

# LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET SECURITE SOCIALE : FISSURES DANS UN PARADIGME POLITIQUE<sup>1</sup>

PAR **BEA CANTILLON et NATASCHA VAN MECHELEN**

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

*« Un ravin, c'est autre chose qu'une fissure, mon fils. Les ravins font partie de la nature, de la façon dont sont les choses... Une fissure, c'est une rupture dans l'ordre de la nature »* (J.M. Coetzee, Une enfance de Jésus, p. 203, 2013)

La principale conclusion de l'étude sur la pauvreté des 40 dernières années est que les Etats-providence développés ne parviennent plus à réduire la pauvreté monétaire parmi la population active (dans les groupes plus âgés, la pauvreté continue encore cependant à diminuer), malgré une importante progression de l'emploi, des dépenses sociales toujours élevées et une croissance économique qui, si elle est affaiblie, reste pourtant positive<sup>2</sup>. Par rapport à la prospérité globale, le niveau de la protection sociale pour les familles qui se trouvent dans la phase active de leur vie est à présent inférieur à celui du début des années quatre-vingt (Van Mechelen, Bogaerts et al., 2007) et la pauvreté au sein des familles très dépendantes de la sécurité sociale semble également augmenter, une tendance qui a déjà débuté dans les années 1980 et qui se poursuit encore aujourd'hui (Cantillon, 1999 ; Cantillon, 2011 ; Cantillon et al., 2013). Au niveau de la politique sociale, la question se pose par conséquent de savoir comment il sera possible de réaliser des progrès dans le futur (qui s'annonce plus difficile que le passé). Celui qui s'interroge sur cette question en arrive rapidement au fonctionnement des systèmes de sécurité sociale. Bien que la lutte contre la pauvreté ne soit pas son principal ni son premier objectif, la sécurité sociale est un des principaux instruments de redistribution visant à réduire la pauvreté à la disposition des Etats-providence. La question de savoir comment ces systèmes peuvent être utilisés de façon plus efficace est donc essentielle tant dans pour la recherche scientifique que pour les politiques aux niveaux régionaux, nationaux et internationaux (voir notamment Vandenbroucke, 2013; Cantillon et Vandenbroucke, 2014).

(1) Une version abrégée du texte publié dans Dierickx et al., 2013.

(2) OCDE, 2008, 2011 ; Brandolini et Smeeding, 2009 ; Banting et Myles, 2013 ; Jenkins, Brandolini et al., 2013 ; Kenworthy, 2011 ; Cantillon, 2011 ; Cantillon et Vandenbroucke, 2014.

Dans la présente contribution, nous allons argumenter que la capacité de lutte contre la pauvreté des systèmes de sécurité sociale se heurte à des limites inhérentes et que des fissures sont apparues dans le paradigme politique sous-jacent. Cet argument est construit de la façon suivante. Nous commençons par un schéma théorique des objectifs et des *modi operandi* des systèmes de sécurité sociale et de la façon dont ils se rapportent à la lutte contre la pauvreté. Dans une deuxième partie, nous décrivons les grands changements dans la société depuis le début des années 1970 et comment le paradigme de la sécurité sociale a été réévalué pour en endiguer les profondes conséquences. La partie 3 considère quelle a été, pendant cette période, l'évolution de la capacité à réduire la pauvreté de la sécurité sociale belge. Nous allons démontrer que cette capacité est mise sous pression, de manière structurelle et à long terme, si bien que la pauvreté dans les familles fortement dépendantes de la protection sociale n'a fait qu'augmenter. Dans la partie 4, nous relient cette constatation empirique au paradigme de sécurité la sociale. Nous concluons en disant que, bien que la sécurité sociale continue à constituer un instrument extrêmement important dans la lutte contre la pauvreté, et bien que des efforts doivent être poursuivis en vue de l'amélioration de son efficacité, une réflexion critique sur la validité du paradigme politique qui dirige les systèmes de sécurité sociale de l'après-guerre et sur les nouveaux paradigmes politiques est nécessaire.

#### **1. PAUVRETE ET SECURITE SOCIALE : UNE QUESTION DE REDISTRIBUTION ET DE PREVENTION**

Les systèmes de sécurité sociale visent en premier lieu la garantie (dans une certaine mesure) du niveau de vie lorsqu'un risque social se concrétise comme le chômage, la maladie ou la vieillesse (Cantillon et Van den Bosch, 2004 ; Cantillon, 2001). N. Barr (2001) a utilisé à cette fin la métaphore du 'piggy bank' : il s'agit par essence de mécanismes d'assurance et de redistribution entre différents stades de vie. On vise ici « l'assurance sociale », c'est-à-dire non seulement l'assurance pour tous les travailleurs et leur famille contre des pertes de revenus trop importantes en cas de maladie, de chômage ou de vieillesse, mais aussi la stabilité pour la société dans son ensemble en cas de choc économique et social imprévu. Les techniques d'assurance sociale sont utilisées à cette fin. Le modèle de base est celui des assurances privées : aux cotisations des assurés correspondent des couvertures équivalentes. Dans les systèmes de sécurité sociale, ceci est combiné (dans une plus ou moins grande mesure) aux mécanismes de solidarité.

Tout d'abord, contrairement aux assurances privées, il n'existe aucun lien entre le risque et la cotisation : les groupes à haut risque *ex ante* paient les mêmes cotisations que les groupes à faible risque *ex ante*. Pour le chômage ou l'incapacité de travail par exemple, les personnes hautement qualifiées paient les mêmes cotisations proportionnelles que les personnes peu qualifiées alors que leur risque en la matière est nettement moindre. Et dans l'assurance-maladie, les cotisations sont aussi élevées

pour les personnes saines de 25 ans que pour le patient cardiaque de 75 ans. Ainsi, les systèmes de sécurité sociale organisent une solidarité *horizontale* (non seulement sur le cours de la vie comme les assurances privées mais aussi des groupes à faible risque intrinsèque aux groupes à haut risque intrinsèque) qui est nettement plus forte que dans les systèmes d'assurance ordinaires. Deuxièmement, les systèmes de sécurité sociale utilisent toutes sortes de techniques pour permettre une protection adéquate pour ceux qui, en raison de leurs faibles revenus du travail et/ou des prestations de travail limitées, n'ont pas pu se constituer des droits suffisants : ainsi p.e., des cotisations proportionnelles liées à des rémunérations non plafonnées donnent droit à des prestations minimales et maximales ; certaines allocations sont modulées en fonction des charges familiales; les allocataires sociaux de longue durée reçoivent des allocations familiales plus élevées; et dans la constitution des pensions légales, il est tenu compte de périodes (assimilées) de chômage et d'incapacité de travail. Grâce à ces techniques (et à d'autres), une solidarité *verticale* s'organise en partant des revenus élevés vers les revenus faibles.

Les mécanismes de redistribution horizontale et verticale<sup>3</sup> servent les deux objectifs traditionnels des systèmes de sécurité sociale, à savoir garantir (dans une certaine mesure) le *niveau de vie acquis* d'une part et une protection minimale d'autre part. Il existe entre ces deux objectifs une tension inhérente. Les systèmes fortement orientés sur la garantie du niveau de vie seront moins préoccupés par la redistribution verticale des revenus. Pour faire cela on compte surtout sur la fiscalité et l'assistance sociale. Inversement, les systèmes qui sont axés sur la protection du revenu minimum seront moins soucieux de la garantie du niveau de vie pour les revenus plus élevés. Cette fonction sera alors principalement assurée par des assurances privées.

Progressivement et de façon toujours plus prononcée depuis la deuxième moitié des années 1990, la sécurité sociale se voit attribuer encore un troisième objectif: celui de la *prévention* des risques sociaux, surtout au moyen de la prévention dans les soins de santé et dans l'intégration sur le marché du travail. Bien qu'à l'instar des systèmes d'assurance privés, les systèmes de sécurité sociale aient toujours eu un besoin inhérent de mesures directrices pour garder l'aléa moral<sup>4</sup> et l'usage abusif sous contrôle (comme la carte de pointage pour les chômeurs dans un passé pas si lointain), la 'prévention' évolue de plus en plus d'un simple objectif de soutien vers un troisième objectif autonome des systèmes de sécurité sociale: dorénavant, ils sont utilisés non seulement pour l'indemnisation mais aussi pour la prévention et la réparation du dommage engendré par des risques sociaux. Dans le jargon européen,

(3) Nous utilisons le terme 'mécanismes' pour faire la distinction avec la redistribution horizontale et verticale en tant que 'résultats'. Nous verrons plus tard que les mécanismes de redistribution horizontale peuvent engendrer une redistribution verticale, et inversement.

(4) L'« aléa moral » fait référence au phénomène selon lequel des personnes bénéficient bien des avantages d'un système d'assurance mais font supporter les coûts des risques subis par les autres (voir notamment Barr, 2001).

les objectifs combinés de la garantie des revenus et de la prévention sont réunis sous le terme 'inclusion active' (Cantillon et Van den Bosch, 2004). Ceci ajoute une deuxième tension inhérente dans les objectifs visés par les assurances sociales: entre la démarchandisation (rendre les individus indépendants du marché du travail, le cas échéant par la protection sociale) d'une part et la remarkandisation (le processus inverse, du moins dans la mesure où une plus grande autonomie économique est imposée par des allocations plus faibles ou moins accessibles) d'autre part.

