

Bruxelles, le 28 novembre 2018
(OR. en)

14582/18

SOC 727
EMPL 545

NOTE

Origine:	Comité des représentants permanents (1 ^{re} partie)
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	14244/18
N° doc. Cion:	7416/18
Objet:	Proposition de RECOMMANDATION DU CONSEIL relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale Accord politique

I. INTRODUCTION

Le 17 novembre 2017, le Parlement européen, la Commission et le Conseil ont proclamé solennellement le socle européen des droits sociaux (ci-après dénommé "socle social") lors du sommet social de l'UE qui s'est tenu à Göteborg.

La Commission a présenté la proposition visée en objet le 13 mars 2018 dans le cadre de la mise en œuvre du principe 12 du socle social qui dispose que "*[l]es travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail.*"

Parallèlement, la présente proposition contribuera à l'application d'autres principes du socle social, tels que les principes intitulés "*Emplois sûrs et adaptables*", "*Prestations de chômage*", "*Soins de santé*" et "*Prestations de vieillesse et pensions*".

L'objectif est de soutenir l'ensemble des travailleurs salariés, en particulier ceux ayant des formes d'emploi atypiques, et les travailleurs non salariés qui, en raison de leur statut sur le marché du travail ou du type de relation de travail, ne sont pas suffisamment protégés par les régimes de protection sociale. Cela signifie qu'ils se trouvent exposés à une plus grande incertitude économique, par exemple en cas de perte de revenus professionnels.

La recommandation proposée vise à encourager les États membres:

- à éliminer les disparités en matière de couverture formelle en permettant à tous les travailleurs salariés et non salariés d'adhérer aux systèmes de protection sociale;
- à promouvoir une couverture effective adéquate en prenant des mesures permettant à tous les travailleurs salariés et non salariés de se constituer et de faire valoir des prestations sociales en tant qu'affiliés à un régime et en facilitant le transfert des prestations de sécurité sociale entre les régimes.

La proposition s'applique aux branches de la protection sociale relatives au chômage, aux maladies et aux soins de santé, à la maternité et à la paternité, à l'invalidité, à la vieillesse et aux prestations de survie, et en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

II. TRAVAUX MENÉS PAR LE CONSEIL

La présidence bulgare (deux réunions de groupe de travail) et la présidence autrichienne (quatre réunions) ont consacré une quantité considérable de travail pour faire progresser la proposition. Au cours de ce processus de négociation au sein du Conseil, la proposition très ambitieuse de la Commission a été adaptée en tenant compte des positions des États membres.

Le caractère juridiquement non contraignant de l'instrument a été davantage souligné dans le texte, conduisant à des marges de manœuvre plus importantes pour les États membres, en particulier sur la manière d'atteindre l'objectif de fournir un accès à la protection sociale pour tous.

La présidence estime que la nouvelle proposition établit un équilibre entre les différentes positions des États membres et constitue dès lors un compromis acceptable. Certains États membres devant réaliser des étapes procédurales au niveau national avant l'adoption formelle, la présidence autrichienne compte soumettre le texte au Conseil EPSCO en vue de parvenir à un accord politique le 6 décembre.

À la suite de nouvelles discussions au niveau du Comité des représentants permanents qui ont eu lieu le 23 novembre 2018, DE et CZ ont maintenu leurs réserves d'examen parlementaire, NL une réserve générale d'examen, et PT et HU une réserve d'examen. BG a annoncé qu'elle ferait inscrire une déclaration au procès-verbal du Conseil du 6 décembre.

III. CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil est invité à parvenir à un accord politique sur le projet de recommandation du Conseil dont le texte figure en annexe.

2018/0059 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292, en liaison avec les articles 153 et 352,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 3 du traité sur l'Union européenne, l'Union a notamment pour but de promouvoir le bien-être de ses peuples et d'œuvrer pour le développement durable de l'Europe fondé sur une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social. L'Union combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.
- (2) Aux termes de l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union, dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, doit prendre en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

