



La protection sociale face au défi de la nouvelle pauvreté ¹

Bea Cantillon

Februari 2018

¹ Allocution lors de la remise des insignes de Docteur Honoris Causa par L'Université Saint-Louis-Bruxelles le 25 septembre 2018.

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stads campus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2019/6104/04

La protection sociale face au défi de la nouvelle pauvreté²

Bea Cantillon, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

Pourquoi l'État providence ne parvient-il plus à réduire les inégalités et la pauvreté? Pourquoi le progrès en matière de revenus, de scolarisation et d'emploi que nous avons connu au cours des quarante dernières années ne va-t-il plus de pair avec une amélioration des conditions de vie pour ceux qui se trouvent en bas de l'échelle?

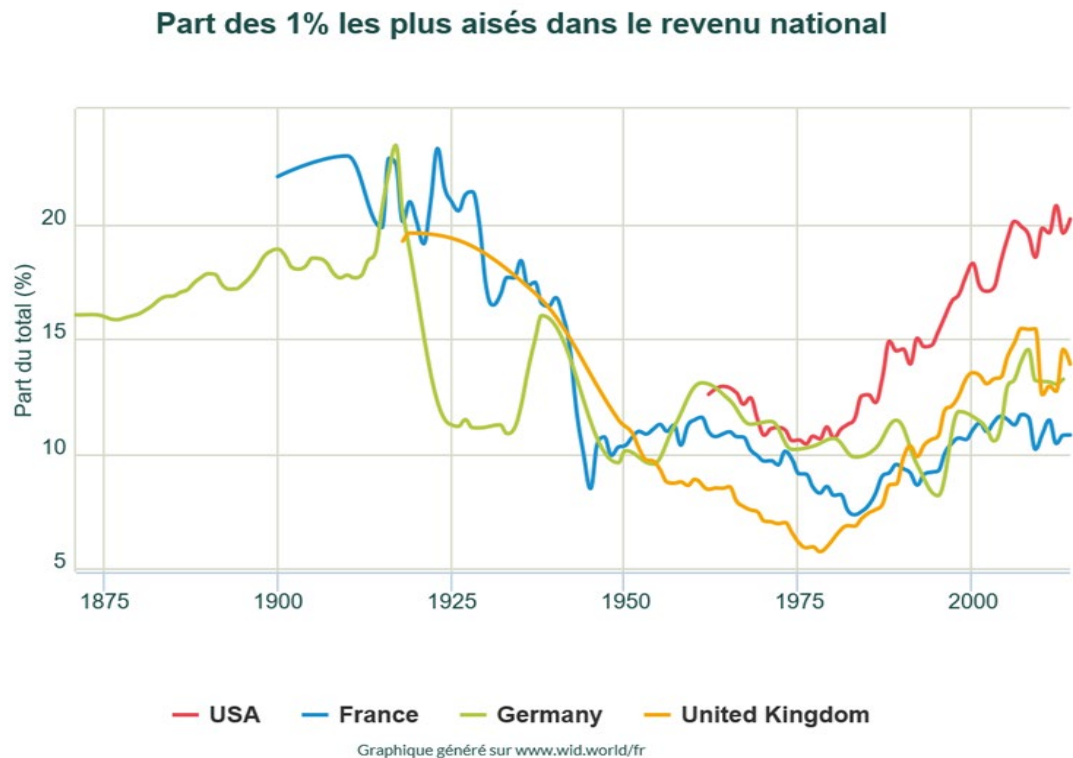
Le statu quo qui cache la précarisation en bas de l'échelle

Cela en étonnera certains, mais la question que je place au centre de cette conférence n'est pas celle des inégalités croissantes. En effet, les chiffres dont nous disposons n'indiquent pas d'augmentation des inégalités ou de la pauvreté en Belgique. Cela représente en soi une fameuse performance: en effet, les inégalités sont à la hausse dans une large majorité de pays riches, pas seulement aux États-Unis mais aussi en Europe, dans des pays comme la Suède, la Finlande ou l'Allemagne. Pourtant, pour l'État social belge, l'heure n'est pas à l'autosatisfaction. La seule absence de progrès dans la lutte contre les inégalités sociales et la pauvreté au cours des quatre dernières décennies invite à un examen de conscience.

Pour commencer, je voudrais évoquer les influents travaux de grands économistes contemporains comme Thomas Piketty, feu Anthony Barnes Atkinson et les lauréats du prix Nobel Paul Krugman, Angus Deacon et Joseph Stiglitz. Leurs théories convergent sur un point: dans l'ensemble, les économies de marché sont de plus en plus inégalitaires. Ils observent des inégalités croissantes, qui contrastent fortement avec leur réduction progressive durant les Trente Glorieuses. D'où la référence à des «vagues», clairement visibles sur le graphique 1, qui indique la proportion des revenus les plus élevés dans la totalité des revenus des ménages dans quelques pays riches: on y voit une tendance à la baisse qui va de pair avec le passage accéléré de l'État gendarme à l'État social, suivie d'une augmentation progressive à partir du début des années 1990.

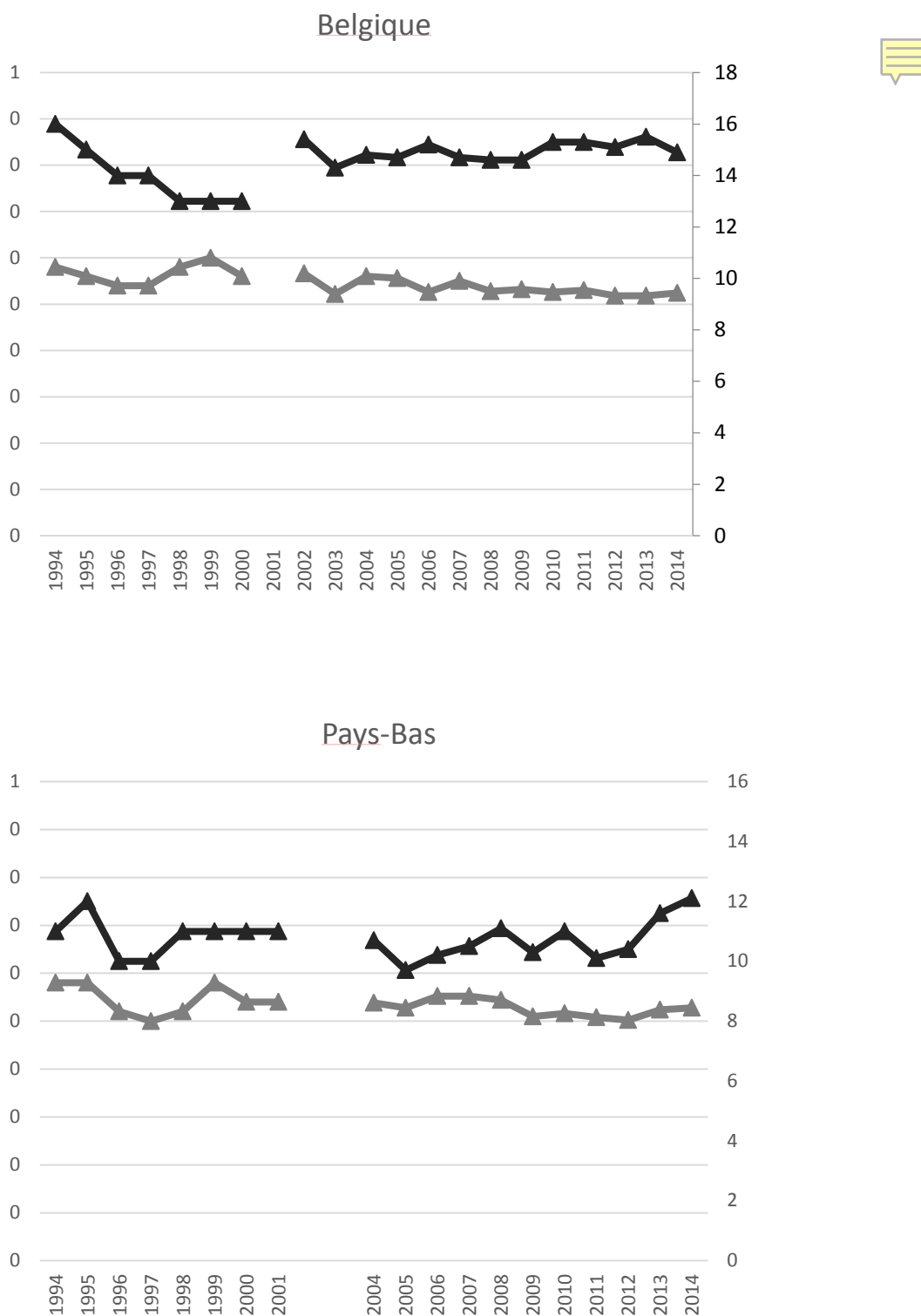
² Allocution lors de la remise des insignes de Docteur Honoris Causa par L'Université Saint-Louis-Bruxelles le 25 septembre 2018.

