

La légitimité politique d'une politique sociale sélective

Mark ANDRIES

Centre de Politique Sociale - Université d'Anvers. Aspirant au FNRS.

Introduction

La proposition qu'une politique sociale ciblée vers les pauvres manque du soutien politique nécessaire des classes moyennes est un argument souvent avancé dans le débat sur le choix entre les allocations sociales universelles ou sélectives. Selon cet argument des "intérêts des classes moyennes", celles-ci ne soutiendront que les allocations de l'Etat-providence dont elles pourront profiter elles-mêmes, alors que leur appui est nécessaire pour développer et maintenir les allocations sociales à un niveau adéquat. En outre, on pronostique que dans le cas d'une politique d'austérité (à savoir la réduction des dépenses de l'Etat-providence) on baisserait surtout les allocations destinées aux pauvres, tandis qu'on ne toucherait pas aux allocations universelles (dont les classes moyennes bénéficient également). On suppose que contrairement aux pauvres, les classes moyennes ont les ressources politiques leur permettant de sauvegarder leurs propres intérêts dans l'Etat-providence.

Cet article traite de cet argument des "intérêts des classes moyennes" et des critiques que formulent des scientifiques, spécialistes de l'Etat-providence (sélectif) australien à ce propos. L'expérience belge des quinze dernières années paraît un exemple réussi d'une politique sociale sélective dans la mesure où la politique d'austérité menée par les gouvernements belges allait de pair avec une politique de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de la situation des allocataires à bas revenu. C'est pourquoi la question est de savoir dans quelle mesure (plutôt que si) on peut destiner les aides à des groupes spécifiques pour lutter contre la pauvreté.

1. L'argument des "intérêts des classes moyennes" dans la théorie de l'Etat-providence.

La littérature contemporaine sur l'Etat-providence accorde un rôle important aux "classes moyennes". Esping-Andersen (1990) prétend que la mesure dans laquelle la classe ouvrière a pu se coaliser avec (des parties des) classes moyennes, a influencé de façon considérable la naissance et le développement des Etats-providence capitalistes. Baldwin (1990) attribue même une importance cruciale aux intérêts et aux attitudes des classes moyennes dans la formation des Etats-providence européens, et ceci essentiellement au niveau des allocations (non-) universelles de la sécurité sociale.

Pourtant il n'y a pas que la littérature sur la naissance et l'histoire de l'Etat-providence qui attache beaucoup d'importance au rôle des classes moyennes; selon un grand nombre de scientifiques, une bonne compréhension du rôle des classes moyennes est essentielle pour comprendre le fonctionnement et les dy-

namiques de l'Etat-providence actuel. Goodin et Le Grand (1987) affirment avec force (1) que les non-pauvres (ou "les classes moyennes") bénéficient largement de l'Etat-providence (2) qu'ils défendent les parties de l'Etat-providence dont ils bénéficient ou voudraient bénéficier tandis qu'ils soutiendront les réductions dans les parties qui ne sont pas importantes pour leur propre classe. Pendant la dernière décennie, cette conviction a été majeure dans le débat académique et politique sur l'Etat-providence. Un des arguments les plus frappants contre un Etat-providence plus sélectif et efficace (en ce qui concerne la réduction de la pauvreté), a été que l'exclusion des classes moyennes des allocations sociales serait, du moins à long terme, nuisible aux pauvres dans la mesure où cette exclusion causerait la perte du soutien des classes moyennes qui ont un pouvoir politique certain. Ou, comme Esping-Andersen (1990) le décrit: "Les risques de résistance contre l'Etat-providence ne dépendent pas des dépenses mais des types de classes au sein des Etats-providence. Les Etats-providence sociaux-démocrates (en Scandinavie) et corporatistes (par exemple en Allemagne) appuient sur les loyautés des classes moyennes. Par contre, les Etats-providence libéraux (par exemple les Etats-Unis, le Canada et de plus en plus la Grande-Bretagne) dépendent de la loyauté d'une couche sociale numériquement et souvent politiquement faible. En ce sens, les coalitions de classes sur lesquelles se fondent les types de régime des Etats-providence, n'expliquent pas seulement leur évolution passée mais aussi leurs perspectives futures."

Un deuxième argument, au départ de la même supposition des "intérêts des classes moyennes", remarque qu'il ne suffit pas que les classes moyennes aient des intérêts dans l'Etat-providence mais que certaines allocations de cet Etat-providence devraient être à disposition des pauvres et des classes moyennes au même degré. On ne prétend pas seulement que des avantages ou des services spécifiques "réservés aux pauvres" ont tendance à stigmatiser les bénéficiaires; les défenseurs des allocations universelles procurées par l'Etat-providence croient aussi qu'une aide ciblée vers les pauvres est bien moins adéquate que son pendant universel (cfr. le souci de Titmuss que "*services for the poor will be poor services*") et qu'elle est extrêmement sensible aux restrictions, à cause de la pression des classes moyennes qui ne défendent pas ces aides et adoptent souvent une attitude hostile. L'exemple typique illustrant cet argument est l'Etat-providence américain où sont nettement partagés "*welfare*" (des allocations soumises à un examen des moyens d'existence, c'est-à-dire des aides presque exclusivement destinées à la couche pauvre: *food stamps* = aide alimentaire, *AFDC* = aide pour des familles avec des enfants dépendants, *medicaid* = aide médicale) et "*social security*" (des allocations de sécurité sociale, pour une large part en faveur des classes moyennes). Alors que la première a constamment dû résister aux attaques politiques et que la vraie valeur des aides s'est affaiblie pendant les années 80, la sécurité sociale a toujours été sacro-sainte pour les hommes au pouvoir et elle n'a jamais été atteinte par des réductions ou des restrictions importantes (cfr. Marmor et al., 1992; Weir et al., 1988; Glazer, 1986). Le cas américain constitue en fait la preuve cruciale de l'argument des "intérêts des classes moyennes" (pour un point de vue critique, voir Greenstein, 1991; Pierson, 1994).

