négatif à -31% pour les 10% de ménages les plus aisés qui contribuent ainsi à hauteur de presque un tiers de leur revenu au système redistributif. La part légèrement supérieure pour les ménages du 5^{ème} décile par rapport à ceux du 4^{ème} décile peut s'expliquer par un pourcentage plus important de pensionnés pour cette catégorie, ce que confirme le graphique précédent de la part des prestations sociales dans le revenu brut des ménages.

L'effet redistributif de la fiscalité additionné de celui des prestations sociales est très significatif

L'impact de la fiscalité et des transferts sociaux est démontré par les comparaisons de coefficient de Gini effectuées par l'OCDE et Eurostat. L'OCDE compare les coefficients de Gini des ménages pour un revenu avant et après impôts et transferts sociaux, pensions incluses. Eurostat fait cette même comparaison, cette fois-ci avec le revenu avant et après transferts sociaux, pensions exclues.

Impact de la fiscalité et des transferts sociaux sur le coefficient de Gini



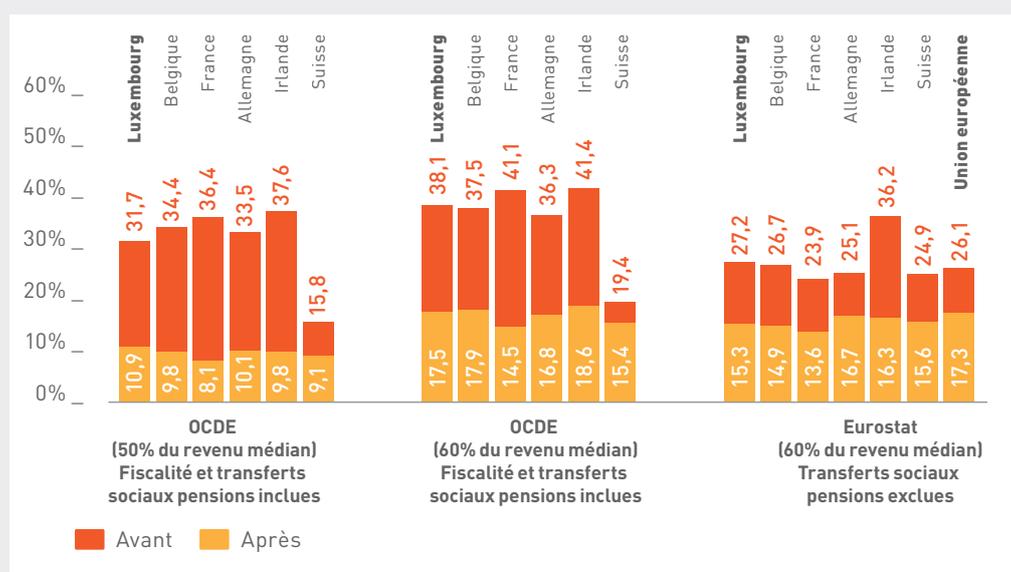
Sources : Eurostat 2015 ; OCDE 2015

Un premier enseignement de cette analyse graphique est que les coefficients de Gini, et ainsi les inégalités mesurées, d'Eurostat et de l'OCDE sont proches mais ne sont pas identiques. C'est particulièrement marquant pour le Luxembourg qui avait en 2015 le coefficient de Gini le plus élevé des pays étudiés selon l'OCDE (0,306) tandis que selon Eurostat, la France (0,292), l'Allemagne (0,301), l'Irlande (0,298), l'Union européenne dans son ensemble (0,310) et la Suisse (0,296) auraient un coefficient de Gini supérieur à celui du Luxembourg (0,285). Au global, les niveaux du coefficient de Gini au sein de ces différents pays demeurent proches.

Les chiffres de l'OCDE et d'Eurostat montrent que la fiscalité et les pensions ont un rôle redistributif plus important que les prestations sociales. Par exemple, le coefficient de Gini au Luxembourg avant fiscalité, transferts sociaux et pensions est de 0,467, celui avant transferts sociaux de 0,347. Il est compris entre 0,285 et 0,306 après transferts sociaux. Les rapports entre ces trois coefficients sont similaires au Luxembourg, en Allemagne et en France. Les transferts sociaux sont en Belgique légèrement plus redistributif que dans ces trois pays. Les modèles irlandais et suisse sont différents. L'Irlande a des inégalités de revenu avant fiscalité et transferts sociaux plus importants que dans les autres pays. De plus, l'effet redistributif de la fiscalité et des pensions y est moindre. Par contre, celui des prestations sociales hors pensions y est plus important qu'ailleurs, ramenant le niveau des inégalités à des niveaux proches de ceux des autres pays européens étudiés. En Suisse, en revanche, les inégalités de revenu avant fiscalité et transferts sociaux sont bien moindres. La politique de redistribution y est de fait moins importante, pour arriver à un niveau d'inégalité globale là-aussi voisin des autres pays.

Le coefficient de Gini renseigne sur le niveau d'inégalité globale au sein d'un pays. Le taux de pauvreté relatif se concentre sur les inégalités de revenu entre la médiane des ménages et les ménages modestes. Il est mesuré avec des seuils de 50% et 60% par l'OCDE et un seuil de 60% par Eurostat.

Impact de la fiscalité et des transferts sociaux sur le taux de risque de pauvreté



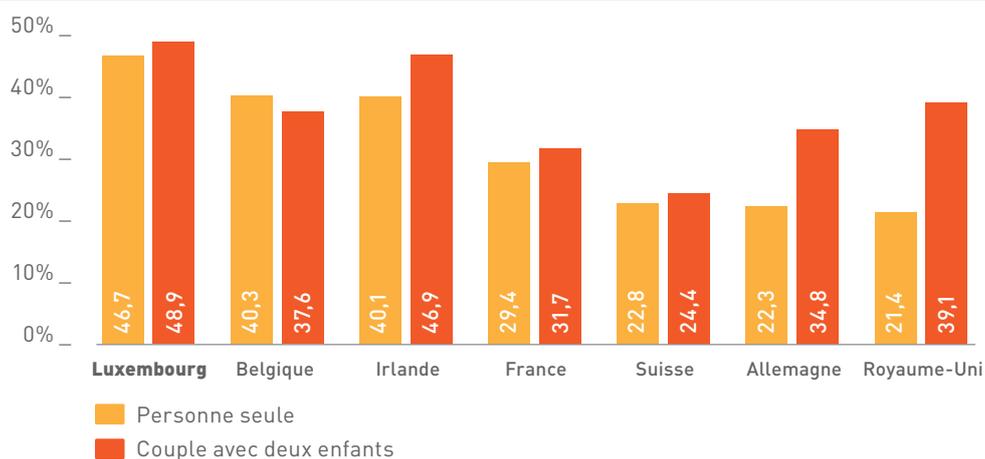
Sources : Eurostat 2015; OCDE 2015

L'impact de la fiscalité et des transferts sociaux, pensions incluses, se révèle plus important sur le taux de risque de pauvreté - notamment à 50% - que sur le coefficient de Gini. Il passe ainsi au Luxembourg, pour un seuil égal à 50% du revenu médian, de 31,7% avant fiscalité, transferts sociaux et pensions à 10,9% après. Si les chiffres sont proches en ce qui concerne le Luxembourg, la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Irlande, la Suisse se démarque par un taux de risque de pauvreté avant fiscalité, transferts sociaux et pensions, faible et une politique de redistribution bien moins importante. Les chiffres d'Eurostat sont différents de ceux de l'OCDE, notamment car le seuil utilisé, même pour le taux de risque de pauvreté avant transferts sociaux, est égal à 60% du revenu médian après transferts sociaux. En outre, les écarts de taux de pauvreté selon que l'on inclut ou non les pensions dans les transferts sociaux peuvent fortement dépendre du choix national d'un système de retraite par répartition ou par capitalisation. Selon Eurostat, l'effet redistributif des transferts sociaux est supérieur au Luxembourg à celui de la moyenne européenne. Il est particulièrement important en Irlande.

La fiscalité, les transferts sociaux et les pensions réduisent fortement les inégalités. Toutefois, cet impact redistributif important n'a pas qu'un effet positif pour les ménages les plus modestes car la politique de redistribution peut influencer négativement sur le niveau global de production, par une moindre incitation à l'intégration sur le marché du travail ou à l'augmentation de l'intensité de travail. C'est potentiellement le cas des revenus minimums⁵⁴, du type du revenu d'inclusion sociale (REVIS) au Luxembourg, qui selon leur niveau, peuvent décourager la reprise ou l'intensification du travail.

54 À ne pas confondre avec le salaire social minimum (SSM).

Le revenu minimum national en % du revenu médian



Source : OCDE 2016

Le Luxembourg est, selon l'OCDE, le pays où le revenu minimum en pourcentage du revenu médian national est le plus élevé pour une personne seule (46,7%). Du fait d'un revenu médian plus élevé au Luxembourg, en valeur absolue et en parité de pouvoir d'achat, il est possible d'affirmer que le montant absolu du revenu minimum y est aussi significativement plus élevé que dans les autres pays. Si ce pourcentage est inférieur en ce qui concerne la Belgique (40,3%) et l'Irlande (40,1%), il l'est encore davantage en France (29,4%), Suisse (22,8%), Allemagne (22,3%) et au Royaume-Uni (21,4%). Le revenu minimum en pourcentage du revenu médian est supérieur pour les couples avec deux enfants par rapport à celui touché par une personne seule dans tous les pays considérés excepté la Belgique. Le Luxembourg est aussi le pays le plus généreux pour ce type de ménages (48,9%). Ces statistiques ne prennent pas en compte les autres aides financières pouvant être perçues par les ménages modestes, à savoir pour le Luxembourg des aides telles que les allocations familiales, l'allocation de vie chère ou encore la subvention de loyer. Ces prestations sont susceptibles d'augmenter significativement les revenus de certains ménages. De même, le revenu minimum peut être complété de services gratuits comme l'aide alimentaire, développé

par exemple au Royaume-Uni où le revenu minimum est particulièrement faible. Le revenu minimum est plus élevé au Luxembourg et en Irlande qu'en France. Malgré tout, la France a le taux de risque de pauvreté le plus faible parmi ces trois pays. Le niveau du revenu minimum pourrait avoir un impact important sur l'intensité de la pauvreté, soit l'inégalité de revenu entre les pauvres. Là encore, l'intensité de la pauvreté pour l'année 2016⁵⁵ est inférieure en France (16,6%) par rapport au Luxembourg (23,2%).

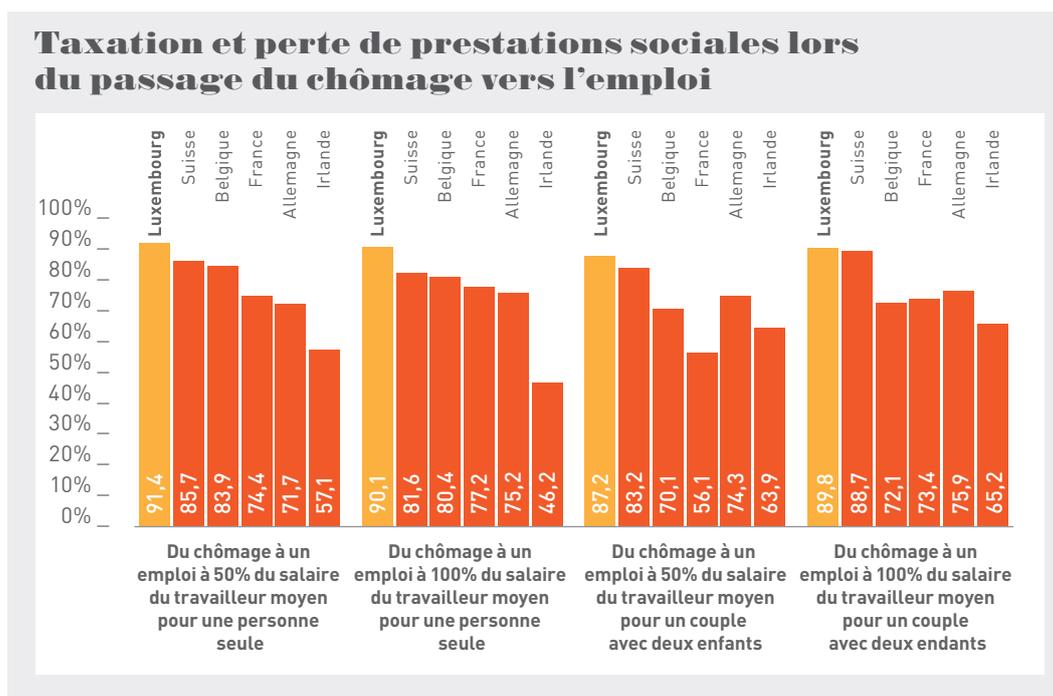
Les potentiels effets négatifs des politiques de redistribution sont fortement corrélés avec le différentiel de montant entre les prestations sociales et la rémunération du travail. De même, en haut de l'échelle des salaires, une fiscalité trop progressive pourrait désinciter à une intensité de travail élevée. Ces deux effets sont analysés par le département *Tax and Benefit*

Systems de l'OCDE. Le *Participation Tax Rate* (PTR) analyse la taxation du revenu supplémentaire et la perte d'allocation lors d'une transition du non-emploi, avec allocation chômage ou revenu minimum dans le cas d'une inactivité, vers l'emploi. Un fort PTR indique que les bénéfices tirés du retour à l'emploi sont faibles en raison des pertes de revenu occasionnées par ailleurs. La rémunération du travail est définie

Le Luxembourg est le pays où le revenu minimum est le plus élevé dans l'absolu et en pourcentage du revenu médian

⁵⁵ Source : Eurostat.

comme le pourcentage de la rémunération du «travailleur moyen», un salarié à temps plein au salaire moyen du secteur privé. Dans le cas d'un passage du chômage à l'emploi, l'indicateur de l'OCDE est aussi appelé *Unemployment trap*.



Source: OCDE 2016

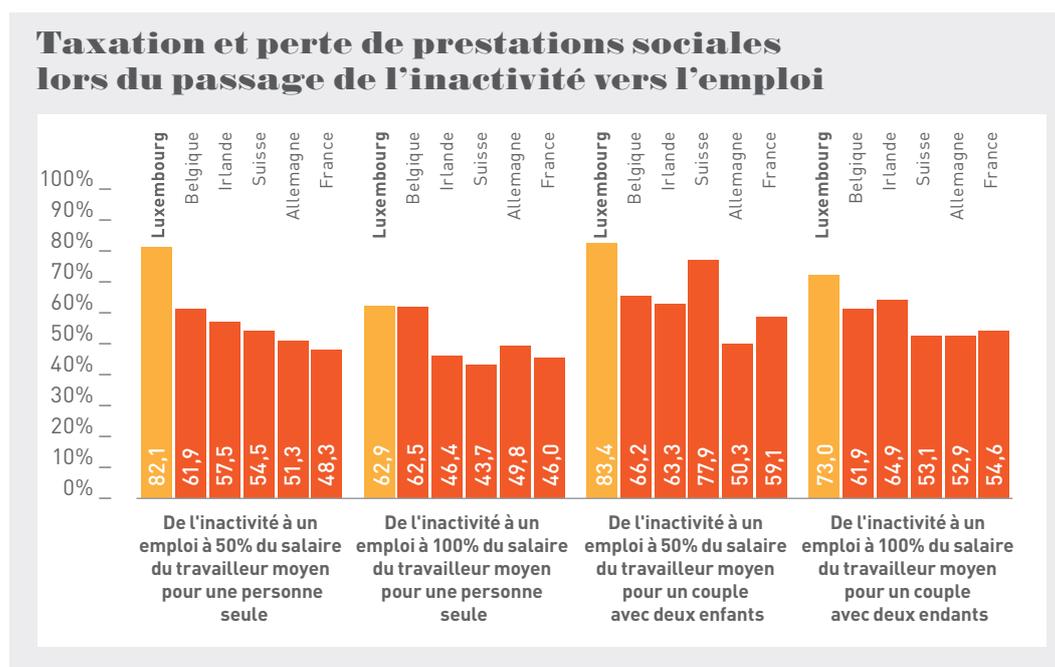
Le Luxembourg est le pays étudié pour lequel l'incitation financière à la reprise d'un emploi pour une personne qui touche les allocations chômage est la plus faible en raison des politiques fiscales et de prestations sociales. Ainsi, une personne seule au chômage qui trouverait un emploi rémunéré à 50% du salaire moyen verrait 91,4% de son revenu supplémentaire amputé par la fiscalité et la perte de prestations sociales. De plus, ce taux ne prend pas en compte les coûts supplémentaires engendrés par le fait de travailler, notamment de transport, coûts qui réduisent eux aussi l'incitation financière à reprendre un emploi.

Le Luxembourg est le pays étudié pour lequel l'incitation financière à la reprise d'un emploi est la plus faible

Le PTR est de 87,2% si l'emploi retrouvé est au salaire moyen. Si l'emploi trouvé est rémunéré à 50% du revenu moyen et pour une personne seule, l'*Unemployment trap* est de 85,7% en Suisse, 83,9% en Belgique, 74,4% en France, 71,7% en Allemagne et seulement 57,1% en Irlande. Les différences de taux selon que le nouvel emploi soit rémunéré à 50% ou 100% du salaire moyen montre des différences complexes dans les systèmes fiscaux, les diverses prestations sociales et les mécanismes d'incitation au retour à l'emploi selon les pays. L'incitation financière à travailler est en général et pour le Luxembourg moindre pour les bas salaires en raison du niveau relatif plus élevé des allocations de chômage par rapport aux salaires. Ces différences de PTR et de politiques fiscales et sociales sont aussi observables selon la constitution des ménages (un adulte seul ou d'un couple avec deux enfants). Au sein du couple avec deux enfants considéré, le premier époux passe du chômage à l'emploi et le second est

inactif. L'incitation financière à travailler est très légèrement supérieure chez les couples avec enfants et toujours plus faible au Luxembourg qu'ailleurs. L'analyse de l'*Unemployment trap* est à mettre en relation avec la durée des allocations et leur dégressivité ou non. Les personnes en recherche d'emploi peuvent recevoir, hors cas particulier, des allocations durant une durée maximale de deux ans en France contre un an au Luxembourg.

L'OCDE mesure aussi le PTR pour le passage d'une inactivité, et donc du revenu minimum, à un emploi. C'est l'*Inactivity Trap*.

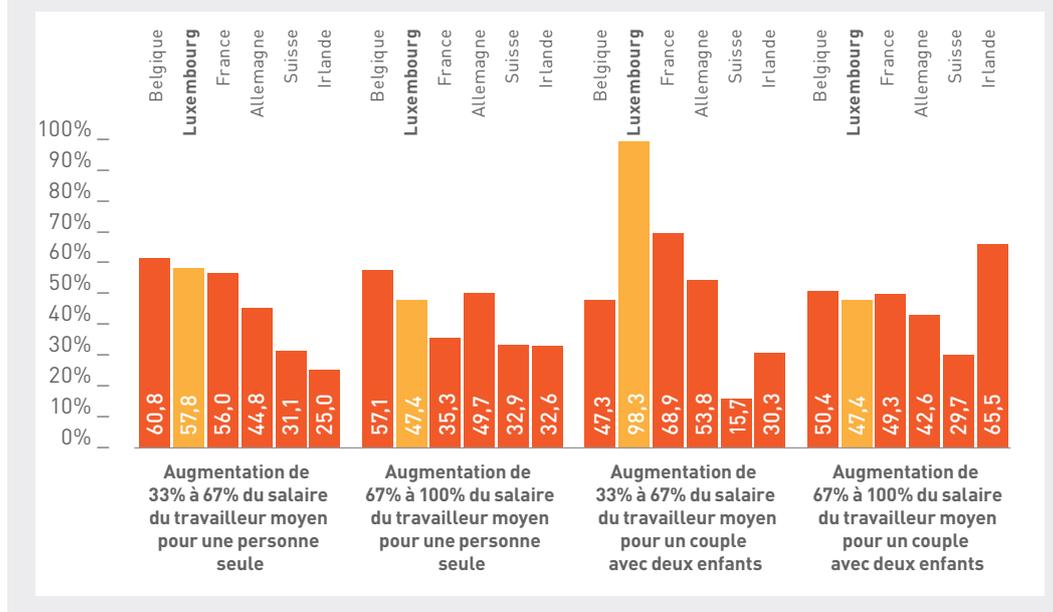


Source: OCDE 2016

En raison notamment du différentiel plus important de montant entre le revenu minimum et les allocations de chômage, l'*Inactivity Trap* est inférieur à l'*Unemployment trap*, 82,1% contre 91,4% pour une personne seule qui reprendrait un emploi payé à 50% du salaire moyen. Les allocations de chômage étant par nature temporaires, l'incitation financière à la reprise d'un emploi qui a le plus fort impact sur la population résidente est celle liée à l'inactivité. Le Luxembourg est à nouveau le pays où la reprise d'un emploi est la moins intéressante par rapport aux autres pays considérés. Ceci est particulièrement marquant dans le cas d'une personne seule qui reprendrait un emploi à 50% du salaire moyen avec un PTR luxembourgeois à 82,1% contre 61,9% en Belgique, 57,5% en Irlande, 54,5% en Suisse, 51,3% en Allemagne et 48,3% en France. C'est aussi vrai pour les trois autres cas considérés, mais dans des proportions moindres. La «trappe à l'inactivité» potentiellement plus présente au Luxembourg est liée à des montants du revenu minimum supérieur par rapport aux autres pays. Ce revenu minimum plus élevé n'empêche pas un taux de risque de pauvreté et une intensité de la pauvreté au moins équivalents à ceux des autres pays considérés. Le fait que le revenu minimum garanti (RMG) réduise les incitations au travail est un constat partagé au Luxembourg, qui a mené à son remplacement par le revenu d'inclusion sociale (REVIS) au 1^{er} janvier 2019. Ce nouveau revenu minimum se veut plus incitatif à la reprise au travail mais ne modifie pas le niveau élevé du revenu minimum au Luxembourg. Les mécanismes du REVIS et ses effets potentiels seront décrits au sein de la partie «Établir une stratégie faite de politiques ciblées» de ce bulletin.

Le *Marginal effective tax rate* (METR) est un autre indicateur de l'OCDE. Il mesure la réduction du gain financier lié au travail due à une augmentation de l'impôt et à la perte de certains avantages. Le METR mesure ainsi la charge fiscale effective des gains supplémentaires lorsque les revenus du travail augmentent et, par la même, la moindre incitation à augmenter son intensité de travail.

Charge fiscale effective des gains supplémentaires



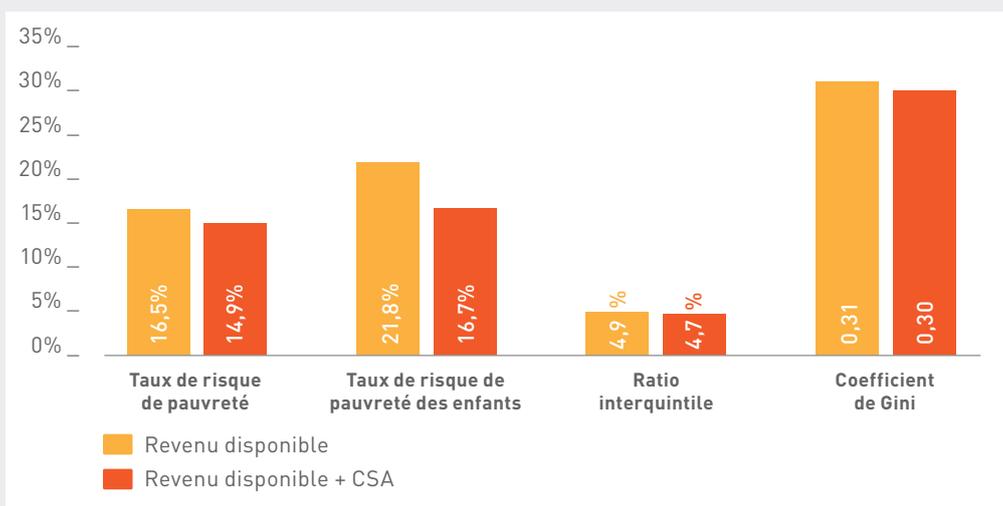
Source : OCDE 2016

L'analyse porte à la fois sur la charge effective des gains supplémentaires pour les ménages modestes, soit le passage d'un revenu du travail de 33% à 67% du salaire du travailleur moyen, et des classes moyennes, dans le cas d'une augmentation des revenus du travail de 67% à 100% du salaire du travailleur moyen. Pour une personne seule au revenu modeste, c'est en Belgique que le METR est le plus élevé, avec un taux de 60,8% devant le Luxembourg (57,8%), la France (44,8%), la Suisse (31,1%) et l'Irlande (25,0%). Ainsi, au Luxembourg, il ne resterait à la fin de l'année à un salarié aux revenus modestes qui doublerait son salaire annuel qu'un peu plus de 40% de ses gains supplémentaires. Ce pourcentage avoisine les 0% pour un couple avec deux enfants, où seul l'un des deux adultes travaille, annihilant toute incitation financière à augmenter son intensité de travail dans un tel cas. Le METR est en général élevé au Luxembourg pour les quatre cas considérés. Il atteint 47,4% à la fois pour les personnes seules et celle en couple avec deux enfants dont le salaire passerait de 67% à 100% du salaire du travailleur moyen. Ceci montre que la fiscalité et les prestations sociales accordées aux ménages sont identiques ou bien inchangées entre ces deux niveaux de revenu pour ces deux types de ménages. Le Luxembourg ne se distingue pas par rapport à ses voisins quant au niveau du METR pour les classes moyennes. Les couples avec deux enfants sont relativement mieux lotis au Luxembourg, du fait peut-être d'allocations familiales non corrélées aux revenus. Les différences complexes de systèmes fiscaux et de transferts sociaux jouent fortement sur la taxation effective des gains supplémentaires, comme le montre le cas de l'Irlande, avec un METR faible pour les personnes seules aux revenus modestes et élevé pour les couples avec enfants de la classe moyenne. Les subtilités de la taxation et des politiques de prestation sociale modifient radicalement le degré d'incitation à une plus grande intensité de travail pour les salariés luxembourgeois. Parmi les pays observés, la Suisse est de loin le pays qui incite le plus les salariés à augmenter leurs revenus et ainsi leur intensité de travail.

Les services publics, qu'ils soient gratuits ou à coût réduit, offerts à l'ensemble des ménages ou aux plus modestes, participent tout autant que les prestations sociales monétaires à la hausse concrète du niveau de vie des ménages modestes et à la réduction des inégalités. Si l'évaluation de l'impact de ces différents services est délicate, le STATEC a récemment publié une analyse sur l'effet des chèques service-accueil (CSA) sur la pauvreté.⁵⁶ Le dispositif du chèque service-accueil a été introduit en 2009. Il offre aux parents la possibilité de faire accueillir leurs enfants âgés de moins de 13 ans dans des structures professionnelles de garde (crèche, maisons relais, assistant parental,...) durant un certain nombre d'heures d'accueil à tarif réduit et/ou gratuit. Le STATEC a mesuré, pour l'année 2016, l'effet du CSA sur le taux de risque de pauvreté, le taux de risque de pauvreté des enfants, le ratio interquintile de revenu et le coefficient de Gini.

56 STATEC, STATNEWS n°27, Les chèques service-accueil réduisent le taux de risque de pauvreté de 16,5% à 14,9%, août 2018.

Impact du chèque-service accueil sur les inégalités et la pauvreté



Source: STATEC 2016

Le chèque service-accueil a un rôle non négligeable dans la réduction de la pauvreté et des inégalités de niveau de vie au Luxembourg, rôle qui n'est pas pris en compte par les indicateurs d'exclusion sociale mesurés habituellement. L'addition au revenu disponible du service gratuit ou à coût moindre de garde offert par le CSA diminue, pour l'année 2016, le taux de risque de pauvreté de 1,6 point de pourcentage, passant de 16,5% à 14,9%. L'effet est plus significatif sur le taux de risque de pauvreté des enfants, qui baisse de 5,1 points de pourcentage, soit de 21,8% à 16,7%. L'impact du CSA sur les inégalités globales est moins important mais il est tout de même significatif. La prise en compte de ce dispositif dans le calcul du ratio interquintile permet de le diminuer de 4,9% à 4,7%. De même, le coefficient de Gini passe alors de 0,31 à 0,30.

Le chèque service-accueil a un rôle non négligeable dans la réduction de la pauvreté

L'exemple du chèque service-accueil montre que les services gratuits ou à moindre coût pris en charge par les pouvoirs publics sont ainsi loin d'être négligeables quant à l'analyse de l'exclusion sociale. Ce dispositif n'est qu'un exemple parmi d'autres de services devant être intégrés afin d'aboutir à des indicateurs de pauvreté plus précis. Les personnes à revenus modestes ne doivent, par exemple, pas faire l'avance des dépenses de soins de santé au Luxembourg grâce au tiers payant social.

En outre, les bénéficiaires du revenu minimum ont droit à la gratuité des transports publics et à un accès gratuit ou très abordable aux activités sociales et culturelles, ainsi qu'aux services d'éducation et de formation⁵⁷.

La prise en compte ou non des services gratuits a une incidence majeure sur l'évaluation des politiques publiques de réduction des exclusions sociales. Par exemple, une augmentation du revenu minimum peut avoir un impact positif sur le taux de risque de pauvreté supérieur à celui de l'élargissement du CSA, alors que, dans les faits, les effets réels pour les ménages modestes de cet élargissement seraient plus bénéfiques. Cette prise en compte est ainsi d'une grande importance pour répondre de manière pertinente aux objectifs de ce bulletin. Ces évaluations pourraient aussi intégrer une analyse du non-recours à chacun des dispositifs. En effet, la non-utilisation de certaines mesures sociales interroge à la fois sur l'attractivité de celles-ci, sur leur pertinence et sur leur évolution souhaitée.

⁵⁷ Rapport 2018 pour le Luxembourg accompagnant le document: Semestre européen 2018: évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011, Mars 2018.

