

Bruxelles, le 23 mai 2019

Avis 2019/08

Rendu d'initiative

Article 109 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Recommandation Européenne relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale

Contents

En résumé.....	2
1 La recommandation.....	2
2 Contexte.....	2
3 La recommandation	3
3.1 Objectif et champ d'application.....	3
3.2 Couverture formelle.....	4
3.3 Couverture effective	4
3.4 Adéquation.....	5
3.5 Transparence et simplification administrative.....	5
3.6 Mise en œuvre, notification et évaluation.....	5
4 Avis du Comité.....	6

En résumé

Le Comité prend connaissance de la recommandation du Conseil européen selon laquelle les ressortissants de chaque État membre doivent pouvoir compter sur une protection sociale adéquate en cas de perte de revenus du travail, quelle que soit leur position ou leur statut sur le marché de l'emploi.

Il estime que pour notre pays, la recommandation devrait constituer un tremplin pour harmoniser davantage les différents systèmes de sécurité sociale.

Le Comité rappelle en outre qu':

- en cas d'amélioration ou d'extension éventuelle de la protection sociale, les souhaits et les besoins de la personne concernée doivent être pris en compte.
- en cas d'amélioration ou d'extension éventuelle de la protection sociale, les souhaits et les besoins de la personne concernée doivent être pris en compte.
- Il émet toutefois des réserves quant à l'idée d'une transférabilité totale si cela devait signifier que les droits ouverts et les cotisations seraient transférés d'un régime à un autre et recalculés conformément aux règles du nouveau régime.

1 La recommandation

Le Comité prend connaissance de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale¹.

2 Contexte

En novembre 2017², "le Socle européen des droits sociaux"³ a été lancé. Les États membres de l'Union européenne se sont ainsi engagés conjointement⁴ à s'efforcer d'améliorer les conditions de travail et de vie dans l'UE. Le Socle Européen énonce 20 principes et droits⁵ devant soutenir un fonctionnement bon et équitable des marchés du travail et des systèmes de protection sociale.

¹ Le Conseil EPSCO a conclu un accord politique relatif à cette recommandation le 6 décembre 2018. Toutefois, la recommandation n'a pas encore été formellement adoptée, les parlements allemand et tchèque n'ayant pas encore donné leur accord quant à son adoption.

² Sommet européen pour une croissance et des emplois équitables du 17 novembre 2017 à Göteborg.

³ Le pilier des droits sociaux a été annoncé en 2015 par le président de la Commission dans son État de l'Union et constitue une mise à jour des principes fondamentaux énoncés dans l'Acquis social.

⁴ Le texte n'est pas contraignant pour les États membres et les droits sociaux qu'il met en exergue n'ont aucun caractère contraignant.

⁵ s'articulant autour de trois thèmes, à savoir l'égalité des chances et l'accès aux marchés de l'emploi ; les conditions de travail ; et la protection et l'inclusion sociales.

Avec la recommandation sur laquelle le Comité se penche actuellement, le Conseil vise e.a.⁶ à mettre en œuvre le principe 12 de ce Socle Européen, selon lequel "quel que soit le type et la durée de leur relation de travail (...), les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale appropriée".

Partant du constat que le monde du travail a fortement évolué en Europe ces vingt dernières années⁷, le Conseil souhaite par cette recommandation :

- favoriser un accès suffisant à la protection sociale adéquate quel que soit le statut ou le type de relation de travail ;
- améliorer l'information sur les droits et obligations individuels en matière de sécurité sociale.

3 La recommandation

3.1 Objectif et champ d'application

La recommandation couvre le droit de participer à un régime ainsi que l'acquisition et l'utilisation de droits. Elle vise en particulier à garantir ce qui suit sur le plan de la protection sociale :

1. une couverture formelle;
2. une couverture effective;
3. l'adéquation;
4. la transparence.

