

Position de la CES sur la consultation en première étape des partenaires sociaux de l'UE sur une éventuelle action visant à 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 au Comité Exécutif des 13 et 14 juin 2017

Remarques générales

En même temps qu'une série de textes liés au Socle Européen des Droits Sociaux (EPSR) le 26 avril 2017¹, la Commission Européenne a récemment publié un document de consultation, en lançant une "Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 du TFUE sur une action possible pour relever les défis de l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi"². Il décrit les principaux arguments pour traiter les lacunes dans l'accès de facto aux services de protection sociale et d'emploi pour les travailleurs dans toutes les formes d'emploi autres qu'une relation de travail subordonnée et bilatérale à temps plein, et à durée indéterminée. La Consultation se rapporte directement à plusieurs Principes du Socle³, à savoir le principe 4 sur le «soutien actif à l'emploi»; le Principe 5 «Emploi sécurisé et adaptable»; et le Principe 12 sur la «Protection sociale».

Le document de consultation fait référence aux réponses reçues au cours de la large et vaste consultation sur l'EPSR, en précisant que *"les moyens d'assurer la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi ont été un thème central lors de la Conférence européenne de janvier 2017 sur le Socle européen des droits sociaux"*. La CES félicite donc la Commission d'avoir écouté les arguments développés avec force par les syndicats ce jour-là et pendant toute la durée de la discussion, et accueille favorablement les principes avancés ainsi que la présente initiative de consultation.

La CES se félicite donc que la consultation représente un point de départ positif pour reconnaître la réalité de l'évolution des parcours de travail et de la démographie, ainsi que la nécessité d'une protection sociale saine et adéquate en tant qu'outil critique pour gérer une transition juste et durable dans l'économie et le marché du travail. Ceci peut être vu comme un premiers pas vers l'extension de la protection sociale à tous les travailleurs, sous la forme d'une intervention partielle et pourtant nécessaire pour contrebalancer les conséquences sociales de la précarité croissante et des emplois de mauvaise qualité.

Il doit être clair que la réforme des systèmes de protection sociale pour les rendre plus équitables et plus inclusifs ne peut en aucun cas être distincte d'une approche globale, qui doit avoir pour clé de voûte le "travail de qualité"⁴. Cela implique de prendre en compte plusieurs domaines politiques, faire le bilan des scénarios et des enjeux du présent et de l'avenir du travail, aborder les politiques du marché du travail, redéfinir les services de l'emploi, les politiques actives de l'emploi et, par conséquent, un cadre adéquat de protection sociale.

¹ Le pôle européen des droits sociaux est un ensemble de documents disponibles [en ligne](#)

² [en ligne](#)

³ Inclus dans la Recommandation de la Commission du 26/2/2017 sur le socle européen des droits sociaux disponible [en ligne](#) et expliqués dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la communication établissant un pilier européen des droits sociaux (SWD (2017) 201 final) disponible [en ligne](#)

Dans ce sens, le document de consultation fait référence à une série de défis liés à la perspective de l'emploi et aux tendances du marché du travail, à leur impact social et à la question de la durabilité (paragraphe 2.3). Cependant, il échoue partiellement en ne les abordant qu'en tant que conséquences des lacunes existantes en matière de protection sociale pour une proportion énorme de travailleurs et en ne les définissant pas dans une perspective plus large de détérioration de la qualité de l'emploi, de tendances du marché du travail et de politiques salariales à la baisse. Un travail moins décent pour moins de personnes (et avec des niveaux de salaire inadéquats) a inévitablement des répercussions désastreuses sur l'adéquation de la protection sociale, sa couverture et sa durabilité.

Si l'on prend en compte cette vision globale, une nouvelle approche du bien-être en Europe est nécessaire⁵. Elle doit être fondée sur le droit fondamental à la protection sociale et à l'assistance pour tous, comme pour la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les initiatives de l'OIT⁶, en tant qu'éléments fondateur d'un modèle social européen toujours d'actualité. La question de la protection des travailleurs indépendants et des travailleurs dans d'autres formes de travail atypiques doit tenir compte⁷ des défis de longue date liés au manque de protection et aux vides juridiques qui limitent leur accès aux droits syndicaux et à la couverture de la négociation collective, exacerbés par le rapide Changement du marché du travail.