La fiscalité des ménages et les prestations sociales entraînent deux effets opposés dans la lutte contre la pauvreté. Elles redistribuent les revenus en faveur des ménages modestes, participant de fait significativement à l'augmentation de leur niveau de vie et à la réduction des inégalités. En revanche,

La fiscalité des ménages et les prestations sociales entraînent deux effets opposés dans la lutte contre la pauvreté

ces politiques ont aussi un effet désincitatif au travail, particulièrement important au Luxembourg, car le revenu supplémentaire obtenu par le travail est souvent réduit fortement par la hausse de la fiscalité et la baisse des prestations sociales pour les ménages. Ces effets agissent en bas de l'échelle des revenus, pour les personnes en inactivité ou à faible intensité de travail. Ils opèrent aussi pour les classes moyennes et possiblement en haut de l'échelle. La célèbre courbe de Laffer introduit même la notion d'augmentation de la fiscalité contre-productive. Ainsi, une trop forte taxation aurait tendance à diminuer les recettes fiscales de l'État par la réduction de l'offre de travail et donc à limiter le financement des politiques sociales. Ces conséquences n'atténuent pas le

caractère essentiel des politiques de redistribution dans un pays comme le Luxembourg mais force à s'interroger sur l'efficacité et les subtilités des différents dispositifs de redistribution mis en place. Ceci est d'autant plus vrai que les politiques de redistribution au Luxembourg ont, plus qu'ailleurs, des effets qui n'incitent que peu au travail ou l'intensification de celui-ci. L'évaluation est une des étapes indispensables à la mise en place de mesures efficaces de réduction de la pauvreté. Afin d'estimer sans biais les effets de ces différentes mesures, la prise en compte des dispositifs non monétaires s'avère une nécessité et l'un des défis majeurs des statisticiens en la matière.

6) Carences des indicateurs au Grand-Duché et ailleurs

De même que la non intégration des services publics dans l'évaluation du niveau de vie des ménages modestes affecte la qualité des indicateurs de pauvreté, ces indicateurs se voient limiter par un certain nombre de carences révélées au moment des différentes analyses menées par ce bulletin. Ces carences peuvent aussi bien concerner l'indicateur en lui-même que son application au cas particulier du Luxembourg. Allant plus loin que ces seuls carences, la réflexion sur l'état et l'évolution de la pauvreté au Luxembourg doit intégrer la trajectoire spécifique de ce pays sur le plan économique et les choix forts qui ont permis une réussite économique exceptionnelle.

Encadré 7 - Le Luxembourg, petite économie ouverte hautement productive

27^{ème} État membre de l'Union européenne sur 28 en termes de population, 166^{ème} pays le plus peuplé du monde entre les Îles Salomon et le Suriname, le Luxembourg est, avec 602.000 résidents, un petit pays (mais la 73^{ème} économie dans le monde selon le FMI). En raison de la relative petite taille de son marché intérieur et de son intégration au cœur du vaste marché européen, le Luxembourg est une économie particulièrement ouverte, la troisième au monde selon l'*ICC OPEN MARKETS INDEX* 2017, qui exporte quelque 80% de sa production de biens et services. Elle est devenue au fil des ans, via le développement de sa place financière et d'entreprises internationalisées et de sa croissance économique et démographique, une métropole européenne (de taille restreinte) qui attire et emploie une main-d'œuvre hautement qualifiée avant tout étrangère.

L'économie luxembourgeoise se trouve ainsi confrontée, bien plus que d'autres, à une constante concurrence étrangère, que ce soit pour la vente des biens et services produits sur son territoire, les investissements directs étrangers ou la capacité à attirer et à retenir les talents. Une partie non-négligeable de la main-d'œuvre dont a besoin le Luxembourg pour le développement de son économie - et notamment les secteurs porteurs tels que les technologies de l'information et de la communication (TIC) ou la finance - est constituée de «travailleurs nomades» qui peuvent avoir le choix entre un employeur à Luxembourg, Londres, Paris ou encore New York. Dès lors, cette grande ouverture de l'économie, conjointement avec une forte productivité dont le maintien nécessite des capitaux importants et un niveau élevé de compétences, obligent le Luxembourg à se montrer durablement et fortement compétitif et attractif. Cette compétitivité profite aujourd'hui à tous comme le montre le niveau plus élevé qu'ailleurs du revenu des 10% des ménages les plus modestes en parité de pouvoir d'achat. Toutefois, le revers de la médaille de cette stratégie, qui mène à une véritable réussite économique et est adaptée aux caractéristiques du pays, est une réduction de la marge de manœuvre du Luxembourg pour décider de son modèle social. En effet, la nécessaire attractivité de son économie auprès des entreprises à forte valeur ajoutée et de la main-d'œuvre à fort potentiel passe notamment par un cadre fiscal compétitif qui peut réduire le caractère redistributif de son système social.

Le difficile équilibre entre attractivité du territoire luxembourgeois et les politiques à même de réduire les inégalités interroge sur la bonne prise en compte des indicateurs d'inégalité, dont fait partie le «taux de risque de pauvreté», pour mesurer la pauvreté au Grand-Duché. En effet, la réussite économique suite au développement de la place financière au cours des années 80, qui a permis la prospérité et une élévation du niveau de vie pour tous, s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités de revenu. Le Luxembourg est toutefois, comme l'a évoqué ce bulletin, toujours plus égalitaire que d'autres États membres de l'Union européenne comme l'Irlande. Dans un proche avenir, le renforcement de la concurrence entre économie, notamment dans le but d'attirer les capitaux et talents, et la volonté du Luxembourg de poursuivre la diversification de son économie sur des niches de compétences hautement productives pourraient mener à une nouvelle hausse des inégalités dans le pays. Cette hausse pourrait une fois encore être concomitante à un maintien voire une augmentation d'un niveau de vie des ménages luxembourgeois modestes plus élevé qu'ailleurs en Europe. Il faudra pour cela que le modèle social luxembourgeois évolue pour adapter son système de répartition à une distribution efficiente des fruits de la prospérité de demain.

La construction d'indicateurs d'évolution de la pauvreté mieux adaptés au Grand-Duché pourrait contribuer efficacement au pragmatisme du modèle économique et social luxembourgeois. Dans ce but, d'autres fortes spécificités du Luxembourg sont à intégrer lors de la construction de tels outils. La croissance démographique, et surtout les taux annuels très élevés de populations immigrantes et émigrantes, sont l'une de ces spécificités. L'analyse de l'évolution des inégalités et de la pauvreté d'une population est différente si celle-ci est relativement constante ou se renouvelle en partie chaque année.

Les limites des indicateurs uniquement monétaires ont été évoquées à plusieurs reprises au cours de ce bulletin. La capacité à bien se loger, se nourrir, se soigner ou encore s'éduquer est essentielle à l'inclusion sociale et au bien-être des individus. Des indicateurs non monétaires peuvent aussi être spécifiques au Grand-Duché. Le Luxembourg est caractérisé par un trilinguisme (luxembourgeois, français et allemand) qui est l'une de ses forces et a permis à de nombreux résidents de maîtriser entre trois et quatre langues, en incluant l'anglais et une possible autre langue d'origine. Cette maîtrise est indispensable à une bonne intégration dans le pays, que ce soit pour élargir les possibilités d'accès à un emploi ou participer à la vie démocratique. Un indicateur d'exclusion par les langues, par exemple un taux de personne maîtrisant moins de deux langues sur quatre parmi le luxembourgeois, le français, l'allemand et l'anglais, pourrait être pertinent dans le cadre des indicateurs d'exclusion sociale du Luxembourg. De manière plus générale, l'utilisation d'indicateurs comme l'évaluation PISA, qui permet de mesurer les inégalités de réussite à l'école, est indispensable à une évaluation globale des phénomènes d'exclusion sociale.

Le Luxembourg peut être envisagé comme un territoire métropolitain

De par la taille relativement réduite de son territoire, et malgré une densité de population plus faible qu'un pays comme la Belgique, le Luxembourg peut être envisagé comme un territoire métropolitain, avec en son centre Luxembourg-Ville. Le comparer avec d'autres territoires métropolitains, de taille relativement

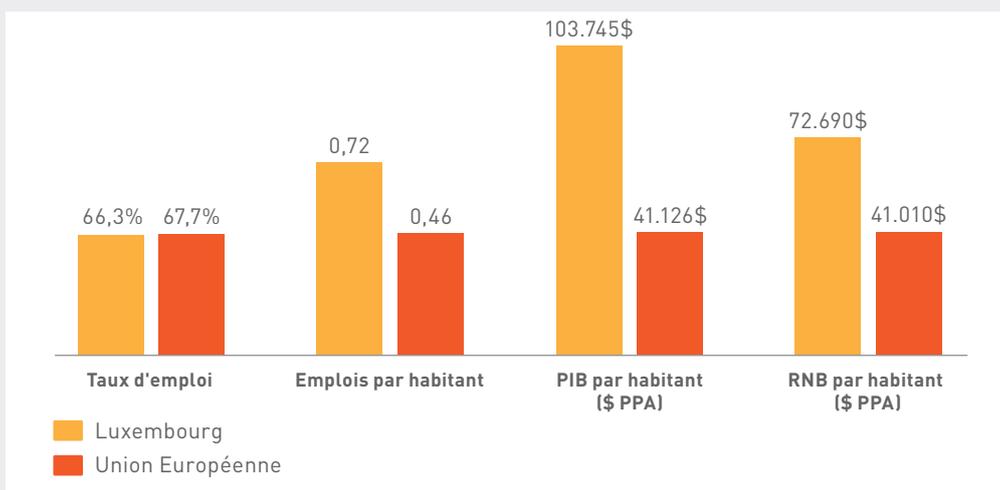
comparable comme Bordeaux, Zurich ou Francfort peut avoir du sens, notamment pour l'observation des dynamiques socio-économiques. C'est d'ailleurs l'objet d'un document de travail de la Fondation IDEA intitulé *From States to Cities: Should Luxembourg be compared to Metropolises Rather than States? A Study of the Economic Dynamics* qui arrive notamment à la conclusion qu'une telle comparaison atténue sur certains points le caractère exceptionnel des statistiques socio-économiques du Luxembourg par rapport aux autres pays européens, en terme de croissance notamment. En effet, une telle comparaison a l'avantage de pouvoir analyser le Luxembourg au regard d'autres territoires en forte croissance, alors qu'aucun pays européen

ne se développe aussi vite que le Grand-Duché. Le marché du logement, la dynamique salariale et le coût de la vie sont trois possibles facteurs de l'exclusion sociale qui pourraient être mieux appréhendés par des analyses portant sur le Luxembourg et des métropoles équivalentes. Toutefois, cette approche trouve ses limites dans la faible capacité de ces territoires, possiblement plus proches sur le plan socio-économique que les États membres européens, à décider de leurs politiques publiques. Le Luxembourg se différencie donc de ces autres métropoles par sa capacité, en tant qu'État, à mener ses propres politiques de redistribution, d'éducation, de niveau des salaires, qui peuvent modifier significativement le niveau de la pauvreté et des inégalités. La spécialisation sectorielle est un autre facteur important de la dynamique sectorielle. L'analyse d'autres places financières ou métropoles au tissu économique hautement productif auraient du sens. Au sein de ce bulletin, les données sur l'Irlande et la Suisse ont régulièrement été utilisées en raison de certaines similitudes entre ces économies et celle du Grand-Duché.

Encadré 8 - Ils travaillent ici, mais habitent là-bas

45% des travailleurs luxembourgeois résident en France, Belgique ou Allemagne. Ils gagnent ainsi la totalité ou l'essentiel de leur revenu au Luxembourg mais sont comptabilisés dans les indicateurs de pauvreté de leur pays de résidence respectif. Côté luxembourgeois, un peu moins de 45% du total du revenu du travail, le salaire moyen étant inférieur à celui des résidents, est destiné à sortir du pays. Ainsi, il en ressort que la répartition des salaires entre les travailleurs employés au Luxembourg n'est pas identique à celle des revenus du travail pour les résidents, la part des frontaliers variant notamment très fortement selon les secteurs d'activité. Il s'agit d'une caractéristique propre au Grand-Duché. Le travail transfrontalier a des conséquences importantes sur la perception de la création de richesse et du marché de l'emploi au Luxembourg. C'est notamment le cas du taux d'emploi et de la richesse par habitant.

Indicateurs de richesse et d'emploi au Luxembourg et dans l'Union européenne



Sources : Eurostat 2017 pour l'emploi ; Banque Mondiale 2017 pour le PIB et le RNB par habitant

Ainsi, si le taux d'emploi au Luxembourg est légèrement inférieur à la moyenne européenne, le nombre d'emplois par habitant est bien plus élevé qu'ailleurs avec un taux de 0,72 contre 0,46 pour l'Union européenne dans son ensemble. De même, l'indicateur du PIB par habitant a tendance à surévaluer la véritable richesse par habitant au Luxembourg. L'indicateur de revenu national brut par habitant, qui mesure la richesse réelle créée disponible pour les habitants, est plus proche de la richesse par habitant en Europe car les revenus qui sortent du pays en raison du phénomène transfrontalier ne sont pas inclus. Statistiquement, la contribution du Luxembourg à la hausse du niveau de vie de 190.000 ménages résidents européens n'est pas comptabilisée. Dans l'autre sens, de possibles phénomènes de pauvreté, potentiellement liés au travail, comme le développement d'incapacités ou des difficultés de transports, peuvent être sous-évalués par des enquêtes menées auprès des seuls résidents. Il n'apparaît pas toutefois pertinent d'inclure les frontaliers dans les statistiques de pauvreté au Luxembourg, notamment car le coût de la vie dans les régions frontalières est souvent inférieur, que l'essentiel des problématiques d'exclusion sociale se rapportent au lieu d'habitat et que les frontaliers demeurent minoritaires sur les territoires français, belges et allemands où ils résident. D'ailleurs, le cas est fréquent qu'au sein d'un ménage résidant dans la Grande Région, les deux adultes travaillent dans deux pays différents.

Le cas des frontaliers met en exergue une question plus générale qui est l'adéquation entre le revenu d'un ménage et ses besoins. Les nécessités d'un ménage, afin de ne pas se trouver en situation de pauvreté, peuvent différer fortement selon l'âge, le lieu de résidence, son patrimoine ou encore l'état de santé de ses membres. La possession ou non d'un logement est primordial, au sens où être propriétaire ou louer, avoir un crédit ou pas, modifie de tout au tout le niveau de vie. En 2016, près d'un ménage luxembourgeois sur deux en risque de pauvreté - 47% exactement - étaient propriétaires de leur logement et ont, pour certains, un faible coût du logement. L'imputation de loyers fictifs, qui permettrait de mieux refléter le pouvoir d'achat réel de ces ménages, est une possibilité pour surmonter cette difficulté. De même, les budgets de références, au pluriel, répondent en partie à cette question, mais amènent dans le même temps une certaine complexité. L'autoconsommation et le travail domestique ne sont pas non plus comptabilisés, ce qui tend à ne pas prendre en compte des choix de vie alternatifs au « tout achat » pour l'alimentation ou l'équipement. Le risque de pauvreté serait par la même surestimé. Le niveau de vie est, le plus souvent, sous-estimé par les indicateurs de revenu pour les jeunes car ils doivent épargner et surestimé pour des ménages âgés qui désépargent.

Le sujet des prestations en nature et des indicateurs de pauvreté a été développé en détail au moment d'évoquer les politiques de redistribution.

Il est possible de citer le rapport pour le Luxembourg du Semestre européen 2018 en appui de l'argumentation en faveur d'une prise en compte de ces prestations dans les indicateurs de pauvreté :

«Toutefois, la situation dont témoignent les chiffres précités concerne les prestations en espèces, car les prestations en nature, sur lesquelles le Luxembourg met l'accent depuis 2006, ne sont généralement pas prises en compte dans les indicateurs de pauvreté. Les transports publics et les livres scolaires sont par exemple gratuits pour les enfants au Luxembourg»⁵⁸.

D'autres importants progrès pourraient être accomplis afin d'améliorer la pertinence des indicateurs d'exclusion. Le patrimoine ou encore l'exclusion financière sont deux des principaux champs d'analyse dont les indicateurs apparaissent insuffisants. La dernière enquête sur l'exclusion financière date de 2008. De même, les données sur le handicap des personnes n'ont pas été actualisées depuis 2012. Le manque de données limite la possibilité de croisements, plus particulièrement par catégorie de population. L'analyse des jeunes adultes restant vivre chez leurs parents aurait été plus instructive en les

croisant avec le fait d'être Luxembourgeois ou non. L'analyse de l'exclusion sociale des travailleurs indépendants a dû se résoudre à être très succincte du fait du manque regrettable de données. Ils sont pourtant plus de 26.000 dans le pays, alors que 85% des entrepreneurs possèdent une microentreprise.

Il est nécessaire d'innover pour construire les nouveaux outils de mesure permettant de mieux évaluer la pauvreté

Une analyse étendue des phénomènes d'exclusion sociale montre des visages hétérogènes de ceux-ci. Le niveau de vie des personnes pauvres résidents au Luxembourg a tendance à être supérieur à celui de la plupart des autres pays en Europe et dans le monde tandis que l'évolution des inégalités est intimement liée au modèle socio-économique performant choisi par le Grand-Duché. Une amélioration des conditions de vie des plus modestes serait bénéfique à la population luxembourgeoise, et est essentielle sur les dimensions éducation et logement. L'accès à l'emploi demeure

un enjeu fort, auquel le système éducatif et de formation, qu'il soit initial ou continu, pourrait mieux répondre. Des catégories de population sont plus spécifiquement concernées par la pauvreté, les familles monoparentales notamment, les enfants de parents modestes et à plus faible éducation, les étrangers, avant tout non-européens, ou les habitants de certaines communes par exemple. Un point d'attention est à porter sur la jeunesse, au vu de la croissance du nombre de jeunes adultes restant vivre chez leurs parents et de failles dans l'égalité des chances. Les politiques de redistribution ont un impact crucial sur le niveau de vie des plus modestes, un impact favorable qui peut toutefois être limité par un effet négatif sur l'incitation au travail. L'évaluation de ces politiques doit intégrer l'analyse complète de l'exclusion sociale. Cette analyse montre l'intérêt des indicateurs utilisés, principalement européens, pour établir un diagnostic fiable de l'exclusion sociale au Luxembourg. Elle révèle aussi les carences des indicateurs existants et surtout la nécessité d'innover pour construire les nouveaux outils de mesure qui permettront de mieux évaluer et agir plus efficacement dans la lutte contre la pauvreté.

58 Semestre européen 2018: évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011 Rapport 2018 pour le Luxembourg.

Vers une nouvelle mesure de la pauvreté



B) Vers une nouvelle mesure de la pauvreté

L'exclusion sociale est une réalité au Luxembourg, et ce sous différentes formes. Le foisonnement des indicateurs, en grande partie européens, permet une analyse, sinon complète, du moins étendue du développement des phénomènes d'exclusion sociale au Luxembourg. Mais le foisonnement des indicateurs ne répond ni à l'enjeu de l'évaluation de l'évolution de la pauvreté, ni à la nécessaire appropriation de la mesure de la pauvreté par les citoyens et les décideurs politiques. C'est ainsi que se sont imposés quelques indicateurs phare, tel le taux de risque de pauvreté. La mesure de la pauvreté doit être en capacité d'évaluer sans équivoque le progrès accompli ou non dans le recul de l'exclusion sociale. La pauvreté est une notion relativiste, qui nécessite non seulement d'estimer le nombre de pauvres mais aussi l'évolution, négative ou positive, de leurs conditions de vie, et ceci dans différentes dimensions. Les principaux indicateurs de pauvreté mis en avant au Grand-Duché ne permettent pas de répondre à ces objectifs dans le contexte luxembourgeois. Ce bulletin souhaite ainsi contribuer aux débats autour de la juste mesure de la pauvreté en proposant une méthode et des indicateurs innovants, du moins au Luxembourg. Mieux mesurer la pauvreté a pour principal objectif de pouvoir la réduire.

1) Ne pas noyer le poisson «pauvreté»

Cette publication a opté pour une définition claire de la pauvreté ou exclusion sociale, une définition consensuelle car adoptée par l'Union européenne et reprise par bon nombre d'experts sur la question. Si la pauvreté est contextuelle au pays et à l'époque dans lesquels elle est mesurée, elle n'est pas à proprement parler synonyme d'inégalité. Le mélange entre les notions de «pauvreté» et «d'inégalité» est l'un des amalgames qui tendrait à noyer le poisson «pauvreté» dans des notions plus larges et ainsi limiter la capacité des indicateurs choisis à évaluer l'évolution de la pauvreté. Une mesure précise de la pauvreté doit aussi permettre de cibler les groupes de population les plus touchés et estimer l'ampleur de l'exclusion sociale qu'ils subissent.

Les indicateurs d'inégalité ont une place prépondérante parmi les différentes publications et études sur la situation sociale au Luxembourg. Le partage de la richesse est en effet une question primordiale sur le plan social. Des indicateurs dédiés, comme le coefficient de Gini ou le rapport interquintile, analysent tous les ans l'évolution de l'inégalité à l'intérieur du pays. Le taux de risque de pauvreté se situe lui entre indicateur de pauvreté et d'inégalité, au sens où il se concentre sur les inégalités à un niveau fixé à 60% du revenu médian. Il n'est par contre que peu instructif sur l'évolution du niveau de vie des personnes les plus modestes. Il apparaît essentiel, dans l'objectif de mesurer la pauvreté pour pouvoir la réduire, de faire attention à ce que la mesure d'une augmentation ou d'une baisse des inégalités ne cache pas une trajectoire inverse de l'exclusion sociale monétaire. C'est ainsi que ce bulletin préconise de ne concentrer la mesure des inégalités dans le cadre de l'analyse de la pauvreté que sur les personnes les plus modestes, par l'intermédiaire d'indicateurs tels que l'intensité de la pauvreté. L'idée n'est pas de disqualifier le débat sur la répartition des revenus qui est essentiel à la vie démocratique d'un pays mais de pouvoir traiter sans ambiguïté de la seule pauvreté. Le taux de risque de pauvreté demeure un indicateur pouvant être nécessaire, mais aucunement suffisant, à la mesure de la pauvreté au Luxembourg. Cet indicateur est en l'état un bon outil pour comparer les inégalités entre les différents pays de l'Union européenne et pour repérer les catégories de population potentiellement les plus touchées par la pauvreté.

La question de la pauvreté n'est pas non plus celle de l'état social du pays. Ainsi, l'exclusion sociale n'est qu'une composante d'outils tels que le PIB Bien-Être ou l'Indice de situation sociale (ISS) de la Wallonie. Ces indicateurs, d'une grande richesse par ailleurs, ne sauraient être la solution à une mesure de la pauvreté utile. En revanche, les progrès accomplis dans la mesure de la pauvreté sont aptes à améliorer de tels indicateurs ainsi que le tableau de bord de l'Observatoire de la Compétitivité, un outil d'analyse essentiel pour le Luxembourg. Au-delà du domaine de l'état social du pays, une mesure de la pauvreté ne doit pas intégrer tout indicateur généralisé à la population, et ce pour chaque dimension de l'exclusion sociale. Ainsi, le revenu médian, l'espérance de vie en bonne santé, la moyenne des résultats PISA dans le domaine de l'éducation ou encore la part du coût du logement dans le revenu disponible du ménage ne sont pas des indicateurs d'exclusion sociale.

L'un des grands dilemmes de la mesure de la pauvreté est d'arbitrer entre l'amélioration du niveau de vie objectif des plus modestes et leur exclusion sociale relativement au reste de la société. En effet, comment décider si la pauvreté est en recul lorsque la richesse de tous s'est améliorée mais que les plus pauvres se retrouvent plus éloignés du niveau de vie médian de la population ? Cet enjeu est d'autant plus fort au Luxembourg en raison de la trajectoire socio-économique historique et récente de ce pays, l'un des plus riches au monde, et des stratégies économiques adoptées pour favoriser la compétitivité et la prospérité du Grand-Duché au sein de l'Union européenne. Une amélioration significative du niveau de vie des personnes les moins aisées est positive, même si ce niveau de vie a crû moins fortement que celui du reste de la population. À ce titre, l'évolution du revenu réel des ménages du premier décile est un indicateur à utiliser. Une telle amélioration peut aussi être observée indirectement dans le cas d'une augmentation du seuil de pauvreté, avec un taux de personne en-dessous de ce seuil identique ou plus faible, ou plus généralement des conditions de vie requises pour ne pas être pauvre. Dans ce second cas, l'évolution des conditions de vie requises peut notamment être constatée lors de modifications d'un indicateur tel que le budget de référence ou l'indice de déprivation matérielle et sociale. Il est alors nécessaire de communiquer et d'analyser l'évolution de l'indicateur au même titre que ses résultats. Pour un même taux de personne en deçà du budget de référence, la situation de ceux à hauteur du budget de référence s'est améliorée si le budget de référence n'inclut plus une semaine mais deux semaines de vacances loin du domicile. Il n'y a pas lieu d'arbitrer dès à présent sur la part de mesures absolues et relatives que doit contenir la mesure de la pauvreté au Luxembourg. Il est toutefois essentiel de pouvoir y intégrer ces deux faces afin d'appréhender le recul ou au contraire la progression de la pauvreté. C'est ce que permet par exemple un indicateur de pauvreté semi-relatif comme le taux de risque de pauvreté ancré dans le temps.

Intégrer des mesures absolues et relatives afin d'appréhender le recul ou au contraire la progression de la pauvreté

Il a été montré que certaines catégories de personnes étaient bien davantage touchées par l'exclusion sociale que d'autres. Il est primordial, dans le but de décider des politiques visant à réduire la pauvreté, que les outils de mesure puissent cerner précisément les différents groupes de personnes pouvant subir une exclusion sociale. Ceci demande de pouvoir croiser les données de caractéristiques détaillées des personnes et des indicateurs de pauvreté choisis. Plus encore que par catégorie, l'outil de mesure qui permet une compréhension poussée des mécanismes liés à l'exclusion sociale, doit suivre les individus dans le temps, afin de pouvoir appréhender les parcours menant ou sortant de la pauvreté. Les incidents de la vie sont un facteur essentiel pouvant mener à une situation d'exclusion sociale et doivent là-aussi pouvoir être repérés. Plus largement, un outil de mesure de la pauvreté doit être en capacité, par le croisement des données, de déceler les facteurs déterminants menant à des phénomènes d'exclusion sociale.

Mesurer qui est pauvre ou pas est insuffisant pour analyser l'ampleur du phénomène. Les outils de mesure de la pauvreté doivent mesurer le degré de pauvreté des personnes et, à minima, le cumul, pour un même individu, de différentes formes d'exclusion sociale. Enfin, décider d'outils de mesure de la pauvreté doit se faire en considérant les carences de chaque indicateur. C'est le cas du choix des *items* pour les indices de déprivation, des prestations en nature pour les indicateurs monétaires ou de la définition du panier pour le budget de référence. Construire des outils de mesure basés sur plusieurs indicateurs pourrait permettre de neutraliser certaines de ces carences.

Mesurer qui est pauvre ou pas est insuffisant pour analyser l'ampleur du phénomène. Les outils de mesure de la pauvreté doivent mesurer le degré de pauvreté des personnes et, à minima, le cumul, pour un même individu, de différentes formes d'exclusion sociale. Enfin, décider d'outils de mesure de la pauvreté doit se faire en considérant les carences de chaque indicateur. C'est le cas du choix des *items* pour les indices de déprivation, des prestations en nature pour les indicateurs monétaires ou de la définition du panier pour le budget de référence. Construire des outils de mesure basés sur plusieurs indicateurs pourrait permettre de neutraliser certaines de ces carences.

Le choix d'outils de mesure de la pauvreté pour le Luxembourg devra ainsi se concentrer sur la seule pauvreté ou exclusion sociale, combiner les approches absolues et relatives, pouvoir être analysé selon des catégories de personnes, permettre le suivi des trajectoires individuelles d'exclusion, déceler les facteurs menant à l'exclusion sociale, être en capacité d'évaluer le degré de pauvreté et limiter le plus possible les carences des différents indicateurs. Afin d'être un outil utile pour réduire la pauvreté, ce ou ces indicateurs nationaux doivent avoir la capacité d'établir des données globales de pauvreté pour pouvoir fixer des objectifs chiffrés et doivent être en mesure de produire des statistiques très précises pour le ciblage de ces politiques.

2) L'exclusion sociale dans toutes ses composantes

À de nombreuses reprises, ce bulletin a insisté sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté, caractère multidimensionnel qui a constitué la trame de l'analyse de la pauvreté au Luxembourg. Le revenu ne saurait à lui seul retranscrire l'exclusion sociale possiblement vécue par un individu. Un surcoût du logement peut fortement restreindre le pouvoir d'achat d'un ménage et le placer en situation de difficultés économiques. L'emploi demeure un marqueur social fort, et ainsi, une personne qui se retrouverait de plus en plus éloignée du marché de l'emploi est de fait exclue socialement. Ce sont deux exemples qui plaident pour une mesure de la pauvreté selon différentes composantes.

La dimension monétaire reste la première dimension à intégrer à la mesure de la pauvreté. Le manque de revenus a un impact direct sur la capacité des individus à vivre décemment. Différentes approches ont été présentées et utilisées tout au long de ce bulletin pour estimer une pauvreté monétaire. Les limites de chacune des méthodes invitent à l'adoption d'outils de mesure qui combindraient les approches relatives et absolues. Par ailleurs, des indicateurs complémentaires, au sens où ils fournissent de plus amples informations sur la pauvreté ne sont pas non plus à négliger. Il s'agit, entre autres, du taux de risque persistant de pauvreté, de l'intensité de la pauvreté ou de l'évolution du revenu réel des ménages les plus modestes.

