



Avis du Comité économique et social européen

Déséquilibres en matière de protection sociale en général, et en particulier pour ce qui est des nouvelles formes de travail et des travailleurs atypiques

(avis d'initiative)

(C/2025/106)

Rapporteure: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Conseillers	Anna KWIATKIEWICZ (pour le groupe I) Cristóbal MOLINA NAVARRETE (pour la rapporteure, groupe II)
Décision de l'assemblée plénière	15.2.2024
Base juridique	Article 52, paragraphe 2, du règlement intérieur Avis d'initiative
Compétence	Section «Emploi, affaires sociales et citoyenneté»
Adoption en section	3.10.2024
Adoption en session plénière	23.10.2024
Session plénière n°	591
Résultat du vote (pour/contre/ abstentions)	140/13/51

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE rappelle que l'Union européenne et les États membres, soucieux du respect des droits sociaux tels que ceux mentionnés dans la charte sociale européenne, s'assignent pour objectif non seulement de favoriser un niveau d'emploi élevé et d'améliorer les conditions de vie et de travail mais aussi d'assurer «une protection sociale adéquate», comme le dispose l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans le même ordre d'idées, le douzième principe du socle européen des droits sociaux reconnaît le «droit à une protection sociale adéquate» pour les travailleurs, quels que soient le type et la durée de la relation de travail, cet impératif s'appliquant aussi, «dans des conditions comparables», aux indépendants.

1.2. Le CESE relève, suivant un récent rapport de la Commission européenne, que dans les économies qui sont les plus compétitives et sur les marchés du travail les plus dynamiques, comme ceux de l'Union et des États membres, ces formes d'emploi dites «atypiques» se développent depuis plusieurs décennies. Ce même texte confirme qu'en termes quantitatifs, elles concernent plus du tiers de la population active dans l'Union européenne. Selon les rapports que l'Organisation internationale du travail a consacrés à la question, les facteurs qui sont à la base de ce basculement du travail traditionnel vers celui de forme atypique sont divers et gagnent en intensité, qu'il s'agisse, par exemple, de la mondialisation, des innovations dans l'organisation des entreprises, de la numérisation, des conditions mêmes du progrès social, ou encore des évolutions et des lacunes dans la réglementation des relations d'emploi.

1.3. Le CESE note que sur la base des travaux de recherche disponibles, un consensus s'est dégagé parmi les institutions, qu'il s'agisse de l'Organisation internationale du travail, de la Commission, du Conseil ou du Parlement européen, pour que la totalité des formules d'emploi qui ne suivent pas le modèle classique, c'est-à-dire salarié, à durée indéterminée et à temps plein, soient incluses parmi les formes atypiques de travail, y compris lorsqu'elles se présentent sous des modalités neuves, comme l'activité exercée à titre temporaire, à temps partiel, de manière intermittente, à la demande et par l'intermédiaire de plateformes, dans des rapports de clandestinité, ou encore comme indépendant en situation de dépendance ou de vulnérabilité sur le plan économique. Bien que l'Organisation internationale du travail distingue clairement le travail atypique du travail précaire, les travailleurs occupant un emploi atypique ne bénéficient pas du même niveau de protection que ceux qui exercent leur activité selon des modalités classiques, de sorte que bien souvent, ils n'ont pas la garantie de pouvoir accéder à des prestations suffisantes et durables.

1.4. Le CESE rappelle que la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne ont procédé à la ratification de la charte sociale européenne, à tout le moins dans sa version de 1961, et que par là, ils ont pris l'engagement, conformément aux paragraphes 2 et 3 de son article 12, de «maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale» et de «s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut». De ce fait, le Comité invite les institutions de gouvernance de l'Union et les États membres, dans le champ de leurs compétences respectives et après un dialogue social mené aux niveaux appropriés, à adapter les systèmes de protection sociale aux formes de travail non classiques, afin de fournir une couverture et des prestations qui, en plus d'être durables, soient suffisantes pour assurer aux personnes qui les exercent un travail décent et une vie digne.

1.5. Le CESE estime que sans préjudice de la possibilité d'envisager l'élaboration d'un instrument normatif, la voie tracée par la recommandation du Conseil aux États membres relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale permet des avancées dans les domaines suivants:

- a) des systèmes adéquats de protection sociale, grâce au comblement des lacunes concernant leur «accessibilité formelle»,
- b) des droits cumulables ou transférables entre les régimes, assurant une «couverture effective»,
- c) des prestations suffisantes, avec une contribution proportionnelle, ou «adéquation»,
- d) une information adéquate sur leurs droits et les obligations, au titre de la «transparence».

1.6. Dans l'optique de l'Organisation internationale du travail, des systèmes adéquats et durables de protection sociale constituent un préalable essentiel pour garantir la qualité de vie de chacun. En conséquence, le CESE juge qu'il est nécessaire que les États membres réalisent, dans le respect de leurs pratiques nationales, des progrès vers des systèmes de protection sociale dont les personnes au travail, que ce soit dans des emplois classiques ou atypiques, ne constitueront pas la seule et unique cible mais qui s'adresseront à l'ensemble de la population, octroyant aux personnes qui ne sont pas à même de travailler un revenu minimum qui combine des mesures incitatives et une assistance facilitant le retour à l'emploi des personnes qui le peuvent, au titre du quatorzième principe du socle européen des droits sociaux, de sorte à offrir en permanence la garantie de les protéger de manière suffisante et de présenter une viabilité financière.