La CES rappelle les principaux principes de la protection sociale pour tous : l'importance de l'adéquation totale, de l'accessibilité et de la couverture universelle de la protection sociale et de l'assistance contre les principaux risques de la vie ; le rôle crucial de l'État-providence dans la mise en forme des systèmes de protection solides, sur la base de la solidarité ; elle rappelle en outre que tout individu devrait pouvoir contribuer au système selon ses possibilités, et qu'il doit pouvoir en bénéficier en fonction de ses besoins. Les systèmes de protection sociale devraient être en mesure de fournir des avantages et des services adéquats et efficaces à tous les travailleurs, ainsi que des normes minimales d'assistance en matière de protection à tous les citoyens et résidents de l'UE, qu'ils soient femmes ou hommes, ressortissants de l'UE ou migrants, jeunes ou âgées, afin qu'ils puissent vivre dans la dignité, participer à la société et être sauvegardés de la pauvreté.

Les paragraphes suivants traitent des séries de questions posées dans le document de consultation pour les partenaires sociaux. Le premier ensemble (5.1) concerne la première phase de consultation sur les formes d'emploi non standard, et le second (5.2) est consacré à la consultation volontaire concernant les travailleurs indépendants.

5.1. Consultation de 1ère étape sur les travailleurs dans des formes d'emploi atypiques

I. Considérez-vous que la Commission a correctement et suffisamment identifié les problèmes et les domaines possibles pour une nouvelle action de l'UE ?

Nous nous félicitons que le document de consultation reconnaisse les déficiences de l'accès *de facto* aux services de protection sociale et d'emploi pour les personnes dans toutes les formes d'emploi différentes de l'emploi standard - compromettant jusqu'à 40% de la main-d'œuvre, plus à risque de subir la pauvreté, l'exclusion, les disparités et les inégalités, selon sa propre estimation.

⁵ Programme d'action de la CES pour le bien-être et la protection sociale: Résolution adoptée lors de la réunion du Comité exécutif du 15 décembre 2016. Disponible [en ligne](#)

⁶ Réf. à la Convention de l'OIT 102 et aux initiatives de protection sociale, ainsi qu'aux Objectifs de Développement Durable et à l'Agenda 2030

⁷ Vers une nouvelle protection pour les travailleurs indépendants en Europe: adoptée lors de la réunion de l'exécutif du 14 au 15 décembre 2016, disponible [en ligne](#)

L'identification des problèmes et des domaines d'action pourrait cependant être améliorée. Nous ne pouvons ignorer que la législation sur la protection du travail est une condition préalable nécessaire pour accéder à la protection sociale. Nous ne pouvons ignorer les vides juridiques qui ne garantissent *de facto* aucune protection sociale aux travailleurs atypiques. Dans les relations de travail, il existe encore un fossé énorme dans la résolution des problèmes de qualification, alors que le faux emploi indépendant est préjudiciable aux systèmes de sécurité sociale et aux droits des travailleurs.

La CES rejette la suggestion selon laquelle «les coûts supplémentaires de main-d'œuvre non salariale pourraient réduire la demande de main-d'œuvre». Cela semble impliquer que la réduction de la protection sociale peut aider les gens à travailler - un argument qui contredit l'objectif même de l'initiative de consultation et rappelle le risque sérieux de compétitivité joué sur le terrain du dumping social voire, pire, du travail non déclaré.

