

# TRAVAILLER DANS LA PAUVRETE : COMMENT GARANTIR UN ACCES ADEQUAT A LA SECURITE SOCIALE POUR LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS ?<sup>1</sup>

PAR | **CHARLOTTE BRUYNSERAEDE**

Master en droit, KU Leuven

## 1. INTRODUCTION

Une bonne protection sociale est essentielle. Lorsqu'une personne est confrontée à une perte de revenus suite à l'apparition d'un risque social tel que le chômage ou la maladie, il est important que ce risque soit compensé de manière appropriée. Les travailleurs salariés rencontrent peu de problèmes dans ce domaine. Ils bénéficient généralement d'une protection étendue. En revanche, dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, les travailleurs indépendants sont souvent exclus d'un régime compensant la perte de revenus ou sont soumis à des conditions d'application strictes lorsqu'ils veulent s'affilier. C'est problématique. En effet, un accès limité à la sécurité sociale peut entraîner un risque accru de pauvreté.

Dans presque tous les Etats membres de l'Union européenne, les travailleurs indépendants rencontrent des obstacles à l'accès à la sécurité sociale. Il n'est donc pas étonnant que le risque de pauvreté soit significativement plus élevé chez eux que chez les travailleurs salariés. Sur proposition de la Commission européenne, une recommandation offrant des lignes directrices sur l'accès à la sécurité sociale a été adoptée en 2019. Les Etats membres sont encouragés à organiser leurs politiques conformément à la recommandation. Outre l'accent mis sur une meilleure protection pour les travailleurs atypiques, les travailleurs indépendants devraient bénéficier d'une sécurité sociale plus adéquate en cas de mise en œuvre de cette recommandation. Le risque de tomber dans la pauvreté pourrait considérablement diminuer en prévoyant une protection sociale adéquate.

Cet article examine comment améliorer l'accès à la sécurité sociale des travailleurs indépendants en Belgique et formule à cet effet plusieurs options stratégiques. La recommandation européenne est prise comme point de départ pour répondre à cette question. La première partie aborde plus en détail le discours européen et les instruments politiques récents concernant l'accès à la sécurité sociale. Cette partie s'applique globalement à tous les Etats membres. Une analyse de droit comparé est ensuite établie entre quatre Etats membres de l'Union européenne. La Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et l'Autriche sont ainsi analysés. La comparaison identifie

(1) Cet article a été rédigé sur la base de la thèse de l'auteur, terminée au printemps 2020. Il a été adapté autant que possible aux modifications de lois et de règlements qui ont eu lieu depuis lors.

les principaux obstacles auxquels sont confrontés les travailleurs indépendants dans l'accès à la sécurité sociale. En outre, l'analyse de droit comparé offre une bonne base pour établir un certain nombre de *bonnes pratiques*. Elles servent de lignes directrices pour une réflexion sur la politique en Belgique.

## **2. OBSTACLE A L'ACCES A LA SECURITE SOCIALE POUR LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS**

### **2.1. LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS EN TANT QUE GROUPE VULNERABLE : RISQUE ACCRU DE TOMBER DANS LA PAUVRETE**

La pauvreté est un problème qui reste aigu non seulement dans les pays en voie de développement, mais également dans les pays développés. Au cours des dernières décennies, l'Union européenne a fortement investi dans la réduction de la pauvreté en luttant contre le chômage.<sup>2</sup> En effet, la plupart des Etats membres continuent de penser que le travail est la meilleure protection contre la pauvreté.<sup>3</sup> Des études montrent toutefois une augmentation du nombre de travailleurs pauvres, y compris en Europe.<sup>4</sup>

La mondialisation et la numérisation évoluant à toute vitesse sont l'une des nombreuses causes qui expliquent la croissance du nombre de travailleurs pauvres.<sup>5</sup> Ces changements sociaux créent des formes de travail plus flexibles et atypiques.<sup>6</sup> Dans la plupart des pays, le cadre législatif n'est pas (encore) adapté à la diversité des formes de travail qui augmente. Garantir une sécurité sociale adéquate couvrant chaque groupe de professionnels actifs constitue l'un des nouveaux défis.<sup>7</sup>

De nombreux régimes ont en effet basé leur sécurité sociale sur la forme standard de travail ; le contrat de travail à temps plein classique.<sup>8</sup> Les personnes signant un tel contrat de travail ne rencontrent généralement pas de problèmes pour accéder à une sécurité sociale adéquate. Elles peuvent compter sur une couverture suffisante. Cela contraste fortement avec les travailleurs atypiques qui, souvent en raison de leur

(2) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. et Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 78, 2019.

(3) I. Marx, *2<sup>nd</sup> Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Commission européenne, Bruxelles, 1, 2019.

(4) Nicaise, I., HIVA et Departement Pedagogische Wetenschappen KU Leuven, *Building the Tools to Fight In-Work Poverty*, Synthesis Report, Paris, 11, 2011 ; Marx, I., *2<sup>nd</sup> Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Commission européenne, Bruxelles, 1, 2019.

(5) Werbrouck, J. et Stevens, Y., *De vierde industriële revolutie: impact op sociale bescherming*, TSR, n° 1, 135-137, 2019 ; Becker, U., Pieters, D., Ross, F. et Schoukens, P., *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, Groningen, Europa Law Publishing, 3, 2010.

(6) Eurofound, *Overview of new forms of employment – 2018 update*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 1, 2018 ; Koukiadaki, A. et Katsaroumpas, I., *Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law*, study for the Petition Committee, Union européenne, 19, 2017.

(7) Semenza, R. et Pichault, F. (éds.), *The challenges of Self-employment in Europe; status, social protection and collective Representation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 37-39, 2019.

(8) Schoukens, P. et Barrio, A., *The changing concept of work: when does typical work become atypical?*, *ELLJ*, vol. 8(4), 307, 2017.

forme de travail, tombent tout juste à côté d'une protection (suffisante) en matière de sécurité sociale.<sup>9</sup>

Le manque d'accès auquel sont confrontés les travailleurs atypiques peut accroître le risque de pauvreté. Ce risque est significativement plus élevé chez eux que dans le groupe de travailleurs typiques.<sup>10</sup>

La notion de « travailleur atypique » est évidemment plutôt abstraite. Afin de créer un peu d'ordre au sein de ce groupe, le discours européen dominant le divise en trois sous-catégories ;<sup>11</sup> 1) indépendants, 2) intérimaires et 3) travailleurs à temps partiel.

Pour la suite de cet article, nous approfondirons le cas des travailleurs indépendants en tant que groupe spécifique de travailleurs atypiques. Il existe différentes raisons qui justifient de considérer ce groupe comme particulièrement vulnérable en ce qui concerne l'accès à la sécurité sociale.

Premièrement, le choix se justifie par le fait que les travailleurs indépendants constituent le groupe le plus important parmi les formes de travail atypiques de l'Union européenne. Environ 14 % des personnes actives dans l'Union européenne travaillent comme indépendants.<sup>12</sup> En outre, les travailleurs à temps partiel et temporaires sont généralement couverts par le même système de sécurité sociale que celui applicable aux travailleurs typiques.<sup>13</sup> En revanche, les travailleurs indépendants sont souvent traités d'une tout autre manière. La recommandation européenne, qui sera examinée plus en détail ci-après, établit également une distinction claire entre les travailleurs salariés (standard et non standard) et les travailleurs indépendants.

(9) Schoukens, P., Barrio, A. et Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20 (3), 220, 235-236, 2018 ; Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *ELLJ*, vol. 9 (4), 338, 2018 ; Horemans, J., *Atypical Employment and In-Work Poverty*, IPSWICH Working Paper 1, KU Leuven, 5, 2017 ; Commission européenne, C(2017) 2610 Final consultation document of 26.4.2017, *First phase consultation of social partners under art 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, Bruxelles, 4, 2017.

(10) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. et Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 49, 2019.

(11) Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T. et Zvakou, A., *Non-standard employment and access to social security benefits*, research note 8/2015, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 8, 2016 ; ILO, *Non-standard employment around the world; understanding challenges, shaping prospects – overview*, Genève, 8, 2016.

(12) Par rapport à 12 % de personnes employées à mi-temps et 13 % de travailleurs temporaires, Eurostat, Labour Force Survey 2018 ; Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, social affairs and inclusion, Union européenne 2, 2019.

(13) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. et Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Commission européenne, Bruxelles, 42, 2018 ; De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitono, M. et Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Fondazione G. Brodolini, Commission européenne, Bruxelles, 32, 2018.