Les indicateurs de privation et de difficultés économiques permettent de vérifier si une pauvreté monétaire mène à une pauvreté effective. En effet, le cumul de privations, comme se nourrir convenablement, se chauffer, disposer d'une voiture ou partir une semaine en vacances, démontre l'incapacité à mener une vie décente au regard des standards européens. La perception de la pauvreté par les individus eux-mêmes, mesurée notamment par l'indicateur de difficulté à joindre les deux bouts, éclaire sur la manière dont les individus peuvent ou non financer le niveau de vie qu'ils estiment décent. Si cet indicateur n'est pas le plus adapté pour définir un état de pauvreté et faire des comparaisons entre pays, son évolution au niveau national est intéressante quant au budget des ménages et il peut permettre de conforter l'appréciation de la situation de pauvreté ou non d'un individu, s'il souffre aussi de privations par exemple.

Le logement impacte fortement le budget des ménages et permet ainsi d'affiner la vision du pouvoir d'achat de ceux-ci et d'estimer une possible situation de pauvreté. Le taux de risque de pauvreté est bien supérieur une fois les coûts du logement pris en compte. De mauvaises conditions de logement sont aussi une exclusion sociale en tant que telle, le sans-abrisme étant la forme la plus poussée de cette exclusion. La notion de logement amène à celle de patrimoine. En effet, une personne à plus faible revenu peut vivre décemment si par ailleurs le coût de son logement, dans laquelle elle vit dans de bonnes conditions, est faible. De même, une personne à revenu modeste peut continuer à consommer et atteindre un niveau de vie convenable si elle compense la faiblesse de son revenu en désépargnant. C'est notamment ce qui peut se passer pour des ménages séniors. Ainsi, le patrimoine est à prendre en compte au moment de décider ou non de la situation de pauvreté des personnes. À l'inverse, des difficultés financières peuvent entraver la capacité à vivre décemment, notamment par l'incapacité à rembourser des emprunts, le surendettement ou encore le nonaccès au crédit.

Trois autres dimensions sont directement une forme d'exclusion sociale et peuvent affecter fortement d'autres composantes de la pauvreté. Un niveau d'éducation faible, et plus encore la sortie des études sans avoir validé de diplôme, limite les possibilités d'accès à un emploi pérenne. Être au chômage ou en emploi précaire influe entre autres sur le revenu ou la capacité à se loger. Enfin, être en mauvaise santé, en plus d'être en soit une souffrance et une forme d'exclusion, peut constituer un frein à la vie professionnelle, sociale et même étudiante.

Toutes ces composantes sont à prendre en compte pour mesurer la pauvreté. Mais quel lien faire entre elles? Trois manières d'opérer sont possibles: l'analyse séparée, l'union et l'intersection. Dans le cas d'une analyse séparée, il n'y a pas un pourcentage de pauvres global, mais un taux d'exclus monétaires, d'exclus de l'emploi ou d'exclus du logement. Cette méthode a le désavantage de l'absence d'une donnée agglomérée du nombre de pauvres et donc de l'impossibilité de décider d'une évolution positive ou non de la pauvreté dans son ensemble. L'union consiste dans l'addition des pauvres selon différentes dimensions. C'est le fonctionnement de l'actuel taux de pauvreté ou d'exclusion sociale. Ce procédé a le mérite de comptabiliser tous les pauvres, mais l'important défaut de pouvoir inclure beaucoup de personnes difficilement qualifiables de pauvre. Un exemple parlant est le cas d'une personne qui ne travaille pas car elle est rentière. À l'opposé, l'intersection mesure la pauvreté comme le cumul de l'exclusion sur plusieurs dimensions. Serait par exemple définie comme pauvre une personne dont

les revenus sont en-deçà du seuil de pauvreté et qui souffre de déprivations matérielles et sociales. Ce type d'indicateur peut être appelé indicateur de pauvreté consistante ou de pauvreté vérifiée. Il est possible d'additionner les approches d'intersection et d'union, par exemple en décidant qu'un individu est pauvre s'il est exclu sur deux dimensions parmi trois.

L'intersection mesure la pauvreté comme le cumul de l'exclusion sur plusieurs dimensions

Mesurer la pauvreté demande d'intégrer différentes composantes de l'exclusion sociale. Pour ce bulletin, il s'agit principalement des dimensions monétaires, de conditions de vie, de difficultés économiques, de

pauvreté suggestive, de logement, de patrimoine, de difficultés financières, d'éducation, d'emploi et de santé. La pauvreté peut alors se mesurer par un indicateur unique, né de l'intersection et de l'union des différentes dimensions considérées, ou par un tableau de bord les détaillant une à une. Combiner ces deux méthodes est envisageable, notamment pour pouvoir détailler un indicateur unique par dimension.

3) Expertise et quadripartite comme méthodes de travail

La définition de nouvelles mesures de la pauvreté est un sujet autant technique que politique. Le Luxembourg ne manque pas d'experts sur la question de la pauvreté, et aurait même une densité importante de spécialistes de cette question eu égard à la taille du pays. Devant la complexité du sujet, son importance pour la société dans son ensemble et l'absence de consensus des experts sur l'approche adoptée - qui est d'ailleurs la raison de l'absence d'une définition de la pauvreté acceptée au niveau international -, il appartient à la société et ainsi à une décision politique, d'établir une définition nationale de la pauvreté, ou à défaut les principaux indicateurs nationaux. Pour un pays comme le Luxembourg, il ne faut toutefois pas négliger la dimension européenne.

Ivan P. Fellegi, alors statisticien en chef du Canada, a exposé clairement, dans un éditorial de 1997 intitulé «À propos de la pauvreté et du faible revenu», les raisons qui attribuent au processus politique la décision d'établir un indicateur national de la pauvreté:

«C'est le processus politique qui permet aux sociétés démocratiques d'obtenir des consensus sociaux sur des questions de nature intrinsèquement subjective. Or, ce processus ne relève certainement pas du bureau national de la statistique du Canada qui est fier de son objectivité et dont la crédibilité repose sur la mise en pratique de cette objectivité. [...] Lorsque les gouvernements auront formulé une définition, Statistique Canada s'emploiera à estimer le nombre de personnes dites pauvres selon cette définition. Cette tâche serait certainement respectueuse de son mandat et de son souci d'objectivité. Entre-temps, Statistique Canada ne mesure pas et ne peut pas mesurer le seuil de «pauvreté» au Canada.»⁵⁹

59 <https://www.statcan.gc.ca/pub/13f0027x/13f0027x1999001-fra.htm>

Concernant la mesure de la pauvreté, le consensus social issu d'un processus démocratique ne saurait venir du seul gouvernement au pouvoir. En effet, les chiffres sur la pauvreté font partie des marqueurs qui façonnent l'image qu'a un pays de ses évolutions. Ils sont aussi largement employés pour juger des résultats économiques et sociaux obtenus par un gouvernement. Le cas des États-Unis en est l'illustration. Ce pays n'a pas su, notamment au cours des deux mandats du Président Obama, modifier sa mesure officielle de pauvreté absolue car l'indicateur amélioré proposé augmentait significativement le nombre estimé de pauvres aux États-Unis. La fixation d'un indicateur officiel par un gouvernement serait remise en cause quel qu'il soit. Si l'indicateur mesure une augmentation de la pauvreté, alors le gouvernement serait critiqué pour ses résultats. Si au contraire, l'indicateur indique une baisse de la pauvreté, alors le gouvernement se verrait, le cas échéant, accusé de manipulation.

Le processus dit de «tripartite» a souvent contribué à la détermination des politiques économiques et sociales au Luxembourg. Comme l'indique le portail officiel du Grand-Duché de Luxembourg, ce système «repose sur un dialogue institutionnalisé et continu entre le gouvernement, le patronat et les syndicats sur des questions économiques et sociales importantes en vue de trouver un consensus». Le Conseil Économique et Social (CES), qui est composé de représentants des employeurs, des salariés et du gouvernement, fait partie des institutions issues de la tripartite. Le CES a participé grandement aux premières études de la pauvreté au Grand-Duché, notamment au moment des réflexions sur la création d'un revenu minimum. Sur les dernières décennies, la question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'a toutefois pas été abordée par le Conseil Économique et Social luxembourgeois. Des institutions de la tripartite, comme le Comité de conjoncture et le Comité de coordination tripartite, s'intéressent à des problématiques économiques et sociales globales au Luxembourg. D'autres institutions, reposant sur le même principe de représentation des employeurs, des salariés et du gouvernement, sont dédiées à des sujets plus précis. Le Fonds du logement et le Comité consultatif à la formation professionnelle en sont deux exemples. Le Luxembourg peut-il reproduire ce modèle tripartite pour arriver à un consensus sur les indicateurs nationaux de pauvreté ?

L'exemple de la France est à cet égard instructif. Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a été créé en 1993. Composé de membres représentant le gouvernement, les élus nationaux et locaux, les organisations salariales et patronales, les organismes sociaux nationaux, différents comités portant sur les politiques sociales, des experts et des personnes en situation de pauvreté, il «veille à une meilleure prise en compte des situations de pauvreté et des processus d'exclusion sociale dans l'ensemble des politiques publiques.» Si son rôle est plus étendu, avec notamment un focus important sur la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de lutte contre l'exclusion sociale, le CNLE a la légitimité pour établir des indicateurs de suivi des situations de pauvreté et d'exclusion en France. Le CNLE travaille en coopération avec l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), une seconde institution composée des représentants des grandes administrations, d'universitaires et de représentants d'association. Une organisation plus politique est ainsi adossée, en France, à une organisation davantage experte.

Ensemble, le CNLE et l'ONPES ont mis en place au cours des années 2000 un tableau de suivi de la pauvreté à l'échelle de la France, basé sur une série de onze «indicateurs centraux» sélectionnés dans le respect des principes méthodologiques et des critères de qualité retenus pour les indicateurs européens de Laeken. Ils suivent la logique multidimensionnelle de la pauvreté développée au sein de ce bulletin et sont, sans constituer un tableau de bord officiel, les indicateurs consensuels de référence au niveau français. Ces deux organisations ont aussi travaillé conjointement sur des budgets de référence français, sur le même modèle que le budget de référence luxembourgeois. De même, en Suisse, le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté a notamment pour champ d'action «l'élaboration d'une stratégie pour la création d'un monitoring de la pauvreté». Ce programme est mis en œuvre par un comité composé de la Confédération, des cantons, des villes et communes, des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales.

Le Luxembourg, de par sa taille, ne saurait copier l'organisation française en la matière. Toutefois, des enseignements peuvent en être tirés sur la manière d'établir des indicateurs consensuels de pauvreté. Il émerge différentes catégories de parties prenantes pouvant intervenir dans ce but. Elles sont membres de fait des deux organisations françaises et amenées à travailler ensemble.

Il s'agit :

- Des politiques et représentants de l'État : élus, ministres, fonctionnaires de l'administration, salariés d'organisations publiques.
- Des organisations représentantes des salariés et des employeurs.
- Des organisations de lutte contre la pauvreté et les exclusions.
- Des experts : universitaires et personnalités qualifiés.

Les entreprises sont représentées au sein du CNLE car elles contribuent activement à l'État-providence, et plus largement à la création de richesse et d'emploi ainsi qu'à sa redistribution, et qu'elles bénéficient, au même titre que l'ensemble de la société, d'une plus grande cohésion sociale. Les organisations non-gouvernementales ont aussi toute leur place au sein du CNLE en raison de l'important travail de terrain qu'elle réalise et de leur connaissance des problématiques concrètes de lutte contre les exclusions sociales. En outre, la mesure de la pauvreté est sur le plan étatique une question interministérielle, le CNLE ayant des représentants de huit ministères différents.

Au Luxembourg, le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation Nationale, le ministère de la Sécurité sociale ou encore le ministère du Logement sont tous concernés par l'exclusion sociale. Le Fonds national de solidarité luxembourgeois, en charge de la gestion et du paiement de différentes prestations d'assistance sociale, est l'un des organismes directement liés aux politiques de lutte contre la pauvreté. Les ONG luxembourgeoises sur la pauvreté sont réunies au sein du Réseau Luxembourgeois de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale « EAPN-Lëtzebuerg ».

Un élargissement de la tripartite existe déjà dans le domaine de la santé au Grand-Duché. Le comité quadripartite est convoqué annuellement par le Ministre de la Sécurité Sociale. Il réunit les ministres de la Sécurité sociale, de la Santé et des Finances, les représentants des organisations professionnelles les plus représentatives des salariés et des employeurs, ainsi que les prestataires de service de santé. Ces prestataires sont ainsi le quatrième groupe représenté, comme pourrait l'être les ONG concernant la pauvreté.

La création d'un comité quadripartite, dit comité quadripartite «Suivi de la pauvreté»

Le besoin d'une définition «démocratique» consensuelle de la pauvreté, le modèle social luxembourgeois et les exemples français et suisse, invitent à la création d'un comité quadripartite, dit comité quadripartite «Suivi de la pauvreté» qui aurait pour objectif d'établir un ou plusieurs, officiels ou non, outils de mesure de la pauvreté au Luxembourg. Les quatre catégories membres de ce comité seraient ceux de la tripartite auxquels s'ajouteraient les représentants des ONG luxembourgeoises de lutte contre la pauvreté. Les experts, statisticiens du STATEC, universitaires du LISER, de l'Université du Luxembourg et d'ailleurs, seraient en appui de cette quadripartite, en tant que membres ou non de ce

comité. Ce comité établirait des outils de mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Luxembourg afin d'en apprécier son évolution. Il pourrait dans un second temps être en charge de son suivi statistique et commander des études et évaluations des politiques de lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales.

Il ne serait pas du rôle de ce comité de fixer des objectifs de réduction de la pauvreté, car c'est au gouvernement au pouvoir de le faire, d'émettre des recommandations en vue de lutter contre la pauvreté, ceci afin de maintenir son objectivité, de faire le recueil des données, soit la mission du STATEC, ou encore de réaliser des analyses et études, ce qui relève de la compétence des experts. Ce comité serait là pour établir un diagnostic consensuel de l'évolution de la pauvreté et l'exclusion sociale au Luxembourg, et faire vivre la réflexion sur ce sujet. La création d'un comité quadripartite «Suivi de la pauvreté» est portée par la conviction qu'il faut une instance spécifique pour étudier, mesurer et rapporter ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale prises au sens large selon la définition européenne de 1984.

Ce comité ne peut être l'Observatoire des Politiques Sociales créé par la Loi sur le revenu d'inclusion sociale car cette nouvelle instance est composée en grande majorité de fonctionnaires de l'État. Le CNLE français a expérimenté depuis 2013 la présence de «personnes en situation de pauvreté ou de précarité» au sein de son Assemblée. Si l'*empowerment* des personnes pauvres est bénéfique pour une meilleure compréhension des phénomènes d'exclusion sociale et la détermination de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté, des rencontres régulières du comité avec des personnes en situation de pauvreté pourraient, dans un premier temps, s'avérer plus profitables que leur intégration dans un comité quadripartite «Suivi de la pauvreté». D'ailleurs, il serait complexe de mettre en place une procédure démocratique pour nommer au sein d'un tel comité des personnes en situation de pauvreté représentatives.

La création d'un comité quadripartite ne doit ni se substituer, ni freiner et encore moins s'immiscer dans les travaux des experts installés au Grand-Duché. Le STATEC doit pouvoir continuer à établir les statistiques nationales et à réaliser ses propres publications en toute indépendance. Il en est de même pour les équipes du LISER et de l'Université du Luxembourg. Le comité quadripartite «Suivi de la pauvreté» doit pouvoir s'appuyer sur les experts, membres ou non du comité, pour produire des données fiables et réaliser des analyses de qualité.

4) Aller au bout des travaux en cours

De nombreux travaux ont alimenté les analyses réalisées tout au long de ce bulletin. Ils contribuent tous, à différents degrés, à la richesse de la mesure actuelle de l'exclusion sociale. Parmi ceux-ci, certains sont en cours et pourraient être améliorés au cours des prochaines années. Ils sont susceptibles de faire partie de la nouvelle mesure de la pauvreté au Grand-Duché.

L'établissement de budgets de référence nationaux est l'un des axes de travail des statisticiens de la pauvreté en Europe. La première expérience en la matière au Luxembourg date de 2016. L'exercice a montré tout son intérêt et comporte d'importants axes d'amélioration, que ce soit pour le calcul ou l'utilisation des budgets de référence. Il serait notamment pertinent d'établir des budgets de référence supplémentaires, pour des personnes propriétaires de leur logement ou avec des problèmes de santé par exemple. Les chiffres du budget de référence ont été actualisés par rapport à l'inflation en 2018, sans d'autres modifications dans la détermination du budget de référence.

La création récente d'un indicateur de déprivation des enfants comble l'un des principaux manques du portefeuille d'indicateurs européens de l'exclusion sociale. Il reste toutefois à établir un indicateur d'exclusion par le logement, ce qui n'a pas été réalisé pour le moment. En outre, ce bulletin a mis en avant les risques d'exclusion financière de certains ménages, dimension qui n'est pas intégrée à la collecte régulière de statistiques par Eurostat. S'il faut reconnaître l'ampleur et la qualité du travail effectué par les statisticiens européens, les indicateurs de pauvreté peuvent toujours être améliorés pour refléter au mieux la situation des ménages. L'intégration des prestations gratuites ou le calcul de taux de risque de pauvreté après fiscalité et avant transferts sociaux sont deux exemples parmi d'autres. «L'imposante» édition 2017 du rapport *Monitoring social inclusion in Europe* illustre parfaitement tous les chantiers pouvant s'ouvrir pour les statisticiens de la pauvreté. Le Luxembourg peut à la fois se montrer force de proposition sur les améliorations à venir, notamment sur des spécificités liées à la taille du pays, le travail frontalier ou encore l'importance des migrations transitoires, et avancer plus vite sur son territoire là où les instances européennes peinent à progresser.

Enfin, les nouveaux outils de mesure de la pauvreté au Luxembourg devront intégrer les tableaux de bord nationaux que sont le bilan de compétitivité et les objectifs de développement durable 2030. Ils pourront aussi contribuer aux futures éditions du PIB Bien-être.

5) 6 outils de mesure à même de renouveler la compréhension de la pauvreté

Ce bulletin met en avant la nécessité d'innover pour construire un outil de mesure de la pauvreté luxembourgeois qui permette de mieux cerner et évaluer l'évolution des phénomènes d'exclusion sociale au Grand-Duché. Tout en étant conscient de la limite de l'exercice, il propose six outils qui pourraient compléter les indicateurs actuels de la pauvreté et constituer une des bases aux futures réflexions menées par un comité quadripartite «Suivi de la pauvreté». Ces outils sont suivis du recensement d'un certain nombre d'axes d'amélioration ou d'élargissement des outils existants avec ce même objectif d'analyse de l'évolution de la pauvreté.

a) Le taux de double exclusion

LE CONCEPT :

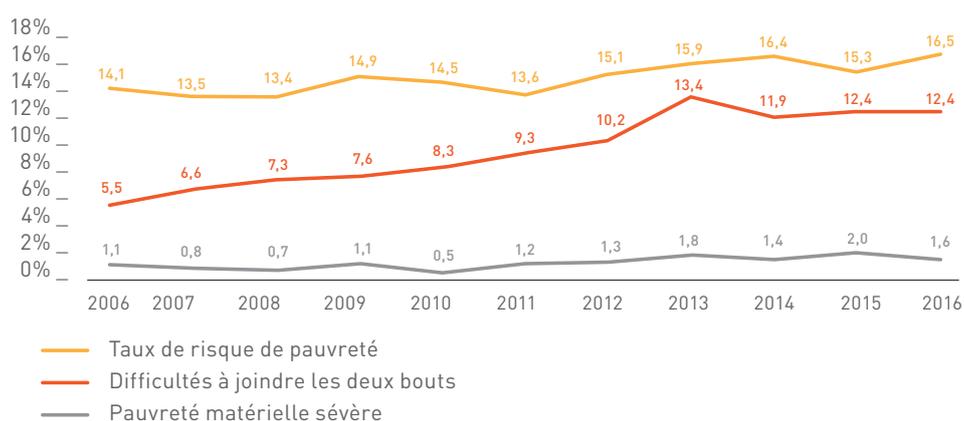
Calcul d'un taux de pauvreté vérifiée par le cumul de deux exclusions

LES VARIANTES :

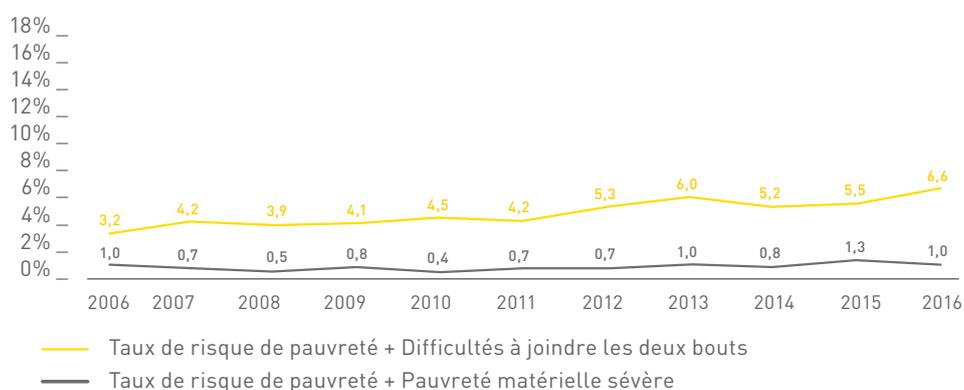
- » Pauvreté monétaire relative + privation matérielle sévère
- » Pauvreté monétaire relative + subjective (difficulté à joindre les deux bouts)
- » Pauvreté monétaire persistante + privation matérielle et sociale
- » Pauvreté monétaire relative après coût du logement + privation matérielle et sociale
- » Pauvreté monétaire relative + très faible intensité au travail
- » Budget de référence + pauvreté monétaire relative après coût du logement
- » Pauvreté monétaire relative + privation matérielle et sociale
- » Revenu + patrimoine financier
- » Revenu + taux relatif de dépenses de consommation des ménages
- » Double exclusion jeune :
 - Revenu jeunes + NEET
 - Revenu jeunes + sortie prématurée de l'éducation
- » ...

LA SIMULATION :

Taux de risque de pauvreté, pauvreté matérielle sévère et difficultés à joindre les deux bouts



Simulation d'un taux de double exclusion



Source : Eurostat ; Calcul Chambre de Commerce.

ANALYSE:

Les deux taux de double exclusion calculés correspondent à une pauvreté vérifiée respectivement par le revenu monétaire relatif et les conditions de vie, et par le revenu monétaire relatif et la pauvreté subjective.

Le premier indicateur, fruit de l'intersection du taux de risque de pauvreté et de la pauvreté matérielle sévère, estime une pauvreté vérifiée représentant 1% de la population en raison de la faiblesse de la pauvreté en condition de vie au Luxembourg au regard des standards européens. Ce même taux est égal à 4% pour la population européenne.

Le second indicateur, qui comptabilise les ménages à risque de pauvreté considérant avoir des difficultés à joindre les deux bouts, évalue la pauvreté à 6,6% de la population au Luxembourg, contre environ 9,1% dans l'Union européenne. Ce taux a augmenté sur les dix dernières années avec la perception croissante de la part des ménages d'une difficulté à joindre les deux bouts, mais il reste bien inférieur au taux de risque de pauvreté, car seulement 40% des ménages à risque de pauvreté au Luxembourg estiment avoir des difficultés à joindre les deux bouts.

Ce bulletin aurait tendance à privilégier à ces deux indicateurs un taux de double exclusion cumulant une pauvreté persistante, soit une pauvreté relative confirmée dans le temps, et une privation matérielle et sociale sévère, un indicateur de conditions de vie plus pertinent que la pauvreté matérielle sévère pour un pays comme le Luxembourg.

POINTS FORTS:

- » Une pauvreté vérifiée qui identifie mieux les personnes en situation d'exclusion
- » Possibilité d'additionner les atouts de deux indicateurs et d'en limiter les biais
- » Indicateur simple à interpréter car taux unique

POINTS FAIBLES:

- » Attention à ne pas omettre des ménages en situation de pauvreté (par exemple les travailleurs pauvres si cumul d'indicateur de revenu et d'exclusion du travail)
- » Peut difficilement intégrer plus de deux dimensions
- » Ne mesure pas l'intensité de la pauvreté
- » Ne peut intégrer les indicateurs qui ne prennent pas la forme d'un taux

DES ALTERNATIVES:

- Ajout d'une troisième ou quatrième composante ce qui permet d'additionner les dimensions prises en compte (par exemple revenu, patrimoine et emploi)
- Choix de deux exclusions parmi trois pour prendre en compte différentes formes de pauvreté cumulée (revenu + privations matérielles ou revenu + emploi ou emploi + privations matérielles)
- Taux de double exclusion ciblé pour les jeunes, les enfants, sur le logement,...

b) Le MPI Lux

LE CONCEPT :

Construction d'un indicateur de pauvreté multidimensionnelle selon la méthode du MPI

LE MPI EN HUIT GRANDES ÉTAPES :

- 1) Choix des dimensions et sous-dimensions du MPI
- 2) Fixation du seuil de pauvreté pour chaque sous-dimension
- 3) Mesure des individus ou ménages pauvres sur chacune des sous-dimensions
- 4) Choix de la pondération des dimensions et sous-dimensions
- 5) Fixation du seuil multidimensionnel de pauvreté
- 6) Agrégation de la pauvreté multidimensionnelle pour chaque individu ou ménage
- 7) Calcul de l'incidence (pourcentage de pauvre) et de l'intensité (score moyen des personnes pauvres)
- 8) Multiplication de l'incidence et de l'intensité pour obtenir l'indice de pauvreté multidimensionnelle

EXEMPLE DE MPI LUX :

Revenu (x3)	Emploi (x1)	Education (x1)	Logement (x1)	Santé (x1)	Conditions de vie (x1)
↓	↓	↓	↓	↓	↓
Risque de pauvreté (x1/4)	Très faible intensité de travail (x1/3)	Faible niveau d'éducation atteint (x1)	Surcharge du coût du logement (x1/2)	Se perçoit en mauvaise santé (x1/4)	Privation matérielle et sociale sévère (x1)
↓	↓	↓	↓	↓	
Risque de pauvreté persistante (x1/4)	Chômage de longue durée (x1/3)		Privation sévère liée au logement (x1/2)	Sévère limitation des activités usuelles (x1/4)	
↓	↓			↓	
Risque de pauvreté après coût du logement (x1/4)	Travailleur pauvre (x1/3)			Besoins de soins médicaux non satisfaits (x1/4)	Pauvreté multi-dimensionnelle si score >=3 sur 8
↓				↓	
Difficulté à joindre les deux bouts (x1/4)				Besoins de soins dentaires non satisfaits (x1/4)	

Le MPI Lux proposé n'est qu'une variante possible et n'est là que pour illustrer la potentialité de cet outil de mesure. Il a été élaboré à partir des indicateurs d'Eurostat.

Les dimensions du MPI Lux proposé auraient toutes une pondération de 1 hormis la dimension «Revenu» dont le coefficient serait de 3 afin de refléter son importance. Le score de pauvreté issu des six dimensions serait donc mesuré sur une échelle de 0 à 8.

Chaque sous-dimension a un poids identique au sein de sa dimension. Ainsi, les coefficients du «Risque de pauvreté», du «Risque de pauvreté persistante», du «Risque de pauvreté après coût du logement» et de la «Difficulté à joindre les deux bouts» seraient tous de 0,25. Par exemple, un ménage dont le revenu est inférieur à ces trois seuils monétaires relatifs et qui estime avoir des difficultés à joindre les deux bouts aurait un score de 3 pour la dimension revenu ($0,25+0,25+0,25+0,25=1*3=3$). Un ménage en risque de pauvreté et risque de pauvreté persistante mais qui n'a pas de difficultés à joindre les deux bouts et n'est pas en risque de pauvreté après déduction des coûts du logement aurait un score de 1,5 ($0,25+0,25+0=0,5*3=1,5$). Le seuil multidimensionnel de pauvreté pourrait être fixé à 3 sur 8, tous les ménages dont le score serait égal ou supérieur à 3 étant ainsi considérés en pauvreté multidimensionnelle.

LA SIMULATION DE MPI EUROPÉEN EFFECTUÉE PAR L'OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE:

Les chercheurs Sabrina Alkire et Mauricio Apablaza de l'Oxford Poverty and Human Development Initiative ont construit un premier modèle de MPI pour l'Union européenne portant sur les années 2006 à 2012, ce qui illustre les potentialités de cet outil. Voici les résultats détaillés pour l'Union européenne et globaux pour le Luxembourg.

Dimensions	Sous-dimensions	UE		Luxembourg	
		2006	2012	2006	2012
Revenu	Taux de risque de pauvreté (1/6)	15,1%	15,5%		
Emploi	Très faible intensité de travail (1/6)	10,1%	9,5%		
Privation matérielle	Privation matérielle très sévère (1/6)	7,7%	8,0%		
Education	A complété l'éducation primaire (1/6)	15,8%	12,3%		
Environnement	Bruit (1/24)	23,0%	18,6%		
	Pollution (1/24)	17,4%	13,9%		
	Criminalité (1/24)	15,5%	13,2%		
	État du logement (1/24)	17,9%	14,4%		
Santé	Se considère en bonne santé (1/24)	10,4%	9,5%		
	Maladie chronique (1/24)	31,2%	31,7%		
	Limitation due à des problèmes de santé (1/24)	7,6%	8,6%		
	Besoins médicaux insatisfaits (1/24)	7,7%	6,2%		
Incidence - Pourcentage de pauvre (score → 34%)		10,0%	8,8%	6,9%	6,2%
Intensité - Score moyen des personnes pauvres		48,2%	48,6%	45,7%	46,4%
Indice de pauvreté multidimensionnelle		0,048	0,043	0,032	0,029

Source Alkire and Apablaza computation, EU-SILC of March 2014, «Multidimensional poverty in Europe 2006-2012: illustrating a methodology»

ANALYSE:

L'indice de pauvreté multidimensionnelle s'est amélioré au Luxembourg sur la période allant de 2006 à 2012, passant de 0,032 à 0,029. Il est par ailleurs significativement supérieur au MPI européen égal à 0,043 pour l'année 2012. Si le pourcentage de pauvres mesuré par le MPI a diminué au Luxembourg sur la période 2006 à 2012, passant de 6,9% à 6,2%, l'intensité de la pauvreté multidimensionnelle des personnes considérées comme pauvres a légèrement augmenté de 45,7% à 46,4%. Il y aurait ainsi un recul global de la pauvreté multidimensionnelle au Luxembourg sur la période 2006 à 2012, dû à la diminution du nombre de personnes pauvres et non à une amélioration du niveau de vie de ceux-ci dans leur ensemble.

