

RAPPORT N° 78

RAPPORT SUR LES CONVENTIONS NON-RATIFIEES ET LES RECOMMANDATIONS
DE L'OIT EN MATIERE DE SECURITE SOCIALE

16 mars 2010

2.421-2

R A P P O R T

présenté conformément aux dispositions de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par le Gouvernement de Belgique sur l'

ETAT DE LA LEGISLATION ET DES PRATIQUES NATIONALES CONCERNANT LA SECURITE SOCIALE

x x x

RAPPORT ETABLI PAR LE CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. INTRODUCTION

Le Conseil national du Travail a décidé d'initiative d'établir, en application de l'article 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, un rapport détaillé sur l'état de la législation et des pratiques nationales concernant la sécurité sociale, suivant le questionnaire communiqué par le BIT.

Il s'étonne à cet égard de n'avoir pas été consulté sur ce point par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, ni d'avoir pu disposer d'un projet de rapport préparé par l'Administration, ce qu'il déplore vivement.

Il rappelle à ce titre la collaboration fructueuse qui existe depuis de nombreuses années entre le gouvernement belge et les partenaires sociaux en vue de la confection des rapports demandés par l'OIT.

Il souligne en outre la plus-value certaine que les partenaires sociaux belges peuvent apporter au niveau de ce dialogue social bipartite d'une part, parce qu'ils jouent un rôle non négligeable dans la construction et la mise en œuvre des politiques sociales en Belgique et d'autre part, par leur implication jusqu'à présent constante au niveau du dialogue social tripartite mis en place au sein de l'OIT.

Le Conseil relève ensuite que le rapport, qu'il a établi de sa propre initiative, a pour objet de répondre au questionnaire qui porte sur l'étude d'ensemble des instruments de l'OIT relatifs à la sécurité sociale, à la lumière de la déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la CIT (Genève, 97^{ème} session), le 10 juin 2008.

Les instruments relatifs à la sécurité sociale adoptés par l'OIT sont :

- la Convention n°102 concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 ;
- la Convention n°168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988 ;
- la Recommandation n°67 sur la garantie des moyens d'existence, 1944 ;
- la Recommandation n°69 sur les soins médicaux, 1944.

La Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable dote l'OIT d'un nouvel outil pour développer une stratégie en faveur d'économies et de sociétés ouvertes fondée sur la justice sociale, le plein emploi productif, les entreprises durables et la cohésion sociale. La Déclaration reconnaît les bénéfices de la mondialisation mais plaide pour multiplier les efforts afin de mettre en place des politiques de travail décent qui produisent de meilleurs résultats, plus justes, pour tous.

La Commission des Relations internationales du travail a examiné cette question.

Sur proposition de cette Commission, le Conseil a approuvé, le 16 mars 2010, le rapport suivant.

II. RAPPORT COMMUNIQUE PAR LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

A. Considérations préalables

Le Conseil relève tout d'abord que le questionnaire portant sur l'étude d'ensemble des instruments de l'OIT relatifs à la sécurité sociale qui lui est soumis, doit être examiné à la lumière de la Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la CIT (Genève, 97^{ème} session), le 10 juin 2008.

Il souhaite, au préalable, souligner l'importance que revêt, pour les partenaires sociaux, l'adoption de cette Déclaration par l'OIT.

La Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable constitue, en effet, selon le Conseil, un outil important en ce qu'elle vise à soutenir les efforts déployés par les Etats membres pour promouvoir et tendre au progrès et à la justice sociale à travers les quatre objectifs stratégiques de l'Agenda pour le travail décent, à savoir, l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et le tripartisme ainsi que les principes et droits fondamentaux au travail.

Ces quatre objectifs stratégiques ont toujours constitué le fondement du champ d'action des partenaires sociaux depuis de nombreuses années, ce qui leur confère, à ce titre, une expertise certaine en ces différents domaines.

En outre, à travers, ce nouveau socle dont s'est doté l'OIT, le Conseil constate que pour atteindre les objectifs fixés par la Déclaration, cela requiert des Etats membres qu'ils rédigent régulièrement des rapports pour les études d'ensemble sur une série d'instruments de l'OIT, à la lumière de ladite Déclaration.

Le Conseil se félicite de la mise en place de ce nouveau processus qu'il entend soutenir et auquel il entend participer activement. Il souligne, à cet égard, que l'expertise qu'il a acquise au fil du temps dans les différents domaines d'action désignés par la Déclaration ne peut que contribuer à l'alimentation dudit processus. Il plaide dès lors pour y être pleinement associé à l'avenir.

