

Position de la CES sur la Deuxième phase de consultation des partenaires sociaux sur les actions possibles pour relever les défis de l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi (dans le cadre du socle européen des droits sociaux)

Adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 13 et 14 décembre 2017

Introduction

Le 20 novembre 2017, la Commission européenne a lancé la deuxième phase de consultation des partenaires sociaux, pour discuter du contenu possible de l'initiative visant à garantir l'accès à la protection sociale (et aux services de l'emploi) pour toutes les formes d'emploi.

Une telle initiative est prévue par le Socle Européen des Droits Sociaux (SEDS)¹, et vise à mettre en œuvre les droits fondamentaux de tous les travailleurs en matière de protection sociale, indépendamment du type et de la durée de leur relation de travail, ancrés dans une série de principes². L'initiative vise donc principalement le droit de tous les travailleurs et travailleurs indépendants³ à une protection sociale adéquate (Principe 12⁴), mais aussi le droit à des prestations de chômage adéquates et au soutien à l'activation des services publics de l'emploi (principe 13), à un revenu et à des pensions de vieillesse adéquats (principe 15) et à des soins de santé de qualité (principe 16), un soutien actif à l'emploi (principe 4) et un emploi sûr et adaptable (principe 5).

En avril 2017, une première phase de consultation a été lancée⁵, au même moment que la publication du SEDS à laquelle la CES a répondu avec une position globale⁶.

La présente consultation vise à recueillir les points de vue des partenaires sociaux sur les possibilités d'action de l'UE pour combler les lacunes existantes. Les possibilités d'action concernent : les objectifs de couverture, de transférabilité et de transparence, les options de couverture officielle obligatoire ou facultative, les mesures appropriées pour assurer une couverture efficace, les exigences minimales pour assurer la transférabilité et la transparence.

¹ Le "paquet" du Socle Social est disponible en ligne : https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr

² Publié le 26 avril 2017, disponible en ligne <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1494929441507&uri=CELEX%3A52017SC0201> and complementing the EC Communication <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=COM%3A2017%3A0250%3AFIN>

³ Ref. au large champ d'application de la Recommandation 198 de l'OIT, y compris tous les travailleurs non conventionnels tels que les travailleurs des plates-formes numériques.

⁴ "Indépendamment du type et de la durée de leur relation de travail, les travailleurs et, dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale adéquate."

⁵ Document de la première phase de consultation : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17616&langId=fr>

⁶ Position de la CES sur la première phase de consultation disponible ici : <https://www.etuc.org/fr/documents/etuc-position-first-stage-consultation-eu-social-partners-possible-action-addressing#.Willh-OrtxPY>

En outre, la consultation s'interroge sur la volonté des partenaires sociaux d'entamer des négociations en vue de conclure un accord en vertu de l'article 155 du TFUE.

La CES se félicite de pouvoir donner son avis sur les défis posés par les lacunes existantes en matière de protection sociale et de présenter ses propositions pour y remédier. Dans cette phase de la conception de l'initiative, l'UE doit prendre des décisions politiques et législatives cruciales pour assurer l'efficacité d'une intervention hautement nécessaire.

Principes directeurs pour une initiative ambitieuse de l'UE

Dès la première phase de consultation, la CES⁷ a identifié les grandes lignes sur lesquelles une approche renouvelée de la protection sociale devrait être poursuivie : garantir des **droits égaux de protection sociale** pour un travail égal aux personnes **dans toutes les formes d'emploi**; améliorer les conditions de travail et **l'adéquation** de la protection sociale pour tous, dans une logique de convergence ascendante; assurer **la solidarité et l'équité** dans la protection sociale en concevant des systèmes collectifs, qu'ils se basent sur la fiscalité ou sur les assurances, auxquels les **personnes contribuent de manière égale et proportionnelle à leur capacité et en bénéficient en fonction de leurs besoins, comme pour au moins des dispositions minimales et filets de sécurité adéquats**.

Concevoir l'initiative dans ce sens répond aux défis persistants de l'inégalité, de la pauvreté et de l'exclusion⁸, conformément aux Objectifs de Développement Durable⁹, à l'esprit et aux objectifs du SEDS et aux indications de gouvernance macroéconomique de l'Examen Annuel de la Croissance 2018 qui privilégie les effets distributifs des réformes structurelles en matière de croissance inclusive, de convergence ascendante et de compétitivité¹⁰.

Les personnes sous toutes les formes d'emploi, quel que soit le type et la durée de leur relation de travail, doivent avoir un accès égal à une protection sociale adéquate et à l'ensemble des services de l'emploi visant à leur réinsertion sur le marché du travail. Donc :

Un niveau égal de protection en vigueur pour les employés standard doit être garanti à tous les travailleurs, pour effacer les différences et les discriminations liées au type et à la durée des relations de travail dans une protection sociale efficace contre les risques de la vie et de l'emploi.