Les résultats détaillés au plan européen montrent la même dynamique globale durant cette période de crise. Des reculs et stagnations sur les dimensions revenus, conditions de vie ou logement ont été plus que compensés par une baisse du nombre de ménages à très faibles intensité de travail, des progrès dans l'accès à l'éducation et un meilleur environnement du lieu de vie. Les données d'Alkire et d'Apablaza montrent que le revenu contribue à 25% de la pauvreté multidimensionnelle mesurée par le MPI contre environ 10% pour l'environnement ou la santé, ces deux dimensions étant ainsi moins corrélées avec les autres.

La simulation d'un MPI européen, si elle montre certaines limites dans les indicateurs choisis, semble bien à même d'estimer une évaluation globale et détaillée de la pauvreté multidimensionnelle sur une période donnée.

POINTS FORTS:

- » Indicateur multidimensionnel dans sa conception
- » Indicateur qui donne plusieurs informations (incidence, intensité, contribution des différentes dimensions)
- » Une pauvreté « vérifiée » sur plusieurs dimensions
- » Permet de fixer différents objectifs de réduction de la pauvreté
- » Permet de cibler des dimensions prioritaires

POINTS FAIBLES:

- » Mesure par ménage ou individu qui limite la prise en compte de certains indicateurs (résultats scolaires des enfants par exemple)
- » Système binaire sur chaque dimension: être ou non en-deçà du seuil ou en privation
- » Impact fort de la pondération et du seuil choisi sur les résultats

POUR ALLER PLUS LOIN:

- Simuler différentes pondérations et seuils multidimensionnels pour s'assurer de leur pertinence
- Croisement des données pour permettre le calcul d'un MPI par catégories de population
- Analyse de l'intensité des privations pour chaque dimension et des désavantages cumulés sur plusieurs dimensions
- Un MPI ciblé pour les jeunes ou les enfants

c) Le polytaux de pauvreté

LE CONCEPT :

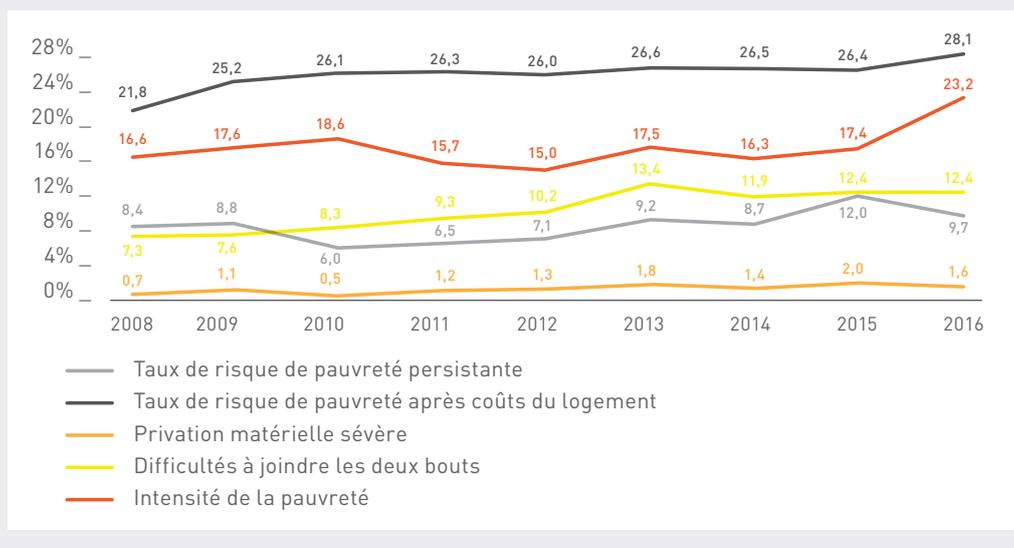
Taux agrégé à partir de plusieurs indicateurs (moyenne)

LES DIFFÉRENTS TAUX POUVANT ÊTRE AGRÉGÉS :

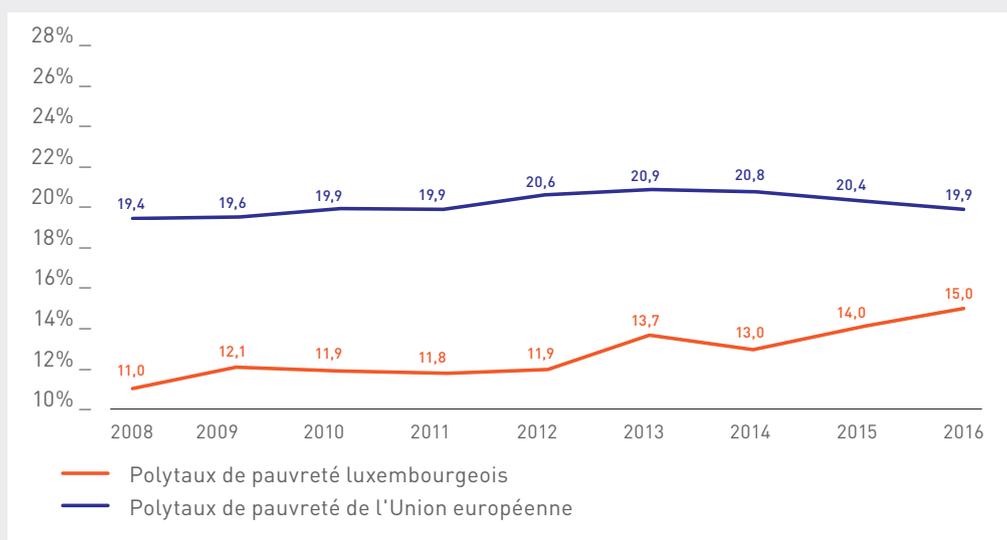
- » Taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale
- » Taux de risque de pauvreté
- » Taux de risque de pauvreté persistante
- » Taux de pauvreté relative de l'OCDE
- » Budget de référence
- » Intensité de la pauvreté
- » Taux de risque de pauvreté après coût du logement
- » Privation matérielle et sociale
- » Difficultés à joindre les deux bouts
- » Très faible intensité de travail
- » Taux de risque de pauvreté ancré dans le temps
- » Taux de risque de pauvreté selon un seuil monétaire européen commun (en PPA)
- » Taux relatif de dépenses de consommation des ménages
- » Taux de risque de pauvreté des enfants
- » Taux de déprivation des enfants

LA SIMULATION :

Les cinq taux utilisés pour la simulation du polytaux de pauvreté



Simulation d'un polytaux de pauvreté à partir de 5 taux différents



Source : Eurostat ; Calcul Chambre de Commerce.

Le polytaux de pauvreté testé a été construit à partir de cinq indicateurs :

- » le taux de risque de pauvreté persistante,
- » le taux de risque de pauvreté après coût du logement,
- » la privation matérielle sévère,
- » la difficulté à joindre les deux bouts,
- » l'intensité de la pauvreté.

Sont ainsi agrégés deux taux de pauvreté relative, un taux de gravité relative de la pauvreté, un taux de pauvreté en conditions de vie et un taux de pauvreté subjective. Ce polytaux de pauvreté a été mesuré sur une période de 8 ans pour le Luxembourg et l'Union européenne. Il aurait notamment été intéressant d'intégrer à ce polytaux un taux de pauvreté absolue et un taux de pauvreté avec un seuil européen commun. De plus, la privation matérielle et sociale aurait été un indicateur préférable à la privation matérielle sévère mais des données de cet indicateur sont manquantes sur la période considérée.

Le polytaux de pauvreté calculé ne détermine pas un nombre de pauvres. Il n'est ainsi qu'une estimation de l'évolution de la pauvreté sur le principe du consensus des méthodes. En effet, en l'absence d'une vision partagée sur la meilleure manière d'estimer la pauvreté et en raison des différents apports de chacune des approches, la moyenne agrégée de plusieurs taux aux différentes philosophies apporte un regard nouveau sur l'évolution de la pauvreté au sein d'un pays et en comparaison avec d'autres. La simulation simplifiée proposée pourrait être remplacée par un polytaux issu d'une formule plus complexe. De plus, le polytaux ne limite aucunement l'intérêt de l'analyse de chacun des taux séparément mais ne fait qu'enrichir ces différentes analyses.

ANALYSE :

La pauvreté serait plus importante dans l'Union européenne dans son ensemble (19,9%) qu'au Luxembourg (15,0%) selon le polytaux de pauvreté calculé. Le polytaux européen serait stable entre 2008 et 2016 tandis qu'il a augmenté au Luxembourg de 11,0% à 15,0%. Cette hausse est la conséquence d'une dégradation des résultats luxembourgeois du taux de risque de pauvreté après coûts du logement, de 21,8% à 28,1%, de l'intensité de la pauvreté, de 16,6% à 23,2%, et de la difficulté à joindre les deux bouts, de 7,3% à 12,4%. Le polytaux plus élevé de l'Union européenne par rapport au Luxembourg est dû à chacun des taux, supérieurs dans l'Union européenne, et surtout à la privation matérielle sévère et la difficulté à joindre les deux bouts, les deux taux pour lesquels la différence de résultat est la plus importante.

POINTS FORTS :

- » Possibilité de combiner différentes approches dont la pauvreté monétaire absolue et relative
- » Le calcul ne nécessite pas de croiser les différentes données entre elles
- » Permet d'observer des évolutions plus linéaires et moins sujettes aux soubresauts d'un seul taux

POINTS FAIBLES :

- » Attention à l'interprétation, notamment car le polytaux ne correspond pas à un nombre de pauvres défini
- » Difficultés à pondérer les différents indicateurs
- » Doit se limiter dans les dimensions considérées afin de maintenir du sens

DES ALTERNATIVES :

- Calcul d'un indicateur agrégé basé sur un score, avec par exemple l'évolution du revenu réel des 10% de ménages les plus pauvres et un indicateur de privation
- Calcul d'un indicateur agrégé à partir du classement du Luxembourg par rapport à d'autres pays sur différents indicateurs (modèle du Tableau de bord de la compétitivité)

d) Le score de pauvreté

LE CONCEPT :

Calcul d'un score ou montant de pauvreté à partir du seuil de pauvreté réel ajusté d'un indice de pauvreté relative

LA MÉTHODE :

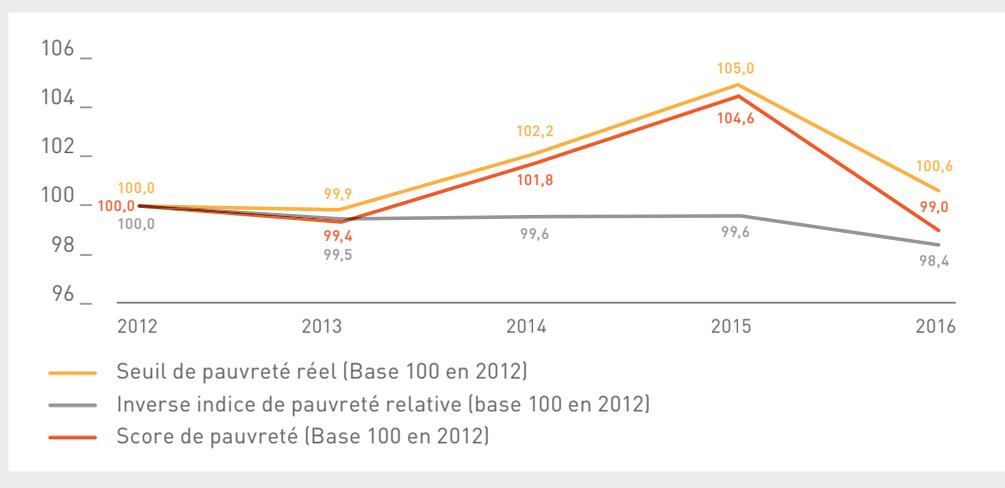
Cet indicateur est construit sur le même exemple que le modèle de l'Indice de Développement Humain ajusté aux inégalités du Programme des Nations Unis pour le développement. C'est-à-dire qu'un premier score ou montant, ici le seuil de pauvreté, est réajusté de l'évolution d'un indice d'inégalité. Le score dépend ainsi de l'évolution des revenus réels dans le pays et de l'évolution des inégalités.

- 1) Calcul d'un seuil de pauvreté réel à partir du seuil de pauvreté monétaire et de l'inflation
- 2) Calcul d'un indice de pauvreté relative par la multiplication du taux de risque de pauvreté et de l'intensité de la pauvreté
- 3) Ajustement du seuil de pauvreté monétaire réel à partir de l'indice de pauvreté relative
- 4) Expression du score en montant ou base 100, en réel ou en parité de pouvoir d'achat

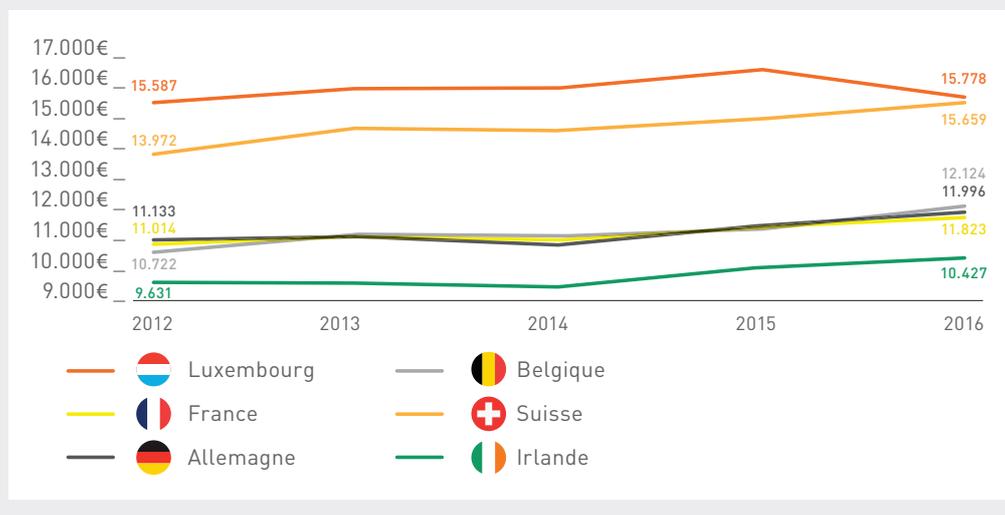
LA SIMULATION :

- » Le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian est égal à 19.668€ en 2012 et 20.291€ en 2016 au Luxembourg.
- » Si l'année de référence considérée est 2012, alors l'inflation est égale à 0% pour l'année 2012 et 2,5% pour l'année 2016.
- » Le seuil de pauvreté réel est donc de 19.668€ en 2012 et 19.794€ en 2016 ($20\,291\text{€} / 102,5\% = 19\,794\text{€}$).
- » Pour l'année 2012, l'indice de pauvreté relative est le produit du taux de risque de pauvreté égal à 15,1% et de l'intensité de la pauvreté de 15,0%, soit 2,3%. En 2016, il atteint 3,8% en raison d'une hausse conjointe du taux de risque de pauvreté et de l'intensité de la pauvreté.
- » Le score de pauvreté est obtenu par la multiplication du seuil de pauvreté réel et de l'inverse de l'indice de pauvreté relative, c'est-à-dire $19.668\text{€} \times (100\% - 2,3\%) = 19.223\text{€}$ pour l'année 2012. Le même calcul pour l'année 2016 donne un score de pauvreté de 19 036€.
- » En base 100, le score est comparé à celui de 2012. Ainsi, le score de pauvreté est de 100 pour l'année 2012 et 99 pour l'année 2016. Sur la période, le seuil de pauvreté réelle a légèrement progressé mais les inégalités se sont accentuées de manière plus importante.
- » En € PPA, le seuil de pauvreté réel est calculé relativement au coût de la vie dans un pays donné et dans l'Union européenne. Il est ainsi possible de comparer le pouvoir d'achats des ménages pauvres entre les différents pays européens.

Le score de pauvreté calculé à partir du seuil de pauvreté réel et de l'indice de pauvreté relative en base 100



Le score de pauvreté dans 6 pays européens en € PPA



Source : Eurostat ; Calcul Chambre de Commerce.

ANALYSE :

Avant toute interprétation des résultats, il est utile de rappeler que l'année 2016 est marquée par une rupture de série des statistiques de revenu au Luxembourg, que ce soit en montant ou concernant les inégalités. Le recul observé en 2016 est notamment la conséquence de cette rupture de série. Ceci n'atténue toutefois pas l'intérêt de l'exercice, que ce soit pour le premier graphique qui analyse l'évolution de la pauvreté monétaire au Luxembourg, ou le second qui examine le niveau de pauvreté monétaire au Luxembourg par rapport à d'autres pays européens.

Le premier calcul illustre bien l'effet que peut avoir l'ajustement du seuil de pauvreté réel par les indicateurs de pauvreté relative. En effet, alors que le seuil de revenu réel augmente entre 2012 et 2016 au Luxembourg, la hausse des indicateurs de pauvreté relative a pour résultat une baisse du score de pauvreté global sur la période.

Le second exemple est instructif quant à la possibilité de comparer le niveau global et l'évolution de la pauvreté monétaire entre plusieurs pays européens. C'est au Luxembourg que le score de pauvreté est le plus élevé bien que la rupture de série en 2016 est permis à la Suisse de se rapprocher. La pauvreté serait donc moins élevée au Luxembourg que dans les autres pays considérés. L'ajustement par l'indice de pauvreté relative ne modifie par l'ordre des pays établis selon le seuil de pauvreté réel en € PPA (calculé selon l'inflation au niveau de l'Union européenne). Toutefois, la plus faible pauvreté relative en France qu'en Allemagne a tendance à faire se rapprocher leur deux scores de pauvreté malgré des seuils de pauvreté séparés par près de 400 € PPA.

POINTS FORTS :

- » Calcul d'un score unique qui permet d'évaluer l'évolution de la pauvreté monétaire sur la période désirée
- » Comparaison possible des pays européens entre eux en prenant en compte le niveau de vie au niveau global européen (seuil de pauvreté) et dans chaque pays (indice de pauvreté relative national)

POINTS FAIBLES :

- » Pour le score de pauvreté proposé, l'ajustement par les inégalités peut se révéler relativement faible (de l'ordre de 2% pour une hausse de 5 points du taux de risque de pauvreté et de l'intensité de la pauvreté)
- » Possible difficulté d'interprétation : le score de pauvreté en montant n'est pas un revenu médian des personnes pauvres par exemple
- » Ne prend en compte que la dimension monétaire

DES ALTERNATIVES :

- L'indice de Sen intègre un indicateur de pauvreté relative supplémentaire, l'inégalité de distribution des revenus parmi les pauvres. Cet indicateur est indisponible pour la simulation effectuée. L'indice de Sen, qui fait figure de référence pour le calcul de la pauvreté monétaire pourrait avantageusement remplacer l'indice calculé ici pour ajuster le score de pauvreté.
- Un revenu interquantile, celui des 10% de ménages les plus pauvres par exemple, pourrait recentrer le score de pauvreté vers les ménages les plus modestes. Le seuil de pauvreté n'est dans les faits qu'un pourcentage du revenu médian de l'ensemble des résidents.
- L'utilisation des indicateurs de l'OCDE pourrait étendre la comparaison à des pays non européens.

e) L'Évol5

Le concept : Principe de l'approche monétaire ancrée dans le temps, c'est-à-dire un indicateur qui fixe un seuil de pauvreté à une date donnée (hors inflation). La période d'analyse serait de 5 ans. Une alternative est d'analyser le niveau de vie des ménages les plus modestes sur cette même période.

LES VARIANTES :

Seuil monétaire de pauvreté relative

- » Seuil ancré de risque de pauvreté
- » Seuil ancré de risque de pauvreté des enfants
- » Seuil ancré de risque de pauvreté après coût du logement
- » Seuil ancré de risque de pauvreté persistante

Seuil monétaire de pauvreté absolue

- » Seuil du budget de référence (sans modification du panier de consommation)
- » Part du revenu dépensé en biens de base

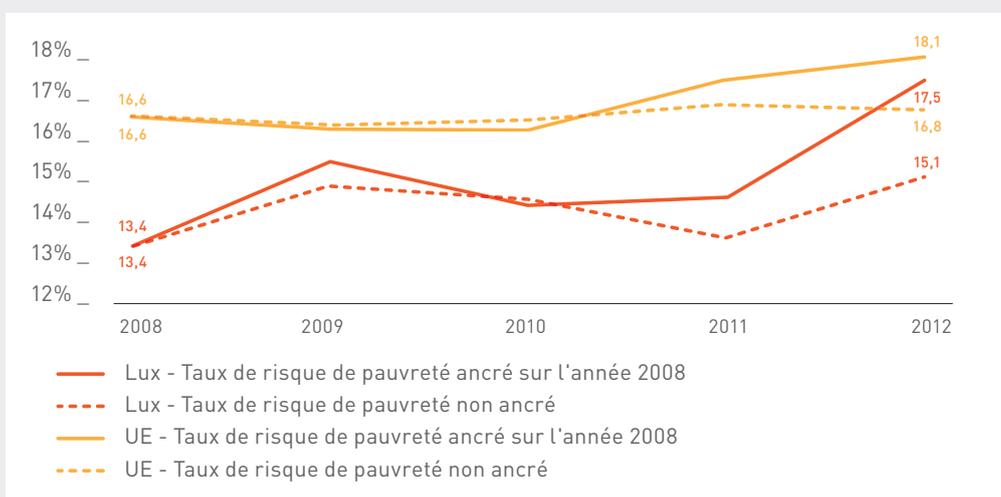
Niveau de vie réel

- » Revenu réel des 10% de ménages les plus pauvres (1^{er} décile)
- » Revenu réel des 20% de ménages les plus pauvres (1^{er} quintile)
- » Revenu réel des 20% de jeunes adultes les plus pauvres

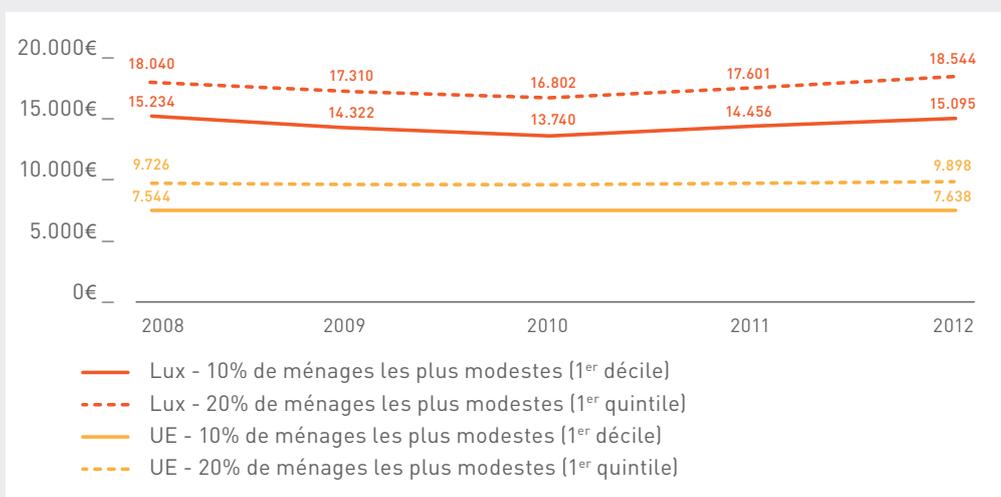
LA SIMULATION :

Les statistiques d'Eurostat permettent de réaliser deux exemples d'un indicateur dédié à l'évolution de la pauvreté monétaire sur 5 ans. Le dernier calcul d'un taux de risque de pauvreté avec un seuil ancré dans le temps a pour année de référence 2008. Cet indicateur est comparé au taux de risque de pauvreté non ancré sur la période 2008-2012. La seconde simulation évalue l'évolution réelle des valeurs limites supérieures de revenu des 10% et 20% de ménages les plus modestes. La période 2011-2015 a été préférée à la période 2012-2016 en raison de la rupture de série ayant lieu sur les statistiques de revenu au Luxembourg en 2016.

Évolution du taux du risque de pauvreté et du taux de risque de pauvreté ancré en 2008



Évolution de la valeur limite supérieure du revenu réel des 10% et 20% de ménages les plus modestes en € PPA équivalent-adulte en €



Source Eurostat ; Calcul Chambre de Commerce.

ANALYSE:

La simulation du taux de risque de pauvreté selon le seuil monétaire ancré en 2008 a ceci de particulier qu'elle se situe en plein cœur de la crise économique et financière. Ainsi, sur la période 2008-2012, le niveau de vie des résidents a eu tendance à décroître. Le seuil de pauvreté ancré en 2008 et relevé de la seule inflation atteint un montant supérieur en 2012 au seuil de risque de pauvreté de cette même année. Il en résulte, toujours pour l'année 2012, des taux de risque de pauvreté ancrés en 2008 supérieurs aux taux de risque de pauvreté, 17,5% contre 15,1% pour le Luxembourg, et 18,1% contre 16,8% pour l'Union européenne. Le taux de risque de pauvreté ancré dans le temps se révèle un indicateur plus pertinent pour mesurer l'évolution de la pauvreté sur une période de 5 ans que le simple taux de risque de pauvreté, comme le montre cet exemple où l'impact de la crise sur la pauvreté est mieux évalué par cet indicateur.

L'indicateur de valeur limite supérieure des revenus réels, en euro PPA, des 10% et 20% de ménages les plus modestes montre l'évolution du niveau de vie des ménages modestes luxembourgeois sur la période allant de 2011 à 2015. Durant cette période, le niveau de vie de ces ménages a tout d'abord diminué, de 2011 à 2013, puis s'est redressé de 2013 jusqu'à 2015. Au global, sur ces cinq années, le niveau de vie limite supérieur des 20% de ménages les plus pauvres a augmenté, de 18.040€ à 18.544€ quand celui des 10% des ménages les plus pauvres a légèrement diminué, de 15.234€ à 15.095€. Sur la même période, le niveau de vie des ménages les plus pauvres en Europe a légèrement augmenté, demeurant à des niveaux significativement plus faibles à celui des ménages modestes luxembourgeois.

POINTS FORTS:

- » Indicateur interprétable aisément
- » Indicateur qui reflète les effets d'une bonne ou mauvaise conjoncture économique sur la pauvreté
- » Pertinent pour fixer des objectifs en matière de pauvreté sur le moyen-terme

POINTS FAIBLES:

- » Outil de mesure centré sur la seule dimension monétaire
- » Ne prend pas en compte l'évolution des modes de vie et de la notion de décence (Perd son sens sur le long terme)
- » Peut différer de la pauvreté ressentie, si enrichissement plus important du reste de la population par rapport aux plus modestes

DES ALTERNATIVES:

- Possibilité de cumuler plusieurs indicateurs d'évolution à moyen-terme de la pauvreté (exemple au Royaume-Uni avec taux de risque pauvreté ancré dans le temps et taux de risque de pauvreté des enfants ancré dans le temps)
- Approche par la consommation avec l'évolution du panier représentatif des dépenses de consommation des ménages modestes
- Construction d'un indicateur de privations dont l'évolution est observée sur une période de 5 ans

f) Le dashboard

LE CONCEPT:

Création d'un tableau de bord regroupant différents indicateurs de pauvreté (modèle du tableau PIB Bien-être ou du tableau de bord de la compétitivité)

LES CHOIX POSSIBLES:

- » Cibler quelques indicateurs ou réaliser un vaste panorama de la pauvreté
- » Si dimensions, calculer ou non un indicateur composite par dimension
- » Calculer ou non un indicateur composite global
- » Analyser les résultats des indicateurs ou le classement du Luxembourg vis-à-vis d'autres pays
- » Classer les indicateurs par dimension ou juste les lister
- » Sur quelle période analyser l'évolution du tableau de bord ?

SIMULATION D'UN TABLEAU DE BORD SYNTHÉTIQUE :

Le premier exemple de dashboard est celui d'un tableau de bord synthétique de neuf indicateurs.

Simulation d'un tableau de bord synthétique de la pauvreté au Luxembourg								
Indicateurs	Statistique 2016	Statistique UE 2016	Classement 2016 (/28)	Statistique 2012	Statistique UE 2012	Statistique 2012 (/28)	Evolution statistique	Evolution classement
Taux de risque de pauvreté persistante	9,7%	11,0 %	13 ^{ème}	7,1%	10,3%	6 ^{ème}	↘	↘ - 7 places
Intensité de la pauvreté	23,2%	25,0%	17 ^{ème}	15,0%	23,4%	2 ^{ème}	↘	↘ - 15 places
Valeur limite supérieure des revenus réels du 1 ^{er} décile en Standard de pouvoir d'achat	13 606€	7 999€	1 ^{er}	15 488€	7 805€	1 ^{er}	↘	=
Privation matérielle et sociale (2014 au lieu de 2012)	4,8%	15,7%	3 ^{ème}	5,9%	19,3%	3 ^{ème}	↗	=
Ménages en situation de très faible intensité de travail	6,6%	10,5%	4 ^{ème}	6,1%	10,6%	1 ^{er}	↘	↘ - 3 places
Difficultés et beaucoup de difficultés à joindre les deux bouts	12,4%	24,1%	5 ^{ème}	10,2%	27,8%	4 ^{ème}	↘	↘ - 1 place
Taux de risque de pauvreté des enfants	21,8%	21,0%	21 ^{ème}	22,6%	20,6%	19 ^{ème}	↗	↘ - 2 places
Privation sévère liée au logement	2,1%	4,8%	10 ^{ème}	2,4%	5,0%	12 ^{ème}	↗	↗ + 2 places
Besoins de soins médicaux non satisfaits	1,3%	4,3%	6 ^{ème}	3,1%	6,5%	7 ^{ème}	↗	↗ + 1 place

Source Eurostat; Calcul Chambre de Commerce.