Quelle est la position de la lutte contre la pauvreté par rapport à ces objectifs et modi operandi des systèmes de sécurité sociale ? Tout d'abord, il faut faire une distinction nette entre la lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif de politique sociale d'une part et la redistribution verticale. Bien que la solidarité verticale soit bien entendu un important principe de fonctionnement pour réduire la pauvreté, *la capacité de lutte contre la pauvreté des systèmes de sécurité sociale se retrouve également (et dans certaines branches surtout) dans la redistribution horizontale, la prévention et la réhabilitation*. Le paradigme sous-jacent est le suivant : a) le partage universel des risques sociaux est le mieux approprié pour éviter les situations de pauvreté (au moyen de mécanismes de redistribution horizontale) parce que ce partage universel assure la légitimité nécessaire de participer à la redistribution ; b) à titre subsidiaire, les mécanismes de la solidarité verticale permettent de mettre la protection sociale à un niveau suffisamment approprié pour ceux qui n'ont pas pu suffisamment contribuer à ce partage universel du risque ; c) la prévention et la réparation des risques entraînent une diminution de la dépendance de la sécurité sociale et libèrent ainsi des moyens pour mieux faire face aux besoins. Dans le système belge des allocations familiales par exemple, seulement 6 % de la masse totale des dépenses sont répartis selon des critères sélectifs propres aux mécanismes de la redistribution verticale (au moyen d'allocations familiales majorées pour les allocataires sociaux de longue durée et pour les familles monoparentales). La diminution de la pauvreté infantile par les allocations familiales (qui n'est pas sans importance, voir notamment Cantillon et al., 2013 et Vandenbroucke, 2013) n'est donc réalisée que de façon marginale par des mécanismes de solidarité verticale et de sélectivité. C'est principalement le mécanisme de la répartition horizontale entre les familles sans enfants et celles avec enfants qui en est responsable.

La mesure dans laquelle la solidarité horizontale a un effet réducteur sur la pauvreté dépend de la répartition ex post des risques sociaux ou, autrement dit, de la relation entre les risques réalisés et les besoins. Du fait par exemple que les groupes à faibles revenus présentent davantage de risques de maladie et de chômage, la solidarité horizontale comprise dans ces systèmes d'assurance sociale assure également une redistribution verticale. A cause de la relation étroite entre le risque et le besoin (au niveau de la famille), ces régimes d'assurance luttent mieux contre la pauvreté que par exemple les indemnités pour interruption de carrière qui sont typiquement plutôt adoptées par les ménages à double salaire dans les groupes de revenus plus élevés.

La technique de redistribution horizontale repose sur la notion 'd'intérêt personnel bien compris' : chacun participe à un système de partage de risques collectifs. Soutenue par des schémas théoriques (l'hypothèse du 'median voter') et des observations empiriques (en particulier le très influent 'paradoxe de la redistribution' de Korpi et Palme<sup>5</sup>), l'hypothèse traditionnelle est que ce *modus operandi* assure a) une qualité de protection qui se situe au niveau des attentes de la large classe moyenne (selon la devise 'services for the poor become poor services') et b) la légitimité nécessaire dans les groupes moyens et supérieurs de contribuer au système, y compris pour les mécanismes qui visent explicitement la solidarité verticale (par exemple pour les allocations minimales auxquelles ne correspond aucune contribution équivalente).

Les mécanismes de redistribution verticale – des revenus élevés aux faibles revenus – doivent faire en sorte que l'assurance reste payable pour les groupes à haut risque et les bas revenus, et que la protection soit suffisamment adéquate pour les assurés qui n'ont contribué au système que de manière limitée. La mesure dans laquelle les mécanismes de redistribution verticale réalisent une réduction de la pauvreté dépend fortement des techniques de sélectivité utilisées. Celles-ci sont déterminantes pour a) l'utilisation des allocations (plus les voies administratives pour ouvrir des droits sont complexes et stigmatisantes, plus la reprise effective des allocations sélectives est limitée), b) l'existence ou non de pièges à l'emploi (par exemple en prévoyant des allocations minimales qui sont trop proches des bas salaires, ce qui peut provoquer des nouvelles situations de besoin) et c) la mesure dans laquelle la sélectivité contribue effectivement à une protection adéquate pour les familles les plus démunies (la sélectivité catégoriale est probablement moins effective que la sélectivité sur le revenu, du moins si les opérateurs de la sécurité sociale disposent de données de revenus suffisantes et précises).

La relation entre la prédistribution et la réduction de la pauvreté dépend enfin a) des techniques utilisées (par exemple, le fait d'insister fortement sur une réduction des allocations afin de rendre le travail plus attractif peut créer des situations de pauvreté) et b) du degré de succès de ces techniques, en particulier en ce qui concerne la réduction du nombre de familles à faible intensité de travail.

---

(5) Voir Kenworthy, 2011 ; Whiteford, 2008, Marx et al., 2013.

**TABEAU 1 : REDUCTION DE LA PAUVRETE, MODI OPERANDI ET OBJECTIFS DE LA SECURITE SOCIALE**

Modi operandi Objectifs	Instruments	Impact attendu	Problèmes
Redistribution horizontale: garantie de niveau de vie acquis	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ équivalence cotisations/allocations</li> <li>▪ pas de lien entre risque et cotisation</li> </ul>	suivant la relation entre le risque (ex post) et le besoin	coût budgétaire
Redistribution verticale: garantie de protection minimale adéquate	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ minimum/maximum</li> <li>▪ cotisations sur salaires illimités</li> <li>▪ détermination du modèle familial</li> <li>▪ fiscalisation</li> <li>▪ évaluation des ressources</li> </ul>	en fonction de : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ efficacité du concept</li> <li>▪ acceptation</li> <li>▪ générosité des minimas</li> <li>▪ impact sur les pièges à l'emploi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pas toujours neutre par rapport au sexe</li> <li>▪ pièges à l'emploi</li> <li>▪ moins de légitimité pour les revenus supérieurs</li> </ul>
Prévention et réparation:	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ racines : diminutions des charges (en général ou de façon sélective); congés pour soins; formation et éducation ;</li> <li>▪ bâtons : contrôle, sanctions, allocations faibles et/ou dégressives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ suivant le succès de la politique active du marché du travail pour les familles à (plus) faible intensité de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ coût</li> <li>▪ offre d'emplois</li> </ul>

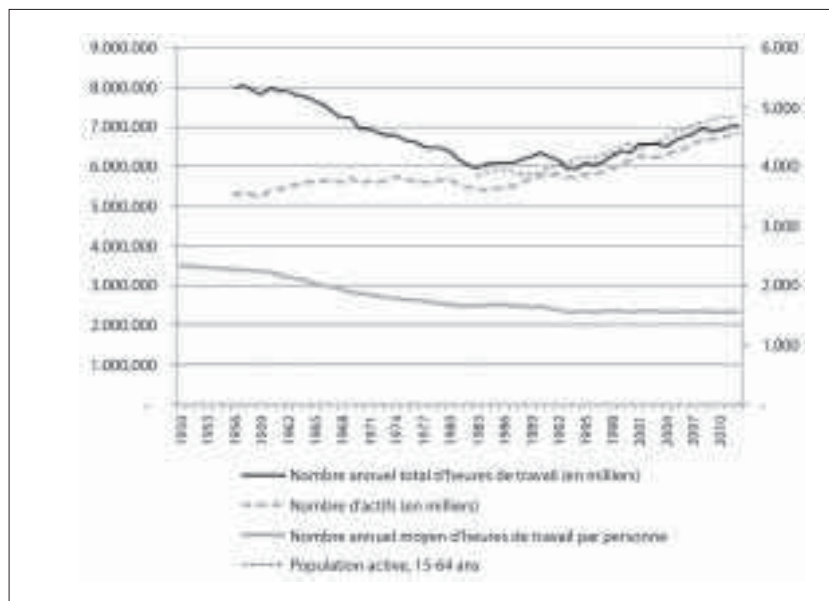
## 2. 40 ANS DE SECURITE SOCIALE : REEVALUATION DES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT

Depuis les années 1970 du siècle dernier, la sécurité sociale s'est retrouvée en eaux turbulentes. Dès cette époque, le système a été confronté à toute l'étendue des grands changements sociaux, économiques et démographiques qui allaient entraîner des mutations profondes dans l'ampleur, la nature et la répartition des risques sociaux : la transition accélérée de l'industrie aux services, le glissement de la génération du baby-boom à travers la phase d'âge active, l'augmentation de la participation au travail des femmes, l'individualisation et la déstabilisation des familles (voir notamment Cantillon, 2013).

Apparaissent alors ce que l'on appelle les 'nouveaux risques sociaux' (Rosanvallon, 1995 ; Bonoli, 2005 ; Taylor-Gooby, 2004) : le chômage de longue durée, la conciliation du travail et de la famille, l'insuffisance d'un salaire unique dans une société de ménages à double salaire, et le divorce. Par rapport aux risques sociaux traditionnels (comme la maladie, le chômage, ...), ces nouveaux risques présentent des caractéristiques plus difficiles à adopter dans une logique d'assurance : le chômage

de longue durée est très prévisible (fortement lié statistiquement à la formation) ; dans les nouveaux risques sociaux, la ligne de séparation entre le 'risque', le choix et les comportements est nettement plus fine que dans les anciens risques sociaux traditionnels (comparez par exemple le risque de veuvage au risque de divorce) tandis qu'est apparue une plus grande fragmentation sociale des risques tant en termes de stratification sociale ex ante qu'en termes de pauvreté ex post (certains risques comme le chômage de longue durée sont fortement concentrés ex ante dans les groupes sociaux les plus vulnérables et sont en forte corrélation avec la pauvreté ex post ; d'autres risques comme la conciliation du travail et de la famille touchent plutôt les familles à double salaire dans les groupes plus favorisés et sont beaucoup moins liés à la pauvreté ex post).

