

LA RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE RELATIVE A L'ACCES DES TRAVAILLEURS SALARIES ET NON-SALARIES A LA PROTECTION SOCIALE.

UNE OCCASION DE PREPARER A L'AVENIR LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE DES ETATS MEMBRES DE L'UE

PAR | **PETER LELIE**

Conseiller du Service public fédéral Sécurité sociale, Président du Comité européen de la protection sociale

1. INTRODUCTION

Le 26 avril 2017, la Commission européenne a publié sa recommandation relative à un Socle européen des droits sociaux.¹ Parallèlement, plusieurs propositions d'initiatives européennes visant à mettre en pratique le Socle ont également été lancées. L'une de ces initiatives était la « *première phase de consultation des partenaires sociaux sur l'éventualité d'une action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale pour tout travailleur, quelle que soit la forme de l'emploi occupé* ». Différents principes du Socle social sont pertinents à cet égard, mais le principal point d'ancrage est le principe 12 qui stipule : « *Les travailleurs salariés et, dans des conditions comparables, les travailleurs non-salariés, ont droit à une protection sociale adéquate, quels que soient le type et la durée de la relation de travail* ». La Commission a indiqué que la question de cette initiative avait été soulevée lors de la consultation publique sur le Socle européen des droits sociaux.² Le Parlement européen l'avait également soutenue. Environ deux ans et demi après le début de la consultation, le 8 novembre 2019, l'initiative déboucherait sur une recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale. La recommandation est au cœur du mandat du Comité européen de la protection sociale.

Cet article a pour but d'identifier et de documenter la genèse de la recommandation et la première phase de sa mise en œuvre.

La ligne du temps ci-dessous présente les principales étapes de la préparation et de la mise en œuvre de la recommandation jusqu'en septembre 2021.

(1) Le Socle européen des droits sociaux a été lancé par la Commission européenne sous la forme d'une recommandation de la Commission, mais un projet de déclaration interinstitutionnelle a également été publié, lequel a été proclamé solennellement en novembre 2017 suite à un Sommet social tenu à Göteborg.

(2) Ce principe 12 n'a effectivement pas été repris dans le premier projet de texte du Socle européen des droits sociaux et a seulement été ajouté dans la version finale.

ENCADRE 1 : LIGNE DU TEMPS DE LA RECOMMANDATION SUR L'ACCES A LA PROTECTION SOCIALE DES TRAVAILLEURS SALARIES ET NON-SALARIESElaboration de la recommandation

- 26 avril 2017 Recommandation de la Commission européenne sur le Socle européen des droits sociaux
Première phase de la consultation des partenaires sociaux sur l'éventualité d'une action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale pour tout travailleur, quelle que soit la forme de l'emploi occupé
- 20 novembre 2017 Deuxième phase de la consultation des partenaires sociaux sur l'éventualité d'une action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale pour tout travailleur, quelle que soit la forme de l'emploi occupé
Consultation publique sur l'éventualité d'une action européenne axée sur les défis relatifs à l'accès à la protection sociale
- 13 mars 2018 Proposition de la Commission européenne pour une recommandation du Conseil sur l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale
- 23 avril au
5 novembre 2018 Discussion de la proposition de la Commission européenne au sein du Groupe de travail « Questions sociales » du Conseil
- 6 décembre 2018 Accord politique au sein du Conseil des ministres des Affaires sociales (EPSCO)
- 8 novembre 2019 Adoption formelle de la recommandation en tant que « point A » à l'occasion d'une réunion de la formation du Conseil « Education »
- 15 novembre 2019 Publication de la recommandation dans le Journal officiel de l'Union européenne

Mise en œuvre de la recommandation

- 29 octobre 2019 au
30 septembre 2020 Quatre séminaires organisés par la Commission européenne en vue de promouvoir l'apprentissage mutuel en fonction de la mise en œuvre de la recommandation
- 30 octobre 2020 Cadre de suivi européen approuvé par le Comité européen de la protection sociale
- 15 mai 2021 Présentation des plans nationaux de mesures de mise en œuvre à la Commission européenne
- 17 septembre 2021 Discussion thématique au sein du Comité européen de la protection sociale : première analyse des plans reçus

15 novembre 2021 Date butoir pour la publication de meilleures statistiques nationales

15 novembre 2022 La Commission européenne fait rapport au Conseil des ministres des Affaires sociales sur l'état de mise en œuvre de la recommandation

Dans ce qui suit, nous abordons les différentes étapes de la préparation et de la mise en œuvre de la recommandation.

2. LE CAS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET LA CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

Comme mentionné plus haut, le 26 avril 2017, la Commission européenne a lancé la première phase de consultation des partenaires sociaux européens. Cette consultation est une obligation en vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE) (article 154 par. 2). Les partenaires sociaux doivent être consultés sur un certain nombre de matières relatives au travail et aux affaires sociales, énumérées à l'article 153 du Traité, dont la sécurité sociale et la protection sociale des travailleurs. Lorsque les partenaires sociaux décident d'entamer des négociations à la suite d'une telle consultation, la Commission ne prend elle-même aucune initiative. La consultation se déroule généralement en deux phases. La première phase vise à recueillir les points de vue des partenaires sur la nécessité d'une initiative au niveau de l'UE et sur son orientation éventuelle. La deuxième phase s'appuie sur un dossier plus détaillé et vise à aborder le contenu éventuel et les instruments pertinents. La procédure prévue à l'article 154 par. 2 ne s'applique pas aux actions proposées se rapportant à la protection sociale des travailleurs indépendants (basée sur l'article 352) et la consultation a donc eu lieu ici sur base volontaire.