Ces dernières années, cet argument a cependant été contesté, essentiellement parce qu'il implique que les Etats-providence sélectifs restent souvent sous-développés, qu'ils procurent des allocations sociales inadéquates, qu'ils sont extrêmement sensibles à la résistance politique et que pour cette raison ils sont invivables pour les pauvres. Les critiques les plus sévères émanent d'un nombre de

scientifiques spécialistes de l'Etat-providence australien ¹, qui se caractérise par sa nature sélective: le système de sécurité sociale est dominé par le principe de l'examen des moyens qui gouverne l'accès à pratiquement toutes les allocations. Récemment on a encore élargi la portée de ce principe; depuis 1987 l'examen du revenu est obligatoire pour recevoir des allocations familiales tandis qu'un examen des biens est nécessaire avant de toucher des indemnités de chômage et de maladie (cf. Bolderson et Mabett, 1991). Pour cette raison, Esping-Andersen (1990) a dit que l'Etat-providence australien appartenait à un régime libéral (résiduel). En poursuivant l'argument des "intérêts des classes moyennes", on pourrait s'attendre à un faible niveau des allocations adéquates et de la prévention de la pauvreté. Cette caractérisation de l'Etat-providence australien a néanmoins été fortement contestée par Castles et Mitchell (1990) qui affirment que l'examen du revenu précédant le versement des aides dans l'Etat-providence ne permet pas de cataloguer cet Etat-providence comme "libéral" (en opposition au modèle social-démocrate), surtout parce que "les allocations sociales précédées d'un examen du revenu pourraient contribuer à la redistribution de la prospérité". De plus, ils établissent qu'"assurer que la plupart de l'aide est destinée aux plus nécessiteux, n'est pas du tout un phénomène réservé aux pays dont on dit conventionnellement qu'elles fournissent des allocations sociales résiduelles." Mitchell démontre ailleurs (1991) qu'en Australie les résultats de la sécurité sociale sont meilleurs que ceux qu'on aurait attendus en raison des dépenses de la sécurité sociale et que ce résultat peut être attribué à une grande efficacité des transferts. Elle conclut par la question (rhétorique): "Si on prend le cas de l'Australie comme un exemple de ce que beaucoup d'auteurs considèrent comme étant un système très stigmatisant de par ses arrangements élaborés à partir de l'examen du revenu, où est alors la preuve de l'existence d'un mécontentement envers l'Etat-providence?" Et elle ajoute que "les convictions communes concernant les différents instruments de transfert sont peut-être datées et empiriquement douteuses. On a substantiellement besoin de recherches empiriques supplémentaires avant de juger en faveur ou contre les instruments de transfert ou d'imputer des effets nuisibles à l'emploi de certains instruments."

Une autre critique, encore plus explicite, de l'argument des "intérêts des classes moyennes" a été formulée par Papadakis (1993). Pour lui, il n'est pas évident que les classes moyennes soient attachées aux régimes universels de sécurité sociale et qu'elles aient un comportement hostile envers les pauvres dans les régimes libéraux. Il pose aussi que l'intérêt personnel ne conduit pas nécessairement au soutien des allocations statutaires; les engagements moraux sont tout aussi importants. Cela suggère que le soutien des classes moyennes peut être un facteur important de développement et de maintien des indemnités d'aide sociale mais que ce soutien ne doit pas inévitablement être fondé sur l'intérêt personnel immédiat et matériel (voir aussi Offe, 1992). L'évidence empirique de Papadakis (basée sur une enquête auprès d'un échantillon de la population australienne concernant la popularité de la politique sociale et le débat politique sur l'Etat-providence) montre qu'un grand nombre de ceux qui occupent les postes les plus prestigieux, de ceux qui votent pour les partis conservateurs et de ceux

1 Ceci n'implique pas qu'on doit considérer tous les scientifiques spécialistes de l'Etat-providence australien comme ses défenseurs. Bryson (1992) parle "d'un Etat-providence mal développé et précaire" tandis que Saunders (1994) - qui critique "l'accent exagéré et déplacé sur l'objectif de réduction de la pauvreté" - doute de la possibilité de soutenir le système à long terme.

qui disent appartenir aux classes supérieures ou moyennes, sont en faveur d'interventions statutaires. Il conclut donc que les arguments défendant un lien direct entre la position sociale et le type de régime (de l'Etat-providence) n'ont qu'une valeur limitée dans l'analyse de la légitimité de l'Etat-providence et que la relation entre le soutien de l'Etat-providence et des variables comme le contexte social, la tendance politique et la classe à laquelle on croit appartenir, est complexe.

Whiteford (1994) fournit une troisième contribution australienne au débat. En employant un modèle statique de micro-simulation afin de produire des évaluations de tendances dans le niveau de vie et dans l'inégalité, Whiteford a découvert que (malgré la politique d'austérité du gouvernement travailliste dans la période 1983-1990) les niveaux de vie étaient plus élevés et que l'inégalité aussi bien que la pauvreté étaient plus faibles en 1990 qu'en 1983. La politique qui restreint l'accès à l'aide (par des examens plus sévères du revenu et des biens) est en fait allée de pair avec des améliorations de l'efficacité. De cette façon, les catégories qui entraînent toujours en ligne de compte (les revenus faibles) tiraient avantage de cette politique sociale axée sur eux (voir aussi Bolderson et Mabett, 1991). Partant de l'argument des "intérêts des classes moyennes" selon lequel les mesures d'austérité de l'Etat-providence toucheront les pauvres au lieu des classes moyennes, on attendait le contraire, surtout dans un Etat-providence qui était déjà sélectif. Or, le récent exemple australien d'une politique sociale sélective semble être une réussite en termes de répartition verticale et de réduction de la pauvreté.

L'Australie (qui a toujours été un Etat-providence assez "atypique", voir Castles, 1989) est-elle la seule exception à la règle disant que les mesures d'austérité restreignant les programmes sociaux pèsent sur les pauvres au lieu des classes moyennes qui ont le pouvoir politique? J'essaierai de démontrer qu'en Belgique aussi, depuis les années 80, une politique d'austérité au niveau de la sécurité sociale (qui touchait surtout les catégories à revenu moyen parmi les allocataires) a coïncidé avec une politique de lutte contre la pauvreté. Ensuite, je prouverai que le point de vue des "intérêts des classes moyennes" permet difficilement d'expliquer la préoccupation des hommes politiques belges, à savoir le contrôle (et même la baisse) des dépenses sociales sans augmentation de la pauvreté mais accompagné d'une amélioration substantielle des niveaux de vie des pauvres.

2. Les caractéristiques de l'Etat-providence belge

Dans la typologie des Etats-providence d'Esping-Andersen, l'Etat-providence belge appartient au régime "conservateur", "corporatiste" ou "continental européen", tout comme -entre autres- l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie (voir aussi Van Kersbergen, 1995). L'Etat-providence belge partage effectivement un nombre de caractéristiques importantes avec, par exemple, l'Etat-providence français et allemand dans la mesure où l'accent est mis sur le maintien du revenu (qui l'emporte sur les services sociaux et le plein emploi), sur la différenciation professionnelle de la sécurité sociale (qui procure des allocations différentes pour les employés, les indépendants et les fonctionnaires), sur le lien entre les indemnités et le travail et sur le rapport entre le revenu précédent et la plupart des prestations de sécurité sociale.