Graphique 1 : Proportion des revenus les plus élevés dans la totalité des revenus dans quelques pays riches



Avons-nous affaire à une tendance universelle et inéluctable? À ce sujet, les avis divergent. Piketty (2016) et Milanovic (2017) pensent que des changements universels, exogènes – notamment la fin de la reconstruction d’après-guerre, le progrès technologique, la mondialisation et la mobilité croissante – ont mené les États providence dans une phase fondamentalement nouvelle de leur histoire. Mais d’autres se montrent plus prudents. Plutôt qu’une évolution universelle suivant la forme d’un «U», ils distinguent des modèles irréguliers qui varient dans le temps et dans l’espace. Le graphique 2 montre par exemple l’évolution des inégalités et de la pauvreté en Belgique et aux Pays-Bas. Nous observons de grosses différences entre les deux pays – les Pays-Bas s’en sortent mieux que la Belgique –, des hausses et des diminutions périodiques, mais pas d’évolution en forme de «U». En Australie et en France aussi, nous constatons un *statu quo* plutôt qu’une augmentation (Cantillon, 2018). Les inégalités et la pauvreté ne globalement pas de tendance à la hausse. Mais il n’y est pas non plus question de progrès.

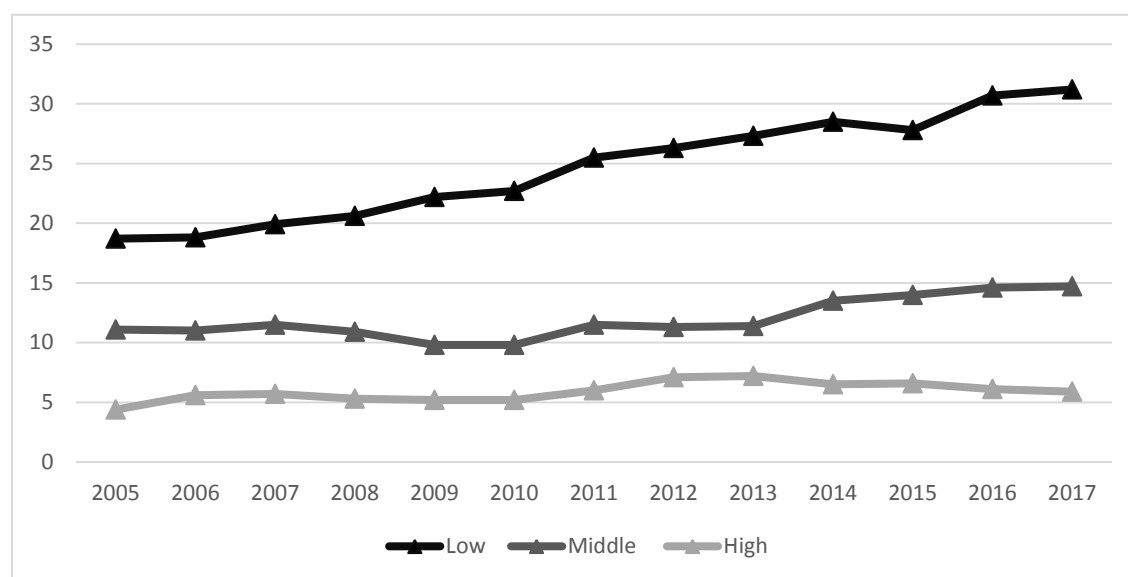
Graphique 2 : GINI des revenus disponibles équivalents Taux de pauvreté, norme EU



EU-SILC, EUROSTAT, Statistics Belgium, FPS Social Security, Evolution of the social situation 2018

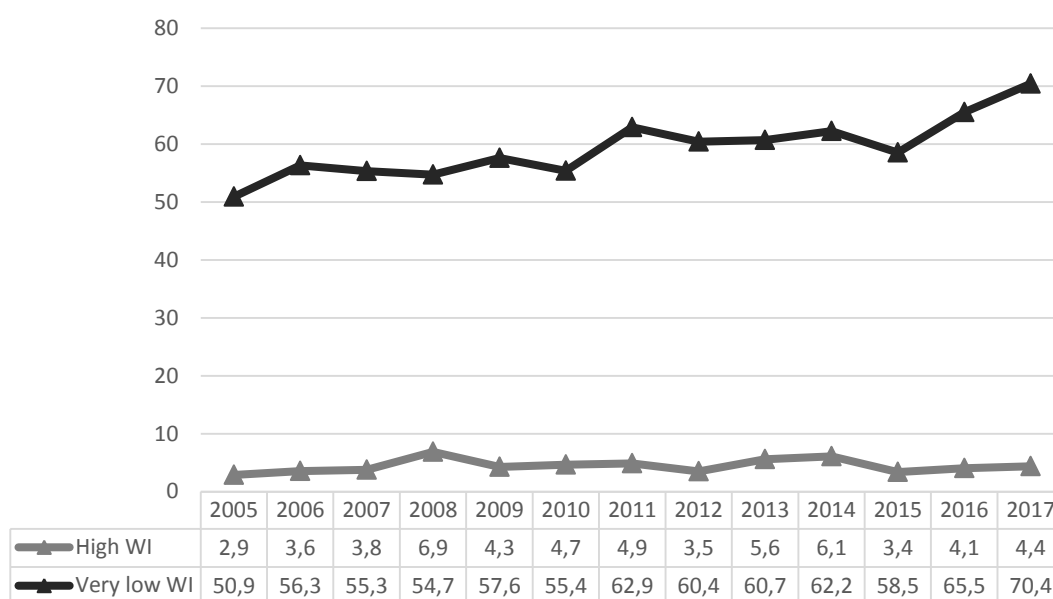
Il se pourrait évidemment que ces pays soient encore dans le fond du «U»: dans cette optique, la stabilité que nous observons depuis trois décennies annoncerait une hausse. C'est de la spéculation. Mais un point au moins fait l'objet d'une certitude empirique : les tendances à l'inégalité ont beau différer fortement d'un pays à l'autre, on ne constate nulle part de diminution significative des inégalités et de la pauvreté au cours des trois ou quatre dernières décennies. Un constat frappant et inquiétant dans la mesure où il correspond à une période durant laquelle des paramètres importants ont évolué dans le bon sens: l'emploi a fortement augmenté, la grande génération du babyboom a prospéré, le taux de scolarisation s'est accru de façon spectaculaire, les dépenses dans le domaine social sont restées élevées et ont même eu tendance à augmenter. À première vue, ce sont là de puissants facteurs égalisateurs, souvent invoqués dans la rhétorique politique: «Il faut d'abord cuire le gâteau avant de le partager», «Jobs, jobs, jobs», «Le travail est le meilleur remède contre la pauvreté», «Plus forts dans la tempête: investir dans les gens et la connaissance» ou encore «Les dépenses sociales aident à cuire le gâteau». En fait, le gâteau n'a cessé de grandir, il n'y a jamais eu autant de gens qualifiés au travail qu'aujourd'hui, les dépenses sociales (et les impôts qui y sont consacrés) sont restées élevées et ont même eu tendance à augmenter alors que le degré de scolarisation a fortement augmenté. Voilà pourquoi, avec un futur qui s'annonce moins rose que le passé, ne fût-ce qu'en raison du vieillissement, le *statu quo* est en soi un phénomène inquiétant, qui invite à la réflexion. Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est le fait que le *statu quo* cache une «fragilisation» importante en bas de la société. Ce graphique montre l'évolution de la pauvreté au sein de la population active en fonction du niveau de qualification. Nous observons une forte tendance à la hausse chez les personnes faiblement qualifiées (voir graphique 3) ; aujourd'hui, près d'un tiers des peu qualifiés en âge d'être actifs vivent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté européen.

