

TEXTE DE FORUM

PLAIDOYER POUR UN CONTRAT SOCIAL RENOUVELE*

PAR

BEA CANTILLON

Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck

« L'Europe continentale ... vit dans une large mesure dans la nostalgie des Trentes Glorieuses... Aujourd'hui encore on s' imagine souvent que la parenthèse des 'Trentes Piteuses' va bientôt se renfermer. » (Piketty, 2014, p. 161)

L'Etat-providence (en Belgique et ailleurs dans le monde) traverse une crise systémique. Malgré l'augmentation des revenus, des taux d'emploi et des dépenses sociales, il n'a pas été possible, depuis plusieurs décennies, de réduire la pauvreté monétaire relative. L'Etat social actif a également échoué à cet égard. La pauvreté a même augmenté de manière constante et significative parmi les personnes les moins qualifiées et les ménages sans emploi. Cette situation est liée à la répartition inégale du travail entre les individus et les familles, à la faible croissance des bas salaires et à la pression qui en résulte sur la protection sociale. En conséquence, il est devenu structurellement impossible de combiner des taux d'emploi élevés et la réduction de la pauvreté avec l'ensemble des instruments existants et dans des marges budgétaires raisonnables. COVID-19 augmentera la pauvreté parmi les personnes peu qualifiées. Dans le même temps, la pandémie offre l'occasion de conclure un nouveau contrat social afin de franchir des étapes décisives vers une modernisation en profondeur de l'Etat-providence d'après-guerre.

(*) Ces réflexions s'appuient sur et synthétisent des travaux antérieurs, voir entre autres : 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., Marx, I. et Van den Bosch, K., Armoede, arbeidsmarkten en sociale zekerheid in de landen van de OESO, *CSB Berichten*, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen, 1996 ; Cantillon, B., Elchardus, M., Pestiau, P. et Van Parijs, P., *De nieuwe sociale kwestie*, Anvers, Garant, 2003 ; Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. et Nolan, B., *Social Indicators. The EU and social inclusion*, Oxford, Oxford University Press, 2001 ; Cantillon, B. et Van Mechelen, N., Lutte contre la pauvreté et sécurité sociale : fissures dans un paradigme politique, *Revue belge de sécurité sociale*, 55(3), pp. 341-371, 2013 ; Cantillon, B., Van Mechelen, N., Frans, D. et Schuerman, N., *Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België*, Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2014 ; Cantillon, B. et Vandenbroucke, F., *Reconciling Work and Poverty Reduction: How Successful Are European Welfare States?*, Oxford, Oxford University Press, 2014 ; Cantillon, B. et Buysse, L., *De staat van de welvaartsstaat*, Louvain/La Haye, Acco, 2016 ; Cantillon, B., Social security and poverty reduction in rich welfare states: cracks in the post war policy paradigm, avenues for the future, *CSB Working paper*, 2016 ; Cantillon, B., Goedemé, T. et Hills, J., *Decent incomes for all: improving policies in Europe*, New York, N.Y., Oxford University Press, 314 p., 2019 ; Cantillon, B., Parolin, Z. et Collado, D., A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections, *Journal of European Social Policy*, 30(2), pp. 129-143, 2020 ; Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T. et Storms, B., *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*, note dans le cadre du consortium COVIVAT, Anvers/Geel, UAntwerpen et Thomas More, 10 p., 2020 ; UCSIA-Universitair Centrum Sint-Ignatius Antwerpen, U-turn. Naar een nieuw sociaal contract, *mimeo*, 2021.

En 2020, plus de 1.200 universitaires flamands ont appelé à un contrat social renouvelé. Mais que signifie « un contrat social renouvelé » ? Pourquoi faudrait-il revoir le contrat d'après-guerre ? Et quel devrait être le cœur d'une promesse de collaboration renouvelée ?

Mes réflexions sur ces questions découlent de plus de 40 ans de recherche sur la pauvreté et la politique sociale dans l'Etat-providence. Au cours de cette longue période, beaucoup de choses ont été dites et écrites sur le concept et la mesure de la pauvreté ; sur les effets des crises successives ; sur l'impact du travail, de la sécurité sociale et de la fiscalité ; sur l'efficacité du modèle rhénan et d'autres types d'Etats-providence ; sur les performances de la sécurité sociale belge et sur celles de pays pilotes successifs. Avec recul, malgré les grandes différences entre pays et régimes, en observant le caractère commun des tendances lentes, le tableau général est décevant. Dans le monde des Etats-providence, avant la crise, il y a eu une croissance des revenus, de l'emploi et des dépenses sociales. Mais nulle part la pauvreté n'a été réduite. Dans de nombreux pays, la pauvreté ne cesse d'augmenter parmi les enfants, les jeunes et, par extension, la population en âge d'être active. Le niveau, la vitesse et la périodicité des tendances à la hausse varient considérablement d'un pays à l'autre, mais partout, pendant plusieurs décennies, même dans les pays les plus performants, il n'a pas été possible de progresser. Cela indique une crise systémique de l'Etat-providence.

La crise COVID-19 a montré l'importance de l'Etat-providence, pour les gens et pour l'économie. Mais il ne fait aucun doute que la pandémie a amené l'Etat-providence à un point critique de son histoire. Notre Etat-providence repose sur le Pacte social d'après-guerre sur la croissance, le plein emploi et la redistribution. Pendant les trente glorieuses, cela a apporté la prospérité, pour de plus en plus de gens. Mais depuis plusieurs décennies, on ne parvient plus à faire étendre à tout le monde les bénéfices du progrès technologique, de la mondialisation, de l'émancipation. Le succès du contrat social d'après-guerre semble s'être transformé en un trilemme déchirant : réduire la pauvreté est possible, mais cela pèse sur le budget et coûte des emplois. Les accords de base qui sous-tendent l'Etat-providence ne semblent plus être en phase avec les fondements socio-économiques de la société qui ont radicalement changé entre-temps. Vu sous cet angle, la pauvreté croissante dans les Etats-providence est un problème systémique, ce qui signifie : a) qu'elle est liée à ses caractéristiques fondamentales et b) qu'elle englobe l'organisation socio-économique de la société. Il y a des raisons de croire que de nombreuses forces maléfiques qui caractérisent notre époque ont trouvé ici leur terrain.

