

# Que signifie le droit à la sécurité sociale ?

**À force d'aller de soi, les choses perdent parfois de leur signification. Il en va ainsi pour la sécurité sociale, dont nous ne mesurons plus toujours exactement les raisons d'être. Jef Van Langendonck, spécialiste internationalement reconnu, revient sur quelques fondamentaux pour mieux préciser les origines et les contours de ce droit à la sécurité sociale qui est malheureusement encore loin de représenter une réalité pour tout le monde.**

## L'OEUVRE DES NATIONS UNIES

Le droit à la sécurité sociale est né le 10 décembre 1948, quand il a été inclus en tant qu'article 22 dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies : « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale. »

C'est arrivé un peu par hasard, par le fait que la présidente de la Commission des Droits de l'Homme, compétente en la matière, n'était autre que Madame Eleanor Roosevelt, veuve du Président américain qui avait associé son nom à la politique du « New Deal », dont la pièce maîtresse était la « Social Security Act » de 1938. Elle voulait ainsi honorer la mémoire de son mari. Mais aussi continuer, à l'échelle mondiale, sa politique de redressement économique dont cette sécurité sociale faisait partie. Non seulement elle visait à renforcer la demande interne, mais elle voulait surtout favoriser la liberté des échanges commerciaux en égalisant les charges sociales entre les entreprises participantes. C'était déjà le cas aux USA, où la loi de 1938 tendait à protéger les industriels qui offraient une (relativement) bonne protection sociale à leurs travailleurs contre la concurrence déloyale de ceux qui ne s'en souciaient pas. Et les Américains, grands champions du libre-échange, voulaient étendre cette politique à l'échelle mondiale, pour que les pays qui organisaient une « social security » ne soient pas défavorisés dans le commerce international par rapport à ceux qui ne dépensaient rien pour la protection de leurs populations.

Lors du vote, l'Union Soviétique et ses pays satellites s'étaient abstenus, officiellement parce que le texte n'allait pas assez loin, mais en fait parce qu'il était dirigé contre eux. En principe, la Déclaration visait à éradiquer les horreurs du nazisme, mais elle était dirigée en réalité contre les excès du stalinisme, dans le cadre de la Guerre froide. C'est à cela que nous devons le droit universel à la sécurité sociale!

Ce n'était qu'une déclaration solennelle et non une convention à caractère obligatoire, comme l'avaient souhaité ses initiateurs. Il n'en reste pas moins que ce texte fondamental a été officiellement reconnu par presque tous les pays du monde. Son contenu est repris dans la plupart des constitutions nationales de la planète. Quelques années plus tard, les Nations Unies ont voulu faire mieux. Le 16 décembre 1966, elles ont voté deux conventions internationales à caractère obligatoire, qui reprennent avec plus de précision les droits de la Déclaration. Le droit à la sécurité sociale figure dans la seconde convention, sur les droits économiques, sociaux et culturels. Mais ces conventions n'auront jamais le même retentissement que la Déclaration.

## L'ŒUVRE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Quand les auteurs du texte ont rédigé cet article 22, qu'entendaient-ils par « droit à la sécurité sociale » ? Le fait est qu'ils n'en savaient rien et que cela ne les préoccupait pas. Ce qui les intéressait était d'éliminer les entraves à la libéralisation du commerce mondial.

Dès lors, pour donner du contenu à ce droit, ils se sont adressés à un organisme spécialisé : l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Fondée en 1919 par la Société des Nations de l'époque, l'OIT est la plus ancienne des organisations mondiales. Son mandat consiste essentiellement en la protection des travailleurs dans la perspective de la « question sociale » du XIXe siècle, ce qui inclut les assurances sociales, précurseurs de la sécurité sociale moderne.