Graphique 3 : Risque de pauvreté selon le niveau d'enseignement



EU-SILC, Statistics Belgium, FPS Social Security, Evolution of the social situation 2018

Graphique 4 : Risque de pauvreté selon l'intensité de travail au sein des ménages



EU-SILC, EUROSTAT, Statistics Belgium, FPS Social Security, Evolution of the social situation 2018

D'autres indicateurs –comme la pauvreté parmi les familles sans-emplois ou la pauvreté de longue durée – pointent dans une même direction : une précarisation significative de ceux qui ne parviennent plus à s'intégrer au marché de l'emploi et deviennent de ce fait dépendants de l'État social (voir graphique 4).

Les mécanismes fragilisants

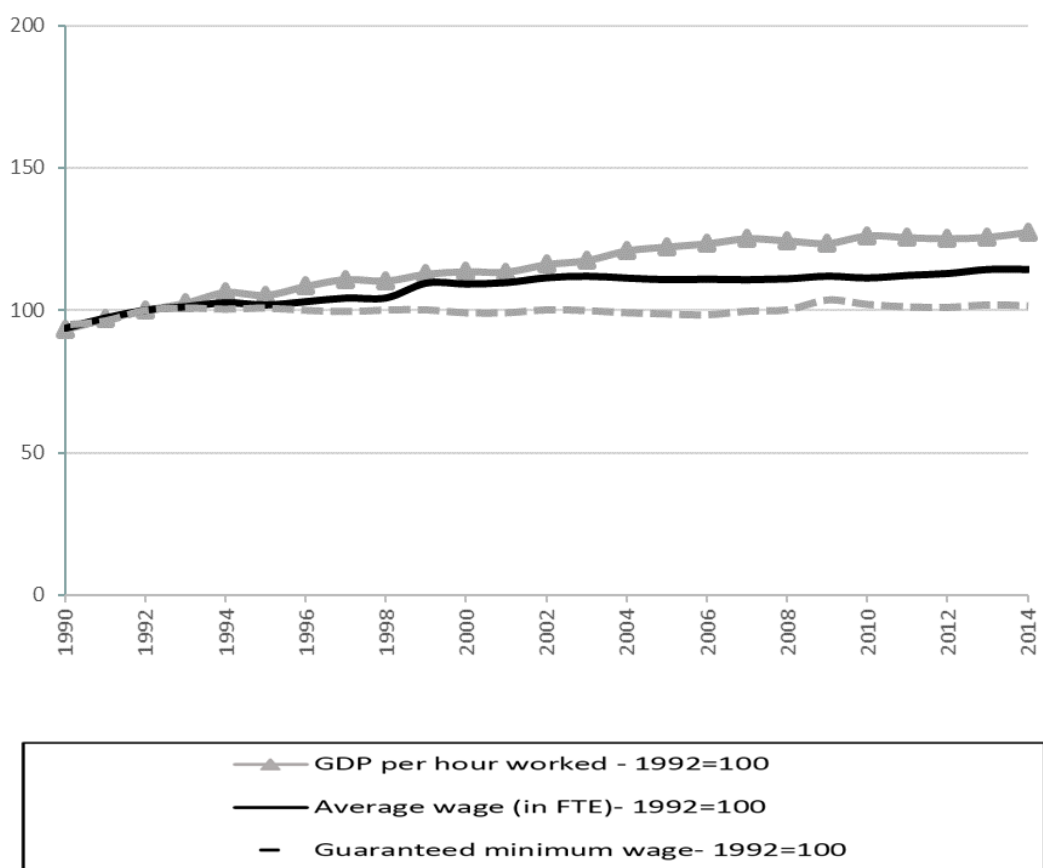
La première question est de savoir quels sont les mécanismes fragilisants? La référence classique à la mondialisation, au progrès technologique et à la migration, bien trop généralisatrice, n'offre guère une réponse satisfaisante. Nous devons identifier des mécanismes plus précis. J'en vois trois : *le ralentissement de la croissance des bas salaires, la répartition inégale des emplois entre individus et la répartition inégale des emplois entre familles.*

Un premier facteur qui met en difficulté l'État protecteur réside dans le ralentissement de la croissance des salaires, en particulier des plus bas. Le graphique 5 montre l'évolution de la productivité, du salaire moyen en du salaire minimum depuis le début des années 1970. La ligne noire indique la hausse de la productivité, tandis que la bleue et la rouge indiquent respectivement la hausse du salaire moyen et la hausse du salaire minimum. Depuis la seconde moitié des années 1970, nous observons un découplage entre la hausse de la productivité d'une part et des salaires moyens d'autre part. De plus, depuis les années 1990, on observe un détachement de la croissance du salaire minimum et celle du salaire moyen. Cette tendance contraste nettement avec l'évolution observée pendant les Trente Glorieuses, quand la part des salaires en général dans le revenu national ne cessait d'augmenter. Cela correspondait d'ailleurs à l'esprit du pacte social conclu à la fin de la Seconde Guerre mondiale, qui

reposait sur un échange entre paix sociale d’une part et redistribution des bénéfices économiques au moyen d’augmentations de salaires et d’allocations de l’autre.

La lente progression des bas salaires depuis les années 1990 menace de manière systémique la position économique des personnes à faible revenu: de nos jours, le revenu d’un père ou d’une mère qui travaille à plein temps pour le salaire minimum est très proche ou même inférieur du seuil de pauvreté.