- (3) L'article 153, paragraphe 1, point c), du TFUE permet à l'Union de soutenir et de compléter l'action des États membres dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs. L'action de l'Union peut également être mise en œuvre pour relever les défis de l'accès à la protection sociale des personnes exerçant un emploi non salarié sur la base de l'article 352 du TFUE, qui contient une disposition autorisant l'Union à adopter un acte nécessaire pour atteindre des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet.
- (4) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont proclamé solennellement le socle européen des droits sociaux dans leur proclamation interinstitutionnelle du 17 novembre 2017. Le principe 12 du socle dispose que les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non salariés ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail.
- (5) Les partenaires sociaux se sont engagés à continuer de contribuer à une Europe qui tienne ses engagements envers ses travailleurs et ses entreprises.
- (6) Dans sa résolution sur un socle européen des droits sociaux, le Parlement européen a souligné la nécessité d'une protection sociale adéquate et d'investissements sociaux tout au long de la vie des citoyens afin de permettre à tous de participer pleinement à la société et à l'économie et de maintenir un niveau de vie décent. Dans son avis sur le socle européen des droits sociaux, le Comité économique et social européen a insisté sur la nécessité de veiller à ce que tous les travailleurs soient couverts par des normes fondamentales en matière de travail et bénéficient d'une protection sociale adéquate.

- (7) Les systèmes de protection sociale, dans leurs différentes formes, sont la pierre angulaire du modèle social européen et du bon fonctionnement de l'économie sociale de marché. La fonction essentielle de la protection sociale est de protéger les individus contre les conséquences financières de risques sociaux, tels que la maladie, la vieillesse, les accidents du travail ou la perte d'un emploi, de prévenir et d'atténuer la pauvreté et de maintenir un niveau de vie décent. Des systèmes de protection sociale bien conçus peuvent aussi faciliter la participation au marché du travail, en contribuant à l'activation et en soutenant le retour au travail et la transition sur le marché du travail pour les personnes qui changent d'emploi, débutent ou quittent un travail, créent une entreprise ou la ferment. Ils contribuent à la compétitivité et la croissance durable dans la mesure où ils soutiennent l'investissement dans le capital humain et peuvent permettre de réaffecter des ressources humaines vers des secteurs émergents et dynamiques de l'économie. Ils ont également un rôle à jouer en tant que stabilisateurs automatiques en lissant la consommation tout au long du cycle économique.
- (8) La protection sociale peut être fournie par l'intermédiaire de prestations en nature ou en espèces. Elle est généralement assurée par des régimes universels qui protègent tous les individus et qui sont financés par la fiscalité générale et/ou par des régimes qui protègent les personnes sur le marché du travail, souvent sur la base de cotisations liées au revenu du travail. La protection sociale comprend plusieurs branches, englobant toute une série de risques sociaux allant de la vieillesse à la maladie ou au chômage. La présente recommandation s'applique aux branches de la protection sociale qui sont souvent plus étroitement liées à la participation au marché du travail et assurent principalement une protection contre la perte de revenus professionnels dès l'apparition d'un risque donné. Elle ne s'applique pas à la fourniture d'accès aux régimes d'assistance sociale et de revenu minimum. Elle complète les orientations existantes, à l'échelle de l'Union, sur les services sociaux et l'assistance sociale, et plus généralement sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail¹.

¹ Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail (2008/867/CE).

- (9) La mondialisation, les progrès technologiques, l'évolution des préférences individuelles et le vieillissement de la population ont conduit à des changements sur les marchés du travail européens au cours des deux dernières décennies et continueront de le faire à l'avenir. L'emploi sera de plus en plus diversifié et les carrières seront de moins en moins linéaires.
- (10) Il existe une grande diversité de relations de travail et de formes de travail non salarié sur les marchés du travail de l'Union, à côté des contrats de travail à temps plein à durée indéterminée. Certaines d'entre elles sont connues depuis longtemps déjà sur le marché du travail (par exemple, travail fixe, temporaire, à temps partiel, travaux domestiques, ou stages); d'autres sont plus récentes et ont gagné en importance depuis les années 2000, comme le travail à la demande, le travail basé sur des chèques et le travail via une plateforme.
- (11) Les travailleurs non salariés en particulier forment aussi un groupe hétérogène. La plupart des personnes choisissent volontairement d'exercer une activité non salariée, avec ou sans personnel, en prenant le risque de devenir des entrepreneurs, tandis qu'un travailleur non salarié sur cinq l'est parce qu'il ne parvient pas trouver un emploi en tant que salarié.
- (12) À mesure que les marchés du travail évoluent, les systèmes de protection sociale, dans leurs différentes formes, doivent aussi évoluer pour faire en sorte que le modèle social européen soit viable à long terme et qu'il permette aux sociétés et aux économies de l'Union de tirer le meilleur parti du monde du travail du futur. Toutefois, dans la plupart des États membres, les règles régissant les cotisations et les droits des régimes de protection sociale restent largement fondées sur des contrats à temps plein à durée indéterminée entre un travailleur salarié et un employeur unique, alors que d'autres groupes de travailleurs salariés et les travailleurs non salariés sont couverts de façon plus marginale. Il est avéré que certains travailleurs salariés atypiques et certains travailleurs non salariés n'ont pas suffisamment accès aux branches de la protection sociale qui sont plus étroitement liées à la participation au marché du travail. Seuls quelques États membres ont entrepris des réformes pour adapter les systèmes de protection sociale à l'évolution de la nature du travail afin de mieux protéger les travailleurs salariés et non salariés concernés. Les progrès ont été inégaux entre les différents pays et entre les différentes branches de la protection sociale.

