

Jean-Claude Reding

De la cohésion sociale en terre politique luxembourgeoise

Indubitablement donc, l'Homme est un animal social. Pour utiliser une terminologie un peu plus au goût du jour, on pourrait certainement paraphraser Aristote en disant que l'être humain est sociétal : les relations humaines et les formes d'existence collective lui sont consubstantielles. Les Européens, pour ne parler que d'eux, ont uni leurs existences, structuré et organisé leurs vies en société depuis des temps immémoriaux. Mais l'Homme est aussi un individu social : il cherche à favoriser au sein de sa communauté d'intérêts et de destins un développement culturel et l'amélioration des conditions matérielles du plus grand nombre ainsi qu'une protection solidaire offerte aux plus vulnérables afin qu'ils puissent intégrer la société. Social donc, en ce qu'il est capable de tisser des réseaux de solidarité, notamment au travers d'institutions. Que l'Homme soit un animal social n'exclut pas la multiplicité et n'enfreint en rien son autonomie, ni son individualité. Dans une société organisée démocratiquement, l'activité et l'épanouissement individuels ne sont en rien entravés par les processus collectifs qui sont engagés.

Une notion multidimensionnelle

Si l'on est amené à développer ce vivre ensemble en créant du lien social autour de valeurs communes et d'objectifs partagés dans un environnement paisible et sûr, il paraît raisonnable de concevoir que l'ensemble des individus qui y

aspirent puissent participer et adhérer à cette société dans le respect de leur autonomie. C'est pourquoi la société se doit d'être cohésive ; ce faisant, elle favorise par exemple le développement du civisme et de la civilité. On sait en revanche que le manque de cohésion sociale est potentiellement source de

L'objectif du plein emploi par la croissance est jugé comme un élément majeur de la cohésion, de nos jours ébranlée et menacée d'étiollement par les ombres d'une mondialisation mal régulée.

tensions et de conflits ; il provoque un sentiment d'injustice sociale et d'inégalité face à la satisfaction des besoins et, dès lors, d'incapacité à mener une vie digne, décente et de qualité. Ce déséquilibre entraîne le désengagement vis-à-vis du groupe et le délitement du lien social qui peuvent menacer la paix et susciter des troubles parfois violents. Le récent cas français est certainement illustratif des événements sur lesquels peuvent déboucher l'incapacité de la société de traiter et résoudre ses problèmes sociaux et la perte de repères touchant des individus qui ne trouvent pas leur place au sein d'une collectivité qui ne semble plus rien pouvoir leur apporter.

La « cohésion sociale », apparue il y a une petite dizaine d'années sur le devant de la scène politique européenne – les poli-

tiques menées jusqu'alors et depuis lors en ont-elles créé le besoin ? – est une notion complexe et multidimensionnelle dont la définition n'est pas aisée. Elle n'est d'ailleurs pas définie par les autorités européennes qui ont opté pour une batterie d'indicateurs mesurant l'exclusion sociale, c'est-à-dire les phénomènes économiques et sociaux qui pourraient affaiblir et dégrader la cohésion du corps social européen. Ainsi, on le sait, nos sociétés de consommation actuelles ont vu l'emploi prendre une position prépotente dans le processus d'intégration des individus dans leur environnement social mais aussi d'autonomisation. L'objectif du plein emploi par la croissance est donc jugé comme un élément majeur de la cohésion, de nos jours ébranlée et menacée d'étiollement par les ombres d'une mondialisation mal régulée.

Intuitivement, si la cohésion sociale implique un sentiment d'appartenance et une volonté de vie et d'actions communes, on perçoit bien qu'elle est étroitement liée à la solidarité nationale ; solidarité en tant que dépendance réciproque qui s'est développée entre les individus qui composent notre société, mais aussi volonté de responsabilité et d'assistance mutuelles entre ces individus. La cohésion sociale renvoie aussi au bien-être, à la justice sociale ou à l'égalité des chances et à la liberté de choix qui doivent contribuer à limiter les inégalités de modes de vie et de revenus.