Cependant il y a un certain nombre de caractéristiques qui distinguent l'Etat-providence belge de la plupart des autres régimes d'Etats-providence continen-

taux. D'abord, selon presque chaque étude comparative sur l'existence de la pauvreté (Hagenaars et al., 1992; Hausman, 1993; Förster, 1994, Atkinson et al., 1995), le niveau de la pauvreté est considérablement plus bas en Belgique que dans la majorité des autres pays du continent européen. En effet, quand on considère l'existence de la pauvreté comme le critère permettant de faire la distinction entre les États-providence, la Belgique (comme les deux autres pays du Benelux) paraît plus "scandinave" que "continentale". Puis, malgré la relation étroite entre le revenu et la plupart des allocations sociales en Belgique, un rôle important devrait être attribué aux revenus minimums garantis qu'on retrouve dans presque chaque partie de la sécurité sociale (Deleek et Cantillon, 1986; Andries 1995b). En Belgique, la sécurité sociale garantit des minimums qui dépassent souvent la somme qu'on recevrait si les salaires antérieurs étaient utilisés pour calculer les taux des revenus de remplacement statutaires. Ceci n'est par exemple pas le cas dans la sécurité sociale allemande et aide à nuancer la nature des allocations sociales liées au revenu précédent. Troisième argument: même si la sécurité sociale belge, comme celle des autres États-providence continentaux, conditionne l'attribution des indemnités à une participation régulière et suffisante au marché de l'emploi, cette condition n'exclut apparemment pas beaucoup de gens nécessitant des avantages sociaux; le préalable étant surtout vrai pour la population non-agée dont seulement 1,2 % vit de l'aide sociale générale (le "minimex"), chiffre faible comparé aux autres pays d'Europe continentale. Ce chiffre peut être expliqué partiellement par le fait que les indemnités de chômage ne sont pas limitées dans le temps de sorte que, en général, les chômeurs de longue durée ne doivent pas faire appel aux allocations sociales liées aux moyens (Van Oorschot et Schell, 1991; Andries, 1995a). En Belgique, le nombre des 'minimexés' a fortement augmenté pendant les années 80 et au début des années 90, même si l'aide sociale est demeurée une institution résiduelle et - en termes quantitatifs (comparé aux régimes de la sécurité sociale) - assez marginale.

La figure 1 montre la distribution en déciles ² des dépenses de la sécurité sociale ³ et la distribution en déciles des familles qui reçoivent des allocations sociales ⁴ (pour une comparaison internationale, voir Atkinson et al., 1995). La sécurité sociale belge se révèle doublement non-sélective: d'abord une proportion considérable des familles allocataires peut se situer dans les classes à revenu assez élevé: 45% de ces familles appartiennent à la moitié supérieure de la répartition des revenus et 8% fait même partie du décile supérieur. Deuxièmement, la sécurité sociale ne fait pas de distinction entre les allocations selon le niveau des besoins: chaque décile attire une partie des prestations sociales plus ou moins

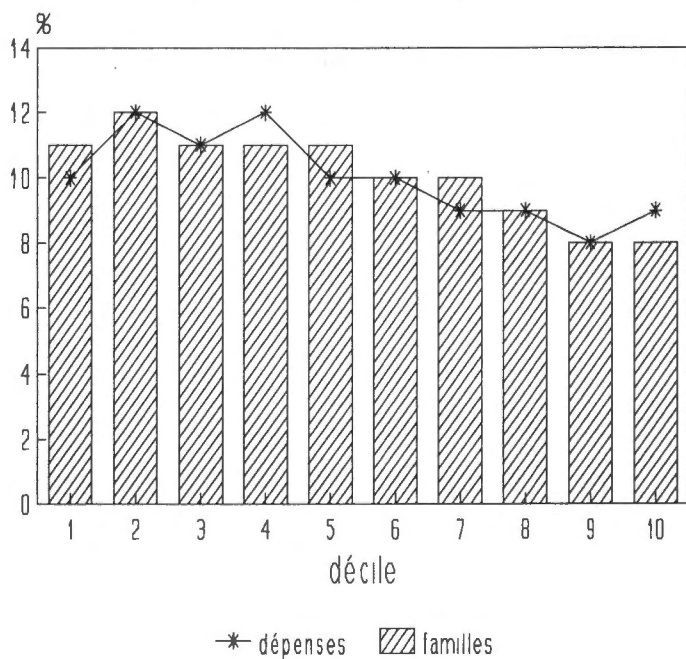
² Les déciles du revenu sont en fait des déciles du "revenu standardisé" et corrigent le montant du revenu des familles selon la composition des ménages. L'échelle d'équivalence qu'on utilise ici est l'échelle "OCDE", à savoir 0.66 pour un célibataire, 1.0 pour un couple, 1.25 pour trois personnes, 1.45 pour quatre personnes, 1.60 pour cinq personnes, 0.15 pour chaque personne additionnelle au sein du ménage.

³ Malheureusement on est seulement capable de présenter ici la répartition de la sécurité sociale (en argent) et non pas des services de l'État-providence (en services) comme l'éducation, la santé publique, etc... Deleek et al. (1980) ont démontré que les services de l'État-providence (plus que la sécurité sociale) sont soumis à "l'effet Mattieu"; ce qui signifie que les classes moyennes et supérieures ont tendance à bénéficier de ces services dans une plus grande mesure que les couches à revenu bas.

⁴ On a employé des données qui s'appliquent à la situation en 1992 basées sur l'enquête ménages du Centre de Politique Sociale auprès d'un échantillon représentatif de ménages belges. Voir Cantillon et al. (1994).

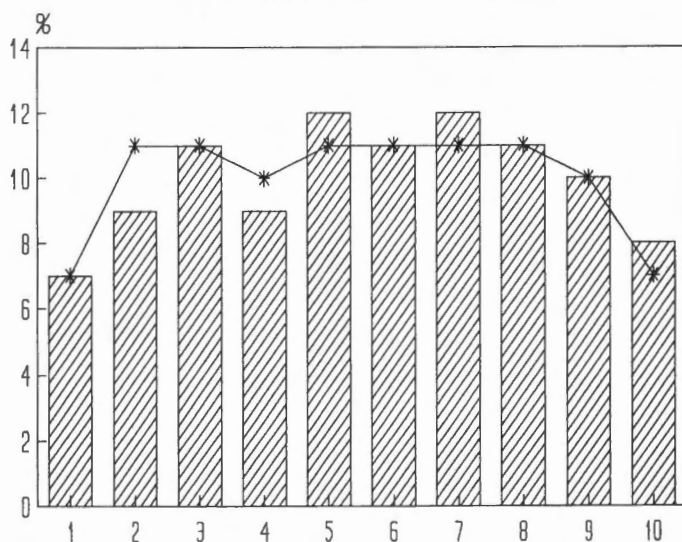
équivalente à sa part de bénéficiaires (avec 8% des familles bénéficiaires, le décile supérieur attire 9% des dépenses sociales). Cette image globale change pourtant quand nous considérons individuellement les différents programmes sociaux. Les figures 2 et 3 montrent la distribution en déciles des allocations familiales et des indemnités de chômage (et des familles bénéficiaires). Apparemment, les personnes à revenu moyen et élevé bénéficient fortement des allocations familiales dans lesquelles il n'y a donc guère de traitement préférentiel pour les bas revenus avec enfants. Au contraire, les familles qui reçoivent des indemnités de chômage se situent souvent dans la partie inférieure de la répartition des revenus. Ceci peut être expliqué par l'effet réducteur du chômage sur le revenu familial et par le plus grand taux de chômage dans les catégories à bas revenu. Les indemnités de chômage semblent également être extrêmement liées aux besoins: les familles qui se situent dans le décile inférieur ne représentent que 14% des familles bénéficiaires d'indemnités de chômage mais elles reçoivent 21% des dépenses sociales. Cela résulte partiellement du fait que le montant alloué dépend largement de la composition familiale du chômeur. Nous pouvons en conclure que le système de sécurité sociale belge, quant à ses effets de distribution, est plutôt universel et non-sélectif de sorte que les familles dans les catégories à revenu élevé peuvent bénéficier d'une partie considérable des allocations mais l'image diffère quand on examine de plus près quelques programmes sociaux spécifiques (comme l'assurance chômage).