Parallèlement au lancement de la première phase de la consultation des partenaires sociaux, la Commission européenne a également publié une analyse d'impact initiale (*inception impact assessment*) sur une initiative en matière d'accès à la protection sociale.³ Un tel document est prévu dans le cadre du programme pour une « Meilleure réglementation »⁴. Il s'agit d'une fiche succincte destinée à donner aux parties prenantes une idée des contours de l'initiative que la Commission souhaite prendre. Sont abordés successivement : (1) contexte, définition des problèmes et vérification de la subsidiarité, (2) objectifs et options politiques, (3) première estimation de l'impact attendu et (4) collecte de données et instruments « Meilleure réglementation ». La fiche doit permettre aux parties prenantes de donner un feedback sur l'initiative planifiée et de participer effectivement à la consultation planifiée. Les parties prenantes peuvent également réagir immédiatement sur la fiche.

Vous trouverez ci-dessous un aperçu de l'argumentation que la Commission a développée à travers les différents documents de consultation en vue de soutenir son initiative.⁵

2.1. LE CAS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

On attend de la Commission européenne qu'elle fournisse une explication claire concernant les raisons pour lesquelles une nouvelle initiative européenne est nécessaire et quelle forme elle pourrait prendre. Il s'agit ici d'un bref résumé de l'argumentation telle qu'elle a été développée au fil du temps.

(3) European Commission, *Inception Impact Assessment 'Access to Social Protection'*, Bruxelles, 26.4.2017 : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com%3AAres%282017%292067870.

(4) Le programme pour une meilleure réglementation doit contribuer à un processus législatif européen transparent et scientifiquement étayé, reposant sur les points de vue de tous les acteurs concernés.

(5) Pour un aperçu du processus de préparation, voir l'analyse d'impact (impact assessment) qui a été publiée avec la proposition de recommandation du Conseil : European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Strasbourg, 13.3.2018.

2.1.1. Quel est le problème ?

Bien que les systèmes de protection sociale sont très diversifiés dans l'UE, les Etats membres sont confrontés à des défis similaires. Dans le passé, les relations de travail se caractérisaient souvent par des contrats à temps plein à durée indéterminée entre un travailleur et un employeur. Cependant, au cours des vingt dernières années, le marché du travail a été profondément modifié par la mondialisation, les évolutions technologiques et les développements démographiques. L'envolée du travail temporaire, à temps partiel et occasionnel est caractéristique. Cela présente des avantages tant pour les employeurs que pour les travailleurs. Les carrières sont également devenues moins linéaires, avec des transitions plus fréquentes entre les statuts du marché du travail et les combinaisons de statuts. La numérisation a amplifié ces changements. Des formes de travail très flexibles, comme le travail via des plateformes, sont en cours de développement. Le travail indépendant a également beaucoup évolué ces dernières années. Le terme désigne également de plus en plus les formes de travail dans un lien de subordination.

Selon la Commission, le groupe des travailleurs indépendants et des travailleurs atypiques, mesuré sur la base de l'enquête sur les forces de travail, comptait en 2016 environ 39 % de la main-d'œuvre (14 % de travailleurs indépendants, 8 % de travailleurs temporaires à temps plein, 4 % de travailleurs temporaires à temps partiel et 13 % de travailleurs permanents à temps partiel). La moitié d'entre eux risquent d'avoir un accès insuffisant à la protection sociale et aux services d'emploi. Un pourcentage élevé d'indépendants (71 %) sont des indépendants sans travailleurs. Ce groupe est composé de manière très diversifiée. Les jeunes sont surreprésentés parmi les travailleurs contractuels temporaires. Dans les statuts les plus vulnérables, les personnes peu qualifiées sont surreprésentées. La plupart des indépendants sans travailleurs sont des hommes, mais les femmes sont surreprésentées parmi les travailleurs à temps partiel et temporaires. La crise a contribué à un sentiment croissant d'insécurité sur le marché du travail. Le pourcentage de travailleurs pauvres a augmenté parmi les travailleurs indépendants et les travailleurs atypiques. La crise peut avoir comme effet à long terme d'enfermer des personnes dans ces statuts fragiles.

Dans ces circonstances, la Commission souligne l'importance des systèmes de protection sociale qui jouent également un rôle de soutien important sur le marché du travail. Les systèmes de protection sociale des Etats membres doivent être adaptés à la nouvelle situation. Nos économies peuvent être plus résistantes grâce à des systèmes de protection sociale adéquats et financièrement viables. Ces systèmes doivent permettre de tirer profit des changements majeurs se produisant sur le marché du travail, lesquels offrent de nouvelles possibilités tout en prévenant et remédiant aux effets négatifs sur les conditions de travail et le bien-être.

Les problèmes souvent constatés concernent la couverture, la transférabilité des droits et la transparence. Une majorité des Etats membres y sont confrontés. La Commission a identifié trois types de problèmes.

Premièrement, il y a des problèmes concernant la couverture formelle. Les travailleurs ayant un emploi atypique ont souvent un accès formel aux régimes de protection sociale, mais certaines catégories sont exclues. Pour les travailleurs indépendants,

l'accès formel varie considérablement d'un pays à l'autre et parfois au sein d'un même pays entre sous-groupes de travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants ont souvent accès aux systèmes universels et à l'assistance, mais n'ont parfois pas accès aux systèmes d'assurance sociale pour les maladies, le chômage, les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Deuxièmement, il y a des problèmes de couverture efficace. Tant les travailleurs atypiques que les travailleurs indépendants rencontrent des problèmes dans ce domaine pour deux raisons. Tout d'abord, les conditions d'octroi des prestations sociales sont souvent déterminées en fonction d'un travail à temps plein à durée indéterminée. Elles sont difficiles à appliquer dans d'autres relations de travail. Les travailleurs à temps partiel et temporaires ne satisfont souvent pas aux seuils minimaux élevés pour bénéficier des droits sociaux. En outre, les règles de calcul et la base de revenus pour le calcul des droits (comme le revenu sur une longue période passée, l'avance de cotisations, etc.) peuvent décourager le paiement correct des cotisations. C'est la raison pour laquelle les travailleurs indépendants reçoivent parfois des prestations de chômage, de maladie et de maternité à un taux inférieur et pendant des périodes plus courtes. La transférabilité des droits entre les régimes et les statuts est également souvent un problème majeur. Pensez par exemple aux droits du « deuxième pilier » dans quelques pays. Un travailleur qui devient indépendant ne peut souvent pas bénéficier de prestations de chômage après la fin de son activité indépendante.