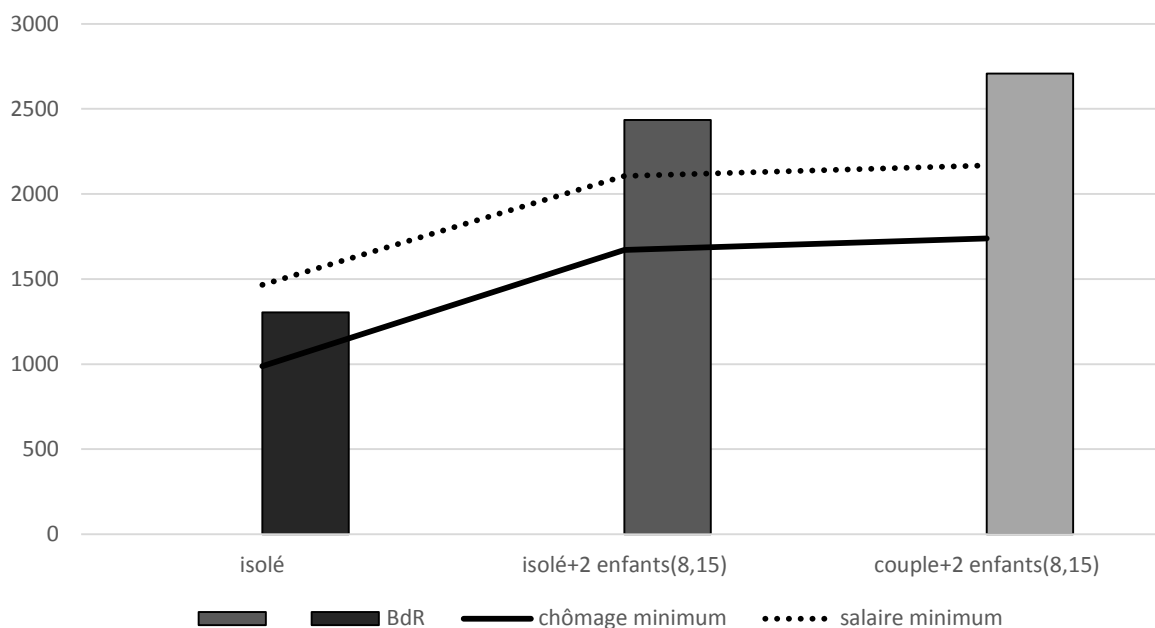
Graphique 5 : Evolution de la productivité et des salaires en Belgique, 1990-2014



Ici il est important de souligner le fait que la lente progression des bas salaires menace non pas seulement de manière directe mais aussi de manière indirecte la position économique des personnes à faible revenu. Le graphique 6 compare les revenus de quelques « ménages types » avec des budgets de références qui représentent les besoins de base qui doivent être satisfaits pour qu’un ménage puisse participer activement à la société (les barres). On y voit que de nos jours, le revenu d’une mère ou d’un père de deux enfants qui travaille à temps plein pour le salaire minimum (visible sur la ligne pointillée) est inférieur aux budgets de références. Cela signifie a fortiori que les revenus minimums des chômeurs (la ligne noire) sont structurellement insuffisants : vis-à-vis du salaire minimum les minima sociaux se comportent en effet comme face à un plafond de verre. Il n’est pas impossible de le

briser mais cela exige de gros efforts supplémentaires afin d'augmenter le revenu net des ménages à bas salaire par le biais d'une majoration des allocations familiales, ou du bonus à l'emploi par exemple.

Graphique 6 : Le plafond de verre : les revenus de trois types de ménage (isolé, famille monoparentale avec deux enfants et couple avec deux enfants bénéficiant du salaire minimum et d'une allocation de chômage minimale) comparés aux budgets de références.

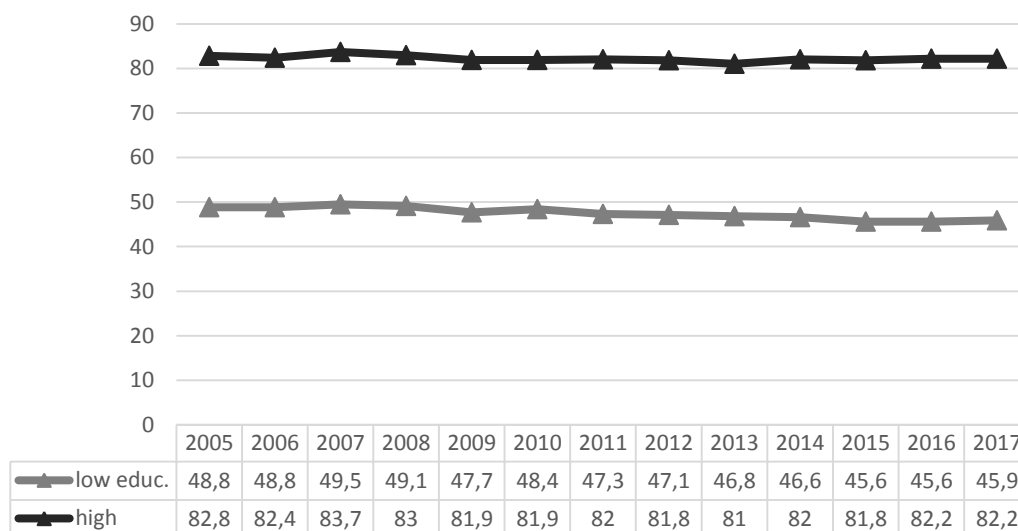


Source : Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck,

Le deuxième facteur qui fragilise les personnes peu qualifiées est lié à la répartition du travail. En dépit des efforts fournis par l'«État actif» et de la forte augmentation du nombre de personnes au travail – il n'y en a jamais eu autant qu'aujourd'hui –, le taux d'emploi chez les moins qualifiés (en pratique, ceux qui n'ont pas dépassé le niveau de l'enseignement moyen) n'a pas augmenté. Le graphique 7 montre que le chiffre est passé sous les 50% depuis plusieurs décennies. Même aux Pays-Bas – où le taux d'emploi est nettement plus élevé qu'en Belgique – la proportion des moins qualifiés n'a jamais beaucoup dépassé les 60%. La forte croissance de l'emploi que nous avons connue au cours des dernières décennies n'a donc guère ou pas bénéficié aux moins qualifiés.

Apparemment, dans l'État actif, le plein emploi des personnes hautement qualifiées va de pair avec un sous-emploi structurel pour les moins qualifiés. Cela contraste avec le plein emploi (pour les hommes du moins) qui caractérisait l'État social durant l'après-guerre.

Graphique 7 : évolution de l'emploi en fonction du niveau de qualification, Belgique, 1992-2014



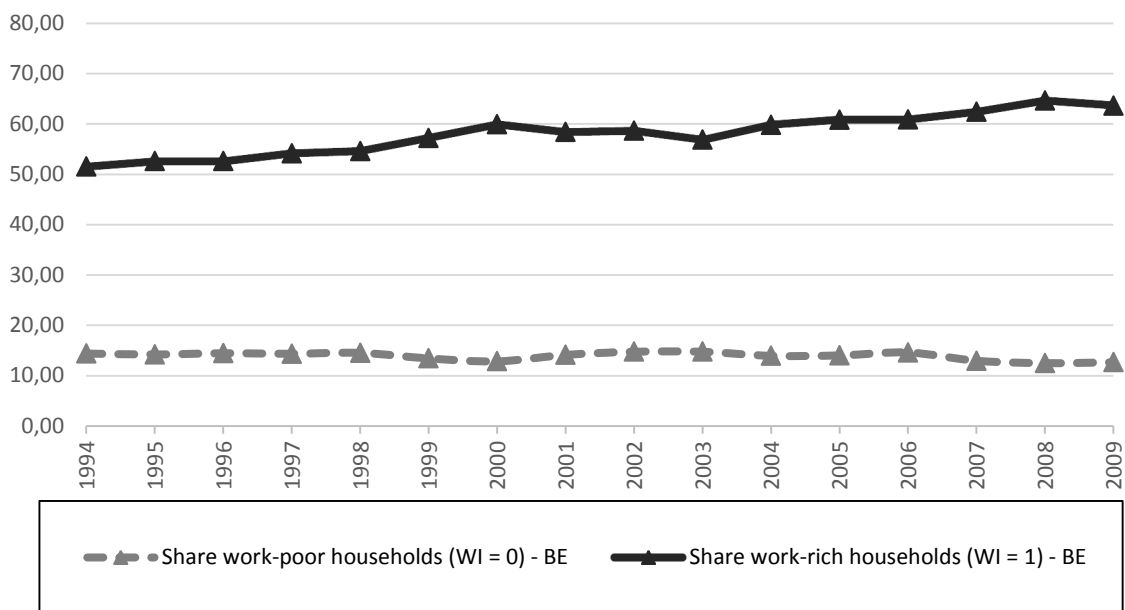
Source : EU-SILC, EUROSTAT, Statistics Belgium, FPS Social Security, Evolution of the social situation 2018