Figure 1 Familles bénéficiant des allocations de la sécurité sociale par déciles du revenu standardisé et répartition des dépenses sociales en déciles du revenu standardisé, 1992.



Source: CPS.

Figure 2 Familles recevant des allocations familiales par déciles du revenu standardisé et répartition des dépenses pour les allocations familiales en déciles du revenu standardisé, 1992.



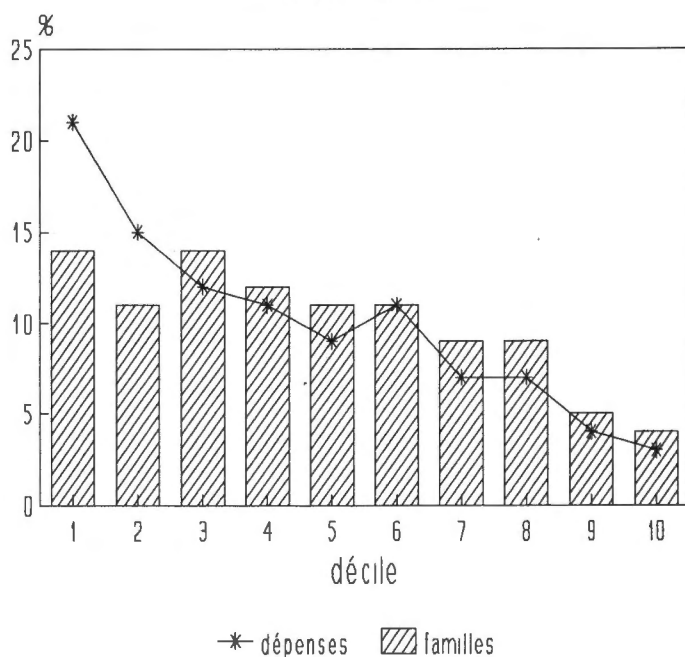
Source: CPS.

3. La politique sociale sélective en Belgique: comment combiner une politique d'austérité avec une politique de lutte contre la pauvreté?

Offe (1987) affirme: "au moins en Europe occidentale la réduction des dépenses sociales n'apparaît pas typiquement comme la conséquence politique des 'révoltes contre les impôts'; ces réductions 'se suggèrent' simplement comme une conséquence des changements dans les indicateurs macro-économiques et elles peuvent être exécutées sans trop de coût politique grâce à une faible résistance". Ces mots s'appliquent certainement à la Belgique. Depuis le milieu des années 70, puis presque continuellement, la politique sociale belge a pu être qualifiée de "politique de crise" ou "politique d'austérité". Elle fait partie de la politique de crise globale du gouvernement qui a également affecté les impôts, les dépenses gouvernementales et les dispositions salariales. Comme les hommes politiques belges n'ont guère réagi à la récession économique des années 70 (parce qu'on était occupés aux problèmes communautaires), la politique de crise n'a vraiment commencé qu'au moment où s'est constitué le gouvernement de centre droit du démocrate-chrétien Wilfried Martens, en 1982. Jusqu'en 1985 le gouvernement a surtout essayé d'améliorer la compétitivité des entreprises belges (au moyen d'une dévaluation et d'un contrôle des salaires); après on a attiré l'attention sur le déficit budgétaire (12% du PNB en 1985). Dans la deuxième moitié des années 80 spécialement, on a pris des mesures d'austérité importantes afin de réduire le déficit budgétaire. La compétitivité et le budget ont pourtant de nouveau baissé au début des années 90 (à cause de la plus récente crise économique). Ainsi le "plan global" du gouvernement de centre gauche de Jean-Luc Dehaene (1993) devait-il faire face aux deux problèmes. Cette fois, une dévaluation du franc belge n'était plus possible (à cause de sa liaison au mark allemand).

Figure 3 Familles recevant des indemnités de chômage par déciles du revenu standardisé et répartition des dépenses pour les indemnités de chômage en déciles du revenu standardisé, 1992.

Source: CPS.



Source: CPS.

Au niveau budgétaire il y avait aussi un certain nombre de restrictions: des réformes d'état successives avaient transféré beaucoup de compétences aux gouvernements flamand et wallon qui ont obtenu des rentrées de fonds garanties par la loi. De l'autre côté, on n'a pas considéré devoir réduire les dépenses gouvernementales non-transmissibles (investissements, justice, police). A l'arrivée, pour le "plan global" il ne restait que trois éléments qui pouvaient améliorer la situation économique et budgétaire: l'augmentation des impôts, le contrôle des salaires et de nouvelles mesures d'austérité de sécurité sociale. Dans les prochaines années, de nouvelles mesures d'austérité seront probablement inévitables afin d'atteindre la "norme de Maastricht" de l'Union européenne (la réduction du déficit budgétaire à 3% du PNB et de la dette gouvernementale à 60% du PNB) qui est le "billet d'entrée" pour l'Union monétaire.

En Belgique les dépenses de protection sociale ont diminué de 29,3% à 27% du PNB entre 1985 et 1992 (source: Eurostat). Des chiffres moins globaux montrent encore plus clairement que la sécurité sociale a été l'objet d'une politique d'austérité: même si le nombre de personnes recevant une indemnisation de l'assurance chômage a augmenté de 34% (d'environ 699.000 à approximativement 936.000), les dépenses pour les indemnités de chômage n'ont augmenté que de 15%. La croissance modérée des dépenses sociales (une croissance néga-

tive en terme de PNB) dans une période de dépendance croissante à la sécurité sociale, a été le résultat d'une infinité de mesures politiques, quelques-unes ayant un impact marginal, d'autres ayant des conséquences importantes. A la suite de toutes ces mesures (surtout d'austérité), la sécurité sociale belge n'est plus celle des années 70. Cependant nous devons aussi mentionner deux types de réformes possibles mais rejetées, contrairement à d'autres Etats-providence en crise. D'abord il n'y a pas eu de privatisation de la sécurité sociale ni de création de possibilités additionnelles permettant d'abandonner la sécurité sociale statutaire. Il en résulte que la sécurité sociale est demeurée l'instrument principal de protection sociale pour presque toutes les catégories socio-professionnelles et salariales. Puis la sécurité sociale belge n'a pas connu un "*shift to means-testing*", c'est-à-dire le transfert des bénéficiaires d'un système sans examen des moyens vers une aide qui dépend de ces examens. Même si le nombre de personnes qui reçoivent l'aide sociale a augmenté substantiellement en termes relatifs, le nombre absolu est demeuré assez faible - surtout quand on le compare à la quantité de gens qui reçoivent des allocations émanant des systèmes d'assurance sociale.