Toutes les personnes dans toutes les formes d'emploi devraient contribuer de manière obligatoire et égale aux systèmes, conformément aux dispositions en vigueur pour les employés standard. Chacun doit pouvoir bénéficier des systèmes de protection sociale.

⁷ Position de la CES sur la consultation en première étape est disponible ici:

<https://www.etuc.org/fr/documents/etuc-position-first-stage-consultation-eu-social-partners-possible-action-addressing#.WjvGDN-nHcs>

⁸ Document de travail analytique, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18596&langId=fr>

⁹ Auxquels l'UE s'est engagée - Réf. Rapport de l'OIT sur la protection sociale dans le monde sur les premiers progrès de la mise en œuvre de l'objectif 13.1.1, disponible en ligne : www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=54887

¹⁰ EAC 2018

L'application de ces principes devrait créer des conditions plus équitables - *de jure* et *de facto* - pour que tous les travailleurs puissent bénéficier de meilleures conditions, d'une protection contre les risques de la vie, d'une convergence ascendante et d'effets redistributifs.

Une initiative européenne sur l'égalité d'accès à une protection sociale adéquate doit donc reposer sur une garantie étendue **d'égalité de traitement**, au-delà du champ couvert actuellement par l'acquis communautaire, englobant également les cas de transitions professionnelles et la dimension transfrontalière.

La solidarité et l'équité devraient également faire partie des systèmes de protection sociale. La progressivité doit être appliquée aux contributions et aux performances, dans les régimes publics et collectifs qui doivent rester l'épine dorsale des régimes de protection sociale couvrant tous les citoyens, qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants.

L'inclusivité des systèmes de protection sociale doit être poursuivie et aller de pair avec les efforts d'inclusion sur le marché du travail et dans l'élaboration de politiques sociales¹¹. "Une meilleure complémentarité entre le marché du travail et les systèmes d'intégration sociale aidera tous les groupes vulnérables, générera une prospérité accrue pour tous et renforcera la cohésion sociale"¹². Ceci est essentiel pour « qualifier les dépenses publiques pour l'inclusion des catégories défavorisées telles que les femmes, les personnes handicapées, les migrants, les jeunes et les personnes âgées, ou les travailleurs peu qualifiés »¹³.

L'adéquation est une condition essentielle pour que le système fonctionne et produise un impact positif, permettant aux travailleurs d'avoir les moyens nécessaires pour vivre dans la dignité et être activement inclus dans la société.

L'efficacité doit être garantie, permettant à tous les travailleurs, quel que soit leur statut professionnel, d'accéder *de facto* à une protection sociale adéquate. La couverture globale devrait s'accompagner de cotisations obligatoires, en plus d'une rémunération égale et équitable.

La durabilité doit être poursuivie, pour servir l'inclusion, l'adéquation et une couverture complète. Il doit être poursuivi en rendant les systèmes de protection sociale accessibles à tous et en veillant à ce que tous puissent y contribuer. Le financement collectif et solidaire - par le biais d'une fiscalité équitable et progressive et / ou d'une assurance sociale - est le meilleur moyen de renforcer la viabilité à long terme des systèmes de protection sociale. Cela soulage la pression sur divers filets de sécurité de dernier recours, accorde une plus grande équité sociale à ceux qui contribuent au système. Il renforce la solidarité sociale des systèmes de protection sociale et préserve les ressources pour l'aide sociale aux plus nécessiteux.

De manière constante, l'Examen annuel de la croissance 2018 recommande que : « Les États membres devraient garantir la viabilité et l'adéquation des systèmes de sécurité sociale pour tous. Cela suppose de garantir l'égalité des chances pour tous les travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, d'acquérir des droits à la retraite et à la protection sociale ».

¹¹ Document de travail analytique, p. 55

¹³ L'Examen annuel de la croissance 2018, https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-annual-growth-survey_en

L'initiative sur l'égalité d'accès à la protection sociale pour toutes les formes d'emploi peut être l'occasion de renouveler le « contrat social » entre l'État-providence, les travailleurs et le monde des affaires.

Les instruments de l'UE pour assurer l'égalité d'accès à la protection sociale pour tous les travailleurs

Si les États membres ne peuvent atteindre seuls les objectifs susmentionnés, une initiative européenne devrait veiller à ce que ces caractéristiques nourrissent la réflexion et s'appliquent aux régimes de protection sociale. Le SEDS engage l'UE, le Parlement européen et les États membres à prendre des initiatives législatives pour faire respecter ses principes et ses droits. Il devrait être une boussole pour garantir des droits égaux et suffisants à une protection sociale et une plus grande équité sociale et du marché du travail.