- (13) À long terme, les disparités en matière d'accès à la protection sociale peuvent mettre en danger le bien-être et la santé des personnes, contribuer à accroître l'incertitude économique, le risque de pauvreté et les inégalités, et peuvent aussi entraîner un investissement non optimal dans le capital humain, réduire la confiance dans les institutions et limiter la croissance économique inclusive. De telles disparités peuvent également réduire les recettes de la protection sociale si un nombre croissant de personnes ne contribuent pas aux régimes.
- (14) Les travailleurs salariés et non salariés peuvent être considérés comme formellement couverts par une branche particulière de la protection sociale si la législation existante ou une convention collective prévoit qu'ils sont autorisés à participer à un régime de protection sociale dans cette branche spécifique. La couverture formelle peut être assurée par des régimes obligatoires ou volontaires. Ces derniers donnent aux personnes la possibilité d'adhérer à un régime (clauses de participation) ou couvrent toutes les personnes du groupe cible par défaut en leur donnant la possibilité de sortir du régime s'ils le souhaitent (clauses de non-participation). Il est avéré que les régimes volontaires avec clauses de non-participation ont des taux plus élevés d'adhésion et, par conséquent, offrent une meilleure couverture que les régimes volontaires avec clauses de participation.
- (15) Les travailleurs salariés et les travailleurs non salariés peuvent être considérés comme effectivement couverts dans une branche particulière de protection sociale s'ils ont la possibilité d'accumuler des prestations adéquates et la possibilité, en cas de matérialisation du risque correspondant, d'accéder à un niveau donné de prestations. Une personne peut se voir octroyer un accès formel sans être de facto en mesure de constituer des droits à prestations et de les faire valoir.
- (16) La protection sociale est considérée comme adéquate quand elle permet aux individus de maintenir un niveau de vie décent, de compenser la perte de revenu de façon raisonnable, de vivre dans la dignité et de ne pas sombrer dans la pauvreté, tout en contribuant, s'il y a lieu, à l'activation et en facilitant le retour au travail.

Lors de l'évaluation du caractère adéquat du système de protection sociale d'un État membre, il convient de considérer celui-ci dans son ensemble, c'est-à-dire de prendre en compte toutes les prestations de sécurité sociale de cet État membre.

