



**caritas**  
L U X E M B O U R G

# 2018

## **Sozial**almanach

Schwéierpunkt: **D'sozial Kohesioun um Spill?**

**L'annuaire Caritas sur la  
situation sociale du Luxembourg**



Seit 1932 hat sich Caritas durch ihre Mitarbeit in nationalen Gremien und durch die Schaffung von sozialen Diensten für sozial benachteiligte Menschen eingesetzt. Das Aufzeigen innovativer Wege zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ist Caritas ein wichtiges Anliegen. Als Mitgestalter des sozialen Lebens in Luxemburg sucht Caritas den Dialog mit den verantwortlichen Politikern, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft.

## **Sozial**almanach 2018

Herausgeber:

Nathalie Georges und Robert Urbé

**caritas**  
L U X E M B O U R G

unterstützt von



ŒUVRE  
Nationale de Secours  
Grande-Duchesse Charlotte

# 2018

## **Sozialalmanach**

Schwéierpunkt: **D'sozial Kohesioun um Spill?**



2018

# Sozialalmanach

Schwéierpunkt: **D'sozial Kohesioun  
um Spill?**

**Sozialalmanach 2018**

*Sous la direction de Nathalie Georges et Robert Urbé*

Caritas Luxembourg  
29, rue Michel Welter  
L-2730 Luxembourg  
Tél. +352 40 21 31 200  
Fax +352 40 21 31 209  
[www.caritas.lu](http://www.caritas.lu)

Tous droits réservés.

© Caritas Luxembourg

Par cette publication, Caritas Luxembourg n'entend pas prendre à son compte les opinions émises dans cet ouvrage qui devront être considérées comme étant propres aux auteurs.

Conseil graphique et impression : print solutions s.à r.l.

Mise en page : Lydie Krecké

Photo : © Claudine Bosseler, Studio C .

Avec nos remerciements à Astrid, Bianca, Dalia, Jayden, Julien, Paloma, Tivanya et Wilson

Imprimé sur papier 100% recyclé

Avril 2018

ISBN : 978-2-919974-22-1

# Inhalt

Vorwort.....	7
Introduction.....	9
<b>1. Teil</b>	
<b>Zur sozialen Lage Luxemburgs 2017-2018</b>	
<i>Robert Urbé</i> .....	15
1. D’Erklärung vun der Regierung zur wiirtschaftlecher, sozialer a finanzieller Situatioun vum Land de 26. Abrëll 2017.....	17
2. Rückblick auf das Sozialjahr 2017-2018.....	29
3. Luxembourg 2020 et le Semestre Européen.....	79
4. D’Lag vun der Natioun um Virowend vum 24. Abrëll 2018.....	101
<b>Die soziale Kohäsion aus Sicht junger Luxemburger</b>	
<i>Nathalie Georges</i> .....	115
Les jeunes et la cohésion sociale : le citoyen mis à l’honneur !.....	117

## 2. Teil

### D'sozial Kohesioun um Spill?

beleuchtet aus nationalen und internationalen Perspektiven .....	129
<i>Norbert Campagna</i> Le libéralisme, la cohésion sociale et la liberté .....	131
<i>Katy Fox</i> Sustainability and Social Cohesion in Luxembourg: By Design or Disaster .....	143
<i>Sandra Biewers Grimm &amp; Helmut Willems</i> Gesellschaftliche Integration und soziale Kohäsion in Luxemburg: zu den Herausforderungen in einer heterogenen Gesellschaft .....	157
<i>Frank Vandenbroucke</i> The European Pillar of Social Rights: a turning point for the EU? .....	185
<i>Marc Demesmaecker</i> Santé mentale et cohésion sociale : je t'aime. Moi non plus ? ..	193
<i>Gaël Durel</i> Des robots pour accompagner des personnes dépendantes ? ..	203
<i>Mady Delvaux</i> Sommes-nous prêts pour l'ère des robots ? .....	217
<i>Francesco Sarracino</i> Quality of life in Luxembourg: key results from the PIBien-être project .....	227
<i>Ben Fayot</i> L'Université du Luxembourg et la cohésion sociale .....	251
<i>Philippe Van Parijs &amp; Yannick Vanderborght</i> Basic income: real freedom at the heart of social cohesion. ...	269

## 3. Teil

Die soziale Entwicklung Luxemburgs in Zahlen .....	281
<i>Nathalie Georges &amp; Robert Urbé</i> Note Introductive .....	287
I.    Indicateurs de la stratégie Europe 2020 .....	292
II.    Autres indicateurs importants .....	302
III.    Indicateurs en lien avec la cohésion sociale .....	313
Autorenverzeichnis .....	327



# Vorwort

Diese zwölfte Edition des Sozialalmanachs setzt beim Schwerpunktthema gewissermaßen das Thema des letzten Jahres fort, das, plakativ durch den Titel „1,1 Millionen – Awunnerstaat“ dargestellt, einen resoluten Blick nach vorne warf mit der Frage „wie wollen wir in diesem Land in Zukunft leben?“, mit einer Betonung auf „zusammen leben“!