Troisièmement, la transparence des régimes pose problème. La complexité de la réglementation et l'opacité des régimes empêchent l'exercice effectif des droits sociaux. Il n'est souvent pas évident d'obtenir un aperçu combiné des droits que les personnes ont constitués dans différents statuts ou emplois.

En raison de tous ces problèmes, il existe à terme un risque de creuser une grande inégalité entre, d'une part, les salariés traditionnels et, d'autre part, les travailleurs indépendants et atypiques. Si nous voulons continuer à promouvoir l'emploi dans les professions atypiques et l'activité indépendante tout en évitant des conditions de travail et de vie précaires, il faut combler les lacunes dans l'accès à la protection sociale et au soutien à l'emploi. Un cadre politique européen peut aider les Etats membres à combler les lacunes de leurs systèmes de protection sociale et contribuer ainsi au renforcement de la résilience économique et sociale.

Certes, les Etats membres adaptent leurs systèmes. Les systèmes de retraite ont souvent été réformés en fonction du vieillissement de la population (tant pour des raisons d'adéquation que de viabilité financière), les nouvelles formes d'emploi sont davantage réglementées et l'accès à la protection sociale s'est amélioré pour certains groupes. Les progrès dans ce domaine sont toutefois très inégaux entre les Etats membres.

2.1.2. Quels sont les objectifs d'une initiative européenne ?

La Commission a distingué trois objectifs possibles pour une initiative européenne.

a. Tous les travailleurs salariés et indépendants formellement et effectivement couverts pour la protection sociale

1. Couverture formelle

Une initiative européenne peut viser une couverture obligatoire ou volontaire pour la protection sociale. Ce choix peut avoir un impact important sur le nombre de personnes couvertes.

La couverture obligatoire de tous les groupes présents sur le marché du travail (une couverture identique pour les travailleurs atypiques et les salariés traditionnels) est la méthode la plus efficace. En supprimant le sentiment d'insécurité des travailleurs atypiques et indépendants, elle favorisera la dynamique du marché du travail. Si l'octroi de droits sociaux supplémentaires s'accompagne du paiement de cotisations, l'impact sur les finances publiques peut rester limité. En outre, les dépenses publiques relatives aux aides sociales peuvent ainsi être réduites. Le faux travail indépendant et l'excès de travail atypique pourraient également être évités, car la différence dans le coût du travail avec le travail traditionnel serait considérablement réduite. L'augmentation des coûts de main-d'œuvre et des recrutements peut toutefois avoir un impact sur la demande et l'offre de travail. Les travailleurs indépendants et les employeurs peuvent avancer que le coût supplémentaire nuira à leur compétitivité. Le surcoût doit donc être calculé avec soin.

L'assurance volontaire présente l'avantage que la décision de s'assurer ou non repose sur le libre choix de l'individu. L'« *opt-in* » ou l'« *opt-out* » sont possibles et l'on peut travailler à la structure d'opportunité (stimuler et dissuader). Ce système répondrait à l'hétérogénéité du groupe de travailleurs indépendants et atypiques et laisserait la place à leurs propres préférences et besoins. Cependant, l'assurance volontaire entraîne souvent une sous-assurance. Les gens sous-estiment tant la probabilité que les risques se produisent réellement que le coût qui y est lié.

2. Couverture effective

L'analyse de la Commission montre l'importance d'adapter les seuils de cotisations et de prestations. Pour des raisons de subsidiarité, les seuils et les conditions d'octroi ne devraient pas être fixés au niveau européen, mais une initiative européenne pourrait soutenir une action dans ce domaine. Les Etats membres resteraient libres de choisir entre de nouveaux régimes ou d'étendre les régimes existants, de déterminer le mode de financement et les cotisations des travailleurs salariés, des employeurs et des travailleurs indépendants, de prévoir des incitations fiscales et d'éliminer les obstacles, de définir les types et la combinaison de types de régimes (publics, professionnels, privés) et de décider des conditions d'octroi, des seuils et des règles de calcul.

b. Les droits en matière de protection sociale sont conservés lorsque des personnes changent d'emploi, de secteur d'activité ou de statut ou lorsqu'elles viennent d'un travail indépendant ou passent à un travail indépendant

Permettre l'accumulation immédiate de droits et rendre les droits sociaux transférables en cas de changement d'emploi ou de statut sur le marché du travail favoriserait la dynamique et la flexibilité des marchés du travail. Différentes conditions minimales peuvent être imposées en fonction de la branche de la protection sociale.

c. Transparence : accès aisé à des informations faciles à comprendre sur les droits et obligations (individuels) en matière de protection sociale, quel que soit le statut de travail d'une personne

Un système transparent de protection sociale garantit un accès facilement accessible à des informations sur les droits et obligations. Assurer la transparence peut entraîner des coûts à court terme pour les pouvoirs publics, mais elle peut contribuer à plus long terme à des systèmes plus efficaces. Les employeurs et les entreprises bénéficieront également d'un traitement administratif plus efficace.