Hormis la menace directe de contamination, les mesures prises pour ralentir la pandémie s'avèrent entraîner et amplifier la vulnérabilité. Toutes les maisons sont loin d'offrir l'espace nécessaire pour travailler et étudier. Certains ont été exclus des mesures de sauvetage, d'autres ont manqué de protection, les chômeurs ont perdu la perspective d'un emploi. Les petites entreprises auront plus de mal que les grandes ; beaucoup sont menacées. Parmi les travailleurs, ceux à faibles revenus sont plus touchés que les autres. La pauvreté continuera à augmenter, une fois les bouées de sauvetage retirées.

La politique de relance sera extrêmement exigeante. La prospérité diminue et les charges budgétaires atteignent un niveau sans précédent. Une société riche peut faire

face à beaucoup ; l'aide publique massive est ponctuelle et les taux d'intérêt sont bas. Mais les dépenses liées au coronavirus s'ajoutent aux coûts du vieillissement, aux efforts nécessaires pour la transition climatique et à un problème de pauvreté non résolu. La pandémie survient à une époque de bouleversements écologiques, économiques, sociaux et démographiques. Dans une ère où les Etats-providence ne parviennent plus à réduire les inégalités et la pauvreté croissantes.

Il n'y a pas si longtemps, on disait que les changements transformatifs – du genre qui pourraient entraîner un glissement décisif vers une société plus égalitaire, avec moins de pauvreté – ne suivraient probablement qu'une guerre mondiale ou une pandémie. Les best-sellers de Walter Scheidel (*The Great Leveler*), Branko Milanovic (*Global Inequality*) et Thomas Piketty (*Capital in the Twenty-First Century*) l'évoquaient, implicitement ou explicitement. On est encore loin de savoir si les réactions politiques massives au cours de la crise et les mesures de relance qui suivront entraîneront des changements profonds. Et si oui, dans quelles conditions elles conduiront au progrès social là où nous avons échoué dans le passé.

Dans tous les cas, il ne suffira pas de remédier aux lacunes çà et là. La relance économique et écologique exigera d'énormes efforts collectifs, dans de nombreux domaines et on ne pourra plus échapper à la question de la redistribution. Cela demande un nouveau contrat social : un accord de base sur une répartition équitable des ressources et des charges, une politique climatique ambitieuse mais socialement équitable, et une répartition correcte du coût du vieillissement, qui ne pèse pas de tout son poids sur les jeunes générations.

Un contrat social n'est pas un menu de mesures politiques concrètes. Il ne définit pas un plan directeur pour un avenir fermé, mais bien des accords mutuelles pour un avenir qui est incertain. Le lecteur qui s'attend ici à une liste de mesures concrètes sera déçu. Dans cette contribution, nous essaierons uniquement d'expliquer pourquoi nous pensons que le contrat d'après-guerre doit être renouvelé et pourquoi la question de la redistribution y doit occuper une place centrale. Les modalités doivent faire l'objet d'une grande conversation entre les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et la société civile au sens large. Ce plaidoyer s'adresse à eux.

LE PACTE SOCIAL DE 1944, UNE PROMESSE DE COLLABORATION ET DE REPARTITION

La cause de l'échec de la politique de lutte contre la pauvreté réside dans l'obsolescence de l'accord de base qui constituait l'Etat-providence d'après-guerre.

Notre Etat-providence repose sur le Pacte social sur la croissance, le plein-emploi et la sécurité sociale. A l'exception du Royaume-Uni, la politique dans tous les Etats-providence reposait, dans les années qui ont suivi la guerre, sur un triple accord entre employeurs, mouvement syndical et pouvoirs publics. Premièrement, le mouvement syndical, avec ses exigences salariales, resterait dans les limites de l'évolution de la productivité, coopérerait loyalement avec les entreprises et ne s'immiscerait pas dans les décisions économiques des entreprises. Deuxièmement, les employeurs répondraient aux exigences salariales dans ces limites, s'efforceraient de développer l'emploi et contribueraient au développement de la sécurité sociale. Le troisième accord, plus

implicite, était que les femmes s'occuperaient de manière non rémunérée des enfants, des malades et des personnes âgées.

Le *Projet de contrat de solidarité sociale* a fourni une boussole fiable. Croissance, plein emploi (pour les hommes) et redistribution (au sein de la nation, sur la base du travail) deviendraient les objectifs d'après-guerre. L'accord de collaboration fixait également une méthode assez précise : il contenait les principes de la concertation sociale et il esquissait la structure de la sécurité sociale nationale, en s'inscrivant d'ailleurs pleinement dans ce qui existait, partiellement et en ordre dispersé, avant la guerre.

On ne saurait guère surestimer le sens fondamental du *Contrat de solidarité sociale* pour l'évolution future de la société. Elle représentait, en substance, une nouvelle configuration : la reconnaissance mutuelle et la collaboration entre travail et capital plutôt que conflit et contradiction. La redistribution serait assurée par le travail, via des salaires plus élevés et via la sécurité sociale.

En peu de temps, l'Etat-providence social, ici et ailleurs en Europe, a apporté de la prospérité à un nombre croissant de personnes : la part des salaires dans le revenu national n'a cessé de croître ; la sécurité sociale s'est vu pousser des ailes, a apporté du progrès social et a stabilisé le système économique et politique ; l'enseignement a atteint un nombre croissant d'enfants travailleurs ; l'accès aux soins de santé de qualité s'est généralisé.

Le Pacte social était une réponse (trop) tardive à la question sociale du 19^e siècle qui avait créé de nombreuses « forces maléfiques »¹ – agitation sociale, déstabilisation politique, guerres. Il a installé des « forces bénéfiques » qui ont réussi à réduire les inégalités et la pauvreté. La réalisation du rêve selon lequel la croissance capitaliste et la redistribution sociale conduiraient à de meilleures conditions de vie pour tous était en vue.