1.7. À titre de préalable obligé pour effectuer cette avancée, le CESE presse les États membres de procéder à un réexamen approfondi et intégral des sources qui financent leurs systèmes de protection sociale, afin d'en garantir la viabilité financière sans pour autant compromettre la création d'emplois. L'Union européenne peut les épauler dans cette entreprise en facilitant les échanges d'expériences concernant la révision ou la réforme des systèmes nationaux de protection sociale.

1.8. Le CESE reconnaît que ce sont les États membres qui, avec l'apport du dialogue social, détiennent la compétence principale pour adapter leurs systèmes de protection sociale aux mutations de l'économie et des marchés du travail. Toutefois, l'Union se devrait, dans le respect du principe de subsidiarité, de consentir davantage d'efforts pour les aider à surmonter les obstacles reconnus parmi les plus prégnants, s'agissant d'examiner et, au besoin, de corriger leurs carences concernant la protection sociale des emplois atypiques d'une manière qui assure qu'ils bénéficient de prestations suffisantes et durables, comparables à celles du travail classique, tout en évitant de nuire aux avantages qu'ils présentent du point de vue de la flexibilité pour les entreprises et les personnes ainsi concernées.

1.9. Le CESE constate que la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales limitent les possibilités d'introduire, à l'aide des législations nationales, des actions positives visant à remédier aux inégalités de genre en matière de protection sociale. Aussi propose-t-il à la Commission et au Conseil de remanier la directive 79/7/CE⁽¹⁾ afin de l'adapter à l'époque actuelle. Il invite par conséquent la Commission à procéder, dans les délais les plus brefs possibles, à une évaluation de la mise en œuvre de la directive 79/7/CE et, s'il est indiqué de le faire, à proposer au Conseil et au Parlement européen les réformes jugées les plus appropriées pour encourager les États membres, agissant dans le cadre du dialogue social, à remédier effectivement aux dites inégalités, conformément à l'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.10. Le CESE considère que le partage d'expériences entre les États membres ouvre une piste supplémentaire et bienvenue pour enregistrer des progrès dans les bonnes pratiques qui visent, en corrigeant les déséquilibres pouvant exister dans ce domaine, à adapter les systèmes nationaux de protection sociale aux marchés de l'emploi contemporains, caractérisés par la diversité des contrats et accords contractuels, dont 40 %⁽²⁾ ressortissent au travail atypique. Il demande dès lors à la Commission d'encourager de telles rencontres à visée d'apprentissage mutuel, en œuvrant pour que les partenaires sociaux nationaux et le CESE puissent y prendre part.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Rapport de la Commission au Conseil sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, 31.1.2023, COM(2023) 43 final.

2. Contexte, justification et principaux thèmes de l'avis

2.1. Garantir à tout un chacun une protection sociale adéquate fait partie intégrante de la notion de travail décent, comme le CESE l'a réaffirmé dans l'avis qu'il a consacré à la communication de la Commission européenne sur le travail décent dans le monde ⁽¹⁾.

2.2. Pour l'Union européenne, il n'est de perspectives d'avenir réalistes que reposant sur l'alliance d'un système économique solide et compétitif et d'une dimension sociale forte. Le CESE préconise en conséquence d'améliorer la protection sociale de tous, à titre de composante essentielle et de modèle irremplaçable pour une Europe sociale: telle est la recommandation que formule son avis sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux ⁽²⁾, afin de garantir que les systèmes de protection sociale soient viables, adéquats et suffisants, tout en respectant la diversité des traditions nationales et la répartition des compétences.

2.3. Le CESE constate que l'on assiste à un basculement marqué du schéma classique de l'emploi, salarié, à durée indéterminée et à temps plein, vers des formes de travail atypiques, qu'elles soient traditionnelles, comme celles exercées à temps partiel, ou de type temporaire ou intermittent, ou qu'elles soient apparues de fraîche date, s'agissant, par exemple, de l'activité menée sur les plateformes numériques ou comme travailleur indépendant en situation de dépendance ou de vulnérabilité économiques ⁽³⁾, ainsi que l'ont relevé l'Organisation internationale du travail, en 2016 ⁽⁴⁾, la Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, en 2017 ⁽⁵⁾, le Conseil, en 2019 ⁽⁶⁾, ou la Commission, en 2023 ⁽⁷⁾. Tous ces processus subissent l'influence des changements qui interviennent dans le monde du travail, des fluctuations et des crises d'ordre macroéconomique, ainsi que des réformes de la réglementation.

2.4. Le CESE a déjà eu l'occasion ⁽¹⁰⁾ de se dire favorable à ce que le droit de l'Union et celui des États membres renforcent, au bénéfice des travailleurs, en particulier, ceux qui exercent leur activité selon des formules atypiques, les conditions de transparence et de prévisibilité applicables à l'emploi, la protection sociale étant l'une des composantes de cet impératif de transparence.