2.1.3. Quels instruments européens utiliser ?

Plusieurs instruments législatifs et non législatifs peuvent être utilisés pour améliorer l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale. L'objectif premier est qu'il ne peut être question d'harmoniser la protection sociale au niveau européen et de porter atteinte à la compétence des Etats membres pour organiser leurs systèmes nationaux.

a. Instruments non législatifs

L'adéquation, la qualité et l'efficacité des systèmes de protection sociale sont des thèmes clés pour la Méthode ouverte sociale de coordination. Les lignes directrices pour l'emploi et le Semestre européen continueront d'accorder une place centrale aux considérations sociales. L'analyse dans le cadre du Semestre et les recommandations spécifiques par pays constitueront des instruments pertinents pour évaluer, suivre et comparer la mesure dans laquelle les Etats membres garantissent la protection sociale pour tous.

b. Une recommandation du Conseil

La Commission pourrait proposer une recommandation du Conseil qui invite les Etats membres à respecter un ensemble commun d'éléments constitutifs lors de la conception ou de l'adaptation de leurs systèmes de protection sociale. Ces éléments constitutifs ne seraient pas contraignants, mais ils pourraient constituer une bonne base pour garantir des conditions de concurrence équitables entre les Etats membres quant à la manière dont ils aborderont l'accès à la protection sociale. Une recommandation exigerait l'unanimité au Conseil. La mise en œuvre de la recommandation pourrait faire l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen, y compris à l'aide du *benchmarking* et en étant soutenu par l'échange de bonnes pratiques.

c. Une directive

L'article 153 (2) du Traité sur le fonctionnement de l'UE donne la possibilité d'adopter une directive dans le domaine de la « sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs » en vue de fixer des exigences minimales pour la mise en œuvre progressive dans les Etats membres, dans la mesure où (i) elle éviterait d'imposer des

restrictions administratives, financières et légales de manière à limiter la création et le développement des petites et moyennes entreprises (PME), (ii) ne restreindrait pas le droit des Etats membres de définir les principes fondamentaux de leurs systèmes de sécurité sociale et (iii) n'affecterait pas significativement l'équilibre financier des systèmes. L'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'UE peut servir de base à une initiative sur le travail indépendant. La Commission peut publier une (ou des) proposition(s) législative(s) de directive demandant aux Etats membres, le cas échéant, de mettre en œuvre des réformes visant à atteindre les objectifs d'une initiative en matière d'accès à la protection sociale. Une directive met l'accent sur les résultats à atteindre. Il appartient aux Etats membres de décider de tous les paramètres de la conception de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

2.2. CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES

Sur la base de l'argumentation précédente, la Commission a lancé une consultation approfondie sur une éventuelle initiative visant un meilleur accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale.⁶

La consultation des partenaires sociaux prévue dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE (voir ci-dessus) s'est déroulée, comme d'habitude, en deux phases, du 29 avril au 23 juin 2017 (première consultation) et du 20 novembre 2017 au 5 janvier 2018 (deuxième consultation). Par ailleurs, une consultation publique générale a également été mise en place, qui s'est déroulée du 20 novembre 2017 au 15 janvier 2018. Une consultation ciblée de certaines organisations telles que le Comité européen de la protection sociale, des représentants des organisations des travailleurs indépendants, de la société civile, des organisations non gouvernementales (ONG) et des assureurs privés a eu lieu dans le courant du mois de décembre 2017.

Lors de la consultation relative au Socle européen des droits sociaux, il était déjà apparu clairement que de nombreuses parties prenantes étaient préoccupées par les obstacles auxquels sont confrontées les personnes ayant un emploi atypique ou indépendant lorsqu'elles cherchent à accéder à une protection sociale (comme les prestations de chômage, les allocations de maladie d'invalidité, les soins de santé et les pensions). D'autres institutions de l'UE telles que le Comité économique et social européen, le Comité des régions et le Parlement européen ont attiré l'attention sur ces problèmes et le Parlement européen a appelé à agir.⁷

Une présentation détaillée des résultats de la consultation sort du cadre de cet article.⁸ Nous nous limitons à une brève synthèse par la Commission des résultats de la consultation des partenaires sociaux.

(6) L'unité responsable de la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion a développé une stratégie de consultation des parties prenantes en vue de préparer l'initiative.

(7) Résolution du Parlement européen sur le Socle européen des droits sociaux (2016/2095(INI)). Strasbourg, 19 janvier 2017.

(8) Un aperçu des résultats de la consultation peut être consulté dans Commission européenne, *Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report*, SWD(2018) 79 final, Strasbourg, 13.3.2018, également repris comme annexe 11 dans l'analyse d'impact (pp. 129-140)

Tant les travailleurs que les employeurs étaient convaincus que les défis décrits par la Commission étaient réels, mais ils divergeaient d'opinion quant à l'opportunité d'agir au niveau de l'Union européenne. Les syndicats étaient favorables à une action législative au niveau de l'UE visant à établir des normes minimales, mais les organisations patronales ont estimé qu'il appartenait aux Etats membres de s'attaquer aux problèmes, car ils ont le pouvoir de façonner leur système de protection sociale.

Tous les syndicats se sont déclarés favorables à une couverture formelle obligatoire pour tous au niveau du travail traditionnel, même si les traditions nationales doivent être prises en compte. De leur côté, les employeurs ont fait référence au principe de subsidiarité. Il y avait plusieurs points de vue : certains étaient d'accord sur la nécessité d'une couverture obligatoire pour les travailleurs, mais les travailleurs doivent pouvoir décider eux-mêmes si la couverture est publique ou privée ; certains employeurs ont souligné l'importance de la liberté de choix pour les travailleurs indépendants ; d'autres étaient favorables à une couverture volontaire afin de tenir compte de la diversité des formes de travail indépendant et de l'hétérogénéité du groupe de travailleurs indépendants.

Les syndicats se sont prononcés en faveur de la transférabilité intégrale des droits sociaux, tandis que les employeurs se sont contentés de la transférabilité de droits sociaux minimaux. Ils ont également estimé que la transférabilité ne pouvait s'accompagner de frais supplémentaires ou de charges administratives.

Tous les partenaires ont convenu de la nécessité d'une plus grande transparence.

La Commission a finalement conclu de la consultation qu'il n'y avait pas de consensus entre les partenaires sociaux pour engager directement des négociations sur l'initiative qu'elle avait soulevée.