Le Conseil ajoute enfin qu'il est pleinement conscient du fait que les pays les plus pauvres membres de l'OIT ne sont pas en état de ratifier les instruments de l'OIT en ce qu'ils impliquent de mettre en place, dans ce cas-ci, un régime de sécurité sociale qui, de par sa nature même, est sans conteste considéré comme trop onéreux pour ces derniers.

Il estime à cet égard que malgré que la Belgique soit considérée comme un petit pays dans le cadre des discussions à Genève, ce dernier, et à travers lui, les partenaires sociaux belges, peuvent apporter leur contribution à ce processus.

Les partenaires sociaux belges ont la volonté, de par leur expertise acquise en de nombreux domaines, ce dont témoigne le présent rapport, de jouer un rôle novateur et de donner des impulsions majeures à ce niveau, en soutenant ces pays membres, par le développement de stratégies devant leur permettre, autant que faire se peut, de créer, étape par étape, les prémisses d'un système de protection sociale à la mesure de leurs capacités.

B. Examen du questionnaire proprement dit

Le Conseil a pris connaissance du questionnaire faisant l'objet du présent rapport portant sur l'étude d'ensemble des instruments de l'OIT relatifs à la sécurité sociale, et ce, à la lumière de la Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée par la CIT (Genève, 97^{ème} session), le 10 juin 2008.

Il précise d'ores et déjà que son intention n'est pas de fournir ci-après une réponse circonstanciée à chaque question mais bien de brosser un aperçu général du système de sécurité sociale en vigueur en Belgique tout en insistant sur les matières qu'il a traitées plus spécifiquement et sur certains sujets qui lui tiennent plus particulièrement à cœur.

1. Renforcement du cadre juridique, du financement et de la couverture de la protection sociale

a. Quant aux principes généraux et au niveau de couverture

Le Conseil signale tout d'abord qu'en Belgique, le droit à la sécurité sociale, de même que celui à la protection de la santé ainsi que le droit à l'aide sociale sont inscrits dans la constitution¹, depuis 1994, sans pour autant qu'une définition ne soit donnée à ces notions.

Le système belge de sécurité sociale est basé sur le principe d'assurance, par opposition à l'assistance et est destiné à couvrir une série de risques qui peuvent se produire au cours de l'existence, comme la maladie, l'accident du travail, la maladie professionnelle, le chômage ou encore le vieillissement, lorsque les revenus dépendant du travail disparaissent. Un régime spécifique vise également à garantir un complément de revenu aux familles avec enfant.

Cependant, il n'existe pas de régime uniforme de sécurité sociale qui soit applicable de la même façon à tous les citoyens ; cela s'explique par l'origine du système. Chaque régime s'est développé indépendamment autour de certaines catégories professionnelles et selon les possibilités sociales, politiques et économiques du moment (Ainsi, les trois régimes principaux sont le régime des travailleurs salariés, celui des travailleurs indépendants et enfin, celui applicable aux agents du secteur public). Des régimes spécifiques de sécurité sociale concernent également les marins, les ouvriers mineurs et les gens d'outre-mer.

Pour les différents régimes de sécurité sociale (hormis pour le secteur public), les partenaires sociaux y exercent une influence substantielle au moyen des avis qu'ils émettent au Gouvernement à sa demande ou de leur propre initiative. En outre, faisant partie de chaque comité de gestion des organismes de sécurité sociale institués en Belgique pour chaque branche de la sécurité sociale, les partenaires sociaux sont associés à la gestion du système, ce qui leur permet d'exercer une mission de veille, de réflexion ou d'évaluation du système.

¹ Article 23 de la Constitution.

S'agissant des personnes sans ressources (sans revenu du travail et sans allocations de sécurité sociale), un régime d'assistance sociale a également été institué et divers types d'allocations peuvent être attribuées sur la base d'une enquête de revenus. Ces allocations comprennent ainsi le revenu d'intégration sociale, l'aide sociale, l'allocation de remplacement du revenu pour les personnes handicapées et la garantie de revenu aux personnes âgées.

Quant aux soins de santé, la majorité de la population belge se trouve assurée (taux de couverture supérieur à 99%). Dans ce cadre, les partenaires sociaux ont joué un rôle important dans la réalisation de nombreuses mesures en vue de favoriser l'égalité d'accès aux soins de santé, et plus particulièrement pour les groupes les plus vulnérables de la population. Des efforts particuliers ont ainsi été consentis pour améliorer le remboursement en faveur des groupes défavorisés, entre autres par l'introduction du maximum à facturer, les systèmes de l'intervention majorée et du tiers payant ainsi que le dossier médical global.