COMMENT LE PACTE SOCIAL A ETE DEPASSE PAR LES CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE SOCIO-ECONOMIQUE DE LA SOCIETE

Mais, à partir de 1970, quand l'Etat-providence avait atteint un degré élevé de maturité, une période de grands bouleversements économiques et sociaux a commencé. La croissance d'après-guerre a ralenti. La production s'est déplacée de l'industrie vers la connaissance et les services ; les chaînes de production se sont internationalisées. L'émancipation de la femme a atteint sa vitesse de croisière, les familles sont devenues moins stables.

L'égalisation sociale d'après-guerre a ralenti et s'est arrêté quelque part dans les années nonante. Dans de nombreux pays riches, les inégalités ont même commencé à augmenter. La World Inequality Database² suggère une courbe en U dans de

(1) Ce terme est utilisé par Branko Milanovic dans son livre *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, 2017.

(2) La World Inequality Database est une base de données ouverte qui collecte des données sur les pays du monde entier en matière de revenus et de patrimoine.

nombreuses démocraties occidentales : après une période de baisse des inégalités, les écarts commencent à se creuser au dernier trimestre du siècle dernier. En Belgique et dans certains autres pays du modèle rhénan, les inégalités de revenus et la pauvreté restent globalement stables à ce jour. Mais malgré la croissance économique, l'augmentation de l'emploi et l'augmentation des dépenses sociales publiques, aucun progrès n'a été réalisé depuis de nombreuses décennies. Plus encore : la précarité des personnes peu scolarisées, des chômeurs et des familles monoparentales augmente. La pauvreté infantile est en hausse depuis plusieurs années. L'égalisation des chances dans l'enseignement s'est arrêtée. L'écart d'espérance de vie (en bonne santé) entre les personnes hautement qualifiées et les personnes peu qualifiées se creuse.

De nombreux facteurs expliquent la rupture avec les trente glorieuses. Je me limite aux causes qui relèvent de mon domaine d'expertise et qui étaient également au cœur du Pacte social d'après-guerre : le mode de répartition du travail, du revenu et des dépenses sociales d'une part, et la place du travail non rémunéré d'autre part. Un nouvel ordre social a vu le jour : celui d'une économie post-industrielle ouverte, à laquelle un nombre croissant de femmes et de personnes hautement qualifiées apportent une contribution productive ; celui d'une économie avec à peine la moitié des travailleurs peu qualifiés au travail ; celui d'une économie où la croissance de la productivité ne se traduit plus par des augmentations équivalentes des (bas) salaires ; celui d'une société individualisée où les risques liés au travail non rémunéré ne sont plus protégés. Il s'agit d'un ordre social qui reste fondé sur le paradigme du plein emploi – le travail réduit la pauvreté au moyen de salaires directs et indirects – mais qui ne parvient plus à offrir des perspectives de meilleures conditions de vie à ceux qui ont plus de difficultés à s'inscrire dans la nouvelle économie.

DISSOCIATION DE LA PRODUCTIVITE ET DES SALAIRES

Le Pacte social de 1944 a tenu la promesse des augmentations salariales parallèlement à la hausse de la productivité. Cela formait le cœur de l'échange convenu par lequel les ouvriers s'engageaient à coopérer loyalement avec les entreprises, qui promettaient en contrepartie de convertir les bénéfices en salaires plus élevés, de meilleures conditions de travail et la protection sociale. Depuis la deuxième moitié des années 1970, la croissance de la productivité ne se traduit toutefois plus par une croissance équivalente des salaires moyens. Ce sont surtout les bas salaires qui accusent un retard croissant dans l'évolution du revenu national. Inversement, la part du patrimoine dans la richesse nationale a augmenté.

Cela met des bâtons dans les roues de la sécurité sociale. Premièrement parce qu'en raison de la stagnation des salaires moyens (et des réductions de charges en sus), les cotisations sociales ne suffisent plus pour couvrir les besoins croissants de la sécurité sociale (dont les soins de santé). Il faut chercher des modes de financement alternatifs : le travail est devenu une base trop étroite de redistribution. Deuxièmement, parce que les bas salaires ne suffisent plus pour couvrir les besoins des ménages comme seul revenu. De ce fait, les allocations sociales minimales sont également devenues insuffisantes pour les parents monoparentales et les familles avec un seul revenu. Si les bas salaires restent à la traîne par rapport à la croissance de la prospérité et si les salaires

minimum sont inférieurs au seuil de pauvreté, cela vaut *a fortiori* également pour les allocations sociales qui en sont dérivées.

Ainsi, la sécurité sociale fait face à un « plafond de verre » des bas salaires : la promesse d'une protection sociale adéquate ne peut plus être tenue, du moins pas sans efforts supplémentaires importants pour augmenter les bas salaires aussi (par exemple, sous la forme de bonus à l'emploi et d'autres formes de crédits d'impôt). Pour augmenter les minima sociaux jusqu'au seuil de pauvreté, il faut élever tout l'édifice de la distribution des revenus. Sans les efforts fiscaux correspondants, l'Etat-providence reste prisonnier d'un étau qui impose des restrictions toujours plus grandes sur les allocations de chômage et l'assistance. Avec pour conséquence une augmentation continue de la pauvreté chez les chômeurs de longue durée, les personnes peu scolarisées, les familles monoparentales. Le taux de pauvreté des ménages sans travail a atteint en 2018 selon les données d'Eurostat un chiffre record dépassant les 70 %.

REPARTITION INEGALE DU TRAVAIL

Dans le modèle d'après-guerre, le plein emploi (la situation dans laquelle toute la main-d'œuvre est exploitée de manière productive) occupait une place centrale, comme objectif et comme ressource de l'Etat-providence. Une situation de plein emploi est nécessaire pour maintenir une sécurité sociale viable : comme source de revenus et pour savoir au final si les chômeurs sont bien disposés à travailler.