Le troisième déterminant de la vague d'inégalité est la répartition du travail au sein des ménages (voir graphique 8). Il est lié au sous-emploi des personnes peu qualifiées que je viens de nommer, combiné à de multiples mécanismes sociodémographiques. Premièrement, il y a l'homogamie : les personnes d'un même niveau de qualification, faible ou élevé, se retrouvent souvent sur le marché du mariage et des unions en général. Ce n'est pas un phénomène neuf, mais l'impact s'est amplifié suite à l'émancipation de la femme et à l'augmentation de la proportion de femmes sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, on constate aussi une assez forte corrélation entre divorces et remariages d'une part, et statut social, de l'autre. Par conséquent, le risque de rester seul est étroitement lié au statut social – statistiquement, il touche plus fortement les personnes moins qualifiées, aux revenus et aux origines sociales modestes, que les gens dans la moyenne et au-dessus de la moyenne. Les effets du sous-emploi des moins qualifiés sont donc renforcés au niveau des familles. Les nouveaux emplois ont très majoritairement bénéficié à des familles dans lesquelles quelqu'un travaillait déjà. Il s'en est suivi une polarisation du travail parmi les ménages: comme le graphique le montre, d'un côté, la part des familles «à forte intensité de travail» – essentiellement des couples dont les deux partenaires travaillent et qui exploitent pleinement leur potentiel professionnel – a fortement augmenté. Mais, de l'autre côté, on observe un «résidu» de 10 à 15% de familles dans lesquelles personne ne travaille. Ces familles sont généralement moins qualifiées, elles restent durablement exclues du marché de l'emploi et sont

structurellement dépendantes de la sécurité sociale. Si cette proportion est très élevée en Belgique, nous assistons globalement à la même polarisation dans tous les États providence/sociaux.

Cette tendance a elle aussi contribué à amener l'État social dans une phase fondamentalement neuve de son histoire : la polarisation liée à la répartition des emplois entre les familles contraste en effet fortement avec la répartition relativement égalitaire du travail (entre hommes du moins) durant les Trente Glorieuses, lorsque les ménages avec un seul partenaire au travail et des liens familiaux stables prévalaient.

Graphique 8 : La répartition inégale des emplois entre les ménages en Belgique, 1994-2009



Source : Corluy, Centrum voor Sociaal Beleid

Le drame de l'Etat social actif

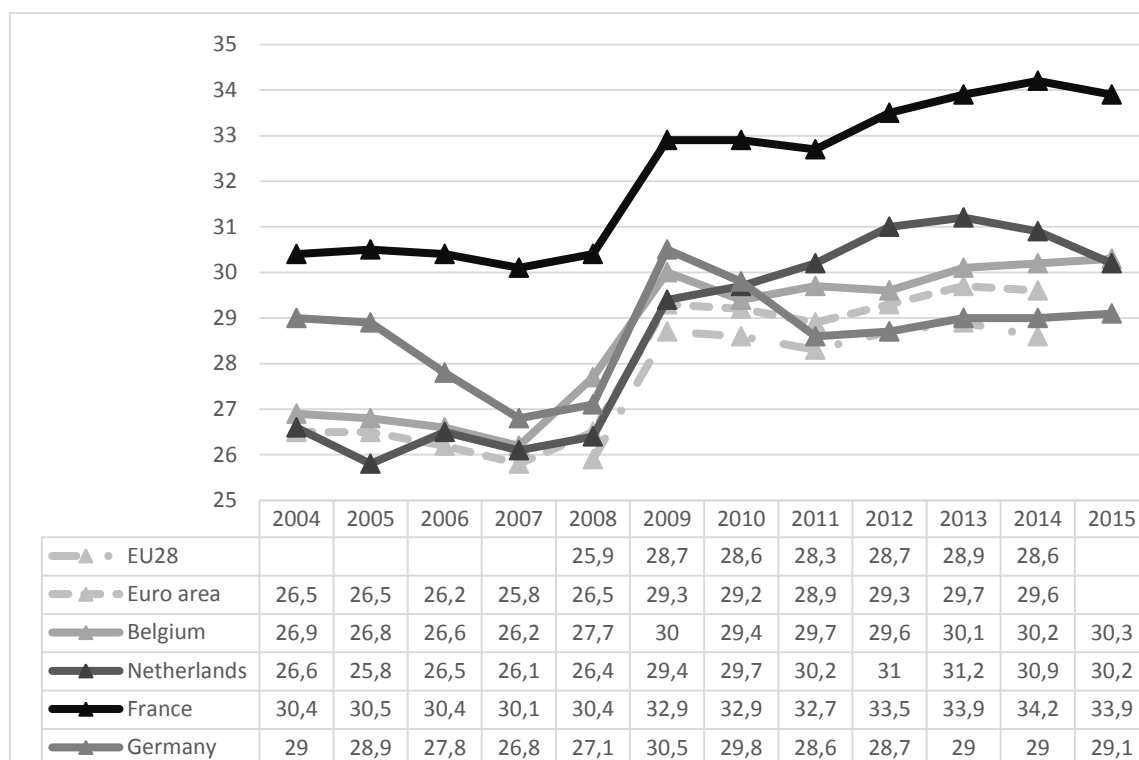
Ces tendances ont un caractère universel: elles se manifestent dans tous les Etats-Providence. Mais elles ne mènent pas partout à plus d'inégalité, du moins si l'on en croit les mesures du coefficient de Gini. Les différences entre pays sont très fortes: dans certains, par exemple aux États-Unis, les inégalités sont grandes et en augmentation, dans d'autres, comme la Suède, les inégalités sont faibles, mais en nette augmentation, dans d'autres encore, comme les Pays-Bas, la Belgique et la France, les inégalités sont relativement faibles et stables. Les différences entre pays reflètent l'importance des politiques et des institutions: dans certains pays, dont la Belgique, la sécurité sociale, les salaires minimums relativement élevés, une concertation sociale encore forte et des soins de santé accessibles à tous endiguent en bonne partie la hausse des inégalités.