- (17) Dans quelques États membres, certaines catégories de travailleurs salariés, telles que les travailleurs à temps partiel de courte durée, les travailleurs saisonniers, les travailleurs à la demande, les travailleurs des plateformes et les travailleurs intérimaires ou en stage sont exclus des régimes de protection sociale. En outre, les travailleurs salariés qui ne disposent pas de contrats à durée indéterminée à temps plein peuvent rencontrer des difficultés à être effectivement couverts par les systèmes de protection sociale parce qu'ils ne remplissent pas les critères pour l'obtention de droits aux prestations auprès des régimes de protection sociale à caractère contributif. Les travailleurs non salariés sont totalement exclus de l'accès formel aux principaux régimes de protection sociale dans certains États membres; dans d'autres, ils peuvent y adhérer sur une base volontaire. La couverture volontaire peut constituer une solution appropriée dans le cas de l'assurance chômage qui est plus étroitement associée au risque entrepreneurial; elle se justifie moins pour d'autres risques tels que la maladie qui, dans une large mesure, ne sont pas liés à leur statut sur le marché du travail.
- (18) Les règles régissant les droits peuvent jouer en défaveur des travailleurs atypiques et non salariés. En particulier, les seuils de revenu et de durée (périodes d'acquisition, délais d'attente, périodes minimales de travail, durée des prestations) peuvent constituer un obstacle exagéré à l'accès à la protection sociale pour certains groupes de travailleurs salariés atypiques et pour les travailleurs non salariés. De manière générale, deux types de problèmes ont été mis en évidence: tout d'abord, les différences de règles entre les salariés traditionnels et les travailleurs salariés occupant un emploi atypique ou non salarié peuvent pénaliser inutilement un groupe; ensuite, les mêmes règles appliquées à tous les groupes peuvent conduire à de moins bons résultats pour les personnes n'occupant pas un emploi traditionnel et peuvent ne pas être adaptées à la situation des travailleurs non salariés. Dans les deux cas, il pourrait exister des possibilités de mieux adapter les règles à la situation des groupes spécifiques tout en maintenant un principe général d'universalité, de sorte que personne sur le marché du travail ne se retrouve sans couverture lors de la matérialisation d'un risque social. Des mesures spécifiques peuvent être nécessaires pour éviter que des personnes ne cotisent pour des régimes faisant double emploi, par exemple lorsqu'elles exercent des activités auxiliaires tout en étant pleinement couvertes dans le cadre de leur emploi principal.

- (19) Les droits en matière de protection sociale ne sont pas toujours préservés, accumulés et/ou transférés lorsque des personnes effectuent une transition entre un statut sur le marché du travail et un autre, par exemple par le passage d'un emploi salarié à une activité non salariée ou au chômage, la combinaison d'un travail salarié et d'un travail non salarié, le démarrage ou la fermeture d'une entreprise. La préservation, l'accumulation et/ou la transférabilité des droits entre les régimes sont toutefois essentielles pour permettre aux personnes qui combinent des emplois, changent d'emploi ou passent d'un statut de travailleur salarié à un statut de travailleur non salarié et inversement d'accéder effectivement aux prestations dans les régimes contributifs et de bénéficier d'une couverture adéquate, mais aussi pour encourager leur participation aux régimes de protection sociale volontaires.
- (20) Les prestations peuvent se révéler inadéquates, c'est-à-dire insuffisantes ou trop tardives pour maintenir un niveau de vie décent, vivre dans la dignité et empêcher les personnes de tomber dans la pauvreté. Dans ce cas, il pourrait être possible d'améliorer leur adéquation, tout en étant attentif aux mesures permettant de faciliter le retour à l'emploi. Les règles régissant les cotisations peuvent fausser les conditions de concurrence et être défavorables à certaines catégories de travailleurs salariés et non salariés. Par exemple, les cotisations de protection sociale pour les travailleurs non salariés peuvent inclure des cotisations non liées aux revenus, ou être fixées sur la base des revenus antérieurs ou d'hypothèses concernant les revenus futurs. Cela peut créer des problèmes de flux de trésorerie pour la personne lorsque ses revenus sont inférieurs aux estimations. Si un État membre décide de déterminer un seuil de revenu en dessous duquel le travailleur salarié ou non salarié concerné n'est pas soumis à l'obligation de verser des cotisations d'assurance, ces réductions et autres mesures de progressivité devraient s'appliquer, le cas échéant, de manière égale aux travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés, mais ne devraient pas entraîner une sous-déclaration des revenus. De manière générale, les réductions et autres mesures de progressivité peuvent également être utilisées pour encourager les transitions vers des formes d'emploi moins précaires et pour lutter contre la segmentation.

- (21) La complexité réglementaire et le manque de transparence actuels en matière de règles de protection sociale dans de nombreux États membres peuvent empêcher les personnes de bien appréhender leurs droits et obligations ainsi que les possibilités de les exercer. Ils peuvent également contribuer à un faible taux d'utilisation, ou à une faible participation aux régimes de protection sociale, en particulier dans le cas de régimes volontaires. Il est possible de parvenir à la transparence de différentes façons, par exemple en envoyant des mises à jour concernant les droits individuels, en mettant en place des outils de simulation en ligne concernant les droits aux prestations, en créant des guichets uniques d'information ou des comptes personnels en ligne et hors ligne. Le passage au numérique peut notamment contribuer à améliorer la transparence pour les individus.
- (22) L'absence de statistiques sur la couverture de la protection sociale ventilées par type de relation de travail, par âge, par sexe et par nationalité peut limiter les possibilités d'améliorer la capacité des systèmes de protection sociale à s'adapter et à réagir à l'évolution du monde du travail.
- (23) Les disparités en matière d'accès à la protection sociale peuvent avoir des effets néfastes en termes d'incidences économiques et budgétaires, qui se font sentir dans l'ensemble de l'Union. Elles sont une question d'intérêt commun pour les États membres et elles pourraient constituer un obstacle à la réalisation d'objectifs essentiels de l'Union.