3. DE LA PROPOSITION D'UNE RECOMMANDATION DU CONSEIL DE LA COMMISSION EUROPEENNE A L'ADOPTION DE LA RECOMMANDATION PAR LE CONSEIL DES MINISTRES

Après que la consultation des partenaires sociaux a montré qu'aucun consensus ne pouvait être trouvé pour entamer des négociations sur les problèmes identifiés par la Commission, la Commission européenne a publié le 13 mars 2018 sa propre proposition de recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale. La proposition serait discutée au sein du groupe de travail « Questions sociales » du Conseil entre avril et novembre 2018.

3.1. ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION ET EVALUATION DES PAQUETS DE MESURES ALTERNATIVES

L'analyse d'impact est le dossier de base préparé au niveau de l'administration au sein de la Commission. Typiquement, un tel dossier est établi en collaboration entre différentes directions générales de la Commission impliquées dans la matière dans le

cadre d'un groupe de concertation *interservices*.⁹ L'analyse d'impact donne un aperçu détaillé des résultats du travail d'étude que la Commission a réalisé elle-même ou fait réaliser et des consultations qu'elle a organisées en vue d'une prise de décision réfléchie. Elle présente l'analyse du problème et décrit les scénarios politiques alternatifs ainsi que leur impact attendu. Plus haut, nous avons déjà abordé la définition du problème et la consultation. Ci-dessous, nous décrivons brièvement les scénarios alternatifs développés et analysés par la Commission.

ENCADRE 2 : ETUDES A LA DEMANDE DE LA COMMISSION EUROPEENNE A L'APPUI DE L'ANALYSE D'IMPACT

A l'appui de l'analyse d'impact, la Commission a commandé plusieurs études. Les principales sont :

- Un *mapping* de l'accès formel et effectif aux principales branches de la protection sociale dans les Etats membres par le European Social Policy Network. Il existe des études pour chacun des Etats membres ainsi que pour quelques autres pays européens et un rapport de synthèse (avril 2017). Voir : Slavina Spasova, Denis Bouget, Dalila Ghailani et Bart Vanhercke, *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, avril 2017, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7993&furtherPubs=yes>.
- Une étude destinée à évaluer l'impact des différentes options envisageables pour une éventuelle initiative de l'UE concernant l'accès à la protection sociale et aux services de l'emploi sous toutes les formes de travail par la Fondazione Giacomo Brodolini (février 2018). Voir : Fondazione G. Brodolini, *Access to social protection for all forms of employment Assessing the options for a possible EU initiative*, mars 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8067>.
- Une étude comportementale sur les effets d'une extension de la protection sociale pour les personnes sous toutes les formes de travail par Open Evidence. L'étude est basée sur une enquête réalisée auprès de 8000 personnes dans 10 Etats membres (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Suède) (février 2018). Voir : *Open Evidence Behavioural Study on the Effects of an Extension of Access to Social Protection for People in All Forms of Employment*, février 2018, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8069>.
- Six études de cas sur des formes particulières de travail (mini-jobs en Allemagne, contrats de droit civil en Pologne, indépendants sans personnel aux Pays-Bas, travailleurs occasionnels en Roumanie, indépendants économiquement dépendants en Espagne, collaborateurs de projet dans des projets de coopération continue en Italie (mars 2018). Voir : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8070>.

(9) Pour plus d'informations à ce sujet : European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Strasbourg, 13.3.2018. pp. 48-49.

Comme indiqué précédemment, la Commission a estimé que l'objectif de la recommandation était d'éliminer les obstacles qui empêchent chaque personne de bénéficier d'une protection sociale adéquate, quel que soit le statut du travail, tout en respectant l'autonomie des Etats membres pour façonner leur système de protection sociale (subsidiarité et proportionnalité et article 153 (4) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Il appartient donc aux Etats membres de décider du niveau de protection, de l'extension des systèmes existants ou de la création de nouveaux systèmes, du mode de financement, y compris la répartition des cotisations entre les travailleurs et les employeurs et des combinaisons de systèmes : public, professionnel et privé.

3.1.1. Mesures à envisager

Quelles mesures pouvaient alors être envisagées ? Certaines options ont été rejetées à un stade précoce : une inspection du travail plus régulière et plus efficace, un revenu de base universel, des prestations individuelles de protection sociale en dehors de la sécurité sociale publique et des prestations en nature. Dans l'analyse d'impact, la Commission explique pourquoi ces mesures n'ont pas été retenues.¹⁰

Des mesures dans trois domaines ont toutefois pu être envisagées : combler les lacunes dans la couverture formelle, résoudre les problèmes de couverture effective et de transférabilité des droits de sécurité sociale et renforcer la transparence des droits et obligations. Dans l'analyse d'impact, la Commission examine l'impact attendu de diverses mesures en termes d'efficacité, de coûts directs et d'autres conséquences économiques et sociales.

a. Couverture formelle

La protection sociale peut être étendue aux groupes qui ne sont pas couverts actuellement par une couverture obligatoire ou volontaire. Ce choix peut avoir des conséquences importantes sur le nombre de personnes supplémentaires couvertes (voir ci-dessus). Il est possible de combiner les deux modalités. Ainsi, une protection de base peut être obligatoire et une protection supplémentaire peut être volontaire.

b. Couverture effective

La couverture effective concerne la réglementation relative à la fixation des seuils (revenus et cotisations, temps) et la réglementation relative à la portabilité des droits (nécessaire, car les carrières sont de moins en moins linéaires).

Les périodes minimales pourraient être adaptées de manière à ce qu'elles soient suffisantes pour éviter les abus, mais ne créent pas de barrières inutiles pour les travailleurs atypiques et indépendants. La suppression totale des seuils serait irréaliste, car elle ouvrirait la porte aux abus.

Les droits sociaux pourraient être mieux conservés, transférés et constitués. La conservation permet de maintenir des droits lorsqu'une personne passe à un autre

(10) Voir les pages 23-24 dans l'analyse d'impact : European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Strasbourg, 13.3.2018.

régime et que les droits ne peuvent pas être transférés. Lorsque le transfert est possible, il peut être obligatoire. Il faut alors veiller à ce qu'aucun coût administratif ou calcul de transfert excessif ne soit nécessaire. L'accumulation ou l'addition de droits sur des régimes au sein d'une même branche peut assurer une transition fluide sur le marché du travail. L'accumulation des droits pourrait être limitée à une certaine limite de cumul, en fonction des objectifs politiques.