Certaines précisions doivent être faites afin de fournir des niveaux appropriés de protection et de soutien pour les personnes à l'intérieur comme à l'extérieur du marché du travail. Tout d'abord, cette distinction (entre ceux qui sont «dedans» et les «outsiders») doit elle-même être clarifiée. Il est inévitable que la politique du marché du travail et les protections sociales auront un haut niveau de cross-over et nous apprécions que cette consultation porte spécifiquement sur la protection sociale des *travailleurs atypiques*. Les deux domaines politiques de la protection sociale et les politiques du marché du travail ne doivent cependant pas être confondus. Certaines personnes en Europe ont besoin d'aide pour trouver du travail (politique du marché du travail) alors que d'autres ne sont pas en mesure de travailler à un moment donné (protection sociale). D'autres encore seront soit au travail, soit à la recherche d'un emploi, mais devront assurer une provision pour le temps qu'ils ne peuvent pas fonctionner en raison de la maladie ou de la vieillesse (politique du marché du travail *et* protection sociale). L'Europe a besoin d'actions audacieuses dans ces deux domaines politiques.

La reconnaissance des lacunes dans les protections doit d'abord être considérée dans le contexte de la «flexibilisation» ou de la «précarisation» des marchés du travail en Europe sur une période prolongée - mais accélérée ces dernières années de crise. Cela a signifié à la fois la prolifération de l'emploi non standard, ainsi que l'affaiblissement des droits de l'emploi dans le cadre de l'emploi standard, traditionnellement considéré comme l'empreinte des droits syndicaux solides⁸. Ce dernier point manque au document de consultation. Nous insistons pour préciser que les nouvelles formes de travail entraînant une mauvaise qualité de l'emploi et que des conditions précaires engendrent davantage un manque de protection contre les risques de la vie que la création d'emplois et d'opportunités réels (page 9).

Comme craint et maintes fois signalé par la CES la compétitivité poursuivie en réduisant la qualité de l'emploi, les conditions de travail et les coûts de main-d'œuvre, s'est avérée dommageable en termes de revenu (mais aussi dans des domaines connexes) tant pour les travailleurs individuels et leurs familles, que pour le marché du travail, la collectivité et la durabilité de systèmes de protection efficaces. Ceci est particulièrement clair lorsqu'on observe le cas des travailleurs atypiques : ceux-ci sont souvent exclus des régimes de protection sociale, notamment les travailleurs occasionnels et saisonniers, les intérimaires, les personnes d'astreinte et les travailleurs en contrat zéro heures dans certains pays. Beaucoup de ces travailleurs doivent alors s'appuyer sur des prestations *a minima* basées sur leurs cotisations, là où elles existent.

Dans une logique de convergence ascendante, l'objectif global doit être d'amener davantage de personnes (les femmes, les migrants, les seniors) dans des emplois de haute qualité, car c'est la garantie la plus efficace pour une protection sociale adéquate et durable lorsque cela est nécessaire.

Comme la CES l'a clairement expliqué à plusieurs reprises, l'ingrédient manquant est une proposition claire sur la création d'emplois de qualité - avec des indicateurs convenus pour les suivre.

Ces indicateurs doivent inclure l'accès aux protections sociales. Par conséquent, les principaux aspects identifiés de l'accès insuffisant (écart d'accès à la protection sociale, manque de transférabilité des droits et manque de transparence sur leurs droits à la protection sociale) sont en effet des défis importants à aborder, mais nous devons mettre l'accent sur la remise en cause des différences en termes de droits sociaux en matière de protection sociale et de services de l'emploi.

Suivant cette logique, et à condition que les défis globaux décrits ci-dessus soient abordés dans des interventions cohérentes et intégrées, la CES convient de travailler sur les 4 domaines possibles pour une action additionnelle de l'UE :

