

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 8 novembre 2019

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

(2019/C 387/01)

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 doit combattre 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 concernant 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 le Conseil à adopter des dispositions appropriées pour atteindre des objectifs visés par les traités, sans que les traités n'aient prévu les pouvoirs d'action requis.
- (4) Le 17 novembre 2017, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont proclamé solennellement le socle européen des droits sociaux. Le principe 12 du socle européen des droits sociaux 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 du 19 janvier 2017 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.
- (7) Dans son avis sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Lancement d'une consultation 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.

- (8) 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 et 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, débudent ou quittent un travail, créent une entreprise ou en ferment une. 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.
- (9) 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 sur l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, telles que la recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail.
- (10) 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 de l'Union 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.
- (11) 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 existent depuis longtemps déjà sur le marché du travail (par exemple, travail fixe, temporaire, à temps partiel, travaux domestiques, ou stages); tandis que d'autres, telles que le travail à la demande, le travail basé sur des chèques et le travail via une plateforme, sont plus récentes et ont gagné en importance depuis les années 2000.
- (12) 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.
- (13) 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 États membres et entre les différentes branches de la protection sociale.
- (14) À long terme, les disparités en matière d'accès à la protection sociale pourraient mettre en danger le bien-être et la santé des personnes et contribuer à accroître l'incertitude économique, le risque de pauvreté et les inégalités. Elles pourraient 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 pourraient également réduire les recettes de la protection sociale si un nombre croissant de personnes ne contribuent pas aux régimes.
- (15) 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 dispose 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 de s'affilier 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'affiliation et, par conséquent, offrent une meilleure couverture que les régimes volontaires avec clauses de participation.
- (16) 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.

- (17) 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.
- (18) 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 s'y affilier 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 au statut de la personne sur le marché du travail.
- (19) Les règles régissant les droits pourraient 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 pourraient pénaliser inutilement un groupe; ensuite, les mêmes règles appliquées à tous les groupes pourraient conduire à de moins bons résultats pour les personnes n'occupant pas un emploi traditionnel et pourraient ne pas être adaptées à la situation des travailleurs non salariés. Dans les deux cas, il existe 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 retrouverait 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.
- (20) 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, et le démarrage ou la fermeture d'une entreprise. Toutefois, la préservation, l'accumulation et/ou la transférabilité des droits entre les régimes sont 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 ou inversement d'accéder effectivement aux prestations dans les régimes de protection sociale à caractère contributif et de bénéficier d'une couverture adéquate ainsi que pour encourager leur participation aux régimes de protection sociale volontaires.
- (21) Dans certains cas, les prestations peuvent se révéler inadéquates, c'est-à-dire insuffisantes ou trop tardives. Il se pourrait qu'elles ne permettent pas aux individus de maintenir un niveau de vie décent ou de vivre dans la dignité et il se pourrait qu'elle ne les empêchent pas de tomber dans la pauvreté. Dans de tels cas, il pourrait être possible d'améliorer leur adéquation, tout en étant attentif au besoin de permettre des mesures visant à 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.
- (22) La complexité réglementaire et le manque de transparence actuels en matière de règles de protection sociale dans de nombreux États membres peuvent avoir pour effet que les personnes ne soient pas suffisamment informées de leurs droits et obligations et de la manière dont elles peuvent exercer leurs droits et remplir leurs obligations. Cela pourrait 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 et 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.
- (23) 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.

- (24) 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 pourraient constituer un obstacle à la réalisation d'objectifs essentiels de l'Union.
- (25) 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 sur la base du 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 s'applique sans préjudice des dispositions du droit de l'Union en vigueur en matière de droits à la protection sociale, notamment le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾, les directives 2006/54/CE ⁽²⁾, 2008/94/CE ⁽³⁾, 2008/104/CE ⁽⁴⁾, 2010/41/UE ⁽⁵⁾, (UE) 2016/2341 ⁽⁶⁾, (UE) 2019/1152 ⁽⁷⁾ et (UE) 2019/1158 ⁽⁸⁾ du Parlement européen et du Conseil, et les directives 79/7/CEE ⁽⁹⁾, 93/103/CE ⁽¹⁰⁾, 97/81/CE ⁽¹¹⁾, 1999/70/CE ⁽¹²⁾, 2004/113/CE ⁽¹³⁾ et 2010/18/UE ⁽¹⁴⁾ du Conseil.
- (26) La recommandation 92/442/CEE du Conseil ⁽¹⁵⁾ 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 pour la protection sociale et 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 les États membres dans ce domaine.
- (27) 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 énumérées dans la décision (UE) 2018/1215 du Conseil ⁽¹⁶⁾ appellent les États membres à moderniser les systèmes de protection sociale.
- (28) Dans sa recommandation de 2012 (n° 202) 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 sécurité sociale.