L'OIT s'est mise au travail et, après de longs et difficiles débats, a produit un texte de compromis, la Convention n°102 du 28 juin 1952 sur les normes minima de la sécurité sociale. C'est devenu l'une de ses conventions les plus universellement adoptées, au moins dans le domaine de la sécurité sociale, avec 50 ratifications et aucune dénonciation à ce jour. Elle est aujourd'hui généralement acceptée comme base de la définition de la sécurité sociale, notamment dans les Règlements concernant la sécurité sociale de l'Union européenne.

Mais force est de constater que ce texte est complètement dépassé par les développements et les nécessités de la société contemporaine. C'est un texte du passé, qui opère un compromis entre les deux conceptions de base de la protection sociale de la première moitié du XXe siècle : les assurances sociale dites « bismarckiennes », selon le modèle des réformes faites par le Chancelier Bismarck en Allemagne dans les années 1881-1889, et la sécurité sociale dite « beveridgienne », basée sur la Social Security Act du Président Roosevelt en 1938 et sur le fameux rapport « Social Security and Allied Services » de Sir William Beveridge, en 1942<sup>1</sup>.

L'OIT étant une organisation tripartite, gérée par les représentants des syndicats, des organisations patronales et des gouvernements, il n'est pas surprenant qu'elle oriente son action vers le monde du travail salarié, qui était celui de la « question sociale » du XIXe siècle. Mais il faut bien constater qu'encore aujourd'hui, les travailleurs salariés sont une minorité dans le monde. La grande majorité des gens qui travaillent le font dans des statuts précaires ou dans l'économie dite informelle. Avoir un contrat de travail est déjà, dans une certaine mesure, un privilège. Certes, il n'est pas sans intérêt de défendre les droits de ces travailleurs qui se trouvent dans une position de faiblesse structurelle envers les employeurs. Mais il est beaucoup plus urgent de s'occuper de la protection des grandes masses de pauvres dans le monde, qui doivent travailler dans des conditions clairement plus défavorables. L'OIT n'est pas l'organisme le plus approprié pour accomplir cette tâche.

## L'ŒUVRE DE LA BANQUE MONDIALE

Eh oui, la Banque mondiale s'occupe de la sécurité sociale ! Elle le fait dans le cadre de son assistance aux pays en voie de développement (ce qu'en fait nous sommes tous), assistance qui, de manière générale, conditionne le financement de ses projets à des exigences en matière de gestion des finances publiques. Les déficits publics sont considérés – à juste titre, sans doute – comme un facteur important de freinage du développement économique (dans nos pays également).

La sécurité sociale constitue, avec l'éducation et la santé, la plus grande partie des dépenses publiques – en dehors du budget de la défense, qui jouit souvent d'un statut privilégié. La Banque mondiale emploie donc des experts pour conseiller les pays assistés dans la maîtrise des dépenses dans ces domaines. Elle a même fondé tout un département dans son administration pour s'occuper des problèmes de la sécurité sociale.

<sup>1</sup> Voir Jef Van Langendonck, *La modernisation des assurances sociales*, [www.smartbe.be](http://www.smartbe.be)

L'œuvre de ce département porte très fortement l'empreinte des conceptions anglo-américaines dans le domaine de la politique sociale. Ce sont des conceptions essentiellement minimalistes, basées sur l'idéologie néo-libérale dominante dans cette partie du monde. Cette idéologie se concilie très bien avec les vues macro-économiques de la Banque mondiale, qui consistent à considérer l'ensemble du secteur public – à l'exception du militaire – comme une charge qui pèse sur l'économie et dont il faut, par conséquent, limiter le volume. Seul le secteur privé doit être développé comme moteur de l'économie. En ce qui concerne la sécurité sociale, tout ce qui n'appartient pas essentiellement au domaine des autorités publique doit être transféré au secteur privé, notamment aux banques et aux assurances, pour être géré plus efficacement. La Banque mondiale, après tout, est une banque.