- a) Assurer des droits similaires de protection sociale pour un travail similaire : mettre à niveau des conditions de travail et la couverture de protection pour tous, dans une logique de convergence ascendante. Assurer la solidarité et l'équité dans la protection sociale signifie également la conception de systèmes auxquels les travailleurs contribuent (par des taxes ou des cotisations sociales, selon le système national de sécurité sociale) proportionnellement à leur capacité et bénéficient selon leurs besoins, ainsi que des dispositions minimales (Protection sociale et assistance universelles)
- b) Attacher des droits de protection sociale aux individus et les rendre transférables : À condition que cela entraîne une adaptation aux individus et non à une individualisation des prestations de protection sociale et que la dimension collective demeure primordiale
- c) Rendre les droits de protection sociale et les informations connexes transparent : par souci de cohérence entre les différentes initiatives du Socle, la CES est d'avis qu'il faut assurer un plancher minimum de droits des travailleurs. La CES demande un certain nombre d'initiatives législatives. Dans le contexte de la directive sur les déclarations écrites (WSD), il est essentiel d'inclure la protection sociale. Par conséquent, nous proposons d'inclure dans le WSD également des informations sur les systèmes de sécurité sociale et les droits relatifs.
- d) Simplification des exigences administratives

Sur les principes, nous sommes d'accord sur l'initiative d'aborder :

- a) Les lacunes dans l'accès aux services de protection sociale et d'emploi
- b) Le manque de transférabilité des droits aux services de protection sociale et d'emploi
- c) L'absence de transparence des droits à la protection sociale et aux services de l'emploi

En ce qui concerne ce dernier point, pertinent aux domaines 2, 3 et 4 énumérés ci-dessus, nous rappelons que

- a) Les comptes personnels devraient être considérés comme des instruments d'information, de sensibilisation et de transparence possibles, mais ne devraient pas conduire à l'individualisation de la gestion des prestations, ni être considérés comme des outils d'échange de droits et de prestations "à la carte".
- b) La cohérence doit être assurée avec la révision éventuelle de la directive Déclaration écrite - information du système de sécurité sociale proposée

Nous sommes d'accord pour aborder chaque problème ainsi que pour examiner l'interaction et l'impact mutuel, sur la base d'une analyse plus poussée pour avoir une image plus claire de l'existence des failles. En outre, la question de l'impact sur les coûts de la couverture élargie est importante.

En envisageant l'impact d'une nouvelle visée personnelle et matérielle de la protection sociale, nous devons veiller à ce que des aspects cruciaux soient pris en compte : la capacité personnelle de contribuer aux systèmes doit être évaluée, ainsi que des moyens de s'en assurer soient garantis ; il faut aussi envisager un certain rôle pour l'assistance sociale, en accordant des normes minimales pour tous.

Il ne doit pas y avoir de compromis entre l'adéquation et la couverture élargie de la protection sociale. Des solutions plus larges pourraient être envisagées pour financer le système renouvelé, en s'appuyant également sur des politiques d'imposition et de redistribution plus justes⁹.

II. Quelles branches des services de protection sociale et d'emploi considérez-vous comme les plus pertinentes pour une initiative de l'UE concernant l'accès des travailleurs aux emplois non standard ?

La CES a toujours favorisé une approche intégrée et holistique de la protection sociale, nonobstant les points ci-dessus sur les distinctions entre les champs politiques, **y compris toutes les branches couvertes par la convention 102 de l'OIT** (Et le Règlement sur la coordination de la sécurité sociale). Il est difficile de déterminer sur quelles bases certaines branches devraient maintenant être la priorité et lesquelles devraient être exclues de l'accès. En principe, toutes les branches sont tout aussi importantes.

Si un certain degré de gradualité pour assurer l'accès à la protection sociale doit être pris en considération, les systèmes existants de protection sociale et de protection doivent être conçus ou redéfinis de manière à :

- a) garantir des dispositions minimales adéquates à la plus grande proportion possible de travailleurs (pensions, prestations de maladie et prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, prestations de chômage, prestations de maternité et de paternité) par des systèmes de sécurité sociale financés au moins en partie par les bénéficiaires (Assurance / taxes pour les travailleurs d'un statut donné selon les systèmes nationaux)
- b) donner accès à des biens et à des services appropriés tels que des soins de santé de qualité pour tous, par le biais de règles universelles de protection sociale, ainsi que par un financement par tout un chacun qui soit à la fois équitable et redistributif
- c) assurer le bénéfice des services de l'emploi : conseils, orientation et placement ; formation et mise à jour ; mesures de réinsertion et de réhabilitation

En outre, en cohérence avec les Principes du Socle, tout individu ne disposant pas de ressources suffisantes doit jouir du droit à des prestations de revenu minimum adéquates assurant une vie dans la dignité à tous les stades de la vie et un accès effectif aux biens et services propices combinés, pour ceux étant en capacité de travailler, de mesures incitant à (re)intégrer le marché du travail.