Par conséquent, la CES soutient un instrument législatif visant à définir des principes et des exigences minimales contraignantes pour la mise en œuvre progressive dans les États membres d'un droit égal à l'accès à la protection sociale. L'instrument le plus approprié est une directive. La mise en œuvre d'un tel droit via une directive devrait englober les personnes dans toutes les formes d'emploi, y compris tous les types de travail atypique ainsi que toutes les formes de travail indépendant.

S'il s'avérait nécessaire de proposer l'adoption de deux directives, en raison des bases juridiques différentes des articles 153 et 352 TFUE traitant de la question, il est crucial d'assurer la cohérence mutuelle des deux instruments juridiques et la cohérence avec les objectifs généraux de l'initiative ainsi qu'à ceux du SEDS.

En outre, la ou les propositions législatives devraient être accompagnées de mesures d'accompagnement appropriées, garantissant l'applicabilité et la mise en œuvre concrète des principes énoncés dans la (les) directive(s).

En particulier, il est crucial de prévoir une allocation budgétaire appropriée pour que les États membres puissent assurer des dispositions adéquates. Les options de cofinancement de l'UE, y compris par le biais des fonds structurels existants de l'UE, devraient être envisagées pour soutenir et compléter les systèmes nationaux de protection sociale face au chômage critique, à l'exclusion sociale et à la pauvreté.

Deuxième phase de consultation sur l'égalité d'accès à la protection sociale et aux services de l'emploi pour toutes les formes d'emploi, quelle que soit leur relation de travail et sa durée.

La CES se félicite de l'opportunité d'élaborer plus avant ses vues d'ensemble présentées lors de la première phase de consultation et de présenter des propositions concrètes sur l'accès à la protection sociale.

I. Quelles sont vos opinions sur les possibilités d'action de l'UE énoncées à la section 4 du présent document concernant les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants, y compris

a. Objectifs généraux de couverture, de transférabilité et de transparence

La CES soutient les objectifs de couverture, de transférabilité et de transparence de la Commission dans le document de consultation de la 2ème phase. La CES est généralement d'accord avec les arguments généraux présentés à l'appui de ces objectifs dans le document de consultation.

La question de « la **couverture** formelle et efficace des travailleurs atypiques et des travailleurs indépendants par la protection sociale sur la base des cotisations » est de la plus haute importance et doit être maintenu dans l'initiative de l'UE.

Tout aussi importants sont les objectifs de **transférabilité** des droits et des prestations, dans une dimension transfrontalière ainsi que dans la transition de l'emploi, y compris entre différents types d'emploi ou entre emploi salarié et travail indépendant.

Rendre les exigences administratives simples, claires et **transparentes** doit également être l'un des objectifs pour faciliter la nature changeante du travail et le développement de la carrière des gens.

Les trois objectifs sont mutuellement cruciaux pour l'efficacité de l'égalité des droits en matière de protection sociale et doivent être poursuivis de manière cohérente avec les initiatives annoncées dans le « paquet » de Justice Sociale, y compris une initiative pour un système européen de numéro de sécurité sociale et une proposition d'établir l'Autorité Européenne du Travail.

Malgré ce soutien et cet accord général, la CES a de sérieuses critiques à l'égard du document de consultation.

→ **La CES critique vivement le manque de référence explicite à une protection sociale adéquate dans le présent document de consultation.**

Une telle omission va directement à l'encontre du libellé et de l'intention du principe du SEDS sur la protection sociale, qui se réfère clairement à une protection sociale adéquate.

L'adéquation des prestations de protection sociale est une condition préalable à l'efficacité du système lui-même et inévitable s'il doit atteindre ses objectifs de soutien au revenu en cas de besoin, relever les défis de l'inégalité et de la pauvreté, et contribuer ainsi à une croissance inclusive et à une convergence ascendante. Des prestations inadéquates n'auraient pas un impact positif sur la situation des personnes dans le besoin et entraîneraient une dispersion inutile des ressources. Les États membres sont en revanche invités à fournir des prestations adéquates et à prendre en compte l'impact distributionnel des réformes lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques structurelles.¹⁴.

En termes relatifs, accorder la protection sociale et les services de l'emploi aux personnes sous toutes les formes d'emploi **au meilleur niveau de protection généralement accordé aux employés dans les systèmes nationaux** semble être l'option viable pour assurer à la fois l'égalité de traitement et un certain niveau d'adéquation.

Toutefois, une telle extension ne doit pas préjuger des révisions à la hausse des normes d'adéquation globales pour tous.

Dans ce cadre, il est également crucial d'éviter tout compromis entre adéquation et couverture élargie de la protection sociale, ou tout impact réducteur sur le niveau de protection actuellement assuré aux salariés. Une directive devrait donc prévoir une clause générale de non-régression.