Eben dieses Zusammenleben in einem kleinen, aber sehr heterogenen Land, das in einem kontinuierlichen Wachstum begriffen ist hat Caritas Luxemburg sich zum Thema des diesjährigen Almanachs gewählt, denn ohne sozialen Zusammenhalt nutzt die beste wirtschaftliche Performance nichts, ja, wird sie sogar auf Dauer bedroht und letztendlich zunichte gemacht: in einem Land ohne gesellschaftlichen Zusammenhalt lässt sich nicht auf Dauer gut wirtschaften, die sozialen Sprengkräfte verhindern dies.

Mehrere wichtige Entwicklungen in letzter Zeit lassen darauf schließen, dass die Herausforderungen doch von dem einen oder anderen gesehen werden. Ob es die Wachstumspolitik an sich ist, wo Regierungsmitglieder unter sich streiten, oder auch Parteien untereinander (wobei Streit dann positiv ist, wenn er nicht um des Streits willen geführt wird, sondern damit etwas dabei herauskommt), auch aus der Zivilgesellschaft und unter den Sozialpartnern wird heftigst diskutiert, der Nachhaltigkeitsrat mischt sich ein etc. Oder ob es das insgesamt kräftig gewachsene Volumen an öffentlichen Infrastrukturen ist, die realisiert wurden, respektive im Bau oder in der Planung sind. Ebenso haben eine ganze Reihe von anderen Gesetzesneuerungen und Debatten im Parlament letzten Endes auch die soziale Kohäsion im Blick: Wohnungsproblematik, Vereinbarung von Familie und Beruf, Bildungspolitik, Jugendpolitik, Arbeitsmarktpolitik, nationaler Integrationsplan, ... oder auch Landesplanung und Mobilität (Details können in Kapitel 2 dieses Sozialalmanach nachgelesen werden) und nicht zuletzt der ganze „Rifkin-Prozess“, bei dem allerdings noch nicht sicher gestellt ist, dass die Weichen wirklich in Richtung mehr und nicht weniger sozialer Zusammenhalt gestellt werden.

In Anlehnung an das, was anderenorts geschieht, nämlich dass dem Staatshaushalt für die kommende Periode ein Adjektiv zugeschrieben wird, das verdeutlichen soll, dass er besondere Akzente vorsieht, könnte man sich auch vorstellen, dass in Luxemburg einmal das Budget unter dem Blickwinkel des sozialen Zusammenhalts aufgestellt würde. Das wäre sicher eine lohnende Neuerung, wo doch soviel über neue Vorgehensweisen bei der Budgeterstellung gesprochen wird, letzten Endes aber nur „business as usual“ dabei heraus kommt.

Alljährlich führt uns mitten während der Budgetvorbereitungen in der zuständigen Parlamentskommission die Publikation „Rapport Travail et Cohésion sociale“ des STATEC vor Augen, dass die Ungleichheiten in Luxemburg beständig wachsen. Sowohl der Gini-Koeffizient mit rund 20%, wie auch der Armutsrisiko-Indikator (der zwar für die Armut nur ein Indikator ist, dafür aber sehr viel über Ungleichheit aussagt) steigen mit schöner Regelmäßigkeit, seit Anfang der 2000er Jahre um zwischen gut 30% (im Total, für Kinder und für Ausländer), rund 64% (für niedrig Qualifizierte) und über 80% (für Familien mit mehr als zwei Kindern und Alleinerziehende)! Dies zeigt wo der Hebel anzusetzen ist und wo die Felder liegen, auf denen kurzfristig politische Weichenstellungen erfolgen müssen.

Dabei ist das Ende der Fahnenstange wohl noch nicht erreicht, Zukunftsprognosen, bei aller Vorsicht, könnten darauf hindeuten, dass die Schwierigkeiten sich eher noch vergrößern. Ein beherztes Vorgehen seitens der Verantwortlichen ist daher nötig, um dem entgegen zu wirken.