III. Tous les travailleurs qui travaillent dans des formes d'emplois non standards devraient-ils être inclus dans une telle initiative ?

Oui

IV. Considérez-vous que des améliorations doivent être apportées à la législation de l'UE ou à d'autres instruments du niveau de l'UE pour résoudre les problèmes identifiés ?

Il convient de reconnaître que le cadre juridique de l'UE pour la protection des droits dans certains domaines de l'emploi non standard n'a pas été suivi d'une législation cohérente au niveau national assurant aux travailleurs atypiques la jouissance de leurs droits (page 10).

⁹ Le document de consultation à la page 9 fait référence aux recommandations aux États membres, afin de stimuler la création d'emplois, de réduire les taxes sur le travail et de transférer le financement des coûts non salariaux du travail tels que la sécurité sociale vers d'autres sources de revenus (DÉCISION DU CONSEIL (UE) 2015/1848: directive 5 sur l'emploi, disponible en ligne). Cela peut inclure des sources de revenus telles que les taxes à la consommation, les taxes foncières récurrentes et / ou les taxes environnementales (voir la déclaration de l'Eurogroupe : benchmarking du fardeau fiscal sur le travail, 638/15, 12/09/2015, disponible en ligne)

La Recommandation 92/442 / CEE du Conseil relative à la convergence dans les objectifs et politiques de protection sociale devrait être interprétée dans un sens qui assure une couverture à tous les travailleurs. La MOC n'a pas vraiment suscité de convergence, et certainement pas de convergence ascendante, aussi parce qu'elle a peu attiré l'attention sur les développements du droit du travail au niveau national et son impact sur les travailleurs indépendants et sur les travailleurs non standard ou dans de nouvelles formes d'emploi.

Un suivi spécifique des problèmes de viabilité financière et budgétaire devrait être effectué au niveau des États membres, avec la participation des partenaires sociaux, en ciblant l'efficacité et la cohérence des politiques visant à alléger le fardeau des coûts du travail non salarié et des taxes sur le travail.

V. Comptez-vous initier un dialogue au titre de l'article 155 TFUE sur l'une des questions identifiées au point 4 de cette consultation ?

La CES est prête à entamer des négociations avec les organisations d'employeurs au niveau de l'UE concernant les problèmes susmentionnés afin d'améliorer la situation des travailleurs. Toutefois, dans le cas où les partenaires sociaux de l'UE n'accepteraient pas de négocier, ou si les négociations n'étaient pas couronnées de succès, nous demandons instamment à la Commission de formuler une proposition législative.

5.2. Consultation volontaire sur les personnes occupant un emploi indépendant

I. Considérez-vous que la Commission a correctement et suffisamment identifié les problèmes et les domaines possibles pour une nouvelle action de l'UE ?

Tout en désaccord avec la promotion du travail indépendant en tant que panacée contre le chômage, la CES soutient des propositions de normes pour couvrir les travailleurs indépendants et non salariés. En outre, tous les travailleurs ne sont pas capables ni disposés à devenir indépendants.

La CES est très préoccupée que la Commission semble avoir déterminé que la procédure de consultation de l'article 154, paragraphe 2, du TFUE ne s'applique pas. Nous marquons notre profond désaccord avec cette lecture. Dès qu'un problème touche les questions d'emploi, la relation de travail, le travail ou les travailleurs, l'article 154 paragraphe 2 doit être respecté.