## 2.2. TRAVAILLER DANS LA PAUVRETE

Mais en quoi consiste précisément le fait de « travailler dans la pauvreté » ? Il n'existe pas de définition spécifique pour ce concept au sein de l'Union européenne. Cependant, un certain nombre d'indicateurs tentent de définir lorsqu'une personne rencontre des difficultés : l'indicateur AROP (*at risk of poverty*) et la privation matérielle. Selon le premier indicateur, une personne est considérée comme étant en risque de pauvreté lorsqu'elle vit dans un ménage dont le revenu équivalent est inférieur à 60 % du niveau médian du revenu national d'un ménage.<sup>14</sup> 9,4 % des personnes professionnelles actives de l'Union européenne courent le risque de tomber dans la pauvreté.<sup>15</sup> Les travailleurs indépendants constituent le groupe le plus à risque. Chez eux, ce risque dans l'Union européenne s'élève en moyenne autour de 22,2 %.<sup>16</sup>

Outre l'indicateur AROP, la privation matérielle est souvent prise en compte pour mesurer la pauvreté (*in-work*).<sup>17</sup> La privation matérielle est la situation dans laquelle une personne n'est pas en mesure d'acheter des produits ou services de base nécessaires pour subvenir aux besoins de base.<sup>18</sup> Bien que l'on puisse s'attendre – compte tenu du risque élevé pour les travailleurs indépendants lors de l'application de l'indicateur AROP – à ce que la privation matérielle des travailleurs indépendants soit également élevée, ce n'est pas du tout le cas. Mieux encore, la privation matérielle est souvent même plus faible chez les travailleurs indépendants que chez les travailleurs ordinaires.<sup>19</sup> La différence dans l'application des deux indicateurs montre que l'indicateur AROP n'est pas toujours suffisant pour mesurer la pauvreté chez les travailleurs indépendants. Le revenu – seul facteur pour l'indicateur AROP – s'avère être un paramètre difficile à utiliser chez les travailleurs indépendants.

Il est très important de constater que le revenu des travailleurs indépendants n'est pas toujours un paramètre correct. En effet, les revenus ou les cotisations payées jouent souvent un rôle dans l'accès à la sécurité sociale. Les travailleurs indépendants sont en grande partie chargés de déclarer ce qu'ils gagnent. Bien qu'aucun chiffre concret ne soit connu, il est généralement admis que l'auto-déclaration entraîne dans certains

(14) Eurostat, 2017 ; Mcknight, A., Stewart, K., Himmelweit, S. M. et Palilo, M., *Low pay and In-Work Poverty: preventive measures and preventative approaches*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, 51, 2016.

(15) Eurostat, 2016, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>, consulté le 27/04/2019 ; Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. et Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe, a study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, 8-10, Bruxelles.

(16) Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. et Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 31, 2019.

(17) Marx, I. et Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA ; Institute of Labor Economics, 13, 2017 ; Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), consulté le 21/03/2020.

(18) Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), consulté le 21/03/2020.

(19) Marx, I. et Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA, Institute of Labor Economics, 13-14, 2017.

cas une sous-évaluation et une sous-déclaration des revenus.<sup>20</sup> En raison d'une sous-évaluation ou d'une sous-déclaration, les cotisations payées par les travailleurs indépendants sont souvent plus faibles. Cela peut poser des problèmes lorsque certains seuils minimaux doivent être atteints. Un risque beaucoup plus élevé est toutefois que lorsque le montant des prestations d'un système est lié au revenu, les prestations sont souvent significativement inférieures à celles des travailleurs salariés parce qu'un montant inférieur a été cotisé.<sup>21</sup>

### 2.3. ACCES A LA PROTECTION SOCIALE

La sécurité sociale est importante pour la protection d'une personne (active professionnellement) et de son ménage. Si une personne active est confrontée à un risque social et n'est pas suffisamment protégée, cela peut entraîner de graves problèmes, dont un risque accru de tomber dans la pauvreté.<sup>22</sup> Alors que les personnes occupées sous un contrat de travail classique sont généralement tenues de participer au système de sécurité sociale, les travailleurs indépendants rencontrent souvent des lacunes en matière d'accès. Deux notions d'accès doivent être expliquées. D'une part, la distinction entre l'accès formel et l'accès effectif et, d'autre part, au sein de l'accès formel, la distinction entre les assurances volontaires et les assurances obligatoires.

#### 2.3.1. Accès formel

Un premier obstacle possible à l'accès à une sécurité sociale adéquate concerne l'accès formel. L'accès formel d'un groupe est défini par la recommandation comme « 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 ».<sup>23</sup>

L'accès formel revient donc au champ d'application personnel d'une certaine protection en matière de sécurité sociale.<sup>24</sup> Les travailleurs indépendants rencontrent

(20) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed*, 3<sup>rd</sup> Workshop: Adequate coverage – Thematic Discussion Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Union européenne, 2, 2020 ; Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. et Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 33, 2019.

(21) Semenza, R. et Pichault, F. (éds.), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 155, 2019.

(22) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. et Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 8, 24, 2017.

(23) Article 7(e) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, JO C 15 novembre 2019.

(24) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. et Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 8, 13, 2017 ; Schoukens, P., Barrio, A. et Montebovi, S., *The EU Social Pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?*, E/JSS, vol. 20(3) 224, 2018.

souvent des obstacles dans ce domaine.<sup>25</sup> Cela s'explique en grande partie par le fait que le contrat de travail typique est toujours considéré comme la carte d'accès à une protection sociale. En outre, certains risques sont plus difficiles à organiser pour les travailleurs indépendants (notamment le chômage et les accidents du travail).

### 2.3.2. Accès effectif

Outre les éventuels obstacles à l'accès formel, des obstacles à l'accès effectif peuvent également survenir. L'accès effectif d'un groupe est défini par la recommandation comme « 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 ».<sup>26</sup>

Il est possible que les travailleurs indépendants soient théoriquement couverts par des dispositions formelles, mais qu'ils rencontrent des difficultés dans la pratique lorsqu'il s'agit de développer effectivement des droits dans un régime. Premièrement, il est possible qu'ils soient confrontés à des conditions d'application plus strictes que les personnes occupées sous un contrat de travail typique.<sup>27</sup> Par ailleurs, il est possible que la loi prescrive un certain nombre de seuils minimum ou maximum avant que le champ d'application ne soit activé. Les travailleurs indépendants peuvent avoir des difficultés à atteindre ces seuils.<sup>28</sup>

### 2.3.3. Assurance obligatoire

Outre la distinction entre l'accès formel et l'accès effectif, une distinction doit être opérée entre l'assurance obligatoire et l'assurance volontaire. L'accès formel peut en effet être organisé de manière obligatoire ou volontaire. Les travailleurs salariés sont souvent protégés par un certain régime, pas les travailleurs indépendants. Les assurances volontaires sont parfois utilisées pour y répondre et pour offrir aux travailleurs indépendants la possibilité de s'affilier au régime concerné.<sup>29</sup>

(25) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. et Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 8, 13, 2017 ; Schoukens, P., Barrio, A. et Montebovi, S., *The EU Social Pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?*, *EJSS*, vol. 20(3), 224, 2018.

(26) Article 7(f) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, *JO C* 15 novembre 2019.

(27) Behrendt, C. et Nguyen, Q. A., *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, ILO Future of work Research Paper Series, Genève, 16, 2018.

(28) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. et Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 13, 2017 ; Considération (19) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, *JO C* 15 novembre 2019 ; Behrendt, C. et Nguyen, Q. A., *Ensuring universal social protection for the future of work*, *European Review of Labour and Research*, vol. 25 (2), 212, 2019.

(29) Semenza, R. et Pichault, F. (éds), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 38, 2019.

#### 2.3.4. Assurance volontaire

Les assurances volontaires peuvent être organisées selon un système *opt-in* ou un système *opt-out*. Un *opt-in* volontaire implique que le travailleur indépendant n'est en principe pas couvert, mais peut choisir de s'affilier au système.<sup>30</sup> En cas de système *opt-out*, la personne relève en principe du régime, sauf si elle choisit de ne pas être couverte. Une étude a montré qu'un système *opt-out* volontaire connaît significativement plus de participants qu'un système *opt-in* et offre par conséquent un degré de protection plus élevé.<sup>31</sup> En effet, la disposition à s'affilier volontairement (*opt-in*) au sein d'un système semble généralement faible chez les travailleurs indépendants.<sup>32</sup> Pourtant, la plupart des assurances volontaires sont organisées selon un tel système *opt-in*.

#### 2.4. VISION DE L'UNION EUROPEENNE

Au niveau européen, l'inquiétude grandit quant au groupe croissant de travailleurs atypiques qui n'ont pas une protection sociale suffisante.<sup>33</sup> Des directives ont déjà été publiées concernant certaines formes de travail atypiques, comme le travail intérimaire. Il est toutefois frappant de constater que la législation européenne s'est souvent abstenue de réglementations relatives aux travailleurs indépendants.<sup>34</sup> Cela semble changer progressivement. L'importance d'un accès adéquat à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants est de plus en plus soulignée.

En novembre 2017, le Socle européen des droits sociaux (SEDS) a par exemple été adopté. Le SEDS contient 20 principes fondamentaux qui visent à garantir un marché du travail équitable et efficace. En vue de concrétiser le principe 12 du SEDS, qui plaide pour une protection adéquate indépendamment du type et de la durée de la relation de travail, la recommandation déjà mentionnée relative à l'accès à la protection sociale pour les travailleurs salariés et indépendants a été adoptée le 8 novembre 2019.<sup>35</sup> La recommandation explique le risque d'un accès limité ainsi que le problème des limites minimales pouvant restreindre l'accès.<sup>36</sup>

(30) Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach – Thematic Discussion Paper*, DG Employment, social affairs and inclusion, Union européenne, 7, 2019.

(31) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. et Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Commission européenne, Bruxelles, 87, 2018.

(32) Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. et Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Commission européenne, Bruxelles, 87-93, 101, 2018.