So gibt es nach wie vor keinen umfassenden Plan zur Integration<sup>1</sup>, insbesondere der Menschen, die in den letzten paar Jahren (und auch weiterhin) aus nah und fern zu uns kommen, und dabei insbesondere der jüngeren Generationen. Es steht u.a. auch die Reform des Jugendschutzes weiterhin an, genauso wie die Scheidungsreform mitsamt der *„Einführung des Familienrichters ... , aber auch die Reform des Mindesteinkommens muss, hoffentlich nach einer (weiteren) Verbesserung der Vorlage, erst noch vollzogen werden. Die Bekämpfung von Armut und Ungleichheiten, besonders bei Familien mit mehr als zwei Kindern und Alleinerziehenden bleibt trotz punktueller Verbesserungen auf der Tagesordnung. Im Wohnungswesen sind die Probleme nach wie vor riesengroß, am Arbeitsmarkt besteht noch Nachholbedarf, die Flüchtlingsfrage ist an- aber nicht ausdiskutiert und harrt weiterhin einer, auch europäischen, Lösung und das Bildungswesen ist und bleibt eine Dauer-Baustelle. Dazu darf auch die anstehende Verfassungsreform nicht vergessen werden, für die, wenngleich sie wohl erst in der nächsten Legislaturperiode verabschiedet wird, ... entscheidende Weichen in den nächsten Monaten (noch) zu stellen sind“*. Dabei sind diese letzten Sätze eine 1:1 Kopie aus dem Sozialalmanach von letztem Jahr: so viel bleibt also weiterhin zu tun!

Wer weiß, was noch bis zum Ende dieser Legislaturperiode zu schaffen sein wird? Ansonsten, aber auch sogar wenn, bleibt „du pain sur la planche“ für eine nächste Regierung!

**Marie-Josée Jacobs**

*Präsidentin von Caritas Luxemburg*

<sup>1</sup> Ein solcher stand zwar für den 16. März 2017 auf der Tagesordnung des Parlaments; wir können leider darauf nicht mehr eingehen, da am 15. März Redaktionsschluss für den Sozialalmanach war.

# Introduction

La cohésion sociale est une condition sine qua non pour aussi bien garantir le bien-être de la population que l'essor économique du pays. Comme il est noté dans la lettre de l'Observatoire de la compétitivité N° 12 de mars 2011, il n'y a pas de cohésion sociale sans compétitivité et vice-versa. Cela correspond très bien à la définition de la compétitivité prônée il y a un certain nombre d'années aussi bien par la Commission européenne que par le Ministre luxembourgeois de l'Economie d'antan : ....

« Mieux vaut prévenir que guérir ! » Il s'agit là d'un ancien proverbe que nous avons tous appris en tant qu'enfants ou adolescents, bien que cette période soit plus lointaine pour les uns que les autres. Et prévenir en termes socio-politiques veut dire dans notre contexte surtout prévenir la pauvreté et les exclusions sociales, et d'une manière plus positive faire tout pour promouvoir la cohésion sociale.

Si la pauvreté se décline en plusieurs dimensions (Poverty among us), cela vaut encore plus pour son corollaire, l'exclusion sociale. Et par la force des choses pour son contraire, la cohésion sociale, définie par le Conseil de l'Europe comme étant la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation<sup>1</sup>.

Certaines de ses dimensions sont abordées dans cette douzième édition du Sozialalmanach qui a comme thème phare la cohésion sociale en posant la question, si celle-ci est en jeu ou même menacée.

Si parmi les thèmes traités il y en a certains où le lecteur averti aurait attendu quels en fassent partie, force est de constater qu'il n'est jamais possible de traiter tous les thèmes (ou sous-thèmes) possibles dans un tel almanach. Mais il y a aussi d'autres raisons pour certaines absences.

Pour un certain nombre de thèmes (ou sous-thèmes), ils étaient déjà traités dans des éditions antérieures, ou encore nous n'avons pas trouvé d'auteur prêt à contribuer : logement, la contribution des clubs (de sport p.ex.) ou autres organisations (musique, pompiers etc.), le rôle des communes, l'expertise spécifique du Luxembourg en ses relations avec des étrangers, le bi-, pluri- et multilinguisme et le rôle de l'école, le chômage et les dangers d'être décrochés suite à la digitalisation (Rifkin), le troisième âge,...

<sup>1</sup> [https://www.coe.int/t/dg3/index\\_FR.asp](https://www.coe.int/t/dg3/index_FR.asp).

Pour d'autres thèmes, certains auteurs se sont engagés pour une contribution, mais pour des raisons diverses, elle n'a pas pu être délivrée à temps dont deux désistements vraiment de dernière minute : taxation juste, le Luxembourg – un pays de boîtes à lettres ?, nouvelles ressources nécessaires pour le travail social, travail social communautaire ainsi que l'enjeu des média dits « sociaux » (mais en vérité a-sociaux !).