Le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale comme « la capacité de la société à assurer de façon durable le bien-être

de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable ». Il paraît vain dans le cadre de cet article de cerner dans le détail le spectre des thèmes couverts par la cohésion sociale, qui touche à nombre de droits sociaux fondamentaux : logement, santé, éducation, justice, emploi, égalité des chances, politique de la ville, sécurité et qualité des services publics, etc.

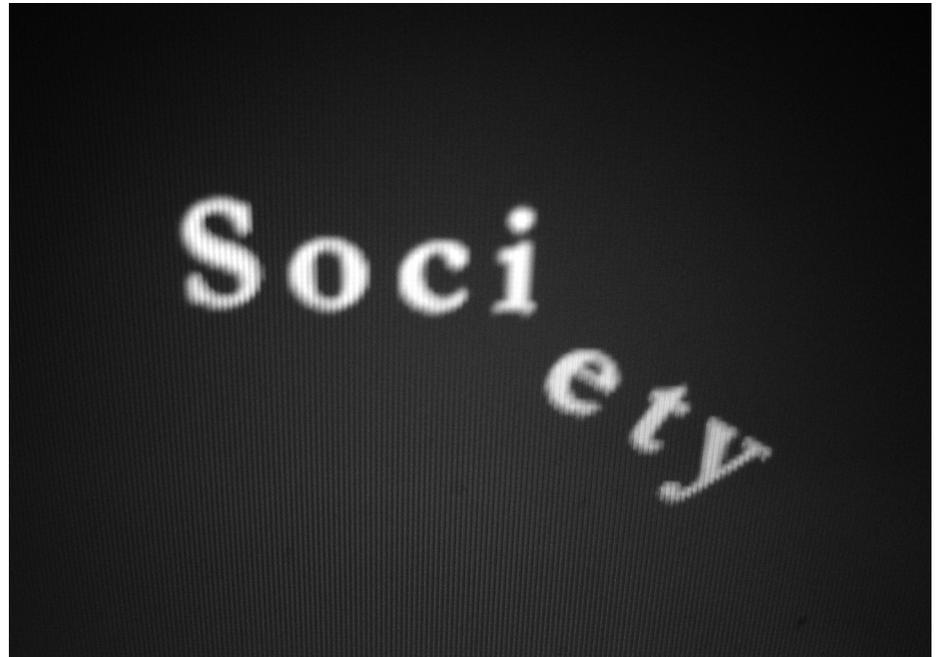
La protection sociale : un vecteur de cohésion en constante évolution

Les prestations de protection sociale sont évidemment des outils majeurs de réduction des risques sociaux, contribuant à combattre la pauvreté et renforçant par conséquent la cohésion sociale, le bien-être et la qualité de vie des citoyens. La protection sociale permet de jeter les fondements d'une société stable et durable. Exprimé en termes purement économiques, à l'ère de la société de la connaissance, on pourrait dire que les dépenses de protection sociale, mais aussi de politique sociale, sont des investissements productifs dans les ressources humaines qui ont des effets positifs sur le niveau de productivité économique des pays concernés ; on réalise clairement de la sorte un placement pour consolider l'avenir du développement économique.

Le système de sécurité sociale constitue donc, avec l'assistance sociale, un des piliers, sinon le pilier primordial de la cohésion sociale.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a défini dans une convention neuf éventualités à couvrir par un régime de sécurité sociale, qui sont aujourd'hui assurées par le système luxembourgeois, à savoir : soins de maladie, indemnité pour perte de revenu en cas de maladie, chômage, vieillesse, accident de travail et maladie professionnelle, maternité, invalidité, décès et charges familiales.

Au Luxembourg, comme dans beaucoup d'autres pays européens, les origines de la sécurité sociale remontent à la révolution industrielle du XIX^e siècle. La sécurité sociale, telle que nous la connaissons aujourd'hui, s'est constituée par étapes au fil du XX^e siècle de façon à fournir actuellement à ses bénéficiaires une assurance efficace contre des risques



divers. De l'assurance contre la maladie, les accidents et la vieillesse, la protection sociale s'est étendue à de nouveaux risques (chômage, décès, charges familiales, dépendance). De même, au fil des années, les régimes des différents types d'assurance, à l'origine très variables selon le statut professionnel de l'assuré, ont été graduellement harmonisés. L'harmonisation totale à tous les niveaux n'est toutefois pas (encore) achevée.