Cependant, en ce qui concerne l'accès aux soins de santé pour les personnes les plus pauvres, le Conseil a maintes fois constaté, au travers de divers avis émis conjointement avec le Conseil central de l'Economie (CCE) qu'il subsiste des problèmes d'accessibilité aux soins de santé, surtout pour l'échelle la plus basse de notre société et il a ainsi plaidé pour évaluer vers quels groupes cibles et à quel niveau des efforts doivent encore être fournis.

b. Quant au financement de la sécurité sociale

Le Conseil rappelle que la base du financement de la sécurité sociale est constituée des cotisations prélevées sur le salaire des travailleurs et des cotisations à charge des employeurs. La sécurité sociale est en outre financée par des subventions de l'État et le financement alternatif (financement sur d'autres éléments que la rémunération). Les différentes cotisations sont globalisées et leur apport est réparti en fonction des besoins des différents secteurs.

Le Conseil exerce un certain nombre d'activités en ce domaine en présentant des rapports ou en émettant des avis que l'on peut retrouver sur le site du Conseil (www.cnt-nar.be).

c. Quant à la perception des cotisations de sécurité sociale

Le Conseil précise tout d'abord que l'Office national de sécurité sociale (ONSS) est, en Belgique, l'organisme principal de perception des cotisations de sécurité sociale des travailleurs et des employeurs. L'Institut national d'assurance sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) est chargé de la même mission pour ce qui concerne les travailleurs indépendants.

Outre ces deux premières missions, l'ONSS se voit également confier, en vue notamment de contrôler le respect du versement des cotisations de sécurité sociale, la collecte et la transmission d'une série de données administratives nécessaires à l'instruction des droits des assurés sociaux ainsi que la collecte de données relatives au début et à la fin de relations de travail dans le cadre de la Dimona (déclaration immédiate de l'emploi).

Depuis de nombreuses années, cette collecte des différentes données a été informatisée. A cet égard, le Conseil attire l'attention sur le fait que depuis 1996, il a été le noyau central dans les différents travaux devant conduire à l'informatisation de la sécurité sociale, en vue notamment de permettre la simplification et la modernisation de l'administration sociale à tenir par les employeurs.

Il rappelle, à cet égard, que la simplification de la sécurité sociale ainsi que la transparence et l'harmonisation qui en résultent sont des principes auxquels il marque un attachement depuis de nombreuses années.

Il s'est, dans cette optique, exprimé à de nombreuses reprises à ce sujet au moyen d'avis unanimes. Ainsi, l'on peut principalement citer dans ce cadre, la contribution du Conseil en ce qui concerne l'instauration d'une carte d'identité sociale à l'usage de tous les assurés sociaux, la conception et l'instauration de la déclaration multifonctionnelle permettant d'une part, le calcul correct des cotisations de sécurité sociale à charge de l'employeur ainsi que le transfert unique des données portant sur les rémunérations et les prestations aux diverses institutions chargées du paiement des prestations de sécurité sociale et enfin, la mise en place et la généralisation de la déclaration immédiate à l'embauche.

Le Conseil signale encore qu'il a également toujours été soucieux de la protection des droits du citoyen, ce qui implique, selon lui, une harmonisation de ses rapports avec l'administration notamment par l'organisation du droit à la correction de l'erreur administrative, de l'information claire, de la simplification des démarches multiples.

Afin de répondre à ces soucis, la Charte de l'assuré social a été éditée en 1995. Le Conseil y a également largement été impliqué en émettant une série d'avis en la matière.

Ainsi, la charte de l'assuré social garantit aux assurés sociaux de bonnes relations avec les différents organismes de gestion et d'administration de la sécurité sociale en établissant une série de règles notamment pour la motivation des décisions en matière de sécurité sociale, la récupération des allocations indûment payées ou encore les délais de recours et en imposant aux administrations un devoir d'information et de conseil.

d. Quant aux mesures prises liées à la crise économique mondiale

Outre les diverses mesures prises par le Gouvernement en la matière, le Conseil souligne que le dernier accord interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux pour la période 2009-2010, dénommé "accord exceptionnel en vue du rétablissement de la confiance" a eu notamment pour toile de fond la crise financière et a eu pour objet de rétablir un juste équilibre entre la compétitivité, le pouvoir d'achat et l'emploi. Cet accord contient une série de mesures qui ont été exécutées soit uniquement par les partenaires sociaux eux-mêmes, soit conjointement avec le Gouvernement.