La recommandation s'applique aux branches de la protection sociale qui sont plus étroitement liées à la position sur le marché de l'emploi ou au type de relation de travail de l'individu et qui, pour la plupart, assurent une protection contre la perte de revenus professionnels lors de l'apparition de certains risques sociaux⁸. Elle couvre en particulier les branches suivantes de la protection sociale, dans la mesure où elles sont prévues dans les États membres :

- le chômage,
- la maladie et les soins de santé,
- la maternité et la paternité,
- l'invalidité
- les pensions de vieillesse et de survie
- les accidents du travail et les maladies professionnelles.

⁶ La recommandation vise également à contribuer à l'application d'autres principes du socle, tels que les principes intitulés « Emplois sûrs et adaptables », « Prestations de chômage ».

⁷ Réduction de la frontière entre travail salarié et travail non salarié, augmentation du nombre de travailleurs non salariés, apparition de nouvelles formes de travail (y compris les contrats atypiques), augmentation des transitions et des cumuls entre statuts.

⁸ P.1, proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale.

Les régimes d'assistance n'entrent donc pas dans le champ d'application de la recommandation. Il en va de même pour les assurances privées.

La recommandation s'applique aux salariés et aux indépendants, y compris ceux qui ont les deux statuts ou qui passent d'un statut à l'autre, ainsi que ceux dont l'activité professionnelle est interrompue en raison de l'un des risques sociaux énumérés ci-dessus.

Enfin, la recommandation stipule qu'elle s'applique sans préjudice de la compétence des États membres d'organiser leurs propres systèmes de protection sociale.

3.2 Couverture formelle⁹

Il est recommandé aux États membres d'assurer une protection sociale adéquate dans les branches de sécurité sociale susmentionnées. Selon la situation dans chaque État membre, cet objectif devrait être atteint en étendant ou en améliorant la protection existante :

- sur une base obligatoire pour les travailleurs salariés (quelle que soit la nature de la relation de travail) ;
- au moins sur une base volontaire et, le cas échéant, sur une base obligatoire pour les travailleurs non salariés.

3.3 Couverture effective

La recommandation encourage également les États membres à assurer la couverture effective¹⁰ de tous les travailleurs en veillant à ce que :

- les règles en matière de cotisations¹¹ et de droits¹² ne puissent pas faire obstacle à la possibilité d'accumuler et de percevoir des prestations, en raison du type de relation ou du statut sur le marché du travail ;
- les différences entre statuts ou entre types de relation de travail soient proportionnées et reflètent la situation spécifique des bénéficiaires.

Par ailleurs, les États membres sont encouragés, en fonction des circonstances nationales, à veiller à ce que les droits acquis, qu'ils soient acquis dans le cadre de régimes obligatoires ou volontaires, pendant une certaine période ou tout au long de la carrière :

- soient préservés et puissent être accumulés,
- transférables dans tous les types de statuts d'emploi salarié et non salarié et dans l'ensemble des secteurs économiques.

⁹ Le droit de participer à un système de protection sociale ou à l'une de ses branches.

¹⁰ La possibilité de se constituer des droits et, si le risque correspondant survient, de bénéficier d'une indemnité d'un montant donné.

¹¹ Périodes d'acquisition, périodes de travail minimales.

¹² Délais d'attente, règles de calcul, durée.

3.4 Adéquation

Par ailleurs, les Etats membres sont encouragés à garantir un niveau de protection adéquat compte tenu des circonstances nationales. On entend par là que lorsqu'un risque social survient, une protection suffisante soit fournie en temps opportun, de manière à maintenir le niveau de vie, à offrir un revenu de remplacement adéquat, en évitant dans tous les cas que les affiliés ne tombent dans la pauvreté. La recommandation prévoit que lors de l'appréciation du niveau de protection, il soit tenu compte du système de protection sociale dans son ensemble.