Notre État social a aussi fait preuve de souplesse: il est devenu «plus actif», l'accent s'est déplacé de la simple «protection et assurance» vers «investissement social et activation»; la priorité accordée aux transferts sociaux s'est partiellement déplacée vers les services; par exemple, les allocations familiales

ont perdu plus de 30% de leur valeur depuis les années 1990, mais on a investi dans la garde d'enfants. Les nouveaux besoins sociaux liés au travail des femmes ont été compensés par l'introduction d'allocations d'interruption de carrière et de crédit temps, afin de favoriser l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. Les bas salaires ont été progressivement complétés par des crédits d'impôt (chez nous au moyen du bonus à l'emploi); le travail à faible productivité est subventionné par diverses voies alternatives (*via* les chèques services, l'économie sociale, les nombreuses réductions de cotisations sociales); le recours au financement alternatif a fortement augmenté et l'on continue à chercher, laborieusement il est vrai, des moyens pour impliquer le patrimoine dans le processus de redistribution

L'État social ne s'est donc pas arrêté et il n'a pas non plus reculé. Au contraire, la «fabrique sociale» s'est, globalement mise à travailler plus fort et de façon différente. Le graphique ci-dessous montre que les dépenses sociales ont continué d'augmenter, et pas seulement en Belgique.

Graphique 9 : Evolution des dépenses pour allocations sociales en Belgique, les Pays-Bas, la France et l'Allemagne, 2004-2015



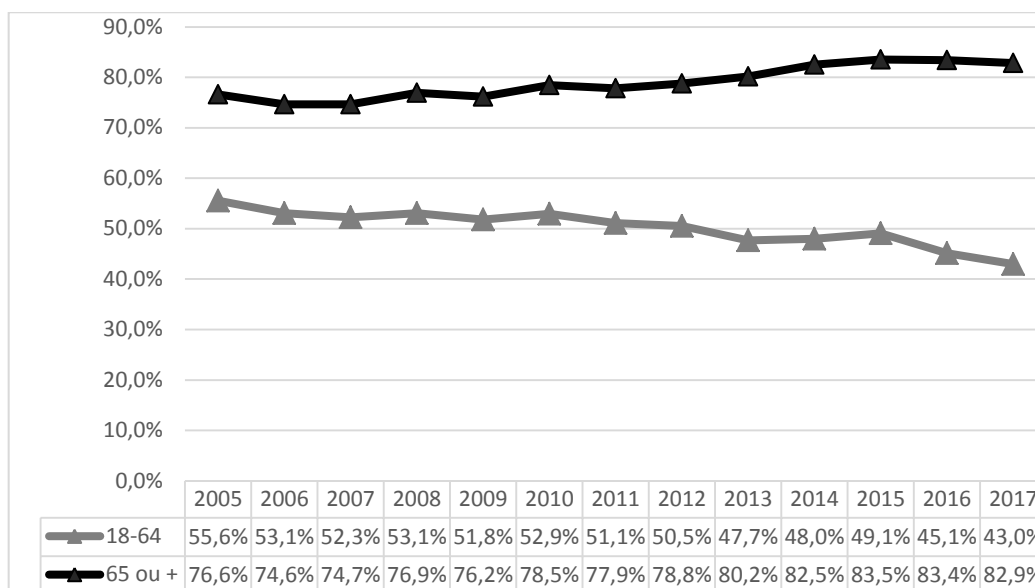
Source : EU-SILC, EUROSTAT, Statistics Belgium, FPS Social Security, Evolution of the social situation 2018

L'augmentation des dépenses sociales n'ont toutefois pas entraîné de diminution de la pauvreté au sein de la population en âge de travailler. Cela renforce l'énigme de la présence simultanée de tendances

dans le domaine de la pauvreté d'un côté d'une amélioration des revenus, de l'emploi et de l'éducation de l'autre. Différents indicateurs pointent une diminution de l'adéquation des transferts sociaux vers la population en âge de travailler. Cela apparaît plus clairement dans les derniers chiffres EU-SILC 2017. La capacité des transferts à réduire la pauvreté pré-transfert³ a augmenté pour les personnes âgées, mais n'a cessé de décroître depuis 2005 pour la population en âge de travailler, passant de 56% à 43%. Le risque de pauvreté des personnes vivant dans un ménage quasi sans emploi a augmenté, avec des fluctuations, de 51% en 2005 à 58% en 2015, avant d'atteindre un pic de 70% en 2017 (voir le graphique 10). Alors que le risque de pauvreté général de l'ensemble de la population est inférieur à la moyenne européenne, le risque des ménages quasi sans emploi est au-dessus de cette moyenne, en particulier quand le ménage a des enfants.

Et c'est bien là le drame de l'État social actif actuel : il a facilité la croissance de l'emploi, le passage à la nouvelle économie et à l'émancipation de la femme, mais il a perdu son combat contre la pauvreté chez ceux qui sont le plus dépendants de la protection sociale.

Graphique 10 : Pourcentage de réduction de la pauvreté avant transferts sociaux selon l'âge



EU-SILC, EUROSTAT, Statistics Belgium, FPS Social Security, Evolution of the social situation 2018

³ La pauvreté pré-transfert est le taux de pauvreté après que l'on a déduit les transferts sociaux des revenus du ménage.

La triple crise de la sécurité sociale

La hausse progressive de l'assistance (40 ans après sa naissance, en 2014, le seuil des 100 000 bénéficiaires du revenu d'intégration a été franchi), la multiplication des banques alimentaires et autres initiatives bien intentionnées et malheureusement devenues indispensables – épiceries sociales, restos du cœur – sont autant de voyants rouges pour l'État social en général et la sécurité sociale en particulier. Ils signalent une crise triple, touchant à la fois les objectifs, les *modus operandi* et la légitimité.

Premièrement, la crise des *objectifs*: il est devenu difficile, dans les circonstances actuelles, d'engranger des progrès à la fois dans les deux dimensions qui constituent le noyau de l'État providence, à savoir le plein emploi et une protection sociale adéquate. Trop souvent encore, on part du principe que les deux vont de pair: «Le travail est le meilleur remède contre la pauvreté.» Mais le livre que j'ai eu l'occasion d'écrire avec Frank Vandembroucke, le grand architecte de l'État actif belge, ne porte pas pour rien le titre de *Reconciling Work and Poverty Reduction*. Car si cette réconciliation n'est pas impossible, elle ne va pas de soi, elle exige de gros efforts.

Deuxièmement : les *modus operandi* de la sécurité sociale sont fragiles face aux nouveaux risques sociaux, soit qu'ils sont trop sélectifs (ce qui est le cas du chômage de longue durée) soit qu'ils ne se réfèrent pas tout à fait à la définition de risque sociale, c.-à-d. un événement incertain qui pourrait se réaliser indépendamment de la volonté de l'assuré (ce qui est le cas pour le divorce par exemple). Vu de cet angle ce n'est pas un hasard si partout, y compris en Belgique, l'assurance chômage a été ramenée à une protection minimale, insuffisante, fortement conditionnée et assistantielle alors que partout la pauvreté parmi les familles monoparentales reste un problème non résolu.

Dans le bas du marché du travail, ni les employeurs ni les travailleurs ne parviennent encore à cotiser suffisamment, au-delà des salaires nus (les traitements), pour financer les salaires différés (c'est-à-dire les pensions, les allocations maladie, etc.). De nos jours, les salaires les plus faibles sont donc de facto dispensés de cotisations sociales. Cela signifie que dans la partie inférieure du marché du travail, la logique de l'assurance est brisée et que les «salaires différés» destinés au travail faiblement productif sont de plus en plus souvent financés par des moyens publics alternatifs.

Finalement, la flexibilisation du travail fragilise la protection sociale, qui est par principe fondée sur l'équivalence entre travail et droits sociaux. Comment pouvons-nous par exemple garantir une pension adéquate aux femmes qui ont travaillé à temps partiel ? Ce problème est encore renforcé par le fait que la sécurité sociale ne peut plus s'appuyer sur la solidarité familiale. L'individualisation effective et normative a remis en cause tout le système des droits dérivés, ce qui menace en particulier les femmes faiblement qualifiées, qui assument encore de manière disproportionnée le soin de leurs enfants.