(33) Hendrickx, F., Editorial: The European Pillar of social rights: interesting times ahead, *ELLJ*, vol. 8(3), 191-192, 2017.

(34) Vanhercke, B., Ghailani, D., Sabato, S. (éds.) e.a., *Social Policy in the European Union: state of play 2018*, Bruxelles, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 109, 2018.

(35) Considération (4) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, *JO C* 15 novembre 2019.

(36) Considération (19) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, *JO C* 15 novembre 2019 ; Schoukens, P., Barrio, A. et Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20(3), 225, 2018.

Selon la recommandation, une protection sociale adéquate revient à une situation dans laquelle un travailleur salarié ou indépendant a le droit de participer à une branche spécifique de la sécurité sociale. Le régime devrait lui permettre de constituer des droits suffisants. Si un risque social se présente ensuite, il devrait pouvoir prétendre à une prestation adéquate.<sup>37</sup> De cette manière, l'objectif est de compenser adéquatement la perte de revenus et de réduire le risque de tomber dans la pauvreté.<sup>38</sup>

Pour atteindre une protection sociale adéquate, la recommandation mise sur quatre points : 1) l'accès formel, 2) l'accès effectif, 3) l'adéquation et 4) la transparence.<sup>39</sup>

Cet article se concentre sur les deux premières composantes de la recommandation (accès formel et effectif), en approfondissant quatre grandes branches de l'assurance sociale liées (directement ou indirectement) à l'exercice d'une activité professionnelle et pour lesquelles le risque d'obstacle à l'accès est le plus élevé. Ces quatre points sont également au cœur de la recommandation. Il s'agit notamment :

- des prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles ;
- des prestations de vieillesse ;
- des prestations de chômage ;
- des prestations de maladie.

Concrètement, la recommandation prévoit qu'en ce qui concerne un accès formel suffisant, les travailleurs soient obligatoirement assurés dans toutes les branches de la protection sociale. Pour les travailleurs indépendants, l'accès volontaire est au moins recommandé et, si nécessaire, obligatoire. Par « adéquat », on entend d'une part les risques directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle (accidents du travail et chômage) et d'autre part les risques qui ne sont qu'indirectement liés à l'exercice d'une activité professionnelle (vieillesse et maladie). Pour les premiers risques cités, une assurance volontaire est recommandée pour les travailleurs indépendants. Pour les derniers risques, une assurance obligatoire est recommandée.

Comme expliqué précédemment, l'accès volontaire peut être organisé selon un système *opt-in* ou un système *opt-out*. La recommandation souligne qu'un *opt-out* volontaire est le moyen le plus efficace pour atteindre son objectif.

En ce qui concerne l'accès effectif, la recommandation indique que certains seuils minimaux, tels que les temps d'attente et les périodes de travail minimales, ne doivent pas entraver l'accès. En outre, il est également important que les règles relatives aux cotisations garantissent que des droits suffisants puissent être constitués et que les droits acquis soient conservés.

(37) Considérations (15) et (16) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, JO C 15 novembre 2019.

(38) Considération (17) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, JO C 15 novembre 2019.

(39) Article 2 recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, JO C 15 novembre 2019.

### 3. ACCES A LA SECURITE SOCIALE A TRAVERS LES ETATS MEMBRES EUROPEENS

Les paragraphes suivants abordent l'accès à la sécurité sociale des travailleurs indépendants en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas et en Autriche. Il est utile d'analyser ces pays, car tout d'abord, les travailleurs indépendants courent un risque nettement plus élevé que les travailleurs ordinaires de tomber dans la pauvreté. Deuxièmement, il est intéressant de constater que la sécurité sociale des travailleurs indépendants a une architecture différente dans les quatre Etats membres. Ainsi, la Belgique est fortement orientée professionnellement et ses assurances pour les travailleurs indépendants sont aménagées différemment que pour les travailleurs salariés.<sup>40</sup> Le Danemark adopte une approche largement universelle, qui ne fait initialement aucune distinction en matière de protection entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés.<sup>41</sup> Aux Pays-Bas, on distingue un mélange de protection universelle et professionnelle.<sup>42</sup> Pour les assurances professionnelles – s'ils sont couverts –, les travailleurs indépendants relèvent du même système que les travailleurs ordinaires. L'Autriche, quant à elle, adopte une approche professionnelle mettant fortement l'accent sur l'équivalence entre les cotisations et les prestations.<sup>43</sup> Le système y est très fragmenté. Enfin, outre le fait que ces Etats membres forment un mélange intéressant, ils ont récemment entrepris des réformes visant à améliorer la protection des travailleurs atypiques.

Dans un premier temps, une brève description générale du système sous-jacent sera donnée. Ensuite, une analyse sera faite au sujet, d'une part, de l'accès formel aux quatre risques sociaux (accidents du travail, vieillesse, chômage et maladie) et, d'autre part, de l'accès effectif. Cela permettra d'analyser si l'Etat membre concerné applique ou non une politique conforme à la recommandation.

#### 3.1. BELGIQUE

##### 3.1.1. Généralités

La part des travailleurs indépendants en Belgique a fortement augmenté ces dernières années et représente actuellement plus de 15 % de l'ensemble des travailleurs actifs dans le pays.<sup>44</sup> Sur cette part, environ 13,8 % courent le risque de tomber dans la pauvreté.<sup>45</sup> Bien que cette tendance ait connu une baisse ces dernières années, le

(40) De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, Bruxelles, 1-4, 2017.

(41) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 2-5, 2019.

(42) Klosse, S. et Montebovi, S., *Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen*, TRA, 2020/3, 4, 2020.

(43) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Vienne, Manz, 29, 2009 ; MISSOC, *Social protection for the self-employed – Austria*, 1-15, 2019.

(44) De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, 22, Bruxelles, 2017.

(45) Selon l'indicateur AROPE ; De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, Bruxelles, 22, 2017.

risque pour les travailleurs indépendants est plus de trois fois plus élevé que pour les travailleurs salariés.<sup>46</sup>

Le système belge de sécurité sociale est basé sur le système bismarckien.<sup>47</sup> L'activité professionnelle et le paiement de cotisations sur les revenus générés par cette activité forment la base de la constitution de droits de sécurité sociale.<sup>48</sup> Les travailleurs indépendants constituent également des droits de sécurité sociale en payant des cotisations. Le mode de calcul des cotisations est toutefois différent entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés. Les revenus professionnels des travailleurs indépendants sont soumis à une échelle dégressive.<sup>49</sup> En revanche, les travailleurs salariés contribuent proportionnellement. Si la plupart des prestations destinées aux travailleurs indépendants sont forfaitaires, ce n'est pas le cas pour les pensions. Par conséquent, le mode de calcul des cotisations a pour effet que les prestations dont ils bénéficient avant la vieillesse sont souvent inférieures. En ce qui concerne les autres risques sociaux, les prestations forfaitaires risquent de ne pas être suffisamment élevées.<sup>50</sup>

### 3.1.2. Accès formel

Il est frappant de constater qu'en Belgique, les travailleurs indépendants sont totalement exclus en ce qui concerne les risques directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle, comme les accidents du travail et le chômage. Il n'est pas possible de s'affilier volontairement à ces régimes. A la lumière de la recommandation, cela pose problème. Pour les risques liés à l'activité professionnelle, il faudrait au moins disposer d'une assurance volontaire.

Il existe deux alternatives qui répondent quelque peu à cet obstacle à l'accès au chômage et aux accidents du travail : le droit passerelle et la protection implicite en cas d'accident du travail dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité. Le premier, le droit passerelle, offre aux travailleurs indépendants une forme (limitée) de protection en cas de faillite ou de difficultés économiques. Néanmoins, le droit passerelle peut encore être optimisé. L'optimisation de ce droit sera examinée plus en détail. En ce qui concerne les accidents du travail, le risque « accident du travail » est implicitement couvert par l'assurance maladie-invalidité.<sup>51</sup> Contrairement aux travailleurs salariés, il ne prend pas un pourcentage du salaire fixe mais constitue une prestation forfaitaire.

En revanche, l'accès formel aux risques qui ne sont pas directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle est suffisamment approprié à la lumière de la recommandation.

(46) Buffel, V. et Nicaise, I., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 8, 2019.

(47) Werbrouck, J., *Understanding Bismarck's legacy: The role of work history in Belgian social security law*, *EJSS*, vol 21(4), 328-330, 2019 ; Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 6, 2019.

(48) Van Langendonck, J., Van Regenmortel, A. et Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht 9<sup>e</sup> éd.*, Anvers, Intersentia, 36, 2015.

(49) Art. 12 AR n° 38 du 27 novembre 1967, *M.B.* 29 novembre 1967.

(50) De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, Bruxelles, 10, 2017.

(51) Artikel 9-13 Arbeidsongeschiktheidsbesluit Zelfstandigen.

Les travailleurs indépendants sont obligatoirement assurés pour la vieillesse et la maladie, conformément aux prescriptions de la recommandation.

### 3.1.3. Accès effectif

Bien que l'accès formel pour la vieillesse et la maladie ne pose pas de problème aux travailleurs indépendants, ceux-ci rencontrent néanmoins un certain nombre d'obstacles concernant l'accès effectif.