Non seulement, cette édition est dès lors en manque de ces contributions, mais ce qui plus est, cette année-ci, une préface de Ministre fait défaut, ceci étant dû à la bonne pratique et tradition, que lors des années où ont lieu des élections nationales, nous ne voulons pas nous exposer au reproche, d'avoir prêté tribune à un membre du gouvernement sans occasion pareille pour l'opposition. Cette tradition n'avait évidemment pas pu être poursuivie en 2013, parce qu'au moment de mettre sous presse cette édition-là de notre Almanach, des élections (anticipées comme on sait aujourd'hui) n'étaient pas encore en vue et seulement prévues pour 2014.

Les contributions que nous avons pu recevoir pour cet ouvrage nous parviennent essentiellement de la part de la société civile et du monde académique, pour les besoins de la cause cette fois-ci surtout avec un focus sur les auteurs luxembourgeois respectivement résidant ou travaillant au Luxembourg.

Commençons avec **Norbert Campagna**, professeur de philosophie, qui prépare le terrain en analysant les racines et origines des réflexions au sujet de la cohésion sociale, tout en nous montrant que, loin de ce qu'on aurait pu admettre, ce sont des penseurs du libéralisme qui ont développé l'idée que le vivre ensemble demande quelque chose de plus et qu'il ne suffit pas que chacun poursuive ses propres intérêts ; fait élémentaire que l'individualisme grandissant de nos sociétés semble vouloir ignorer.

**Katy Fox**, fondatrice du CELL (Centre for Ecological Learning Luxembourg) jette une vue critique sur le concept de cohésion sociale, examine sa relation avec la « soutenabilité » et démontre que l'Agenda 2030 et l'étude Rifkin ne sont que deux réponses partielles aux cinq crises menaçantes dans les sphères de l'énergie, de l'économie, de l'environnement, de l'équité et de la culture, auxquelles le Luxembourg n'a pas de réponse systémique.

**Helmut Willems** et **Sandra Biewers Grimm** de l'Université de Luxembourg examinent la relation entre l'investissement dans la jeunesse et la cohésion de la société. Ils analysent surtout les changements sociaux et les risques qui s'en suivent pour l'intégration et la cohésion sociale. Des inégalités sociales grandissantes, des opportunités éducatives (Bildungschancen) inégales, les dangers d'exclusion qu'amène la transition de l'école au marché de travail, l'immigration croissante, le marché du logement, des intérêts inégaux quant à la participation politique et sociale et la question de la justice intergénérationnelle sont autant de tendances à mettre en péril l'inclusion sociale des jeunes et donc la cohésion sociale.

**Frank Vandenbroucke** de l'Université d'Amsterdam nous explique, comment le Pilier<sup>2</sup> Européen des droits sociaux peut renforcer la cohésion entre les états membres, mais aussi délivrer une plus grande stabilité à l'intérieur des pays.

**Marc Demesmaecker**, Responsable Secteur Santé mentale de l'Unessa (Union en soins de santé, Namur née en 2016 de la fusion de la Fédération des Institutions Hospitalières et de la Fédération Nationale des Associations médico-sociales) lui soulève les relations frileuses entre Cohésion sociale d'une part et santé mentale de l'autre en paraphrasant le titre d'une chanson de Serge Gainsbourg et en retraçant en peu de mots l'histoire du traitement des « fous », concluant que le danger est réel que la santé mentale ne devienne le « service après-vente » des dysfonctionnements sociaux de nos temps.

**Dr. Gaël Durel**, gériatre et co-président MCOOR Association Nationale des Médecins Coordonnateurs en EHPAD et du médico-social Tinteniac 35 (France), s'attaque à la question, si on doit laisser des robots entrer dans la prise en soins (au lieu de prise en charge !) des personnes âgées dépendantes, en remarquant que cela se fait déjà et que leur déploiement ne se laissera pas arrêter. Il est d'autant plus important d'encadrer ce développement au niveau juridique, législatif, économique et scientifique. Il y va de la dignité humaine, et soigner c'est accompagner la vie : cela implique l'empathie d'un humain envers un humain.

**Mady Delvaux**, Députée européenne, présidente du groupe de travail sur la robotique et l'intelligence artificielle et rapporteure du rapport du Parlement européen sur les règles de droit civil de la robotique, toujours en relation avec les possibilités et les dangers qu'offre la mise en jeu de robots, nous fait part de ses propres expériences dans le processus qui a mené au rapport y afférent du Parlement européen.

