

Détricotier la sécurité sociale, une atteinte aux droits humains ?

On a tous et toutes entendu parler de la sécurité sociale, et on y a sans doute tous et toutes déjà fait appel - que ce soit lors d'une maladie, d'un accident, d'une naissance, d'une perte d'emploi, d'une fin de carrière... - mais sait-on vraiment comment elle fonctionne ?

En y regardant de plus près (via le portail de la sécurité sociale¹ par exemple), on se trouve face à une grande complexité : divers régimes de cotisations, divers canaux de financements, divers niveaux de gestion, de décision, de répartition... Mais cette complexité de forme ne doit pas nous faire perdre de vue la logique solidaire de cette institution qui a fêté récemment ses 75 ans.

Depuis sa création en 1944, « la sécurité sociale belge fonctionne selon un modèle contributif de type 'bismarckien' : ce sont des cotisations versées en même temps que les salaires des travailleurs qui financent principalement le système et qui ouvrent la plupart des droits à indemnisation des salariés. Elles font donc partie intégrante du salaire. L'État intervient de manière résiduelle pour compenser les écarts éventuels entre recettes et dépenses et plus largement pour gérer les dispositifs d'assistance qui visent ceux qui passeraient à travers les mailles de la sécurité sociale »².

LA SÉCURITÉ SOCIALE COMME LEVIER DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Commençons par clarifier la distinction entre la sécurité sociale et l'aide sociale : l'aide sociale, qui est financée par les impôts, est ce qu'on appelle un régime « non contributif ». Cette aide est donnée par rapport à l'état de besoin, afin de permettre à tout individu de mener une vie conforme à la dignité humaine³. La sécurité sociale, pour sa part, est financée par les cotisations des travailleurs et des travailleuses, ces cotisations ouvrant un droit à des indemnités. Elle n'est pas conçue à la base comme un instrument de lutte contre la pauvreté, c'est un instrument d'assurance contre des risques. Mais on constate en pratique que ces deux « filets de sécurité » sont entrelacés : quand le système de sécurité sociale fonctionne bien, très peu d'aides sociales sont distribuées, mais quand on s'attaque au système de sécurité sociale (droit au chômage par exemple), cela fait monter les demandes d'aide sociale (via les CPAS). On peut donc dire qu'il est possible d'utiliser les mécanismes de sécurité sociale comme levier de lutte contre la pauvreté, ceci en focalisant la lutte sur les montants des prestations et pas seulement les principes de prestation. C'est pourquoi la LDH milite pour faire abolir la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale de façon à permettre entre autres la fixation du montant des allocations sociales au-dessus du seuil de pauvreté et de lier ce montant à l'évolution du bien-être.

Prenons par exemple l'assurance chômage. Si les personnes au chômage ne reçoivent pas une indemnité leur permettant de vivre dignement, elles seront prêtes à accepter un travail pour un salaire faible (mais supérieur à leur indemnité). Ceci exercera donc une pression à la baisse sur le salaire et les conditions de travail des travailleur·euse·s occupé·e·s car les patron·ne·s pourront menacer de les remplacer par des chercheur·euse·s d'emploi précarisé·e·s.

1 www.socialsecurity.be.

2 Cédric Leterme, « La sécurité sociale à la croisée des chemins : bilan et perspectives » <https://gresea.be/La-securite-sociale-a-la-croisee-des-chemins-bilan-et-perspectives>.

3 Article 23 de la Constitution belge : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ».



Alors que si l'indemnité de chômage est d'un montant suffisant, les personnes sans emploi ne voudront pas non plus de ce travail dont les conditions ne sont pas acceptables. L'assurance chômage est un pilier essentiel de la sécurité sociale. Elle organise la solidarité entre les travailleur·euse·s et oblige les employeur·euse·s à offrir une rémunération et des conditions de travail minimales.

LA SÉCURITÉ SOCIALE COMME DROIT HUMAIN

Détricotier ce droit à la sécurité sociale entraîne une cascade de violations des droits humains, ce qui est injustifiable dans une société où les moyens financiers sont aussi inégalement répartis. Ce creusement des inégalités va manifestement à l'encontre des droits fondamentaux des individus. C'est la raison pour laquelle la LDH milite pour que la réforme du chômage de 2012 instaurant la dégressivité comme fin de droit aux allocations d'insertion soit abrogée : la dégressivité des allocations de chômage est contraire aux articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui consacrent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, ainsi qu'à une amélioration constante des conditions d'existence. Ces dispositions comportent un effet de standstill (ou de non-régressivité), c'est-à-dire que les autorités publiques ne peuvent pas légiférer à rebours des droits déjà garantis, et ne peuvent donc pas diminuer le niveau des prestations déjà consacrées, du moins pas sans justifications⁴.

L'idée générale du droit international de la sécurité et de la protection sociale à titre de droit humain consiste à garantir à toute personne le droit à une protection sociale « de base », et ce, par tous les moyens disponibles. Cette protection minimale doit toutefois être appréciée en prenant aussi en compte le principe de standstill : c'est-à-dire l'exigence que les objectifs de la réalisation progressive de régimes de protection sociale ne soient ni freinés ni pervertis. La Belgique ne peut pas justifier de diminuer ses prestations sous prétexte qu'elles restent au-dessus de ce qui est requis en droit international. Le droit international en matière de sécurité sociale fixe un minimum afin que les pays qui n'ont pas une sécurité sociale forte puissent avoir des objectifs à la hausse, pas pour que les systèmes en place justifient de sa diminution. Ainsi, les multiples reculs enregistrés par les travailleur·euse·s, les chômeur·euse·s et les sans-emploi en matière de protection sociale constituent des violations du droit à la sécurité sociale⁵.