La sécurité sociale – cela vaut aussi pour la cohésion – est toujours en évolution en fonction des nouveaux besoins qui naissent dans une société.

Dans ce contexte, l'on peut remarquer que l'introduction d'un statut unique pour les salariés constituera un élément renforçant la cohésion sociale du pays.

La sécurité sociale – cela vaut aussi pour la cohésion – est donc toujours en évolution en fonction des nouveaux besoins qui naissent dans une société. Ainsi, l'intégration progressive des femmes sur le marché du travail après la Seconde Guerre mondiale a fait naître dans un premier temps une législation en faveur de la protection des femmes enceintes, avec notamment l'introduction d'un congé pré- et postnatal. Au fil des années 1980, des réformes ont été menées au

niveau du système d'assurance pension (années d'éducation, *baby years*) pour tenir compte des interruptions de carrière que connaissent surtout les femmes. Les années 1990 voient apparaître de manière plus prégnante la problématique de l'égalité des chances des hommes et des femmes sur le marché du travail au centre des discussions politiques, ce qui a conduit à la création d'instruments permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Il s'agit en premier lieu du congé parental et du congé pour raisons familiales, mais aussi de l'extension des structures d'accueil pour enfants.

La législation en matière de chômage constitue un autre élément de la sécurité sociale qui a connu des évolutions en répondant à des besoins nouveaux de cohésion sociale. La législation initiale des années 1970, qui créa un Fonds de chômage, était censée répondre à un problème de chômage conjoncturel résultant surtout du premier choc pétrolier et de la crise sidérurgique. Des mesures plutôt « défensives » comme l'octroi d'une indemnité de chômage ou encore de pré-retraite en constituaient les principaux outils. Au fil des années, le problème du chômage ne constituant d'évidence pas uniquement un épiphénomène, le Fonds de chômage est devenu le Fonds pour l'emploi et a reçu d'autres missions : il ne finance désormais plus seulement des mesures passives, mais il soutient des mesures actives aidant les demandeurs

d'emploi à trouver plus facilement un travail. Récemment, au vu des restructurations récurrentes d'entreprises ayant abouti à des licenciements de masse surtout dans le domaine industriel, la notion de maintien dans l'emploi a été introduite dans la législation luxembourgeoise afin de tenter d'éviter le passage par le chômage pour les personnes menacées par un licenciement. Il s'agit en quelque sorte d'anticiper ces licenciements et de préparer à temps les personnes concernées pour de nouveaux emplois.

A côté de la sécurité sociale proprement dite, qui se base sur des rapports professionnels, l'assistance sociale, elle, repose sur la notion de besoins individuels. Pour l'Inspection générale de la sécurité sociale, « elle est l'expression de la solidarité nationale et non une contrepartie d'un apport professionnel ». Le revenu minimum garanti (RMG), introduit au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, constitue évidemment l'élément phare de l'assistance sociale. Initialement créé pour compléter les revenus des personnes âgées touchant de faibles pensions de survie qui ne permettaient guère de vivre dans la dignité, le RMG est devenu au fil des années un instrument général de lutte contre la pauvreté, mais aussi l'instrument de la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée.

Prenons un autre exemple qui peut paraître surprenant à première vue : l'accès à la société de l'information. La fameuse fracture numérique existe bel et bien et elle risque de contribuer à créer ou à renforcer la fracture sociale en excluant ceux qui ne maîtrisent pas les outils informatiques et électroniques modernes ou qui ne disposent pas des moyens financiers pour y accéder – d'où par ailleurs l'importance de la création des « Internetstufen ».

Si l'on peut donc considérer qu'au fil des années, le Luxembourg a développé et fait évoluer sa cohésion sociale notamment par l'extension de ses mécanismes de sécurité et d'assistance sociales, on s'en rend compte, la cohésion sociale n'est par essence pas une notion figée ; c'est un processus dynamique qui demande une action de longue haleine pour s'adapter aux changements structurels de la société. Renforcer et entretenir les liens sociaux ainsi que le cadre de vie commun est un travail qui se réalise au quotidien.