Note bene : Les valeurs limites supérieures des revenus réels du 1^{er} décile sont différentes de celles de la simulation de l'Evo15 car l'année de référence utilisée pour le niveau des prix n'est plus 2011 mais 2012. Par ailleurs, la baisse observée entre 2012 et 2016 pour le Luxembourg est principalement due à une rupture de série statistique.

EXEMPLE D'UN TABLEAU DE BORD DÉTAILLÉ :

Exemple d'un tableau de bord détaillé de la pauvreté au Luxembourg		
Indicateurs	Éducation	Pauvreté des enfants
Taux de risque de pauvreté persistante	Faible niveau d'éducation atteint	Taux de risque de pauvreté des enfants
Intensité de la pauvreté	Pourcentage de jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation	Taux de déprivation des enfants
Valeur limite supérieure des revenus réels du 1 ^{er} décile en Standard de pouvoir d'achat	Moyenne des jeunes de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante dans les trois matières PISA	Pourcentage d'enfants vivant dans des ménages à très faible intensité de travail
Budget de référence		Pourcentage d'enfants présentant une surcharge pondérale
Difficultés et beaucoup de difficultés à joindre les deux bouts		
Conditions de vie	Logement	Égalité des chances
Privation matérielle et sociale	Surcharge du coût du logement	Évolution du niveau d'éducation atteint entre les parents et leurs enfants adultes
Taux relatif de dépenses de consommation des ménages à 60%	Privation sévère liée au logement	Différentiel de résultats PISA des élèves à contexte socio-économique défavorisé
Part du revenu dépensé en biens de base	Taux de risque de pauvreté après coût du logement	Différentiel de résultats PISA des élèves à contexte migratoire
	Pourcentage de résidents sans-abris	Différentiel de risque de pauvreté entre 20% de communes les plus pauvres et la moyenne des communes
	Taux de jeunes adultes de 25 à 34 ans habitant chez leurs parents	Obstacles à l'intégration sociale des handicapés
Emploi	Santé	Patrimoine et exclusion financière
Très faible intensité de travail	Sévère limitation des activités usuelles	Patrimoine financier (<6 mois du revenu mensuel moyen)
Chômage de longue durée	Besoin de soins médicaux non satisfaits	Arriérés de paiement du loyer ou des mensualités d'emprunt pour la résidence principale
Taux de travailleur pauvre	Besoin de soins dentaires non satisfaits	Arriérés de remboursement d'autres emprunts
Taux NEET		Situation financière critique

POINTS FORTS :

- » Analyse multidimensionnelle et détaillée de la pauvreté, avec visualisation de l'évolution de chacun des indicateurs
- » La modification de certains indicateurs a une moindre conséquence sur l'analyse
- » Possibilité d'intégrer des indicateurs complexes à prendre en compte pour le MPI (sans-abrisme, taux NEET,...)

POINTS FAIBLES :

- » Pas d'interprétation ou de conclusions évidentes sur l'évolution de la pauvreté
- » Des périodicités d'actualisation des données potentiellement différentes selon les indicateurs

DES ALTERNATIVES :

- Possibilité d'utiliser des indicateurs ciblant des catégories de population plus touchées par l'exclusion sociale
- Possibilité d'intégrer chacun des cinq autres outils de mesure proposés par ce bulletin

g) 7 pistes pour mieux mesurer la pauvreté

En plus des outils de mesure proposés ci-avant, la mesure de la pauvreté au Luxembourg pourrait s'enrichir sur divers aspects afin d'affiner les outils de mesure existants et les compléter.

1. Développer le croisement des données ainsi que le suivi longitudinal des individus et ménages

Pouvoir davantage croiser les données et enquêtes permettrait de mieux déceler les niches de pauvreté et de mieux comprendre certains indicateurs, notamment si la part d'une catégorie de population parmi les personnes touchées par telle ou telle exclusion sociale est importante. Le suivi des individus sur plusieurs années via les panels et enquêtes longitudinales amélioreraient l'analyse des trajectoires et dynamiques de la pauvreté, de l'impact de certains événements sur l'exclusion sociale, ainsi que des phénomènes d'entrées et de sorties de la pauvreté. En France, le suivi longitudinal a notamment permis d'apprendre qu'un diplôme empêche l'entrée dans la pauvreté mais n'en aide pas forcément la sortie.

Le rapport Travail et Cohésion sociale du STATEC, intitulé « L'État social et le bien-être de la société luxembourgeoise en 2017 » a montré des avancées sur ces deux aspects. C'est notamment le cas pour l'enquête Forces de Travail, qui permet de mieux appréhender la transition entre chômage, emploi et inactivité. Le calcul d'un taux de pauvreté à partir du croisement des données de revenu, de consommation et de patrimoine financier, effectué au sein de ce même document, est aussi un progrès en ce sens.

2. Mesurer les conditions de vie monétaires des ménages pour contextualiser les indicateurs de revenu (imputation de loyers fictifs, du patrimoine financier, de l'autoconsommation, de différences dans le coût de la vie)

3. Prendre en compte totalement ou partiellement les prestations en nature et les services publics et mieux évaluer l'impact des politiques de redistribution, fiscalité y compris.

4. Développer la production et la diffusion de données sur l'exclusion sociale par commune.

Des statistiques d'exclusion sociale par commune permettraient d'évaluer la pertinence d'une concentration de certaines politiques sur des territoires défavorisés.

5. Réaliser des comparaisons entre le Luxembourg et des régions de même taille ou métropole.

Le Luxembourg pourrait inciter l'Union européenne à produire davantage de statistiques de pauvreté aux échelles territoriales, notamment aux niveaux NUTS 2 et NUTS 3.

6. Construire quelques indicateurs portant sur le territoire de la Grande Région.

Un tel indicateur n'aurait véritablement de sens pour le Luxembourg que s'il est circonscrit au territoire métropolitain du Luxembourg, soit le territoire sur lequel l'économie du Grand-Duché a une véritable influence sur le niveau de vie des populations.

7. Intégrer une partie des indicateurs améliorés et les nouveaux outils de mesure aux outils d'analyse socio-économique luxembourgeois que sont le système d'indicateurs national du « Bilan de Compétitivité » publié annuellement par l'Observatoire de la Compétitivité et le PIB Bien-être.

La troisième composante du taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, à savoir le taux de personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail, pourrait d'ores et déjà intégrer le système d'indicateurs national. De même, le taux de risque persistant de pauvreté, l'intensité de la pauvreté, la valeur supérieure des revenus du 1^{er} décile en parité de pouvoir d'achat, et le taux de déprivation des enfants sont autant d'indicateurs à la fois pertinents pour le Luxembourg, en tant que tel, et pour le comparer aux autres pays européens. Il serait aussi très intéressant de disposer d'un indicateur annuel qui mesure l'égalité des chances dans le système éducatif, celui de l'enquête PISA n'étant mis à jour que tous les trois ans. Enfin, le taux de privation matérielle et sociale grave pourrait remplacer le taux de pauvreté matérielle sévère. L'intersection de celui-ci avec le taux de risque persistant de pauvreté, qui donne l'indicateur de double exclusion proposé par ce bulletin, pourrait aussi être intégrée à ce système d'indicateurs.

De la bonne mesure à une politique efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale





De la bonne mesure à une politique efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Cette publication a donné lieu à une vaste analyse de l'exclusion sociale au Luxembourg, sans pouvoir toutefois prétendre à une exhaustivité si difficile à atteindre au moment d'étudier un phénomène d'une telle richesse et complexité. Elle a poursuivi sa réflexion en proposant de nouvelles méthodes et des outils innovants pour mesurer la pauvreté au sein de ce pays unique qu'est le Luxembourg. Ce bulletin pourrait s'en tenir là, et répondre ainsi à son ambition de contribuer à la conception d'une mesure adaptée de la pauvreté au Grand-Duché. Mais, comme déjà évoqué dans cette publication, mesurer la pauvreté a pour objectif final de pouvoir mieux la réduire. C'est ici qu'intervient le politique, qui par les mesures prises, a la capacité de prévenir les situations d'exclusion, par l'éducation notamment, et d'améliorer la situation des personnes pauvres et exclues. Par la même, la politique peut faire reculer les phénomènes d'exclusion sociale. Ce bulletin prône l'utilisation systématique de la mesure de la pauvreté afin de décider des politiques à mener contre l'exclusion sociale. Il se propose de décrire les processus structurés qui permettent de s'appuyer sur les chiffres pour optimiser ces politiques, en partant d'objectifs de réduction de la pauvreté, en ciblant les politiques menées et en les réorientant suite à leur évaluation régulière.

1) Se fixer des objectifs de réduction de la pauvreté

«Au possible, nous sommes tenus», tel est le titre d'un rapport énergique et remarqué rédigé en 2005 par l'ensemble des acteurs français du domaine de l'exclusion sociale.⁶⁰ Au possible, ils sont tenus car même si la tâche est difficile de «prévenir les situations de pauvreté, de les combattre et de les réduire», les auteurs de ce rapport ont la conviction qu'il est possible de rendre plus efficaces les politiques de réduction de la pauvreté. La première résolution, consensuelle, à laquelle ont abouti les différentes parties prenantes des politiques de lutte contre la pauvreté en France est de «se fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté des enfants».

En effet, comme l'écrit le rapport :

«Qu'est-ce qu'une politique publique réussie? C'est une politique qui atteint les objectifs assignés. Qu'est-ce qu'une politique de lutte contre la pauvreté peut se voir assigner comme objectif? Réduire la pauvreté. Existe-t-il en France des objectifs reconnus de diminution de la pauvreté? Non. Ou plutôt, une myriade d'objectifs, davantage consacrés aux moyens qu'aux résultats ou une suite de vœux régulièrement émis, mais pas un «but» à atteindre.»

Prenant exemple sur les objectifs en matière de sécurité routière, ce rapport montre comment la décision de fixer un objectif partagé et précis permet à la fois de donner du sens, de la cohérence et de la vigueur aux actions menées par les différents acteurs, publics notamment, concernés par cette thématique. Ce processus inédit, en tout cas à l'échelle française, a été adopté en 2007, au moment où l'auteur de ce rapport, Martin Hirsch, fut nommé Haut-Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté.

Il revendique alors à nouveau la nécessité de la fixation d'objectifs de réduction de la pauvreté :

«Le premier élément, c'est que fixer des objectifs politiques de réduction de la pauvreté, c'est reconnaître que la lutte contre la pauvreté n'est pas le simple effet dérivé d'autres politiques publiques. On a longtemps cru qu'il n'était pas nécessaire de se fixer sur l'évolution de la pauvreté, et qu'il suffisait de s'engager sur la croissance et l'emploi. S'il est vrai qu'il est plus facile de réduire la pauvreté quand la croissance est forte et le chômage faible, ce ne sont pas des conditions suffisantes.»

60 Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale - 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants, Avril 2015.

L'objectif fixé sous la mandature du président Sarkozy aura été une baisse d'un tiers du taux de risque de pauvreté ancré dans le temps en 5 ans, soit à l'horizon 2012. Cet objectif principal a été complété de différents sous-objectifs sur un panel d'indicateurs, repris pour la plupart de la liste d'indicateurs européens d'exclusion sociale. Il a été suivi dans le temps et les résultats obtenus ont notamment été présentés au Parlement français à différentes étapes intermédiaires. C'est notamment le cas en octobre 2009 au sein d'un rapport au Parlement intitulé «Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en 5 ans»⁶¹. Ce rapport présente à la fois les différents résultats intermédiaires, analyse les raisons des réussites et des échecs, et présente les différentes actions entreprises ou programmées pour atteindre les objectifs définis. La définition d'un objectif chiffré a notamment permis de mieux articuler les différentes politiques menées, afin de présenter une politique globale cohérente de lutte contre la pauvreté.

Cette démarche de fixation d'objectifs est plus ancienne au Royaume-Uni, au sein d'un pays où les politiques en faveur de la réduction de la pauvreté sont centrées en grande partie sur la pauvreté des enfants.

Cette démarche est même devenue légale en 2010 avec la fixation dans la loi de quatre objectifs de réduction de la pauvreté :

- Moins de 10% d'enfants en risque de pauvreté ;
- Moins de 10% d'enfants pauvre selon le seuil ancré dans le temps ;
- Moins de 5% d'enfants souffrant de privation matérielle avec un faible revenu ;
- Une réduction globale du nombre d'enfants touchés par une pauvreté relative persistante (3 ans ou plus).

En 2016, ces quatre indicateurs ont été remplacés par un indicateur inspiré des capacités de Sen, le *life chances measures* qui inclut le niveau de scolarité à l'âge de 16 ans et la notion de ménage avec ou sans travail. La mesure de la pauvreté des enfants est plus souvent évoquée que la mesure de la pauvreté de l'ensemble de la population au Royaume-Uni.

La Nouvelle-Zélande a entrepris plus récemment une démarche analogue, avec la *Child Poverty Law*, en discussion au Parlement de Nouvelle-Zélande depuis janvier 2018. Le projet porté par le Gouvernement néo-zélandais comporte quatre mesures principales et six mesures complémentaires de la pauvreté et des difficultés matérielles. Les principales mesures porteront sur les faibles revenus, à la fois avant et après les coûts de logement, sur les privations matérielles, reprenant l'indicateur de l'Union européenne⁶², et sur une mesure de persistance en termes de faibles revenus, de privations matérielles ou des deux. Si cette loi est votée, les différents gouvernements néo-zélandais devront fixer des objectifs à dix ans selon les indicateurs définis de la pauvreté des enfants, et établir des objectifs intermédiaires à trois ans. Ils devront dans le même temps élaborer une stratégie visant à promouvoir le bien-être général des enfants, en mettant un accent particulier sur la réduction de la pauvreté chez les mineurs. Par ailleurs, chaque budget voté devra comporter un volet explicitant les effets de celui-ci sur la réalisation des objectifs de réduction de pauvreté des enfants. Un rapport sera aussi publié par l'institut national des statistiques néo-zélandais sur les différentes mesures de pauvreté des enfants.

61 Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Rapport au Parlement, Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en 5 ans, Octobre 2009.

62 Le taux de privation matérielle européen est un indicateur qui désigne, selon Eurostat, l'incapacité de se procurer certains biens/services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable.

Le Luxembourg n'a pour l'instant pas adopté une telle approche. Le Grand-Duché s'inscrit néanmoins, comme tout État membre, dans la stratégie Europe 2020 dont l'un cinq grand objectifs chiffrés est de :

«favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion»⁶³

L'indicateur choisi pour mesurer cet objectif de 20 millions de personnes est le taux de pauvreté ou d'exclusion sociale. À l'instar de chaque État membre, le Luxembourg a un objectif propre à atteindre en la matière. Son objectif officiel est une réduction du nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale de 6.000 personnes à l'horizon 2020. Le Gouvernement luxembourgeois remet en cause l'indicateur utilisé car il ne prend pas en compte la démographie. Il estime que le Luxembourg ne peut être en capacité d'atteindre son objectif en raison de la croissance continue de la population résidente. Si la position luxembourgeoise est fondée, il y a lieu de s'interroger sur la fixation d'un objectif remis en cause dès l'origine par l'État membre visé. Les États membres - selon la méthode ouverte de coordination - avaient la possibilité de choisir d'autres indicateurs que le taux de pauvreté ou d'exclusion pour déterminer ces objectifs nationaux. C'est ce qu'ont décidé la Bulgarie, conservant le seul taux de risque de pauvreté, les Pays-Bas, qui ont fait le choix de se concentrer sur l'emploi en se donnant pour objectif de réduire de 100.000 le nombre de personnes vivant dans un ménage à très faible niveau d'intensité de travail, ou l'Allemagne avec un objectif de 330.000 chômeurs de longue durée en moins.⁶⁴ Comme l'indique le rapport «Fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté», «seule une minorité d'États membres ont fixé des objectifs compatibles avec l'objectif global d'une sortie de 20 millions de personnes au moins de la pauvreté.»

Il y a ainsi lieu de s'interroger sur la mise en place conjuguée d'objectifs européens et nationaux discordants. Plus globalement, les objectifs nationaux adoptés dans le cadre de stratégie «Europe 2020» ne semblent pas être en tant que tels des buts partagés au sein des États et encore moins des objectifs revendiqués par les gouvernements en place.

Ainsi, le rapport «Fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté» remarque que :

«Le délai très court dans lequel les États membres ont dû déterminer leurs objectifs de réduction de la pauvreté semble expliquer dans de nombreux cas le manque de transparence et d'inclusivité - ce qui, si l'on se réfère à l'exemple irlandais, peut compromettre le maintien de l'engagement vis-à-vis des objectifs. Cette situation peut également conduire les décideurs à percevoir les objectifs comme «étrangers» et imposés, ce qu'il convient d'utiliser tactiquement lors de négociations bilatérales avec la Commission plutôt que stratégiquement en tant qu'outil majeur de développement de la politique nationale.»⁶⁵

Alors que l'échéance de 2020 approche, la détermination des prochains objectifs de réduction en matière de pauvreté est un enjeu d'importance. Les réflexions menées sur la question au Luxembourg pourraient alimenter la contribution luxembourgeoise à la détermination de nouveaux objectifs, peut-être avec des indicateurs plus axés sur le principe de multidimensionnalité et évaluant mieux le niveau de vie des populations modestes.

Les rapports sur la stratégie nationale des États membres ont remplacé les plans annuels d'action nationale pour l'inclusion sociale du début des années 2000. La dernière édition, celle portant sur l'année 2017, réunit pour la première fois au sein d'un unique document tous les rapports des États membres. La partie luxembourgeoise montre bien le retard pris par le Luxembourg quant à l'objectif de 6.000 personnes en moins en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Elle contient aussi les données du Grand-Duché sur un nombre important d'indicateurs et met en exergue quelques défis clés pour le Luxembourg dans le domaine social. Contrairement aux années précédentes, ne sont plus décrites les orientations politiques, actions et nouvelles mesures prises dans chaque État membre, au sein d'un rapport devenu majoritairement statistique.

⁶³ Conseil Européen, Conclusions du Conseil Européen du 17 juin 2010.

⁶⁴ Commission Européenne Emploi, affaires sociales et inclusion, Fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté, Dublin, 16-17 juin 2011.

⁶⁵ Commission Européenne Emploi, affaires sociales et inclusion, Fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté, Dublin, 16-17 juin 2011.

Les pays membres de l'Organisation des Nations Unies ont adopté en 2015 un ensemble d'objectifs de développement durable pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et garantir la prospérité pour tous dans le cadre d'un nouvel agenda de développement durable à horizon 2030. Ces objectifs sont au nombre de 17, l'objectif numéro 1 étant l'éradication de la pauvreté dans le monde. Le Luxembourg a établi son Plan national pour un développement durable (PNDD) à l'automne 2018. Il reprend un champ d'actions prioritaires intitulé «Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous», qui comprend notamment l'objectif numéro 1 d'éradication de la pauvreté. Si le Plan national pour un développement durable ne fixe pas d'objectifs chiffrés, il détermine des objectifs concrets parmi les cibles proposés par l'ONU. Le Luxembourg a par exemple adopté la cible 1.2 qui «vise à la diminution du risque de pauvreté». Dans ce contexte, les «indicateurs de développement durable» doivent servir d'outils de mesure quant aux progrès réalisés sur la voie du développement durable, et donc du PNDD. Les indicateurs nationaux de développement durable ont été publiés fin septembre 2018 par le STATEC⁶⁶, selon la vision encouragée par l'Assemblée générale des Nations Unies d'adapter aux pays le suivi de cibles pertinentes au contexte national en sélectionnant des indicateurs spécifiques. Ces indicateurs ont été déterminés par les membres de la Commission interministérielle du développement durable (CIDD). Trois indicateurs ont été choisis concernant la cible «risque de pauvreté»: le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, les personnes vivant dans des ménages à très faible intensité de travail et la différence entre le taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux. Ces indicateurs servent au suivi de la réalisation des objectifs de développement durable, sans que ne soient définis des résultats à atteindre. Le troisième indicateur choisi est d'ailleurs un élément intéressant d'information, mais son augmentation ou réduction ne saurait constituer un but en soi quant à l'éradication de la pauvreté.

Ils sont nombreux les pays qui se sont **fixés** des objectifs nationaux de **réduction** de la **pauvreté**

Sur un sujet plus spécifique, celui du sans-abrisme, la Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 repose sur quatre objectifs concrets, portés par un certain nombre d'actions, mais sans que ne soient mis en place des indicateurs de suivi de la stratégie et, par la même, des objectifs chiffrés.

Pourtant les pays qui se sont fixés des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté sont nombreux, comme le Royaume-Uni ou la Nouvelle-Zélande. C'est ce qui a été

décidé au moment où la Colombie a élaboré son Indicateur de Pauvreté Multidimensionnelle (MPI), un outil que ce bulletin propose de mettre en place au Luxembourg. Ce pays a ainsi décidé de réduire la pauvreté mesurée par son MPI de 35% à 22,5% entre 2008 et 2014. Dans ce but, des objectifs chiffrés ont été déterminés sur chacune des sous-dimensions du MPI, soit 13 sous-dimensions en tout. L'objectif a été plus qu'atteint, puisque l'incidence de la pauvreté avait diminué à 21,9% en 2014. En Écosse, un projet de loi de juin 2018 donne pour but de réduire la pauvreté énergétique à 5% d'ici à 2040, un ménage étant considéré comme pauvre sur le plan énergétique s'il dépense plus de 10% de son revenu après coût du logement pour l'énergie.

Les différents provinces et territoires canadiens ont élaboré des plans d'action de réduction de la pauvreté. Celui de la province du Québec porte sur la période «2017-2023» et s'intitule «Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale». Celui-ci est porté par un grand objectif: «Sortir plus de 100.000 personnes de la pauvreté et augmenter le revenu des personnes en situation de pauvreté». La réduction de la pauvreté sur la période sera mesurée par l'indicateur de pauvreté monétaire absolue du Québec: la mesure du panier de consommation.

L'expérience montre que fixer des objectifs de réduction de la pauvreté au Luxembourg pourrait favoriser une mobilisation collective, des différents ministères concernés en tête, le sens de la responsabilité face à l'évolution du niveau de vie des plus modestes et l'efficacité des politiques mises en œuvre. Selon la répartition des tâches prônée par ce bulletin, les objectifs chiffrés politiques, déterminés par le gouvernement ou le parlement, porteraient sur un ou plusieurs des indicateurs issus du comité quadripartite «Suivi de la pauvreté». Ce processus a pour double avantage d'asseoir la crédibilité des indicateurs et objectifs décidés et de conférer une grande responsabilité aux partis au pouvoir quant aux résultats obtenus.

66 STATEC, Développement durable au Luxembourg, 2018.

Les objectifs chiffrés décidés doivent respecter certaines règles et conditions afin de se révéler utiles dans la lutte contre la pauvreté :

- **Atteindre l'objectif doit réellement changer la vie des Luxembourgeois**

L'engagement pris ne doit pas prendre la forme d'un engagement de moyens ou de procédures mais bien celui d'un résultat. Si l'on prend l'exemple du sans-abrisme, l'objectif ne peut être celui d'un élargissement du nombre de centre d'accueil ou des montants alloués, mais bien une diminution du nombre de sans-abris au Luxembourg.

- **L'objectif doit être ambitieux, réalisable et facile d'interprétation**

Pour être facile d'interprétation, le ou les objectifs ne peuvent se reposer sur un trop grand nombre d'indicateurs, ceux-ci devant éviter une trop grande complexité dans leur compréhension par les acteurs de l'exclusion sociale et surtout les citoyens. Par ailleurs, ce ou ces objectifs n'auraient pas de sens s'ils relèvent à court-terme d'une utopie ou au contraire d'un faible résultat, comme une hausse du niveau de vie réel des plus modestes d'un très faible montant.

- **L'État doit pouvoir exercer un véritable impact sur l'objectif**

Des objectifs trop larges, comme l'augmentation de l'espérance de vie des plus modestes, font intervenir trop de facteurs exogènes pour que l'État puisse mettre en place une politique cohérente et démontrer la causalité des résultats obtenus. Il apparaît ainsi, dans cet exemple, plus pertinent de viser un objectif tel que l'accès pour tous aux soins médicaux ou encore la prévention de certains comportements à risque.

- **L'objectif doit mobiliser collectivement et donner une responsabilité particulière à l'État**

Si les politiques de pauvreté sont avant tout de la responsabilité de l'État, le ou les objectifs chiffrés doivent être en capacité de mobiliser les partenaires sociaux, les associations, voire la population dans son ensemble. L'adhésion à l'objectif doit favoriser la participation de tous à la stratégie et aux actions permettant de le réaliser. Les partis au pouvoir devront considérer comme une réussite ou un échec important l'atteinte ou non du ou des objectifs chiffrés. L'engagement doit être tout autant celui du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, l'objectif devant être partagé avec les partis d'opposition, sans forcément de consensus sur les moyens de l'atteindre. Les services de l'État doivent eux aussi se sentir engagés dans la réalisation du ou des objectifs.

- **L'objectif doit s'articuler avec des sous-objectifs cohérents**

Comme le prône le rapport «Au possible nous sommes tenus»⁶⁷, le ou les objectifs chiffrés «doivent être simples, peu nombreux, aisément mémorisables et identifiables». C'est d'ailleurs ce qui fait la force d'un indicateur tel que le taux de risque de pauvreté, malgré les limites inhérentes à celui-ci. Mais un ou des objectifs généraux ne sauraient concentrer tous les progrès nécessaires à la réduction de la pauvreté. C'est ainsi que la détermination de sous-objectifs cohérents avec le ou les objectifs généraux favorise à la fois la cohérence de la stratégie globale de réduction de la pauvreté et permet d'éviter l'apparition de contradictions entre les objectifs fixés et la manière de les atteindre. Il apparaîtrait peu pertinent au Luxembourg de se donner un objectif chiffré de réduction de la pauvreté monétaire et de ne pas considérer par ailleurs la menace grandissante de l'exclusion par le logement. Certains indicateurs peuvent ainsi avoir le rôle d'indicateurs d'alerte et montrer que les progrès accomplis pour atteindre le ou les objectifs déterminés sont ou ne sont pas concomitants avec des régressions sur d'autres aspects de l'exclusion sociale. Plus largement, la mise en place de plusieurs objectifs chiffrés, si elle n'est pas forcément la meilleure solution en termes de mobilisation des différents acteurs, permet de pallier les limites de chacun des objectifs envisageables. C'est ce qu'avait choisi le Royaume-Uni en 2010 avec quatre objectifs de réduction de la pauvreté des enfants.

⁶⁷ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale - 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Avril 2015.

- **Les différents objectifs doivent reposer sur des indicateurs incontestables disponibles régulièrement**

Il serait impossible d'orienter une politique de réduction de la pauvreté sur une période de 5 ou 10 ans si les indicateurs choisis ne sont renouvelés que tous les 3 ou 4 ans. Si les indicateurs les plus pertinents, sur les inégalités dans l'éducation par exemple, n'existent pas ou ne sont pas publiés fréquemment, la mise en place d'un indicateur incontestable disponible régulièrement, malgré le délai que cela peut prendre, sera préférable à un indicateur mal construit mais d'ores et déjà disponible. Les indicateurs choisis seront d'autant plus incontestables qu'ils seront issus du comité quadripartite «Suivi de la pauvreté».

- **L'objectif doit comporter des étapes intermédiaires**

Le ou les indicateurs choisis montreront une trajectoire qui mènera ou non vers l'objectif chiffré fixé à moyen ou long terme. Des objectifs intermédiaires permettront d'évaluer la trajectoire prise et ainsi l'efficacité des actions mises en œuvre, et de déterminer le caractère réaliste de l'objectif choisi. Dans le cas d'un objectif à long terme très ambitieux, les objectifs intermédiaires atteignables sont aussi la preuve que l'objectif de long terme l'est aussi et sont en ce sens indispensables à la mobilisation. Par ailleurs, les objectifs intermédiaires peuvent aussi, le cas échéant, indiquer que l'objectif de long terme choisi manque d'ambition et inciter à revoir celui-ci à la hausse.

- **L'objectif doit éviter les effets pervers**

Tout indicateur, tout objectif chiffré, comporte ses limites et de possibles effets pervers. La politique menée afin d'atteindre l'objectif décidé peut se révéler contre-productive, ce qui montre l'importance du choix d'un «bon indicateur». Les jeunes adultes habitant chez leurs parents font mécaniquement progresser le taux de ménages propriétaires, puisque leurs parents sont le plus souvent propriétaires et qu'en quittant le domicile familial ils auraient pu intégrer le marché locatif. Ainsi, un objectif favorisant le taux de ménage propriétaire pourrait provoquer un resserrement du marché locatif et limiter davantage encore les possibilités d'accès des jeunes adultes luxembourgeois à leur propre foyer.

Tout indicateur comporte ses limites et de possibles effets pervers

Deux effets pervers ont notamment été mis en avant lors du séminaire de Dublin sur la fixation d'objectifs nationaux de réduction de la pauvreté, qui a eu lieu en 2011 au moment de la détermination des objectifs de la stratégie Europe 2020 par État : l'écrémage et la manipulation. Ces défauts sont d'ailleurs, selon les intervenants réunis à Dublin, des risques existants face aux grands objectifs

européens. L'écrémage consiste dans le ciblage des individus et des ressources de façon à optimiser les résultats, pour un impact réel réduit sur les personnes en situation d'exclusion sociale. Il est par exemple possible de concentrer les aides sur les personnes se trouvant juste en dessous du seuil de risque de pauvreté pour, avec des dépenses limitées, faire baisser significativement celui-ci. La manipulation ou gaming est l'adoption de pratiques délibérément destinées à amplifier le succès réel. Le taux de pauvreté ou d'exclusion sociale repose sur l'addition de trois indicateurs différents. Il est ainsi possible de le réduire de manière importante en ciblant les principaux sous-groupes de personnes pauvres selon l'un des trois critères seulement. Il est en effet bien plus facile d'améliorer la situation de personnes exclues sur une seule dimension que celle des groupes de personnes confrontés à des désavantages multiples. Pour pallier ces deux effets, la Commission européenne a recommandé le suivi de la performance des États membres via une série d'indicateurs sociaux complémentaires au taux de pauvreté et d'exclusion sociale.