Dans ce contexte, la recommandation stipule également que les Etats membres doivent veiller à ce que :

- les cotisations à la protection sociale soient proportionnelles à la capacité contributive des travailleurs salariés et des travailleurs non salariés,
- les exonérations ou les réductions de cotisations sociales pour les groupes à faibles revenus s'appliquent, indépendamment du type de relation de travail et du statut sur le marché du travail, et
- le calcul des cotisations et des droits en matière de protection sociale des travailleurs non salariés soit fondé sur une évaluation objective et transparente de leurs revenus, y compris en tenant compte des fluctuations de leur revenu, et reflète leur rémunération effective.

3.5 Transparence et simplification administrative

En outre, la recommandation encourage les Etats membres à veiller à la transparence des conditions et des règles en vigueur dans tous les régimes sociaux et de permettre aux citoyens d'accéder, sans frais, à des informations mises à jour, complètes, accessibles, conviviales et aisément compréhensibles sur leurs droits et obligations individuels. Elle conseille également de simplifier les exigences administratives des régimes de protection sociale lorsque cela est nécessaire.

3.6 Mise en œuvre, notification et évaluation

Les Etats membres devraient mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente recommandation dans les meilleurs délais et soumettre des plans d'action rendant compte des mesures correspondantes prises à l'échelle nationale au plus tard 18 mois après la publication de la recommandation. En ce qui concerne la mise en œuvre, il convient de veiller au monitoring de l'évolution.

Dans un délai d'un an après la publication de la recommandation, la Commission, en concertation avec le Social Protection Committee :

- devrait proposer un cadre pour le monitoring et
- devrait élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs convenus d'un commun accord en vue de suivre la mise en œuvre de la recommandation.

Les États membres et la Commission devraient œuvrer ensemble à améliorer la portée et la pertinence de la collecte de données sur les forces de travail et l'accès à la protection sociale. Si possible, les États membres devraient, au plus tard 24 mois après l'entrée en vigueur de la recommandation, collecter et publier des données statistiques nationales fiables sur l'accès aux différentes formes de protection sociale, ventilées par un certain nombre de caractéristiques socio-démographiques.

La Commission devrait évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la présente recommandation, en tenant compte également des incidences sur les petites et moyennes entreprises, en coopération avec les États membres et après consultation des parties intéressées concernées. La Commission devrait faire rapport au Conseil au plus tard 3 années après la publication de la recommandation.

Enfin, la Commission devrait veiller à ce que :

- la mise en œuvre de la recommandation soit facilitée par le financement de programmes en provenance de l'Union européenne,
- les États membres et les parties prenantes apprennent les uns des autres et échangent leurs meilleures pratiques.

4 Avis du Comité

Le Comité prend connaissance de la recommandation du Conseil selon laquelle les ressortissants de chaque État membre doivent pouvoir compter sur une protection sociale adéquate en cas de perte de revenus du travail, quelle que soit leur position ou leur statut sur le marché de l'emploi.

Le Comité constate que dans une perspective comparative européenne, la Belgique dispose déjà d'un vaste système de protection sociale, y compris pour les indépendants. Il estime que pour notre pays, la recommandation devrait dès lors constituer un tremplin pour harmoniser davantage les différents systèmes de sécurité sociale.

A cet égard, le Comité rappelle que la recommandation laisse explicitement aux États membres la possibilité d'organiser (ou de continuer à organiser) la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants d'une manière adaptée aux besoins et aux souhaits spécifiques de chacun des deux statuts. Pour le Comité, il s'agit là d'un point essentiel. Le choix et la nature d'une activité indépendante diffèrent en effet fondamentalement de ceux d'une activité salariée. Il en résulte que la protection sociale des personnes concernées requiert des spécificités différentes. Ainsi, selon le Comité, en Belgique, il n'est guère judicieux d'assurer socialement les risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles pour les travailleurs indépendants, comme le propose la recommandation. Lorsqu'un travailleur indépendant est frappé d'incapacité de travail à la suite d'un accident, il est souvent difficile de déterminer si cet accident s'est produit dans sa vie privée ou s'il est lié à l'exercice de son activité professionnelle. En ce qui concerne l'octroi des indemnités d'incapacité de travail, peu importe dès lors pour l'assurance maladie-invalidité belge que l'incapacité de travail de l'indépendant soit ou non liée à un accident du travail.