Du point de vue "des intérêts des classes moyennes", on suppose que la politique d'austérité toucherait surtout ceux qui ont peu de ressources politiques et économiques ("les pauvres") et qu'elle laisserait les allocations des classes moyennes puissantes plus ou moins intactes. En fait, le contraire s'est produit et on le démontrera en décrivant le développement des politiques dans trois domaines de la sécurité sociale (les allocations familiales, les indemnités de chômage et l'aide sociale). En tout cas la politique belge de lutte contre la pauvreté peut être considérée comme une réussite: le pourcentage de familles avec un revenu sous le seuil de pauvreté (50% du revenu moyen) est demeuré stable à 6% entre 1985 et 1992 (voir Cantillon et al., 1994) et le niveau de vie moyen (le revenu familial standardisé) des pauvres a augmenté de 9%. Comme Cantillon (1992) l'a démontré, cette stabilité s'explique en grande partie par des facteurs démographiques et sociaux, ce qui ne signifie pourtant pas que le caractère sélectif de la politique d'austérité n'a eu aucune influence (Cantillon et Andries, 1995).

Allocations familiales

Les classes à revenu moyen et élevé ont tendance à bénéficier fortement des allocations familiales. Chaque tentative de soumettre les allocations familiales à des examens de moyens ou de revenu, ou de les imposer (afin d'économiser et/ou diminuer "l'effet Mattieu") a rencontré beaucoup de résistance du 'lobby de la famille' et du parti démocrate-chrétien. Ceci conforte la thèse des "intérêts des classes moyennes" (pas d'examen des moyens pour les allocations dont les classes moyennes bénéficient largement), mais l'image globale devient plus subtile si on examine la politique des allocations familiales plus en détail. On peut décrire cette politique comme étant "ciblée dans l'universalité" (voir Skocpol, 1991).

En général, les allocations familiales ont été l'objet de trois sortes de mesures d'austérité. D'abord les allocations de base n'ont pas été adaptées quand le revenu national a augmenté entre 1980 et 1995. Deuxièmement, l'adaptation des niveaux d'allocations à l'inflation a été suspendue plusieurs fois entre 1982 et 1987. Troisièmement, entre 1983 et 1993, les ménages allocataires ont dû faire face à une réduction temporaire des allocations de 375 FB/mois (500 FB en 1983). Contrairement à ces mesures d'austérité, les allocations familiales pour les famil-

les à haut risque de pauvreté (les familles avec un chef de famille sans emploi) ont été améliorées de différentes manières. Les allocations familiales élevées pour les enfants de chefs de famille invalides ont été réévaluées substantiellement. Depuis 1983, il y a des allocations élevées pour les enfants de chefs de famille chômeurs de longue durée ou retraités (à condition que leur revenu ne dépasse pas un certain niveau). Ces allocations élevées -pour les invalides, les retraités et les chômeurs de longue durée- ont toujours été adaptées à l'inflation et n'ont pas souffert de réductions temporaires. Finalement, il y a le développement remarquable du système résiduel de "l'allocation familiale garantie" qui est sujet à un examen des moyens. Le nombre de gens qui bénéficient de ce système, est très limité: en 1994, cela ne concernait que 6.400 familles et 13.300 enfants. Suivant la règle non-écrite de la sécurité sociale belge qui dit que les allocations d'aide sociale (soumises à des examens des moyens) doivent être inférieures aux allocations d'assurance sociale, les allocations familiales garanties sont demeurées assez réduites jusqu'en 1985. Après, les niveaux des allocations ont augmenté jusqu'au niveau des indemnités dans le système des employés (en 1985) et des allocations élevées pour les chefs de famille retraités ou chômeurs de longue durée (en 1987).

La figure 4 nous permet de découvrir le développement de la valeur réelle des allocations familiales pour un premier enfant de moins de 6 ans entre 1980 et 1995. Les allocations "ordinaires" dans le système des employés semblent avoir perdu un peu de valeur (-3%) mais la valeur des allocations élevées pour les enfants de chefs de famille invalides (+23%) et retraités/chômeurs de longue durée (+47%) ont augmenté substantiellement. La valeur des allocations familiales garanties résiduelles (sujettes à des examens des moyens) a été multipliée par cinq.

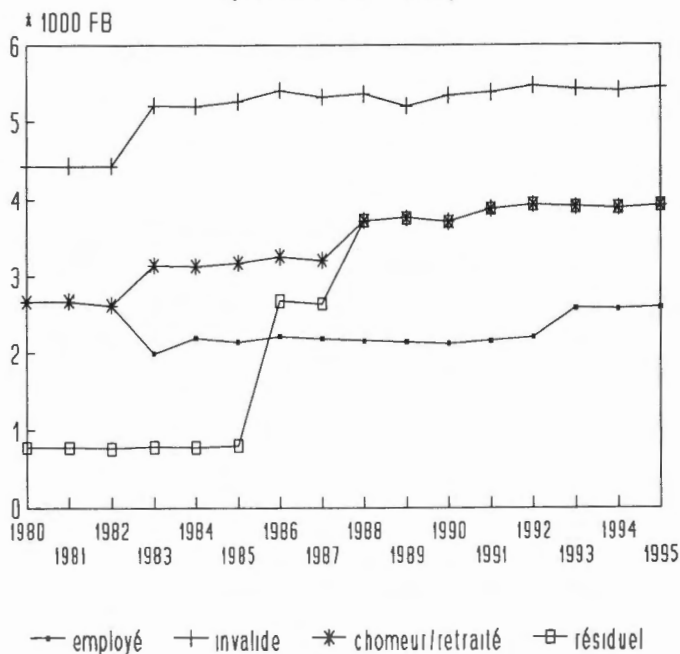
Nous pouvons conclure qu'en période de crise économique et budgétaire les gouvernements successifs belges ont maintenu le caractère universel des allocations familiales mais qu'ils ont également développé une stratégie "ciblée dans l'universalité". Tandis que les allocations familiales ordinaires ont été l'objet de mesures d'austérité, les familles avec un chef de famille sans emploi (et dont le risque de pauvreté est extrêmement élevé) ont reçu des allocations plus élevées. De cette façon, les allocations familiales ont servi d'instrument dans la lutte contre la pauvreté.