Troisièmement, l'État providence traverse également une grave crise de *légitimité* qui a à la fois des raisons politico-idéologiques et pratiques. L'équivalence entre «prestations économiques» et protection sociale implique la réciprocité et la responsabilité, tant de la part du travailleur que de la part de l'employeur. En raison du sous-emploi des personnes faiblement qualifiées, on se trouve face à une crise de la réciprocité. Cela explique la quête de nouvelles formes de «réciprocité», avec comme bon exemple, les chèques services, et comme mauvais, le service à la communauté obligatoire. L'intérêt pour l'idée d'un revenu de base – énergiquement défendu par Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght dans leur dernier livre – et du « guaranteed public employment » défendu par Tony Atkinson dans son livre « What can be done ? » et récemment discutés dans les rangs de la CSC s'inscrit également dans la recherche de nouvelles formes de solidarité.

Que faire ?

À la base de la crise de l'État providence, on constate qu'il y a, paradoxalement, le progrès humain: la mondialisation et la formidable diffusion de la prospérité sur la planète, en particulier en Asie et – espérons-le – en Afrique dans un futur proche, les avancées technologiques et le temps libéré grâce à elles, désormais consacré à des activités autres que celle de la simple subsistance, ou encore l'émancipation de la femme, qui représente indéniablement l'un des principaux progrès sociaux de la période d'après-guerre. Comment pouvons-nous faire en sorte que ce progrès profite à tous, y compris à ceux qui sont en bas de l'échelle sociale? Comment réinventer les solidarités?

Une chose est claire : il n'y a pas de solutions simples. Notre société ne supporte pas la pensée unidimensionnelle. Pour briser le plafond de verre il faut adopter et mélanger différentes logiques : la solidarité horizontale et verticale, l'assurance et l'assistance, la protection et l'activation. Et il faut renforcer les efforts distributifs.

Quand le bas de la société se trouve dans une zone de danger, l'État providence doit travailler plus dur : il doit améliorer l'enseignement pour les plus faibles, augmenter les revenus de ceux qui se trouvent au bas de l'échelle et créer des emplois de valeur qui renforcent ce que Pierre Rosanvallon a désigné 'la communalité', c.-à-d. les liens de réciprocité. Mais tout cela à un prix. Comme les dépenses publiques ne peuvent plus supporter de hausse en plus du coût du vieillissement et de la lutte contre le réchauffement climatique, les revenus et les dépenses doivent tous deux nécessairement devenir plus distributifs : il faudra combattre avec beaucoup plus de rigueur les effets Matthieu sans renoncer pour cela au principe de la protection universelle. L'État providence devra devenir plus sélectif, sans pour autant se focaliser sur le seul traitement de la pauvreté.

Ce n'est certainement pas un programme facile et la politique n'évolue pas toujours dans la direction souhaitée. Au contraire, dans bien des pays, y compris chez nous, le discours s'est petit à petit durci: les salaires minimums ne sont plus conçus comme une protection du travailleur faible, mais comme un obstacle à son insertion sur le marché du travail. On dit la même chose de la sécurité sociale: bien que les allocations destinées aux chômeurs de longue durée soient devenues largement insuffisantes – pour les familles avec enfants, les montants sont nettement en dessous du seuil de pauvreté –, elles continuent à être considérées comme des handicaps dans le cadre de leur remise au travail. Des auteurs comme Milanovic se montrent donc sceptiques quant aux possibilités de réagir adéquatement à la vague d'inégalité : selon lui, les tendances inégalitaires vont inévitablement engendrer une politique inégalitaire avec, d'une part, une pression à la baisse exercée sur les bas salaires et donc sur les allocations de ceux qui sont exclus du marché du travail, d'autre part, un soutien accru à des hommes et à des femmes forts dont l'implication maximale est indispensable à la nouvelle économie. De plus grandes inégalités mènent à la ploutocratie, elles constituent un terreau pour le populisme et peuvent finalement mettre en mouvement de puissantes forces malignes. Beaucoup d'observateurs pensent que les récentes évolutions politiques en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, ou encore l'essor du populisme dans beaucoup de pays européens y sont liés.

Alors, pourquoi devons-nous continuer à croire que le progrès est bel et bien possible pour chacun de nous ? Quels arguments les hommes politiques peuvent-ils avancer pour rallier leurs électeurs à ce programme distributif impopulaire?

Vers un État social plus redistributif: sept arguments pour convaincre les hommes politiques et leur électorat

1. Belgique, prends exemple sur les Pays-Bas

L'expérience des Pays-Bas nous apprend qu'une redistribution plus progressive des dépenses sociales est possible sans pour autant qu'il y ait perte de légitimité. Aux Pays-Bas la part des dépenses publiques destinées aux 20% de familles les plus pauvres s'élève à 35%. En Belgique, elle n'est que de 29%. Les Pays-Bas dépensent aussi globalement moins. Nos voisins du nord semblent donc de gérer les transitions socio-économiques et les dépenses publiques de façon plus intelligente : un État social plus progressif (redistributif), encore soutenu par une large classe moyenne, est donc du domaine du possible (Verbist et Matsaganis, 2014).

2. Intérêts personnels bien compris

La pauvreté et l'exclusion sociale vont souvent de pair avec la maladie, de faibles prestations scolaires, de mauvaises décisions dans la vie, la méfiance, les problèmes psychologiques, la criminalité, etc. La pauvreté est donc dangereuse pour la société tout entière. Plus encore que les inégalités en soi, la

naissance d'une classe désœuvrée et fragilisée peut faire naître des forces malignes. Dans cette optique, un État social plus progressif profite à tout le monde dans la mesure où il renforce la qualité de la société dans son ensemble.

3. *La nouvelle économie a besoin de l'État social*

On l'oublie souvent, mais l'État social remplit un double rôle social et économique. Ce n'est pas une chose facilement admise, mais dans la nouvelle économie, le marché est devenu non pas moins, mais plus dépendant des pouvoirs publics. Dans *The Entrepreneurial State*, Mazzucato (2015) démontre qu'une bonne partie de l'innovation technologique qui était à la base du développement de l'iPhone a été financée par l'État américain, non seulement par la NASA, mais aussi par les départements de l'Enseignement et de la Recherche. Les risques de l'innovation sont donc «socialisés» tandis que ses bienfaits sont privatisés. Miser sur le développement du plus grand nombre de talents possible représente plus que jamais une nécessité économique. Tout cela suppose une meilleure protection sociale et un système scolaire plus performant, c'est-à-dire – étant donné le niveau élevé des dépenses sociales – de plus gros efforts redistributifs.

4. *De nouveaux emplois peuvent renforcer le «compagnonnage»⁴*

L'émergence d'une classe désœuvrée nous oblige à réinventer la solidarité. Nous souffrons d'une pénurie de personnel soignant, nous manquons d'infirmiers, mais aussi de vigiles, une profession qui est souvent exercée par des personnes faiblement qualifiées. Et par ailleurs, nous sommes confrontés à un large groupe de personnes peu qualifiées qui ne travaillent pas. Comment se fait-il que nous ne puissions pas résoudre cette équation ? C'est également vrai pour nos écoles, où l'on trouve un groupe d'enfants qui requièrent plus de soin, plus de temps, plus d'attention. Pourquoi ne pouvons-nous pas engager plus de personnel pour ces tâches ? Pourquoi avons-nous des classes de maternelle surpeuplées, trop peu de vigiles et trop peu de monde pour aider les personnes âgées ? Les moyens sont là. Et nous avons le temps.