L'augmentation de la population active créerait d'autre part un important déséquilibre structurel sur le marché du travail. En Belgique, la population active a augmenté de 3.800.000 unités au début des années 1970 à 4.200.000 au milieu des années 1990 jusqu'à 4.800.000 de nos jours (voir figure 1). Les Etats-providence en général (et l'Etat belge en particulier) ont eu alors des difficultés à ne serait-ce que se rapprocher d'une situation de plein emploi. Bien qu'à partir de la deuxième moitié des années 1980, l'emploi et le volume total de travail (exprimé en nombre d'heures de travail sur base annuelle) augmentent constamment, cette croissance reste structurellement insuffisante pour rattraper le retard encouru (voir figure ci-dessous). Ce sont surtout les personnes peu qualifiées et les nouveaux arrivants qui éprouvent de plus en plus de difficultés à se forger une place dans une économie qui a toujours davantage besoin de créativité, de connaissances et de fortes aptitudes sociales.

**FIGURE 1** : LA POPULATION ACTIVE, LE NOMBRE DE TRAVAILLEURS ET LE NOMBRE D'HEURES DE TRAVAIL, BELGIQUE, 1950-2012

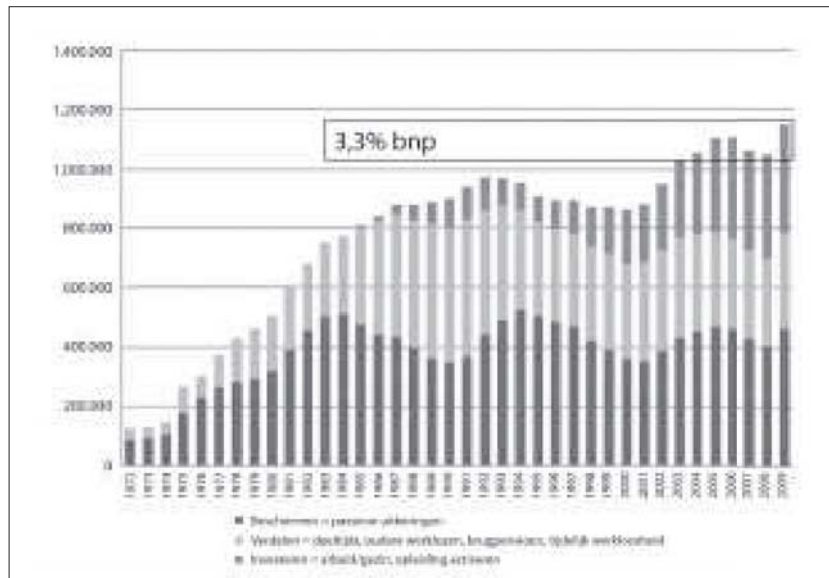
Source : Total Economy Database, The Conference Board en Groningen Growth and Development Centre, januari 2008, <http://www.conference-board.org/economics/>; population active : Labour Force Survey.

La figure 2 illustre les conséquences pour la sécurité sociale, et l'ONEM en particulier. Dans les années 1970, la forte augmentation du chômage a d'abord été compensée par de simples allocations passives (les barres du bas dans la figure) et, ensuite, par ce que l'on appelait « la redistribution du travail » (surtout des plus âgés vers les plus jeunes par les régimes de préretraites et les retraites anticipées, voir les barres du milieu dans la même figure) et par l'emploi subventionné par le secteur public (au moyen de stages pour les jeunes, du Cadre Spécial Temporaire (CST), du Troisième Circuit de Travail (TCT, ...). En 1985, la part des chômeurs a augmenté pour atteindre plus de 600.000 tandis que le nombre de préretraités et des chômeurs mis au travail a dépassé le cap de 270.000. Le nombre de clients de l'ONEM s'élevait alors à 877.000 (soit environ  $\frac{1}{4}$  de la population active), un nombre qui allait rester remarquablement stable durant la décennie suivante. Le prix était élevé : les degrés de dépendance et les dépenses correspondantes ont augmenté de façon considérable. Dans le régime des salariés, la proportion entre le nombre d'allocataires sociaux et le nombre d'actifs a augmenté de 44 % au milieu des années 1970 à plus de 100 % en



1985 (Cantillon, 1993). Exprimées en pourcentage du BIP, les dépenses publiques sociales ont augmenté de 23,4 % en 1970 à 35,9 % en 1980<sup>6</sup>. Comme le degré de couverture des cotisations sociales diminuait rapidement (elles pouvaient couvrir au début des années 1970 environ 77 % des dépenses ; à la fin des années 1970, cette part a été ramenée à 64 %), les autorités devaient pallier encore davantage les manquements. En conséquence, le déséquilibre sur le marché du travail se traduit directement dans le dérapage des finances publiques.

**FIGURE 2 : NOMBRE DE PERSONNES SOUTENUES PAR L'ONEM (REPARTITION FONCTIONNELLE), BELGIQUE, 1972-2009**



Source : rapports annuels de l'ONEM, traitements CSB.

A partir de la deuxième moitié des années 1980, la sécurité sociale a subi d'importants changements dans le but de réduire la dette publique : le mode de financement a été adapté (les cotisations sociales sont depuis lors prélevées sur les salaires dé plafonnés alors que les charges patronales ont été réduites et partiellement remplacées par la taxation de la consommation) ; au niveau des allocations, celles-ci sont restées en-deçà de l'augmentation générale du bien-être (voir ci-après), ce qui a été compensé partiellement à l'époque par une plus grande sélectivité en faveur des familles

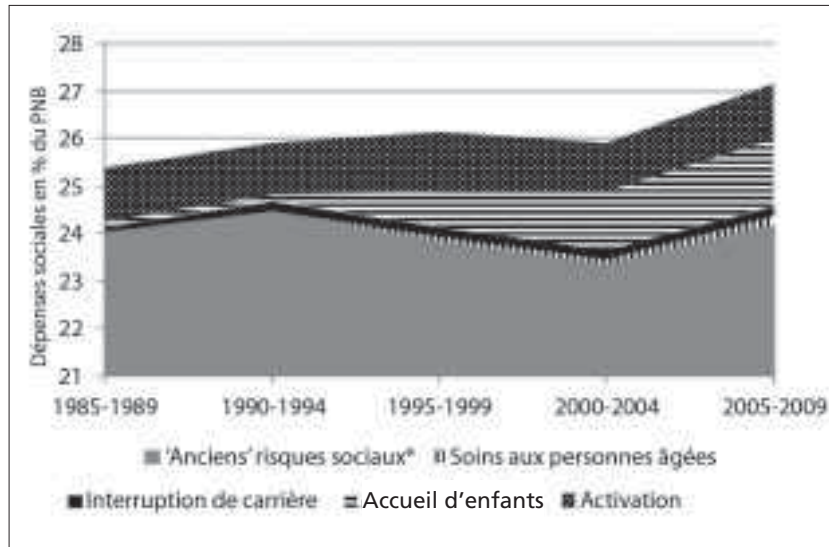
(6) Pour comparaison : dans les années soixante, les dépenses ont augmenté de 18,4 % en 1960, de 21,2 % en 1965, jusqu'à 23,4 % en 1970.

à faibles revenus (surtout au moyen de la technique de la modulation familiale du modèle familial<sup>7</sup>) tandis que de nouvelles allocations ont vu le jour, principalement en vue d'une meilleure conciliation travail-famille (c'est à cette époque que les indemnités pour interruption de carrière ont été créées). La dépendance à l'égard des prestations sociales et le coût de la sécurité sociale se stabilisent à un haut niveau, l'augmentation des dépenses a été freinée alors que le gouvernement a réussi à remettre une partie des charges dans la sécurité sociale.

Pour remédier au déséquilibre structurel sur le marché du travail, une nouvelle dimension a été ajoutée à l'arsenal politique à partir de la deuxième moitié des années 1990 : on mise de plus en plus sur la politique active du marché du travail, la formation et la médiation. La figure 2 visualise le nombre croissant de clients de l'ONEM dans les régimes qui concernent les fonctions d'activation (voir barres du dessus dans la figure). Pendant cette période, la stratégie de la sélectivité est en majeure partie abandonnée : en partie par besoin, parce que le système d'assurance ne permet la sélectivité des revenus que jusqu'à un certain point et que la sélectivité basée sur la modulation familiale décourageait le travail des femmes et créait des pièges à l'emploi. Dorénavant, une grande part des économies est linéaire, en particulier en découplant l'évolution des allocations de la croissance du bien-être. Le focus politique se déplace vers 'l'inclusion active', l'activation et la prévention : les pièges à l'emploi sont combattus (en augmentant les salaires minimum nets au moyen de diminutions des charges sélectives et/ou générales et en gelant les allocations) ; les contrôles et les sanctions sont accentués ; pour faciliter la conciliation du travail et de la famille (en vue d'augmenter les degrés d'emploi), le recours aux indemnités pour interruption de carrière et au crédit-temps a fortement augmenté tandis que le travail domestique peu productif est de plus en plus subventionné par la sécurité sociale (dans un premier temps dans le régime ALE et plus tard, par les titres-services très populaires mais aussi onéreux). L'augmentation de l'emploi a réduit la pression sur les dépenses sociales, ce qui a dégagé de l'espace pour les soins de santé, les pensions et d'autres besoins, en particulier pour l'accueil des enfants (voir figure 3).