Indemnités de chômage

En opposition à la plupart des autres pays, les indemnités de chômage ne sont pas limitées dans le temps en Belgique. Ainsi, les chômeurs de longue durée (à supposer qu'ils aient travaillé suffisamment avant) ne doivent pas recourir à l'aide sociale. Cet aspect de l'assurance chômage belge est bien sûr avantageux pour les couches à revenu moyen et élevé qui ne perdent pas leur indemnité de chômage au bout d'une certaine période (puisque le système des examens des moyens n'est pas appliqué). Les tentatives voulant lier les indemnités de chômage à une certaine période de temps ont été fructueusement sabotées par les syndicats, qui n'ont pas voulu que les salariés (même les chômeurs de longue durée) doivent solliciter une aide sociale stigmatisante.

Les gouvernements belges ont pourtant trouvé des alternatives pour restreindre les dépenses de l'assurance chômage sans toucher tous les chômeurs (en dépit de leurs moyens et besoins). En 1981, on a remplacé la dichotomie existante en-

Figure 4 Montant des allocations familiales (pour le premier enfant, sans supplément en fonction de l'âge) selon le statut du chef de famille, 1980-1995 (en francs de 1995)



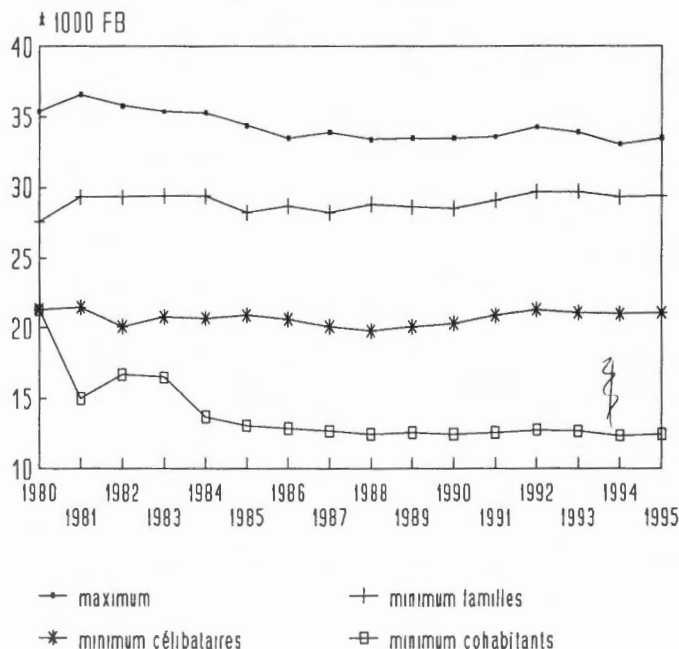
tre les chômeurs avec ou sans "responsabilités de famille" (les premiers recevant plus d'allocations que les derniers) par une classification en trois catégories: 1) "chefs de famille" (soutien de famille unique et famille monoparentale), 29% des chômeurs en 1994, 2) les "célibataires" (à savoir les chômeurs vivant seuls), 14% et 3) "les cohabitants" (ceux qui vivent au sein d'une famille avec d'autres membres qui ont un revenu personnel), 55%. Les chefs de famille sans emploi reçoivent 60% de leur ancien salaire (dans la marge étroite entre le niveau minimal et maximal des indemnités), quelle que soit la durée du chômage. Les célibataires ont également droit à 60% au début mais après un an de chômage leur indemnité baisse à 42% de leur ancien salaire. Les cohabitants doivent se contenter de 55% pendant la première année de chômage, de 35% après et au bout d'une certaine période de temps (qui dépend de leur passé professionnel), il ne reste qu'un tarif uniforme réduit. De plus, les cohabitants (contrairement aux chefs de famille et célibataires) risquent de perdre leur indemnité en cas de "chômage de durée exceptionnelle" quand ils ne peuvent pas faire preuve d'efforts "extraordinaires" pour trouver un emploi et si leur revenu familial excède un certain montant. L'extension de la portée de cette mesure pendant les dernières années a affaibli le caractère "illimité" des indemnités de chômage belges.

La figure 5 montre que la politique d'austérité a surtout eu une influence sur les cohabitants parmi les chômeurs. Comparée à la situation en 1980, la valeur de leur indemnité minimale a baissé de 41% alors que les indemnités minimales pour les célibataires sont demeurées stables et celles des chefs de famille ont aug-

menté de 7%. De surcroît l'indemnité maximale (c.a.d. celle des chômeurs avec des salaires précédents assez élevés) a diminué de 5%. Ajoutez à cela que pour les chefs de famille, l'abîme entre le montant maximal et minimal est devenu considérablement moins grand, ce qui a affaibli la liaison entre le revenu précédent et les indemnités de chômage.

Cette politique qui consiste en "l'adaptation des indemnités de chômage aux besoins familiaux" a surtout été très désavantageuse pour les chômeuses (représentant 70% des chômeurs cohabitants et 87% des cohabitants chômeurs de longue durée recevant des indemnités de chômage de tarif uniforme réduit) et pour les jeunes chômeurs (48% des cohabitants). C'est pourquoi le mouvement féministe a protesté contre cette façon de réduire les dépenses et a exigé que l'attribution individuelle (quelle que soit la situation sociale) des indemnités de chômage soit restaurée. Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, la politique du gouvernement ne peut pourtant guère être critiquée car elle n'a pas diminué (plutôt augmenté) les revenus des chômeurs qui courent le risque de souffrir de pauvreté (c.à.d. ceux qui n'ont pas d'autres moyens d'existence que leur indemnité de chômage). Un autre avantage est que l'aide "ciblée" a eu lieu sans provoquer le glissement d'une quantité de gens vers l'aide sociale (qui reste toujours quelque peu stigmatisée en Belgique).

Figure 5 Montant minimal et maximal des indemnités de chômage, 1980-1995
(en francs de 1995)



