

A V I S N° 2.216  
-----

Séance du mercredi 5 mai 2021  
-----

Mise en œuvre de la Recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale

x                      x                      x

## **A V I S N° 2.216**

---

Objet : Mise en œuvre de la Recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale

---

Par courriel du 8 mars 2021, Monsieur F. VANDENBROUCKE, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis dans le cadre de la rédaction d'un plan national belge visant à mettre en œuvre la recommandation mentionnée sous rubrique.

Ladite recommandation invite les États membres à mettre en œuvre les principes énoncés dans la recommandation dans les meilleurs délais et à soumettre un plan comportant les mesures correspondantes à prendre à l'échelle nationale au plus tard le 15 mai 2021.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission des relations individuelles du travail et de la sécurité sociale.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 5 mai 2021, l'avis suivant.

x                      x                      x

## **AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL**

---

### **I. OBJET ET PORTEE DE LA SAISINE**

Par courriel du 8 mars 2021, Monsieur F. VANDENBROUCKE, Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, a saisi le Conseil national du Travail d'une demande d'avis dans le cadre de la rédaction d'un plan national belge visant à mettre en œuvre la recommandation (EU) 2019/C387 du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale.

Celle-ci s'appuie sur le socle européen des droits sociaux et concerne plus spécifiquement le principe 12 du socle qui prévoit que : « Quel que soit le type et la durée de leur relation de travail, les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs indépendants ont droit à une protection sociale appropriée ».

Cette recommandation a pour objectif de garantir l'accès à la protection sociale pour tous les travailleurs salariés et indépendants en améliorant la couverture formelle (1) et effective (2) et en renforçant l'adéquation (3) et la transparence (4) des systèmes de protection sociale. Conformément à son article 4, elle ne s'applique toutefois pas à la fourniture d'accès aux régimes d'assistance sociale et de revenu minimum.

Pour ce faire, elle invite les États membres à mettre en œuvre ces quatre principes dans les meilleurs délais et à soumettre, au plus tard le 15 mai 2021, un plan comportant les mesures correspondantes à prendre à l'échelle nationale. 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 pour la protection sociale et l'inclusion sociale.

Enfin, parallèlement à l'élaboration d'un plan national, les États membres sont invités dans le cadre de la mise en œuvre de cette recommandation, à collecter et publier, dans la mesure du possible, des données statistiques nationales fiables sur l'accès aux différentes formes de protection sociale au plus tard le 15 novembre 2021. La Commission européenne examinera les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation et fera rapport au Conseil de l'Union européenne au plus tard le 15 novembre 2022.

Cela étant, dans le cadre de la rédaction dudit plan national belge, le Ministre souhaite que le Conseil se prononce sur l'orientation souhaitable quant à la mise en œuvre des initiatives reprises dans l'accord de gouvernement afin de les aligner de manière optimale par rapport au cadre et principes mentionnés dans la recommandation, ainsi que sur d'éventuels points d'attention complémentaires que le Conseil souhaiterait mettre en avant dans ce contexte.

Par ailleurs, afin d'alimenter la rédaction de ce plan national belge de mise en œuvre de la recommandation, le ministre signale dans sa saisine qu'une équipe interdisciplinaire d'experts académiques a rédigé en novembre 2020 un rapport circonstancié sur l'accès des travailleurs à la sécurité sociale en Belgique. Ce rapport académique dresse un diagnostic juridique et socio-économique intégré de l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique à la lumière des principes susmentionnés et formule des propositions de mesures correctives en vue de permettre à la Belgique de se conformer à cette recommandation.

Le ministre indique dans sa saisine que l'avis du Conseil est attendu pour le 8 avril 2021.

## **II. POSITION DU CONSEIL**

### **A. Considérations générales**

Le Conseil a consacré un examen attentif à la demande d'avis dont il est saisi. Le présent avis se concentre sur les recommandations portant spécifiquement sur le régime des travailleurs salariés et formule un certain nombre de remarques qui visent l'ensemble des systèmes. En ce qui concerne le régime des travailleurs indépendants, il constate que le Comité général de Gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG) a adopté un avis n° 2021/08 'Recommandation européenne relative à l'accès à la protection sociale' émis le 19 avril 2021.