¹⁴ EAC 2018, p. 10

→ **La définition du travailleur aux fins de l'objectif de couverture.**

La CES estime que le but de la présente initiative est d'affirmer un droit également accessible à tous les travailleurs. La définition d'un travailleur doit être aussi large que possible pour capturer toutes les formes d'emploi atypiques et doit être cohérente avec la définition stipulée dans la Directive relative à la déclaration écrite.

Pour cette raison, indépendamment des définitions, l'initiative doit être aussi complète que possible. Elle doit englober toutes les formes possibles de travail atypique et de travail indépendant, y compris toute relation contractuelle résultant de l'évolution des structures d'entreprise, de production ou de travail.

La logique sous-jacente est que les droits égaux de protection sociale ne devraient pas être négociables ou faire l'objet d'une dérogation.

Par conséquent, la couverture ne devrait permettre aucune restriction ou contournement possible au profit des objectifs définis dans le document de consultation : « garantir à tous les salariés ou travailleurs indépendants un accès formel et effectif à la protection sociale ».

→ **Par conséquent, le champ d'application personnel de l'initiative devrait couvrir « toute personne occupant un emploi ou travaillant à son compte », englobant ainsi toutes les formes de travail atypique et définitivement toutes les formes de travail indépendant.**

Elle devrait viser à protéger tous les travailleurs non conventionnels, y compris les travailleurs indépendants et les personnes travaillant pour des plateformes numériques. Les questions de reclassement juridique illégal des faux indépendants ne relèvent pas de cette initiative et devraient être traitées dans des contextes appropriés. Cependant, aborder l'accès et la péréquation des droits (et des coûts) de protection sociale à ceux des employés réduirait certainement l'attrait des pratiques illégales ou éluives.

Les personnes travaillant dans le cadre de contrats de droit civil devraient également être incluses.

→ **Le champ d'application matériel de l'initiative a déjà été largement défini lors de la première phase de consultation.**

La CES réaffirme l'importance d'une approche intégrée et holistique de la protection sociale, avec une couverture universelle et englobant toutes les branches couvertes par la Convention 102 de l'OIT. Le principe du SEDS sur la protection sociale (tel qu'indiqué dans le document de travail) devrait être entendu comme englobant toutes les branches possibles de la protection sociale, étendant leur couverture aux citoyens et aux résidents, et généralement financées par les impôts, ainsi que les prestations liées au travail et à l'emploi, souvent financées par des systèmes d'assurance.

Si un certain gradualisme est requis, le champ d'application matériel de l'initiative devrait au moins concerner les branches de sécurité sociale suivantes, qui se rapportent plus au statut du travailleur qu'à celui du citoyen ou du résident, et partiellement financées par les bénéficiaires : pensions, prestations de maladie, prestations d'invalidité et prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, prestations de chômage, prestations de maternité et de paternité équivalentes.

En ce qui concerne les services de l'emploi, le champ d'application matériel de l'initiative devrait inclure : l'orientation, le conseil et le placement, la formation et la mise à jour des compétences, la requalification, la réadaptation et les mesures de réinsertion.

Des filets de sécurité devraient également être envisagés pour les travailleurs de tout statut qui n'atteignent pas le seuil nécessaire pour bénéficier de la sécurité sociale, même lorsqu'ils y contribuent. Un équilibre efficace doit être garanti entre *l'égalité d'accès* à la protection sociale pour tous les travailleurs et l'adéquation et l'inclusivité des systèmes de sécurité sociale, impliquant toutes les solutions de financement parallèles possibles pour assurer la viabilité budgétaire afin de réaliser tous ces objectifs (voir ci-après).

b. Les options de couverture formelle obligatoire ou facultative

→ La CES est fermement convaincue que la contribution aux systèmes de sécurité sociale doit être obligatoire, et que les taux pour les personnes de toutes les autres formes d'emploi doivent être harmonisés à ceux en vigueur pour les employés ordinaires.

Selon la propre analyse de la Commission, il existe des lacunes et des différences dans l'accès formel à la protection sociale, qui correspondent aux écarts et aux différences dans le niveau des cotisations versées par les personnes employées dans différentes formes d'emploi¹⁵.

Opter pour des taux de cotisation volontaires ou différents serait préjudiciable à la viabilité financière des systèmes, au principe de solidarité principal à leur base, et aggraverait la situation actuelle de fragmentation des droits, compromettrait la couverture, l'accès et le niveau des prestations. Cela serait également préjudiciable aux objectifs de transparence. En outre, cela n'empêcherait pas l'abus de relations de travail précaires visant à éviter les paiements contributifs par l'employeur / le client / l'intermédiaire.