- (24) La législation de l'Union garantit déjà le principe de l'égalité de traitement entre les différents types de relations de travail, interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe en matière d'emploi, de travail, de protection sociale et d'accès aux biens et services, prévoit la transférabilité et la préservation des droits en cas de mobilité entre États membres et garantit des exigences minimales pour l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire par-delà les frontières, ainsi que des exigences minimales en matière de transparence des régimes professionnels. La présente recommandation devrait s'appliquer sans préjudice des dispositions des directives et règlements qui définissent déjà certains droits en matière de protection sociale².

² Directive 97/81/CE du Conseil du 15 décembre 1997 concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES - Annexe: Accord-cadre sur le travail à temps partiel (JO L 14 du 20.1.1998, p. 9), directive 1999/70/CE du Conseil du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO L 175 du 10.7.1999, p. 43), directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire (JO L 327 du 5.12.2008, p. 9), directive 2008/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (JO L 283 du 28.10.2008, p. 36), directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle (JO L 354 du 23.12.2016, p. 37), directive 2010/41/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 relative à l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil (JO L 180 du 15.7.2010, p. 1), directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (JO L 204 du 26.7.2006, p. 23), directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (JO L 6 du 10.1.1979, p. 24), directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services (JO L 373 du 21.12.2004, p. 37), directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE (JO L 68 du 18.3.2010, p. 13) et proposition du 16 avril 2017 l'abrogeant [COM(2017) 253 final], directive 93/103/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé au travail à bord des navires de pêche (treizième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (JO L 307 du 13.12.1993, p. 1), règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166 du 30.4.2004, p. 1) et proposition de directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne [COM(2017) 797 final] du 21 décembre 2017.

- (25) La recommandation 92/442/CEE du Conseil³ a mis en évidence des objectifs communs dans le domaine de la protection sociale et a invité les États membres à "*examiner la possibilité d'instaurer et/ou de développer une protection sociale appropriée pour les travailleurs non salariés*". Ces objectifs définis en commun ont ouvert la voie à la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, qui constitue un instrument essentiel pour soutenir la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des cadres de protection sociale nationaux et pour promouvoir la coopération mutuelle entre États membres dans ce domaine.
- (26) Dans le contexte du semestre européen, l'examen annuel de la croissance de 2018 rappelle qu'améliorer l'adéquation et la couverture de la protection sociale est crucial pour éviter l'exclusion sociale, tandis que les lignes directrices pour les politiques de l'emploi de 2018 appellent les États membres à moderniser les systèmes de protection sociale.
- (27) Dans sa recommandation de 2012 sur les socles de protection sociale, l'Organisation internationale du travail recommande à ses membres, en fonction de la situation nationale, d'établir aussi vite que possible et de maintenir leurs socles de protection sociale qui devraient comporter des garanties élémentaires de protection sociale.
- (28) La Commission a mené une consultation en deux phases avec les partenaires sociaux⁴ sur l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi, conformément à l'article 154, paragraphe 2, du TFUE. La procédure de l'article 154, paragraphe 2, du TFUE n'est pas applicable en tant que telle à une action de l'Union visant à faire face aux enjeux liés aux travailleurs non salariés sur la base de l'article 352 du TFUE. La Commission a invité les partenaires sociaux à faire part de leurs points de vue en ce qui concerne les personnes exerçant un emploi non salarié sur une base volontaire.

³ Recommandation 92/442/CEE du Conseil du 27 juillet 1992 relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (JO L 245 du 26.8.1992, p. 49).

⁴ C(2017) 7773.