Une possibilité de traiter le problème du transfert des droits sociaux pourrait consister à utiliser des comptes personnels de sécurité sociale. Cela implique que les droits de sécurité sociale sont directement liés à la personne plutôt qu'aux régimes de sécurité sociale (quels que soient les statuts). Cela peut se faire soit par le renforcement des mécanismes de coordination entre les régimes existants, soit par une réforme majeure visant à réduire drastiquement le nombre de systèmes différents.

c. Transparence

Des informations sur les droits et obligations devraient pouvoir être fournies gratuitement à l'assuré social. Une distinction peut être faite entre deux types d'informations : les informations génériques (par exemple sur des pages web par régime, en indiquant les différences entre les statuts) et les informations personnalisées (également sous forme d'outils de simulation ou de comptes personnalisés).

3.1.2. Trois scénarios ou paquets de mesures

La réglementation « Meilleure réglementation » exige que les impacts des paquets de mesures alternatives soient mis en balance afin de pouvoir sélectionner le meilleur paquet. Chaque paquet de mesures doit inclure des mesures dans les trois domaines identifiés ci-dessus (intégrés), car ces dimensions sont également liées : elles se renforcent mutuellement. Dans ce cas, trois scénarios ont été comparés : un scénario *baseline* ou un scénario A (politique inchangée), un scénario B et un scénario C.

Dans le *scénario baseline* de politiques inchangées, la Commission s'attend à ce que le nombre de personnes risquant d'être insuffisamment couvertes par la protection sociale continue d'augmenter. Une augmentation de la part de travailleurs atypiques de 25 % en 2016 à 29 % en 2030 était attendue. La part des indépendants resterait à peu près stable à 14 %. Il ne fait aucun doute que les Etats membres continueraient à prendre des mesures pour compenser les effets négatifs de cette évolution, mais celles-ci seraient trop disparates, trop partielles et avec de grandes différences dans l'Union européenne. Même en l'absence de nouvelles initiatives au niveau de l'UE, des recommandations et des orientations politiques seraient données aux Etats membres – dans le cadre du Semestre européen et de la Méthode ouverte sociale de coordination – mais en l'absence d'une nouvelle action ciblée, les résultats seront insuffisants. D'autres initiatives mises en œuvre dans le cadre du socle social européen, telles que la proposition de directive sur les conditions de travail prévisibles et transparentes ou la proposition de directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour les parents et les prestataires de soins, auraient un impact positif, mais elles se révéleraient insuffisantes. Des initiatives dans le domaine de la sécurité sociale professionnelle (deuxième pilier), dans lesquelles les partenaires sociaux jouent un rôle important, pourraient également apporter leur contribution, mais il n'y a aucune raison de penser qu'elles apporteraient un soulagement suffisant sans une large initiative nouvelle.

Outre le scénario baseline, la Commission a distingué un scénario B et un scénario C. Les éléments clé des deux scénarios ou des deux paquets de mesures sont repris au Tableau 1 ci-dessous.

TABLEAU 1 : MAPPING DES PAQUETS DE MESURES ALTERNATIVES B ET C⁽¹⁾

Objectifs/Mesures		Paquet de mesures B	Paquet de mesures C
Couverture formelle	Couverture obligatoire	Travailleurs atypiques	Travailleurs atypiques et indépendants
	Couverture volontaire	Travailleurs indépendants	-
Couverture effective et transférabilité des droits sociaux	Adaptation des limites de temps	Oui	Oui
	Transférabilité	Transférabilité et accumulation	Comptes personnels (individuels)
Transparence	Informations génériques	Oui	Oui
	Informations personnalisées	Oui	Oui (pas de mesures supplémentaires nécessaires vu l'introduction de comptes personnels)

En ce qui concerne la couverture formelle : le paquet de mesures C prévoit une couverture formelle obligatoire pour tous, tandis que le paquet de mesures B adopte une approche différenciée, notamment une couverture obligatoire pour les travailleurs atypiques et une couverture volontaire pour les travailleurs indépendants. Une couverture volontaire pour les travailleurs indépendants permettrait de répondre aux parties prenantes qui trouvent important de faire une distinction entre les différents sous-groupes au sein du groupe d'indépendants. La couverture obligatoire pour les travailleurs indépendants n'a pas été jugée irréaliste puisque 16 pays, du moins pour quelques branches, ont des assurances obligatoires destinées aux travailleurs indépendants et que, pour chaque branche, on trouve quelques pays où il existe une assurance obligatoire.

En ce qui concerne la couverture effective : le paquet C (l'option maximale) prévoit également, outre la couverture formelle générale obligatoire, des comptes individuels pour favoriser la transférabilité des droits sociaux. Cette option n'a de sens que s'il existe une couverture formelle. Dans le paquet B, les comptes individuels seraient disproportionnés compte tenu de la couverture formelle volontaire ; par conséquent,

(11) Version adaptée du Tableau 1, p. 38 dans l'analyse d'impact : *European Commission, Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Strasbourg, 13.3.2018.

la dimension de transférabilité se limite ici à une meilleure coordination entre les systèmes et à une transférabilité obligatoire des droits et à l'accumulation des droits (addition) en cas de changement de régime.

En ce qui concerne en pratique la révision des limites de temps qui constituent des obstacles excessifs à la couverture, il n'y a pas de différence entre le paquet B et le paquet C. Aucune valeur ne peut être envisagée au niveau de l'UE. Ces limites de temps dépendent de la conception précise des systèmes et de leur interaction avec d'autres réglementations, et c'est là qu'intervient la subsidiarité.