⁽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).

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Directive 2010/41/UE 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).

⁽⁶⁾ 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 (IRP) (JO L 354 du 23.12.2016, p. 37).

⁽⁷⁾ Directive (UE) 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (JO L 186 du 11.7.2019, p. 105).

⁽⁸⁾ Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (JO L 188 du 12.7.2019, p. 79).

⁽⁹⁾ 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).

⁽¹⁰⁾ 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).

⁽¹¹⁾ 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 (JO L 14 du 20.1.1998, p. 9).

⁽¹²⁾ 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).

⁽¹³⁾ 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).

⁽¹⁴⁾ 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).

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ Décision (UE) 2018/1215 du Conseil du 16 juillet 2018 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 224 du 5.9.2018, p. 4).

- (29) La Commission a mené une consultation des partenaires sociaux en deux phases en vertu de l'article 154 du TFUE sur une éventuelle action pour répondre aux défis de l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi. La procédure visée à 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, sur une base volontaire, de leurs points de vue en ce qui concerne les personnes exerçant un emploi non salarié.
- (30) 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 recommandation.
- (31) La mise en œuvre de la présente recommandation ne devrait pas servir à réduire les droits inscrits dans le droit 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.
- (32) La présente recommandation devrait éviter d'imposer des contraintes administratives, financières ou juridiques telles qu'elles contrarieraient la création ou 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.
- (33) La présente recommandation ne devrait pas contribuer à détériorer davantage la liquidité des entreprises — et en particulier des PME — lorsque leur situation financière a été influencée de manière négative par des retards de paiement de la part des pouvoirs publics.
- (34) Les États membres peuvent associer les parties prenantes, y compris les partenaires sociaux, à la conception des réformes.
- (35) La présente recommandation s'entend 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 fait pas obstacle à ce que les États membres maintiennent ou établissent des dispositions plus approfondies concernant la protection sociale que celles recommandées ici.
- (36) La présente recommandation respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus 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.
- (37) 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:
 - 1.1. 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;
 - 1.2. 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 aux 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. Conformément à l'article 153, paragraphe 4, du TFUE, les États membres ont le droit de définir le niveau des cotisations et de décider de la combinaison de régimes adéquate.
2. 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.
3. La présente recommandation s'applique:
- 3.1. 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;
 - 3.2. 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.
4. La présente recommandation ne s'applique pas à la fourniture d'accès aux régimes d'assistance sociale et de revenu minimum.
5. Tout en prenant acte du fait que des règles différentes pourraient s'appliquer aux travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés, 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.
6. 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

7. 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 employeur 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, qui définit 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 dispose que les personnes appartenant à un 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 appartenant à un 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 et 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 et aux affiliés et bénéficiaires des régimes concernant les règles du régime et/ou les obligations et les droits individuels.

Couverture formelle

8. 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 point 3.2 de la présente recommandation. En tenant compte des circonstances nationales, il est recommandé d'atteindre cet objectif en améliorant la couverture formelle et en l'étendant:
- 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

9. Il est recommandé aux États membres d'assurer une couverture effective pour 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 droits (par exemple, les délais d'attente, les règles de calcul et la durée des prestations) ne devraient pas empêcher les individus d'accumuler des prestations ou d'y accéder à cause de leur type de relation de travail ou de leur 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.
10. 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

11. 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 fournissent en temps utile un niveau de protection adéquat à leurs affiliés, conformément à la situation nationale, qui permette de maintenir un niveau de vie décent et d'offrir un revenu de remplacement adéquat tout en évitant de compromettre le caractère adéquat du système de protection sociale d'un État membre, il convient de considérer celui-ci dans son ensemble.
12. 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.
13. 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 de statut sur le marché du travail.
14. 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, en tenant compte des fluctuations de leur revenu, et reflète leur rémunération effective.

Transparence

15. 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 individus aient accès sans frais à des informations mises à jour, complètes, accessibles, conviviales et aisément compréhensibles sur leurs droits et obligations individuels.
16. 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

17. 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 sur les forces de travail et l'accès à la protection sociale, afin d'éclairer le processus d'élaboration des politiques en matière de protection sociale en ce qui concerne les 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 15 novembre 2021.
18. Au plus tard le 15 novembre 2020, 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, en permettant son examen.
19. 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 comportant les mesures correspondantes à prendre à l'échelle nationale au plus tard le 15 mai 2021. 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.
20. 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 PME, en coopération avec les États membres et après consultation des parties intéressées concernées, et fasse rapport au Conseil au plus tard le 15 novembre 2022. Sur la base des résultats de cet examen, la Commission pourrait envisager de présenter de nouvelles propositions.
21. 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.
22. 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 8 novembre 2019.

Par le Conseil
Le président
L. ANDERSSON