1. Dans le cadre d'un premier examen de cette demande d'avis, il a pu bénéficier de la précieuse expertise des auteurs du rapport académique sur l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique, établi par un groupe d'experts académiques mandaté dans ce cadre par le gouvernement, et des explications des représentants du SPF Sécurité sociale et de la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales sur l'élaboration du plan d'action national visant à mettre en œuvre la recommandation.

Le Conseil regrette qu'il n'ait pu disposer du rapport académique susmentionné que très tardivement et à l'occasion de cette saisine en mars 2021, alors que celui-ci était disponible depuis le mois de novembre 2020. Il le regrette d'autant plus vu le caractère particulièrement circonstancié de ce rapport académique, incluant nombre de propositions d'amélioration du système de sécurité sociale qu'il n'a pas encore pu s'approprier pleinement.

Il regrette également fortement de ne pas avoir pu prendre connaissance du projet de plan d'action national de mise en œuvre de la recommandation dans le cadre duquel il doit rendre son avis, ni même d'une éventuelle ébauche de ce projet de plan d'action. Il déduit cependant des explications des représentants du SPF Sécurité sociale et de la cellule stratégique du ministre des Affaires sociales que le projet de plan d'action national ne formulerait que peu de propositions concrètes mais qu'il reflèterait essentiellement les mesures annoncées dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 et dans les diverses notes de politique générale qui en découlent.

Le Conseil fait par ailleurs remarquer que la transmission tardive de ce rapport académique et l'impossibilité de consulter le plan d'action national qui doit pourtant être transmis à la Commission Européenne le 15 mai 2021 ne lui ont pas permis de réaliser un examen approfondi de la thématique liée à cette demande d'avis, vu qu'il n'a pas pu se prononcer en connaissance de cause sur les propositions gouvernementales de mise en œuvre de la recommandation.

Il ressort également des explications des représentants susvisés que le plan d'action national prévoira explicitement un espace pour la concertation sociale. Le Conseil en prend acte et espère qu'à l'avenir, une implication plus étroite des partenaires sociaux sera garantie.

Enfin, le Conseil rappelle que la recommandation a été adoptée en novembre 2019 sans que la crise sanitaire n'ait pu être anticipée. Il constate à cet égard que l'impact de la crise COVID-19 n'a, par la suite, pas non plus été pris en compte dans le processus européen de mise en œuvre de la recommandation en particulier concernant les délais stricts à respecter par les Etats membres.

Il souligne cependant que les systèmes de protection sociale ont été mis à rude épreuve par cette crise qui les a soumis à un test de résistance. La pandémie étant toujours d'actualité, des leçons ne peuvent encore en être tirées mais le Conseil estime important pour la poursuite de la mise en œuvre de la recommandation par le gouvernement qu'une telle réflexion soit menée en dialogue avec les partenaires sociaux.

Il demande dès lors qu'une certaine souplesse puisse être adoptée dans la mise en œuvre de cette recommandation.

2. Le Conseil tient ensuite à souligner que les partenaires sociaux ont toujours accordé une importance centrale à la place de la sécurité sociale dans notre société pour assurer la cohésion sociale et ainsi soutenir le processus de développement de la société en général. Il se réfère dans ce cadre à la [Déclaration commune des partenaires sociaux sur les 75 ans de la sécurité sociale](#). Selon les termes de cette Déclaration, les partenaires sociaux ont réaffirmé leur souhait d'une sécurité sociale tournée vers l'avenir, pérenne, forte et efficace qui s'appuie sur un mélange bien dosé entre des principes de solidarité et d'assurance, dans le cadre d'un marché du travail inclusif et d'une économie innovante. Ils y ont aussi insisté sur l'importance d'un dialogue social permanent et d'une implication étroite des partenaires sociaux dans la conception, le suivi et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales à tous les niveaux.