C'est une conception qui n'est pas partagée par tout le monde, surtout en Europe occidentale. Mais aux Etats-Unis, elle est extrêmement populaire. On y trouve partout des gens pour affirmer que la sécurité sociale ne doit fournir qu'un minimum de subsistance et que l'État ne doit pas s'occuper de l'éducation ou des soins de santé. Ce n'est pas par hasard qu'on n'ait jamais réussi dans ce pays à instaurer une assurance sociale pour les soins de santé. Et quand on considère la dominance culturelle des Etats-Unis sur le monde actuel, il ne faut pas s'étonner de ce que ces conceptions soient très fortement répandues dans le monde.

Mais la Banque mondiale a fait autre chose que de démolir les assurances sociales traditionnelles dans les pays qui ont besoin de son aide. Elle a, d'une manière positive, développé l'idée d'une responsabilité globale pour le bien-être des populations qui, pour être durable, doit se trouver ancrée dans les structures économiques et sociales des pays. D'où son intérêt pour le micro-crédit et pour les formes traditionnelles d'assistance mutuelle dans ces pays, ainsi que pour la problématique de la bonne gouvernance, qui n'intéresse pas seulement les pays en voie de développement.

## LES DEUX MONDES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le concept de sécurité sociale reste d'une grande ambiguïté dans le monde. Dans les pays anglo-saxons, il se rapporte surtout à la protection de base pour toute la population. Dans les autres pays industrialisés, il comporte également les assurances sociales pour les travailleurs (salariés ou autres). Quelle conception est la bonne? Il n'y a pas de critère objectif. En fait il s'agit surtout d'une question de terminologie : que veut-on désigner par les termes de « sécurité sociale » ? Cela n'a pas beaucoup d'importance, du moment que la protection existe, quel que soit son nom.

L'essentiel est de bien opérer la distinction entre les deux objectifs des systèmes de protection sociale : d'un côté, la protection de base et de l'autre, la protection des revenus du travail. La protection de base s'adresse à toute la population, la protection des revenus aux seuls travailleurs. La première s'oriente sur une protection globale pour assurer aux citoyens une vie décente, la seconde ne s'occupe que du remplacement des revenus du travail quand ils sont insuffisants pour des raisons indépendantes de la volonté des intéressés. La première offre des prestations minimales, forfaitaires et souvent aussi en forme de services. La seconde se caractérise par des allocations en espèces, proportionnelles aux revenus perdus.

Ce qui importe, surtout, c'est de voir que la protection de base est un devoir direct de tout État qui se veut digne de ce nom, qu'il ait souscrit ou non aux principes de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. L'État est une structure nécessaire pour fournir aux citoyens la protection essentielle qu'ils ne peuvent pas – ou pas de manière suffisante – se procurer par leurs propres moyens. Il financera son action selon les règles de proportionnalité et d'égalité de traitement qui sont propres aux finances publiques. Il pourra en déléguer l'administration à des institutions différentes, mais il en gardera la responsabilité.

La protection des revenus, par contre, relève en premier de la responsabilité des intéressés eux-mêmes. Les revenus ne sont pas les mêmes pour tous. Il n'appartient pas à l'État de garantir la

diversité des revenus en cas de perte ou de diminution de ceux-ci. Mais dans le cas des revenus du travail – pas du capital – les autorités publiques se sentiront obligées d'intervenir à cause de la signification particulière de cette source de revenus, qui est intimement liée à la personne humaine et qui est normalement la dernière ressource dont disposent les individus. La situation de risque des personnes étant très différente, toutes n'ont pas les mêmes possibilités de s'assurer contre les risques qui menacent leur revenu du travail. L'État créera des assurances sociales pour garantir l'accès à cette protection pour tous les travailleurs. Mais ce ne sera pas lui qui les organise et les finance. Cette tâche revient en principe aux représentants des travailleurs, qui en porteront la responsabilité.