Cependant, dans le sillage des crises pétrolières des années 1970, le chômage a rapidement augmenté. L'ancienne industrie n'a pas survécu. Dans le même temps, un groupe croissant de femmes a fait son entrée sur le marché du travail. Le système de sécurité sociale a amorti avec succès les premières conséquences du déséquilibre croissant sur le marché du travail. Mais peu à peu, il est apparu qu'il y avait plus que quelques chocs conjoncturels transitoires : la transition post-industrielle et l'émancipation des femmes avaient atteint leur vitesse de croisière. Les emplois routiniers ont été rationalisés par les innovations technologiques et la mondialisation ; la complexité du travail s'est accrue. La recherche du plein emploi (pour les hommes) a cédé la place à un marché du travail dual où le plein emploi pour les personnes hautement qualifiées va de pair avec le chômage structurel et le sous-emploi chez les personnes peu qualifiées (hommes et femmes).

En raison de l'homogamie – les personnes présentant des caractéristiques similaires telles que la classe et la formation se retrouvent souvent sur le marché du mariage –, la répartition inégale des emplois a également créé une division entre un groupe croissant de ménages « riches au travail » (où tout le monde est au travail) et un groupe de ménages « pauvres au travail » (où personne n'est au travail). Les ménages riches au travail sont surtout des travailleurs à deux revenus mieux qualifiés. Les ménages pauvres au travail sont souvent peu qualifiés et isolés, avec ou sans enfants. Ils sont plus souvent confrontés à des problèmes de santé et sont victimes du déclin du travail de routine, d'effet de déplacement, d'un marché du travail trop exigeant pour eux, de charges de soins trop importantes. Il est bien connu que la Belgique ne se porte pas bien en termes d'emploi (surtout pour les personnes peu qualifiées). Le dernier rapport du Conseil supérieur de l'emploi se réfère aux chiffres d'Eurostat selon lesquels il y a

trois fois plus d'emplois non qualifiés que de postes non qualifiés. Les chiffres sont meilleurs dans des pays comme la Finlande et l'Allemagne. Mais même là, il y a moins de 50 emplois peu qualifiés pour 100 personnes peu qualifiées.

Dans la mesure où les ménages moins qualifiés et plus pauvres au travail ne sont plus en phase avec la culture dominante de la société (principalement déterminée par la classe moyenne), cette exclusion économique s'accompagne également d'une exclusion sur le plan social, culturel et, dans une mesure croissante, politique. C'est ce que Pierre Rosanvallon a déjà appelé de manière éloquente « *la nouvelle question sociale* » en 1992. Il y a des raisons de penser que de nombreuses forces maléfiques qui caractérisent notre époque ont trouvé ici leur terreau. La pauvreté laborieuse est un risque fortement stratifié : elle touche particulièrement les personnes dont les parents étaient déjà peu qualifiés et qui appartiennent elles-mêmes à des groupes socio-professionnels de bas niveau. La faible intensité de travail n'est donc en aucun cas un risque individuel qui serait lié au parcours de vie et toucherait tout le monde de la même manière. Cela signifie que la répartition inégale du travail et la polarisation des emplois entre les ménages entraînent également une accentuation des différences sociales au sein de la société : le groupe croissant des « familles laborieuses » appartient à des couches sociales différentes de la population que le groupe des familles ayant peu d'emplois. Un nouveau cloisonnement est apparu : les familles laborieuses appartiennent à des groupes sociaux différents de ceux des travailleurs pauvres, elles vivent dans des quartiers différents, fréquentent des écoles différentes, etc.

DUALISATION DE LA SECURITE SOCIALE ET NOUVEAUX EFFETS MATTHIEU

La dichotomie entre ménages 'laborieuses' et ménages pauvres au travail crée également une polarisation des risques sociaux : l'Etat-providence doit de plus en plus répondre à des risques sociaux qui sont inégalement répartis à travers la population. Le nombre croissant de ménages riches au travail a créé de nouveaux risques sociaux : non seulement le chômage, la maladie et l'invalidité peuvent empêcher temporairement le travail rémunéré, mais désormais aussi les soins pour les enfants et la famille. D'où la nécessité – pour les ménages comme pour les entreprises – de garde d'enfants et de congés de soins, crédits temps etc. Les familles à deux revenus mieux qualifiés sont les bénéficiaires typiques des dépenses publiques qui vont de pair. Cela entraîne involontairement de nouveaux effets Matthieu et une répartition plus inégale des dépenses sociales publiques.

Inversement, les risques liés au chômage, à la maladie et au travail non rémunéré sont concentrés chez des ménages peu qualifiés et pauvres au travail, qui se retrouvent souvent en bas de la répartition. Ce sont de mauvais risques : ils sont concentrés chez des personnes à faible capacité contributive, des personnes qui n'ont souvent pas d'utilité directe pour l'économie et les entreprises. Ces mauvais risques mettent également la technique d'assurance sociale sous pression : les assurances n'aiment pas la concentration des risques, surtout chez les personnes à faible capacité contributive.

Ainsi, les dépenses sociales publiques sont devenues moins redistributives : les nouvelles dépenses arrivent davantage chez des revenus plus élevés, tandis que la protection des

plus faibles est devenue moins bonne. La capacité de réduction de la pauvreté de la sécurité sociale a été réduite.

TRAVAIL DES SOINS NON REMUNERE

Les accords d'après-guerre sur le travail des soins reposaient sur trois hypothèses : le plein emploi pour les hommes, le travail domestique par les femmes et les salaires comme seul revenu sont suffisants pour entretenir les ménages.

Ces accords ont été rattrapés par l'émancipation des femmes, l'individualisation et la croissance retardée des salaires. Un revenu du travail moyen est souvent trop bas pour un niveau de vie décent. Le travail des soins non rémunéré et les soins informels ne relèvent par conséquent plus des possibilités des ménages où le seul revenu du travail est sous la moyenne. Dans la pratique, nous constatons toutefois que ce sont surtout les femmes peu qualifiées qui prennent la charge du travail non rémunéré. Ne pas travailler pour « prendre soin les uns des autres » est par conséquent étroitement lié à des situations de pauvreté.