- (29) La Commission a également lancé une consultation publique pour recueillir les avis de diverses parties prenantes et de citoyens et a rassemblé des éléments probants pour évaluer les incidences socio-économiques de la présente recommandation⁵.
- (30) La mise en œuvre de la présente recommandation ne devrait pas servir à réduire les droits existants inscrits dans la législation en vigueur de l'Union dans ce domaine, ni constituer une justification valable pour la régression du niveau général de protection des travailleurs dans le domaine couvert par la présente recommandation.
- (31) La présente recommandation devrait éviter d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises (PME). Les États membres sont donc invités à évaluer les incidences de leurs réformes sur les PME afin de veiller à ce que ces dernières ne subissent pas de conséquences disproportionnées, en portant une attention particulière aux microentreprises et à la charge administrative, et à publier les résultats de ces évaluations.
- (32) La présente recommandation ne devrait pas contribuer à détériorer davantage la liquidité des entreprises – et notamment des PME – lorsque leur situation financière a été influencée de manière négative par des retards de paiement de la part des pouvoirs publics.
- (33) Les États membres peuvent associer les parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, à la conception des réformes.
- (34) La présente recommandation devrait s'entendre sans préjudice du droit des États membres d'organiser leurs systèmes de protection sociale. La compétence exclusive dont disposent les États membres pour organiser leurs systèmes de protection sociale s'étend notamment aux décisions relatives à la mise en place, au financement et à la gestion de ces systèmes et des institutions qui y sont liées, ainsi qu'au niveau, à la nature et à l'octroi de prestations, au niveau de cotisations et aux conditions d'accès. En tenant compte des différences qui existent entre les systèmes nationaux, la présente recommandation ne devrait pas faire obstacle à ce que les États membres maintiennent ou établissent des dispositions plus approfondies concernant la protection sociale que celles recommandées ici.

⁵ SWD(2018) 70.

- (35) La présente recommandation respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle vise en particulier à faciliter l'application de l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- (36) La viabilité financière des régimes de protection sociale est essentielle pour leur résilience, leur efficacité et leur efficacité. La mise en œuvre de la présente recommandation ne devrait pas avoir d'incidence significative sur l'équilibre financier des systèmes de protection sociale des États membres,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

Objectif et champ d'application

1. Il est recommandé aux États membres de fournir un accès à une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non salariés sur leur territoire, conformément à la présente recommandation et sans préjudice du droit des États membres d'organiser leurs systèmes de protection sociale.
2. Il est recommandé aux États membres de définir des normes minimales dans le domaine de la protection sociale des travailleurs salariés et des travailleurs non salariés, conformément à la présente recommandation. La protection sociale peut être assurée par une combinaison de régimes, que leur organisation soit assurée par les pouvoirs publics ou qu'elle soit confiée à des partenaires sociaux ou à d'autres entités, conformément aux principes fondamentaux des systèmes nationaux de protection sociale. Les produits d'assurance privée ne relèvent pas du champ d'application de la présente recommandation. Les États membres sont compétents pour définir le niveau des cotisations et décider de la combinaison de régimes adéquate, conformément à l'article 153, paragraphe 4, du TFUE.

3. La présente recommandation couvre le droit de participer à un régime ainsi que l'acquisition et l'utilisation de droits. Il est en particulier recommandé aux États membres de garantir ce qui suit pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non salariés:
 - a) la couverture formelle;
 - b) la couverture effective;
 - c) l'adéquation;
 - d) la transparence.
4. La présente recommandation s'applique aux travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés, y compris les personnes en transition entre ces deux statuts ou ayant les deux statuts ainsi que les personnes dont le travail est interrompu en raison de la survenance de l'un des risques couverts par la protection sociale.
5. La présente recommandation s'applique aux branches de la protection sociale ci-après, dans la mesure où elles sont prévues dans les États membres:
 - a) les prestations de chômage;
 - b) les prestations de maladie et de soins de santé;
 - c) les prestations de maternité et de paternité assimilées;
 - d) les prestations d'invalidité;
 - e) les prestations de vieillesse et de survie;
 - f) les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.
6. La présente recommandation ne s'applique pas à la fourniture d'accès aux régimes d'assistance sociale et de revenu minimum.

7. Les principes de couverture formelle, de couverture effective, d'adéquation et de transparence définis dans la présente recommandation s'appliquent à l'ensemble des travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés, tout en prenant acte du fait que des règles différentes peuvent s'appliquer pour les travailleurs salariés et pour les travailleurs non salariés.
8. La présente recommandation ne fait pas obstacle à ce que les États membres maintiennent ou établissent des dispositions plus approfondies concernant la protection sociale que celles figurant dans la présente recommandation. La présente recommandation ne limite pas l'autonomie des partenaires sociaux lorsqu'ils sont responsables de la mise en place et de la gestion de régimes de protection sociale.