(7) La hauteur des allocations dépend (plus fortement) de la composition de la famille.

**FIGURE 3** : DEPENSES SOCIALES EN POURCENTAGE DU PNB (REPARTITION FONCTIONNELLE), BELGIQUE 1985-2009



\* Les dépenses pour les risques sociaux traditionnels concernent principalement les soins de santé, les pensions, les allocations de chômage, les allocations de maladie-invalidité et les allocations familiales.

Source : Meeusen et Nys, 2014.

Pour conclure, la sécurité sociale a non seulement été un tampon solide et important contre le déséquilibre structurel sur le marché du travail, mais elle a également réussi à s'adapter aux conditions en profond changement, aux nouveaux besoins sociaux et aux changements de valeurs et de normes. Peu à peu, une réévaluation de l'équilibre entre les trois modi operandi de la sécurité sociale a eu lieu. Surtout *au cours des années quatre-vingt*, le *composant de redistribution verticale* a été renforcé : la distance entre les allocations minimales et maximales s'est réduite ; au moyen de la technique de la modulation familiale les allocations pour les familles à deux revenus ont été réduites tandis que sur le plan des cotisations – par le dé plafonnement des salaires d'une part et la réduction des cotisations sur les bas salaires d'autre part – le financement est devenu plus progressif. En conséquence, la dimension de la distribution verticale est devenue plus importante. Ensuite, *pendant les années 1990 et 2000*, l'attention politique a glissé vers des économies plus linéaires d'une part et vers un focus plus marqué sur la *prévention et la réparation de risques sociaux* en visant surtout l'intégration ou la réintégration sur le marché du travail. Pour le nouveau risque social

‘conciliation du travail et de la famille’, de nouveaux systèmes de redistribution horizontale ont été créés tandis que la sécurité sociale a elle aussi été impliquée afin de ‘commercialiser’ le travail de soins au sein des ménages.

### 3. LA CAPACITE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DE LA SECURITE SOCIALE SOUS UNE PRESSION CONSTANTE

Comment la capacité de la sécurité sociale de lutte contre la pauvreté a-t-elle évolué durant cette période ? Pour les années 1980 jusqu’au milieu des années 1990, des études antérieures suggèrent une augmentation constante de la pauvreté au sein des familles à faible intensité de travail et donc une diminution de l’efficacité de la sécurité sociale pour les familles qui en dépendent le plus. Nous citons une étude de 1999 dans laquelle une analyse avait été effectuée sur l’efficacité de la sécurité sociale pendant la période 1985-1997 : « *Les augmentations les plus significatives de la pauvreté se sont produites dans les catégories à haut risques, en particulier les étrangers, les chefs de famille au chômage et en incapacité de travail, les familles dont le chef de famille est peu qualifié, les familles à salaire unique et les locataires. Inversement, nous enregistrons peu de changement dans les groupes à faible risque. Pour les actifs et les familles à deux revenus, il était même question d’une diminution de leur risque – d’ailleurs très faible – de pauvreté. Les indicateurs sociaux laissent dès lors présager un renforcement des lignes de rupture traditionnelles entre les familles qui dépendent fortement de la sécurité sociale et celles ayant une plus grande autosuffisance marchande... L’efficacité de la sécurité sociale pour les allocataires sociaux en âge d’être actif a diminué. Ceci concerne particulièrement les ménages qui dépendent d’une ou plusieurs allocations de chômage* » (Cantillon et al., 1999).

Le tableau 2 analyse les tendances pour la période ultérieure : les années de forte croissance économiques de la deuxième moitié des années 1990 et la première moitié des années 2000, avant la crise<sup>8</sup>. Nous nous concentrons toujours sur la population active. Les résultats semblent indiquer une continuation des changements qui étaient caractéristiques des années 1980 et 1990. La réduction absolue de la pauvreté grâce aux transferts sociaux a continué à diminuer. La pauvreté théorique « avant transfert » (celle calculée sur les revenus de la famille sans transferts sociaux) a diminué grâce à l’augmentation de l’emploi mais, en raison d’une diminution de l’efficacité de la sécurité sociale, cet effet ne s’est pas traduit en une amélioration des chiffres de la pauvreté. Etant donné que les développements de la pauvreté « avant

(8) Le risque de pauvreté après transfert mesure le nombre d’individus dont les revenus de la famille standardisés se situent sous le seuil de la pauvreté (60 % des revenus de la famille standardisés médiaux). Le risque de pauvreté avant transfert mesure la même chose mais cette fois sur la base des revenus de la famille sans prestations sociales (ce qui signifie sans allocations de chômage, allocations maladie et invalidité, assistance, allocations familiales et indemnités de logement). La différence entre la pauvreté avant et après transfert est la réduction de pauvreté absolue par les transferts sociaux.

**TABLEAU 2 : L'EVOLUTION DES RISQUES DE PAUVRETE (AVANT ET APRES TRANSFERT) ET LA CAPACITE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DES PRESTATIONS SOCIALES SELON L'INTENSITE DE TRAVAIL DES FAMILLES (IT), Y COMPRIS LES NIVEAUX 2007, POPULATION 20-59 ANS, BELGIQUE, 1994-2000 ET 2004-2007**

	Risque de pauvreté avant transfert				Risque de pauvreté après transfert				Réduction absolue de la pauvreté par les prestations sociales					
	1994-2000		2004-2007		1994-2000		2004-2007		1994-2000		2004-2007		2007	
	ppn	%	ppn	%	ppn	%	ppn	%	ppn	%	ppn	%	ppn	%
Total	-8,0	22,8	-1,2		-3,0	11,2	-0,1		-5,1	42,2	-1,3		12,6	
Faible intensité de travail (IT <0,5)	-2,9	80,5	-0,3		-0,8	4,7	4,7	**	-2,1	47,7	-5,0	**	38,3	
Haute intensité de travail (0,5 >= IT >= 1)	-4,9	11,9	0,9		-1,40	0,2	0,2		-3,5	4,7	0,7		7,2	

\*\*\*, \*\* et \* : significatif avec une fiabilité de respectivement 95 %, 90 % et 85 %.  
 Source : calculs propres sur la base de PCM (1995-2001), EU-SILC (2005-2008).

transfert » sont en corrélation étroite avec les changements sur le marché du travail, et en particulier avec l'évolution de la part des familles à faible intensité de travail (Vandenbroucke et Diris, 2014 ; Cantillon et al., 2012), ceci signifie que la sécurité sociale n'a pas réussi à convertir les meilleures conditions du marché du travail en de meilleurs résultats au niveau de la pauvreté. Dans la mesure où la croissance de l'emploi a résulté d'une moins bonne protection des chômeurs à cause d'une diminution des pièges à l'emploi, les deux tendances sont probablement liées de façon inhérente. La Belgique n'est d'ailleurs pas la seule dans le cas. Ailleurs, nous avons également rapporté des développements similaires pour d'autres pays (Cantillon et Vandenbroucke, 2014).

L'empirie suggère en effet que la croissance de l'emploi va de pair avec une pression vers le bas sur les niveaux de protection pour les familles à faible intensité de travail<sup>9</sup>. Le système de protection belge réussit encore vraisemblablement à réduire de façon significative la pauvreté dans la population à faible intensité de travail – de 80 % avant les transferts sociaux à plus de 40 % après les transferts sociaux. Mais c'est surtout entre 2004 et 2007 que la réduction de la pauvreté absolue a diminué de façon significative. *Les familles à haute intensité de travail* par contre présentent un risque de pauvreté nettement plus faible que les familles à faible intensité de travail, et ce chiffre est resté relativement stable.

Les constatations pour les années 2000 semblent donc fort équivalentes à ce que nous avons rapporté sur les évolutions dans les années 1980 et 1990 : la capacité de lutte contre la pauvreté des régimes de la sécurité sociale diminue de façon globale et les familles à faible intensité de travail ont été plus touchées que les familles à (plus) haute intensité de travail. Des tendances similaires (malgré quelques différences périodiques) ont été constatées pour des pays comme la Suède, les Pays-Bas, la Finlande et le Danemark (Cantillon et al., 2013 ; Cantillon et Vandenbroucke, 2014 ; Vandenbroucke et Diris, 2014). La persistance et l'universalité de ces tendances font clairement ressortir les problèmes inhérents au paradigme de redistribution qui sert de fondement à la sécurité sociale.

#### 4. RETOUR AU PARADIGME POLITIQUE

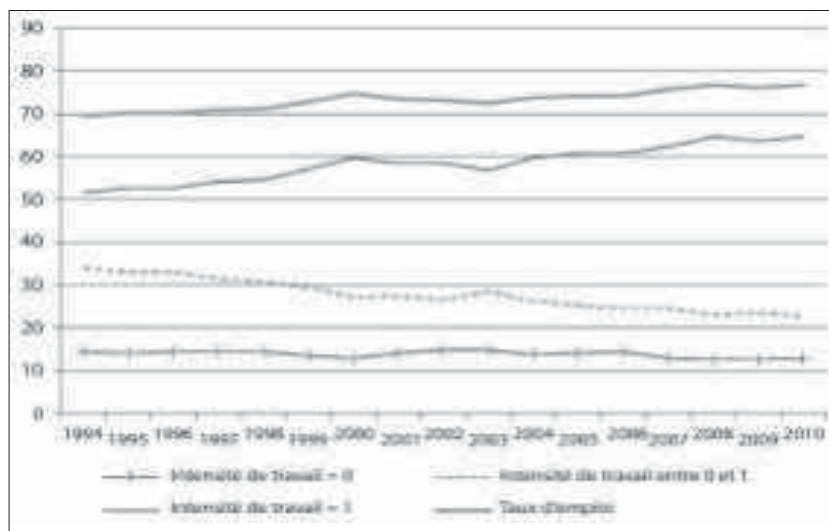
Nous avons vu dans la première section de cette contribution que la réduction de la pauvreté par la sécurité sociale repose sur des mécanismes autorenforçants de solidarité horizontale et verticale et d'instruments visant à éviter la dépendance à l'égard des prestations sociales par la voie de la prévention et la réparation de risques.