Dans notre Etat-providence, les droits et obligations sont définis sur la base d'une approche économique du travail : « l'activité humaine qui entraîne la production de biens et de services exprimés en termes monétaires ». L'émancipation et la sécularisation ont toutefois mis au jour toute une série d'activités qui sont d'une grande valeur sociale, mais qui n'ont pas de valeur monétaire. Ces activités sont restées invisibles, sans prix économique. Cela se traduit aujourd'hui par la sous-évaluation et, par conséquent, par la pénurie de personnel soignant ainsi que par la précarité chez les ménages qui doivent investir dans le soin des autres.

Ainsi, la promesse d'après-guerre de réduction de la pauvreté par le travail et la sécurité sociale a été lentement rattrapée par la nouvelle économie, par l'émancipation des femmes, par la politique qui se greffait à ces transformations. Les hypothèses d'après-guerre en matière de plein emploi et de travail des soins non rémunéré ne sont plus valables. Les salaires accusent du retard et le travail est de ce fait devenu une base de redistribution trop étroite. La sécurité sociale fait face à un « plafond de verre » et ne parvient pas à garantir la sécurité d'existence de nombreux chômeurs, malades, invalides et personnes qui prennent soin des autres de façon non rémunérée. L'Etat-providence semble incapable de répondre de manière adéquate aux inégalités croissantes, aux besoins de soins croissants et à la vulnérabilité croissante des personnes qui ne suivent pas l'économie post-industrielle. Pourquoi pas ?

POURQUOI L'ETAT-PROVIDENCE ACTIF A (EN PARTIE) ECHOUÉ

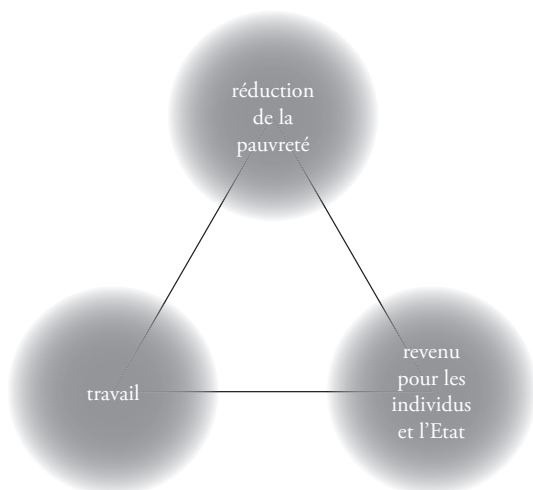
L'Etat-providence était pourtant agile et s'adaptait aussi. Depuis les années 1970, il accompagne la transition vers un nouveau mode de production économique, il accommode l'émancipation de la femme et il absorbe les conséquences de l'individualisation.

Les principes de base sont restés en grande partie inchangés, mais la forme a été ajustée et a en partie influencé la direction et la vitesse des profonds changements de la fin du 19^e siècle et du début du 21^e siècle.

A partir de la seconde moitié des années 1990, alors que la transition post-industrielle et l'émancipation des femmes approchaient peu à peu de leur achèvement, la stratégie de l'Etat social actif est déployée. L'attention est passée de la protection sociale à la création d'emplois (par la flexibilisation, la réduction des charges et le subventionnement), au développement de la demande de services ménagers (titres-services), à l'« activation » des chômeurs (par de meilleurs contrôles, davantage de sanctions, la lutte contre les pièges du chômage) et à l'investissement dans le capital humain (enseignement, formation et médiation). L'emploi a augmenté, l'Etat-providence est devenu un compagnon de l'émancipation des femmes ; les soins aux enfants et aux personnes âgées se sont développés et de nouvelles allocations ont vu le jour. Durant cette période, la sécurité sociale a également porté le poids croissant du développement de nouvelles technologies médicales plus onéreuses.

C'est ainsi que l'Etat-providence travaille plus dur que jamais : avec des dépenses publiques sociales élevées et des taux d'emploi historiquement élevés. Mais la pression qui pèse sur les personnes à faible productivité s'est accrue : pour elles, la sécurité sociale est devenue moins sûre et moins protectrice. Comment faut-il comprendre ce paradoxe ? Ces quatre éléments apportent la réponse : 1) la création d'emploi a un prix ; 2) les emplois sont répartis de manière inégale – ils profitent moins aux personnes peu qualifiées qu'aux plus qualifiées ; 3) les nouvelles dépenses publiques sociales sont réparties de manière inégale : elles touchent davantage les groupes à revenus plus élevés ; et 4) la protection des personnes en marge du marché du travail est devenue moins généreuse. Le succès du contrat social d'après-guerre semble ainsi s'être transformé en un trilemme déchirant : il n'est plus possible de combiner la hausse de l'emploi et une protection sociale adéquate dans des marges budgétaires raisonnables. Un récent rapport du Sociaal en Cultureel Planbureau néerlandais a résumé la situation de manière éloquent : « *Réduire la pauvreté est possible, mais coûte de l'argent et des emplois* ». ³ Traduit dans les débats politiques actuels : le relèvement des minima sociaux au seuil de pauvreté coûte non seulement de l'argent mais aussi des emplois, car il accroît les pièges au chômage ; l'augmentation sélective des allocations familiales pour les familles à faible revenu crée des pièges à bas salaires plus haut dans la distribution des revenus ; le travail flexible et à temps partiel va de pair avec des prestations sociales insuffisantes ; les emplois de bonne qualité dans le secteur à faible productivité sont très coûteux (cf. les titres-services) ... L'impact réel des pièges à l'emploi et aux bas salaires peut être débattu. Il est clair néanmoins qu'il est difficile pour la société d'accepter que les prestations sociales soient trop proches des revenus du travail et que les heures de travail supplémentaires apportent peu de revenus supplémentaires.

(3) <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/06/18/vermindering-armoede-mogelijk-maar-kost-geld-en-banen>.