En ce qui concerne la transparence, il existe des exigences plus élevées dans le paquet de mesures B parce qu'il maintient une plus grande différenciation des droits, mais dans le paquet C, il y aurait une plus grande transparence en tant que sous-produit de la réforme du système. Dans le paquet B, il est nécessaire de fournir davantage d'informations tant personnelles que génériques ; dans le paquet C, cela se limite aux informations génériques, car les informations personnelles figurent déjà dans les comptes personnels.

3.1.3. Impact attendu des paquets de mesures élaborés par rapport à la politique inchangée et sélection du paquet préférentiel

Le paquet B apporterait une meilleure protection sociale et aurait donc un impact social positif évident, mais il a évidemment un coût pour le budget public et pour les employeurs. L'approche différenciée respecte la liberté de choix des indépendants, tient compte de la nature du travail indépendant et reflète l'hétérogénéité considérable au sein du groupe d'indépendants. La fourniture d'informations plus génériques et personnelles (plus de transparence) pourrait entraîner une couverture volontaire plus élevée, avec un coût relativement limité pour le budget public. Ce paquet pourrait contribuer de manière significative à faciliter les transitions et la dynamique du marché du travail en contribuant à l'accumulation des droits liés à différents régimes de sécurité sociale tout au long de la carrière. La couverture serait garantie peu de temps après le passage à un autre statut sur le marché du travail.

Le paquet C serait particulièrement efficace en raison de la couverture formelle obligatoire de tous. L'introduction de comptes personnels complète ce point de manière utile, car elle prévoit également une couverture lors des transitions, à nouveau avec une efficacité attendue très élevée. En réduisant ainsi les différences entre les groupes, le paquet de mesures limite la nécessité de fournir des informations, même si l'introduction de comptes personnels entraînera également la fourniture d'informations personnelles en tant que sous-produit. En ce qui concerne l'adaptation des limites de temps (couverture effective), le paquet C est identique au paquet B.

La Commission a utilisé 10 critères pour comparer les paquets de mesures (voir Tableau 2 ci-dessous). Pour chacun des critères, un score qualitatif a été déterminé sur une échelle de sept points allant de « --- » à « +++ », ¹²

(12) Les scores peuvent être interprétés comme suit : (+++) fort impact positif/très bonne évaluation ; (++) impact positif significatif/bonne évaluation ; (+) faible impact positif/évaluation satisfaisante ; (0) aucun impact ; (-) faible coût, (--) coût significatif ; (---) coût élevé.

TABLEAU 2 : EVALUATION DES PAQUETS DE MESURES ALTERNATIVES PAR RAPPORT A LA POLITIQUE INCHANGEE¹³

Critères pour la comparaison des paquets de mesures	A (baseline - politique inchangée)	B	C
Effectivité			
Couverture formelle	0	++	+++
Couverture effective et transférabilité	0	+++	+++
Transparence	0	++	+++
Impacts sociaux	0	++	+++
Coûts	0	--	---
Subsidiarité	0	++	+
Proportionnalité	0	++	+
Position des parties prenantes	0	++	+
Cohérence			
Objectifs du Socle social	0	+++	+++
Avec d'autres objectifs de l'UE	0	++	+++

Parmi les deux paquets de mesures, la Commission préfère finalement le paquet B dans l'analyse d'impact initiale. Celui-ci offre selon elle le meilleur équilibre entre les objectifs poursuivis et les coûts, respecte le mieux la subsidiarité et la proportionnalité et est le plus conforme aux résultats de la consultation. Cette option tient également le plus compte de l'hétérogénéité du groupe d'indépendants. Pour la couverture volontaire, on peut opter pour des régimes « *opt-in* » ou « *opt-out* ». Les régimes « *opt-out* » donnent de meilleurs résultats en termes de nombre de personnes couvertes. On pourrait éventuellement opter pour une approche mixte qui tient compte de la nature du travail indépendant. Pour les risques plus difficiles à évaluer en raison de l'asymétrie des informations et de l'absence d'une partie adverse qui vérifie les informations comme les employeurs de travailleurs dépendants, l'« *opt-in* » peut être le plus indiqué. Cela peut s'appliquer au chômage ainsi qu'aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. D'autre part, un régime qui oriente davantage les travailleurs indépendants vers la couverture peut être envisagé pour les régimes où l'asymétrie de l'information est moins problématique. Des clauses d'*opt-out* peuvent être envisagées pour les pensions, l'invalidité, la maladie et la maternité.

(13) Voir la p. 39 dans l'analyse d'impact : European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Strasbourg, 13.3.2018.

3.2. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

La proposition de la Commission finalement lancée le 13 mars 2018 était une proposition de recommandation du Conseil.¹⁴ Après les considérants introductifs, la structure de la proposition de recommandation est la suivante :

- paragraphes 1 à 6 : objet et objectifs de la recommandation. Détermination de la portée du personnel (qui est concerné) et de la portée matérielle (quels produits de protection sociale) ;
- paragraphe 7 : définitions à appliquer dans le cadre de la recommandation ;
- paragraphes 8 et 9 : recommandation aux Etats membres en vue d'étendre la couverture formelle à tous les travailleurs (indépendamment du type et de la durée de la relation de travail) et travailleurs indépendants ;
- paragraphe 10 : recommandation aux Etats membres en vue de garantir une couverture effective, indépendamment du type de relation de travail et du statut sur le marché du travail, en révisant les dispositions relatives aux cotisations et aux droits ;
- paragraphe 11 : introduction du principe de la transférabilité des droits, qui doit contribuer à une couverture effective ;
- paragraphes 12 à 15 : recommandation aux Etats membres en vue de garantir l'adéquation de la protection sociale et de mieux adapter les régimes à la situation des bénéficiaires ;
- paragraphes 16 et 17 : introduction du principe de transparence en encourageant les Etats membres à améliorer l'accès à l'information sur les droits et obligations de protection sociale et à simplifier les obligations administratives ;
- paragraphes 18 à 23 : mise en œuvre de la recommandation et détermination des *deliverables* concrets demandés sous la recommandation. Demande aux Etats membres de produire dans les dix-huit mois des statistiques fiables sur l'accès à la protection sociale et d'établir dans les douze mois un plan d'action avec des mesures exécutives. Demande à la Commission et au comité de protection sociale européenne de proposer un *benchmarking framework* européen dans l'année qui suit la publication de la recommandation et demande à la Commission d'évaluer la mise en œuvre de la recommandation dans les trois ans et de soutenir les Etats membres dans la mise en œuvre par le financement et l'apprentissage mutuel.