(9) Les familles à faible intensité de travail sont celles dont l'intensité au niveau familial est inférieure à 0,5. L'intensité de travail au niveau familial est la moyenne de l'intensité de travail de tous les membres de la famille, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de mois de travail pendant l'année de référence et le nombre de mois où l'on aurait pu théoriquement travailler. La relation entre la générosité de la sécurité sociale et l'emploi n'est certainement pas univoque, voir notamment Commission européenne (2012) et Desmet (2011).

La diminution persistante sur une période d'au moins 30 ans de la réduction de la pauvreté par les transferts sociaux, en particulier dans les familles qui en sont fort dépendantes, soulève à présent la question sur la validité du paradigme dans les Etats-providence développés actuels. La prévention et la réparation n'ont pas su contribuer à la diminution du nombre de familles à faible intensité de travail qui dépendent fortement de la sécurité sociale et présentent des hauts risques de pauvreté. Vu la fragmentation des risques sociaux – tant en termes de pauvreté ex post que de stratification sociale ex ante (voir supra) – les mécanismes de redistribution horizontale par le pooling universel des risques sont devenus moins évidents, surtout en ce qui concerne le risque de chômage. Les mécanismes de solidarité verticale, selon lesquels la protection sociale doit être portée à un niveau adéquat pour ceux qui n'ont pas pu contribuer de façon suffisante à l'assurance universelle, se heurtent eux aussi à des limites inhérentes.

#### **4.1. LA PREVENTION ET LA REPARATION N'ONT PAS SU REDUIRE LA PART DES FAMILLES A FAIBLE INTENSITE DE TRAVAIL**

Dans la mesure où le renforcement de la prévention et de la réparation a entraîné la croissance de l'emploi, ces actions n'ont pas eu comme effet de réduire la part des familles à faible intensité de travail. La part des familles à haute intensité de travail a grandi de façon significative tandis que les familles à faible intensité de travail (où seule une petite part du potentiel de travail est utilisée) ont participé de façon nettement plus faible à la croissance de l'emploi. Cette évolution est visualisée dans la figure 4 (tirée du travail de Vincent Corluy et Frank Vandenbroucke). Dans la littérature, ce phénomène a pris le nom de 'polarisation sur le marché du travail' (voir Corluy et Vandenbroucke, 2014). Le fait que l'intensité du travail des familles soit fortement socialement stratifiée n'est pas insignifiant. Les familles à faible intensité de travail présentent un profil social typiquement faible : leurs parents étaient faiblement qualifiés et travaillaient dans des professions inférieures et, bien souvent, ils sont eux-mêmes aussi faiblement scolarisés (Pintelon, Cantillon, 2013; Corluy et Vandenbroucke, 2014). Il s'agit surtout de personnes au chômage et en incapacité de travail, et dans une mesure croissante, de (relativement) nouveaux arrivants (Corluy et Vandenbroucke, 2014). Ceci est lié à l'inégalité des chances sur le marché du travail, à la dilution de la famille et à au rythme ralenti par lequel s'effectue l'émancipation des femmes moins scolarisées. La corrélation importante entre scolarité et l'intensité du travail au niveau familial rend ce risque fortement sélectif et statistiquement prévisible et, dès lors, difficilement assurable. Les assurances ne supportent en effet que les risques qui sont suffisamment aléatoires et répartis sur toute la population assurée.

**FIGURE 4 :** EVOLUTION DES TAUX D'OCCUPATION INDIVIDUELS ET DE LA PART DE MENAGES A FAIBLE ET A (PLUS) HAUTE INTENSITE DE TRAVAIL, BELGIQUE, 1994-2010

Source : Enquête sur les forces du travail, traitement par Vincent Corluy.

#### 4.2. L'INSUFFISANCE CROISSANTE DE LA PROTECTION MINIMALE POUR LES FAMILLES A FAIBLE INTENSITE DE TRAVAIL

Le tableau 3 illustre l'évolution des minimas pour les chefs de famille en situation d'assistance, de chômage et d'invalidité par rapport au revenu national net par tête, la masse salariale brute en équivalents temps plein (ci-après : salaires moyens bruts) et les salaires minimums bruts. En comparant l'évolution des allocations avec le développement du revenu national, nous donnons une première impression de la façon dont les minimas sociaux ont suivi le bien-être général. Notons que cette comparaison suscite trois problèmes importants. Premièrement, le revenu national ne tient pas compte des changements dans la composition de famille et donc des changements dans l'ampleur des avantages d'échelle. Deuxièmement, le revenu du capital constitue un composant important dans le revenu national par habitant. La part des revenus du capital a fortement augmenté, surtout dans les années 1980 (voir plus à ce propos notamment Van Rompuy, 2010). Nous savons cependant que la distribution du capital, et donc celle des revenus du capital, présentent un important niveau d'inégalité. Une affectation inégale par habitant fait donc très largement abstraction de la distribution réelle. Le revenu national n'est dès lors qu'un faible indicateur de l'évolution du niveau de vie au niveau des familles. Une troisième remarque (très importante pour notre argument) est le fait que le revenu national



évolue selon le niveau des salaires moyens et le niveau d'emploi. Bien que ces deux facteurs aient une influence sur le niveau de vie moyen des familles (si l'augmentation de l'emploi engendre une augmentation du nombre de ménages à double salaire, le niveau de vie moyen des familles va augmenter même si les salaires moyens restent inchangés), le RNN doit donc être interprété avec la circonspection nécessaire comme point de référence pour l'évolution des allocations sociales individuelles, dérivées du salaire.

Que nous apprend cette comparaison ? Dans la deuxième moitié des années 1980 et dans les années 1990, les minima sociaux pour les chefs de famille ont connu une importante érosion par rapport au revenu national par habitant, de 22 % pour les allocations d'invalidité, de 24 % pour les allocations de chômage et de 17 % pour l'assistance. Ce n'est que pendant les années 2005-2009 qu'est apparu un certain mouvement de rattrapage pour les allocations d'invalidité et le minimex (de 5 % pour les allocations d'invalidité et de 1 % pour l'assistance). Depuis 1995, les allocations d'invalidité minimales, les allocations de chômage minimales et le revenu d'intégration pour chefs de famille ont accusé une perte de respectivement 4, 14 et 7 % par rapport au revenu national.

Pour comprendre la portée de ces tendances, nous utilisons dans une deuxième étape l'évolution des salaires moyens bruts exprimés en équivalents temps plein. Le salaire brut moyen que nous utilisons ici pour référence a été calculé sur la base des données de l'ONSS de la masse salariale brute et du nombre de jours de travail en équivalents temps plein. Les équivalents temps plein tiennent compte depuis 2000 tant du nombre de jours que du nombre d'heures de travail. Pour les années antérieures à 2000, il s'agit d'équivalents temps plein en termes de jours de travail et non d'heures de travail.<sup>10</sup> La masse salariale moyenne s'accorde mieux que le revenu national à la notion de justice qui supporte le paradigme de la sécurité sociale qui stipule qu'il doit-y être un certain rapport entre les salaires et les allocations sociales. Mais ce critère soulève également un important problème. L'évolution des salaires moyens comme point de référence du niveau de vie des familles est faussée du fait qu'il n'est aucunement tenu compte de l'effet de l'augmentation du nombre de personnes gagnant un salaire dans les familles. Pendant les dernières décennies, le niveau de bien-être moyen – le niveau de vie – a en effet surtout augmenté suite à la prolifération de la présence de deux salaires et à l'augmentation de la part de familles à haute intensité de travail, et non suite à l'augmentation des salaires individuels (Cantillon et al., 1999). Le tableau 3 démontre en effet l'évolution très modérée des salaires moyens réels.

(10) Jusqu'en 1999, un jour pendant lequel on n'avait travaillé qu'une demi-journée était compté dans le calcul du volume du travail comme un jour à temps plein. Ceci a faussé quelque peu les résultats, surtout en raison de l'augmentation du travail à temps partiel pendant la période considérée.