FIGURE : « CERCLE VERTUEUX » DU PLEIN EMPLOI

L'Etat-providence actif a échoué, non seulement en raison de sa mise en œuvre limitée et unilatérale, mais aussi en raison du déséquilibre dans le paradigme politique sous-jacent : si, selon l'hypothèse, on parvenait à aider chacun à trouver un emploi, la question de la répartition se résoudrait d'elle-même. Une augmentation des personnes au travail entraînerait un « cercle vertueux » avec moins de dépendance aux allocations sociales, moins de dépenses sociales publiques et plus de revenus (pour les particuliers et pour les pouvoirs publics). Mais dans la réalité, l'Etat-providence actif s'est avéré être confronté à un trilemme tenace.

Les nouveaux emplois ont eu un prix : les réductions de charges ont pesé sur les revenus de la sécurité sociale ; certains emplois ont été fortement subventionnés ; les pouvoirs publics ont dû intervenir avec des suppléments salariaux et des services de soutien. Dans le même temps, la protection sociale des chômeurs a diminué. L'assurance chômage est devenue plus conditionnelle et moins généreuse ; un nombre croissant de chômeurs a dû recourir à l'aide. Par conséquent, la pauvreté a augmenté chez les ménages moins qualifiés, tandis que le problème du « in-work-poverty » n'a pas non plus été résolu. Les dépenses sociales publiques sont également devenues moins redistributives : on a assisté à une « double transformation de la sécurité sociale », avec des prestations et des services nouveaux et améliorés pour les familles qui travaillent, d'une part, et une protection moindre pour les familles sans emploi, d'autre part.

L'Etat-providence actif a échoué non seulement en raison de sa mise en œuvre parfois unilatérale, mais surtout parce que le nouveau paradigme de la « troisième voie » s'est appuyé sur l'idée du cercle vertueux de l'après-guerre. Parce qu'elle n'a pas ou insuffisamment pris en compte la nouvelle sous-structure socio-économique de la société, elle n'a pas réussi à concilier le travail et la lutte contre la pauvreté.

NOUVELLES VAGUES DE TRANSFORMATION, NOUVELLES INEGALITES

Face à ces problèmes non résolus, nous sommes confrontés à une nouvelle vague de transformations profondes : le réchauffement climatique, le vieillissement et la numérisation de l'économie.

LA TRANSITION CLIMATIQUE

L'objectif de croissance du Pacte social d'après-guerre ne tenait pas compte des coûts environnementaux externes. En 1972 déjà, le Club de Rome publiait le rapport emblématique *Les limites à la croissance*. Près d'un demi-siècle plus tard, un consensus (presque) mondial sur la nécessité d'une action collective rapide et ambitieuse pour freiner le réchauffement climatique s'est développé. Les grands budgets européens, nationaux et régionaux qui seront déployés dans les mois à venir dans la politique de relance devront mettre fortement l'accent sur la durabilité et l'écologisation de l'économie et de la société. C'est urgent et c'est une bonne chose, y compris depuis des considérations de répartition sociale. En effet, certains sont plus menacés que d'autres par le réchauffement climatique. Mais certains sont aussi plus menacés que d'autres par les effets de la politique nécessaire pour freiner le réchauffement climatique. Il y aura des glissements importants dans la production et donc sur le marché du travail. Certains en profiteront. D'autres perdront leur emploi. La durabilité de l'économie devra également s'accompagner d'un changement de comportement du consommateur : il faudra l'y encourager. Le principe du « pollueur-payeur » est clair, mais il est également en contradiction avec les principes de justice distributive. Par exemple, les taxes carbone touchent les couches inférieures relativement plus lourdement que les plus élevées. En outre, les personnes à faible revenu, les bénéficiaires du revenu d'intégration, les chômeurs de longue durée, les malades et les personnes handicapées ne disposent souvent pas de moyens financiers suffisants pour adopter des comportements plus respectueux de l'environnement. C'est pourquoi la politique environnementale et la politique de redistribution sociale doivent aller de pair : les inégalités et la pauvreté compliquent la transition climatique. Les gilets jaunes en ont déjà donné les premiers signes sans équivoque.

LE VIEILLISSEMENT

La pandémie nous frappe au milieu d'une époque où les coûts du vieillissement augmentent à un rythme effréné. Elle a en outre compliqué les stratégies traditionnelles pour financer la charge de pension – réduction de la dette publique, augmentation de la productivité, augmentation du taux d'activité. Comme nous ne pouvons plus compter, du moins à court terme, sur une baisse de la dette pré-corona, une hausse de la croissance pré-corona et une augmentation du taux d'emploi pré-Corona pour régler la facture de pension, le vieillissement est plus que jamais devenu un problème de répartition : la question de savoir comment répartir le coût du vieillissement entre les générations et au sein de celles-ci ne peut plus être éludée.

D'une part, les inégalités au sein du groupe des personnes âgées sont importantes et près de 17 % des pensionnés vivent sous le seuil de pauvreté. D'autre part, la pauvreté chez les enfants et les jeunes est aujourd'hui plus élevée que chez les personnes âgées. La crise augmentera ces inégalités intergénérationnelles. Dans une récession, les pensions se maintiennent en effet tandis que l'emploi et les salaires baissent.

Notre système de pension repose sur la répartition : les actifs paient pour les inactifs. Dans l'ordre économique et démographique d'après-guerre, la répartition a permis d'augmenter immédiatement la prospérité des personnes âgées à partir de l'augmentation de la productivité des actifs. Il faut maintenant revoir cet accord. Dans les chocs démographiques et économiques que nous connaissons actuellement, il faut stabiliser le rapport entre le pouvoir d'achat des actifs et celui des pensionnés. La directive générale doit consister à répartir équitablement les charges du vieillissement et de la crise économique entre les jeunes et les personnes âgées. A cet égard, il faut convenir de règles claires, avec pour leitmotiv la justice intergénérationnelle et intragénérationnelle.