Le Conseil relève notamment à cet égard la simplification des plans d'embauche, la réduction des charges fiscales pour le travail en équipes et le travail de nuit, la révision du système de réduction des charges sociales, la liaison au bien-être des allocations de sécurité sociale, la modification du système de crédit-temps en vue de réaliser des économies.

2. Intégration de la sécurité sociale dans une stratégie globale en faveur du travail décent.

a. Sécurité sociale et principes de droit du travail

Le Conseil souligne à cet égard que la loi du 5 décembre 1968 sur les Commissions paritaires permet à ces dernières d'instituer des fonds de sécurité d'existence afin de payer des avantages sociaux aux travailleurs, comme des allocations complémentaires de chômage ou de maladie, de financer et d'organiser la formation des travailleurs, des jeunes, des demandeurs d'emploi, de financer des initiatives en matière de sécurité et d'hygiène ou encore de prendre des mesures en vue de développer l'emploi et de promouvoir le respect des obligations sociales.

b. Interactions entre la sécurité sociale et la politique de l'emploi

Le Conseil indique tout d'abord qu'il existe, en Belgique, une interaction certaine entre la sécurité sociale et les politiques touchant au marché du travail.

Sans pour autant prétendre à l'exhaustivité, le Conseil entend expliciter ci-après certaines de ces interactions.

Il fait à cet égard remarquer que depuis les années 80, les gouvernements belges successifs ont mis au point un large arsenal de mesures visant à favoriser l'emploi, notamment par le biais de l'octroi de réductions de cotisations de sécurité sociale, en faveur des employeurs et des travailleurs ainsi que via l'activation des allocations de chômage.

Diverses réformes de ces mesures ont eu lieu afin de simplifier les mesures existantes et de renforcer ainsi l'efficacité de la politique de l'emploi. Les partenaires sociaux ont toujours été impliqués largement dans ces réformes, en formulant des propositions concrètes de simplification. Ces propositions ont pour une large part été suivies par le Gouvernement.

L'on relèvera ainsi que les partenaires sociaux ont tout récemment contribué à la dernière réforme du régime des réductions de cotisations de sécurité sociale et de l'activation des allocations de chômage, laquelle doit entrer en vigueur dans les mois prochains. Cette contribution a fait l'objet du dernier accord interprofessionnel conclu le 22 décembre 2008 pour la période 2009-2010. En vue de la concrétisation de cet accord, le Conseil national du Travail a émis l'avis n° 1.676 du 20 février 2009 et l'avis n°1.705 du 7 octobre 2009.

Outre la simplification des régimes de réduction de cotisations de sécurité sociale, les propositions formulées par les partenaires sociaux au niveau de l'activation des allocations de chômage visent des groupes plus fragilisés sur le marché de l'emploi tels que les chômeurs de longue durée, les jeunes peu qualifiés, les personnes dont la capacité de travail est réduite et les demandeurs d'emploi âgés.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil signale également que le bonus à l'emploi, lequel consiste en une exonération ciblée des cotisations sociales personnelles pour les salariés à bas salaires, a été introduit en 2004 par le gouvernement, en vue d'augmenter l'attrait du passage du chômage au travail. Le bonus à l'emploi a ainsi remplacé l'ancien système de réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale, ce dernier ne permettant pas, selon les partenaires sociaux, d'éviter les pièges à l'emploi.

Cette question a en effet été débattue par les partenaires sociaux dans leurs accords interprofessionnels pour les périodes 1999-2000 et 2001-2002.

Le Conseil signale encore qu'il défend depuis de nombreuses années l'idée selon laquelle la qualité de l'emploi est un élément essentiel pour la réalisation du droit au travail et à la protection sociale.

Concernant la contribution des partenaires sociaux à la promotion de la qualité de l'emploi dans le cadre de leurs compétences, le Conseil souligne que les partenaires sociaux belges sont pleinement à même de conclure, aux niveaux interprofessionnel, sectoriel et/ou de l'entreprise, des accords leur permettant de gérer, dans le cadre d'une politique autonome, certaines matières qui présentent un lien étroit avec la qualité de l'emploi. Il s'agit plus précisément des questions relatives à l'organisation du travail, aux conditions d'emploi, au temps de travail, aux relations de travail, à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ou encore à la formation.