Un autre défi pour la fixation d'un objectif chiffré de réduction de la pauvreté est de pouvoir estimer l'évolution de l'indicateur choisi sans modification des politiques actuelles. En effet, le ou les objectifs déterminés ont notamment pour but d'orienter et d'évaluer de nouvelles politiques de lutte contre l'exclusion sociale. La fixation d'un objectif chiffré ne peut donc se décider qu'après avoir établi la situation contrefactuelle, autrement dit l'évolution à attendre en l'absence de changement de stratégie. L'objectif choisi devra se révéler plus ambitieux que cette situation contrefactuelle.

Toutes ces règles et conditions étant intégrées, il reste à déterminer le ou les objectifs chiffrés. Ceux-ci peuvent concerner l'ensemble de la population. Le choix d'objectifs généraux peut toutefois avoir tendance à complexifier l'atteinte et le suivi de ceux-ci. Cibler la pauvreté des enfants s'est en revanche révélé souvent mobilisateur au sein des pays qui ont fait ce choix. Un tel choix suscite un dilemme important. En effet, à long terme, quel autre objectif que l'éradication pure et simple de la pauvreté des enfants serait acceptable? Réussir à réduire de 33% en 5 ans la pauvreté des enfants selon un taux de risque de pauvreté ancré dans le temps serait un progrès indéniable. Cependant, accompagner cet objectif de l'ambition de ne plus avoir d'enfants considérés comme pauvres est la seule manière de ne pas accepter une telle situation. Ainsi, à horizon de 20 ans ou 30 ans, le seul objectif mobilisateur serait l'éradication de certaines formes de pauvreté. C'est aussi la seule manière d'éviter de laisser de côté les plus pauvres, en focalisant les politiques sur les personnes les plus à même de remplir l'objectif assigné.

Une autre interrogation porte sur le type d'indicateurs. Vaut-il mieux adopter des objectifs de pauvreté monétaire ou multidimensionnelle? Il est possible de faire les deux en fixant plusieurs objectifs chiffrés. Dans ce cas, il peut cependant être plus délicat de décider ou non de la réussite des actions de lutte contre la pauvreté, notamment si certains objectifs sont atteints et d'autres non.

À ce stade du bulletin, il est possible d'imaginer des exemples de grands objectifs de réduction de la pauvreté pour le Luxembourg, construit à partir du panorama de l'exclusion sociale au Grand-Duché et des propositions de nouveaux outils de mesure.

Encadré 9 - 5 objectifs possibles de réduction de la pauvreté au Luxembourg

PLUS AUCUN RÉSIDENT EN DOUBLE SITUATION DE RISQUE PERSISTANT DE PAUVRETÉ APRÈS COÛT DU LOGEMENT ET DE PRIVATION MATÉRIELLE ET SOCIALE

- » **D'ici à fin 2023**, baisse de 66%
- » **D'ici à 2030**, éradication de l'addition de ces deux pauvretés

Avec en sous-objectif un niveau minimum à atteindre pour chacun de ces indicateurs.

FIN DE LA PAUVRETÉ DES ENFANTS ET PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

- » **D'ici à fin 2023:**
 - Moins de 2% d'enfants en privation selon l'indicateur de déprivation des enfants
 - Augmentation de 10% du revenu réel des 10% de ménages avec enfants les plus modestes
 - Moins de 5% de jeunes à avoir quitté prématurément le système d'éducation et de formation
 - Baisse de 25% du pourcentage d'élèves à maîtrise insuffisante dans les matières PISA
 - Baisse de 25% des écarts de résultats PISA entre les élèves à contexte socio-économique défavorisé, à contexte migratoire et les autres
- » **D'ici à 2030:**
 - 0% d'enfants en privation selon l'indicateur de déprivation des enfants
 - Augmentation de 20% du revenu réel des 10% de ménages avec enfants les plus modestes
 - 0% de jeunes à avoir quitté prématurément le système d'éducation et de formation
 - Plus de 50% des enfants de parents à niveau d'éducation faible devenant diplômés de l'enseignement supérieur

Pourraient notamment être utilisés comme objectif complémentaire le taux de risque de pauvreté persistante des enfants, le taux de surcharge pondérale des enfants, le pourcentage de familles à très faibles intensités de travail, le taux NEET ou encore les obstacles à l'intégration sociale des jeunes adultes handicapés.

BAISSE DE LA PAUVRETÉ MULTIDIMENSIONNELLE AU LUXEMBOURG SELON LE MPI LUX PROPOSÉ

» D'ici à fin 2023:

- Baisse de 20% du taux de pauvreté au Luxembourg selon le MPI Lux
- Réduction de l'exclusion sociale sur chacune des six dimensions (revenu, emploi, éducation, logement, santé et conditions de vie)

» D'ici à 2030:

- Baisse de 50% du taux de pauvreté au Luxembourg selon le MPI Lux

Détermination d'un objectif pour chacune des sous-dimensions et d'objectifs complémentaires selon des indicateurs ne pouvant intégrer le MPI, comme l'intensité de la pauvreté ou le taux de déprivation des enfants.

HAUSSE SIGNIFICATIVE DU NIVEAU DE VIE ABSOLU ET RELATIF DES PLUS MODESTES

» D'ici à fin 2023:

- Augmentation de 10% d'un score de pauvreté basé sur la valeur limite de revenu réel des 20% les plus pauvres, sur le taux de risque de pauvreté et sur l'intensité de la pauvreté

» D'ici à 2030:

- Augmentation de 20% du score de pauvreté

Suivi dans le même temps d'un tableau de bord de la pauvreté avec des sous-objectifs pour chacun des indicateurs.

RÉDUCTION DU NOMBRE DE PAUVRES SELON LE SEUIL DE RISQUE DE PAUVRETÉ APRÈS COÛT DU LOGEMENT ANCRÉ EN 2018

» D'ici à fin 2023:

- Baisse de 33%

Des sous-objectifs à cet indicateur pourraient eux-aussi être liés au logement. Un «grand chantier national» pourrait être la fin du sans-abrisme. Un autre objectif pourrait être la diminution du taux de jeunes adultes de 25 à 34 ans habitant encore chez leurs parents.

2) Établir une stratégie faite de politiques ciblées

Le Luxembourg est marqué par l'existence de niches d'exclusion sociale, touchant notamment certains groupes de population et qui se manifestent surtout sur quelques dimensions de la pauvreté, le logement notamment. L'évolution de la pauvreté est pour partie liée à celle de la productivité de l'économie, de l'emploi, du coût de la vie, de la qualité du système éducatif ou des prestations sociales. Mais la situation des ménages modestes dépend aussi de la capacité du modèle socio-économique luxembourgeois à aider ceux qui font face à de plus grandes difficultés à la naissance du fait d'un contexte défavorisé, migratoire ou de problèmes de santé, qui doivent affronter des accidents de la vie, un manque ou une perte d'employabilité, ou encore des changements familiaux, séparations ou naissances par exemple.

Les politiques économiques et sociales sont les leviers d'actions pour répondre aux difficultés des ménages luxembourgeois touchés par l'exclusion sociale. Au vu des indicateurs, les politiques luxembourgeoises en la matière permettent dans l'ensemble de prévenir et contenir les situations de grande pauvreté et une partie des difficultés que pourraient affronter les résidents les plus modestes. C'est notamment ce qu'indique le faible taux de déprivation matérielle ou sociale, à 3,9% en 2017. Ces politiques semblent toutefois manquer d'efficacité alors que les moyens alloués au Luxembourg aux différentes politiques sociales, éducatives, d'aides au retour à l'emploi ou encore de santé, atteignent un niveau particulièrement élevé en comparaison internationale.⁶⁸ Le chômage de longue durée progresse. Le nombre de personnes disponibles mais ne recherchant pas d'emploi, 3,8% des actifs, est élevé malgré une économie fortement créatrice d'emplois. L'évolution de la surcharge des coûts du logement pour les locataires et les ménages modestes est des plus inquiétantes. Une part importante des familles monoparentales fait face à des difficultés prégnantes, comme le montre le taux de 18,0% d'entre elles en privation matérielle et sociale en 2017.

Ce bulletin n'a pas la prétention d'indiquer quelles actions mettre en place, mais prône une meilleure utilisation des statistiques afin de répondre plus efficacement aux défis de l'exclusion sociale. C'est d'ailleurs la logique suivie en partie par l'État luxembourgeois, comme le montre la récente création de la

Ces politiques semblent toutefois manquer d'efficacité au regard des moyens alloués

subvention de loyer, qui ne vise toutefois qu'insuffisamment les ménages les plus modestes, ou la réforme du revenu d'insertion (REVIS) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Si le nouveau REVIS est bien trop récent pour en évaluer ces résultats, cette mesure est instructive sur la manière dont sont perçues et élaborées les politiques sociales au Luxembourg.

L'État a fait le constat de l'existence de trappes à l'inactivité liées à la présence, dans certains cas, d'une faible incitation au travail, notamment à temps partiel, pour les bénéficiaires du revenu minimum garanti.

L'État a aussi noté les plus grandes difficultés des ménages monoparentaux et d'autres catégories de population en termes de pauvreté. Ainsi, la réforme du revenu minimum met l'accent sur une approche d'inclusion sociale, plus favorable à une politique de réinsertion professionnelle, qui est illustrée par le changement de nom du dispositif, de revenu minimum garanti (RMG) à revenu d'inclusion sociale (REVIS). Cette nouvelle approche passe notamment par un mécanisme d'immunisation plus importante des revenus qui permet une diminution plus progressive de l'aide touchée au fur et à mesure que le revenu du ménage augmente. Les revenus du travail sont ainsi valorisés et l'incitation à reprendre un emploi plus importante. Le REVIS instaure dans le même temps un cadre plus contraignant, qui vise à encourager les bénéficiaires à rechercher plus activement un emploi, et donne un rôle accru à l'ADEM pour les aider en ce sens. De plus, le montant du REVIS serait dans l'ensemble d'un niveau équivalent et supérieur à celui du RMG, et est surtout rehaussé pour les ménages monoparentaux. Le nouveau REVIS répond ainsi bien, sur le papier, à certains enjeux mis en exergue par ce bulletin : les trappes à l'inactivité, la progression du chômage de longue durée et du nombre de personnes éloignées de l'emploi, la hausse du niveau de vie des ménages modestes et des ménages monoparentaux en risque de pauvreté.

La stratégie du gouvernement en termes de revenu d'insertion semble toutefois conserver des axes de progression importants. Selon le rapport d'activité du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, seuls 11% des bénéficiaires sont soumis à l'obligation de participation à une activité d'insertion professionnelle. Les dispenses existantes, non modifiées par la réforme, concernent ainsi 89% des bénéficiaires du revenu minimum, dont 40% pour des raisons d'âge car trop jeunes ou trop âgés et 13% pour incapacité permanente ou transitoire. L'ampleur de ce chiffre interroge et amènerait à penser que la recherche d'un emploi pour les bénéficiaires du REVIS est davantage une incitation qu'une obligation émise par l'État. Par ailleurs, en ne prenant en compte que le seul revenu, et non les dépenses nécessaires aux ménages, le REVIS ne cible pas forcément les ménages les plus modestes en termes de niveau de vie. Les locataires aux prix du marché bénéficiaires du REVIS ont un pouvoir d'achat bien plus faible que les bénéficiaires du REVIS, propriétaires notamment, dont le coût du logement est faible ou inexistant. Ce différentiel n'est que partiellement compensé par la subvention de loyer ou l'habitat social. Le coût du logement est d'une telle importance qu'une personne propriétaire bénéficiaire du REVIS aura un pouvoir d'achat supérieur à celui d'un locataire au salaire social minimum. Dès lors,

68 Fondation IDÉA, Avis annuel – 2018 : L'Élué ?, Une analyse « input – output » des finances publiques : que paie-t-on, pour quoi ?, Avril 2018.

L'absence de prise en compte du patrimoine ou du coût du logement pour la définition du REVIS limite l'incitation à travailler de ce dispositif et le ciblage de cette aide destinée aux ménages les plus pauvres sur le plan monétaire.

Plus globalement, le ciblage et l'articulation des politiques de réduction de la pauvreté interrogent. Ces deux questions sont notamment abordées au sein des plans, stratégies ou rapports qui présentent la stratégie de l'État en matière de réduction de la pauvreté. À ce titre, la réponse au questionnaire du Comité de la Protection sociale⁶⁹ 2016 *Strategic Social Reporting* est des plus instructive. Le Luxembourg y expose « les réformes et mesures réalisées, en cours et planifiées » en matière de politiques sociales. Le logement en est l'une des priorités, le Luxembourg revendiquant une hausse de 33% des crédits du ministère du Logement entre 2015 et 2016, avec pour ambition la construction de davantage de logements sociaux et le financement de la nouvelle subvention de loyer. Dans la partie « Inclusion sociale », le Luxembourg défend son modèle visant à « garantir à chaque enfant les meilleures chances pour son avenir et aider les familles de façon ciblée ». Les politiques présentées, que ce soit la réforme des prestations familiales, la réforme du congé parental, la subvention de loyer, l'éducation plurilingue ou encore le chèque service-accueil, sont destinées à l'ensemble de la population ou, pour certaines, à un groupe de population relativement étendu, dont le revenu peut être supérieur au seuil de risque de pauvreté. Sont aussi décrites dans ce document la stratégie nationale contre le sans-abrisme et la situation des bénéficiaires et des demandeurs de protection internationale, sujet qui n'est pas traité par ce bulletin.

Le rapport d'activité du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région fait l'inventaire « des réformes et travaux législatifs et réglementaires » de l'année écoulée, ainsi que le bilan des différents services dont ce ministère à la charge. Ce rapport offre des statistiques intéressantes sur différents domaines de l'exclusion sociale, comme le nombre de bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale ou le montant global alloué à l'allocation de vie chère. Néanmoins, que ce soit dans son introduction ou dans le corps du texte, le rapport d'activité ne présente ni ne synthétise la politique de lutte contre l'exclusion sociale au Luxembourg. Ne sont d'ailleurs pas abordées de nombreuses politiques directement ou indirectement liées aux phénomènes d'exclusion sociale mais qui ne relève pas de l'autorité du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, celles-ci étant présentées au sein des rapports d'activités d'autres ministères.

Le 3^{ème} Plan national pour un développement durable (PNDD) à horizon 2030 expose lui une vision à long terme pour « Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous ».

II. UNE STRATÉGIE PORTEUSE DE CHANGEMENT 2. CHAMPS D'ACTION PRIORITAIRES

1. Assurer une inclusion sociale et une éducation pour tous



69 Le Comité de la protection sociale est un comité de politique consultative de l'Union européenne composé de ministres de l'emploi et des affaires sociales du Conseil «Emploi et affaires sociales».

Vision à long terme

Ce qui a fait la force de la société luxembourgeoise, c'est sa cohésion et l'importance accordée à la politique sociale. Composée d'un grand nombre d'étrangers (près de 48 % à l'heure actuelle), elle est riche de ses diversités. La priorité du gouvernement est de renforcer cette cohésion en ouvrant contre tout type d'exclusion sociale et de discrimination, en luttant activement contre la pauvreté et en favorisant l'inclusion sociale notamment professionnelle. Notre société doit donner l'opportunité à chaque résident, quelles que soient ses capacités et ses origines, de participer à la vie de la cité et d'avoir accès à un travail qui lui permette de vivre sereinement.

L'objectif du gouvernement est clairement de soutenir l'emploi des femmes, des familles monoparentales, des jeunes et de hisser le taux d'emploi au Luxembourg à 73 % d'ici 2020 en prenant en compte les efforts supplémentaires nécessaires pour certaines catégories d'âges. Il souhaite agir de manière ambitieuse contre le décrochage scolaire et pour les besoins spécifiques

des enfants fragilisés pour une raison ou une autre. Il veut également réduire l'écart qui subsiste entre la rémunération des hommes et des femmes sur le marché du travail, encore aujourd'hui de plus de 5 %. De manière générale, il veut promouvoir une représentation équilibrée entre femmes et hommes à tous les niveaux de la vie en société, dans le travail, les loisirs, la famille, l'éducation, la santé, l'environnement et donc aussi dans la représentativité politique...

Mais le défi majeur pour prévenir le risque d'exclusion sociale est de remédier au manque chronique de logements et surtout de logements à un coût modéré. Le Luxembourg connaît ces dernières années une véritable explosion démographique qui accentue encore le risque d'exclusion par la pression qu'elle exerce sur les loyers et les prix immobiliers. Le gouvernement met en œuvre toute une série de moyens pour enrayer cette tendance et souhaite impliquer tous les acteurs, aux différents niveaux de décision.

Sur un champ plus large que la seule lutte contre l'exclusion sociale, le plan national pour un développement durable aborde en quelques lignes des sujets aussi divers que les thématiques de la pauvreté, de la discrimination, du taux d'emploi, des femmes, familles monoparentales et jeunes notamment, du décrochage scolaire, de l'égalité de revenu entre les sexes et enfin du logement. « Les pierres de l'action gouvernementale » sur ce champ prioritaire correspondent à 29 mesures non-connectées entre elles, en cours de mises en œuvres ou amenées à l'être dans de brefs délais. Le plan a ainsi cette particularité de présenter des actions actuelles plus que futures.

La « Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020 » consiste davantage en une stratégie globale de moyen-terme sur ce sujet précis.

Le plan de lutte contre le sans-abrisme, qui se concentre uniquement sur des objectifs de moyen et non de résultat, s'articule autour de quatre volets prioritaires :

- 1) Fournir des logements privatifs, stables et adaptés aux personnes qui sont des sans-abri de longue durée ou chronifiés, aux personnes vivant dans des logements précaires et inadéquats et aux personnes sortant d'institutions.
- 2) Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence.
- 3) Prévenir le sans-abrisme.
- 4) Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.

Cette stratégie a pour fil rouge la logique du *housing first* et de la prévention de l'exclusion liée au logement, le Luxembourg étant notamment caractérisé par une situation d'accès au marché du logement en dégradation. Elle se développe en 14 actions concrètes comme « la mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire » ou « l'introduction d'une subvention de loyer ». En outre, si elle émane de l'État, la stratégie repose notamment sur l'étude « D'un état des lieux vers une stratégie nationale contre l'exclusion liée au logement et au sans-abrisme » élaborée au sein d'une plateforme réunissant État, collectivités locales, chercheurs et organisations non gouvernementales.

L'analyse des différentes publications décrivant les politiques de lutte contre la pauvreté au Luxembourg amène à deux constats. Le premier est qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de plan ou tout autre document qui ait pour vocation d'exposer dans son ensemble les objectifs et la logique globale de la politique contre l'exclusion sociale. Le second est, qu'en dehors du revenu d'insertion et de quelques aides plus anciennes et peu mises en avant par l'État, les politiques de lutte contre l'exclusion sociale intègrent le plus souvent des mesures non ciblées destinées à un ensemble de bénéficiaires. C'est notamment le cas des prestations familiales. Par ailleurs, il n'existe pas de plan établi de l'État luxembourgeois afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces plans existent pourtant dans bien des pays. Pour ne citer que les pays ou régions francophones, la Wallonie, la Suisse, la France ou encore le Québec ont tous élaboré de tels plans.

En Suisse, le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté s'étend sur la période allant de 2013 à 2018. Il regroupe quatre champs d'actions différents⁷⁰, pour lesquels sont décrites les mesures existantes en 2013 et surtout les activités prévues dans le cadre du Programme. Ces actions «visent à créer les bases spécifiques indispensables, à évaluer les offres existantes et à identifier les bonnes pratiques», souvent dans le cadre de projets pilotes. Leur objectif est de «soutenir les différents acteurs dans leurs propres efforts en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté». Le Programme a été construit avec une coopération importante de toutes les parties prenantes de la lutte contre la pauvreté en Suisse. Son coût et son financement ont été définis dès 2013. Construit avec des moyens limités, le plan suisse contre la pauvreté a eu pour vocation de servir de catalyseur des politiques de lutte contre l'exclusion sociale dans ce pays, en appui de l'ensemble des acteurs opérant en ce sens.

Élaboré avec pour idée centrale la mise en place d'un revenu de base destiné aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 québécois présente 43 actions et mesures concrètes pour «permettre à 100.000 personnes de sortir de la pauvreté d'ici à 2023.» C'est le troisième plan de ce type au Québec. Celui-ci implique 18 ministères et organismes différents. Le plan québécois évalue l'impact des mesures décidées, notamment sur le revenu des ménages et le recul de la pauvreté monétaire. Contrairement à celui de la Suisse, il établit une politique globale de lutte contre la pauvreté, avec un financement relativement conséquent.

Enfin, le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale français fait le bilan de la période 2013-2014 avant d'établir une feuille de route pour les trois années allant de 2013 à 2015. Le bilan prend une forme proche des rapports d'activité des ministères luxembourgeois, mais sous une forme synthétique et avec pour champ d'analyse l'ensemble des politiques liées à l'exclusion sociale. L'état d'avancement de l'ensemble des mesures prévues sur la période 2013-2014 y est présenté. La feuille de route s'articule autour de trois axes d'intervention : la prévention des ruptures, l'accompagnement des personnes en difficulté et l'action partenariale au plus près des territoires et des personnes. Il s'attaque à l'exclusion selon une approche multidimensionnelle, avec des actions sur le logement et l'hébergement, la précarité énergétique, le surendettement, la réussite scolaire, l'accès à l'éducation via le numérique, l'accès à un emploi pérenne, le soutien aux familles pauvres, les services d'accueil des enfants, l'accès à la santé, l'insécurité alimentaire, l'accompagnement des jeunes et l'appui des initiatives associatives et des engagements citoyens.

Ces différents plans de lutte contre la pauvreté pourraient inspirer le Luxembourg, que ce soit sur la forme, celle d'un document réunissant l'ensemble des objectifs, politiques et actions en la matière, sur la procédure, avec une démarche de concertation large des acteurs concernés par les politiques de l'exclusion sociale, et sur le fond, par la redéfinition de politiques davantage ciblées sur les ménages en plus grandes difficultés que sur l'ensemble ou une grande partie des résidents luxembourgeois. Il s'agirait dans ce dernier cas d'un véritable changement de paradigme.

Encadré 10 - Changer de paradigme

En 2013, la Chambre de Commerce publiait un «Actualités & tendances» intitulé «Réformer les transferts sociaux pour plus d'efficacité et d'efficience».

Elle y faisait le constat que les prestations sociales gagneraient en efficacité par l'introduction de davantage de sélectivité sociale :

«En termes de transferts sociaux, les pouvoirs publics utilisent souvent les prestations universelles, notamment pour ce qui est des aides aux familles. Il s'ensuit des coûts élevés, encourus parfois pour aider des ménages déjà aisés. Ces dispositifs sont essentiellement destinés à remédier à des «problèmes sociaux» spécifiques, et leur principale finalité n'est pas redistributive. En conséquence, la progressivité des transferts en espèces est relativement faible. [...]

⁷⁰ « Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes », « Intégration sociale et professionnelle », « Conditions de vie » et « Mesure de l'efficacité et monitoring ».

Ainsi, la Chambre de Commerce propose une redéfinition structurelle de la politique sociale luxembourgeoise. En effet, le modèle social actuel est souvent qualifié «d'arrosoir social» dans la mesure où nombre de transferts sociaux ont lieu indépendamment de la situation financière des ménages bénéficiaires et, partant, ne contribuent pas à baisser les écarts de revenus entre les ménages. Même si les transferts sociaux permettent de réduire le taux de pauvreté pour atteindre 13,6% de la population en 2011, force est de constater que ce taux n'a pas baissé depuis environ 15 ans (11% en 1996). Ainsi, 15 ans de politique familiale et sociale parmi les plus généreuses du monde n'ont pas réussi à faire baisser le taux de pauvreté. Selon la Chambre de Commerce, il serait opportun de redéfinir les conditions d'accessibilité à certains transferts sociaux (par exemple le boni pour enfant) en fonction du revenu disponible du ménage bénéficiaire... »

Le caractère universel du modèle social luxembourgeois, aussi appelé «**arrosoir social**», n'a pas été révisé au cours de la mandature qui s'est déroulée entre ce bulletin et celui de 2013. En revanche, les indicateurs d'inégalités ont eu tendance à croître sur cette période alors que les difficultés de certains ménages modestes se sont plutôt accentuées. Dès lors, l'instauration d'une **sélectivité sociale** s'avère de plus en plus nécessaire pour réussir à éradiquer des situations d'exclusion sociale de manière efficace, sans mettre en péril l'équilibre des finances publiques. Sans détailler ici les possibles réformes à mettre en place, il est certain que l'introduction de conditions de ressources menant à une déduction progressive de certaines aides permettrait d'en relever les montants pour les ménages les plus en difficulté et de réduire les inégalités sans coût supplémentaire pour l'État.

La Fondation IDEA a présenté d'autres pistes allant dans le même sens au sein du Cahier thématique «Finances publiques et protection sociale: sécurité et équité» publié en amont des élections législatives de 2018. Ce *think tank* propose notamment une réforme «sociale» des pensions qui assurerait leur pérennité tout en relevant le revenu des pensionnés au minimum ou proche de celui-ci. Il suggère aussi «de retrancher l'ensemble du Salaire Social Minimum de la base de la contribution dépendance, et de rehausser dans le même temps le taux de la contribution afin d'assurer la neutralité budgétaire de la mesure». Ceci permettrait d'augmenter le niveau de vie des salariés à bas salaire, sans coûts supplémentaires pour l'État et les entreprises. Ceux-ci bénéficieraient même de la revalorisation du travail permise par cette mesure. Enfin, la Fondation IDEA préconise une modulation «sociale» de la fiscalité immobilière qui «serait de nature à freiner la hausse des prix immobiliers et à modérer la rétention foncière». Les pistes sont ainsi nombreuses pour rehausser le niveau de vie des personnes les plus pauvres par l'instauration d'une plus forte sélectivité sociale dans les transferts sociaux.

Les situations d'exclusion sociale sont très souvent le fruit de **phénomènes de rupture**. Les mesures en faveur des personnes exclues ou potentiellement exclues pourraient davantage prévenir ou mieux accompagner les ménages qui font face à de telles ruptures. Des progrès sont ainsi à accomplir pour faire diminuer le décrochage scolaire et le nombre élevé d'écoliers résidents au Luxembourg dont la maîtrise de certaines matières est insuffisante selon l'enquête PISA et le Rapport national sur l'éducation au Luxembourg 2018. La transition entre les études et l'emploi peut se révéler délicate pour un certain nombre de jeunes luxembourgeois. Des actions pourraient être entreprises pour répondre à un ambitieux objectif visant à ne laisser aucun jeune de côté par la société luxembourgeoise. De même, il est impossible de se résoudre à ce que les jeunes adultes aient potentiellement autant de difficultés à accéder à leur premier foyer hors domicile familial.

La perte du logement est l'une des plus terribles ruptures. Si le rapport d'activité du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région apporte des informations sur la politique contre le sans-abrisme et que le projet pilote «Housing First» a fait l'objet d'une évaluation, il n'existe pas à proprement parler de suivi, du moins public, de la Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Un tel suivi aurait pu permettre de réévaluer la pertinence des différentes actions de ce plan et de pouvoir mieux répondre au problème du sans-abrisme. Le rapport «Analyse du mal-logement et de l'exclusion liée au logement – Tableau de bord 2015», commandé au LISER par le ministère, ne présente pas d'analyse de ces actions et n'a pour l'heure pas donné lieu à une actualisation.

De même, la réforme du revenu minimum, la subvention de loyer et la création des chèques service-accueil, trois avancées pour les ménages monoparentaux pauvres mais aussi les familles nombreuses modestes, ne sauraient répondre à l'ensemble des difficultés de ces deux catégories de population. En effet, l'instauration de mesures sur le pouvoir d'achat des familles modestes, concernant le logement mais pas seulement, est indispensable pour améliorer le niveau de vie de ces catégories de population. L'accès à la formation tout au long de la vie est aussi l'un des enjeux d'une sortie durable de l'exclusion sociale pour les personnes seules en charge des familles monoparentales ayant souvent un niveau d'éducation plus faible. Plus globalement, la perte d'employabilité est un risque important pour les personnes en âge de travailler, au moment où la digitalisation provoque une évolution rapide des compétences nécessaires aux entreprises et où le chômage de longue durée progresse au Luxembourg malgré une croissance très forte de l'emploi. L'emploi reste le principal rempart à l'exclusion sociale. Si la formation tout au long de la vie est plus développée au Luxembourg que dans la moyenne de l'Union européenne, le Grand-Duché reste loin d'un pays comme la Suisse en la matière. De plus, les seniors ont moins accès à la formation que les autres salariés, ce qui pourrait occasionner des phénomènes d'exclusion de personnes encore ayant dépassé la cinquantaine et encore en âge de travailler. Là encore, des politiques plus ambitieuses pourraient prévenir de possibles situations d'exclusion sociale.