Le Comité est également d'avis qu'en cas d'amélioration ou d'extension éventuelle de la protection sociale, les souhaits et les besoins de la personne concernée doivent être pris en compte. En Belgique, il ressort des enquêtes menées auprès des travailleurs indépendants qu'en ce qui concerne l'amélioration du statut social, il conviendrait de veiller avant tout à garantir :

- une augmentation du montant de la pension ;
- une amélioration de la protection en cas d'incapacité de travail (y compris, la prévention et la réintégration).

Inversement, les indépendants belges ne sont pas nécessairement demandeurs d'une extension de l'assurance chômage, que pourrait légitimer une mise en œuvre (prioritaire) de la recommandation du Conseil sur ce plan.

Le Comité demande dès lors que les besoins exprimés par les indépendants (leur nature et leur caractère prioritaire) soient pris en compte dans la mise en œuvre de la recommandation au niveau belge.

En outre, le Comité constate qu'il ressort de la recommandation que lors de son évaluation, la protection sociale doit toujours être prise en compte dans son intégralité. En ce qui concerne la perte d'emploi, la Belgique n'offre pas aux travailleurs indépendants une assurance chômage similaire à celle qui existe pour les salariés¹³, mais, dans un certain nombre de situations spécifiques (faillite, règlement collectif de dettes, interruption forcée pour des raisons indépendantes de la volonté de l'indépendant et cessation pour difficultés économiques), un revenu de remplacement est prévu dans le cadre du droit passerelle. En outre, le travailleur indépendant qui cesse son activité peut, dans certains cas, se prévaloir des droits au chômage qu'il a éventuellement constitués antérieurement en tant que salarié¹⁴. Le Comité signale qu'il s'agit là d'un exemple belge de préservation et de transférabilité des droits sociaux en cas de changement de statut professionnel, comme le prévoit la recommandation européenne. Il souligne que dans le système belge de protection sociale, il existe également, dans une certaine mesure, une préservation et une transférabilité des droits dans les branches pension et maladie-invalidité en cas de changement de statut.

Finalement, le Comité note que le terme "transférabilité" n'est pas explicitement défini dans la version de la recommandation qui a fait l'objet d'un accord le 6 décembre 2018. Il émet toutefois des réserves quant à l'idée d'une transférabilité totale si cela devait signifier (comme il ressort des travaux préparatoires - *non paper* de la Commission) que les droits ouverts et les cotisations seraient transférés d'un régime à un autre et recalculés conformément aux règles du nouveau régime. En effet,

¹³ qui prévoit une couverture dans la plupart des cas de perte de travail.

¹⁴ Les chômeurs et les salariés qui veulent se lancer en tant qu'indépendants peuvent, pendant 15 ans, continuer à faire appel aux droits qu'ils avaient déjà constitués dans l'assurance chômage.

- en Belgique, la protection sociale n'est pas la même dans tous les régimes. Certaines branches de la sécurité sociale sont plus ou moins développées dans l'un ou l'autre régime. Une transférabilité complète (avec recalcul) des droits et cotisations d'un statut à un autre pourrait impliquer pour le travailleur salarié ou indépendant la perte éventuelle de certains droits en cas de changement de statut. Cela n'est pas souhaitable et pourrait même porter préjudice à l'entrepreneuriat.
- une telle idée de transférabilité totale des droits et cotisations d'un statut à l'autre se traduirait, en Belgique, par une grande complexité budgétaire étant donné que les différents régimes font l'objet d'un financement distinct.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 23 mai 2019 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président