2.5. Face à l'évolution susmentionnée de l'économie et des marchés du travail, les institutions européennes tiennent à souligner que si elles offrent des marges de flexibilité aux entreprises comme aux particuliers dans la conduite de leur activité, ces formes d'emploi atypiques comportent aussi des risques dus à l'insécurité économique qu'elles induisent. De même, la Commission, en 2023, et l'Organisation internationale du travail, en 2016, ont sonné l'alerte quant aux répercussions dommageables que ces déficits de protection sociale peuvent produire pour l'économie et la société dans leur ensemble, en ce qu'ils font peser une menace sur la demande intérieure, les investissements dans le capital humain et la cohésion sociale.

2.6. Le CESE rejoint le Conseil et la Commission quand ils estiment que du fait des carences persistantes affectant les systèmes de protection sociale pour ce qui est des formes d'emploi atypique, les fractures s'aggravent encore, que ce soit entre les générations au sein de la population, entre les hommes et les femmes ou entre les groupes constitutifs de la société. La raison principale de ces éventuelles situations d'inéquité réside en ce que les formes d'emploi atypiques concernent principalement les recrutements de personnes jeunes, de migrants et de femmes, de sorte que ces catégories de population forment le gros des effectifs des activités exercées selon des formules temporaires, partielles, intermittentes ou discontinues, ou sous la forme du travail à la demande, des contrats «zéro heure» ou d'autres modalités encore.

2.7. Dans la ligne des propositions formulées par l'Organisation internationale du travail, le CESE considère que dans un tel contexte, une contribution décisive pour réduire les inégalités, dont le fossé entre les hommes et les femmes en matière de protection sociale, consisterait à mettre en œuvre une combinaison de réformes législatives et non législatives, de mesures de politique et d'aides financières qui soit propre à réduire les déficiences dans l'accès à une telle protection d'un niveau suffisant qui affectent les formes de travail atypiques, y compris l'activité exercée à titre indépendant, en particulier dans le cas des indépendants en situation de dépendance économique et des personnes en état de vulnérabilité ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le travail décent dans le monde [COM(2022) 66 final] (JO C 486 du 21.12.2022, p. 149).

⁽²⁾ Avis du Comité économique et social européen sur «Le socle européen des droits sociaux: évaluation des premières mesures de mise en œuvre et recommandations pour l'avenir» (avis d'initiative) (JO C 14 du 15.1.2020, p. 1)

⁽³⁾ <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/Study-on-the-extent-of-dependent-self-employment-in-the-EU.pdf>.

⁽⁴⁾ <https://www.ilo.org/fr/publications/lemploi-atypique-dans-le-monde-identifier-les-defis-ouvrir-des-perspectives-0>.

⁽⁵⁾ <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/non-standard-forms-employment-recent-trends-and-future-prospects>.

⁽⁶⁾ JO C 387 du 15.11.2019, p. 1.

⁽⁷⁾ COM(2023) 43 final.

⁽¹⁰⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale» [COM(2018) 132 final] (JO C 440 du 6.12.2018, p. 135).

⁽¹¹⁾ Avis du Comité économique et social européen sur l'«Égalité entre les hommes et les femmes sur les marchés européens du travail» (avis exploratoire à la demande du Parlement européen) (JO C 110 du 22.3.2019, p. 26).

2.8. Le CESE prend note du rapport de la Commission au Conseil sur l'application de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale ⁽¹²⁾, qui relève qu'en 2021, près de 40 % des personnes ayant un emploi dans l'Union travaillaient selon des modalités atypiques, le nombre d'indépendants en situation de dépendance économique frôlant quant à lui le million. Le Comité relève qu'il existe, dans la littérature juridique internationale ⁽¹³⁾, un courant important, auquel adhère la Commission européenne, soulignant que les systèmes de sécurité sociale présentent, dans leur majeure partie, des lacunes s'agissant de prévoir une protection adéquate pour ces cas de figure auxquels ressortissent les travailleurs atypiques.

2.9. Le CESE constate que l'Organisation internationale du travail se dit également préoccupée par le risque majeur d'insécurité économique qu'induisent les formes d'emploi atypiques, et qu'elle réclame, pour y parer, que soient prises des mesures législatives et des initiatives qui, sans dépouiller ces emplois non conventionnels de la flexibilité qui leur est associée, garantissent à ceux qui les exercent une protection sociale adéquate, du point de vue de l'accès, de la couverture effective, de l'adéquation et de la transparence ⁽¹⁴⁾. On peut donc affirmer qu'aujourd'hui, les marchés du travail offrent certes un éventail de possibilités plus nombreuses et de meilleure qualité mais qu'ils génèrent aussi beaucoup de situations dans lesquelles la protection sociale est déficiente. En conséquence, le Comité considère que les institutions de gouvernance de l'Union et les États membres doivent, dans le champ de leurs compétences respectives et après un dialogue social mené aux niveaux appropriés, intensifier leurs efforts pour garantir que les systèmes de protection sociale s'adaptent à ces formes de travail non classiques, afin de fournir une couverture et des prestations qui, en plus d'être durables, soient suffisantes pour assurer aux personnes qui les exercent un travail décent et une vie digne. Des taux d'emploi stables et élevés sont nécessaires pour soutenir la viabilité des systèmes de sécurité sociale.