Une compétition débridée aux dépens de la cohésion ?

La promotion de la cohésion sociale au Luxembourg est-elle toujours d'actualité ? Le renforcement de la solidarité nationale luxembourgeoise se borne-t-il désormais à des actes symboliques traduisant une quête identitaire comme la définition d'un nouveau drapeau ? Depuis quelques années, un autre thème sous les feux des projecteurs de la politique économique et social du pays monopolise en effet le débat : la compétitivité. Son apparition sur le devant de la scène doit probablement beaucoup à la bourrasque que l'économie luxembourgeoise a connue au début des années 2000 après une période conjoncturelle pour le moins remarquable.

Même si, et bien que le Luxembourg véhicule l'image d'un pays de cocagne, il nous reste nombre de défis à relever, par exemple en termes d'accès aux ressources de base, comme l'accès au logement, ou encore d'égalité de revenus, de pauvreté et de pauvreté laborieuse.

Le concept galvaudé de compétitivité semble, dans nombre d'esprits, être devenu un *ersatz* de politique économique. A défaut de voie royale, c'est-à-dire à défaut de pouvoir, en Europe tout d'abord (où se déroule la vaste majorité de nos échanges), réellement coopérer en matière de politiques économique, fiscale, salariale, budgétaire ou encore monétaire et de la sorte assurer une efficacité certaine et notre succès économique, la compétitivité ne serait-elle pas une sorte de pis-aller, de voie funeste caractérisée par un jeu de surenchérissement et axée autour d'une politique de l'offre obstinée qui ne donnera en fin de compte jamais satisfaction ? On le voit presque quotidiennement, les Etats membres se livrent à ce que d'aucuns nommeraient un peu familièrement une « course à l'échalote », une course effrénée et forcée entre mieux disants qui tentent de capter les flux financiers et la base industrielle présents en Europe. Parfois de manière draconienne, les Etats membres cherchent à se positionner favorablement vis-à-vis de leurs propres partenaires de l'Union, sapant

ainsi la logique même de la construction européenne. Cette compétition pénalise l'Union et la paralyse dans un processus de nivellement vers le bas ; elle émousse le sentiment de bien-être et de sécurité éprouvé par les citoyens et donc aussi la cohésion des sociétés en son sein. On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si l'idée même d'une compétition généralisée, globalisée, mondialisée, d'une lutte incessante ou d'objectifs de compétitivité sans cesse renouvelés n'est pas peut-être aussi à la base d'un certain malaise social et intrinsèquement nuisible à la qualité de vie des citoyens. Bien sûr, une certaine qualité de vie n'est possible que grâce à un appareil productif et une économie performants et concurrentiels qui permettent aux entreprises luxembourgeoises d'écouler des produits qui répondent aux tests des marchés nationaux et internationaux. Mais ceci requiert-il vraiment une flexibilité totale des systèmes productifs et sociaux et la montée des inégalités ?

Remettons plutôt la lutte contre les inégalités au centre du terrain politique luxembourgeois. Même si, et bien que le Luxembourg véhicule l'image d'un pays de cocagne, il nous reste nombre de défis à relever, par exemple en termes d'accès aux ressources de base, comme l'accès au logement, ou encore d'égalité de revenus, de pauvreté et de pauvreté laborieuse. Le Conseil de l'Europe appelle dans sa stratégie pour la cohésion sociale à ce que le bien-être de tous soit un objectif partagé par l'ensemble des acteurs de la société (*welfare society*), en considérant l'Etat, les entreprises et les citoyens. Ceci ne signifie pas que l'Etat se retire de toute activité cohésive, mais que d'autres acteurs prennent enfin conscience de leur capacité à faire avancer les choses en œuvrant au maillage de notre société. Ceci place au cœur de la dynamique la question de la responsabilité sociale et sociétale des entreprises. Au-delà de leur utilité économique, quelle sera à l'avenir leur utilité sociale et comment peuvent-elles contribuer à nous faire progresser socialement et humainement et à renforcer le bien-être individuel et collectif ?

P.S. Le signataire tient à remercier ses collaborateurs à la CEP•L, Messieurs Hoffmann et Uhoda, pour leur apport dans la finalisation de cet article.