La couverture volontaire ne serait pas encore choisie par de nombreux indépendants, qui seraient poussés à faire face au risque et à ne pas avoir d'assurance sociale - restant ainsi à découvert ou tombant éventuellement sous assistance publique. Toute l'initiative serait vidée de ses objectifs et de ses ambitions. Cela crée des disparités entre les travailleurs et des distorsions sur le marché du travail.

« Une couverture différentielle de la protection sociale et des services liés à l'emploi a été critiquée et documentée comme étant à la fois injuste et inefficace. Ces différences de traitement sont perçues comme un échec réglementaire qui fausse les règles du jeu entre les personnes employées dans le cadre de contrats types et les travailleurs non conventionnels ou dans diverses formes de travail indépendant, entraînant des aléas moraux et l'ouverture au parasitisme »¹⁶.

¹⁵ «Le niveau des cotisations sociales des indépendants est significativement inférieur à celui des salariés, en tenant compte à la fois des cotisations salariales et patronales, bien qu'il soit similaire à la part 'employé' des cotisations salariales» Document de travail analytique pp. 43, 51, 53, 55, 57

¹⁶ Document de travail analytique, p. 51

Ces phénomènes doivent être évités, pour des raisons d'efficacité, d'égalité, d'équité, de solidarité et surtout de viabilité fiscale des systèmes¹⁷.

La couverture formelle obligatoire, associée à l'alignement des coûts non salariaux, garantit que chacun contribue au système proportionnellement à son salaire, à sa capacité et à son travail, et donc, garantissant la justice et la pérennité du système.

De toute évidence, il faut garantir que la contribution sociale obligatoire pour les travailleurs s'ajoute à la rémunération et n'est pas déduite de celle-ci.

c. Les actions appropriées pour assurer une couverture efficace

En ce qui concerne une **couverture efficace**, la CES estime que cela devrait être fait en **étendant graduellement les systèmes existants à tous les travailleurs quelle que soit la forme d'emploi occupée**.

Comme mentionné ci-dessus, le niveau de référence adéquat et les conditions de protection des personnes dans toutes les formes d'emploi devraient être alignés sur les normes fixées pour les employés standard. La contribution au système de sécurité sociale devrait être non seulement obligatoire, mais en outre.

→ **Les taux de cotisation des personnes dans toutes les formes d'emploi devraient être alignés / égalisés sur ceux en vigueur pour les salariés standards, comme établi par la loi et / ou la négociation collective.**

Des taux de cotisation différents (tout comme les taux de cotisation volontaires) ne permettraient pas d'atteindre les objectifs d'égalité de traitement; seraient préjudiciables à la viabilité financière des systèmes et au principe de solidarité qui les fonde; aggraveraient la situation actuelle de fragmentation des droits; compromettraient la couverture, l'accès et le niveau des prestations; n'empêcheraient pas l'abus des relations de travail précaires; seraient également préjudiciables aux objectifs de transférabilité.

Bien au contraire, l'alignement des coûts non salariaux neutraliserait les raisons de rechercher un avantage économique et de compétitivité sur la sécurité sociale, qui ne produisent que du dumping social et une concurrence descendante au détriment de la vie et des droits des travailleurs. Des règles du jeu équitables garantiraient que tous les travailleurs, quel que soit le type d'emploi aient un accès égal à la sécurité sociale ; ils contribueraient également aux systèmes et seraient donc légitimement habilités à recevoir des avantages égaux, proportionnellement à leur montant effectif de contribution.

→ **En ce qui concerne la conception des obligations de contribution entre les travailleurs et les employeurs / clients / intermédiaires : qui devrait supporter les coûts ?**

L'initiative devrait également préciser que **l'attribution de l'obligation contributive doit suivre les mêmes critères que l'emploi standard : l'attribution des parts aux travailleurs et à l'employeur / client / intermédiaire respectivement devrait être la même pour tous les travailleurs que pour les salariés normaux.**

¹⁷ Document de travail analytique, p. 53, 55, 57

Bien que ce soit souvent, mais pas toujours, le cas dans les relations de travail standard en Europe, **la part contributive prélevée aux travailleurs devrait être inférieure à celle réglée par les employeurs.**

Ceci tient compte du fait que l'écart en termes de contribution entre les employés standard et les travailleurs indépendants au cours de la dernière décennie est représenté par le taux de cotisation qu'il revient aux employeurs de payer dans le cadre de l'emploi standard.

Des mesures appropriées devraient donc être adoptées et veiller à ce que la répartition des obligations contributives soit équitable et efficace, conformément au principe premier.

Dans l'emploi atypique et le travail indépendant, il est crucial d'identifier correctement **l'employeur / l'intermédiaire / le client** responsable des paiements de sécurité sociale. En particulier, il est fondamental que dans les relations de travail triangulaires (agences de travail temporaire, plateformes numériques ...), il soit clairement défini qui est responsable du paiement des cotisations de sécurité sociale et / ou des impôts, avec une responsabilité principale pour les intermédiaires.