3. Le contexte européen et les contributions institutionnelles et scientifiques

3.1. Le CESE rappelle que dans son douzième principe, le socle européen des droits sociaux reconnaît le «droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail». Cette reconnaissance s'applique également, dans des conditions comparables, aux indépendants. Il conviendrait par conséquent d'encourager et de soutenir les États membres lorsqu'ils réforment leurs systèmes nationaux relatifs à la protection sociale pour garantir qu'elle soit accessible à tout un chacun, quel que soit le type de contrat sous lequel il est employé, ainsi qu'aux travailleurs indépendants. À cette fin, il est nécessaire que les travailleurs atypiques puissent jouir d'une protection équivalente à celle des emplois classiques, de manière à ce qu'ils aient accès, en proportion de leurs cotisations, à des prestations suffisantes et durables.

3.2. Pour transposer dans la pratique cet objectif de politique sociale, le Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommation» (EPSCO) a adopté, le 8 novembre 2019, la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale ⁽¹⁵⁾, qui engage les États membres à veiller à ce que les travailleurs salariés et indépendants puissent tous bénéficier des éléments suivants:

- a) des systèmes de protection sociale, grâce au comblement des lacunes concernant leur accessibilité «formelle»,
- b) des droits cumulables ou transférables entre les régimes, assurant une «couverture effective»,
- c) des prestations suffisantes, avec une contribution proportionnelle, ou «adéquation»,
- d) une information adéquate sur leurs droits et les obligations, au titre de la «transparence».

3.3. Dans son point 19, la recommandation du Conseil invite les États membres à mettre en œuvre les principes qui y sont énoncés et à soumettre un plan indiquant les mesures correspondantes à prendre à l'échelle nationale. En décembre 2022, tous les États membres, le Luxembourg excepté, avaient présenté de tels «plans nationaux de mise en œuvre». Ils ont été discutés en décembre 2021 par le Conseil EPSCO, dans le cadre du Semestre européen, et en mai 2022 au sein du Comité de la protection sociale. Les partenaires sociaux ont par ailleurs été consultés, également en mai 2022.

⁽¹²⁾ COM(2023) 43 final.

⁽¹³⁾ Spasova, S., et al., *Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies, report from the European Social Policy Network for the European Commission* («L'accès à la protection sociale pour les personnes travaillant dans des formules d'emploi non conventionnelles et sous statut d'indépendants en Europe: examen des politiques nationales»), rapport élaboré par le Réseau européen de politique sociale (ESPN) pour la Commission européenne, Luxembourg, 2017; M. Westerveld et M. Olivier (dir.), *Social Security outside the Realm of the Employment Contract. informal Work and Employee-Like Workers* («La sécurité sociale en dehors du champ d'application du contrat d'emploi: travail informel et travailleurs quasi salariés»), Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019; I. Daugareilh, *Introduction: social protection for digital platform workers in Europe* («Introduction: la protection sociale des travailleurs des plateformes numériques en Europe»), *International Social Security Review*, vol. 74, n.° 3-4, édition spéciale, 2021, pp. 5-12.

⁽¹⁴⁾ *Non-Standard Employment around the World. Understanding Challenges, Shaping Prospects* («L'emploi atypique dans le monde. Identifier les défis, ouvrir des perspectives»), Genève, Bureau international du travail, 2016, pp. 18-19.

⁽¹⁵⁾ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H1115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019H1115(01)).

3.4. La Commission a examiné les efforts que les États membres ont déployés jusqu'à présent pour mettre en œuvre les objectifs de la recommandation. Le CESE prend note du rapport ⁽¹⁶⁾ qu'elle a présenté sur ce point, en janvier 2023, afin d'inventorier les progrès réalisés, dont le nombre est réduit, et les lacunes qui subsistent, lesquelles sont nombreuses. En plus des plans nationaux de mise en œuvre susmentionnés, la Commission a tenu compte des objectifs poursuivis par des réformes structurelles que les plans nationaux pour la relance, la transformation et la résilience (PNRR) prévoient en rapport avec l'amélioration de la protection sociale de l'emploi atypique.

3.5. Le CESE prend acte de l'accélération que ces plans nationaux pour la reprise, la transformation et la résilience impriment à la transition écologique et à celle du numérique, laquelle encourage l'essor de l'économie recourant aux plateformes numériques et le travail effectué par leur truchement. Si cette démarche ouvre des voies appréciables pour intégrer les personnes sur le marché du travail et leur procurer des rentrées supplémentaires, qui améliorent leur niveau de revenus, elle provoque aussi, en matière de protection sociale, des déficiences en raison desquelles il est difficile, en particulier pour les membres des groupes les plus vulnérables, de mener une existence digne.

3.6. Pour réaliser l'objectif d'une protection sociale adéquate que prévoit l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le CESE considère qu'il s'impose d'effectuer, dans la gestion équitable et opérante de la transition écologique, des progrès qui nécessitent notamment d'adapter et de renforcer les filets de sécurité sociale qui existent déjà dans les États membres, avec le soutien de l'Union et après la conduite d'un dialogue social aux différents niveaux appropriés, afin de compenser les effets que la lutte contre le changement climatique produit du point de vue du bien-être des personnes, des catégories de population et des zones qui sont les plus vulnérables.