LA NUMERISATION

Enfin, la crise du coronavirus accélérera le rythme du changement sur le marché du travail. Il en est allé de même pour les crises précédentes : les crises économiques et financières de 2008 – 2009 et 2012 – 2013 ont causé des dommages durables, en particulier à la situation sur le marché du travail des groupes vulnérables. Par rapport à ces récessions, les effets de la pandémie de COVID-19 sur l'économie belge sont extrêmement importants. Et nous savons que ce sont surtout les jeunes, les personnes moyennement et peu qualifiées, les personnes faiblement rémunérées, les ouvriers et les personnes nées en dehors de l'UE qui ont été les plus touchés par les confinements. Le COVID-19 a précipité la numérisation. Il est vrai que de nouveaux emplois seront créés, y compris pour les moins qualifiés, et que les effets de déplacement diminueront avec la réduction démographique de la population active. Mais ce sont les professions avec les tâches les plus routinières qui risquent le plus de disparaître. Afin d'éviter une dichotomie supplémentaire entre ménages 'laborieuses' et ménages pauvres au travail, entre personnes hautement qualifiées et moins qualifiées, il faut réduire davantage les coûts salariaux pour le travail peu productif et assurer un travail sensé pour tous. D'important efforts sont nécessaires pour les emplois dans les soins, dans l'économie sociale et dans les secteurs peu productifs de l'économie.

CORONAVIRUS, L'HEURE D'UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL

Le COVID-19 nous a appris à quel point nous sommes proches de la nature et à quel point nous sommes vulnérables, mais aussi à quel point nous sommes doués pour trouver des solutions ensemble. Le COVID-19 a souligné l'importance de l'action collective et de la solidarité spontanée. De nombreuses caractéristiques fortes de notre société sont apparues : le développement et la production de milliards de vaccins, la capacité à convertir rapidement des dispositifs médicaux, l'engagement massif du personnel dans les soins, la solidarité spontanée, la solidité de la sécurité sociale.

Par ailleurs, le coronavirus a aussi révélé de nombreuses vulnérabilités. Le virus est associé à notre négligence envers la nature. Hormis la menace directe de contamination, les mesures prises pour ralentir l'épidémie s'avèrent aussi entraîner ou amplifier la vulnérabilité. Toutes les maisons étaient loin d'offrir l'espace pour travailler, étudier, vivre ensemble. Certains ont été exclus des mesures de sauvetage : les travailleurs flexi-jobs, les étudiants jobistes, les indépendants, les artistes, les migrants en séjour légal ou non, etc. Pour d'autres, les mesures de protection étaient insuffisantes. Les chômeurs

ont perdu leur perspective d'emploi. Les faibles allocations ont affectées les réserves. La pauvreté continuera à augmenter, une fois les bouées de sauvetage retirées.

Les banques alimentaires sont devenues très visibles. Leur importance est croissante depuis plusieurs décennies, comme des canaris dans la mine de charbon de l'Etat-providence.

Nous sommes devenus si riches qu'il y a énormément de ressources pour la consommation de biens de luxe, les voyages et les loisirs coûteux.

Certains s'aventurent dans une consommation honteuse ; d'autres doivent faire la queue pour de la nourriture. Lors du premier confinement, les 25 % de ménages les plus riches ont pu économiser plus de 30 % de leurs revenus sur des dépenses au restaurant et pour les voyages. Les 25 % de ménages les plus pauvres n'ont généralement pas de place pour de telles dépenses.

L'avenir s'annonce difficile pour tous. Le produit intérieur brut diminuera fortement et les dépenses sociales augmenteront de manière significative. Sous l'effet combiné de la contraction de l'économie et de la hausse des dépenses, la part des dépenses sociales dans le produit intérieur brut évoluera à un niveau sans précédent. Une société riche peut faire face à beaucoup ; l'aide publique massive est unique et les taux d'intérêt bas. Mais les dépenses liées au coronavirus s'ajoutent aux coûts du vieillissement et aux efforts nécessaires pour la transition climatique, la relance économique et la lutte contre la pauvreté. La crise sanitaire affectera aussi profondément les chances en matière d'emploi des jeunes et des personnes peu scolarisées et pèsera donc sur les dépenses pour les allocations chômage. Par conséquent, afin de garantir que chacun puisse participer au nouvel ordre social et économique de la société après la crise, de nouveaux accords de base sont nécessaires.

LA PANDEMIE, MOTEUR DES FORCES BENEFIQUES ?

L'action collective sur la base d'un intérêt commun est au cœur de l'ancienne pensée contractuelle. Les contrats sociaux ont une dimension horizontale et verticale : ils traitent des relations entre les personnes et entre les citoyens et les pouvoirs publics. Les efforts collectifs nécessaires pour le climat, la relance économique, le vieillissement devront être répartis équitablement. Non seulement pour des considérations morales, mais aussi – et c'est essentiel – sur la base d'un intérêt commun.

PRENDRE SOIN DU RESTE EST UNE QUESTION D'INTERET PERSONNEL

La pandémie nous a rappelé le sens de l'« intérêt commun ». Elle nous a alertés sur la relation symbiotique entre l'Etat-providence et le capitalisme : elles ont besoin l'un de l'autre. Le risque de pertes de revenus importantes peut toucher tout le monde : personne ne doute encore du sens des assurances sociales. La pandémie a montré l'importance des personnes qui gagnent peu : elles exercent souvent des « métiers essentiels ». La pandémie a souligné la valeur des « soins mutuels » : ce sont les efforts des « bulles familiales » qui ont permis de freiner les contaminations et ainsi de préserver les activités économiques. La pandémie a aussi rendu visible l'importance colossale de la collaboration : à l'échelle locale, régionale, fédérale, européenne.

Un contrat social n'est pas un menu de mesures politiques concrètes. Il définit des objectifs, des droits et des devoirs communs. Mais il doit aussi aller au-delà des principes généraux. Il faudra passer des accords sur des méthodes bien définies. Ce n'est pas le lieu pour faire des propositions concrètes à ce sujet. La définition du contenu des contrats sociaux suppose en effet de grandes conversations sur des modèles alternatifs. Nous ne devons d'ailleurs rien inventer de nouveau. Un contrat social actif ne part pas d'une feuille blanche, mais de l'existant et de ce qui se développe sous le radar pour tirer des lignes pour l'avenir. Le Pacte social de 1944 scellait par exemple des pratiques et des expériences éprouvées, notamment en matière d'assurances sociales. Un Pacte social ne peut pas non plus être un modèle d'« avenir fermé » : il doit s'agir d'une donnée dynamique qui permet de rechercher en permanence de nouveaux équilibres dans des champs de tension toujours en flux.