Sur ces questions comme sur d'autres, il est essentiel de **s'attaquer au cœur des problèmes** plutôt qu'à leurs symptômes. Au sein d'une économie fortement créatrice d'emplois et où les entreprises souffrent de difficultés de recrutement, l'éloignement de l'emploi d'une partie des jeunes résidents demande des mesures efficaces en termes de formation et de montée en compétences, aussi bien en termes de savoir-faire que de savoir-être. Toujours relativement à l'emploi, le développement d'une population éloignée de l'emploi est pour partie lié à l'existence de trappe à l'inactivité, que le REVIS semble pouvoir atténuer seulement de manière partielle. L'une des principales causes des difficultés de cohésion sociale pouvant exister au Grand-Duché est la marge de progression sur l'égalité des chances. Des mesures dans ce domaine sont essentielles pour avancer sur le long-terme vers une société moins inégalitaire et peu touchée par l'exclusion sociale. Tout comme pour le logement, le marché de l'énergie, qui est dans une période de transformation, est susceptible de réduire relativement fortement le pouvoir d'achat des personnes modestes. S'attaquer à la précarité énergétique, tout en s'appuyant sur les nouvelles technologies en la matière, est une stratégie payante pour améliorer concrètement la vie des plus modestes. Développer l'accès au numérique est une autre action qui permet d'atténuer certaines exclusions sociales.

Concernant la forme des politiques à mener, le REVIS pourrait être un modèle pour de futures mesures additionnant aides financières, le revenu d'insertion, et non financières, l'accompagnement de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM). Ce **policy mix** pourrait s'appliquer dans des domaines aussi différents que la santé, l'intégration ou la réintégration au marché du travail des personnes en incapacités ou encore la formation tout au long de la vie. Afin de mieux estimer les apports et faiblesses de telles mesures, il s'agirait de mettre en œuvre des méthodes d'évaluation qui prennent en compte ces services gratuits ou à coûts moindres.

L'État ne peut pas tout et fait, sur le sujet de la lutte contre l'exclusion sociale, appel à des organismes indépendants en meilleure capacité d'agir sur le terrain. Dès lors se pose la question de la meilleure manière d'intervenir de l'État, en direct, par le co-financement d'ASBL ou d'entreprises qui opèrent sur le terrain, voire sous forme d'aides non financières à ces mêmes organisations. Au Luxembourg, ces interventions se font le plus souvent sous forme de partenariat et de subventions à des organisations reconnues au niveau local ou national. La mise en place de processus **d'appel d'offres et de contractualisation sur base d'objectifs** devrait favoriser une plus grande efficacité des acteurs sur le terrain, une vision partagée entre ces organisations et l'État ainsi que faciliter le pilotage des politiques de lutte contre l'exclusion sociale par les pouvoirs publics.

Les politiques de lutte contre la pauvreté sont éclatées au sein de différents ministères et organismes publics qui ont chacun leur logique propre. Apparaît ainsi un important besoin de coopération et de leadership, afin d'harmoniser les objectifs de ces politiques et leur donner une cohérence. La création d'un **comité interministériel** pourrait être un moyen de renforcer la coopération entre les différents ministères et organismes concernés.

Enfin, comme le montre l'étude des différents plans nationaux de lutte contre la pauvreté, et comme le prône surtout ce bulletin, **passer d'objectifs de moyen à des objectifs de résultats** doit permettre de mieux orienter les politiques publiques de lutte contre l'exclusion sociale. Les moyens ne sont en effet utilisés que pour arriver à une fin, et doivent être jugés non pas à l'aune de leur ampleur mais de leur impact.

Changer de paradigme aura pour but de pouvoir mieux répondre aux défis majeurs de l'exclusion sociale.

À la lecture des analyses réalisées et des constats émis dans ce bulletin, quatre défis apparaissent prédominants.

1) COMMENT AUGMENTER LE REVENU RÉEL DES PLUS MODESTES ?

C'est le premier enjeu qui vient en tête lorsque l'on s'intéresse à la pauvreté. Comment tout simplement rendre les pauvres plus riches? Le revenu des 10% de ménages les plus pauvres provenait, en 2017, à 52% du travail, à 22% des revenus de compensation (pension vieillesse, assurance chômage,...) et à 20% des prestations sociales (allocations familiales, bourses d'études, revenu d'inclusion sociale et autres allocations versées par la Fonds National de Solidarité), les autres revenus donc ceux du capital demeurant marginaux.⁷¹ Ainsi, la hausse des salaires nets, l'essentiel des revenus du travail, est la première mesure qui vient à l'esprit pour augmenter le revenu réel.

Ce n'est pourtant pas ce que préconiserait le STATEC au sein de l'édition 2017 du rapport « Travail et Cohésion sociale » :

« Par rapport à l'objectif de diminution de la pauvreté, il est important de noter que puisque au Luxembourg une majorité des travailleurs à bas salaire ne sont pas pauvres, la hausse du salaire social minimum créerait aussi un effet d'aubaine, en améliorant également les revenus de nombreux ménages non pauvres. L'effet de réduction des inégalités qui peut être attendu de cette mesure est donc limité. »

Il faut surtout envisager les conséquences importantes d'une hausse généralisée des bas salaires sur la compétitivité des entreprises et sur le marché de l'emploi. C'est ainsi que le rapport Travail et Cohésion Sociale indique que « Les hausses du salaire social minimum mises en œuvre dans les pays européens sont en général prudentes. Ceci est en lien avec la destruction d'emplois faiblement rémunérés que sont susceptibles de générer ces hausses. » En outre, à productivité égale, la hausse des salaires, et donc des coûts salariaux pour les entreprises, a pour conséquence de limiter la rentabilité de celles-ci et se répercuter sur leur capacité à investir. La hausse des bas salaires ne pourra ainsi passer par une augmentation exogène des salaires mais bien par un partage des gains de productivité. En conséquent,

⁷¹ STATEC, *Rapport travail et cohésion sociale 2017 – L'État social et le bien-être de la société luxembourgeoise.*

il serait plus efficace de revaloriser le travail en obtenant une hausse du revenu net des bas salaires par l'intermédiaire d'une baisse des cotisations sociales et/ou de la fiscalité (tranche exonérée, crédits d'impôts,...). De telles mesures sont alors neutres pour l'employabilité des travailleurs les moins productifs et la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Elles ont en outre pour effet d'inciter au retour à l'emploi les personnes inactives et à valoriser l'augmentation de l'intensité de travail.

Par ailleurs, certains ménages modestes sont entrepreneurs ou travailleurs indépendants, car contrairement à l'image véhiculée, une partie des créateurs d'entreprises ont des revenus plus faibles que les personnes salariées. 20,8% d'entre eux étaient en situation de risque de pauvreté en 2016 contre 11,4% des salariés. Face à la situation économique hétérogène des indépendants, il s'agirait de pouvoir mieux les accompagner face aux risques inhérents à l'entrepreneuriat. Il s'agirait par exemple de créer un véritable statut de l'indépendant visant un traitement équitable entre le régime des salariés et des indépendants. L'objectif serait notamment de lever l'insécurité juridique concernant l'accès à la sécurité sociale pour certains gérants salariés, de modifier un statut du conjoint aidant limitatif, d'améliorer un système d'indemnité chômage peu adapté aux situations d'indépendants en difficultés financières et aux entrepreneurs en début d'activité. Un entrepreneur doit ainsi passer plusieurs mois au chômage avant de pouvoir bénéficier des aides financières à la création d'entreprise. Au niveau des premiers mois d'activité, souvent difficiles financièrement pour les entrepreneurs, l'instauration de «Chèques Entrepreneurs» permettrait de mieux accompagner ceux-ci dans le développement de leur projet et de limiter certains coûts. Une discrimination existe entre indépendants et salariés quant à la procédure de reclassement externe. Les indépendants sont bien moins protégés face à l'apparition de limitations ou d'incapacités au travail. Des différences de traitement concernent aussi le maintien d'une activité en sus d'une pension de vieillesse anticipée.

L'employabilité est un aspect important lié au revenu du travail des ménages. La hausse du chômage de longue durée laisse craindre le passage pour certains des allocations chômeurs au revenu d'inclusion sociale et donc une diminution de leur revenu. Il en est de même des personnes pouvant travailler mais ne recherchant pas d'emplois. La pauvreté en termes de revenu est fortement corrélée à l'intensité de travail des ménages. Ainsi, le troisième défi majeur de l'exclusion sociale sera «comment favoriser l'employabilité pour tous?».

En plus des possibilités d'augmentation des revenus du travail, par des baisses des cotisations sociales et une diminution du nombre de personnes éloignées de l'emploi, l'augmentation du revenu réel des résidents modestes peut passer par une hausse des revenus de compensation et des prestations sociales. Plus qu'une hausse du récent REVIS dont l'impact en termes de «trappes à l'inactivité» serait forte, c'est l'instauration d'une part de sélectivité sociale, pour les allocations familiales ou la subvention de loyer, qui pourrait le plus efficacement augmenter ce revenu tout en diminuant les inégalités. Il en serait de même pour un système de pension à réformer. La réforme nécessaire pour pérenniser le système de pension pourrait consister à réévaluer les pensions de vieillesse les plus faibles. Moduler le montant des allocations familiales selon le principe d'une sélectivité sociale aurait pour effet de mieux aider les ménages monoparentaux modestes, et plus largement de faire reculer significativement la pauvreté des enfants. Par ailleurs, les ménages monoparentaux sont rangés dans une classe d'impôt spécifique, la classe 1A, instaurée au moment où le travail des femmes était bien moins développé. Celle-ci est nettement moins favorable que la classe 2 réservée aux adultes mariés ou Pacsés, malgré l'existence d'un crédit d'impôts spécifique aux familles monoparentales. La réforme fiscale de 2017 n'a pas fondamentalement modifié cette situation, même si elle a doublé ce crédit d'impôt. Une réflexion sur le niveau d'imposition des familles monoparentales, alors que ce type de ménage est de loin le plus touché par un risque de pauvreté, pourrait avoir un impact sur le revenu réel des ménages monoparentaux modestes. L'introduction d'un barème d'impôt unique nouveau pour la fiscalité des personnes physiques fait partie de l'accord de coalition pour la mandature 2018-2023. La fiscalité des plus modestes, et notamment des ménages monoparentaux, sera un point important à prendre en compte.

Qui dit revenu réel dit pouvoir d'achat et donc coût de la vie. L'État peut intervenir au bénéfice du niveau de vie des plus modestes non seulement par la hausse de leur revenu mais aussi la baisse ou du moins la stabilisation du coût de la vie. C'est ce qui a été mis en œuvre avec l'introduction du chèque service-accueil qui fait baisser de manière importante les coûts de garde pour les familles modestes. De même, et de manière bien plus conséquente, la construction de davantage de logements sociaux est en capacité, par la réduction des coûts du logement qu'elle occasionnerait, d'avoir un impact majeur sur le pouvoir d'achat des ménages modestes qui en bénéficieraient. L'effet peut être le même en ce qui concerne l'énergie, des aides en la matière pour les ménages modestes pouvant accompagner la transition du Luxembourg vers un modèle énergétique respectueux de l'environnement, de l'indépendance énergétique du pays et ainsi, tourné vers l'avenir.

2) COMMENT LIMITER LA SURCHARGE DES COÛTS DU LOGEMENT POUR LES MÉNAGES MODESTES ?

En 2017, 36% des 20% de ménages les plus modestes étaient en situation de surcharge du coût du logement, c'est-à-dire que ce coût dépassait 40% de leur revenu. Ce pourcentage n'était que de 20,1% en 2012. L'évolution est particulièrement inquiétante. Le Luxembourg a dépassé pour la première fois la moyenne européenne en 2017 et, si cette trajectoire perdure, devrait largement distancer le taux européen dans les futures années. Au sein du scénario de base du budget de référence, le coût d'un logement de 80 m² pour un ménage composé d'une femme et d'une adolescente s'établit à 1.232€, soit 47% des dépenses nécessaires à une vie «modeste mais adéquate». Ce pourcentage passe à 44% pour le scénario à logement de plus faible taille (60m²) demeurant ainsi à des niveaux élevés. Le niveau actuel et encore davantage la dynamique présente font du coût du logement le sujet majeur du coût de la vie pour les personnes modestes.

La raison en est une forte augmentation des prix à la vente et à la location des logements, comme l'expliquait à l'automne 2018 Michel Wurth, alors président de l'Union des entreprises luxembourgeoises, au sein de l'article «Qui peut encore vivre au Luxembourg ?» publié dans le Tageblatt :

«En une dizaine d'années, le prix moyen d'une maison a augmenté de plus de 60% pour atteindre quelque 800.000 euros en 2017, tandis que le prix moyen d'un appartement s'est accru de presque 70% pour atteindre environ 500.000 euros. Les loyers, eux aussi, ont fortement évolué pour les maisons, mais surtout pour les appartements (+50%).»

Qui résumait ensuite dans cet article la cause de cette flambée :

«Cette problématique est à la fois simple à synthétiser et complexe à appréhender. Simple, car elle n'est que le fruit de l'inadéquation chronique entre l'offre et la demande immobilière; complexe, car l'autorité publique semble démunie face à la rigidité de l'offre.»

Sans rentrer dans une bataille des chiffres, il n'est pas contestable qu'au Luxembourg les prix du logement ont largement augmenté, que les ménages modestes, en premier lieu, sont susceptibles d'en pâtir via une augmentation conséquente de leur coût du logement et que ceci a en grande partie pour cause une hausse importante de la demande, du fait du niveau élevé de la croissance et d'une immigration nette soutenue, face à une offre qui ne progresse pas aussi vite.

Ainsi, seule une accélération du rythme des constructions saura rétablir l'équilibre entre offre et demande, et limiter la hausse des prix du logement dans les années à venir. La rigidité de l'offre vient en partie de la difficile mobilisation des terrains non bâtis, vaste sujet ne pouvant être traité dans ce bulletin. Il résulte aussi d'une trop forte focalisation des mesures et dispositifs sur la demande par rapport à l'offre. Les aides au logement ont, de fait, un effet inflationniste. C'est ce que montrent de nombreuses études des aides au logement, notamment en France, en Finlande ou encore au Royaume-Uni. Il est estimé qu'entre 60% et 80% des aides sont absorbées par une augmentation du loyer. Une partie de l'enveloppe budgétaire attribuée aux aides à la demande pourrait être plus efficacement utilisée en l'allouant à la construction de nouveaux logements à coût modéré, afin d'agir sur l'offre et donc de tendre vers une solution de plus long terme.

En effet, l'offre de logements locatifs sociaux doit être considérablement accrue, en impliquant notamment davantage les promoteurs privés. Le problème du logement étant multidimensionnel, les réponses et les solutions doivent également l'être. L'ouverture du marché au secteur privé permettrait d'augmenter les capacités d'investissement dans le logement locatif et de le développer autant que nécessaire au vu de la situation de plus en plus critique pour les foyers modestes. Dans la même logique, la collaboration entre les promoteurs privés et publics devrait être renforcée. Des projets expérimentaux sous forme de Société d'Impact Sociétal (SIS) pourraient voir le jour, cette forme de société ayant depuis la Loi du 31 août 2018 la possibilité de mener des activités de gestion locative sociale.

Par ailleurs, depuis la réforme des finances communales de 2016, les fonds alloués aux communes sont répartis, au-delà d'un montant forfaitaire, selon 5 critères : la population ajustée en fonction de la densité de population et des « centres de développement et d'activité » (82% de la répartition), le nombre d'emplois salariés (3%), l'indice socio-économique des communes (9 à 10%), la superficie ajustée de la commune (5%) et les logements sociaux (0 à 1%). La prise en compte du nombre de logements sociaux est ainsi un progrès mais reste dans des proportions si faibles, 0 à 1%, que ce mécanisme n'est que très peu incitatif. La Fondation IDEA a présenté en détail les limites du mécanisme actuel⁷². Dans les faits, le mécanisme actuel alloue 1.500€ par logement social appartenant à une commune et en location, ce

Aller vers une plus grande efficacité des politiques du logement pour ceux qui en ont le plus besoin

montant diminuant dans le cas où le total des logements sociaux dans l'ensemble des communes dépasse un plafond de 10.666 logements. Il faudrait, pour que cette mesure soit pleinement incitative et participe de l'effort nécessaire en matière de logement social, que soit augmentée l'indemnisation de 1.500€ par logement et que soit rehaussé le plafond limite de 1% de Fonds de dotation globale des communes. Ceci permettrait, sans coûts supplémentaires pour l'État, d'encourager fortement les communes à augmenter leur parc de logement social.

Une hausse de l'impôt foncier, historiquement d'un niveau assez bas au Luxembourg, pourrait constituer un levier puissant pour le financement de nouveaux logements à destination des foyers modestes. L'État aurait ainsi les moyens de financer, en totalité ou plus efficacement encore en partenariat avec le privé, de nouveaux projets ambitieux de construction, sur le modèle des programmes phares en cours que sont les nouveaux logements au Kirchberg, sous forme de bail emphytéotique, et la réhabilitation de la friche industrielle de Wiltz pour en faire un nouvel éco-quartier.

Si l'augmentation de l'offre de logements locatifs sociaux est une nécessité, il faut aussi pouvoir mieux allouer ce type de logement. En effet, l'accès à un logement décent et abordable sur le marché privé devrait être la règle générale, alors que le recours au logement subventionné devrait relever de l'exception. Pourtant, à l'heure actuelle, aucune disposition réglementaire n'oblige les ménages à quitter un logement locatif subventionné lorsque leurs revenus dépassent les critères fixés. Même si les cas recensés sont peu nombreux et qu'ils doivent s'acquitter de loyers plus élevés, ces logements ne pourraient être libérés au bénéfice des ménages parmi les plus modestes.

Les politiques en matière de logement pourraient davantage être orientées vers ces ménages. C'est le cas pour la subvention de loyer, qui repose certes sur une certaine sélectivité sociale, mais qui demeure à destination d'un éventail large représentant 65% des locataires. Toute la politique de soutien à la demande devrait davantage cibler les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé. En l'absence de critères de revenu, de composition du ménage ou de surface habitable pour l'octroi de ces aides, celles-ci risquent de pousser à la hausse les prix de l'immobilier résidentiel et ont potentiellement des effets secondaires défavorables.

Enfin, la prise en compte du logement dans le calcul d'aides telles que le revenu d'inclusion sociale, par l'application de loyer fictif par exemple, permettrait de transférer une partie de ces aides de ménages à faible coût du logement vers ceux qui, parce qu'ils n'ont pu accéder à la propriété, ont un coût du logement qui pèse fortement sur leur niveau de vie. L'objectif reste, dans ce cas, d'aller vers une plus grande efficacité des politiques du logement pour ceux qui en ont le plus besoin, tout en considérant que l'accès à la propriété est une démarche à encourager.

3) COMMENT FAVORISER L'EMPLOYABILITÉ POUR TOUS ?

L'employabilité pour tous a pour vocation de prévenir contre toutes les formes d'exclusions de l'emploi. Ce n'est pas une utopie, mais un objectif à la hauteur de l'enjeu fort que représente l'emploi en termes d'inclusion, que ce soit sur le plan monétaire ou des relations sociales. Cet objectif est atteignable alors que le pays a les moyens d'une politique de formation ambitieuse, que des axes d'amélioration véritables existent dans ce domaine et que la croissance économique luxembourgeoise favorise les opportunités d'emploi pour la population résidente.

⁷² <http://www.fondation-idea.lu/2017/10/05/finances-communales-dela-0-1-logement>

Cet enjeu s'avère d'autant plus primordial qu'au Luxembourg une forte dynamique de création d'emplois est concomitante avec un chômage de longue durée en hausse, un nombre trop important de jeunes résidents éloignés de l'emploi et un pourcentage élevé de personnes disponibles pour travailler mais pas à la recherche d'un emploi. Le taux NEET (jeunes sans emploi et ne participant ni à l'éducation ni à la formation) n'était quant à lui que de 7,7% en 2017 au Luxembourg, soit l'un des plus faibles de l'Union européenne. Cette donnée est un encouragement pour envisager d'atteindre une employabilité pour tous les jeunes résidents.

Les compétences des personnes éloignées de l'emploi ne croisent souvent pas les besoins de l'économie

Le Luxembourg devra réussir le défi des besoins sans cesse croissants de qualification pour les salariés, via un *upskilling* ou *reskilling* des travailleurs et des personnes en recherche d'emplois, avec un accent fort mis sur la digitalisation. Ces efforts en matière de formation pourront s'accompagner de la mise en place d'un instrument de diagnostic «digitalisation» par emploi et métier. Ceci est d'autant plus important pour les personnes éloignées de l'emploi car leurs compétences ne croisent souvent pas les besoins de l'économie. Les entreprises luxembourgeoises souffrent aujourd'hui de véritables difficultés de recrutement. Une montée en compétence des personnes éloignées de l'emploi, loin

d'être vaine, devrait aboutir à davantage de réinsertions sur le marché du travail.

Au sein d'une économie fortement créatrice d'emplois et où les entreprises souffrent de difficultés de recrutement, l'éloignement de l'emploi d'une partie des jeunes résidents demande des mesures efficaces en termes de formation et de montée en compétences, aussi bien quant au savoir-faire qu'au savoir-être. Mais cette question touche aussi les seniors, qui ont moins accès à la formation que les autres catégories de population, alors qu'ils sont pourtant tout autant concernés par l'évolution de leurs métiers.

Le retour à l'emploi demande une bonne orientation ou réorientation. L'apprentissage n'est aujourd'hui pas assez considéré, alors que cette voie répond à des besoins en main-d'œuvre des entreprises et que le caractère concret de ces formations et la diversité des métiers auxquels l'apprentissage forme sont susceptibles d'attirer de nombreuses personnes. L'apprentissage devrait être développé aussi bien pour les cursus initiaux, pour les jeunes adultes sans formation ou désirant se réorienter, et pour des résidents de 30 à 45 ans s'éloignant de l'emploi ou qui désirent changer de voie. Les métiers de l'artisanat ou industriels concentrent également une part importante des emplois vacants d'aujourd'hui et demain. La relève est un enjeu dans de plus en plus d'entreprises et sur certains métiers, où le benjamin de l'équipe salarié a déjà atteint la quarantaine. Le Luxembourg pourrait prendre exemple sur la vision très positive posée sur l'apprentissage dans des pays comme la Suisse ou l'Autriche, où les diplômés de la formation professionnelle sont reconnus au même niveau que les diplômés universitaires par les recruteurs et les employeurs en général.

La mise en valeur des compétences de chacun, et la réorientation, sont facilitées par les diagnostics et outils du type TalentCheck⁷³. Ils sont utiles pour que les candidats à un emploi, ou à un apprentissage dans le cas du TalentCheck, puissent se situer, voire évaluer leurs axes de progression et leurs besoins de formation. Ceux-ci se voient, par la même occasion, offrir de nouvelles perspectives professionnelles, auxquelles ils n'auraient pas forcément pensé. Pour les entreprises, ces outils de diagnostics facilitent leur recherche de personnes qualifiées et élargissent l'éventail des profils à même de les intéresser.

Enfin, les trappes à l'inactivité peuvent avoir des conséquences néfastes sur le long terme. En-dehors de faire baisser en un instant l'incitation à travailler, elles peuvent provoquer un éloignement durable de l'emploi alors que les pertes en compétence, en confiance et en savoir-être dans le monde du travail peuvent rapidement affecter l'employabilité d'une personne qui ne travaille pas ou plus. C'est en agissant aux différents niveaux, d'âge, de parcours de formation ou professionnel, de qualification, sur des compétences transversales ou spécifiques à un métier, et sans a priori sur les différentes voies possibles pour s'épanouir dans l'emploi, qu'il sera possible de favoriser l'employabilité et donc l'emploi pour tous.

⁷³ Le TalentCheck permet aux jeunes de détecter leurs talents afin qu'ils puissent élaborer leur projet d'avenir. Il aboutit à l'obtention d'un certificat qui atteste de leurs compétences et talents, certificat qui permet à un candidat à l'apprentissage de valoriser ses compétences et talents auprès des entreprises.

4) COMMENT RENDRE LE SYSTÈME ÉDUCATIF LUXEMBOURGEOIS INCLUSIF ?

Tout en prenant en considération que le test PISA est une enquête qui ne valorise que peu les atouts de son système éducatif, il demeure que le Luxembourg est un pays où les différences de niveau entre les élèves, notamment si ceux-ci présentent un contexte socio-économique défavorisé ou migratoire, sont parmi les plus importantes. Ceci a été confirmé par le récent Rapport national sur l'éducation au Luxembourg 2018. Il y aurait plus qu'ailleurs des élèves dont le niveau est insuffisant dans des matières aussi fondamentales que la compréhension écrite, les mathématiques ou les sciences. Par ailleurs, les différences de niveau des élèves selon leur origine, une certaine reproductibilité des niveaux d'éducation entre enfants et adultes, et la moindre capacité des adultes les moins diplômés à avoir accès à la formation professionnelle, montrent les progrès à accomplir en termes d'égalité des chances. Il y a ainsi tout lieu de poser la progression vers un système éducatif plus inclusif comme un enjeu majeur pour lutter face à l'exclusion sociale. C'est le cas afin de ne pas reproduire certaines inégalités, de génération en génération, voire les renforcer. C'est aussi essentiel pour que chaque résident puisse s'accomplir dans toute la mesure de ses potentialités et de ses forces, notamment sociales et professionnelles.

Les questionnements sur le sujet doivent prendre en compte le trilinguisme du Grand-Duché, qui fait de l'apprentissage des langues une grande force pour que la main-d'œuvre locale soit performante, mais qui peut aussi devenir un potentiel vecteur d'exclusion quand les difficultés en langue d'un élève mènent à l'échec scolaire et une situation d'impasse. Une autre particularité du système éducatif luxembourgeois est l'orientation précoce des élèves, avec une séparation en deux parcours, classique et général, située à un âge relativement tôt. Ceci peut affecter leur capacité à se réaliser pleinement, notamment si des élèves ont du potentiel mais sont moins précoces, ont moins de facilité pour les langues que pour d'autres matières et/ou parlent une langue autre que l'allemand ou le luxembourgeois à la maison. Cette orientation précoce pose la question de l'équité du système pour des élèves dont l'environnement est moins favorable à la réussite scolaire et qui n'ont pas encore pu atteindre la maturité qui leur permettrait de surmonter les difficultés scolaires nées de cet environnement.

Le Rapport national sur l'éducation au Luxembourg 2018 indique ainsi que :

«La recherche internationale sur l'éducation est parvenue à la conclusion que les systèmes d'éducation intégrateurs (avec une scolarisation conjointe plus longue de tous les élèves) causent moins d'inégalités scolaires. Une période de scolarité commune plus longue permet aux élèves de développer leurs propres intérêts et capacités sur une période plus importante, ce qui est essentiel. En outre, les élèves peuvent ainsi ne prendre de décisions en matière d'éducation qu'à l'adolescence plutôt que dans l'enfance.»

Enfin, le système éducatif ne semble pas toujours s'adapter aux échecs des élèves, alors que la confiance en soi est primordiale dans leur développement. Il est ainsi important que le système éducatif soutienne les qualités des élèves et ne stigmatise pas l'échec. Le décrochage scolaire et le redoublement y sont relativement fréquents. Il est primordial pour les élèves et les jeunes adultes en difficultés de mettre en place de nouvelles solutions plus généralisées, du type «école de la deuxième chance» en cas d'échec. Cette dernière proposition peut en partie passer par la valorisation de l'apprentissage évoquée préalablement.

De nombreuses mesures ont été décidées ces dernières années, qui vont dans le sens d'un système éducatif plus performant et inclusif au Luxembourg. Il reste à associer à ces mesures une réelle vision à long terme pour combattre le décrochage scolaire, pour réduire l'impact du milieu socio-économique des élèves sur la réussite scolaire et pour promouvoir une orientation basée sur les talents, et non pas sur les échecs. Dans ce domaine, comme dans d'autres, le progrès passe par l'expérimentation. Il pourrait ainsi être mis en phase de test une école avec une langue principale durant le cursus. Elle reposerait sur deux filières linguistiques parallèles et serait testée en projet-pilote. Durant leur cursus, les élèves ne changeraient plus de langues à chaque niveau de l'éducation initiale mais auraient le choix entre deux filières linguistiques et pourraient suivre l'ensemble de leur scolarité et des matières étudiées dans la langue choisie, tout en apprenant les autres langues comme des langues étrangères, possiblement à différents niveaux. L'objectif est de maintenir la grande qualité du système éducatif luxembourgeois en matière de langue tout en favorisant la réussite dans les autres matières. Les élèves, dont le point fort

est les sciences ou l'économie, verraient alors leur chance de s'épanouir et de réussir augmenter. Il est à noter que les jeunes résidents luxembourgeois qui se retrouvent en échec scolaire à cause d'une insuffisante maîtrise de certaines langues d'enseignement peuvent ensuite se retrouver en concurrence sur le marché du travail avec des travailleurs frontaliers qui n'ont pas eu à suivre un cursus scolaire aussi exigeant sur le plan linguistique.

Le développement de l'enfant dès le plus jeune âge a un impact plus que majeur sur sa réussite scolaire par après. Les chèques services-accueil ou encore la mise en place d'un programme d'éducation plurilingue (luxembourgeois, français) dans les structures de la petite enfance pour les 1-4 ans, devraient favoriser dans le futur un développement plus équitable des jeunes enfants. L'accent devra encore être mis davantage sur la petite enfance, à la fois pour donner toutes les chances aux enfants de réaliser leur plein potentiel et pour gommer l'héritage du statut social. Dans ce domaine aussi, malgré le contexte particulier de la jeune enfance, l'orientation des politiques devra s'opérer à partir d'indicateurs de résultats et non de moyens.

Une vision globale d'un système éducatif inclusif à chacune des étapes de l'éducation doit aider à atteindre l'un des buts proposés par ce bulletin, à savoir «la fin de la pauvreté des enfants et la promotion de l'égalité des chances» d'ici à 2030, en réussissant notamment les deux objectifs chiffrés que sont :

- 0% de jeunes à avoir quitté prématurément le système d'éducation et de formation
- Plus de 50% des enfants de parents à niveau d'éducation faible devenant diplômés de l'enseignement supérieur

Changer de paradigme, pour répondre à ces quatre grands enjeux, demandera notamment d'expérimenter de nouvelles politiques, sans craindre les échecs et la nécessité de parfois revenir en arrière, et de s'inspirer de pays étrangers plus performants voire innovants.