3.7. Depuis le début de 2022, l'environnement économique et géopolitique généré par la guerre d'agression que la Russie mène contre l'Ukraine a lancé un défi supplémentaire aux économies, à la société et aux systèmes de protection de l'Europe. Ce conflit qui se prolonge induit de nouveaux risques de pauvreté pour des foyers qui étaient déjà vulnérables, et ce, tout particulièrement, pour ceux dont les membres sont faiblement qualifiés, ne travaillent pas à temps plein, assument des emplois atypiques sous d'autres formes ou sont inactifs d'un point de vue économique, d'où la nécessité de promouvoir, dans le cadre du Semestre européen, des systèmes nationaux de protection sociale qui soient durables et inclusifs, étant donné qu'ils génèrent des avantages tant sociaux qu'économiques. De tels dispositifs revêtent une haute importance pour garantir le bon fonctionnement des marchés du travail, étant donné qu'ils offrent un soutien face aux aléas de l'existence, comme la maladie ou le chômage. Par ailleurs, ils encourageront les passages d'un emploi à un autre et réduiront les périodes d'inactivité pour les personnes qui sont à même de travailler.

3.8. Le CESE constate que depuis 2019, la Commission et le Conseil ont lancé diverses initiatives, y compris de nature législative, qui ont trait à la protection du travail atypique, concernant notamment l'adéquation des salaires minimums et la promotion d'un revenu minimum adéquat pour garantir l'inclusion active, ou encore sous la forme de la directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles, qui prévoit une obligation d'information sur la sécurité sociale, ou de celle sur l'amélioration des conditions de travail des personnes travaillant via une plateforme de travail numérique.

3.9. Le CESE prend note de la supervision que la Commission, dans le contexte du Semestre européen, exerce sur les questions touchant à la protection sociale. En outre, le mécanisme de suivi des résultats dans le domaine de la protection sociale, qui constitue un outil de contrôle que le Comité de la protection sociale a élaboré afin de détecter quelles sont, dans l'Union européenne, les principales tendances en matière sociale, recense chaque année les États membres qui sont confrontés dans le champ du social à des obstacles majeurs du point de vue de l'accès à la protection sociale.

4. Observations générales

4.1. Le CESE rappelle que la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne ont procédé à la ratification de la charte sociale européenne et que par là, ils ont pris l'engagement, conformément aux paragraphes 2 et 3 de son article 12, de «maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale» et de «s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut» ⁽¹⁷⁾. En conséquence, ils s'engagent à s'adapter de manière continue aux évolutions des marchés du travail dans des contextes d'économies qui sont en phase de mutation et en quête de compétitivité, de manière à dispenser à tout un chacun une protection sociale équitable, grâce à des systèmes appropriés, suffisants et durables, et il y a lieu, le cas échéant, de les seconder dans leurs intentions en ce sens.

4.2. Prenant connaissance du rapport publié en 2023 par la Commission, le CESE relève que dans leur grande majorité, les systèmes de protection sociale restent encore conçus, suivant l'approche contributive, en fonction d'un travail et d'un travailleur de type conventionnel ou classique. De ce fait, des personnes actives, en nombre croissant, ne bénéficient de cette couverture sociale que dans une mesure insuffisante, tant du fait de la situation plus exposée et fragile qu'elles occupent sur le marché de l'emploi, à titre salarié ou indépendant, qu'en raison du type de relation de travail auquel elles ressortissent.

⁽¹⁶⁾ COM(2023) 43 final.

⁽¹⁷⁾ Charte sociale européenne (révisée).

4.3. Le CESE prend note de l'extrême diversité qui prévaut d'un État membre à l'autre dans l'application de la recommandation et relève qu'il existe en la matière de lourds déséquilibres géographiques. À l'instar de la Commission, il s'alarme de constater que parmi les pays de l'Union, une minorité seulement s'attaque de manière globale et cohérente aux carences existant dans l'accès réel à la protection sociale, dans l'efficacité de la couverture qu'elle assure et dans son adéquation; de ce constat, il ressort qu'il s'impose impérativement d'intensifier et d'accélérer les efforts visant à appliquer la protection visée, sur la base des principes de la bonne gouvernance, de manière à remédier aux déficiences qui ont été relevées. Adapter les systèmes en vue d'assurer un meilleur accès à la protection sociale pour tous représente un processus de longue haleine, dans lequel interviennent les partenaires sociaux et les autres organisations nationales concernées.

4.4. Le CESE apprécie qu'il soit fait usage d'indicateurs objectifs pour mesurer la progression accomplie depuis l'adoption de la recommandation. Il est cependant nécessaire de les mettre à jour pour en améliorer la transparence, eu égard aux lacunes qui y ont été relevées concernant plusieurs catégories de travail atypique, comme l'emploi de type saisonnier dans le secteur agricole et agroalimentaire, avec ses travailleurs temporaires, détachés ou intermittents, et qui constituent la raison des faiblesses que présentent les données d'Eurostat. La mise à jour du jeu d'indicateurs représente un effort d'une importance cruciale pour s'assurer qu'ils soient comparables et statistiquement fiables.

