

A V I S N° 2.064

Séance du mardi 28 novembre 2017

Cycle de rapportage sur les conventions non ratifiées – Etude d'ensemble 2019 relative aux  
socles de protection sociale

x x x

2.947

## **A V I S N° 2.064**

---

Objet : Cycle de rapportage sur les conventions non ratifiées – Etude d'ensemble 2019 relative aux socles de protection sociale

---

Par lettre du 17 octobre 2017, M. J. VANTHUYNE, Président du Comité de direction a.i. du SPF Emploi, a communiqué au Conseil un questionnaire du BIT, ainsi qu'un projet de réponse à ce questionnaire établi par le SPF Emploi en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT relatif à l'exercice de rapportage sur les conventions et recommandations non ratifiées.

Le Conseil est consulté sur ce projet de réponse, en application de la Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail.

La Commission Organisation internationale du travail a été chargée de l'examen de cette question.

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis le 28 novembre 2017, l'avis unanime suivant.

x                      x                      x

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

---

### **I. INTRODUCTION**

Par lettre du 17 octobre 2017, M. J. VANTHUYNE, Président du Comité de direction a.i. du SPF Emploi, a communiqué au Conseil un questionnaire du BIT, ainsi qu'un projet de réponse à ce questionnaire établi par le SPF Emploi en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT relatif à l'exercice de rapportage sur les conventions et recommandations non ratifiées.

Le présent exercice porte en l'occurrence cette année sur l'application de la recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale, 2012.

Le Conseil est consulté sur ce projet de réponse en application de la Convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail.

Les gouvernements sont invités à envoyer pour le 31 décembre 2017 au plus tard leurs rapports motivés au BIT, afin que la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations puisse les prendre en compte pour établir, en 2019, une étude d'ensemble de la législation et de la pratique nationales des États Membres portant sur les socles de protection sociale. Celle-ci servira de base à une future discussion récurrente de la Conférence internationale du Travail.

En vue d'apporter un avis éclairé sur le projet de rapport du gouvernement, le Conseil a pu bénéficier, dans le cadre de son examen, de l'appui technique des services de l'administration de l'Emploi qu'il remercie pour leur précieuse collaboration.

### **II. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Le Conseil tient à formuler plusieurs remarques d'ordre général.

- A. Il souligne avant toute chose l'intérêt qu'il porte de longue date à la démarche entreprise par l'OIT de promouvoir l'adoption de normes internationales visant à encourager les Etats membres à élaborer au niveau national des socles de protection sociale dans le cadre des systèmes de sécurité sociale complets adaptés à leur situation et à leur niveau de développement, avec le concours des partenaires sociaux.

S'il s'implique très activement et de façon constante dans le développement et la poursuite du dialogue social tripartite mis en place au sein de l'OIT, la présente problématique a particulièrement retenu son attention.

Le Conseil a ainsi émis en 2011 un premier avis positif (avis n° 1.782 du 28 novembre 2011) sur cette thématique dans le cadre de la simple discussion qui y avait trait. Celui-ci se penchait alors sur la portée et le contenu que pourrait revêtir la future recommandation autonome sur les socles de protection sociale.

En 2013, le Conseil a également rendu un avis (avis n° 1881 du 13 décembre 2013) concernant la mise en œuvre en Belgique de la recommandation adoptée lors de la Conférence internationale du travail de 2012.

- B. Le Conseil tient en outre à rappeler que la recommandation n° 202 est issue d'un contexte politique et institutionnel particulier, s'inscrivant dans la ligne des conclusions de la discussion récurrente ayant eu lieu lors de la 100<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail, et dont le consensus sur la sécurité sociale s'appuie sur l'Agenda sur le travail décent.

D'une part, l'extension de la protection sociale constitue l'un des objectifs stratégiques du travail décent tels que définis par le BIT. Celui-ci est indissociable des trois autres objectifs qui sont la création d'emplois, la garantie des droits au travail et la promotion du dialogue social. Ces quatre objectifs forment un ensemble cohérent, sont interdépendants et se renforcent mutuellement.

Le Conseil estime à ce titre qu'afin de garantir une certaine cohérence dans l'examen des normes, il serait utile d'examiner de manière globale les quatre piliers de l'Agenda sur le travail décent, de même que les conventions et recommandations qui les mettent en œuvre.

Le Conseil tient d'autre part à rappeler le contexte institutionnel dans lequel la recommandation n° 202 a été adoptée et les raisons qui ont participé à l'adoption de cet instrument.

Sur la base de l'étude d'ensemble publiée en 2011 concernant les instruments relatifs à la sécurité sociale à la lumière de la Déclaration de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, il est ressorti qu'un grand nombre de pays n'étaient pas en mesure de ratifier les conventions en vigueur en matière de sécurité sociale, et en particulier la Convention n° 102 concernant la sécurité sociale (1952), et ce pour plusieurs raisons, notamment des divergences existant entre la législation et la pratique nationales et les dispositions de la convention n° 102.

De même, il y a été établi que les recommandations en matière de sécurité sociale et ladite convention n° 102 ne semblaient pas offrir une base suffisante pour permettre le passage à une couverture universelle moyennant un ensemble de garanties de base en matière de sécurité sociale et qu'il était dès lors nécessaire de prévoir un instrument supplémentaire pour promouvoir l'adoption de mesures de protection sociale à l'échelle mondiale.

La recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale a dès lors été adoptée afin de poursuivre un double objectif :

- réaliser l'extension de la sécurité sociale à tous, par la fourniture d'un ensemble minimum de garanties de base en matière de sécurité sociale ;
- aider les pays à « gravir l'escalier » de la sécurité sociale afin d'atteindre progressivement le niveau de protection de sécurité sociale prévu par la convention n°102 concernant la sécurité sociale (1952).

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil signale que la Belgique atteint les objectifs poursuivis par la recommandation n° 202 puisqu'elle a ratifié la Convention n° 102 en 1959 et que celle-ci remplit par ailleurs le niveau des conditions sociales prévues par cette Convention.

Sur la base de ces constatations, il estime que la Belgique ne devrait pas être consultée sur cette thématique dans le cadre du cycle de rapportage sur les conventions et recommandations non ratifiées en application de l'article 19 de la Constitution de l'OIT.

Le Conseil considère par conséquent que le présent exercice offre une faible plus-value pour la Belgique, compte tenu des efforts déployés afin de remplir ses obligations de rapportage.

Il souhaiterait à l'avenir qu'une plus grande rationalisation des processus de rapportage soit opérée, à l'instar de ce qu'il a déjà demandé à maintes reprises dans le cadre de ses avis et rapports antérieurs. Il rappelle ainsi que, tant par rapport à la complexité des questions posées que par rapport à leur nombre, ces exercices de rapportage constituent une charge de travail croissante que ne peuvent assumer les services de l'administration par manque d'effectifs actifs sur les dossiers.

Il réitère dès lors sa demande pour que se poursuive la réflexion entamée il y a plusieurs années au sein du BIT en vue d'une redynamisation et d'une rationalisation des cycles de rapports, ainsi que d'une harmonisation des normes existantes.

Il invite par ailleurs le Bureau international du Travail à vérifier à l'avenir si les objectifs poursuivis par un instrument qui fait l'objet d'une procédure de rapportage sont atteints par un pays membre de l'OIT avant de soumettre ce dernier à un tel exercice de rapportage. Il suggère en outre que cette démarche soit reprise par la Commission d'experts pour l'application des normes dans le cadre de son étude d'ensemble de 2019 et que celle-ci soit systématisée à l'avenir.

### **III. CONSIDÉRATIONS SPÉCIFIQUES**

Le Conseil a examiné avec attention le projet de rapport établi par les services de l'administration de l'Emploi portant sur les mesures prises par la Belgique pour faire porter effet aux dispositions de la recommandation n° 202 sur les socles de protection sociale, 2012.

Il accueille avec satisfaction le rapport très détaillé établi par les services de l'administration et tient encore à ajouter certains éléments qui lui semblent déterminants dans le cadre d'une politique d'extension de la sécurité sociale.

Il insiste ainsi sur le rôle non négligeable des partenaires sociaux dans l'élaboration, la gestion et la mise en œuvre des politiques sociales belges, tant en matière de sécurité sociale que d'assistance sociale.

Il rappelle notamment que les partenaires sociaux sont depuis plusieurs années à l'origine de mesures visant à adapter au bien-être les allocations de sécurité sociale. Concrètement, il s'agit d'un mécanisme structurel visant à adapter les prestations de remplacement de revenus des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général, sur la base de paramètres provenant de projections relatives à l'évolution des dépenses sociales à long terme. Un mécanisme similaire est prévu pour le régime des travailleurs indépendants. Ce mécanisme s'applique également aux allocations d'assistance sociale depuis 2008.

Lors de cet exercice, les partenaires sociaux doivent tenir compte dans leurs avis de différents facteurs contextuels, dont l'évolution du taux d'emploi et la nécessité d'obtenir un équilibre financier durable au sein de la sécurité sociale, et donc d'être également attentifs à la croissance économique, au phénomène du vieillissement, au rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations et le nombre de personnes actives. Lors du dernier exercice 2017-2018, une attention particulière a été portée à la réduction de l'écart entre le seuil de pauvreté et les allocations minimales et à la possibilité de cibler davantage des cas particuliers (par ex. isolés avec enfants), ainsi qu'à ne pas créer ou renforcer de pièges à l'emploi et à l'inactivité (avis n° 2.203 du 21 mars 2017 relatif à la liaison au bien-être 2017-2018).

Conscients que la fraude sociale met à mal les fondements mêmes de la sécurité sociale, les partenaires sociaux sont également fortement engagés dans la lutte contre la fraude sociale. Ceux-ci entretiennent de longue date des contacts étroits et réguliers avec les différentes instances chargées de la lutte contre la fraude, notamment par le biais d'une plateforme de concertation et d'information sur la fraude mise en place au sein du Conseil. Par ailleurs, de nombreuses tables rondes ont été organisées avec différents secteurs d'activité, lesquelles ont pour la plupart débouché sur la conclusion de Plans pour une concurrence loyale (PCL) afin de mener des actions ciblées spécifiquement sur ces secteurs en concertation avec ceux-ci.

Le Conseil rappelle enfin que la sécurité élémentaire pour les personnes âgées constitue l'une des quatre garanties fondamentales de sécurité sociale prévues par la recommandation n° 202. Il souhaite à ce titre souligner que les partenaires sociaux sont des acteurs importants de la thématique des pensions dans le cadre de la sécurité sociale et que ce volet de la sécurité sociale mériterait une attention plus poussée dans le cadre du projet de rapport qui lui a été soumis pour avis. Il invite dès lors le gouvernement de la Belgique à compléter le projet de rapport en ce sens.

-----