Dans ce contexte, il rappelle que la Belgique a toujours tenu un rôle de pionnier en matière de protection sociale. Il souhaite à ce titre être étroitement impliqué dans la mise en œuvre de la recommandation au niveau belge et ce, à tous les stades du processus de transposition de la recommandation, comme cela a déjà été le cas dans le cadre de la consultation européenne sur le plan d'action européen mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux, au sujet duquel le Conseil a déjà émis, le 24 novembre 2020, l'avis n° 2185.

Il tient en outre à rappeler sa compétence d'avis en matière de sécurité sociale, comme en témoignent ses activités sur nombre de dossiers qui intéressent le système de sécurité sociale belge. Il souligne par ailleurs le rôle crucial des partenaires sociaux en tant que gestionnaires de la sécurité sociale et dans la mise en œuvre de plusieurs branches de la sécurité sociale.

3. Cela étant, le Conseil tient à souligner le contexte supranational (européen et international) entourant la mise en œuvre de cette recommandation et dont il faut tenir compte.

Il rappelle à cet égard que la présente recommandation constitue l'une des mesures de mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proposées par la Commission européenne dans son plan d'action de mise en œuvre du socle, tant pour ce qui concerne les systèmes de sécurité sociale que l'accès aux soins de santé, et qui sera finalisé au Sommet de Porto des 7 et 8 mai prochains.

Par ailleurs, la Commission européenne encourage dans son plan d'action les pouvoirs publics à garantir l'efficacité et la couverture des filets de protection sociale.

La présente recommandation entretient également des liens étroits avec la recommandation n° 202 de l'OIT sur les socles de protection sociale, adoptée de manière unanime en 2012 et qui fournit des orientations pour définir des socles nationaux de protection sociale en tant qu'élément fondamental des systèmes de sécurité sociale et étendre progressivement la couverture de sécurité sociale au plus grand nombre de personnes possible.

Le Conseil rappelle à cet égard son avis n° 1.881 du 17 décembre 2013 dans lequel il avait insisté auprès du gouvernement sur le fait qu'en cas de réformes éventuelles des branches de la sécurité sociale, celles-ci devraient être menées dans le cadre du respect des principes de la recommandation et en particulier du dialogue social bipartite.

## B. Considérations spécifiques

Le Conseil tient à formuler plusieurs remarques portant plus spécifiquement sur la mise en œuvre de la recommandation dont saisine.

- Quant au rapport académique sur l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique

Le Conseil constate que sans préjudice de l'avis CGG 2021/08 'Recommandation européenne relative à l'accès à la protection sociale' du 19 avril 2021, le rapport académique sur l'accès des travailleurs à la sécurité sociale en Belgique dresse un diagnostic juridique et socio-économique intégré de l'accès des travailleurs salariés et indépendants à la sécurité sociale en Belgique à la lumière des principes susmentionnés. Cette étude scientifique indique, au moyen de pistes de réflexion, de quelle manière l'accès à la sécurité sociale belge peut être modifié sur le plan tant de la couverture effective que de l'adéquation, en tant qu'objectifs de la recommandation. Le rapport académique énumère des points d'action concernant tant le régime des travailleurs salariés que celui des travailleurs indépendants.

Cependant, le rapport académique ne prend pas en compte les mesures temporaires qui ont été adoptées suite à la crise COVID-19 ni les impacts néfastes qu'a eu la crise COVID-19 sur la protection sociale de certaines catégories de la population et ne détermine pas les priorités à donner aux mesures correctives pour conformer le système de sécurité belge à la recommandation européenne.

- Quant à la priorisation des mesures visant à mettre en œuvre la recommandation et les aspects budgétaires

Le Conseil demande avant toute chose à être impliqué étroitement dans le choix des actions gouvernementales qui seront prises dans la mise en œuvre effective du Plan d'action.

Il plaide en outre pour que les différentes instances de sécurité sociale soient impliquées dans cet exercice.