4.5. Le CESE prend acte des échanges d'informations qui s'effectuent entre représentants des États membres et interlocuteurs sociaux. Il considère toutefois qu'il y a lieu d'améliorer le contrôle sur l'accès à la protection sociale dans tous les États membres de l'Union européenne et, eu égard à la grande diversité des situations qui y sont constatées, de réaliser des progrès quant à l'information disponible sur l'occurrence des risques, la perception des prestations, la quantification des lacunes que présente la couverture officielle, ainsi que l'adéquation du soutien accordé. Il convient également d'inciter les États membres à concevoir des régimes de protection sociale adéquats pour les travailleurs indépendants et à les encourager à adhérer à toutes les branches qu'ils offrent.

4.6. Le CESE constate que les lacunes sont plus courantes dans certains volets de la protection sociale: tel est le cas des prestations relatives au chômage, à la maladie et à la maternité, lesquelles sont déficientes, respectivement, dans treize, onze et neuf États membres. Parmi les catégories affectées par cette situation figurent les travailleurs occasionnels ou ceux employés sous un contrat de travail simplifié et de courte durée, les personnels temporaires, ainsi que ceux travaillant sous d'autres formules contractuelles, propres à un pays donné. En outre, les indépendants et certains travailleurs atypiques sont dépourvus, dans dix-neuf et dix-sept États membres respectivement, d'une couverture pour au moins une des branches de la protection sociale.

4.7. Le CESE juge que la Commission devrait renforcer le soutien qu'elle dispense aux États membres pour surmonter les obstacles relevés, afin qu'ils soient en mesure d'examiner et, si nécessaire, de corriger leurs carences pour ce qui est d'assurer une protection sociale au travail atypique. Il est impératif de maintenir la flexibilité voulue sur le marché du travail, et il s'avère en outre ardu d'étendre la couverture sociale aux travailleurs indépendants, notamment pour l'assurance chômage et maladie, ainsi qu'à des groupes particuliers, comme les travailleurs des plateformes, les employés de maison ou les ouvriers agricoles, entre autres catégories. Il conviendrait de tenir compte des bonnes pratiques en la matière.

4.8. Le CESE a conscience que les mesures visant à réduire le recours aux contrats atypiques sans provoquer une perte de flexibilité, pour les entreprises comme pour les travailleurs aident à atténuer les déficits concernant la couverture sociale officielle et effective, ainsi qu'en témoignent, par exemple, les dispositions qui ont été mises en œuvre aux Pays-Bas, en Pologne et en Allemagne. Ces initiatives consistent notamment à réduire les incitations sociales et fiscales dont bénéficient les contrats de courte durée ou ceux des faux emplois indépendants, à réglementer le travail sur plateformes ou à réformer le droit du travail pour faire pièce à la fragmentation du marché de l'emploi. Une classification correcte de l'activité concernée garantissant l'accès à une protection sociale adéquate et crée un environnement réglementaire plus clair.

5. Observations particulières

5.1. Le CESE relève que du tableau d'ensemble des vingt-six plans nationaux que brosse le rapport de la Commission, il ressort que si presque tous évoquent les déficiences qui existent ou subsistent en matière d'accès à la protection sociale à l'échelle de leur pays, la moitié seulement des États membres s'emploient à traiter la totalité des catégories et types de lacunes en la matière. Certains estiment avoir mis en œuvre les dispositions de la recommandation dans leur totalité, à l'instar de la Bulgarie et de la Suède, ou dans leur quasi-intégralité, comme la Tchéquie, la France, la Hongrie, l'Autriche et la Pologne.

5.2. Le CESE s'inquiète en outre de constater l'extrême dispersion qui prévaut entre les pays dans les calendriers d'application de ces plans, qu'ils aient déjà été adoptés ou soient encore à l'état de projet, puisque dix d'entre eux se concentrent sur une mesure principale, d'ordre politique ou législatif, tandis que onze prévoient un éventail de trois à huit dispositions, celui de la Belgique formant un cas unique en proposant plus de trente actions. Seuls treize États font état de mesures qui ont franchi le stade de l'adoption.

5.3. De l'avis du CESE, les plans nationaux de mise en œuvre se doivent de ne pas se concentrer sur tels ou tels groupes restreints, mais d'embrasser toutes les catégories de travailleurs atypiques, et il recommande de procéder à un réexamen de l'ensemble des régimes et branches de protection sociale, afin d'atténuer ces lacunes. Or, dix-sept États membres adoptent une approche sélective pour aborder les situations de déficit de protection sociale, en focalisant leur attention sur les seuls travailleurs indépendants.

5.4. Au vu du rapport de la Commission, le CESE relève aussi que peu nombreux sont les plans nationaux de mise en œuvre qui, comme ceux de la Belgique, de Chypre ou de l'Estonie, fournissent des informations circonstanciées sur chaque mesure envisagée, et que la majorité des États membres ne détaillent pas les dispositions annoncées pour l'avenir. Aussi demande-t-il à la Commission de viser à davantage d'exhaustivité quand elle requiert des contenus minimaux d'information à fournir pour ces plans et qu'elle les évalue, le but étant d'améliorer les indicateurs de transparence relatifs aux différentes catégories de travail atypique, en évitant toutefois d'imposer un surcroît de charges administratives.