Définitions

9. Aux fins de la présente recommandation, on entend par:
 - a) "type de relation de travail": un des divers types de relations entre un travailleur salarié et un ou des employeurs qui peuvent différer en ce qui concerne la durée de l'emploi, le nombre d'heures de travail ou d'autres conditions relatives à la relation de travail;
 - b) "statut sur le marché du travail": le statut d'une personne qui travaille dans le cadre d'une relation de travail (travailleur salarié) ou travaille pour son propre compte (travailleur non salarié);
 - c) "régime de protection sociale": un cadre de règles distinct destiné à fournir des prestations aux bénéficiaires admissibles. Ces règles définissent le champ d'application personnel du programme, les conditions régissant le droit aux prestations, le type de prestations, les montants des prestations, la durée des prestations et d'autres caractéristiques des prestations, ainsi que le financement (cotisations, imposition générale, autres sources), la gouvernance et l'administration du programme.
 - d) "prestation": un transfert en espèces ou un service en nature réalisé par une entité publique ou privée en faveur d'une personne autorisée à en bénéficier dans le cadre d'un régime de protection sociale;

- e) "couverture formelle" d'un groupe: une situation dans une branche particulière de la protection sociale (vieillesse, protection contre le chômage, protection de la maternité ou de la paternité, par exemple) dans laquelle la législation ou la convention collective en vigueur prévoit que les personnes de ce groupe sont autorisées à participer à un régime de protection sociale couvrant une branche spécifique;
- f) "couverture effective" d'un groupe: une situation dans une branche particulière de la protection sociale dans laquelle les personnes dudit groupe ont une possibilité d'accumuler des prestations et la faculté, en cas de matérialisation du risque correspondant, d'accéder à un niveau de prestations donné;
- g) "préservation des droits": une situation dans laquelle les droits déjà acquis lors d'expériences professionnelles précédentes ne sont pas perdus, même s'ils ont été acquis dans le cadre de régimes ayant des règles différentes ou dans le cadre de relations de travail différentes;
- h) "accumulation des droits": la possibilité d'additionner tous les droits. Cela inclut le fait de faire prendre en compte les périodes d'acquisition dans un statut antérieur sur le marché du travail (ou dans des statuts concomitants sur le marché du travail) pour le calcul des périodes d'acquisition dans le nouveau statut;
- i) "transférabilité": la possibilité de transférer des droits accumulés vers un autre régime;
- j) "transparence": la fourniture d'informations disponibles, accessibles, complètes et facilement compréhensibles au grand public, aux affiliés potentiels, aux affiliés et aux bénéficiaires des régimes concernant les règles du régime et/ou les obligations et les droits individuels.

Couverture formelle

10. Il est recommandé aux États membres de garantir un accès à une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non salariés pour l'ensemble des branches visées au paragraphe 5. En tenant compte des circonstances nationales, il est recommandé d'atteindre cet objectif en étendant et en améliorant la couverture formelle
- a) à tous les travailleurs salariés sur une base obligatoire, quel que soit le type de leur relation de travail;
 - b) aux travailleurs non salariés, au moins sur une base volontaire voire, s'il y a lieu, sur une base obligatoire.

Couverture effective

11. Il est recommandé aux États membres d'assurer une couverture effective à tous les travailleurs salariés, indépendamment du type de relation de travail, et aux travailleurs non salariés, dans les conditions prévues au paragraphe 8, tout en préservant la viabilité du système et en mettant en place des garanties afin d'éviter les abus. À cette fin:
- a) les règles régissant les cotisations (par exemple, les périodes d'acquisition, les périodes de travail minimales) et les règles régissant les droits (par exemple, les délais d'attente, les règles de calcul et la durée des prestations) ne devraient pas faire obstacle à la possibilité d'accumuler des prestations et d'y accéder en raison du type de relation de travail ou du statut sur le marché du travail;
 - b) les différences existant dans les règles régissant les régimes selon les statuts sur le marché du travail ou les types de relation de travail devraient être proportionnées et refléter la situation spécifique des bénéficiaires.