**Francesco Sarracino**, chercheur auprès du STATEC, présente les résultats-clé du projet PIBien-être et l'indicateur nouvellement introduit : le Luxembourg Index of Wellbeing (LIW). La qualité de la vie est restée stable, ou plutôt après un déclin initial, le niveau de 2009 a de nouveau été atteint, avec un léger recul de 0,8%. Les domaines dans lesquels une amélioration est nécessaire comprennent en premier lieu la santé, la sécurité personnelle, le logement et la gouvernance.

**Ben Fayot**, professeur de lycée e.r. et membre du parlement luxembourgeois de 1981 à 1989 et de 1999 à 2013, analyse la contribution que l'Université de Luxembourg peut ou pourrait apporter à la cohésion sociale du pays. Dans de nombreux domaines qu'englobe le concept de cohésion sociale l'UL développe des recherches ou pourrait être chargée de nouvelles recherches pour améliorer le fonctionnement de la démocratie dans un pays dont la moitié de la population ne participe qu'à peine à la vie politique. Les décideurs politiques

<sup>2</sup> La bonne traduction de l'Anglais « pillar » selon nous est « pilier », tandis qu'officiellement c'est traduit par « socle » ; pour nous un « socle » c'est autre chose et cela mène même à de la confusion.

devraient être conscients que l'université constitue un formidable outil de réflexion et d'action sur et pour la société.

**Philippe van Parijs** et **Yannick Vanderborght** de l'Université de Louvain et de l'Université Saint-Louis (M. van Parijs étant aussi le fondateur et président de 1994-2004 du réseau international BIEN – Basic Income Earth Network) argumentent que l'introduction de ce qu'il est commun d'appeler « allocation universelle » en Français (« unconditionned basic income » en Anglais et « bedingungsloses Grundeinkommen » en Allemand) pourra résoudre les problèmes soulevés par la menace ou l'absence de la cohésion sociale.

En outre la structure de l'Almanach, comme les dernières années se présente comme suit :

- une première partie se penche sur le contexte purement national. Elle comporte une analyse des événements de l'année socio-politique écoulée depuis la dernière déclaration de politique générale sur l'État de la Nation du Premier Ministre, suivie d'une étude en relation avec notre thème phare.
- La deuxième partie s'occupe du thème phare (Schwerpunkt, Schwéierpunkt), choisi librement d'année en année par les instances dirigeantes de Caritas Luxembourg suivant les actualités passées et futures, mais aussi suivant l'importance qu'un certain thème appelle. Ce thème est traité par des auteurs externes à Caritas Luxembourg, tant internationaux que nationaux.
- La troisième partie comporte des statistiques et graphiques en lien avec les thématiques traitées dans l'almanach. Une première section renseigne sur les développements des indicateurs choisis au niveau européen pour suivre les progrès (et défaillances) de la stratégie Europe 2020 , une deuxième section renseigne sur 22 autres indicateurs en relation avec la mesure de la pauvreté et des inégalités. Tandis que les indicateurs de ces deux sections restent les mêmes d'année en année, ceux de la section trois varient annuellement en fonction du thème phare choisi.

Pour que la nouvelle édition aie eu pouvoir voir le jour, l'aide précieuse de Lydie Krecké pour le Secrétariat et la mise en page, notamment aussi concernant la partie III des statistiques nécessite un grand merci.

Maintenant il nous reste à vous souhaiter une bonne lecture !

**Nathalie Georges et Robert Urbé**

# The European Pillar of Social Rights: a turning point for the EU?

FRANK VANDENBROUCKE

Will we look back on the year 2017 as a turning point for social policy at the EU level? In April 2017, the European Commission launched its proposal to establish a *European Pillar of Social Rights*, and published a *Reflection Paper on the Social Dimension of Europe*. In May, the *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union* affirmed that debates on the future of EMU cannot be dissociated from questions about social convergence. In October, a decision in the Council of Employment and Social Affairs Ministers and a vote in the European Parliament paved the way for a revision of the hotly contested Directive on Posted Workers, all this on the basis of Commission proposals. Importantly, a ‘yellow card’ procedure supported by parliaments in 11 Member States did not stop the Commission. Finally, in November at the Gothenburg Summit, the *European Pillar of Social Rights* has been formally proclaimed by the European Parliament, the Council and the Commission.

## A paradigm shift<sup>1</sup>

In fact, this succession of initiatives and decisions is part of a longer-term trend: over the last few years, the Commission steered away from an emphasis on austerity and competitiveness that came to be seen as one-sided. Already in 2013, the Commission’s *Social Investment Package* signaled the need to broaden the agenda. ‘Below the radar’, social issues became gradually more important in the European Semester process.<sup>2</sup> It is my contention that the Eurozone crisis has triggered the beginning of a cautious paradigm shift, at least on the level of the Commission.<sup>3</sup> Will this paradigm shift be translated into operational policies and tangible results? To answer this question, I first elaborate on the paradigm shift and then I return to the problem of delivery.