5.5. Le CESE fait part de son inquiétude de constater qu'un petit nombre seulement de plans nationaux font mention de la participation des interlocuteurs sociaux à leur élaboration ou à celle de certaines mesures, et qu'ils n'évoquent pratiquement pas d'autres parties intéressées, comme les organisations de la société civile. Il demande à la Commission et aux États membres que la mise en application des plans s'effectue dans le cadre du dialogue social et avec la participation des partenaires sociaux comme des organisations de la société civile.

5.6. Le CESE considère que les plans nationaux de mise en œuvre pourraient gagner en efficacité si la Commission exigeait qu'ils s'articulent mieux avec les mesures stratégiques prévues dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience, ainsi qu'avec les dispositions de suivi au titre du Semestre européen. À son estime, pareille connexion maximiserait leurs effets bénéfiques et réduirait les éventuelles incohérences. Il conviendrait que les États membres reçoivent le soutien approprié à cette fin.

5.7. Dans l'optique de l'Organisation internationale du travail, des systèmes adéquats et durables de protection sociale constituent un préalable essentiel pour garantir la qualité de vie de chacun. Par voie de conséquence, le CESE juge qu'il y a lieu d'encourager les États membres à réaliser des avancées vers des systèmes de protection sociale dont les personnes au travail, que ce soit dans des emplois classiques ou atypiques, ne constitueront pas la seule et unique cible mais qui s'adresseront à l'ensemble de la population, dans le respect des pratiques nationales, de manière à opérer, s'il est indiqué de le faire, une transition vers des systèmes de protection sociale qui revêtent un caractère plus universel, tout en veillant en permanence à protéger de manière suffisante et à rester viables d'un point de vue financier ⁽¹⁸⁾.

5.8. Dans le but de concilier travail décent et souveraineté alimentaire, le CESE recommande à la Commission d'améliorer la protection sociale des travailleurs saisonniers du secteur agroalimentaire, notamment en promouvant des actions d'apprentissage mutuel à l'intention des États membres, y compris en ce qui concerne la lutte contre le travail non déclaré.

5.9. Le CESE constate que la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales limitent les possibilités d'introduire, à l'aide des législations nationales, des actions positives visant à corriger les inégalités de genre en matière de protection sociale. Aussi propose-t-il à la Commission et au Conseil de remanier la directive 79/7/CE afin de l'adapter à l'époque actuelle. En conséquence, il invite la Commission à procéder, dans les délais les plus brefs possibles, à une évaluation de la mise en œuvre de la directive 79/7/CE et, s'il est indiqué de le faire, à proposer au Conseil et au Parlement européen les réformes jugées les plus appropriées pour encourager les États membres, agissant dans le cadre du dialogue social, à remédier effectivement aux dites inégalités, conformément à l'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5.10. Le CESE considère que le partage d'expériences entre les États membres ouvre une piste supplémentaire et bienvenue pour enregistrer des progrès dans les bonnes pratiques visant à adapter les systèmes nationaux de protection sociale aux spécificités du travail atypique, en corrigeant les déséquilibres qui peuvent exister dans ce domaine. Il demande dès lors à la Commission d'encourager de telles rencontres à visée d'apprentissage mutuel, en œuvrant pour que les partenaires sociaux nationaux et le CESE puissent y prendre part.

Bruxelles, le 23 octobre 2024.

Le président
du Comité économique et social européen
Oliver RÖPKE

⁽¹⁸⁾ Il pourrait s'agir, par exemple, de prestations de revenu minimum, qui seraient assorties de mesures facilitant le retour à l'emploi et seraient octroyées par les États nationaux, au titre du quatorzième principe du socle européen des droits sociaux.

ANNEXE

Les amendements suivants, qui ont recueilli au moins le quart des suffrages exprimés, ont été rejetés au cours des débats (article 75, paragraphe 3, du règlement intérieur):

Amendement 1

SOC/802

Déséquilibres en matière de protection sociale

Paragraphe 5.9

Modifier comme suit:

Avis de section	Amendement
Le CESE constate que la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales limitent les possibilités d'introduire, à l'aide des législations nationales, des actions positives visant à corriger les inégalités de genre en matière de protection sociale. Aussi propose-t-il à la Commission et au Conseil de remanier la directive 79/7/CE afin de l'adapter à l'époque actuelle. En conséquence, il invite la Commission à procéder, dans les délais les plus brefs possibles, à une évaluation de la mise en œuvre de la directive 79/7/CE et, le cas échéant, à proposer au Conseil et au Parlement européen les réformes jugées les plus appropriées pour encourager les États membres, agissant dans le cadre du dialogue social, à remédier effectivement auxdites inégalités, conformément à l'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	Le CESE constate que la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales limitent les possibilités d'introduire, à l'aide des législations nationales, des actions positives visant à corriger les inégalités de genre en matière de protection sociale. En conséquence, il invite la Commission à procéder, dans les délais les plus brefs possibles, à une évaluation de la mise en œuvre de la directive 79/7/CE et à encourager les États membres, agissant dans le cadre du dialogue social, à entreprendre à leur niveau les réformes jugées les plus appropriées pour remédier auxdites inégalités en menant une action positive telle que visée à l'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Exposé des motifs

Plutôt que d'appeler à réviser la directive 79/7/CE, le texte devrait s'attacher à demander aux États membres de procéder aux réformes appropriées. L'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que «[p]our assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle».