Il estime que le choix des actions gouvernementales à mettre en œuvre pourra s'appuyer sur le rapport académique qui dresse de très nombreuses pistes de réflexion de notre système de sécurité sociale, ainsi que sur diverses pistes éventuellement développées par les partenaires sociaux eux-mêmes.

Le Conseil est d'avis que le seul examen approfondi de l'ensemble de ces pistes nécessite un travail très important et implique de facto l'adoption d'une certaine méthode de travail en vue de leur concrétisation pour améliorer les systèmes de sécurité sociale pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants. Cet examen approfondi doit permettre de déterminer, en concertation avec les partenaires sociaux, lesquelles de ces pistes de réflexion doivent faire l'objet d'une priorité.

Cet ordre de priorité devra s'appuyer sur plusieurs critères, tels que le lien étroit de la mesure préconisée avec la recommandation, son caractère opportun, son impact budgétaire, ainsi que la rapidité de mise en œuvre de cette mesure.

A cette fin, le Conseil souhaite en tout état de cause qu'une procédure plus respectueuse du dialogue social soit menée.



Le Conseil estime par ailleurs qu'une analyse budgétaire préalable des mesures proposées pour répondre au prescrit de la recommandation sera notamment nécessaire afin de les évaluer et de les prioriser.

La crise a conforté en règle générale la pertinence et l'efficacité de notre système de protection sociale. Ceci n'empêche qu'un certain nombre de failles en termes de couverture formelle, effective et adéquate, ont été révélées pendant cette crise. Le Conseil plaide par conséquent pour que les leçons puissent être tirées de cette pandémie afin de rendre le système de protection sociale encore plus apte à faire face à d'éventuels défis futurs analogues.

Dans le cadre de ces travaux, qui doivent avoir lieu tant dans le régime des travailleurs salariés que dans celui des travailleurs indépendants et dans ceux du personnel statutaire (y compris le personnel enseignant), il convient de bien veiller à favoriser la mobilité entre les régimes, y compris la possibilité de transférer les droits acquis vers un autre régime. À cet égard, il est possible de se référer au point 10 de la recommandation européenne, concernant la nécessité de veiller à ce que les droits acquis soient transférables dans tous les types de statuts d'emploi salarié et non salarié et dans l'ensemble des secteurs économiques, ainsi qu'entre les différents régimes d'une branche donnée de la protection sociale. Le Conseil demande d'intégrer cette dimension transversale dans l'ensemble des travaux qui seront menés dans le prolongement du plan d'action belge, en concertation avec les partenaires sociaux. Le Conseil plaide dès lors pour que les mesures qui seront prises dans ce cadre veillent à assurer la transférabilité entre les différents régimes et à ne pas pénaliser les carrières mixtes.

Enfin, si la mise en œuvre de la recommandation appelle un débat concernant le choix des dépenses à réaliser pour améliorer les systèmes de sécurité sociale des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, celle-ci demande également qu'une réflexion soit menée en termes de financement de ces mesures. A cet égard, dans le droit fil de la Déclaration sur les 75 ans de la sécurité sociale, le Conseil rappelle que la situation budgétaire contraint à examiner systématiquement l'efficacité des mesures prises au sein de la sécurité sociale, aussi bien du point de vue du financement que des dépenses. Une évaluation préalable en profondeur de l'impact potentiel des mesures sur l'efficacité sociale et sur la soutenabilité budgétaire est nécessaire. Il est de même nécessaire, autant que possible, d'éviter de prendre des mesures coûteuses qui engendrent des résultats non souhaités qui seraient ensuite difficiles à corriger ou à annuler.

- Quant au principe d'assurance et à la prise en compte des personnes plus vulnérables et des travailleurs occupés dans des contrats de travail atypique

Dans la droite ligne de la Déclaration commune des partenaires sociaux intitulée « la Sécurité sociale a 75 ans ! », le Conseil plaide également pour une sécurité sociale solide et efficace qui s'appuie sur un mélange équilibré des principes de solidarité et d'assurance. Afin de garantir une protection sociale décente en cas de survenance d'un risque social, les régimes de sécurité sociale doivent pouvoir prévoir des minimas sérieux qui permettent de combattre la pauvreté, tout en portant une attention particulière au relèvement progressif des allocations les plus basses au-dessus du seuil de pauvreté, comme le Conseil l'a notamment souligné dans son avis n° 2.185 du 24 novembre 2020.