Par rapport aux salaires moyens, dans les années 90 les salaires minimums bruts ont diminué de quelque 10 %. Il y a eu ensuite un mouvement de rattrapage, avec une augmentation par rapport aux salaires moyens de 4 % au cours de la période 2005-2011. Par rapport aux salaires minimums bruts, les minimas sociaux ont également connu une progression favorable : entre 1995 et 2012, la différence a diminué de 20 % à 8 % pour les allocations d'invalidité, de 29 % à 27 % pour les allocations de chômage et de 36 % à 29 % pour le revenu d'intégration. *En résumé, ceci signifie que vu sur toute la période, l'érosion du bien-être des minimas sociaux s'explique principalement par le retard des salaires moyens bruts dans le bien-être général. Les salaires minimums bruts ont enregistré une progression plus favorable que les salaires moyens tandis que les minimas sociaux ont connu à leur tour une progression plus favorable que les salaires minimums bruts. Il est important de souligner ici que les salaires moyens bruts réels n'ont présenté qu'une croissance très modérée.*<sup>11</sup>

Le décalage des allocations sociales minimales par rapport au revenu national se réfère donc à deux facteurs qui constituent le point névralgique de notre analyse. La croissance de l'emploi et l'augmentation de la part des familles à haute intensité de travail vont de pair avec une diminution des salaires moyens bruts par rapport au revenu national. En outre, du fait que le revenu familial médian est porté à la hausse par l'augmentation du nombre de familles à double salaire et à haute intensité de travail (les doubles revenus devenant la norme, voir Cantillon, 1989), les salaires minimums (et plus généralement les salaires inférieurs) comme unique revenu de la famille suffisent de moins en moins comme seul revenu pour les ménages avec charges d'enfants. Il en va de même a fortiori pour les revenus de remplacement qui en sont déduits, malgré le fait que tant les salaires minimums bruts que les minimas sociaux ont globalement évolué de façon plus favorable que les salaires moyens (voir tableau 4).

---

(11) Les données de l'OCDE sur le salaire annuel moyen par équivalent temps plein confirment cette structure. Selon ce jeu de données, le salaire moyen a augmenté en Belgique un peu moins entre 1995 et 2011 que pendant la période précédente (1990-1995 : +15 % pour 1995-2011 : +10 %) ([http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV\\_AN\\_WAGE](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE)).

**TABEAU 3 : EVOLUTION DU REVENU NATIONAL NET PAR TETE D'HABITANT, DE LA MASSE SALARIALE BRUTE EN EQUIVALENTS TEMPS PLEIN, DES SALAIRES MINIMUMS BRUTS ET DES MINIMAS SOCIAUX POUR CHEFS DE FAMILLE, 1975-2012\*\*\***

	Taux de croissance sur 5 ans (réels)								Niveaux (par mois)	
	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2012	1995	2012
RNN/tête*	14	-5	16	7	5	5	6	3	2075	2367
Salairé minimum comme % de RNN/tête*	-9	14	-13	-3	-7	-4	0	-5	70	61
Allocation d'invalidité comme % de RNN/tête*	4	6	-13	-4	-5	-1	5	-3	55	56
Allocation de chômage comme % de RNN/tête*	-9	11	-15	-4	-5	-2	-2	-5	49	44
Prestation d'assistance comme % par RNN/tête*	16	11	-8	-4	-5	0	1	-3	44	43
Masse salariale/etp**	24	-1	0	11	2	3	4	-3	2462	2526
Masse salariale/etp comme % par RNN/tête**	9	5	-14	3	-3	1	-2	-5	108	107
Salairé minimum comme % de masse salariale/etp**	-17	9	1	-6	-4	-2	2	2	58	57
Allocation d'invalidité comme % de masse salariale/etp**	-5	1	1	-7	-4	2	8	2	46	52
Allocation de chômage comme % de masse salariale/etp**	-17	6	-1	-7	-4	-2	0	2	42	42
Prestation d'assistance comme % de masse salariale/etp**	6	6	7	-7	-4	2	3	2	37	40
Salairé minimum	3	8	1	4	-2	0	6	-2	1461	1444
Allocation d'invalidité comme % de salairé minimum	14	-7	0	0	0	4	6	2	80	92
Allocation de chômage comme % de salairé minimum	0	-3	-2	0	0	3	-2	0	71	73
Prestation d'assistance comme % de salairé minimum	28	-2	6	0	0	4	1	2	64	71

\* La colonne 1995-1999 se réfère à la période 1996-1999 ; la colonne 1995 comprend les valeurs pour 1996. La rupture dans le temps résulte de l'introduction du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC).

\*\* La colonne 2000-2004 se réfère à la période 2001-2004 ; la colonne 2010-2012 à la période 2010-2011 ; la colonne 1995 comprend les valeurs pour 2000. La colonne 2012 comprend les valeurs pour 2011. Cette rupture dans le temps résulte de la modification du calcul du volume de travail en équivalents temps plein à partir du deuxième trimestre de 1999.

\*\*\* Pour la discussion relative à la méthodologie : voir également Cantillon et al., 2003.

Du fait que la politique s'est fortement impliquée dans la réduction des charges fiscales et parafiscales sur les revenus du travail, il est nécessaire de compléter l'analyse qui précède par l'évolution des revenus familiaux nets. Le tableau 4 montre l'évolution des revenus nets de quelques types de familles exprimée en % des seuils de pauvreté. Il est important de rappeler ici que ces seuils sont égaux à 60 % du revenu familial standardisé médian et constituent dès lors une fonction de l'évolution des revenus individuels et de leur mise en commun au niveau de la famille. En référence à la fragmentation des risques sociaux décrite ci-dessus, il faut déduire en premier lieu du tableau 4 que les conséquences ex post des risques sociaux en termes de précarité sont très divergentes suivant l'intensité de travail des familles. Si le chômage mène à une existence juste au-dessus du seuil de pauvreté lorsqu'il survient dans une famille où le partenaire travaille au moins au salaire minimum, le revenu des familles où les deux partenaires sont chômeurs de longue durée est nettement inférieur. Le fossé s'est en outre fortement amplifié ces 15 dernières années : bien que les chiffres doivent être interprétés avec la prudence nécessaire (du fait que les seuils de pauvreté ont été calculés sur la base de différentes enquêtes sur le revenu), ils semblent par exemple suggérer que le manque de revenu par rapport au seuil de pauvreté d'un couple au chômage a augmenté de 7 % en 1995 à 16 % en 2007. Les revenus des ménages qui cumulent deux revenus et – bien que dans une moindre mesure – les familles qui combinent une allocation sociale avec un revenu du travail ont par contre augmenté plus rapidement que les seuils de pauvreté : le revenu en 'surplus' (la part du revenu au-dessus du seuil de pauvreté) d'un couple dans lequel tous deux travaillent au salaire minimum aurait augmenté selon ces chiffres de 8 % en 1995 à 15 % en 2007. La polarisation sur le marché du travail dont il a été question précédemment semble en d'autres termes aller de pair avec *un décalage croissant entre le niveau de vie des familles à (plus) haute intensité de travail d'une part et celui des familles à faible intensité de travail d'autre part.*

**TABLEAU 4 : LE REVENU NET DE QUELQUES TYPES DE FAMILLES A RISQUE EN POURCENTAGE DU SEUIL DE PAUVRETE (60 % DES REVENUS STANDARDISES MEDIANS), 1995-2007**

	Belgique	
	1995	2007
<b>Intensité de travail = 0</b>		
Allocataire isolé	71	72
Couple plus âgé (55 ans), tous deux chômeurs de longue durée, enfants (19 et 20 ans)	93	84
<b>Intensité de travail = 0,5</b>		
Couple (35 ans) avec un seul salaire minimum et un chômeur de courte durée, enfants (10 et 14 ans)	101	104

	Belgique	
	1995	2007
Couple plus âgé (55 ans) avec un seul salaire minimum et un chômeur de longue durée, enfants (19 et 20 ans)	99	100
Parent isolé avec salaire mi-temps minimum, interruption de carrière à mi-temps	75	87
Couple plus âgé (55 ans) avec un seul salaire minimum et un invalide, enfants (19 et 20 ans)	93	105
<b>Intensité de travail = 1</b>		
Couple (35 ans) avec tous deux un salaire minimum à temps plein et enfants	116	121
Couple plus âgé (55 ans) avec tous deux un salaire minimum à temps plein et enfants plus âgés	108	115
Couple plus âgé (55 ans) avec tous deux un salaire moyen à temps plein et enfants plus âgés		

Les seuils de pauvreté pour 1995 et 2007 ne sont pas réciproquement comparables car ils sont basés sur deux enquêtes sur le revenu différentes. Les allocations de 1995 sont comparées avec le seuil de pauvreté selon PCM 1996 (revenus 1995) ; pour 2012, nous comparons avec le seuil de pauvreté le plus récent, provenant de SILC 2011 (revenus 2010).

Source : 'Om de Balans van de Nieuwe Welvaartstaat' (onderzoeksproject gefinancierd door de Nederlandse Stichting GAK).

#### 4.3. LA PROTECTION MINIMUM SE HEURTE A UN « PLAFOND DE VERRE »

Depuis les années 1990, la sécurité sociale semble donc montrer une incapacité structurelle à relever la protection de base. Le rapport entre les minimas sociaux et les salaires minimums nous apprend que pour certains types de familles avec enfants, l'espace permettant de relever de façon substantielle les minimas de la sécurité sociale (c'est-à-dire jusqu'au seuil de pauvreté) est effectivement restreint. Le tableau 5 illustre le rapport entre les minimas sociaux pour deux types de ménage à revenu unique et avec deux enfants les seuils de pauvreté et les salaires minimums. Dans le même tableau on fait la comparaison entre le revenu de ces types de ménages et le seuil de pauvreté. Le revenu pour une famille bénéficiaire d'une allocation d'intégration est 35 % inférieur au seuil de pauvreté. Si ce revenu était relevé par l'assistance jusqu'au seuil de pauvreté, il serait 22 % supérieur au salaire minimum, ce qui créerait un important piège à l'emploi. Même si le salaire minimum était totalement exonéré de charges fiscales et parafiscales et si le crédit d'impôt pour enfants à charge était maintenu, le revenu d'une famille allocataire avec 2 enfants resterait 17 % supérieur au revenu d'une famille avec un salaire minimum. Cela pourrait être désigné comme un « plafond de verre » de la protection minimale : bien que pour certains types de familles, il existe certainement encore une marge d'amélioration, la plupart des minimas sociaux sont proches des salaires minimums, ce qui offre peu de perspectives de relèvement substantiel et structurel de la protection de base offerte

par la sécurité sociale, en particulier pour amener le revenu des familles à revenu unique au niveau des seuils de pauvreté. Dans d'autres pays également, les minimas se heurtent à des limites similaires (Cantillon, Van Mechelen, 2012 ; Vandenbroucke, Cantillon et al., 2013). Pour les familles monoparentales, la marge d'augmentation des prestations minimales est plus grande que pour les couples mais le problème du piège à l'emploi point là aussi à l'horizon.