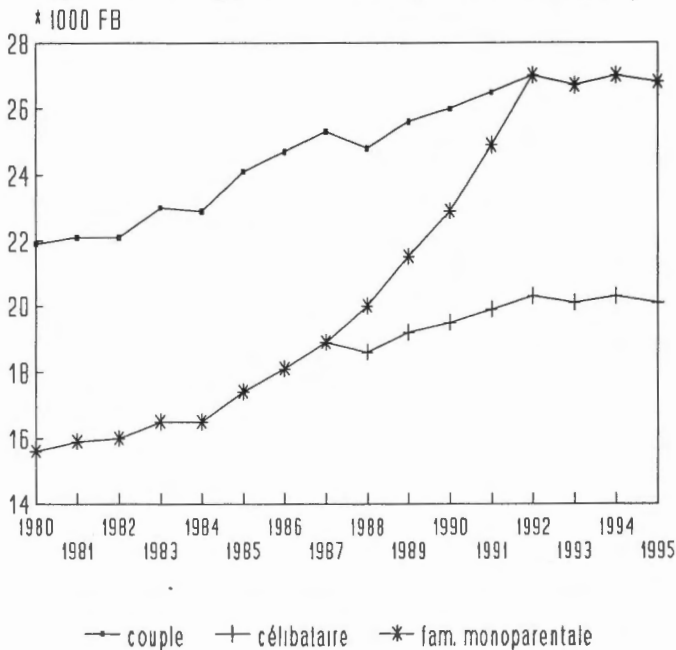
Aide sociale

En Belgique, comme dans la plupart des pays, les gens qui reçoivent l'aide sociale peuvent être considérés comme les économiquement faibles dans la société. Même si leur nombre a augmenté récemment, il ne s'agit que d'une catégorie assez marginale et hétérogène dans laquelle se trouvent tous ceux qui sont insuffisamment protégés par le système de la sécurité sociale (comme les handicapés, les femmes au foyer après séparation ou divorce, les jeunes sans emploi arrivant sur le marché du travail, des indépendants après une faillite, des demandeurs d'asile et des réfugiés politiques, des sans-abri,...). Dans la période 1980 - 1995, on a pris peu de mesures rendant l'aide sociale moins généreuse ou disponible; au contraire. En 1987, une réforme du système d'aide sociale pour les handicapés a été réalisée, ainsi les allocations sont devenues plus généreuses et le nombre de bénéficiaires potentiels a été étendu. En 1990, on a pris une disposition qui stipule que les jeunes à partir de 18 ans (au lieu de 21) ont droit au minimex, qui est également devenu plus accessible pour les sans-abri en 1993. L'examen des moyens a été assoupli grâce à plusieurs mesures: maintenant on ne tient plus compte des bourses d'étude, des pensions alimentaires et de quelques parties du revenu. En outre, les tarifs des allocations sociales ont considérablement augmenté. La figure 6 montre que le tarif d'aide pour les couples a augmenté de 22% en termes réels et celui pour les célibataires s'est accru de 29% entre 1980 et 1995. Les familles monoparentales dépendant de l'aide sociale (approximativement 20% des bénéficiaires du minimex) ont encore plus de chance: elles ont été transférées de la catégorie des 'célibataires' à celle des 'couples' et leurs tarifs d'allocations ont augmenté de 74% en termes réels. Dans une période de réductions et de restrictions substantielles de la sécurité sociale, les allocations ont pourtant augmenté dans les systèmes d'aide sociale.

4. Discussion: quelle légitimité pour une politique sociale sélective?

Comme on l'a écrit dans le paragraphe précédent, il n'est pas vrai que les mesures d'austérité prises afin de restreindre et de diminuer les dépenses sociales ont touché les pauvres et épargné les classes moyennes. Au contraire: presque chaque mesure d'austérité a été créée de sorte que les plus faibles et les plus pauvres ne soient pas incommodés. En même temps, on a amélioré les allocations pour ceux qui courent un haut risque de pauvreté (comme les familles à revenu unique dans lesquelles le chef de famille est chômeur et les usagers de l'aide sociale). On peut en conclure que pendant les années 80 et 90, on a mené une politique d'austérité en Belgique qui a coïncidé avec une politique de lutte contre la pauvreté. En effet, le problème de la pauvreté a (de nouveau) attiré l'attention de la politique depuis le milieu des années 80. A partir de 1985, un secrétaire d'état pour "l'intégration sociale" (responsable des problèmes de pauvreté) fait partie du gouvernement belge. En 1986 un groupe de travail composé de fonctionnaires et d'universitaires a été invité à suggérer des mesures qui devaient améliorer les conditions de vie des plus pauvres dans la société; la plupart des suggestions de cette commission ont été appliquées. Quand une nouvelle coalition a été formée en 1992, des délégués du "poverty lobby" ont été consultés de même que les groupes de pression plus traditionnels comme les syndicats et les organisations patronales. L'attention augmentée vers la pauvreté a influencé la politique gouvernementale de différentes manières: non seulement la sécurité sociale mais aussi le logement social, les services sociaux et la politique de l'emploi ont été réformés afin de pouvoir faire face aux problèmes spécifiques des pauvres.

Figure 6 Les tarifs du 'minimex' (aide sociale générale) pour les différents types de ménage, 1980 - 1995 (en francs de 1995)



Comment tout cela a pu être possible? Pourquoi est-ce que les hommes politiques belges, dont on pouvait supposer qu'ils prêteraient surtout attention à leur base de classes moyennes, étaient préparés et prêts à améliorer les allocations pour les pauvres dans une période où les classes moyennes ont dû faire des sacrifices?

Un nombre de circonstances spécifiques a peut-être facilité la combinaison d'une politique d'austérité (restreignant les droits sociaux des bénéficiaires appartenant aux couches non-pauvres) et une politique de lutte contre la pauvreté. D'abord, il y a le fait que généralement le public belge n'accuse pas les pauvres de leur situation et que les pauvres ne forment pas une catégorie homogène (sur un plan ethnique ou autre) complètement isolée de la société (cf. Ambler, 1991). Puis le nombre de "pauvres" et de bénéficiaires de l'aide sociale est plutôt limité; améliorer les allocations de cette catégorie n'est donc pas très coûteux. Finalement, les gouvernements belges ont apparemment réussi à développer une stratégie "ciblée dans l'universalité": la politique récente de lutte contre la pauvreté et l'amélioration des allocations pour les pauvres ont pu bénéficier d'une grande légitimité parce qu'elles ont permis aux classes moyennes de garder un intérêt suffisant dans l'Etat-providence.

On peut pourtant considérer le cas belge d'une politique sociale selective sous un angle moins étroit que les seules circonstances belges. Selon Pierson (1994), qui a examiné le développement des Etats-providence américain et anglais pendant les gouvernements Thatcher et Reagan, "l'idée traditionnelle disant que le

grand attrait électoral des programmes universels les rendra politiquement stables tandis qu'on peut facilement réduire les programmes soumis à des examens des moyens, n'est plus valable après une étude approfondie". Pierson explique l'absence de relation simple entre l'universalité et la sélectivité des programmes de l'Etat-providence, de même que leur stabilité politique pendant les périodes d'austérité puisque les possibilités de réduction des dépenses sont beaucoup plus présentes et frappantes au niveau des allocations universelles qu'au niveau des programmes qui contiennent des avantages soumis aux examens des moyens. De plus, même les gouvernements les plus néo-libéraux et conservateurs (sans parler des gouvernements belges dominés par des partis démocrates-chrétiens ou sociaux-démocrates) ne semblent pas être insensibles à l'argument qu'il ne serait pas "juste" de réduire les avantages axés sur les pauvres. "Quoique les administrations conservatrices n'hésitent pas à augmenter l'inégalité, en général elles préfèrent le faire de façon moins manifeste que par des attaques vigoureuses des programmes de pauvreté".