12. En fonction de la situation nationale, il est recommandé aux États membres de veiller à ce que les droits, qu'ils soient acquis dans le cadre de régimes obligatoires ou volontaires, soient préservés, accumulés et/ou transférables dans tous les types de statuts d'emploi salarié et non salarié et dans l'ensemble des secteurs économiques, tout au long de la carrière de l'intéressé ou au cours d'une période de référence déterminée et entre les différents régimes d'une branche donnée de la protection sociale.

Adéquation

13. Lorsque survient un risque assuré par des régimes de protection sociale pour les travailleurs salariés et les travailleurs non salariés, il est recommandé aux États membres de veiller à ce que les régimes prévoient un niveau de protection adéquat pour leurs affiliés, c'est-à-dire qui soit suffisant et fourni en temps opportun, de manière à maintenir un niveau de vie décent, à offrir un revenu de remplacement adéquat, en évitant dans tous les cas que les affiliés en question ne tombent dans la pauvreté.

Lors de l'évaluation du caractère adéquat du système de protection sociale d'un État membre, il convient de considérer celui-ci dans son ensemble.

14. Il est recommandé aux États membres de veiller à ce que les cotisations à la protection sociale soient proportionnelles à la capacité contributive des travailleurs salariés et des travailleurs non salariés.
15. En tenant compte des circonstances nationales et s'il y a lieu, il est recommandé aux États membres de veiller à ce que les exonérations ou les réductions de cotisations sociales prévues par la législation nationale, notamment celles pour les groupes à faibles revenus, s'appliquent à tous les types de relation de travail et statuts sur le marché du travail.
16. Il est recommandé aux États membres de faire en sorte que 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.

Transparence

17. Il est recommandé aux États membres de veiller à ce que les conditions et les règles de tous les régimes de protection sociale soient transparentes et à ce que les personnes aient accès sans frais à des informations mises à jour, complètes, accessibles, conviviales et aisément compréhensibles sur leurs droits et obligations individuels.
18. Il est recommandé aux États membres de simplifier, s'il y a lieu, les exigences administratives des régimes de protection sociale applicables aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux employeurs, notamment en ce qui concerne les microentreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises.

Mise en œuvre, notification et évaluation

19. Les États membres et la Commission devraient œuvrer ensemble à améliorer la portée et la pertinence de la collecte de données à l'échelle de l'Union européenne sur les forces de travail et l'accès à la protection sociale, afin notamment d'éclairer le processus d'élaboration des politiques en matière de protection sociale des nouvelles formes de travail. Dans ce contexte, il est recommandé aux États membres de collecter et publier, dans la mesure du possible, des données statistiques nationales fiables sur l'accès aux différentes formes de protection sociale, par exemple, ventilées par statut sur le marché du travail (travailleur non salarié ou salarié), type de relation de travail (temporaire ou permanente, à temps partiel ou à temps plein, nouvelles formes de travail ou emploi traditionnel), sexe et âge au plus tard le [AJOUTER la date correspondant à 24 mois à compter de la publication de la recommandation].
20. Il y a lieu que la Commission, conjointement avec le comité de la protection sociale, établisse un cadre de suivi et élabore des indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs convenus d'un commun accord en vue d'évaluer la mise en œuvre de la présente recommandation au plus tard le [AJOUTER la date correspondant à 12 mois à compter de la publication de la recommandation] et de permettre son examen.

21. Il est recommandé aux États membres de mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente recommandation dans les meilleurs délais et de soumettre un plan présentant les mesures correspondantes à prendre à l'échelle nationale au plus tard le [AJOUTER la date correspondant à 18 mois à compter de la publication de la recommandation]. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces plans devraient faire l'objet d'un examen dans le cadre des outils de surveillance multilatérale en conformité avec le Semestre européen et la méthode ouverte de coordination en matière d'inclusion sociale et de protection sociale.
22. Il convient que la Commission examine 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, et fasse rapport au Conseil au plus tard le [AJOUTER la date correspondant à 3 ans à compter de la publication de la recommandation]. Sur la base des résultats de cet examen, la Commission pourrait envisager de présenter de nouvelles propositions.
23. La Commission devrait veiller à ce que la mise en œuvre de la présente recommandation soit soutenue par des actions financées au titre des programmes correspondants de l'Union.
24. La Commission devrait faciliter l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres et avec les parties intéressées.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président