Il rappelle également que l'aspect assurantiel des allocations sociales est affecté par des taux de remplacement faibles qui, surtout pour les catégories de revenus élevés, ne correspondent pas aux cotisations versées. Il importe dès lors de maintenir l'équilibre nécessaire pour ne pas porter atteinte aux fondements de la sécurité sociale à l'avenir.

Le Conseil plaide en outre pour investir davantage au niveau de la prévention, l'accompagnement, l'activation et la réintégration, y compris dans le cas des personnes en incapacité de travail de longue durée et cela en impliquant les interlocuteurs à tous les niveaux politiques.

Cela étant, le Conseil constate à cet égard que la crise sanitaire a davantage exposé les groupes vulnérables et les travailleurs occupés dans des contrats de travail atypique au risque de pauvreté et d'impact sur leur santé et aux inégalités sociales et il souhaite qu'une attention particulière leur soit portée dans le plan d'action en vue de leur garantir un accès à la protection sociale adéquate.

Il demande que, dans le cadre de la sécurité sociale, une attention particulière soit accordée au niveau de protection de groupes particuliers comme par exemple les familles monoparentales.

L'accès à la sécurité sociale des primo-arrivants sur le marché du travail doit également faire l'objet d'un point d'attention suffisant dans le cadre de la suite des travaux sur la mise en œuvre de la recommandation.

S'agissant du travail atypique, et plus précisément du travail de plateforme, le Conseil renvoie à son avis n° 2.181 du 27 octobre 2020 sur le travail associatif dans lequel il s'est prononcé de manière unanime contre la création d'un statut intermédiaire se situant entre le statut d'emploi régulier et le statut de volontaire. Dans cet avis, le Conseil a ainsi estimé que trouver des solutions spécifiques adaptées aux besoins de certains secteurs et propres à des activités spécifiques et accessoires serait plus adéquat que d'en venir à la création d'un statut intermédiaire qui risquerait de déconstruire les équilibres socio-économiques existants, de même qu'en raison du fait qu'un statut intermédiaire est problématique sous l'angle juridique, comme l'indiquaient tant la Cour Constitutionnelle que le Conseil d'Etat.

Il tient cependant également à attirer l'attention sur le fait que dans le cadre de cet exercice, il ne faut pas s'écarter de la philosophie du volontariat consacrée de longue date par le Conseil. Selon cette philosophie, le volontariat consiste à effectuer une activité dans le cadre d'une organisation sans but lucratif et donc au profit de la collectivité dans son ensemble, et ce sans rétribution. Il rappelle dès lors sa position selon laquelle il est important de ne pas saper ces principes contenus dans la loi du 3 juillet 2005 qui touchent au cœur même du statut de volontaire par toutes sortes de propositions par lesquelles le statut de volontaire évincerait le travail rémunéré (cf. ses avis n° 2.189, 2.097, 1.506). C'est pour cette raison que, dans ses avis antérieurs, le Conseil a continué systématiquement de souligner que les montants limites pour les défraiements forfaitaires, selon le type d'activité, doivent refléter les frais réels et ne peuvent par conséquent pas constituer un revenu complémentaire.

x                      x                      x

Le Conseil demande instamment que, dans toutes les phases ultérieures de mise en œuvre de cette recommandation, la concertation sociale puisse jouer pleinement son rôle au sein des différentes institutions compétentes et que soient mises à sa disposition toutes les informations utiles et nécessaires relatives aux initiatives du gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre de la recommandation, notamment mais pas seulement, dans le cadre de la collecte des données statistiques nationales fiables sur l'accès aux différentes formes de protection sociale que la Belgique doit transmettre à la Commission européenne, au plus tard le 15 novembre 2021 en vue de l'élaboration du « social scoreboard » visant à évaluer les progrès nationaux en la matière.

-----