1 The first sections of this contribution reproduce the text of my contribution to a report published by the Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ (2018).

2 Zeitlin & Vanhercke (2017).

3 I use the expression ‘paradigm’ in a loose way here, not with reference to a scientific paradigm or to a fully-fledged and complete policy paradigm. What follows is a short summary of a longer argument, developed in Vandenbroucke (2017).

The paradigm shift, as I see it, essentially signals a new attempt to answer the economic, employment and social policy challenges created by EMU. The upshot of the new thinking is that monetary unification imposes a degree of convergence in some key features of the participating Member States' social and employment policies; my emphasis is on 'convergence' (not: uniformity) and on 'some' (in some policy domains, not in all domains). Admittedly, the idea that there is a social policy corollary to monetary unification is not new. Already in the 1990s, reform in labour markets was justified by the advent of the monetary union. The 1997 European Employment Strategy emphasized supply-side flexibility: an agenda for flexible labour markets was interwoven with an agenda of investment in individual labour market opportunities and the development of 'enabling' policies; together, this would create 'flexicurity'. In the immediate aftermath of the financial crisis, the drive for convergence in the functioning of labour markets gained new momentum in the EU's policy discourse, as part of what is called 'structural reform'; one element of this was the repeated call on Member States to decentralize their systems of collective bargaining, which can be seen as yet another instance of the need for 'flexibility'.

In a nutshell, the new paradigm adds 'stability' as a desideratum to 'flexibility': stability both in terms of the avoidance of large financial and economic shocks, and of a stable development of the wage share in national income. I will elaborate upon the first understanding of 'stability', and then return briefly to the second understanding, the stability of the wage share.

## Stability through insurance

A basic insight, that has gained prominence in the Commission's thinking, is that nearly all existing monetary unions are true 'insurance unions'. They not only centralize risk management with regard to banks, they also centralize unemployment insurance. EMU is the one exception, but it is gradually developing policies driven by the need for mutual insurance, notably in its progress towards a Banking Union. Next to Banking Union, the Commission argues that EMU also needs fiscal stabilisers; to achieve this, one of the options would be the re-insurance of national unemployment benefit schemes at the Eurozone level. The reference to unemployment insurance is not happenstance: unemployment insurance supports purchasing power of citizens in an economic downturn, and is therefore an 'automatic stabiliser' *par excellence*. Existing monetary unions either opt for a downright centralisation of unemployment insurance (like in Canada or in Germany), or they demand some convergence in the organisation of unemployment insurance and provide a degree of reinsurance and centralisation when the need is really high (like in the US, which combine centralisation and decentralisation in unemployment insurance).



This is rational behaviour for two reasons. First, risk pooling enhances resilience against asymmetric shocks. The second reason also applies when shocks are symmetric across the whole Union and risk *pooling* across Member States has no added value *per se*. National insurance systems create an externality; a country that properly insures itself, also helps its neighbours. Therefore, the concern with the stability of the Eurozone entails a cluster of policy principles to sustain an effective stabilisation capacity in *each* Member State: sufficiently generous unemployment benefits, notably in the short-term; sufficient coverage rates of unemployment benefit schemes; no labour market segmentation that leaves part of the labour force poorly insured against unemployment; no proliferation of employment relations that are not integrated into systems of social insurance; effective activation of unemployed individuals; and the constitution of budgetary buffers in good times, so that the automatic stabilisers can do their work in bad times.

The social and employment policy principles mentioned above are part and parcel of the *European Pillar of Social Rights*. These principles become *a fortiori* imperative, as *quid pro quo*, if the Eurozone were equipped with reinsurance of national unemployment insurance systems; but even without that perspective, such ‘stability-related’ principles should figure on the Eurozone’s agenda. This testifies to the coherence of the Commission’s approach.

## Resilient welfare states

However, the *Pillar* is not only about unemployment insurance and related policy issues. It defines 20 principles, organized in three categories: (1) equal opportunities and access to the labour market; (2) fair working conditions; and (3) social protection and inclusion. Some principles are well-known, as they have already been formulated in the context of earlier efforts to coordinate the Member States’ policies. Other principles are relatively new at the European scene, such as the objective to ensure adequate minimum wages. The communication on the *Pillar* is ambitious: it is said to be about “delivering new and more effective rights for citizens”, and Commission President Juncker called for agreement on the *Pillar* “to avoid social fragmentation and social dumping”. That message is clearly not confined to the Eurozone but applies to the EU at large. However, in the next paragraphs, I first return to the specific challenges of EMU.