En ce qui concerne la vieillesse, la pension minimale et la durée de la pension sont identiques entre le régime des travailleurs salariés et celui des travailleurs indépendants.<sup>52</sup> Toutefois, les prestations pour les travailleurs indépendants sont généralement sensiblement inférieures à celles des travailleurs salariés, notamment en raison de la formule de pension.<sup>53</sup> Jusqu'il y a peu, lors du calcul des prestations pour les travailleurs indépendants, on appliquait effectivement ce que l'on appelle un coefficient de correction.<sup>54</sup> Ce coefficient (fixe) a été instauré pour neutraliser l'absence de cotisation patronale dans le calcul de la pension des travailleurs indépendants.<sup>55</sup> Lors de l'application du coefficient, le revenu du travail pris en compte est tiré à la baisse, mais le coefficient n'a plus été adapté depuis 2003. De ce fait, les prestations dont bénéficient les travailleurs indépendants étaient inférieures à celles auxquelles ils auraient droit sur la base du revenu total acquis pendant leur période d'activité professionnelle.<sup>56</sup> Dans de nombreux cas, la pension devait même être augmentée pour atteindre le niveau de la pension minimale.<sup>57</sup> Cet obstacle problématique a entre-temps été supprimé et, depuis janvier 2021, la pension d'indépendant est calculée sans l'application du coefficient de correction, et ce toutefois uniquement pour les futures années de carrière. Pour les années déjà prestées jusque 2020, le coefficient est encore appliqué.<sup>58</sup>

En cas de maladie, les travailleurs indépendants sont soumis à une période d'attente plus longue que les travailleurs salariés. La récente réforme qui a ramené le délai d'attente de 30 jours à 7 jours est un pas dans la bonne direction au regard de la recommandation. D'autant plus que le travailleur indépendant peut déjà prétendre à l'assurance maladie à partir du 1er jour si la maladie dure plus de 7 jours. La question de savoir si le délai d'attente entre travailleurs indépendants et travailleurs salariés doit être entièrement aligné peut constituer une prochaine étape. Cependant, une période d'attente plus longue n'est pas problématique en soi. La recommandation précise en effet qu'une différence de traitement est possible tant qu'elle est proportionnelle à leur

(52) De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, Bruxelles, 19, 2017.

(53) MISSOC, *Social protection for the self-employed – Belgium*, 14, 2019.

(54) Art. 9 §2, 3°, §3, 3° et §4 KB 30 januari 1997, BS 6 maart 1997.

(55) Boudt, K. et Van Limberghen, G., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, n° 2, 299, 2018.

(56) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Avis 2019/07, *De correctiecoëfficiënt in het pensioenstelsel voor zelfstandigen*, Bruxelles, 3-4 et 15, 2019.

(57) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), *Aandachtspunten voor de komende legislatuur*, 8, 2019.

(58) <https://www.rsvz.be/nl/faq/wat-betekent-de-pensioenhervorming-voor-jouw-pensioen>.

situation spécifique.<sup>59</sup> La période d'attente chez les travailleurs indépendants trouve sa justification dans le fait qu'il est difficile d'organiser le contrôle de courtes périodes de maladie.<sup>60</sup>

Outre les problèmes dans l'accès formel et effectif, il faut également souligner la manière dont les prestations sont calculées. La plupart des prestations prennent la forme d'un forfait. Il est logique d'admettre que le mode de calcul – à savoir l'échelle dégressive – qui est appliqué pour les travailleurs indépendants entraîne une moins grande marge financière et donc des prestations forfaitaires inférieures. Il est important d'y remédier.<sup>61</sup> Si l'on prévoit à l'avenir une protection plus étendue pour les travailleurs indépendants, il n'est alors plus tenable de travailler avec une échelle dégressive et un plafond au-delà duquel aucune cotisation ne doit être payée.<sup>62</sup>

### 3.2. DANEMARK

#### 3.2.1. Généralités

La part des travailleurs indépendants au Danemark est très faible.<sup>63</sup> Une des raisons à cela s'explique par le modèle *flexicurity* qui permet aux employeurs de licencier facilement leurs travailleurs sans que ceux-ci ne soient privés de protection. De cette manière, il n'est pas plus attrayant pour un employeur d'engager par exemple un travailleur indépendant pour un travail spécifique ou pour une courte durée. Le revers du modèle *flexicurity* est que la protection des travailleurs indépendants n'est pas aussi bien développée que celle des travailleurs ordinaires.<sup>64</sup>

La différence de protection se reflète aussi clairement dans les chiffres en termes de pauvreté. Contrairement au faible taux des travailleurs salariés, il est frappant de constater que les travailleurs indépendants au Danemark sont très touchés par le risque de pauvreté. Ce risque s'élève chez eux à 23,7 %, soit plus que la moyenne européenne de 22,2 % (2017). En outre, ce risque pour les travailleurs indépendants a énormément augmenté ces dernières années au Danemark et cette tendance se poursuit.<sup>65</sup> La grande disparité entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants est frappante.

(59) Article 9 b) recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, JO C 15 novembre 2019.

(60) <https://www.liantis.be/nl/nieuws/afschaffing-carentijd-zelfstandigen>, consulté le 21/11/2019.

(61) De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, Bruxelles, 21, 2017.

(62) De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, Bruxelles, 21, 2017.

(63) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Commission européenne, Bruxelles, 18, 2017.

(64) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Commission européenne, Bruxelles, 4, 2017.

(65) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 8-9, 2019.

Le système danois adopte une approche *beveridgienne* universelle.<sup>66</sup> Les assurances sociales constituent la base du régime et la résidence est le critère le plus important pour y avoir accès.<sup>67</sup> Il est donc intéressant d'examiner si les travailleurs indépendants se heurtent également à un manque d'accès.

### 3.2.2. Accès formel

En raison du fait que plusieurs assurances sont constituées de manière universelle, l'accès formel à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants est bien organisé au Danemark.

L'accès formel pour les risques directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle (accidents du travail et chômage) est en grande partie conforme aux prescriptions de la recommandation. Les travailleurs indépendants ne sont pas obligatoirement couverts pour les accidents du travail mais ont la possibilité de s'affilier volontairement au système. Il est toutefois important de souligner que très peu de travailleurs indépendants utilisent cette possibilité. Même pour le chômage, les travailleurs indépendants ne sont pas obligatoirement couverts mais ont la possibilité de s'affilier volontairement au système.

Les risques qui ne sont pas directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle (vieillesse et maladie) sont réglés de manière universelle et couvrent chaque résident. La recommandation impose une protection organisée, donc le Danemark se porte bien dans ce domaine. Toutefois, l'accès formel au régime de pension doit faire l'objet d'une remarque. Tout d'abord, la pension complémentaire – qui constitue un complément important à la prestation *flat rate* de base de la pension universelle – n'est pas obligatoire pour les travailleurs indépendants. Ils peuvent participer à la pension complémentaire au moyen d'un système *opt-in*, mais peu d'entre eux choisissent cette option. En outre, les travailleurs indépendants sont totalement exclus du deuxième pilier étant donné que celui-ci est organisé sur la base de conventions collectives.

### 3.2.3. Accès effectif

Malgré un accès formel bien élaboré, les travailleurs indépendants rencontrent des obstacles sur le plan de l'accès effectif. Cela est dû au fait que de nombreuses assurances pour les travailleurs indépendants sont organisées sur une base volontaire. Il est frappant de constater qu'en ce qui concerne l'accès effectif pour les travailleurs indépendants, les conditions d'accès sont différentes (plus lourdes), pour presque tous les risques, de celles des travailleurs ordinaires. Les conditions auxquelles les travailleurs indépendants sont soumis sont souvent complexes et la procédure d'inscription est trop lourde, si bien que les travailleurs indépendants choisissent souvent de ne pas participer à l'assurance.<sup>68</sup> En outre, les prestations auxquelles ils peuvent prétendre

(66) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Louvain, Acco, 60, 2000.

(67) Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Louvain, Acco, 61, 2000.

(68) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Commission européenne, Bruxelles, 4, 2017.

sont significativement inférieures à celles des travailleurs salariés.<sup>69</sup> Il conviendrait d'y remédier à la lumière de la recommandation.

Pour une assurance en cas d'accident du travail, les exigences pour les travailleurs indépendants ne sont pas différentes de celles pour les travailleurs salariés. Ils peuvent également compter sur les mêmes prestations. Cela est conforme à la directive, mais cela n'est pas tout à fait sans problème. Le bon accès effectif est en effet annulé par la très faible part de travailleurs indépendants qui s'affilient en réalité au système.

Le système légal des pensions au Danemark prévoit en lui-même une couverture suffisamment efficace pour les travailleurs indépendants, mais manque d'adéquation. Etant donné qu'un faible nombre d'indépendants s'affilient à la pension complémentaire, ils courent le risque de ne pas constituer suffisamment de droits à la pension.<sup>70</sup>

En ce qui concerne l'assurance chômage, le Danemark se porte très bien. Le système qui vient d'être réformé a été qualifié de *bonne pratique* par l'Union européenne. Initialement, les prestations de chômage étaient calculées sur la base du nombre d'heures prestées.<sup>71</sup> Comme il est souvent difficile pour les travailleurs indépendants de documenter précisément ces heures – qui devaient par ailleurs dépasser 30 heures/semaine – le système a été considéré comme trop complexe et pas toujours équitable.<sup>72</sup> Une réponse a été apportée en 2018. Le calcul des prestations auxquelles les travailleurs indépendants ont droit est basé sur tous les revenus liés à l'activité professionnelle.<sup>73</sup> Toutefois, un certain nombre d'obstacles restent d'application pour les travailleurs indépendants (par exemple la période d'attente de 3 semaines).