Cela veut-il dire qu'il n'y a pas un droit à l'assurance sociale pour les travailleurs ? Politiquement en tout cas, ce droit existe dans les pays industrialisés. La Convention Internationale sur les Droits économiques, sociaux et culturels l'affirme : le droit à la sécurité sociale inclut celui aux assurances sociales. Mais ce n'est pas un droit de la même nature. Le droit à la protection de base est celui de tout être humain à vivre une vie décente. Celui aux assurances sociales pour les travailleurs n'est qu'un droit d'accès à un système de protection qui reste de la responsabilité des travailleurs eux-mêmes – même si on a tendance parfois à perdre de vue ce principe.

### LES TROIS TYPES DE PROTECTION DE BASE

La protection sociale à laquelle tout le monde a droit peut prendre différentes formes. Nous distinguons l'assistance, l'assurance sociale minimale et l'allocation universelle.

La forme la plus ancienne est celle de l'assistance. Elle trouve son origine dans la charité, qui a été organisée dans toutes les sociétés où se dessinait une différence très marquée entre riches et pauvres. Et comme les riches étaient la plupart du temps aussi les puissants, la charité privée a bien vite été déviée vers les caisses publiques. Cela s'est fait d'abord au niveau local, puis au XIXe siècle, au niveau national. C'est la grande époque de l'assistance publique.

Bien que gratuite et partant sans doute d'un bon sentiment, elle n'a jamais été populaire. Les pauvres ont toujours su qu'il s'agissait en fait d'une mesure de police des pauvres, destinée à les recenser et à contrôler leur comportement, afin de protéger les classes possédantes contre la menace de criminalité et de banditisme qui les entourait.

Dans la période plus récente dite des *golden sixties*, cette vieille assistance a été transformée dans les pays les plus avancés, dont bien entendu la Belgique, en un droit à l'assistance, qui se distingue par son caractère légal et non plus discrétionnaire. Pour les juristes la différence est essentielle. Mais on peut douter que les « clients » aient vraiment senti la différence.

Il n'en reste pas moins que le concept de l'assistance a le grand mérite de répondre à la situation de besoin dans son ensemble et pas seulement du point de vue du manque de revenu. L'assistance a toujours voulu redresser la situation des bénéficiaires pour les rendre capables de pourvoir à leurs propres besoins. C'est s'attaquer à ce que Beveridge appelait les « cinq géants » : la pauvreté, l'ignorance, la maladie, l'oisiveté, et ce qu'il désignait par le terme intraduisible de « *squalor* », le mauvais logement. Nous n'avons redécouvert l'interdépendance de ces problématiques que dans les dernières décennies.

La deuxième forme est celle qu'on trouve surtout dans les pays d'Europe continentale à très forte tradition bismarckienne. Dans les assurances sociales, qui constituent la majeure partie de ce que nous appelons aujourd'hui la sécurité sociale, s'est développée, durant les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, une protection minimale pour ceux qui n'ont pas suffisamment cotisé pour jouir des prestations normalement accordées. Elle se présente sous deux formes différentes. D'un côté, il y a des régimes particuliers de type assistantiel, qui fournissent des prestations minima

QUE SIGNIFIE LE DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE ?

moyennant un examen des ressources. De l'autre, on retrouve dans la plupart des secteurs des assurances sociales des minima garantis pour ceux dont les prestations proportionnelles seraient insuffisantes (surtout des femmes, qui ont toujours gagné moins que les hommes), moyennant certaines conditions de durée de carrière mais sans condition de ressources proprement dite.

Ces minima garantis ont le grand mérite de sauvegarder la dignité des bénéficiaires, qui ne doivent pas s'adresser aux guichets d'une institution spécifique ni subir un contrôle des ressources humiliant. Mais ils ne couvrent qu'une partie de ceux qui en ont besoin, et encore la partie la mieux lotie. Tandis que les régimes de protection minimale avec examen des ressources s'adressent à une population plus large, mais se distinguent à peine de l'assistance. D'où le nombre assez important de gens qui préfèrent ne pas s'adresser à ces régimes.