LA SÉCURITÉ SOCIALE COMME OUTIL DE SOLIDARITÉ

Le chômage n'est pas la seule composante de la sécurité sociale, et le financement du système dans son ensemble continue d'être attaqué : d'une part, à travers la poursuite des politiques de baisses des cotisations sociales sous prétexte de compétitivité et/ou d'aide au pouvoir d'achat ; d'autre part, à travers le refus de l'État de compenser ces pertes sous prétexte d'austérité budgétaire. Mais pour les défenseur·euse·s des droits humains, la question n'est pas de savoir le coût mais le bénéfice de cette sécurité sociale. Il n'existe pas de limite à ce que l'État peut dépenser pour le social, tout n'est que décision politique. Ceci ramène en force dans le débat politique belge la taxation des revenus du capital car le défi actuel serait de viser une répartition plus équitable des taxes et impôts, au bénéfice de chacun·e.⁶

Comme déjà dit plus haut, la solidarité structurelle que représente la sécurité sociale est financée via divers canaux : les cotisations payées par les employeur·euse·s (qui n'apparaissent pas sur la fiche de paye mais qui sont constitutives du salaire) ; les cotisations payées par les employé·e·s,

4 Daniel Dumont, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill » http://www.armoedebestrijding.be/publications/studiedag%20socbe/Degressivite_et_standstill_Dumont.pdf.

5 Lucie Lamarche, « Le droit humain à la protection sociale et le risque du chômage : doit-on capituler ? » <https://www.erudit.org/fr/revues/remest/2015-v10-n1-remest02597/1036228ar>.

6 Delphine Hotua, « Oui à la modernisation de la Sécurité sociale, mais pas sans justice sociale ». <https://pro.guidesocial.be/articles/actualites/oui-a-la-modernisation-de-la-securite-sociale-mais-pas-sans-justice-sociale.html>.

fonctionnaires, ou indépendant-e-s (déduites de leurs revenus) ; et l'État (la dotation ordinaire, la dotation d'équilibre, et des taxes alternatives telles que la TVA ou les accises) via les impôts.

Ces montants sont versés à l'ONSS (Office national de Sécurité nationale) et à l'INASTI (Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants) qui redistribuent aux sept branches de la sécurité sociale : les pensions de retraite et de survie ; le chômage ; l'assurance accidents du travail ; l'assurance maladies professionnelles ; les allocations familiales ; l'assurance soins de santé et allocations ; les vacances annuelles. **La plus grosse dépense concerne les pensions (40 %), puis les soins de santé (27 %), l'invalidité (9 %) et le chômage (6,5 %)**⁷. Les dépenses de santé augmentent en lien avec le vieillissement de la population (18,9 % de la population a plus de 65 ans), associé au fait que les techniques et les technologies utilisées par le corps médical sont plus de plus en plus coûteuses.

La répartition du budget dans les différentes branches est décidée en concertation sociale, entre les employeur-euse-s et les syndicats.

Les cotisations sociales (66 % des recettes de la Sécurité sociale) représentent la solidarité entre les travailleur-euse-s (et les non-travailleur-euse-s). La dotation d'équilibre est historique : depuis sa création en 1944, l'État couvre la différence entre les cotisations et les besoins réels, mais la tendance va vers l'adaptation des besoins aux recettes. Les financements alternatifs sont apparus dans les années 90 pour compenser les réductions de cotisations sociales (développement d'une fiscalité « favorable à l'essor économique et à l'emploi »), tandis que la dotation d'équilibre date des années 2000 et doit compenser les réductions de cotisations dues au tax shift⁸.

Le fait que la proportion des cotisations sociales (qui sont proportionnelles aux revenus) se réduit par rapport aux dotations de l'État qui proviennent des impôts à la consommation (qui sont identiques pour tous) rend le financement de la sécurité sociale moins équitable. De même, les cotisations sont fixées par dialogue social entre le patronat et les syndicats : si les cotisations sociales ne sont plus aussi fortement majoritaires dans le financement, alors le rôle du dialogue social est réduit au profit des décisions de l'État. D'autant plus que les dotations d'équilibre et ordinaire sont fixées par arrêtés royaux, c'est-à-dire que ce sont des décisions politiques qui ne passent pas par le Parlement. Le gouvernement a donc de plus en plus la mainmise sur la sécurité sociale. **Il est urgent de rappeler que la sécurité sociale n'est pas politique. Elle ne doit pas servir d'ajustement budgétaire, mais rester ce pour quoi elle a été créée, à savoir un filet de sécurité solidaire entre travailleuses et chômeurs, entre personnes en bonne santé et personnes malades, entre les actifs et les pensionnées, entre les personnes ayant des revenus et les personnes sans ressources, mais aussi entre les régions : un filet qui tient la Belgique ensemble.**

⁷ Olivier Bailly, « La Sécu. En insécurité ? » <https://www.alterechos.be/la-secu-en-insecurite>.

⁸ Le tax shift est un glissement fiscal qui a été opéré en 2016 en Belgique : le montant des taxes prélevées dans un domaine déterminé est déplacé dans un autre domaine – du travail (cotisations sociales) à la consommation (TVA, impôts).