L'accès effectif pour la maladie est entravé par une période d'attente de 2 semaines. Les exigences pour souscrire une assurance supplémentaire visant à couvrir cette période semblent relativement lourdes.

(69) De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitano, M. et Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Commission européenne, Bruxelles, 35, 2018.

(70) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Commission européenne, Bruxelles, 15, 2017.

(71) <https://star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/the-unemployment-benefit-reform-2016/>, consulté le 4/11/2019.

(72) Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Commission européenne, Bruxelles, 11, 2017.

(73) Kvist, J., *Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market*, ESPN Flash Report 2017/45, Commission européenne, 1, 2017.

### 3.3. PAYS-BAS

#### 3.3.1. Généralités

Le nombre de travailleurs atypiques aux Pays-Bas a fortement augmenté au cours des dernières décennies.<sup>74</sup> Une part significative des travailleurs – environ un tiers – ne travaille pas dans le cadre d'un contrat de travail standard.<sup>75</sup> La plupart de ces travailleurs atypiques travaillent en tant qu'indépendants, ce qui fait des Pays-Bas l'un des leaders au sein de l'Union européenne en matière de travail indépendant.<sup>76</sup>

L'indépendance en solitaire, qui a été reprise aux Pays-Bas sous le nom d'indépendants sans personnel, a connu une croissance spectaculaire ces dernières années. La raison de cette croissance réside dans des procédures administratives simplifiées, différents régimes fiscaux avantageux et une grande flexibilisation du marché du travail.<sup>77</sup> De plus, la procédure de licenciement des travailleurs y est très lourde. Cela rend également plus attrayant pour les employeurs de travailler avec un indépendant (solo) plutôt qu'avec un travailleur standard.<sup>78</sup>

Il y a toutefois un revers à la forme « attrayante » d'indépendant : les travailleurs indépendants (solo) rencontrent de sérieux obstacles en matière d'accès au sein de différentes branches de la sécurité sociale.<sup>79</sup> L'Union européenne a déjà réprimandé à plusieurs reprises les Pays-Bas en raison de la protection limitée et du risque considérable pour ce groupe de tomber dans la pauvreté.<sup>80</sup> Néanmoins, les différentes branches de la protection sociale restent fortement basées sur le contrat de travail classique, avec pour conséquence que le groupe d'indépendants reste très vulnérable.<sup>81</sup>

Le système de sécurité sociale néerlandais se compose d'un mélange d'approche universelle et professionnelle.<sup>82</sup> La vieillesse, le décès, les allocations familiales et les

(74) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. et Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Commission européenne, Bruxelles, 26, 2017.

(75) De Beer, P.T. et Verhulp, E., *Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?*, *TRA*, vol. 10(83), 1, 2017.

(76) Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. et Vanhercke, B., *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 12, 2017 ; Schoukens, P. et Montebovi, S., *ZZP'ers sociaal verzekeren: Welk vangnet is er (nodig)?*, *Ars Aequi*, 2019/5, 3542019.

(77) Jansen, J.J.M., *Zzp'ers zegen of bedreiging?*, *WFR*, Aflevering 6823, 991-992, 2009.

(78) Jansen, G., *Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants*, *EID*, 3, 2017.

(79) Semenza, R. et Pichault, F. (éds.), *The challenges of Self-employment in Europe; status, social protection and collective Representation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 107, 2019 ; Dekker, F., *Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism*, *Politics & Policy*, nr 38(4), 38, 2014.

(80) Schoukens, P. et Montebovi, S., *ZZP'ers sociaal verzekeren: Welk vangnet is er (nodig)?*, *Ars Aequi*, 2019/5, 354, 2019 ; Klosse, S. et Montebovi, S., *Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen*, *TRA*, 2020/3, 4, 2020.

(81) Jansen, G., *Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants*, *EID*, 3, 2017.

(82) Klosse, S. et Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10<sup>e</sup> druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 15, 2010 ; MISSOC, *Organisation of social protection – The Netherlands*, 2, 2019.

soins de santé sont organisés selon l'« assurance sociale » et sont basés sur la résidence.<sup>83</sup> Les autres risques sont liés à l'exercice d'une activité professionnelle. Ces risques sont couverts par ce que l'on appelle l'« assurance travailleur ».<sup>84</sup> Malgré ce que le nom laisse supposer, les travailleurs indépendants peuvent s'affilier à cette assurance pour un certain nombre de risques.<sup>85</sup>

### 3.3.2. Accès formel

En ce qui concerne l'accès formel, il est frappant de constater que les travailleurs indépendants aux Pays-Bas se heurtent à des obstacles en ce qui concerne les risques directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle (accidents du travail et chômage). Les travailleurs indépendants sont totalement exclus et n'ont pas encore la possibilité de s'affilier volontairement aux régimes. A la lumière de ce que prescrit la recommandation, cela pose problème. Pour ces risques, il faudrait effectivement au moins pouvoir s'affilier volontairement au système.

En ce qui concerne les risques qui ne sont pas directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle, une amélioration peut également être apportée. L'accès formel pour la maladie est insuffisant à la lumière de la recommandation. Une assurance obligatoire est prescrite, mais l'assurance maladie pour les travailleurs indépendants est facultative aux Pays-Bas. Il s'agit en outre d'un système *opt-in*. Le faible taux d'affiliation démontre que l'on peut certainement encore apporter des améliorations dans ce domaine. Il convient toutefois de mentionner ici que le régime relatif à la maladie sera probablement étendu prochainement, de sorte que les travailleurs indépendants tomberont également obligatoirement sous ce régime.<sup>86</sup> Ce serait un grand pas en avant à la lumière de la recommandation.

En ce qui concerne le risque vieillesse, les Pays-Bas sont tout à fait conformes aux prescriptions de la recommandation. Chaque résident est en effet obligatoirement couvert pour ce risque. Toutefois, des améliorations sont encore possibles en ce qui concerne le deuxième pilier. En effet, un régime de pension complémentaire constitue un complément important à la prestation de base. Pour les travailleurs indépendants, de tels régimes de pension complémentaire sont toutefois organisés sur une base volontaire et il est apparu que peu de travailleurs indépendants utilisent la possibilité de souscrire une assurance supplémentaire.<sup>87</sup> En raison de la faible proportion de travailleurs indépendants qui s'affilient, la plupart des travailleurs indépendants

(83) Klose, S. et Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10<sup>e</sup> druk*, Deventer, Wolters Kluwer, 15, 2010.

(84) Van Boetzelaer-Gulyas, I. A. M., *Basisboek Socialezekerheidsrecht 2019*, Deventer, Wolters Kluwer, 22, 2019.

(85) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. et Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Commission européenne, Bruxelles, 12, 2017.

(86) Kamerbrief Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel van 5 juni 2019, ref n°: 2019-9898, par. 3.4, 17, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

(87) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. et Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Commission européenne, Bruxelles, 13, 2017.

accumulent beaucoup moins de droits à la pension que les travailleurs ordinaires.<sup>88</sup> Les autorités néerlandaises reconnaissent ce problème et planifient l'extension des droits à la pension pour les travailleurs indépendants.<sup>89</sup>

### 3.3.3. Accès effectif

Etant donné qu'aux Pays-Bas, les travailleurs indépendants ne bénéficient pas d'un accès formel aux régimes légaux en matière d'accidents du travail et de chômage, ils devront recourir à une assurance privée s'ils veulent une quelconque forme de protection.

Pour le risque de vieillesse, les travailleurs indépendants semblent bénéficier d'un accès effectif suffisant. En effet, ils sont en grande partie soumis aux mêmes conditions d'accès que celles des travailleurs ordinaires. Ceci est conforme à ce que prescrit la recommandation. Toutefois, il est important de souligner une fois de plus que l'accès à des régimes de pension complémentaires est entravé en ce qui concerne l'accès effectif.

En ce qui concerne la maladie, la possibilité de choisir entre une assurance publique ou privée a déjà été évoquée. Le fait que les assureurs privés imposent souvent des exigences élevées en matière d'affiliation entrave considérablement l'accès effectif. En outre, il existe un risque que les travailleurs indépendants ne s'assurent que pour un faible montant, étant donné qu'ils ont en principe le choix du montant qu'ils cotisent. La proposition d'assurance maladie obligatoire devrait résoudre ce problème.

## 3.4. AUTRICHE

### 3.4.1. Généralités

Le pourcentage de travailleurs qui courent le risque de tomber dans la pauvreté est nettement plus élevé en Autriche que dans les autres Etats membres abordés. Chez les travailleurs indépendants, le risque est environ deux fois plus élevé.<sup>90</sup> Malgré le taux plus élevé de travailleurs courant le risque de tomber dans la pauvreté, la différence de *pauvreté au travail* entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants est nettement plus faible que dans les Etats membres déjà abordés. Cela s'explique en partie par le fait que l'accès à la protection sociale est depuis quelques décennies un sujet de discussion important en Autriche. Depuis 2007, plusieurs réformes ont été mises en œuvre pour augmenter l'accès à la sécurité sociale des travailleurs atypiques.<sup>91</sup>

(88) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. et Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Commission européenne, Bruxelles, 12, 2017 ; MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 13, 2019.