**TABLEAU 5 : LE PLAFOND DE VERRE DES MINIMAS, BELGIQUE, 2001 ET 2012**

	Couple avec 2 enfants		Parent isolé	
	2001	2012	2001	2012
Assistance comme % du salaire minimum net				
(1) selon la législation en vigueur	75 %	79 %	80 %	83 %
(2) avant impôts sur le revenu et cotisations sociales*	69 %	77 %	69 %	75 %
(3) avec relèvement de la prestation d'assistance au seuil de pauvreté	130 %	122 %	108 %	100 %
(4) combinaison de (2) et (3)	117 %	117 %	92 %	90 %
Assistance comme % du seuil de pauvreté	58 %	65 %	74 %	83 %

\* avec maintien du crédit d'impôt pour enfants à charge.  
Source : CSB MIPI (voir Van Mechelen et al., 2011).

## CONCLUSION

Les systèmes de sécurité sociale en Belgique et dans d'autres Etats-providence développés se heurtent à des limites inhérentes et structurelles qui rendent difficile une amélioration substantielle sur le plan de la lutte contre la pauvreté, du moins en ce qui concerne la population active (l'efficacité des pensions est une autre question). Ceci met en cause le paradigme sous-jacent des systèmes de sécurité sociale selon lequel a) la solidarité horizontale est le mécanisme le plus fort pour éviter des situations de pauvreté ; b) la prévention et la réparation de risques entraînent non seulement une diminution de la dépendance de la sécurité sociale et peuvent de ce fait libérer des moyens pour mieux répondre aux besoins ; c) à titre accessoire, les mécanismes de solidarité verticale et de sélectivité permettent une protection adéquate pour ceux qui n'ont pas pu suffisamment contribuer à la solidarité horizontale ; et d) l'universalité de la sécurité sociale est le fondement de la légitimité qui est nécessaire à la redistribution verticale.

Dans cette contribution, nous avons argumenté que des fissures se sont produites dans ce paradigme d'après-guerre. *Premièrement* : suite à la polarisation de l'emploi,

à la sélectivité et à la prévisibilité des risques sociaux, en particulier ceux qui sont statistiquement fortement liés aux situations de pauvreté (ce qui est notamment le cas pour le chômage de longue durée), la logique de l'assurance (c'est-à-dire la solidarité horizontale) est devenue plus difficile à maintenir. Il est en outre peu probable que la légitimité de la redistribution verticale en soit renforcée : les personnes à revenus et à scolarité plus élevés sont en effet très peu frappées par ces 'mauvais' risques. *Deuxièmement* : dans la mesure où la croissance de l'emploi ne contribue pas à une diminution significative de la part de familles à faible intensité de travail et où les politiques d'activation engendrent une réduction du niveau de protection pour ces familles, les actions qui visent la prévention et à la réparation des risques sociaux peuvent nuire à la réduction de la pauvreté. *Troisièmement* : vu l'impératif de lutter contre les pièges à l'emploi, la solidarité verticale est déterminée par le niveau des salaires minimums. Cependant, pour les familles à salaire unique (surtout s'il y a des enfants), les faibles revenus du travail et donc, a fortiori, les revenus de remplacement qui en découlent, sont devenus structurellement insuffisants. Ceci résulte d'une part de la croissance relativement faible (par rapport au Revenu National par habitant) des salaires moyens et, d'autre part, de l'augmentation du nombre de familles à haute intensité de travail, avec un effet à la hausse sur les revenus médians (et donc sur le seuil de pauvreté). La redistribution verticale fiscale et parafiscale se heurte ici à un plafond de verre.

Cette analyse incite à une réflexion fondamentale sur les paradigmes qui sont sous-jacente à la sécurité sociale. Elle indique aussi la voie pour la recherche et la politique future.

Commençons par souligner que les systèmes de sécurité sociale restent des instruments de redistribution très importants. Leur efficacité en terme de lutte contre la pauvreté peut certainement être améliorée et en Belgique (du moins pour certains types de familles), il y a encore une certaine marge pour relever les prestations de base. Cependant, pour rendre la protection sociale plus efficace dans la lutte contre la pauvreté, il faut dépasser les anciens remèdes. Etant donné que le point névralgique du problème repose sur le décalage des salaires moyens par rapport au bien-être et sur l'insuffisance d'un salaire minimum en tant que revenu unique du ménage il est nécessaire de déplacer les charges fiscales et parafiscales du travail vers le capital. Ceci est une condition préalable pour pouvoir relever la protection minimale. Deuxièmement, le système de protection sociale devrait se consacrer davantage aux interventions axées sur les *coûts*, comme le coût d'un enfant ou celui des soins de santé et de logement. Premièrement, il semblerait que les allocations familiales soient un levier important mais sous-évalué de la lutte contre la pauvreté. Elles peuvent briser le plafond de verre des minimas et être utilisées davantage et à meilleur escient pour compléter le revenu des familles pauvres. Des allocations familiales universelles (avec des compléments sélectifs) offrent un complément au revenu sans provoquer de pièges à l'emploi (Cantillon et al., 2013 et 2012). Deuxièmement,

du fait que pour beaucoup de familles à faibles revenus, les dépenses de logement sont trop élevées, il convient de réfléchir au rôle des allocations de loyer. Dans de nombreux pays, des subventions à la location représentent une partie importante du revenu des familles pauvres. Troisièmement, la disponibilité de biens et de services collectifs financièrement abordables (comme la garde des enfants, les soins de santé, l'enseignement) est essentielle pour briser le 'plafond de verre'.

Le glissement des charges du travail au capital d'une part en une meilleure couverture des frais qui pèsent sur les ménages à bas revenu en tant qu'instruments de la politique de redistribution d'autre part ouvre la voie à un premier agenda de recherche. Pour l'évaluation de ces politiques, nous avons besoin de plus que les normes relatives de la pauvreté qui ont dirigé le raisonnement de cet article. Il faut une définition de la pauvreté qui non seulement est basée sur le revenu (y compris les revenus du capital) mais qui part en outre d'un concept plus large de bien-être multidimensionnel. Ceci suppose une recherche permettant de comparer le bien-être interpersonnel (Decancq et Schokkaert, 2013), ainsi que le développement de budgets de référence permettant, outre les revenus des familles, de tenir compte également de l'impact des dépenses (Storms, 2012).

Ces dernières années, deux nouveaux paradigmes apparaissent de façon de plus en plus marqués dans les agendas et le discours politique : viser 'l'égalité des chances' au moyen de stratégies d'investissement sociales, résumée par Hacker (2011) comme 'préredistribution', voir notamment Morel et al., 2012; Bonoli et Natali, 2012; Hemerijck, 2013; Cantillon et Vandembroucke, 2014) d'une part et l'innovation sociale d'autre part (pour un aperçu, voir Oosterlynck et al., 2013; voir aussi le travail influent de Banerjee et Duflo, 2011). Alors ceci n'est pas l'endroit pour approfondir les possibilités et les limitations de ces stratégies. Il convient d'indiquer qu'en tant que tel on ne peut s'attendre à ce que ces stratégies en soi ne puissent apporter une progression substantielle sur le plan de la lutte contre la pauvreté. La lutte contre la pauvreté suppose en effet une importante redistribution du type structurel qui ne peut pas être réalisée par des pratiques innovatrices sociales de petite échelle et locales, aussi importantes et fructueuses soient-elles (voir à ce propos une analyse qui mérite d'être lue : Banerjee et Duflo de Ravallion, 2012). L'investissement social dans l'égalité des chances par contre est fastidieux et se heurte à l'énorme force d'inertie des inégalités sociales (Cantillon, 2013 ; Pintelon, Cantillon et al., 2013).<sup>12</sup> Les nouveaux paradigmes politiques doivent dès lors impérativement être considérés *en relation avec la redistribution par la sécurité sociale*. Ou, en d'autres termes : la sécurité sociale, l'investissement social et l'innovation sociale ne peuvent pas être

---

(12) Si elle est menée unilatéralement, cette stratégie risque en outre de se retourner contre ceux qui, pour quelque raison que ce soit, continuent à ne pas trouver un accès à l'enseignement et au marché du travail et qui en pourraient encore davantage en être considérés comme responsables (Cantillon et Van Lancker, 2012 et 2013).



considérés comme des paradigmes politiques concurrentiels mais plutôt comme un arsenal politique qui doit pouvoir être conjointement utilisé dans ce qui devrait devenir un système cohérent pour la progression sociale. Ceci crée un deuxième agenda de recherche pour l'avenir. Comment l'investissement et l'innovation sociale peuvent-ils renforcer la redistribution par la sécurité sociale ? Dans quelles conditions peuvent-ils être complémentaires à une protection sociale adéquate ? De quelle façon les initiatives locales peuvent-elles contribuer à une revitalisation de la redistribution structurelle qui se trouve dans une impasse ?