SAISIR LES OPPORTUNITES

La crise a d'ores et déjà amorcé quelques politiques remarquables. L'énumération qui suit est purement illustrative, nullement exhaustive et commence explicitement par le niveau européen. Dans l'analyse ci-dessus, nous n'avons pas suffisamment souligné que l'une des raisons pour lesquelles les Etats-providence ne parviennent plus à lutter contre les inégalités et la pauvreté et rencontrent de grandes difficultés pour accélérer la transition climatique est liée à leur confinement national. Les pactes sociaux d'après-guerre portaient encore du principe que l'Etat-nation était le niveau optimal auquel des accords pouvaient être conclus en matière de fixation des salaires, de fiscalité et de protection sociale. Aujourd'hui, on ne saurait surestimer l'importance de la collaboration européenne et internationale, notamment pour permettre des processus de redistribution. Pendant la crise du coronavirus, la Commission européenne a pris un départ lent, mais a franchi quelques pas impressionnants dans le courant de 2020.

Par le biais du Fonds pour une transition juste (FTJ), l'Europe consacre pas moins de 1,8 milliard EUR au Fonds de relance vert. Dans ce contexte, la Commission a indiqué que de nouvelles sources de revenus seraient proposées, telles qu'une taxe sur les transactions financières, une contribution financière liée au secteur des entreprises et une nouvelle base de prélèvement commune pour l'impôt sur les sociétés.

Le Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) européen apporte un soutien financier pour aider les Etats membres en cas d'augmentations soudaines des dépenses publiques nécessaires pour maintenir l'emploi à niveau. SURE soutient les systèmes nationaux de sécurité sociale en élargissant la base de financement.

L'aperçu des mesures belges contre le COVID-19, publié en novembre 2020 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, compte pas moins de 109 pages. Les mesures de soutien fédérales pour les bénéficiaires du revenu d'intégration peuvent être un prélude à des minima sociaux adéquats.. La revalorisation financière du personnel soignant peut contribuer à une plus large valorisation des « soins mutuels » et à une amélioration des soins aux plus vulnérables dans la société (y compris dans les prisons).

Par ailleurs, n'oublions pas que les mesures politiques qui avaient pour but de soutenir l'économie ont creusé le fossé entre une classe moyenne mieux protégée et une classe mal protégée. En protégeant mieux les risques liés au coronavirus – comme le chômage temporaire ou le congé parental coronavirus – que les risques sociaux « ordinaires » tels que le chômage ou l'invalidité, la dualisation de la sécurité sociale (dont il est question plus haut) a peut-être même accéléré.

UNE NOUVELLE BOUSSOLE

« Personne ne peut rester dans la tempête. »⁴ Cela doit être la boussole du contrat renouvelé. Cela signifie : une transition climatique qui prend soin des plus faibles, des revenus minimaux dignes pour les personnes qui travaillent et celles qui ne peuvent pas ou plus travailler ; un travail sensé pour tous ; des services de base abordables ; des soins aux enfants, aux malades, aux personnes handicapées et aux personnes âgées fragiles. Il faut pour cela une relance économique réussie, une politique sociale au niveau européen, national, régional et local, une redistribution sociale et également une solidarité chaleureuse et spontanée. Les méthodes – qui doivent être dynamiques et flexibles – doivent faire l'objet d'une large conversation. Voici cinq propositions, destinées à ouvrir le débat :

- des emplois de base et un marché du travail plus flexible ;
- élever le niveau des bas revenus en s'orientant vers un revenu de base conditionnel et limité ;
- appliquer la «règle de Musgrave» dans la répartition des coûts des pensions afin de stabiliser le rapport entre la prospérité des retraités et celle de la population active ;
- instaurer une taxe carbone, dont une partie sera affectée à la sécurité sociale ;
- réduire le coût du travail en incluant les revenus du capital dans le processus de redistribution.

Puisse la crise du coronavirus inspirer cette conversation urgente.

(4) Voir Erika Vlieghe dans la newsletter « 1.000x1.000 ». Plus d'infos : <https://mailchi.mp/9e11bd164c88/nieuwsbrief-1-1000x1000>.

TABLE DES MATIERES

TEXTE DE FORUM**PLAIDOYER POUR UN CONTRAT SOCIAL RENOUVELE**

LE PACTE SOCIAL DE 1944, UNE PROMESSE DE COLLABORATION ET DE REPARTITION	407
COMMENT LE PACTE SOCIAL A ETE DEPASSE PAR LES CHANGEMENTS DANS LA STRUCTURE SOCIO-ECONOMIQUE DE LA SOCIETE	408
DISSOCIATION DE LA PRODUCTIVITE ET DES SALAIRES	409
REPARTITION INEGALE DU TRAVAIL	410
DUALISATION DE LA SECURITE SOCIALE ET NOUVEAUX EFFETS MATTHIEU	411
TRAVAIL DES SOINS NON REMUNERE	412
POURQUOI L'ETAT-PROVIDENCE ACTIF A (EN PARTIE) ECHOUÉ	412
NOUVELLES VAGUES DE TRANSFORMATION, NOUVELLES INEGALITES	415
LA TRANSITION CLIMATIQUE	415
LE VIEILLISSEMENT	415
LA NUMERISATION	416
CORONAVIRUS, L'HEURE D'UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL	416
LA PANDEMIE, MOTEUR DES FORCES BENEFIQUES ?	417
PRENDRE SOIN DU RESTE EST UNE QUESTION D'INTERET PERSONNEL	417
SAISIR LES OPPORTUNITES	418
UNE NOUVELLE BOUSSOLE	419