(89) Mevissen, J.W.M., Oostveen, A.A. et Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Commission européenne, Bruxelles, 12, 2017 ; MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 9, 2019.

(90) Fink, M., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Austria*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 8, 2019.

(91) OECD, *The future of Social Protection: what works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Paris, 93, 2018.

Le système autrichien s'articule initialement autour d'une conception bismarckienne, où l'activité professionnelle sert de point de départ.<sup>92</sup> Les cotisations que les travailleurs indépendants doivent payer sont calculées sur la base d'un pourcentage du revenu généré.<sup>93</sup> Le montant du pourcentage dépend du risque concerné. Pour la plupart des risques, ce revenu est soumis à une limite minimale et maximale.

#### 3.4.2. Accès formel

En ce qui concerne l'accès formel, les régimes en Autriche sont tout à fait conformes aux prescriptions de la recommandation ; au moins une assurance volontaire pour les risques liés à l'exercice d'une activité professionnelle et une assurance obligatoire pour les autres risques. L'assurance obligatoire pour les accidents du travail va même au-delà des prescriptions de la recommandation. En matière d'accès formel, les travailleurs indépendants ne rencontrent pratiquement aucun obstacle. Il convient toutefois d'observer que les travailleurs indépendants, dont le revenu est encore inférieur à la limite de revenu minimum, ne tombent pas sous le champ d'application de la protection obligatoire pour la plupart des risques. Les experts soulignent également cette petite lacune en matière d'accès.<sup>94</sup> En revanche, ils ont toujours la possibilité de s'affilier volontairement au régime en question.

#### 3.4.3. Accès effectif

L'accès effectif pour les travailleurs indépendants en Autriche semble également relativement bon. Les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés sont en grande partie soumis aux mêmes conditions et seuils minimaux pour la plupart des risques.

Une exception réside dans la période d'attente de 43 jours à laquelle les travailleurs indépendants sont soumis avant de pouvoir prétendre à une prestation de maladie. Cela constitue un obstacle majeur à l'accès effectif. Pour les périodes de moins de 43 jours, les travailleurs indépendants ne sont pas protégés, contrairement aux travailleurs ordinaires qui peuvent déjà prétendre à une prestation après 3 jours de maladie. Cette longue attente est problématique à la lumière de la recommandation.

Un autre problème réside dans le fait que les prestations finales auxquelles un travailleur indépendant peut prétendre sont souvent faibles en raison d'une application stricte du principe d'équivalence. Il arrive souvent qu'un travailleur indépendant ait ou déclare un revenu inférieur, de sorte qu'il court le risque de ne pas bénéficier de prestations suffisamment élevées lorsqu'un risque survient.

(92) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Vienne, Manz, 29, 2009 ; MISSOC, *Organisation of social protection – Austria*, 3, 2019.

(93) Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Vienne, Manz, 68, 2009.

(94) Fink, M., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Austria*, Commission européenne, Bruxelles, 18, 2017.

## 4. POSSIBILITES POUR LA POLITIQUE EN BELGIQUE

### 4.1. RECAPITULATIF DES OBSTACLES PROBLEMATIQUES

L'analyse ci-dessus a montré que les principaux obstacles à l'accès formel se situent au niveau des risques directement liés à l'exercice d'une activité professionnelle. Les travailleurs indépendants en Belgique n'ont pas accès aux régimes en matière d'accidents du travail et de chômage. Selon la recommandation, la protection contre ces risques doit au moins être mise en place sur une base volontaire.<sup>95</sup> De préférence au moyen d'un système *opt-out*.

Sur le plan de l'accès effectif, seules la vieillesse et la maladie peuvent être examinées. L'accès effectif pour ces risques est relativement bon. Les conditions pour s'affilier à ces régimes ne constituent pas un obstacle significatif pour les travailleurs indépendants. Le problème majeur qui se pose dans ces régimes est que les prestations dont bénéficient les travailleurs indépendants sont nettement inférieures à celles dont bénéficient les travailleurs salariés.

### 4.2. OPTIONS STRATEGIQUES POSSIBLES

L'analyse sur la manière dont d'autres Etats membres européens organisent l'accès à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants offre des perspectives intéressantes pour la Belgique. Il est évidemment important de tenir compte du fait que les quatre Etats membres ont leur propre système et une approche différente en matière de sécurité sociale. Par conséquent, la simple reprise d'une certaine *bonne pratique* dans un Etat membre n'offre pas nécessairement une solution dans un autre Etat membre. Néanmoins, elle peut constituer une ligne directrice utile. Sur cette base, nous allons examiner, pour les quatre risques, comment adapter la politique en Belgique afin que les travailleurs indépendants bénéficient d'un meilleur accès.

#### 4.2.1. Accidents du travail

Les travailleurs indépendants en Belgique n'ont pas d'accès formel à un régime en matière d'accidents du travail. Toutefois, la recommandation estime qu'un régime relatif à ce risque devrait être organisé au moins de manière volontaire.

Le Danemark et l'Autriche pourraient constituer un exemple pour d'éventuelles modifications politiques. Le Danemark applique un système *opt-in* volontaire. Des études ont montré que ce système présente un taux d'affiliation très faible. Ce risque existerait évidemment aussi si la Belgique organisait un système *opt-in* volontaire. L'Autriche est unique à cet égard ; tous les travailleurs indépendants sont obligatoirement couverts. Il se pose ensuite la question de savoir quel régime est réalisable et/ou souhaitable pour les travailleurs indépendants en Belgique.

(95) Article 8 recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, JO C 15 novembre 2019.

Le Comité général de gestion a exposé dans un avis qu'il était très difficile de constater un accident du travail chez un travailleur indépendant.<sup>96</sup> Le raisonnement est qu'il est difficile pour les travailleurs indépendants de déterminer si un accident s'est produit dans la vie privée ou pendant l'activité professionnelle.<sup>97</sup> Ce raisonnement semble justifié. Les travailleurs salariés sont notamment couverts pour les accidents qui se produisent sur le chemin du travail.<sup>98</sup> Ceci est souvent difficile à constater chez les travailleurs indépendants. En outre, la cause de l'incapacité de travail n'est pas pertinente pour l'accès à l'assurance maladie-invalidité, si bien qu'un travailleur indépendant peut être protégé par cette branche en cas d'accident du travail.<sup>99</sup>

Il ne semble toutefois pas superflu de prévoir un régime en matière d'accidents du travail pour les travailleurs indépendants. Malgré le faible taux d'affiliation dans le régime volontaire au Danemark, un système volontaire semble opportun. En effet, en cas d'accident du travail, les travailleurs indépendants retombent actuellement sur le régime en matière de maladie, et les prestations forfaitaires dont ils bénéficient sont faibles. On pourrait réfléchir à la possibilité d'organiser un régime volontaire en matière d'accidents du travail, qui englobe certaines situations limitées et claires d'accident du travail (par exemple lorsque l'accident a lieu dans l'espace de travail habituel). Les travailleurs indépendants qui estiment qu'ils courent un risque accru auraient ainsi au moins la possibilité de s'affilier à un régime en matière d'accidents du travail. Afin d'éviter un faible taux d'affiliation comme au Danemark, des conditions d'affiliation transparentes pourraient être mises en place. La Belgique se conformerait ainsi aux prescriptions de la recommandation.

Si l'organisation d'un régime en matière d'accidents du travail pour les travailleurs indépendants s'avère tout de même impossible, il faudrait alors miser sur des prestations plus adéquates en cas de maladie.

#### 4.2.2. Chômage

Tout comme pour le risque d'accidents du travail, les travailleurs indépendants n'ont pas d'accès formel au régime de chômage. Compte tenu de la crise de la COVID-19, il apparaît clairement que le besoin d'une bonne protection pour les travailleurs indépendants est important dans ce domaine. Les travailleurs indépendants qui sont contraints de cesser leur activité et qui ne peuvent prétendre qu'au droit passerelle courent un risque élevé de tomber dans la pauvreté. Les Pays-Bas ne prévoient pas non plus d'accès à un régime de chômage. Il convient donc de réexaminer les régimes mis en place au Danemark et en Autriche.

(96) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

(97) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

(98) Van Langendonck, J., Jorens, Y., Louckx, F. et Stevens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht (tiende editie)*, Intersentia, 2020.

(99) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Advies 2019/08, *Europese aanbeveling betreffende de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen*, 6, 2019.

Tant au Danemark qu'en Autriche, le régime de chômage prend la forme d'un système *opt-in* volontaire. Le système danois est très favorable pour les travailleurs indépendants. Ils y sont soumis aux mêmes conditions que les travailleurs ordinaires. Il est toutefois très difficile de reprendre ce système en Belgique, car le régime de chômage danois est totalement différent. Le régime de chômage y est presque entièrement géré par les syndicats.