Résultat du vote

Voix pour: 82
 Voix contre: 90
 Abstentions: 20

Amendement 2

SOC/802

Déséquilibres en matière de protection sociale

Paragraphe 1.5

Modifier comme suit:

Avis de section	Amendement
Le CESE estime que sans préjudice de la possibilité d'envisager l'élaboration d'un instrument normatif , la voie tracée par la recommandation du Conseil aux États membres relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale permet des avancées dans les domaines suivants:	Le CESE estime que sans préjudice d'éventuelles autres mesures de l'Union européenne visant à affronter les problèmes qui subsistent , la voie tracée par la recommandation du Conseil aux États membres relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale permet des avancées dans les domaines suivants:
a) des systèmes adéquats de protection sociale, grâce au comblement des lacunes concernant leur «accessibilité formelle»,	a) des systèmes adéquats de protection sociale, grâce au comblement des lacunes concernant leur «accessibilité formelle»,
b) des droits cumulables ou transférables entre les régimes, assurant une «couverture effective»,	b) des droits cumulables ou transférables entre les régimes, assurant une «couverture effective»,
c) des prestations suffisantes, avec une contribution proportionnelle, ou «adéquation»,	c) des prestations suffisantes, avec une contribution proportionnelle, ou «adéquation»,
d) une information adéquate sur leurs droits et les obligations, au titre de la «transparence».	d) une information adéquate sur leurs droits et les obligations, au titre de la «transparence».

Exposé des motifs

Il n'apparaît pas nécessaire d'évoquer la possibilité d'envisager l'élaboration d'un instrument normatif, eu égard aux conclusions que formule le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, notamment lorsqu'il pose les affirmations suivantes:

- «[l]a recommandation du Conseil a contribué à insuffler une dynamique en faveur de la modification des systèmes nationaux de protection sociale établis de longue date»;
- elle «est plus pertinente que jamais pour garantir que les systèmes de protection sociale sont à même de protéger une grande partie de la population active des chocs économiques»;
- elle «doit s'inscrire dans des politiques socio-économiques plus larges, tant à l'échelon de l'Union qu'à l'échelon national. Fait notoire, la recommandation et l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre qui y sont associés ont donné l'occasion à certains États membres d'envisager, de mener ou de préparer une réforme générale de leur système de protection sociale»;
- «[l']adaptation des systèmes en vue d'assurer un meilleur accès à la protection sociale pour tous est un processus de longue haleine, qui associe les partenaires sociaux et les autres organisations nationales concernées»;
- le rapport «devrait susciter des débats sur la manière de résoudre les difficultés qui subsistent et sur la manière dont l'Union pourrait appuyer les efforts déployés en ce sens».

Résultat du vote

Voix pour: 81
 Voix contre: 105
 Abstentions: 12

Amendement 3

SOC/802

Déséquilibres en matière de protection sociale

Paragraphe 1.9

Modifier comme suit:

Avis de section	Amendement
Le CESE constate que la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales limitent les possibilités d'introduire, à l'aide des législations nationales, des actions positives visant à remédier aux inégalités de genre en matière de protection sociale. Aussi propose-t-il à la Commission et au Conseil de remanier la directive 79/7/CE afin de l'adapter à l'époque actuelle. En conséquence, il invite la Commission à procéder, dans les délais les plus brefs possibles, à une évaluation de la mise en œuvre de la directive 79/7/CE et, le cas échéant, à proposer au Conseil et au Parlement européen les réformes jugées les plus appropriées pour encourager les États membres, agissant dans le cadre du dialogue social, à remédier effectivement auxdites inégalités, conformément à l'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	Le CESE constate que la Cour de justice de l'Union européenne et les juridictions nationales limitent les possibilités d'introduire, à l'aide des législations nationales, des actions positives visant à remédier aux inégalités de genre en matière de protection sociale. En conséquence, il invite la Commission à procéder, dans les délais les plus brefs possibles, à une évaluation de la mise en œuvre de la directive 79/7/CE et à encourager les États membres, agissant dans le cadre du dialogue social, à entreprendre à leur niveau les réformes jugées les plus appropriées pour remédier effectivement auxdites inégalités en menant une action positive telle que visée à l'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Exposé des motifs

Plutôt que d'appeler à réviser la directive 79/7/CE, le texte devrait s'attacher à demander aux États membres de procéder aux réformes appropriées. L'article 157, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que «[p] our assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle».

Résultat du vote

Étant corrélés, cet amendement et celui portant le n° 1, relatif au paragraphe 5.9, ont donné lieu à des résultats de vote identiques.