En général, ils se limitent à protéger contre la pauvreté dans le cadre des risques sociaux traditionnels. Ceux qui n'émergent pas à l'assurance maladie-invalidité, au chômage ou aux régimes de pensions sont laissés de côté.

La troisième forme est d'invention plus récente. C'est l'allocation universelle sur base de la citoyenneté. Elle a été créée dans les pays scandinaves et en Hollande également après la Seconde Guerre, dans un souci d'élimination de la pauvreté, mais aussi dans une perspective d'économie. On avait en effet calculé que les procédures administratives liées à l'examen des ressources de chaque bénéficiaire étaient tellement coûteuses que si l'on se décidait à simplement donner ces allocations à tout le monde, on pouvait en fait donner plus à chacun sur le même budget. La dépense est en effet directement récupérée par le biais de l'impôt sur le revenu chez les personnes plus aisées.

Les allocations universelles ont d'abord été limitées à des domaines spécifiques comme les allocations familiales et les pensions minimales, mais elles ont ensuite été étendues aux secteurs de la maladie, de l'invalidité et des handicaps, pour arriver finalement à l'allocation vraiment universelle; le revenu minimum pour tout citoyen. Ceci n'existe encore que comme projet, sauf quelques exceptions comme les Émirats arabes et l'Alaska, mais on s'en approche petit à petit. Ce n'est qu'à ce moment-là que le droit à la sécurité sociale, voulu par l'ONU, sera pleinement réalisé.

Est-ce que cela représenterait la solution finale pour le problème de la pauvreté ? Un tel problème n'est pas fait pour être définitivement résolu. Déjà faut-il définir qui est citoyen et qui ne l'est pas – et sera donc exclu. Ensuite, il faudra définir le niveau de ce revenu de base, qui sera toujours trop élevé pour certains et trop bas pour d'autres. Le revenu n'a pas la même signification pour tout le monde. Et finalement il n'est ni la cause unique ni l'unique solution pour la pauvreté. Avoir un revenu donne une certaine dignité et liberté de choix mais ne garantit pas l'intégration sociale ou l'autonomie individuelle.

## ET LES ARTISTES DANS TOUT CELA ?

Le droit à la sécurité sociale est un droit pour toute personne humaine comme membre de la société. Il doit être garanti à tous sans exception et sans discrimination. En principe, il n'y a donc pas de place pour des traitements particuliers pour certains groupes professionnels, ethniques, religieux ou autres. Les artistes ont les mêmes droits que tous les autres citoyens. Tout au plus peut-on élaborer des règles d'application qui adaptent les structures administratives aux conditions particulières de certains groupes atypiques. Ce sera sans doute le cas pour les personnes qui s'engagent dans la création artistique. Mais si l'on veut promouvoir cette activité, on doit passer par d'autres mesures, qui se situent en dehors du domaine de la sécurité sociale.

Prof. émérite Jef Van Langendonck,  
Institut de Droit Social, KULeuven  
Mai 2015

---

## SOURCES ET RESSOURCES

---

BOTTACIN Steve, *Sécurité sociale, Portrait de l'artiste en contorsionniste*, 2014, [www.smartbe.be](http://www.smartbe.be)

DE GHELLINCK Quentin, *L'allocation universelle et les métiers de la création*, 2012, [www.smartbe.be](http://www.smartbe.be)

VAN LANGENDONCK Jef, « Une sécurité sociale pour la nouvelle société » in Coll., *L'artiste un entrepreneur ?*, Coéd. SMart-Les Impressions nouvelles, 2011, pp. 195-207

VAN LANGENDONCK Jef, *La modernisation des assurances sociales*, [www.smartbe.be](http://www.smartbe.be)

SITE DE LA SECURITE SOCIALE :

[socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/nummers.htm](http://socialsecurity.fgov.be/fr/nieuws-publicaties/publicaties/btsz/nummers.htm)