Eurozone’s Member States also need labour market institutions that can deliver on wage coordination, to sustain symmetry in wage cost developments and thus prevent divergence in competitiveness and macro-economic imbalances. With a view to wage coordination, totally decentralised and uncoordinated bargaining systems are an institutional liability rather than an asset. This insight is also re-emerging, witness a recent paper by the Director General of DG ECFIN, arguing in favour of coordinated bargaining in general, and higher wage

growth in Germany and the Netherlands in particular; implicitly, what is called for is a set of policies that sustains a sufficiently stable wage share in national income.<sup>4</sup> The one-sided insistence on decentralization of collective bargaining, that dominated the European policy discourse for a number of years, has been abandoned.

In short, the new thinking implies that a well-functioning EMU needs a consensus on labour market institutions that support both flexibility and stability. Flexibility was associated with ‘enabling’ policies: equipping people with adequate skills would empower them and thus recreate individual security. ‘Social investment’ (see below) can be seen as an enabling policy *par excellence*. To achieve stability, one needs collective action: collective bargaining, but also the organisation of collective insurance devices. Stability requires instruments that typically protect vulnerable individuals: unemployment insurance stabilises the economy, because it protects the purchasing power of the unemployed. In other words, stability is intrinsically associated with collective action and ‘protective’ policies. Enabling and protective policies can be mutually reinforcing in creating *resilient* social systems.

### The free movement of people: guaranteeing fair mobility<sup>5</sup>

As indicated above, the Pillar of Social Rights is not only important for the Eurozone, but for the EU at large. Implementing key principles, such as the right to an adequate minimum wage for all workers in all EU Member States, should contribute to the social sustainability and the legitimacy of free trade in the European Single Market. The Single Market is not only about trade, but also about free movement of workers. Free movement is an important individual right for the citizens of Europe. Europeans consider it as one of the main benefits of European integration. However, the fears of social dumping and benefit tourism which are today frequently associated with intra-European mobility also feed scepticism about Europe. If we want European public opinion to accept and support it, intra-EU mobility must fit in a well-regulated social order, and not weaken it. This requires improvements in the applicable European legislation, but, even more importantly, effective action against illegal situations, abuse and fraud. Otherwise, the Pillar will be seen as a beautiful but toothless declaration.

In this context, the revision of the posted workers directive is an important step forward in the regulatory framework. Posted workers are protected by a set of core rights as defined in the host country’s labour law, but they remain covered by the social security system of their home country where they pay their social contributions; this particular status creates

4 Buti & Turrini (2017).

5 For an elaboration of the ideas in this section and the next section, see Fernandes & Vandenbroucke (2017).

tensions viz-à-viz the social fabric of the host country. Twenty years after the adoption of the Posted Workers Directive, a revision of the rules on posting was needed, without however challenging the underlying principle of posting. In the context of short-term cross-border service delivery, one cannot ask posted workers and their employers to pay social contributions from the very first day in the host country; an exceptional system is required in which for a limited period of time social contributions are paid in the country of origin. But the clarifications introduced by the revised directive with regard to the remuneration of posted workers constitute a significant improvement, with a view to implement the principle of “equal pay for equal work in the same place”.<sup>6</sup>

Better rules are necessary but not sufficient to guarantee fair mobility in the European Union; to prevent abuse and fraud, the legislation has to be respected in practice. It is the responsibility of the national authorities to ensure the enforcement of European rules. However, this argument must not relieve the Commission of all responsibility in this area. In 2017 Jean-Claude Juncker announced the creation of a European Labour Authority: if implemented in practice, this might prove to become a very important initiative.<sup>7</sup>

### **Social investment: time to put our money where our mouth is**

Already in 2013, the Commission’s *Social Investment Package* signaled the need to broaden the EU’s agenda, with a strong emphasis on investment in human capital, over the whole life cycle. Several of the principles listed in the *European Pillar of Social Rights* tie in very well with the 2013 *Social Investment Package*. Alas, despite much lip service being paid to social investment, during the years of austerity (and even now), in most Member States, investment in human capital did not emerge as a real priority when they had to take tough budgetary decisions.

Hence, the EU ‘should put its money where its mouth is’. Investment in human capital should be a core priority in the upcoming negotiation of the European multi-annual financial framework. The budget of the programme Erasmus+ should continue to grow so as to include as many young people as possible: more university students but also other target audiences, notably apprentices. The EGF currently provides support to people losing their jobs as a result of major structural changes in world trade patterns due to globalisation or as a result of the recent crisis. Its field of intervention and its means should be extended so that it can answer new challenges. This European agenda must also include a reinforcement of the ‘human capital’ strand of the Juncker Plan. Finally, the social investment imperative

<sup>6</sup> The agreement on the revision of the Posted Workers Directive does not include the road transport sector, which is dealt with in specific legislation (“Mobility Package”). See Fernandes (2017).