En outre, il faut veiller à ce que les coûts supplémentaires pour un employeur / intermédiaire / client liés aux cotisations ne soient pas évités (légalement ou non), ou injustement déduits de la rémunération ou du salaire.

Des mesures parallèles / d'accompagnement appropriées pourraient signifier que la facture / contrat de travail affiche clairement la part et le montant de la contribution respectivement supportés par le travailleur et l'employeur, ainsi que la rémunération nette, à laquelle des obligations contributives doivent être ajoutées.

Les obligations contributives pourraient être payées directement par l'employeur / l'intermédiaire / le client chaque fois que possible, au moins pour la part due par l'employeur.

Afin de ne pas affecter les niveaux de revenu net, des déductions fiscales pourraient être prévues, par exemple entraînant la réduction de l'assiette fiscale correspondant au montant des cotisations versées, pour les deux parties. Dans plusieurs États membres, les versements de cotisations sont traités comme un fardeau ou une charge, et non comme une partie du droit à une rémunération juste et adéquate due au travailleur pour les besoins futurs. En ce sens, de nombreux États membres ont proposé à tort des mesures permettant un « abattement » sur les rémunérations, à savoir la partie non liée aux salaires, dans le but d'encourager l'emploi. L'expérience a montré que de telles politiques d'activation peuvent être utiles dans des circonstances spécifiques et limitées, mais ne sont pas une panacée et peuvent menacer la viabilité du budget public pour la protection sociale et accroître l'injustice. Les incitations publiques devraient être adaptées et limitées à une situation spécifique, et non distribuées sans discernement. Les risques allégués ou la baisse des niveaux d'emploi en raison des coûts salariaux plus élevés n'ont jamais été clairement établis, alors qu'il est prouvé que la principale base fiscale des assurances sociales est érodée par l'emploi atypique, avec des conséquences négatives sur la viabilité budgétaire. Au contraire, l'EAC pour 2018 indique que les coûts de rémunération, résultant d'une augmentation de la productivité, sont cruciaux pour réduire les inégalités et assurer un niveau de vie élevé.

Les salaires et les cotisations sociales devraient donc croître de manière cohérente avec l'augmentation de la productivité, afin d'assurer de meilleurs niveaux de revenus, davantage d'inclusivité sur le marché du travail, de meilleurs mécanismes protecteurs et redistributifs et finalement moins d'inégalités sociales.

Des mesures devraient également viser à protéger les niveaux effectifs de revenus et de rémunération. Les défis récurrents tels que la dépendance économique, le faible pouvoir de négociation et l'absence de couverture de la négociation collective pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants entraînent des revenus faibles et l'exclusion des conventions collectives. Cette situation nuit à l'applicabilité même de l'égalité d'accès aux prestations minimales de protection sociale ainsi qu'à sa viabilité budgétaire, car une rémunération très faible correspondra à des contributions très limitées.

Les mesures parallèles et d'accompagnement devraient encourager les États membres, en consultation avec les partenaires sociaux nationaux, à adopter les mesures nécessaires pour garantir que les travailleurs vulnérables, tels que les travailleurs indépendants et les travailleurs atypiques jouissent pleinement :

- De l'ensemble des garanties découlant de la liberté syndicale, du droit d'organisation et de la négociation collective et des droits syndicaux dont bénéficient les travailleurs ordinaires ;
- De la couverture de la négociation collective, le cas échéant ;
- Du salaire minimum ou d'une rémunération établie par la négociation collective et / ou la législation, calculée sur une base journalière ou horaire, en accord avec le type de contrat ;
- De l'application générale du principe d'égalité de rémunération pour un travail ou un service égal, avec la moyenne ou le minimum applicable au secteur (fixés par la convention collective) en tant que référence.

→ En ce qui concerne les filets de sécurité sociale adéquats

À l'heure actuelle, les personnes occupant un emploi atypique, même si elles travaillent et contribuent au système proportionnellement à leur travail, ne peuvent pas toutes remplir les conditions d'admissibilité pour avoir accès à des **prestations minimales adéquates**, en raison du niveau de cotisation insuffisant rémunération ou à une durée de travail insuffisante.

Si ces personnes contribuent proportionnellement à leur durée / temps de travail, elles devraient pouvoir accéder à un éventail minimum et **suffisant** de prestations de sécurité et de protection sociales ainsi que de services d'emploi, **indépendamment du type et de la durée de leur contrat et de leur temps de travail**.

Lorsqu'un seuil minimal de contribution pour l'accès à des prestations adéquates ne peut être atteint par les travailleurs, les États membres devront intervenir et compléter les exigences minimales pour assurer à tous les travailleurs une protection sociale minimale adéquate (en particulier dans le cadre des régimes de retraite).