Ces dernières années, le Conseil a notamment œuvré :

- à la lutte contre le stress sur le lieu de travail par la conclusion d'une convention collective de travail n° 72 du 30 mars 1999 concernant la gestion de la prévention du stress occasionné par le travail et l'évaluation qu'il a effectuée par la suite ;
- à la mise en place d'un nouveau système d'interruption de carrière, qui est réglé par la convention collective de travail n° 77 bis du 19 décembre 2001 remplaçant la convention collective de travail n° 77 instaurant un système de crédit-temps, de diminution de carrière et de réduction des prestations de travail à mi-temps ;
- au maintien au travail de la génération actuelle des travailleurs de 45 ans et plus, par la promotion de la nécessité de développer une politique de gestion du personnel préventive et respectueuse de l'âge et de la carrière ainsi que par la conception et le renforcement des mesures d'encouragement à une carrière plus longue des travailleurs appartenant à ce groupe ciblé sur le marché de l'emploi ;
- à la lutte contre la pauvreté, au travers de nombreux avis émis en ce sens ;
- à la lutte contre le travail au noir, notamment par le renforcement des services d'inspection, par la lutte contre la fraude sociale ainsi que par l'amélioration du statut ALE et par l'institution du système des titres-services.

c. Sécurité sociale et dialogue social

Le Conseil rappelle qu'un grand nombre de matières liées à la protection sociale, à la problématique de la pauvreté, à la politique des revenus, à l'emploi relèvent traditionnellement du champ de compétence des partenaires sociaux.

Il précise par ailleurs que la concertation sociale est souvent la manière la plus efficace de mettre en place des solutions équilibrées qui tiennent compte des différents besoins et intérêts des personnes concernées sur le terrain.

Le Conseil fait également remarquer qu'outre les initiatives prises au niveau interprofessionnel, de nombreuses actions sont également entreprises au niveau des secteurs et des entreprises.

Il a également organisé depuis plusieurs années maintenant, des contacts réguliers avec les représentants belges auprès des comités européens en matière d'emploi et de protection sociale ainsi qu'avec les membres des cabinets ministériels concernés.

Ces contacts ont pour but de permettre aux partenaires sociaux de suivre les travaux des différents Comités dans les matières qui relèvent de leurs compétences et lorsqu'ils le jugent utile ou lorsque cela leur est demandé, de faire connaître à la représentation belge leur avis sur telle ou telle question en débat au sein des instances européennes. Cet avis peut alors être pris en compte pour déterminer la position belge au Conseil de l'Union européenne.

3. Ratifications des instruments de l'OIT visées par le présent rapport

Le Conseil précise qu'il a été consulté auparavant sur l'opportunité d'adopter les instruments de l'OIT relatifs à la sécurité sociale.

Ainsi, la convention n°102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) a été ratifiée par la Belgique, le 26 novembre 1959.

S'agissant de la convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage de 1988, le Conseil signale qu'il a été consulté à plusieurs reprises sur cet instrument en projet et qu'il a émis à ce sujet l'avis n° 845 le 23 septembre 1986 ainsi que l'avis n° 876 le 10 novembre 1987.

Dans ce dernier avis, le Conseil estimait qu'"il ne pouvait marquer son accord avec le contenu du projet de convention internationale, considérant que le but essentiel d'une convention internationale étant de promouvoir dans le plus grand nombre possible d'Etats membres une norme de progrès social, il est fondamental que l'instrument recueille le maximum d'adhésion et de ratifications. Or, il lui semblait à l'époque que l'économie du projet de convention ainsi que son caractère exhaustif contribuent à rendre le nombre de ces ratifications ultérieures aléatoires".

Il soulignait en outre que "si l'orientation des travaux de la Conférence devait être modifiée au point d'aboutir à la rédaction d'un projet de convention internationale fondamentalement remanié, cet instrument devrait, selon lui, pour être ratifiable par la Belgique, se limiter à établir une norme-cadre générale reprenant les principes généraux intangibles en ce qui concerne notamment la notion d'assurance, de chômage involontaire, d'aptitude et de disponibilité au travail, de stage, d'emploi convenable, de durée d'indemnisation et de recours".

Par la suite, le Conseil a été saisi par le ministre de l'Emploi et du Travail de l'époque d'une demande d'avis relatif à un projet de soumission au Parlement de la convention n°168 concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage.

Il a, à ce propos, rendu l'avis n°950 le 15 mai 1990 dans lequel il indiquait que, selon lui, l'état de la législation belge ne permettait pas de ratifier cet instrument.

Depuis lors, aucune nouvelle saisine n'est intervenue quant à une éventuelle soumission au Parlement de la convention n°168 précitée et l'instrument n'a toujours pas été ratifié par la Belgique.