Encadré 11 - Ne pas hésiter à expérimenter et à s'inspirer de l'étranger

Le Luxembourg a mis en place au cours des dernières années de nouvelles initiatives, citées à plusieurs reprises ou non au cours de bulletin, afin de favoriser l'inclusion sociale sur une ou plusieurs dimensions. Ces initiatives s'inspirent le plus souvent de réussites à l'étranger. Elles passent, pour certaines d'entre elles, par des phases de projet-pilote avant, en cas de bilans positifs, de se développer et se reproduire sur le territoire luxembourgeois.

En 2009 a été créée à Bettembourg la première **épicerie sociale Buttek** sur le modèle des *Tafel* allemandes. Ces magasins ont pour objectif de fournir à des personnes défavorisées des denrées alimentaires et des produits d'usage quotidien pour une participation financière de l'ordre d'un tiers des prix du marché. Ces personnes ont ainsi accès à des produits frais et de qualité et voient leur pouvoir d'achat augmenter. Les produits proviennent de la collaboration de boulangeries, de supermarchés, de petits magasins et de diverses entreprises luxembourgeoises.

La **résidence intergénérationnelle de Beggen**, nommée *Doheem mateneen* («ensemble sous le même toit»), a été inaugurée en février 2017. Ce projet, porté par Caritas Luxembourg, vise à faire vivre personnes âgées et étudiants sous un même toit, afin de leur permettre de se soutenir mutuellement. Elle accueille notamment des personnes âgées modestes et des étudiants à faible revenu. En contrepartie d'un loyer très modéré, les étudiants s'engagent à offrir des petits services aux personnes en perte d'autonomie comme l'aide à la mobilité, le soutien pour les courses, le soutien administratif ou encore de petites réparations. La résidence de 2.000 m² a été construite sur un terrain accordé par la Ville de Luxembourg. Elle comprend une dizaine de petits appartements d'environ 45m² pour personnes âgées à revenu modeste et 12 chambres d'étudiants d'environ 15m².

L'un des piliers de la stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement portant sur la période 2013-2020 est le *housing first*. Ce concept a tout d'abord été mis en place en 2008 par l'État finlandais, pays modèle quant au sans-abrisme. En effet, depuis plus de 30 ans, le nombre de sans-abris ne cesse de diminuer sur le territoire finlandais.

Le plan luxembourgeois revendique l'inspiration finlandaise dans son introduction :

« Toutes ces multiples approches sont cependant liées par le fil rouge du « logement d'abord » ou du « housing first », modèle qui soutient que l'objectif premier à atteindre par une personne qui vient de perdre son logement est de retrouver rapidement un logement stable et durable. »

Ce fil rouge aboutit notamment au choix de mettre en place des logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abris de longue durée, et ceci avant d'offrir dans un second temps un soutien à la stabilisation et à la réinsertion. Le projet-pilote *Housing First* du Comité National de Défense Sociale (CNDS) *Wunnen* accompagne à ce jour 24 personnes. Il a été évalué en 2016, évaluation qui sera évoquée dans la partie « Évaluer les politiques de lutte contre l'exclusion sociale » de ce bulletin.

En juin 2014, le Luxembourg a mis en place un nouveau dispositif, la **Garantie pour la jeunesse**, sur recommandation du Conseil de l'Union européenne. Celui-ci repose sur un ensemble de mesures proposant à chaque jeune de 16 à 25 ans une offre d'emploi, un complément de formation, une formation professionnelle ou un stage dans les 4 mois qui suivent sa sortie de l'école ou une perte d'emploi. L'ADEM, l'Action locale pour jeunes (ALJ), et le Service national de la jeunesse (SNJ) accompagnent ensemble ces jeunes pour les aider à déterminer le bon chemin vers la vie active. Trois options sont alors offertes : le retour à l'école, le service volontaire d'orientation et l'intégration dans la vie professionnelle avec l'accompagnement de l'ADEM. Il a été décidé en 2017 d'étendre cette offre jusqu'à l'âge de 30 ans. Entre juillet 2014 et septembre 2017, près de 12.000 jeunes ont participé à ce programme. Selon les organismes animateurs du projet, près de 71% ont reçu une offre de qualité, dont les deux tiers sous forme d'emploi, pour environ 30% de mesures pour l'emploi et 5% de retour à l'école. 19% ont arrêté le programme. Les 10% restants n'ont pas abandonné le dispositif, mais n'ont pas pu recevoir l'offre de qualité espérée. L'offre de qualité est reçue pour 70% des participants lors des 4 premiers mois et pour 30% d'entre eux au bout d'une période plus longue. Ce programme a ainsi un impact sur l'emploi, en premier lieu, et la qualification des jeunes adultes au Luxembourg.

Le **service volontaire d'orientation** a lui été institué en 2007. Il permet à des jeunes âgés de moins de trente ans de s'investir dans un projet bien défini et d'intérêt général de son choix à temps plein pour une durée déterminée allant de 3 mois à 12 mois.

Ainsi, les volontaires accèdent à une opportunité d'apprentissage et d'orientation par l'expérience pratique, au Luxembourg, en Europe ou au-delà du continent européen. Trois types de service volontaire leur sont proposés :

- Le service volontaire de coopération (SVC) pour s'engager à l'étranger dans un projet de coopération au développement.
- Le service volontaire européen (SVE).
- Le service volontaire national pour s'engager dans un projet d'utilité publique au Luxembourg tout en jouissant d'un accompagnement personnalisé.

Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse indique dans son rapport d'activités que 1.055 jeunes se sont inscrits aux programmes de bénévolat et de services volontaires en 2017 pour 519 places disponibles.

Enfin, deux dispositifs peuvent s'associer ensemble pour produire un impact significatif en faveur de l'inclusion sociale. Le **chèque service-accueil** a pour effet de permettre à davantage de ménages modestes d'avoir recours à un service professionnel de garde d'enfants. Or, la Loi du 29 août 2017 vise la mise en place d'un **programme d'éducation plurilingue** (luxembourgeois, français) dans les structures de la **petite enfance** pour les 1-4 ans. L'addition de ces deux dispositifs doit aider à l'intégration sociale des jeunes enfants issus des familles immigrées dans la société luxembourgeoise et renforcer la cohésion sociale via une meilleure connaissance de ces deux langues pour tous les enfants résidents.

Ces nombreux exemples montrent comment, parfois en s'inspirant de pays étrangers comme l'Allemagne ou la Finlande et en innovant, le Luxembourg a su apporter certaines solutions face à l'exclusion sociale. Pour certaines de ces initiatives, il s'agirait de reproduire les réussites à plus grandes échelles.

De nombreuses autres initiatives du même type, mises en œuvre à l'étranger, pourraient être répliquées pour faire une plus grande différence en faveur de l'inclusion sociale. Ce bulletin se contentera d'en citer deux.

L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) est une association française créée en janvier 2006 pour concevoir, expérimenter et mettre en œuvre des projets d'innovation sociale. Cette structure est née d'une initiative privée et conserve son indépendance. Elle n'a toutefois pu être créée que suite à l'inscription du droit à l'expérimentation dans la Constitution française en 2003 et est aujourd'hui financée à 60% par le public et 40% par le privé. L'ANSA a pour principal objectif de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en mettant en œuvre des expérimentations sociales qui permettent d'évaluer l'efficacité d'une innovation avant sa généralisation. Ainsi, cet organisme mène des projets d'expérimentation sociale, accompagne l'État et les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de politiques sociales et anime des événements en vue de mutualiser les expériences et les savoir-faire. Les projets d'expérimentation actuels de l'ANSA visent notamment à mieux prendre en charge la santé des personnes sans domicile, à anticiper les problèmes budgétaires avant, pendant et après le passage à la retraite, à tester dans différentes villes françaises des politiques *housing first* ou encore à développer le parrainage comme levier à l'insertion professionnelle des jeunes majeurs. L'Agence nouvelles solidarités actives a pour principaux apports son expertise sur l'innovation sociale, sa capacité à être promoteur, conseiller ou évaluateur d'un projet et de constituer un lieu de coopération entre les différentes parties prenantes de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, secteur privé compris.

La Suisse a, quant à elle, mis en place un dispositif afin de prévenir les difficultés des jeunes avant la sortie du cursus scolaire et ainsi éviter les sorties sans formations ni perspectives d'emplois. Il s'agit du **« case management formation professionnelle »**. Le modèle de case management vise à repérer à temps, à observer et à encadrer durablement les jeunes à risque jusqu'à l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires, à coordonner et harmoniser les activités des intervenants concernés et à amener les jeunes à risque vers l'auto-responsabilisation. Les jeunes identifiés comme étant en difficultés ont la possibilité de rencontrer un *case manager* qui analyse leur situation, établit un profil et définit avec eux des objectifs. Il détermine ensuite les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés, supervise les jeunes en difficultés et les soutient dans leur parcours jusqu'à une intégration réussie dans le monde du travail. Appliqué différemment selon les cantons suisses, le *case management* s'articule en milieu scolaire ou à sa sortie, avec dans ce cas un passage de témoin entre le conseiller d'orientation et le *case manager*. Contrairement à la garantie pour la jeunesse qui ne peut être utilisée qu'une seule fois par le participant, un jeune en difficultés peut faire appel à plusieurs reprises à son *case manager* tant qu'il n'a pas atteint 25 ans révolus. Ceci est d'importance alors que l'intégration définitive dans le monde du travail procède souvent de plusieurs réorientations et d'un parcours de plusieurs années.

Les mesures et dispositifs sociaux proposés par ce bulletin partent d'une analyse des indicateurs d'exclusion sociale. Si ces indicateurs ont pour mérite d'aider à prioriser les politiques à mener et de juger de la réussite globale des politiques mises en œuvre, dans l'idéal en relation avec des objectifs déterminés au préalable, ils sont insuffisants pour mesurer la pertinence et surtout les atouts et faiblesses de chacune des actions. Les indicateurs doivent ainsi être complétés d'évaluations rigoureuses des politiques existantes et de projections chiffrées pour les nouvelles mesures envisagées.

3) Évaluer les politiques de lutte contre l'exclusion sociale

L'évaluation est devenue au cours des dernières décennies un élément incontournable des politiques publiques. C'est d'autant plus le cas pour les politiques de lutte contre l'exclusion sociale, car le nombre souvent important de bénéficiaires permet de réaliser des études d'évaluation robustes, à même de juger l'impact des mesures mises en œuvre. L'évaluation a pour objectif d'estimer de manière empirique l'impact causal d'une intervention sur la situation de ses bénéficiaires, l'intervention étant une politique, une mesure ou un dispositif visant à lutter contre l'exclusion sociale.

Un décret français de novembre 1998⁷⁴ définit le rôle de l'évaluation d'une politique publique comme l'appréciation de l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Il s'agirait donc principalement de mesurer le plus précisément possible l'impact d'une politique publique, en réussissant à isoler l'effet de la mesure par rapport à la situation des bénéficiaires si elle n'avait pas été mise en place. Rapporter le résultat obtenu aux moyens qui lui sont alloués doit permettre de déterminer si d'autres mesures pourraient, à moyens plus faibles ou équivalents, avoir des résultats identiques ou supérieurs. L'évaluation est ainsi un puissant outil pour vérifier l'adéquation des actions prises sur le plan de l'exclusion sociale et pour juger des modifications à opérer sur ces actions. Elle présente les effets réels d'une politique, qui sont fréquemment différents des effets escomptés.

L'évaluation d'impact analyse l'effet d'une politique sur un groupe cible. C'est l'élément qui permet le mieux de juger de l'efficacité d'une mesure, parmi l'ensemble des éléments pouvant être analysés.

Différentes analyses d'une politique et exemple de la Garantie pour la Jeunesse



- » **Les besoins** correspondent à la situation à améliorer ou le problème à éliminer. Ils peuvent être décelés par des indicateurs, comme c'est le cas des jeunes sans perspectives immédiates d'avenir par le taux NEET.
- » **L'input et les processus** sont les moyens et la manière dont ils sont utilisés lors de l'application de la politique. Dans le cas de la Garantie pour la jeunesse, il s'agit du personnel et du financement alloués au projet, ainsi que de la mise en œuvre par l'ADEM, l'Action locale pour jeunes (ALJ) et le Service national de la jeunesse (SNJ).
- » **Les outputs** sont les produits de l'action. Ce sont par exemple le nombre de jeunes participants et les différents programmes qu'ils suivent.
- » **Les outcomes** sont les résultats obtenus par l'action. Pour les bénéficiaires de la Garantie pour la jeunesse, c'est la réception d'offres d'orientation de qualité.
- » **Les impacts** sont, eux, les effets de l'action. Il s'agit de l'intégration sur le marché du travail des participants.
- » **L'objectif à long terme** est plus large que le seul impact. Il répond au besoin initial. Toujours dans notre exemple, le principal objectif serait d'éliminer l'exclusion des jeunes adultes luxembourgeois de l'emploi.

⁷⁴ Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

L'exemple de la Garantie pour la jeunesse n'a pas été choisi au hasard. Ce programme datant de 2014 n'a pas pour le moment été évalué. Le rapport d'activité du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire fait l'analyse des outputs et des outcomes de ce programme mais n'en étudie pas l'impact. Ainsi, il n'est pas possible de juger des effets de cette mesure, au regard des moyens qui y sont consacrés, par rapport à la situation des jeunes éloignés de l'emploi bénéficiaires s'ils n'avaient pas eu accès à cette mesure, mais seulement au service «classique» de l'ADEM par exemple. Une évaluation de son impact, trois ans après sa mise en œuvre, aurait permis d'éclairer les pouvoirs publics sur la pertinence de la Garantie pour la jeunesse et sur les moyens de rendre plus efficace ce dispositif. C'est essentiel, alors que la Garantie pour la jeunesse est la mesure principale d'accompagnement des jeunes adultes en situation d'exclusion sociale. En outre, pour en revenir aux propositions précédentes de ce bulletin, la réussite à long terme de la Garantie pour la jeunesse peut être estimée par des indicateurs tels que le taux NEET. Toutefois, en l'absence d'objectif chiffré sur cet indicateur ou un autre, il n'est pas possible de déterminer, aujourd'hui ou demain, si cette mesure a répondu aux attentes.

Plus globalement, les méthodes d'analyses d'impact sont de plus en plus utilisées au Luxembourg. Ce recours à l'évaluation demeure toutefois de faible ampleur car seule une minorité de politiques sont concernées.

C'est ce qu'indique le rapport «Travail et cohésion sociale 2017» du STATEC au moment d'analyser l'évolution de la pauvreté en emploi :

«Les recherches concernant l'impact sur la pauvreté en emploi au Luxembourg de l'une ou l'autre mesure de politique publique prise individuellement font défaut actuellement.»

Les études prospectives, ou simulations, et les évaluations des politiques sociales des différents ministères sont principalement commandées à trois organismes différents: l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS), qui bénéficie notamment d'importantes bases de données, le LISER et l'Université du Luxembourg.

Le centre de recherche LISER a notamment réalisé, pour le compte du ministère de la Famille et de l'Intégration, une étude sur «L'impact du chèque service-accueil sur les dépenses de garde d'enfants».⁷⁵ Cette évaluation ex ante visait à «anticiper ce que les chèques-service vont changer dans les dépenses de garde d'enfants des familles», en estimant «la variation des dépenses de garde d'enfants induite par le nouveau système de tarification des modes de garde payants».

La principale conclusion de cette simulation était que :

«Le système de chèque-service se traduirait par une nette réduction des dépenses de garde d'enfants supportées par les familles, cette réduction étant relativement plus importante pour les familles les plus modestes. En l'occurrence, les familles dont le revenu imposable est inférieur à 2 SSM verraient leurs frais de garde d'enfants réduits d'environ 80%.»

La simulation permettait ainsi de déterminer ex ante le possible impact de cette mesure au regard des objectifs assignés par le gouvernement. Une évaluation en profondeur du dispositif, absente pour le moment, aura elle pour résultat de vérifier si la simulation s'est avérée juste, et d'observer d'autres effets, comme l'évolution de la part des enfants accueillis par un service professionnel de garde par exemple.

L'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) est, elle, intervenue à différentes étapes de l'évaluation du revenu minimum. Elle a réalisé en avril 2013, à la demande du ministère de la Famille et de l'Intégration, un rapport sur «L'Analyse de la trajectoire de vie des bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG)».⁷⁶ Ce premier document examinait la trajectoire de vie, soit les changements de situation professionnelle, de 25.000 personnes ayant été au moins une fois membres d'un ménage qui a bénéficié du revenu minimum depuis sa création en 1986. Il a été complété d'un second document en fin d'année 2013, qui s'attachait, lui, à rapporter la situation à août 2012 des bénéficiaires du revenu

⁷⁵ BOUSSELIN Audrey, LISER, *L'impact du chèque-service accueil sur les dépenses de garde d'enfants : Estimations par méthodes de simulation*, 2010.

⁷⁶ Inspection générale de la sécurité sociale, *Analyse de la trajectoire de vie des bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG)*, Avril 2013.

minimum garanti.⁷⁷ L'IGSS a ensuite eu un rôle essentiel dans l'élaboration de la réforme du revenu minimum, devenu au 1^{er} janvier 2019 le REVIS. En effet, elle a réalisé la simulation qui a permis de déterminer les futurs montants du revenu d'inclusion sociale. Cette simulation n'est en revanche pas un document public et n'a été prise en compte qu'en partie. En effet, les montants issus de la simulation ont ensuite été augmentés au moment des discussions parlementaires sur cette réforme.

L'IGSS a aussi réalisé une étude sur la trajectoire professionnelle des bénéficiaires de prestations du Service national de l'action sociale.⁷⁸ Datant de 2015, cette analyse avait notamment pour objectif de «fournir des éléments de réponse relatifs à l'impact des activités d'insertion professionnelle et des participations aux frais de personnel (contrats subsidiés) sur le retour en emploi». Si les méthodes

L'évaluation est un outil utilisé de manière plus systématique dans d'autres pays

utilisées, notamment la comparaison des trajectoires des bénéficiaires de ces deux mesures différentes et d'un groupe n'ayant eu accès à aucune des deux mesures, étaient relativement proches d'une évaluation d'impact des politiques publiques, ce rapport constitue une simple photographie ne permettant pas de juger de l'efficacité des prestations du Service national de l'action sociale.

L'évaluation du projet pilote *Housing First* a été réalisée en 2016 par le cabinet d'études marketing et d'opinion TNS Ilres sous la direction du Comité National de Défense Sociale (CNDS).⁷⁹

Elle repose sur trois phases : des entretiens individuels avec 11 personnes bénéficiaires du projet, un entretien collectif avec le personnel encadrant et un workshop réunissant les acteurs principaux du projet pilote. L'évaluation menée ne présente que peu de résultats chiffrés, en raison du faible nombre de bénéficiaires, mais synthétise le point de vue de chacune des parties prenantes du projet. Quelques indicateurs, comme la fréquence des nuitées passées dans les studios et la baisse de consommation d'alcool et de tabac des bénéficiaires, ont aussi été utilisés. L'étude conclut que «le projet pilote *Housing First* atteint bien les objectifs prédéfinis et les impacts souhaités». Les résultats positifs ne sont toutefois pas mis en rapport avec le coût du projet et ses alternatives, ce qui limite leur validité. Il apparaît aussi qu'une commande auprès de chercheurs spécialistes sur le sujet aurait permis une analyse de meilleure qualité et moins biaisée que l'étude évoquée ici, dont le caractère peu nuancé peut interroger.

Enfin, le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grand Région a récemment chargé l'Université du Luxembourg d'une évaluation de la loi du 18 décembre 2018 organisant l'aide sociale. Portant sur une période de 20 mois allant de décembre 2016 à juillet 2018, l'évaluation comprendra «une analyse de la mise en œuvre de la loi et des nouvelles mesures, ainsi qu'une analyse d'efficacité des mesures et des outils de travail sur les bénéficiaires, les acteurs des offices sociaux et les institutions impliquées.»⁸⁰ L'avenir dira si la qualité de cette évaluation d'impact pourra, plus que d'autres, juger de l'efficacité réelle de ces politiques.

L'évaluation est un outil utilisé de manière plus systématique dans d'autres pays. En outre, les approches que ces pays adoptent se rapprochent plus souvent des recommandations des experts de l'évaluation, qu'elles soient expérimentales ou non. Il est vrai que les études d'impact quantitatives sont plus aisées à mettre en œuvre au sein d'un pays plus peuplé.

En Suisse, le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté a donné lieu, au moment de sa conclusion, à une évaluation globale. L'évaluation est un axe abordé par le «Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023».

⁷⁷ Inspection générale de la sécurité sociale, *Rapport sur la situation actuelle au 13.8.2012 des bénéficiaires du dispositif du revenu minimum garanti (RMG)*, Décembre 2013.

⁷⁸ Inspection générale de la sécurité sociale, *Trajectoires professionnelles des bénéficiaires de prestations du SNAS*, 2015.

⁷⁹ TNS Ilres, CNDS, *Évaluation qualitative du projet pilote « Housing First » au Luxembourg – Résultats-clés*, Avril 2016.

⁸⁰ *Rapport d'activité 2017 du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région*, 2018.

Il est notamment précisé que :

«Les résultats de l'évaluation permettront au gouvernement d'apprécier les impacts du troisième plan de lutte gouvernemental en plus d'alimenter et de soutenir les travaux d'élaboration du plan d'action suivant. Ils pourront alimenter la réflexion des ministères et des organismes partenaires, de même que celle de la population, notamment lors des prochaines consultations publiques.»

Le plan pluriannuel français contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été évaluées chaque année de sa mise en œuvre par l'équivalent français de l'IGSS.

La Garantie pour la jeunesse a été prise précédemment comme exemple de dispositif méritant une évaluation de ses effets.

D'autres politiques et mesures auraient tout autant besoin d'être évaluées au stade actuel de leur développement. Il s'agit notamment :

- De la gestion locative sociale, qui a été mise en place en 2009 et qui est essentielle à la lutte contre l'exclusion due au logement.
- Des prestations familiales dans leur ensemble, et de leur capacité à élever le niveau de vie des familles modestes.
- Du «stage de professionnalisation» de courte durée et du «contrat de réinsertion-emploi», deux mesures de réinsertion professionnelle instituées en 2015.

Ces évaluations sont à intégrer dans une objectivation des besoins et des résultats chiffrés désirés à moyen et long termes. Plus globalement, et à l'instar de ce qu'ont mis en place d'autres pays européens, aller vers l'évaluation systématique de chaque politique sociale d'importance devrait grandement profiter à leur efficacité. Dans ce sens, et en élargissant la thématique de l'évaluation à l'ensemble des politiques publiques, la Chambre de Commerce a soutenu à différentes reprises l'utilisation de cet outil.

C'est notamment le cas au sein de l'avis budgétaire de l'automne 2016 :

«La Chambre de Commerce souhaiterait en particulier que des progrès décisifs soient effectués vers la mise en place de techniques telles que les budgets par programmes/missions avec évaluation systématique de l'efficacité des dépenses, au moyen notamment d'indicateurs de performance.»⁸¹

Si la formalisation du budget luxembourgeois progresse, avec notamment l'instauration d'un budget pluriannuel, celui-ci conserve toujours une présentation très largement fonctionnelle. La refonte proposée par la Chambre de Commerce prendrait à ce stade la forme d'une révolution plus que d'une simple évolution, faisant entrer la budgétisation dans le XXI^{ème} siècle.

Au-delà des méthodes quantitatives évoquées, au moins deux autres types d'évaluation pourraient éclairer sur les progrès à effectuer en matière d'inclusion sociale. Le «testing» ou «test de situation» consiste dans le fait de tester sur le terrain, de manière anonyme, un dispositif ou une discrimination possible. Agissant de même qu'un inspecteur du célèbre Guide Michelin, le testeur pourra ainsi évaluer le fonctionnement effectif d'un service ou par exemple mieux appréhender les difficultés à accéder au logement vécues par une personne pauvre ou étrangère.

Le deuxième type d'évaluation envisageable porte sur le non-recours. En effet, de nombreux dispositifs ne sont pas utilisés par une grande partie des potentiels bénéficiaires. C'est par exemple le cas du revenu minimum au Luxembourg. Il s'agirait ainsi de mener des enquêtes, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, pour comprendre les raisons et les effets de ce non-recours. Le non-recours peut notamment provenir d'un manque d'information, d'une stigmatisation des ayants droit ou du très faible intérêt du dispositif pour des personnes proches du seuil d'accessibilité. De manière plus générale, la réalisation régulière d'enquêtes visant à mieux comprendre les causes des phénomènes d'exclusion sociale et les difficultés qui y sont liées est un complément essentiel des évaluations.

81 Chambre de Commerce, avis de la Chambre de Commerce, Un budget quantitatif pour une croissance qualitative ?, Novembre 2016.

Encadré 12 - Maintenir une participation active à l'éradication de la pauvreté dans le monde

Si le cœur du sujet de ce bulletin est la pauvreté au Luxembourg, il est impossible d'écrire une publication sur ce thème en se désintéressant de la pauvreté dans le monde, et surtout de celle dans les pays où une large partie de la population est concernée par une extrême pauvreté. Le Luxembourg contribue activement aux politiques de réduction de la pauvreté dans les pays du Sud, par l'intermédiaire des aides au développement. Il se montre exemplaire sur le sujet, octroyant, depuis 2009, 1% de son revenu national brut à la coopération, ce qui en fait un des pays les plus actifs dans le domaine de l'aide publique au développement. Selon les données de l'OCDE, le Luxembourg était ainsi le troisième pays sur cet indicateur, derrière les Emirats Arabes Unis (1,3%) et la Suède (1,0%), parmi les trente membres du Comité aide au développement (CAD) de l'OCDE. La moyenne des pays du CAD n'est que de 0,3% du revenu national brut. La Suisse, l'Irlande ou encore les États-Unis, trois pays au revenu national brut par habitant élevé, octroient tous moins de 0,5% de leur revenu national brut à l'aide au développement.

L'aide allouée par le Luxembourg se concentre sur un nombre limité de pays partenaires prioritaires, où ses actions de développement sont basées sur des accords généraux de coopération pluriannuels. Il s'agit, entre autres, de cinq pays africains (Burkina Faso, Cap-Vert, Mali, Niger et Sénégal), un pays asiatique (Laos) et un pays d'Amérique centrale (Nicaragua). L'aide luxembourgeoise sert directement les populations, plus de la moitié des aides bilatérales étant consacrées à la santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle, ainsi qu'au développement local intégré. Le programme *Business Partnership Facility* est en outre une belle réussite puisqu'il favorise le développement des entreprises locales de pays moins développés en partenariat avec des entreprises européennes. Le rattrapage dans les pays aidés passera bien par un développement économique porté par la réussite des entreprises locales. Il est ainsi primordial de consulter les entreprises luxembourgeoises pour la politique de coopération, de cibler des pays présentant des opportunités de développement économique à moyen terme, et d'établir des représentants du Luxembourg dans les pays aidés pour faire le lien entre les entreprises luxembourgeoises et l'écosystème local. Celles-ci ont aussi un rôle important à jouer dans le transfert de pratiques (*know how*) et dans le développement des infrastructures locales. Il apparaît aussi essentiel de joindre à l'investissement public un cadre favorable pour les démarches privées de solidarité internationale, via la création de fondations notamment.

Un Eurobaromètre de novembre 2013⁸² montre l'intérêt de ce sujet pour la population européenne, 83% d'entre eux estimant «qu'il est important d'aider les personnes vivant dans les pays en développement». C'était encore davantage le cas pour les luxembourgeois, avec un pourcentage de 89%. Toujours en 2013, les citoyens européens considéraient même à 66% que la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement devait être une priorité de l'Union européenne. 54% des luxembourgeois considéraient que c'était une priorité pour leur gouvernement au niveau national, contre 48% des européens. 74% des luxembourgeois pensaient que la lutte contre la pauvreté profite également aux citoyens européens. Enfin, 72% d'entre eux étaient favorables à une augmentation de l'aide européenne, au moins égale voire supérieure pour certains, à la promesse faite par l'Union européenne d'une aide à hauteur de 0,7% du revenu national brut. Les Luxembourgeois sont donc bien favorables à ce que le Grand-Duché contribue activement à l'éradication de la pauvreté dans le monde.

Si les dernières décennies ont permis un important recul de l'extrême pauvreté dans le monde, de 47% à 14% de la population mondiale entre 1990 et 2015 selon les Nations Unies,⁸³ cette baisse est inégalement répartie sur la planète. La Chine concentre à elle seule plus de 700 millions de personnes sorties de l'extrême pauvreté sur cette période. En revanche, le nombre de personnes très pauvres a augmenté dans nombres de pays africains. En 2013, 389 millions d'africains vivaient avec moins de 1,90\$ par jour (en parité des pouvoirs d'achat)⁸⁴. La contribution du Luxembourg est essentielle à l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres de la planète, que ce soit directement ou pour l'exemple que constitue son investissement important pour d'autres pays. Cette contribution devrait au moins se maintenir à ce niveau dans les prochaines années, ce qui aura un impact positif pour les populations aidées mais aussi pour la prospérité à long terme du Luxembourg.

82 Commission européenne, Direction générale Développement et Coopération – EuropeAid, TNS Opinion & Social, L'aide au développement de l'UE et les Objectifs du Millénaire pour le Développement, Eurobaromètre spécial 405, Novembre 2013.

83 Nations Unies, Objectifs du Millénaire pour le développement, Rapport 2015.

84 World Bank, Atlas of Sustainable Development Goals 2017.

Pour plus d'informations sur le sujet, consultez
la « **Préambule** : Mesurer la pauvreté, un défi historique »
sur www.cc.lu/services/publications

RÉDACTION :

Jean-Baptiste Nivet,
Chambre de Commerce

CONCEPT ET LAYOUT :

Fargo

PRINTED IN
LUXEMBOURG

Mars 2019



CHAMBRE DE
COMMERCE
LUXEMBOURG

Votre partenaire pour la réussite

LU  EMBOURG
LET'S MAKE IT HAPPEN