5. *Valeurs et institutions européennes*

En Europe, bien que jamais rien ne soit définitivement acquis, les valeurs d'égalité, de fraternité et de liberté sont largement partagées et solidement ancrées dans les traités. Mais dans la lutte contre la nouvelle vague d'inégalités, le renforcement du multilatéralisme est une nécessité absolue: les forces inégalitaires ne peuvent plus être compensées uniquement au niveau national. L'Europe doit montrer la voie vers une plus grande coopération internationale sur le plan de la fiscalité, des salaires, et de la politique sociale. Le chemin est encore long et les choses progressent lentement, mais si on regarde bien, en dessous des radars, on voit que petit à petit, les objectifs sociaux sont intégrés dans le

⁴ Rosanvallon, 2011, p.382

processus de décision européen: le semestre européen est prudemment «socialisé» et le Socle européen des droits sociaux, récemment adopté, peut devenir une référence forte pour évoluer vers des accords contraignants dans le domaine des objectifs sociaux, des salaires minimums, des droits sociaux dans l'économie de plateforme, etc.

6. *Contre-pouvoirs*

Beaucoup d'auteurs associent la montée des inégalités au déclin des mouvements sociaux traditionnels et de la concertation sociale. L'OIT, l'OCDE, la Commission européenne et un nombre croissant de chercheurs plaident à raison pour le renforcement du dialogue social. Ce n'est pas un hasard si les pays où la concertation sociale est forte sont aussi ceux où les inégalités sont les plus faibles. Mais l'affaiblissement de cette concertation – chez nous aussi – n'est pas non plus un hasard. ; elle est liée à la globalisation, à la technologisation, à l'individualisation, à la disparition des grandes entreprises, à la diversification des intérêts des travailleurs et à l'internationalisation des entreprises. D'où l'importance, non seulement de réinventer les modèles de concertation sociale, mais aussi de multiplier les petites initiatives locales comme nouveaux noyaux de contre-pouvoir. Cela m'amène au septième message d'espoir.

7. *Innovation sociale*

Partout, on voit émerger d'innombrables nouvelles formes de solidarité. Au niveau local, les projets sociaux poussent comme des champignons. Le rôle du travail social et des innombrables initiatives locales, ici comme dans le Sud, ne doit pas être négligé. L'action sociale contribue, littéralement, «à nourrir les affamés, à donner à boire aux assoiffés, à intégrer les étrangers, à donner des vêtements à ceux qui sont nus, à veiller sur les malades et à visiter les prisonniers». Elle aide ceux qui ne sont pas suffisamment protégés par les structures traditionnelles; elle donne de l'assurance et améliore les capacités à participer à la société (Oosterlynck, et.al. 2018). Bien entendu, on ne peut pas attendre que ces initiatives, malgré leurs efforts méritoires, aient un impact immédiat et significatif sur l'inégalité et la pauvreté. Mais en soulageant les situations difficiles, en signalant aux autorités publiques les besoins émergents, en consolidant le tissu social et en renforçant la société de l'intérieur, l'action sociale aide à créer les conditions sociales et politiques nécessaires au renforcement de l'État social redistributif.

Un véritable État social doit être là pour tout le monde, pas uniquement pour les pauvres. Néanmoins, l'État social doit prioritairement s'orienter vers les besoins les plus pressants. Sa base éthique consiste dans le renforcement de la dignité et l'épanouissement de tous, en particulier là où il semble le plus menacé. La qualité de l'État social se mesure finalement à la façon dont ce soin bénéficie aux plus faibles.

L'État social doit non pas contrecarrer, mais soutenir dans la mesure du possible l'économie. La solidarité doit s'accompagner de réciprocité. Mais, comme l'a fait remarquer Martha Nussbaum, la réciprocité ne peut se limiter à l'échange économique : «La société est cimentée par "un large éventail" de liens et de préoccupations, dont seule une petite partie est liée à la productivité économique». La boucle est ainsi bouclée. De nombreuses possibilités s'offrent à nous pour renforcer la solidarité réciproque, en particulier dans le secteur de plus en plus large des soins aux personnes et, ce faisant, améliorer la qualité de la société dans son ensemble et lutter efficacement contre la vague inégalitaire.

Bibliographie

- Atkinson, A. B. (2015). *Inequality. What can be done ?* Cambridge: Harvard University Press.
- Bonoli, G. (2005). The Politics of New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States, *Policy & Politics*, 33(3): 431-449.
- Bonoli, G. , Cantillon, B. & W. Van Lancker, (2017). Social Investment and the Matthew effect : limits to a strategy, in Hemerijck, A., *The use of Social Investment*, Oxford University Press, 2017, p.66-76.
- Cantillon, B., & Vandenbroucke, F. (2014). *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* Oxford, England : Oxford University Press.
- Cantillon, B., (2016), *De Staat van de Welvaartsstaat*, Leuven, ACCO.
- Cantillon, B., Goedeme, T., J. Hills, *Decent Incomes for All*, Oxford University Press, 2019.
- Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T., and Dieter Vandelannoote (2019). The End of Cheap Talk About Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives in Cantillon, B., Goedeme, T., J. Hills, *Decent Incomes for All*, Oxford University Press, 2019.
- Corluy, V., & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. In B. Cantillon and F. Vandenbroucke (Eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?* (pp. 94-130). Oxford, England: Oxford University Press.
- De Wilde, M., Cantillon, B., Vandenbroucke, F. & De Bie (2016), *40 jaar OCMW & bijstand*, Leuven, ACCO.
- Hemerijck, A. (2017). *The use of social investment*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Inglehart, R., & Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the rise of populism : Economic have-nots and cultural backlash*. [HKS Working Paper RWP16-026].
- Kalleberg, A.(2009), Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition, *American Sociological Review*, February, 1, 1-22.
- Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* Londres :Anthem Press.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mudde, C. et Kaltwasser, C, 2017, *Populisme voor dummies*, Amsterdam University Press.
- Nussbaum, N. (2006), *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge: Harvard University Press
- Nolan, B. (ed.), 2014, *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries: Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, Oxford University Press.
- OECD (2008), *Growing unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD.

- OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris: OECD.
- OECD (2016), *Income Inequality remains high in the fact of weak recovery*, Paris: OECD.
- OECD (2017) *Education at a Glance*. Paris : OECD.
- Oosterlynck, S., Novy, A., Kazepov, U., Cools, P., Saruis, T., Leubolt, B. and F Wukovitsch , 2019, *Improving Poverty Reduction: Lessons From the Social Innovation Perspective* in Cantillon, B., Goedeme, T., J. Hills, *Decent Incomes for All*, Oxford University Press, 2019.
- Piketty, T. (2016). *Le capital aux XXI siècle*, Edition du Seuil, 2013.
- Rosanvallon, P. (2011), *La Société des égaux*, Le Seuil, 2011.
- Salverda, W. and Thewissen, S. (2018), How has the middle fared in the Netherlands? A Tale of Stagnation and Population Shifts, in Nolan, B. (éd.), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries : Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, Oxford University Press.
- Streeck, W. (2014). *How will Capitalism end ? Essays on a failing system*. Brooklyn, New York : Verso.
- Van Parijs, Ph. & Vanderborght, Y. (2017), *Basic Income*, Harvard University Press.
- Verbist, G., & Matsaganis, M. (2014). The redistributive capacity of services in the EU. In B. Cantillon & F. Vandenbroucke (éd.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states ?*, Oxford, England: Oxford University Press, p. 185-211.