D'autre part, lorsque la situation du marché du travail ne permet pas aux travailleurs de satisfaire aux exigences d'accès à des prestations adéquates, les États membres doivent garantir une assistance sociale adéquate, avec un revenu de remplacement et des prestations supplémentaires pour tous ceux qui en ont besoin.

Des régimes de revenu minimum adéquats peuvent donc être considérés comme des outils complémentaires importants pour garantir une protection adéquate à tous les travailleurs, et en particulier aux travailleurs atypiques et indépendants. C'est déjà le cas pour la plupart des États membres de l'UE, même si l'adéquation de ces systèmes reste à résoudre.

Cependant, il doit être clair que la manière la plus efficace d'aborder la durabilité et l'adéquation des filets de sécurité est de s'attaquer à la précarité, aux bas niveaux de rémunération et aux inégalités contributives liées à la pauvreté au travail et à la sécurité sociale. En ce sens, les compléments des États membres mentionnés ci-dessus, et les **régimes de revenu minimum adéquats** devraient être considérés comme des régimes nécessaires mais encore comme des systèmes de dernier recours, et non comme des remplacements systématiques pour des systèmes de prestations sociales fonctionnant correctement.

Par conséquent, l'objectif central doit être de concevoir et d'améliorer les formes de sécurité sociale en amont afin que le moins de personnes possible ait besoin de ces filets de sécurité minimaux et de réduire la charge financière pour les budgets publics. Des efforts systémiques doivent donc être faits, comme indiqué plus haut, pour améliorer les conditions de travail (y compris les conditions contributives) et pour accorder une rémunération et des salaires adéquats, jamais inférieurs à un niveau minimum.

Afin de ne pas placer toute la charge du filet de sécurité sur les budgets publics, des mesures d'accompagnement parallèles pourraient être envisagées.

Alors que les taux de cotisation ordinaires devraient toujours être égalisés par rapport aux salariés du secteur de référence, en dessous d'un certain temps de travail / durée du contrat, l'obligation contributive des employeurs / intermédiaires / clients pourrait non seulement être proportionnelle au (temps de) travail rémunéré, mais pourrait également prévoir des contributions compensatoires supplémentaires, en échange de la flexibilité, pour participer à la garantie d'une protection minimale des travailleurs. D'autres mesures pourraient concerner des cotisations sociales pour lesquelles les employeurs sont responsables et qui n'impliquent pas des paiements immédiats, mais qui garantissent néanmoins les prestations chaque fois qu'elles s'avèrent nécessaires.

Des formes de mutualisation des prestations du filet de sécurité peuvent être envisagées, les deux parties contribuant aux fonds sectoriels qui garantissent la couverture minimum des prestations et l'adéquation aux travailleurs qui ne peuvent pas en profiter par une contribution ordinaire. Ces fonds peuvent être introduits par des conventions collectives et être gérés par les partenaires sociaux, conformément aux principes de gouvernance, de transparence, d'égalité et d'efficacité, à la rationalisation et au fonctionnement des régimes de sécurité sociale.

→ **En ce qui concerne la conception et le fonctionnement des systèmes et des fonds d'assurance**

Ils joueront également un rôle en veillant à ce que le droit à un cumul et à une totalisation complets, efficaces, prévisibles et durables des contributions ne soit pas soumis au type de relation contractuelle ni à sa durée. Par conséquent :

- **les contributions doivent être effectivement cumulées et totalisées**, et ne pas être « perdues » parce qu'elles sont trop faibles ou discontinues ;
- **les mêmes règles de cumul et de totalisation pour les contributions (harmonisées) doivent s'appliquer à tous** ;
- **les conditions et règles de redistribution des prestations doivent être harmonisées pour tous**, proportionnellement aux droits contributifs cumulés.

Les principes de cumul et de totalisation devraient être assortis de conditions d'éligibilité claires et garantir la prévisibilité et la certitude de l'accès et du niveau des prestations.

d. Les exigences minimales appropriées pour assurer la portabilité et la transparence.

L'efficacité et la prévisibilité des principes de cumul et de totalisation sont fondamentales pour maximiser le potentiel contributif dans le cas de situations multi-employeurs, ainsi que pour la transférabilité et la transparence.

La pleine transférabilité devrait être garantie entre différents systèmes et fonds, lorsque les travailleurs changent d'emploi sur le marché du travail, de sorte que la fourniture des mêmes prestations dans les mêmes conditions puisse être réalisée dans la pratique. Les taux de cotisation obligatoires et égalisés, ainsi que les systèmes de cumul et de totalisation, doivent s'accompagner de mécanismes de comptabilité et de redistribution harmonisés et égaux pour tous. La conception de ces mécanismes doit garantir que les contributions donnent effectivement accès aux avantages en cas de transition entre secteurs ou transfrontalière.