<sup>7</sup> See Fernandes (2018) for an elaborate discussion of this proposal.

must also be visible in European economic governance, notably the Country Specific Recommendations (CSR) and fiscal surveillance.

### Important questions are still pending

Since a number of interrelated initiatives with regard to the EU's social dimension all reached the status of a formal proposition in 2017, that year may indeed be marked as a turning point. However, the jury is still out on the final delivery. Important questions are pending, both on the ideational level and on the level of practical politics.

Although the Commission's work can be interpreted as signaling a new paradigm about the relationship between economic and social aspects of European cooperation, the public debate remains handicapped by the absence of clear analytical thinking about the nature of a European Social Union, i.e. a European Union that is not itself a welfare state, but supports and facilitates the development of flourishing national welfare states. With reference to an expression sometimes used in developmental psychology, a Social Union creates a *holding environment*, which takes care of welfare states and is seen – by citizens – as taking care of welfare states and what they mean for individual citizens. Thus, a European Social Union answers the broad-felt need for a 'caring Europe'. Simultaneously, a European Social Union has to be a clear-cut institutional and normative concept: it requires clarity about the role the EU should play in social policy, and about the role it should *not* play in social policy.<sup>8</sup> Also, with regard to the substance of the policies to be developed by Member States, more thinking is necessary about the way in which notions of 'social insurance' and notions of 'social investment' have to be combined.

From the outset, launching the Pillar implied a huge political risk: although it is not formally about justiciable 'rights', the language of the Pillar speaks to individual citizens. If the EU does not deliver on the promise enshrined in the Pillar, the initiative will backfire and create frustration. Hence, it is important that the Commission, the Council and the Parliament develop a credible roadmap to deliver. Delivery presupposes that different instruments are combined to implement the Pillar's principles: EU legislation; policy coordination and benchmarking; and EU funding. These principles should play a tangible role in the European Semester and fiscal and macro-economic surveillance. A credible roadmap also requires the selection of priorities: a short list of priority actions that is fully implemented is much better than a long wish-list that is only implemented half-heartedly.

<sup>8</sup> For an exploration of the concept of a European Social Union and of the related normative, legal and political challenges, see Vandenbroucke & Barnard & De Baere (2017).

## Bibliography

BUTI, MARCO & TURRINI, ALESSANDRO (2017): Overcoming Eurozone wage inertia. VoxEU.org, 06 October 2017. URL: <https://voxeu.org/article/overcoming-eurozone-wage-inertia>.

FERNANDES, SOFIA (2018): Quelle ambition pour l'Autorité Européenne du Travail ? Jacques Delors Institute, Policy Paper N° 219, 8 Mars 2018. <http://institutdelors.eu/publications/quelle-ambition-pour-lautorite-europeenne-du-travail/>.

FERNANDES, SOFIA (2017): Travailleurs détachés : comment garantir une mobilité équitable ? Jacques Delors Institute, Tribune 20 October 2017. URL: <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2017/11/travailleursdtachs-tribune-fernandes-oct17.pdf>.

FERNANDES, SOFIA & VANDENBROUCKE, FRANK (2017): Making social Europe a reality for European Citizens. Jacques Delors Institute, Paris. TRIBUNE VIEWPOINT 31 May 2017. <http://institutdelors.eu/publications/making-social-europe-a-reality-for-european-citizens/?lang=en>.

NETHERLANDS INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS CLINGENDAEL (2018): Clingendael Report: Clingendael State of the Union 2018: towards better European integration. The Clingendael Institute, The Hague, Netherlands. URL: <https://www.clingendael.org/pub/2018/clingendael-state-of-the-union-2018/>.

VANDENBROUCKE, FRANK (2017): Structural Convergence versus Systems Competition: Limits to the Diversity of Labour Market Policies in the European Economic and Monetary Union. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Discussion Paper 065, July 2017. Publications Office of the European Union, Luxembourg. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp\\_065\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_065_en.pdf).

VANDENBROUCKE, FRANK & BARNARD, CATHERINE & DE BAERE, GERT (2017): A European Social Union after the Crisis. Cambridge University Press.

ZEITLIN, JONATHAN & VANHERCKE, BART (2017): Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. In: Journal of European Public Policy, Vol. 25 N° 2, 149-174, DOI: 10.1080/13501763.2017.1363269. URL: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>.