Comme indiqué dans la résolution «Vers une nouvelle protection pour les travailleurs indépendants en Europe» adoptée au Comité exécutif de la CES de décembre 2016, le mouvement syndical européen devrait insister sur le fait que cette catégorie de travailleurs est couverte par des droits sociaux, comme les droits à une rémunération adéquate, à des conditions contractuelles et de travail équitables, à l'éducation et à la formation, à la protection du chômage, à la protection sociale et à la pension.

Les défis identifiés par la Commission européenne (ouverture de l'accès à la protection sociale, la transparence des systèmes afin que les citoyens connaissent leurs droits et transférabilité des droits) sont en effet très importants pour l'avenir du monde du Travail en Europe et la CES cherche à travailler conjointement avec les différents organismes et institutions Européens ainsi que les organisations européennes des employeurs afin d'identifier et de mettre en œuvre une stratégie pour relever ces défis.

La CES se félicite donc de l'élargissement de la protection sociale aux travailleurs indépendants. Cependant, en ce qui concerne le financement d'une telle protection, une participation progressive et contributive de l'ensemble de la population active et des travailleurs indépendants en particulier devrait être encouragée. Sinon, une solution basée sur le financement par des taxes sur la consommation (TVA) dont une proportion énorme est payée par des salariés pauvres de la classe moyenne aggraverait encore les inégalités entre les riches et les pauvres.

À cet égard, la CES n'est pas d'accord avec la proposition de la Commission selon laquelle les personnes mieux protégées devraient contribuer à couvrir les coûts supplémentaires englobant de nouvelles catégories de travailleurs.

Comme indiqué dans le récent rapport de la Commission européenne sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs non salariés, l'extension de la protection sociale aux personnes dans toutes les formes d'emploi et de travail aura des conséquences positives tant sur le plan de la viabilité des systèmes de sécurité sociale que sur les performances économiques dans leur ensemble¹⁰. Bien qu'une première réticence au paiement des cotisations de sécurité sociale de certains groupes de travailleurs indépendants puisse être attendue, un tel système entraînera en fin de compte des coûts moindres pour ce type de travailleurs (en comparaison des coûts d'une assurance privée) et pour l'économie nationale.

L'exemple concret du CPA français (*compte personnel d'activité*), bien qu'encore en construction, pourrait être considéré comme un bon exemple. Mais l'explication de l'outil avancé par la Commission n'est pas correcte : dans le CPA, il n'y a pas une telle "interchangeabilité" entre les droits et les prestations. Un travailleur ne peut pas changer de «points» et choisir entre une rémunération supplémentaire, des droits à la formation ou une pension anticipée. Un tel système serait dangereux.

II. Quelles branches des services de protection sociale et d'emploi considérez-vous comme les plus pertinentes pour une initiative de l'UE concernant l'accès des travailleurs indépendants ?

- a) Protection Sociale:
 - xi. Prestations de chômage
 - xii. Prestations de maladie
 - xiii. Prestations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles
 - xiv. Prestations de retraite et de vieillesse
 - xvii. Maternité et prestations de paternité équivalentes,
- b) Services d'emploi :
 - iv. Orientation, conseil et recrutement
 - v. Formation et mise à jour
 - vi. Mesures de réinsertion et de réhabilitation

Cependant, tout en sélectionnant la liste susmentionnée des branches les plus pertinentes des régimes de protection sociale, la CES souligne qu'une approche globale devrait être privilégiée. Une «solution choisie» entraînerait éventuellement des pratiques discriminatoires à des groupes spécifiques de la société. Par conséquent, la CES attend avec intérêt d'approfondir avec la Commission européenne et les organisations européennes d'employeurs les nécessités et l'impact en termes de protection sociale pour les différentes catégories de travailleurs indépendants.

III. Toutes les personnes occupant un emploi indépendant devraient-elles être incluses dans une telle initiative ?

Oui.

¹⁰ Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. et Vanhercke B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles: Commission Européenne.