En Autriche, les travailleurs indépendants ont le libre choix de s'assurer ou non contre le chômage (*opt-in*). Ils doivent toutefois décider s'ils veulent être couverts ou non dans les 6 mois suivant le début de leur activité professionnelle. Lorsqu'ils décident de s'affilier aux régimes de chômage, ils disposent d'une large liberté quant à la mesure dans laquelle ils veulent être couverts. Le travailleur indépendant peut choisir entre trois taux de cotisation différents : 25 %, 50 % ou 75 % de la base de revenus maximale.<sup>100</sup> Le grand problème du régime du chômage autrichien est que peu de travailleurs indépendants décident de s'affilier. En outre, ils optent souvent pour la cotisation la plus faible, ce qui fait que les prestations en cas de chômage sont également faibles. Le régime autrichien peut certainement offrir une solution pour la Belgique. Elle serait alors conforme à la recommandation en ce qui concerne l'accès formel. Le risque est toutefois que peu de travailleurs indépendants s'affilient au régime (comme c'est le cas en Autriche). On pourrait y remédier en appliquant un système *opt-out* obligatoire, dans lequel le travailleur indépendant peut choisir – comme en Autriche – pour quel montant il veut s'assurer (25 % – 50 % – 75 %).

Il existe toutefois une autre possibilité : miser sur le droit passerelle. Ce droit constitue déjà une belle alternative à l'absence de régime de chômage en Belgique. Il semble que la solution la plus logique soit d'étendre et d'optimiser ce droit afin qu'il puisse constituer une alternative à part entière à un régime de chômage. Il pourrait fonctionner comme une prestation de quasi-chômage pour les travailleurs indépendants, ce qui leur permettrait d'être suffisamment couverts contre le risque.

Les mesures prises face à la crise de la COVID-19 montrent qu'une optimisation du droit passerelle s'impose. Afin d'offrir aux travailleurs indépendants une forme de compensation pour la cessation obligatoire de leur activité, le droit passerelle a été (temporairement) considérablement assoupli.<sup>101</sup> Les modifications temporaires prises élargissent considérablement la protection des travailleurs indépendants. Il serait intéressant de réfléchir à un assouplissement durable après la crise.

Une triple modification pourrait apporter une protection plus adéquate aux travailleurs indépendants en cas de chômage. Premièrement, il est très important que les périodes durant lesquelles un travailleur indépendant a recours au droit passerelle soient prises en compte dans le calcul des droits à la pension. Ce n'est pas encore le cas. Deuxièmement,

(100) §48 Bundesgesetz vom 11. Oktober 1978 über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen, OECD, *The future of Social Protection: what works for non-standard workers?*, OECD Publishing, Paris, 81, 2018.

(101) Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, *M.B.* 4 mars 2020.

les travailleurs indépendants devraient avoir la possibilité de bénéficier d'une prestation de remplacement pendant plus de 12 mois pendant leur carrière.<sup>102</sup> En ce qui concerne le Danemark et l'Autriche, il apparaît également que les travailleurs indépendants peuvent prétendre à des prestations de chômage pendant plus de 12 mois. On pourrait éventuellement doubler la période de 12 mois en Belgique pendant toute la carrière. C'est déjà possible s'il peut être démontré que le travailleur indépendant a payé plus de 15 ans de cotisations. Il semble toutefois approprié de doubler le maximum pour chaque travailleur indépendant. Cela entraînerait un élargissement considérable de la protection qui permettrait de mieux compenser l'absence de prestations de chômage. Troisièmement, les conditions d'application strictes devraient être assouplies. Ainsi, un cumul entre le droit passerelle et une autre prestation devrait notamment être possible, jusqu'à un certain montant maximum. En outre, la limite de revenu maximum devrait être doublée en cas de difficultés économiques, de manière à ce qu'elle puisse atteindre la somme de 27.694,76 EUR.<sup>103</sup>

#### 4.2.3. Vieillesse

Les travailleurs indépendants en Belgique ont un bon accès au régime de vieillesse. Cependant, les prestations dont ils bénéficient étaient encore récemment sensiblement inférieures à celles des travailleurs en raison du coefficient de correction. Dans ce contexte, il convient de saluer la suppression récente du coefficient ; les pensions des travailleurs indépendants seront calculées de la même manière que pour les travailleurs salariés pendant les futures années de carrière. A terme, cela signifie une augmentation substantielle du montant auquel ils peuvent prétendre. Il faut évidemment tenir compte du fait que cela ne compte que pour l'avenir et qu'un calcul complet de la pension sans coefficient de correction durera donc encore un peu.

Par ailleurs, on peut encore miser sur un élargissement du nombre de périodes assimilées. En effet, il existe encore actuellement un certain nombre de circonstances dans lesquelles certaines périodes ne sont pas prises en compte pour la constitution de droits à la pension, comme le droit passerelle.

#### 4.2.4. Maladie

Tant l'accès formel que l'accès effectif pour la maladie sont conformes à la recommandation. Les travailleurs indépendants sont largement couverts et toute réforme à cet égard semble superflue. Le seul problème qui se pose est celui de l'adéquation des prestations. Les prestations dont bénéficient les travailleurs indépendants en cas de maladie sont nettement inférieures à celles auxquelles les travailleurs salariés peuvent prétendre. Cependant, cela est plutôt lié à la manière dont les cotisations sont calculées. En d'autres termes, une modification de l'assurance maladie *en soi* ne s'impose pas.

(102) Art. 7 et 9 Droit passerelle indépendants ; Van Eeckhoutte, W., *Handboek Belgisch Sociaizekerheidsrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 133, 2017 ; Art. 6, §3, 1° Loi modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et l'arrêté royal du 8 janvier 2017 portant exécution de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des indépendants, *M.B.* 28 juin 2019.

(103) Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Avis 2019/03 rendu à la demande du Ministre des Indépendants, *Droit passerelle : extension du champ d'application*, Bruxelles, 4, 2019.

## 5. CONCLUSION

---

En conclusion de l'étude, la Belgique peut concrètement prévoir une meilleure protection des travailleurs indépendants en misant, sur le plan de l'accès formel, sur le développement d'une assurance accidents du travail volontaire pour les travailleurs indépendants. En ce qui concerne l'accès formel pour le chômage, il est recommandé de miser sur une meilleure optimisation du droit passerelle.

Des améliorations doivent également être apportées au niveau de l'accès effectif. La suppression du coefficient de correction dans le calcul de la pension est un énorme pas en avant, mais on peut aller encore plus loin en augmentant les périodes assimilées. En ce qui concerne l'accès effectif pour la maladie, les travailleurs indépendants bénéficient en Belgique d'une couverture assez large qui est en principe suffisamment accessible. Néanmoins, un élargissement des prestations pourrait être envisagé. Celles-ci restent significativement faibles.

Enfin, il faudra réfléchir à l'avenir à la manière de calculer les cotisations pour les travailleurs indépendants. L'échelle dégressive fait que les prestations forfaitaires dont ils bénéficient sont nettement inférieures aux prestations des travailleurs salariés. En outre, cette échelle dégressive peut également compromettre la viabilité financière du système. Comme argumenté à travers l'article, il est essentiel d'étendre l'accès à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants. Toutefois, une extension doit pouvoir être supportée financièrement par le système.

Il est essentiel de continuer à réfléchir, à analyser et à mettre en œuvre des mesures visant à élargir l'accès des travailleurs indépendants à la sécurité sociale. La mise en conformité avec la recommandation européenne est évidemment une bonne chose. Ce qui compte toutefois bien plus encore, c'est que les travailleurs indépendants bénéficient ainsi d'une meilleure protection lorsqu'ils sont confrontés à un risque social, ce qui réduirait considérablement le risque de tomber dans la pauvreté.

*(Traduction)*

---

**BIBLIOGRAPHIE****DOCTRINE**

Aranguiz, A. et Bednarowicz, B., Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure, *ELLJ*, vol. 9 (4), 329-345, 2018.

Becker, U., Pieters, D., Ross, F. et Schoukens, P., *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*, Groningen, Europa Law Publishing, 649, 2010.

Behrendt, C. et Nguyen, Q. A., *Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work*, ILO Future of work Research Paper Series, Genève, 36, 2018.

Behrendt, C. et Nguyen, Q. A., Ensuring universal social protection for the future of work, *European Review of Labour and Research*, vol. 25 (2), 205-219, 2019.

Boudt, K. et Van Limberghen, G., Een puntensysteem voor de Belgische pensioenregeling van de zelfstandigen: met welk inkomen rekenen?, *TSR*, n° 2, 279-312, 2018.

Buffel, V. et Nicaise, I., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 22, 2019.

Codagnone, C., Lupianez-Villanueva, F., Tornese, P., Gaskell, G., Veltri, G., Vila, J., Franco, Y., Vitiello, S., Theben, A., Ortoleva, P., Cirillo, V. et Fana, M., *Behavioural Study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, Commission européenne, Bruxelles, 217, 2018.

De Beer, P.T. et Verhulp, E., Is wettelijke regulering de oorzaak van de groei van flexibel werk in Nederland?, *TRA*, vol. 10(83), 9, 2017.

De Micheli, B., Figari, F., Iudicone, F., Lombardi, A., Matsaganis, M., Raitano, M. et Vesan, P., *Access to social protection for all forms of employment, assessing the options for a possible EU initiative*, Commission européenne, Bruxelles, 247, 2018.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Belgium*, Commission européenne, Bruxelles, 22, 2017.