*(Traduction)*

---

**BIBLIOGRAPHIE**

---

Banerjee, A. V. et Dufflo, E., *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, PublicAffairs, 2011.

Banting, K. et Myles, J., *Inequality and the Fading of Redistributive Politics*, Vancouver, UBC Press, 2013.

Barr, N., *The welfare state as piggy bank*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Bonoli, G., The Politics of New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States, *Policy & Politics*, 33(3), pp. 431-449, 2005.

Brandolini, A. et Smeeding, T.M., Income Inequality in Richer and OECD Countries, in W. Salverda, B. Nolan en T. M. Smeeding (éds.), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Cantillon, B., De sociale minima in de actieve welvaartstaat. Over de eerste en de tweede orde doelstellingen van de sécurité sociale, in J. Vranken, D. Geldof, G. Van Menxel et J. Van Ouytsel (éds.), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2001*, pp. 341-353, Louvain/Leusden, Acco, 2001.

Cantillon, B., Peeters, J. et De Ridder, E., *Atlas van de sécurité sociale: kostprijs, financiering, doelmatigheid*, Louvain, Acco, 1987.

Cantillon, B., Les limites de la sécurité sociale, *Revue belge de sécurité sociale*, 35(1), pp. 3-41, 1993.

Cantillon, B., *De welvaartsstaat in de kering*, Kapellen, Pelckmans, 317 p., 1999.

Cantillon, B. et Van den Bosch, K., *Back to basics: the case for an adequate minimum guaranteed income in the active welfare state*, in J. Pacolet (éd.), *Trade, competitiveness and social protection*, Toronto, APF Press, pp. 73-94, 2004.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Marx, I. et Van den Bosch, K., *De Evolutie van de Bodembescherming in 15 Europese Landen van 1992 tot 2001*, Anvers, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2004.

Cantillon, B., The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era, *Journal of European Social Policy*, 21(5), pp. 432-449, 2011.

Cantillon, B. et Van Lancker, W., Solidarity and reciprocity in the social investment state: what can be learned from the case of Flemish school allowances and truancy?, *Journal of Social Policy*, 41(4), pp. 657-675, 2012.

Cantillon, B. et Van Mechelen, N., Between dream and reality... On anti-poverty policy, minimum income protection and the European social model, in B. Cantillon, H. Verschueren et P. Ploscar (éds.), *Social Inclusion and Social Protection in the EU: Interactions between Law and Politics*, Anvers, Intersentia, pp. 173-204, 2012.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O. et Van den Heede, A., *Household Work Intensity and the Adequacy of Social Protection in the EU*, CSB Working Paper No. 12/04, Anvers, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2012.

Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G., Salanauskaite, L. et De Maesschalck, V., Allocations familiales et pauvreté : la sixième réforme peut-elle rompre l'immobilisme ?, *Revue belge de sécurité sociale*, 54(4), pp. 647-676, 2012.

Cantillon, B. et Van Lancker, W., Three Shortcomings of the Social Investment Perspective, *Social Policy and Society*, 12(4), pp. 553-564, 2013.

Cantillon, B., Van Lancker, W., Goedemé, T., Verbist, G., Salanauskaite, L., De Maesschalck, V. et Van Mechelen, N., Bouwen aan een nieuwe toekomst voor de kinderbijlagen: een must voor al wie het ernstig neemt met armoedebestrijding, in F. Deven et al. (éds.), *Welzijn en zorg in Vlaanderen: wegwijzer voor de sociale sector; 2013-2014*, Malines, Wolters Kluwer, pp. 331-356, 2013.

Cantillon, B. et Van Mechelen, N., Armoedebestrijding en sociale zekerheid: barsten in een beleidsparadigma, in D. Dierickx, J. Coene, A. Van Haarlem et P. Raeymaeckers (éds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*, Louvain, Acco, pp. 217-222, 2013.

Cantillon, B., Van Mechelen, N., Pintelon, O. et Van den Heede, A., Social Redistribution, Poverty and the Adequacy of Social Protection, in B. Cantillon et F. Vandenbroucke (éds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Cantillon, B., et Vandenbroucke, F., *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Corluy, V. et Vandenbroucke, F., Individual Employment, Household Employment and Risk of Poverty in the EU. A Decomposition Analyses, in B. Cantillon et F.

Vandenbroucke (éds.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Decancq, K. et Schokkaert, E., *Beyond GDP: Measuring Social Progress in Europe*, Euroforum policy paper 4, Louvain, KU Leuven, pp. 1-46, 2013.

Deleeck, H., *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Louvain, Acco, 2003.

Desmet, L., Etude des déterminants de la sortie du chômage vers le travail, NEO, septembre 2011, 2011.

European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2012*, november 2012, Bruxelles, 2012.

Hacker, J., *The Institutional Foundations of Middle Class Democracy*, Londres, Policy Network, 2011.

Hemerijck, A., *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Jenkins, S.J., Brandolini, A., Micklewright, J. et Nolan, B., *The Great Recession and the Distribution of Household Income*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Kenworthy, L., *Progress for the Poor*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Korpi, W. et Palme, J., The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, 63(5), pp. 661-687, 1998.

Marx, I., Salanauskaite, L. et Verbist, G., *The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace?*, IZA Discussion Papers 7414, Institute for the Study of Labor, IZA, 2013.

Meeusen, L. et Nys, A., The Evolution of Public Social Spending 1985-2009, in B. Cantillon et F. Vandenbroucke (éds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Morel, N., Palier, B. et Palme, J., Beyond the welfare state as we knew it?, in N. Morel, B. Palier et J. Palme (éds.), *Towards a Social Investment Welfare State. Ideas, policies and challenges*, Bristol, Policy Press, pp. 1-32, 2012.

OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD, 2008.

OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD, 2011.

Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F. et al., *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics*, Anvers, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2013.

Pintelon, O., Cantillon, B., Van den Bosch, K. et Whelan, C., *The social stratification of social risks: the relevance of class for social investment strategies*, *Journal of European social policy*, 23(1), pp. 52-67, 2013.

Ravallion, M., Troubling tradeoffs in the Human Development Index, *Journal of Development Economics*, 99, pp. 201-209, 2012.

Rosanvallon, P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-Providence*, Paris, Seuil, 1995.

Taylor-Gooby, P., New risks and social change, in P. Taylor-Gooby (éd.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-28, 2004.

Vandenbroucke, F., *The Active Welfare State Revisited*, Bruges, die Keure, 2013.

Vandenbroucke, F., Cantillon, B., Van Mechelen, N., Goedemé, T. et Van Lancker, A., The EU and Minimum Income Protection: Clarifying the Policy Conundrum, in I. Marx et K. Nelson (éds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Hampshire, Palgrave Macmillan, pp. 271-317, 2013.

Vandenbroucke, F. et Diris, R., Mapping at-risk-of-poverty rates, Household Employment and Social Spending, in B. Cantillon et F. Vandenbroucke (éds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Van Mechelen, N., Bogaerts, K. et al., *L'évolution du bien-être de la protection minimale en Belgique et dans les pays voisins*, Working Paper Sécurité sociale n° 5, Bruxelles, SPF Sécurité sociale, 2007.

Van Mechelen, N., Marchal, S., Goedemé, T., Marx, I. et Cantillon, B., *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*, Anvers, Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp, 2011.

Van Mechelen, N. et Marchal, S., *Struggle for Life: Social Assistance Benefits, 1992-2009*, in I. Marx en K. Nelson (éds.), *Minimum Income Protection in Flux*, Palgrave Macmillan, pp. 28-53, 2013.

Van Rompuy, P., *Het dalend aandeel van arbeid in het nationaal inkomen: oorzaken en gevolgen*, Leuvense Economische Standpunten 2010/130, Katholieke Universiteit Leuven, Onderzoekseenheid Centrum voor Economische Studiën, 2010.

Whiteford, P., *How Much Redistribution do Governments Achieve? The Role of Cash Transfers and Household Taxes. Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD, pp. 97-121, 2008.

# TABLE DES MATIERES

## LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET SECURITE SOCIALE : FISSURES DANS UN PARADIGME POLITIQUE

<b>1.</b>	<b>PAUVRETE ET SECURITE SOCIALE : UNE QUESTION DE REDISTRIBUTION ET DE PREVENTION</b>	<b>342</b>
<b>2.</b>	<b>40 ANS DE SECURITE SOCIALE : REEVALUATION DES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>346</b>
<b>3.</b>	<b>LA CAPACITE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DE LA SECURITE SOCIALE SOUS UNE PRESSION CONSTANTE</b>	<b>352</b>
<b>4.</b>	<b>RETOUR AU PARADIGME POLITIQUE</b>	<b>354</b>
4.1.	LA PREVENTION ET LA REPARATION N'ONT PAS SU REDUIRE LA PART DES FAMILLES A FAIBLE INTENSITE DE TRAVAIL.....	355
4.2.	L'INSUFFISANCE CROISSANTE DE LA PROTECTION MINIMALE POUR LES FAMILLES A FAIBLE INTENSITE DE TRAVAIL .....	356
4.3.	LA PROTECTION MINIMALE SE HEURTE A UN «PLAFOND DE VERRE» .....	361
	<b>CONCLUSION</b>	<b>362</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>366</b>