Cette dernière hypothèse nous mène à la question suivante (également formulée par Cantillon, 1993): partant d'une perspective de la lutte contre la pauvreté, quel degré de sélectivité est admissible? Où se trouve "le tournant" où les classes moyennes (ayant trop peu d'intérêts à soutenir encore l'Etat-providence) réagiront et exigeront des réductions des dépenses sociales aboutissant ainsi à une baisse du niveau de vie pour les pauvres et à une hausse de la pauvreté? La réponse exacte à cette question est évidemment inconnue mais une stratégie "ciblée dans l'universalité" a certainement ses limites politiques. Quelques partis politiques belges veulent continuer d'accroître l'aide ciblée et proposent de limiter les allocations de l'Etat-providence pour les classes moyennes afin d'améliorer le revenu minimal garanti pour les pauvres. Des doutes justifiés peuvent être formulés: est-ce qu'une telle approche garantirait un futur certain de l'Etat-providence belge? Néanmoins le cas belge évoque beaucoup de questions concernant l'argument des "intérêts des classes moyennes" et déconseille une trop grande simplification de cette thèse.

References:

Ambler J. (1991), Ideas, interests and the French welfare state, dans: Ambler J., *The French welfare state. Surviving social and ideological change*, New York University Press, New York.

Andries M. (1995a) Ontwikkeling Belgische bijstandsvoorzieningen in vergeleekend perspectief, *De Gids op Maatschappelijk Gebied* 86 (2): 179-187.

Andries M. (1995b) *Minimumuitkeringen en minimumtrekkers in de Belgische sociale zekerheid*. (conférence présentée lors du 22e Congrès Scientifique des Economistes Flamands, Bruxelles, les 20-21 octobre 1995).

Andries M. et De Lathouwer L. (1996), *De politieke boudbaarheid van een selectief sociaal beleid: lessen uit de jaren tachtig*, Centre de Politique Sociale, Anvers. (CSB-Bericht)

Atkinson A., Rainwater L. et Smeeding T. (1995) *La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE. Documentation tirée de la Luxembourg Income Study*, OCDE, Paris.

Baldwin P. (1990) *The politics of social solidarity. Class bases of the European Welfare State. 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge.

Bolderson H. et Mabett D. (1991) *Social policy and social security in Australia, Britain and the USA*, Avebury, Aldershot.

Bryson L. (1992) *Welfare and the state. Who benefits?*, Macmillan Press, Basingstoke.

Cantillon B. (1992) De 'zero sum crisis': een verklaring voor de stabiliteit van de inkomens- en welvaartsverdeling in een periode van economische crisis, *Maand-schrift Economie* 56 (1): 54-76.

Cantillon B. (1993) Les limites de la sécurité sociale, *Revue Belge de Sécurité Sociale* 37 (1): 3-41.

Cantillon B. et al. (1994) Indicateurs sociaux 1985-1992, *Revue Belge de Sécurité Sociale* 36 (2): 497-546.

Cantillon B. et Andries M. (1995) De dualiseringstheorie hertoetst. Inkomens, koopkracht en welvaart van uitkeringstrekkers in de periode 1985-1992, *De Gids op Maatschappelijk Gebied* 86 (6-7): 523-543.

Castles F. (1989) Social protection by other means. Australia's strategy of coping with external vulnerability, dans: Castles F. (éd.), *The comparative history of public policy*, Polity Press, Cambridge.

Castles F. et Mitchell D. (1990) *Three worlds of welfare capitalism or four?* The Luxembourg Income Study, Working Paper 63.

Deleeck H., Huybrechs J. et Cantillon B. (1983) *Het Matteüseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, M & I, Antwerpen.

Deleeck H. et Cantillon B. (1986) Le minimum garanti, *Droit social*, 49 (6): 479-487.

Esping-Andersen G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Festjens M. (1993) De ontwikkeling van de sociale zekerheid 1980-1990, dans: Frank M. et al., *Histoire des finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, Academia Press, Gent.

Förster M. (1994) The effects of net transfers on low incomes among non-elderly families, *OECD Economic Studies*, 22: 181-219.

Goodin R. and Le Grand J. (éds.) (1986) *Not only the poor. The middle classes and the welfare state*, Allen & Unwin, London.

Greenstein R. (1991) Universal and targeted approaches to relieving poverty: an alternative view, dans: Jencks C. and Peterson P. (éd.), *The urban underclass*, Brookings Institution, Washington.

Hagenaars A., De Vos K. et Zaidi M. (1992) *Conditions de vie des plus défavorisés au sein des communautés européennes. Statistiques relatives à la pauvreté, basées sur les microdonnées. Résultats pour neuf Etats Membres des Communautés Européennes*, Erasmus University, Rotterdam.

Hausman P. (1993) The impact of social security in the European Community, in: Berghman J. et Cantillon B. (éds.), *The European face of social security. Essays in honour of Herman Deleeck*, Avebury, Aldershot.

Mitchell D. (1991) *Income transfers in ten welfare states*, Avebury, Aldershot.

Offe C. (1987) Democracy against the welfare state? Structural foundations of neo-conservative political opportunities, *Political theory*, 15, (3): 501-537.

Offe C. (1992) A non-productivist design for social policies, dans: Van Parijs P., *Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform*, Verso, London.

Papadakis E. (1993) Class interests, class politics and welfare state regime, *British Journal of Sociology*, 44 (2): 249-270.

Pierson P. (1994) *Dismantling the welfare state. Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.

Saunders P. (1994) *Welfare and inequality. National and international perspectives on the Australian welfare state*, Cambridge University Press, Cambridge.

Skocpol T. (1987) America's incomplete welfare state: the limits of new deal reforms and the origins of the present crisis, dans: Rein M., Esping-Andersen G. and Rainwater L., *Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes*, ME Sharpe, Armdonk.

Skocpol T. (1991), Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States, dans: Jencks C. and Peterson P., *The urban underclass*, Brookings Institution, Washington.

Van Kersbergen K. (1995) *Social capitalism. A study of Christian Democracy and the welfare state*, Routledge, London.

Van Oorschot W. et Schell J. (1991) Means testing in Europe: a growing concern, dans: Adler M. (ed.), *The sociology of social security*, Edinburgh University Press, Edinburgh.

Weir M., Orloff A. et Skocpol T. (1988) The future of social policy in the United States: constraints and possibilities, dans: Weir M., Orloff A. et Skocpol T. (éd.), *The politics of social policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton.

Whiteford P. (1994) Income distribution and social policy under a reformist government: the Australian experience, *Policy and politics*, 22 (4): 239-255.

Summary: On targeted social policies: are they politically sustainable?

Since the beginning of the 1980s, successive Belgian governments have pursued a social security policy that is a combination of cutting social expenditure on the one hand and improving the plight of lower income categories among benefit recipients on the other. This has been realised by means of a strategy of 'targeting within universalism', i.e. improving the benefits for the poor and restricting them for the better off, but without abolishing the entitlements of the latter category completely. The Belgian experience puts in perspective the 'middle class matters' argument, which predicts that, if cuts are made in social expenditure, the middle classes will use their political resources to defend the provisions they benefit from and to diminish the benefits reserved for the poor.