Il est nécessaire que les systèmes des états membres soient adaptés de manière à fournir :

- Des exigences universelles minimales et des règles pour chaque système / fonds d'assurance en ce qui concerne le cumul et la totalisation des cotisations et le calcul des prestations
- Une harmonisation des systèmes de calcul entre différents fonds d'assurance, y compris ceux au niveau sectoriel, au-delà des exigences minimales
- Des conditions claires et des garanties effectives en cas de transfert

Ces mesures doivent être compatibles avec un cadre de règles de coordination des systèmes de sécurité sociale permettant d'assurer une mobilité équitable et librement choisie pour tous¹⁸.

¹⁸ Voir la position de la CES concernant la proposition de la CE pour la révision du Règlement 883/2004, <https://www.etuc.org/fr/documents/position-de-la-ces-concernant-la-proposition-de-la-ce-pour-la-revision-du-reglement#.WjuYJ0xFxi4>

→ En ce qui concerne la transférabilité et la transparence

Comme mentionné ci-dessus, tous les droits contributifs devraient être pleins, prévisibles, transparents et transférables et devraient déboucher sur des prestations sociales et des services d'emploi égaux pour tous les travailleurs, même en cas de changement d'employeur, de statut professionnel, de secteur ou de catégorie, d'emploi, dans les États membres et dans l'UE.

Les États membres devraient fournir des informations conviviales, facilement accessibles et à jour sur les prestations de protection sociale que chaque travailleur a acquises, en particulier en ce qui concerne les droits à pension.

Lier les droits de protection sociale aux individus et leur historique de contribution doit garantir aux travailleurs plus de transparence et de sensibilisation. Cependant, il doit être clair que l'adaptation des systèmes au soutien des individus ne doit pas conduire à une individualisation de la sécurité sociale. La dimension collective de la protection sociale doit rester dominante et ne doit pas être compromise par des distorsions individualistes.

Les États membres devraient fournir des informations simples d'utilisation, facilement accessibles et à jour sur les prestations de protection sociale que chaque travailleur a acquises, en particulier en ce qui concerne les droits à pension. L'initiative sur un Numéro de Sécurité Sociale Européen serait un complément utile.

Cette logique devrait s'appliquer également à tous les types de fonds et de régimes d'assurance qui fournissent les prestations en question (avec référence sectorielle, le cas échéant) : pensions, prestations de maternité et de paternité, invalidité, maladie et maladie professionnelle, chômage, formation, droits de réinsertion.

→ En ce qui concerne les régimes (ou combinaisons de régimes) à utiliser

Les principes du calcul égalisé, de la totalisation et de la transférabilité ne permettent pas seulement aux travailleurs de ne pas être discriminés dans leurs prestations redistribuées, ni pénalisés par la mobilité dans leur droit à l'égalité d'accès aux prestations en cas de besoin. **De tels principes contribuent également à la durabilité des systèmes, en particulier ceux qui sont publics et légaux.**

Les systèmes statutaires publics, collectifs et solidaires, se révèlent les plus efficaces et performants dans la plupart des États membres, garantissant la couverture, la résilience, la solidarité, l'égalité, l'équité, la transparence, l'universalité des droits et des règles, aussi bien que l'efficacité de la protection sociale. La CES estime que **les systèmes publics devraient être privilégiés, encouragés et soutenus**. Il convient de veiller à ce que les systèmes collectifs volontaires ou statutaires (par exemple les fonds de pension du deuxième pilier) soient en mesure de fournir les mêmes conditions et garanties de performance.

Les systèmes privés (y compris collectifs) fondés sur des fonds d'assurance au-delà des exigences légales (établies par la loi et la convention collective) devraient être **volontaires et complémentaires**. Ces régimes complémentaires devraient répondre à des règles spécifiques de gouvernance et de transparence, et les États membres devraient veiller à ce que leur utilisation ne sape pas le système général.

Les États membres pourraient à ce titre examiner l'efficacité et la capacité des fonds collectifs autonomes existant dans certains secteurs ou pour certaines catégories de travailleurs, ainsi que leur efficacité à fournir des prestations à ceux qui y contribuent.

II. Les partenaires sociaux de l'UE sont-ils disposés à engager des négociations en vue de conclure un accord au titre de l'article 155 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne l'un des éléments énoncés dans la section 4 du présent document ?

Déjà lors de la première phase de consultation, la CES a affirmé sa disponibilité à négocier avec les organisations d'employeurs au niveau européen sur l'accès à la protection sociale pour toutes les formes d'emploi. Cependant, les employeurs ne semblent pas être également disponibles. La CES est convaincue qu'il n'y a plus de conditions pour des négociations formelles conformément à l'article 155 du TFUE.