Dekker, F., Self-Employed without Employees: Managing Risks in Modern Capitalism, *Politics & Policy*, n° 38 (4), 765-788, 2014.

Hendrickx, F., Editorial: The European pillar of social rights: interesting times ahead, *ELLJ*, vol. 8(3), 191-192, 2017.

Horemans, J., *Atypical Employment and In-Work Poverty*, IPSWICH Working Paper 1, KU Leuven, 29, 2017.

Jansen, G., Solo self-employment and membership of interest organizations in the Netherlands: Economic, social, and political determinants, *EID*, 1-28, 2017.

Jansen, J.J.M., Zzp'ers zegen of bedreiging?, *WFR 2009/991*, Volume 6823, 991-1010, 2009.

Klosse, S. et Montebovi, S., Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen, *TRA*, 2020/3, 1-10, 2020.

Klosse, S. et Noordam, F.M., *Socialezekerheidsrecht – 10<sup>e</sup> impression*, Deventer, Wolters Kluwer, 672, 2010.

Koukiadaki, A. et Katsaroumpas, I., *Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law*, study for the Peti Committee, 137, 2017.

Kvist, J., *Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market*, ESPN Flash Report 2017/45, Commission européenne, 2, 2017.

Kvist, J., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Denmark*, Commission européenne, Bruxelles, 20, 2017.

Kvist, J., *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Denmark*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 20, 2019.

Marx, I., *2nd Structured Dialogue on minimum Income Implementation - Thematic Discussion Paper*, Commission européenne, Bruxelles, 24, 2019.

Marx, I., Horemans, J., *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: an exploration of a relatively uncharted landscape*, IZA, Institute of Labor Economics, 58, 2017.

Matsaganis, M., Özdemir, E., Ward, T. et Zvakou, A., *Non-standard employment and access to social security benefits, research note 8/2015*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 42, 2016.

Mcknight, A., Stewart, K., Himmelweit, S. M. et Palilo, M., *Low pay and In-Work Poverty: preventive measures and preventative approaches*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, 139, 2016.

Mevisen, J.W.M., Oostveen, A.A. et Visee, H.C., *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: Netherlands*, Commission européenne, Bruxelles, 26, 2017.

Nicaise, I., HIVA et Departement Pedagogische Wetenschappen, KU Leuven, *Building the Tools to Fight In-Work Poverty: Synthesis Report*, Paris, 29, 2011.

Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on Financing Social Protection – Belgium*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 6, 2019.

Pena-Casas, R., Ghailani, D., Spasova, S. et Vanhercke, B., *In-work poverty in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne, Bruxelles, 171, 2019.

Schoukens, P., Barrio, A. et Montebovi, S., The EU Social Pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, *EJSS*, vol. 20(3) 219-241, 2018.

Schoukens, P. et Barrio, A., The changing concept of work: when does typical work become atypical?, *ELLJ*, vol. 8(4), 306-332, 2017.

Schoukens, P., *De sociale zekerheid van de zelfstandige en het Europese Gemeenschapsrecht: de impact van het vrije verkeer van zelfstandigen*, Louvain, Acco, 612, 2000.

Schoukens, P., *Extending formal coverage: mandatory versus voluntary approach*, Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed; 1st Workshop: extending formal coverage, Thematic Discussion Paper, DG Employment, social affairs and inclusion, Union européenne, 32, 2019.

Schoukens, P., *Mutual Learning on Access to social protection for workers and the self-employed*, 3<sup>rd</sup> Workshop: Adequate coverage – Thematic Discussion Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Union européenne, 25, 2020.

Semenza, R. et Pichault, F. (éd.), *The Challenges of Self-Employment in Europe: Status, social protection and Collective representation*, Cheltenham, Edward Elgar publishing, 233, 2019.

Tomandl, T., *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Vienne, Manz, 267, 2009.

Van Boetzelaer-Gulyas, I. A. M., *Basisboek Socialezekerheidsrecht 2016*, Deventer, Wolters Kluwer, 383, 2016.

Van Eeckhoutte, W., *Handboek Belgisch Socialezekerheidsrecht*, Malines, Wolters Kluwer, 564, 2017.

Van Langendonck, J., Stevens, Y., Louckx, F. et Jorens, Y., *Handboek socialezekerheidsrecht (tiende editie)*, Anvers, Intersentia, 744, 2020.

Vanhercke, B., Ghailani, D. et Sabato, S. (éd.) e.a., *Social Policy in the European Union: state of play 2018*, Bruxelles, European Trade Union Institute (ETUI) and European Social Observatory (OSE), 196, 2018.

Werbrouck, J., Understanding Bismarck's legacy: The role of work history in Belgian social security law, *EJSS*, vol. 21(4), 326-350, 2019.

Werbrouck, J. et Stevens, Y., De vierde industriële revolutie: impact op sociale bescherming, *TSR*, n° 1, 129-150, 2019.

#### DIVERS

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), *Points importants pour la prochaine législature*, 25, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Avis 2019/03, *Droit passerelle : extension du champ d'application*, Bruxelles, 8, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Avis 2019/07, *Coefficient de correction dans le régime indépendant*, Bruxelles, 31, 2019.

Algemeen Beheerscomité Comité Général de Gestion (ABCGG), Avis 2019/08, *Recommandation européenne relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale*, 9, 2019.

Commission européenne, C(2017) 2610 Final consultation document of 26.4.2017, *First phase consultation of social partners under art 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights*, Bruxelles, 21, 2017.

Eurofound, *Overview of new forms of employment – 2018 update*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 26, 2018.

Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180316-1>, 2016, consulté le 27/04/2019.

Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc\\_esms.html](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc_esms.html), 2017, consulté le 28/04/2019.

Eurostat, Statistics explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe\\_material\\_deprivation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_material_deprivation_rate), consulté le 21/03/2020.

<https://star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/the-unemployment-benefit-reform-2016/>, consulté le 4/11/2019.

<https://www.liantis.be/fr/nouvelles/periode-carence-independants-supprimee>, consulté le 21/11/2019.

<https://www.inasti.be/fr/faq/quelles-sont-les-implications-de-la-reforme-de-pension-sur-votre-pension>, consulté le 21/11/2019.

ILO, *Non-standard employment around the world ; understanding challenges, shaping prospects*, Genève, 375, 2016.

Kamerbrief Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel du 5 juin 2019, réf n° 2019-9898, par. 3.4, 17, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

MISSOC, *Comparative tables – Austria*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – Belgium*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – Denmark*, 2019.

MISSOC, *Comparative tables – The Netherlands*, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – Austria*, 3, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – Denmark*, 3, 2019.

MISSOC, *Organisation of social protection – The Netherlands*, 3, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Austria*, 27, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Belgium*, 26, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – Denmark*, 22, 2019.

MISSOC, *Social protection for the self-employed – The Netherlands*, 22, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Austria*, 55, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Belgium*, 47, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in Denmark*, 59, 2019.

MISSOC, *Your social security rights in the Netherlands*, 40, 2019.

OECD, *Policy brief on the future of work: The Future of Social Protection: What works for non-standard workers?*, 228, 2018.

#### **LEGISLATION**

AR du 30 janvier 1997, *M.B.* 6 mars 1997.

Bundesgesetz vom 11 Oktober 1978 über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen (GSVG), [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

Loi du 23 mars 2020 modifiant la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants et introduisant les mesures temporaires dans le cadre du COVID-19 en faveur des travailleurs indépendants, *M.B.* 24 mars 2020.

Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale, C387, *Pb.C* 15 novembre 2019.

Statut social des travailleurs indépendants, AR n° 38 du 27 juillet 1967, *M.B.* 29 juillet 1967.

## TABLE DES MATIERES

**TRAVAILLER DANS LA PAUVRETE : COMMENT GARANTIR UN ACCES ADEQUAT A LA SECURITE SOCIALE POUR LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS ?**

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION</b>	653
<b>2.</b>	<b>OBSTACLE A L'ACCES A LA SECURITE SOCIALE POUR LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS</b>	654
2.1.	LES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS EN TANT QUE GROUPE VULNERABLE : RISQUE ACCRU DE TOMBER DANS LA PAUVRETE . . . . .	654
2.2.	TRAVAILLER DANS LA PAUVRETE . . . . .	656
2.3.	ACCES A LA PROTECTION SOCIALE . . . . .	657
2.4.	VISION DE L'UNION EUROPEENNE . . . . .	659
<b>3.</b>	<b>ACCES A LA SECURITE SOCIALE A TRAVERS LES ETATS MEMBRES EUROPEENS</b>	661
3.1.	BELGIQUE . . . . .	661
3.2.	DANEMARK . . . . .	664
3.3.	PAYS-BAS . . . . .	667
3.4.	AUTRICHE . . . . .	669
<b>4.</b>	<b>POSSIBILITES POUR LA POLITIQUE EN BELGIQUE</b>	671
4.1.	RECAPITULATIF DES OBSTACLES PROBLEMATIQUES . . . . .	671
4.2.	OPTIONS STRATEGIQUES POSSIBLES . . . . .	671
<b>5.</b>	<b>CONCLUSION</b>	675
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	676