Il convient de noter que la proposition finale de la Commission n'était pas conforme aux résultats et aux considérations de l'analyse d'impact. Cela semble indiquer que des modifications importantes ont encore été apportées dans la phase finale de la décision politique sur le dossier au collège des commissaires.

Quelques différences importantes entre les travaux préparatoires et l'analyse d'impact et la proposition de recommandation :

- l'analyse d'impact utilise le terme « sécurité sociale ». Celle-ci a été remplacée par le terme « protection sociale » dans la proposition de recommandation ;
- au départ (lors de la consultation), il semblait que l'initiative ne concernerait pas seulement l'accès à la protection sociale, mais aussi l'accès à l'aide à la recherche

(14) Commission européenne, *Proposition de recommandation du conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale*, COM(2018) 132 final, Strasbourg, 13.3.2018.

d'un emploi. Le dernier volet n'a été retenu ni dans l'analyse d'impact ni dans la proposition ;

- l'analyse d'impact limite l'objet matériel aux branches de la sécurité sociale pour lesquelles l'accumulation des droits dépend du statut sur le marché du travail. Etant donné que l'assurance santé est généralement financée par des fonds généraux, elle n'est pas considérée dans l'analyse d'impact comme relevant de la recommandation. La proposition finale de la Commission considère que les soins de santé en relèvent bien. Cela ajoute la dimension des services aux prestations ;
- en ce qui concerne la couverture formelle des travailleurs indépendants, l'analyse d'impact a comparé deux options : la couverture obligatoire (paquet C) et la couverture volontaire (paquet B, qui jouit de la préférence). Toutefois, la proposition de la Commission envisage une troisième voie : la couverture obligatoire des travailleurs indépendants pour toutes les branches concernées, à l'exception des prestations de chômage où la couverture volontaire est choisie ;
- en ce qui concerne la transférabilité des droits sociaux, l'option des comptes personnels (dans le paquet C) n'est mentionnée qu'à titre d'exemple dans la proposition de recommandation ;
- la proposition de la Commission ajoute une quatrième dimension d'accessibilité à la recommandation : outre la couverture (1) formelle et (2) effective, la transférabilité des droits sociaux et (3) la transparence, (4) une dimension distincte en matière d'adéquation a été identifiée, qui n'avait été abordée ni dans la consultation ni dans l'évaluation d'impact. L'adéquation concerne à la fois les prestations et les cotisations.

Dans ce qui suit, nous discutons brièvement des modifications apportées à la proposition de la Commission à la suite des négociations menées avec les Etats membres au sein du Conseil.

3.3. LES NEGOCIATIONS AU SEIN DU GROUPE DE TRAVAIL « QUESTIONS SOCIALES » DU CONSEIL ET LA RECOMMANDATION DU CONSEIL

Au total, six réunions du Groupe de travail « Questions sociales » du Conseil ont été consacrées à l'examen de la proposition de la Commission entre avril et novembre 2018. Les discussions ont débuté sous la présidence bulgare et se sont achevées sous la présidence autrichienne du Conseil.

En général, les objectifs fixés dans la proposition de recommandation ont été largement soutenus par les Etats membres, mais il n'a finalement pas été facile de parvenir à un consensus sur le contenu. L'unanimité des Etats membres de l'UE était requise dans ce cas.

Sans vouloir être exhaustif, voici quelques-uns des principaux points de discussion qui ont conduit à modifier la proposition de la Commission.

3.3.1. La compétence des Etats membres pour façonner leur système de protection sociale

L'article 153, par. 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que les Etats membres sont compétents pour organiser leur système de protection sociale.

Les dispositions de cet article « *ne portent pas atteinte à la faculté reconnue aux Etats membres de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale et ne doivent pas en affecter sensiblement l'équilibre financier ; ne peuvent empêcher un Etat membre de maintenir ou d'établir des mesures de protection plus strictes compatibles avec les traités* ».

L'action de l'UE dans le domaine de la sécurité sociale ou de la protection sociale est toujours délicate et cela a été clairement exprimé lors du débat sur cette proposition de recommandation.

A cet égard, la Commission européenne a souligné que la répartition des compétences avait été prise en compte dans le choix de l'instrument : une recommandation du Conseil. Dans l'analyse d'impact (voir ci-dessus), la Commission indique qu'elle aurait également pu opter pour une directive. Lors des discussions au sein du Groupe de travail du Conseil sur les affaires sociales, le service juridique du Conseil a confirmé que des recommandations du Conseil n'avaient pas d'effets juridiques contraignants, bien que les tribunaux nationaux puissent, dans certains cas, s'en inspirer.

Conformément à ce qui précède, les Etats membres ont demandé que la terminologie utilisée dans la recommandation soit cohérente avec la nature de l'instrument juridique. Donc, plutôt « ... *il est recommandé aux Etats membres...* » que « ... *les Etats membres devraient veiller à ce que...* ». Si l'on compare le texte de la Commission avec la recommandation finale adoptée par le Conseil, il apparaît clairement que le texte a fait l'objet de nombreuses adaptations dans ce sens.

Il y a encore d'autres modifications à cet égard. Bien que la proposition de la Commission reconnaisse explicitement la compétence des Etats membres pour définir leur système de protection sociale (voir paragraphe 2 de la proposition de la Commission : « *Les Etats membres sont compétents pour définir le niveau des cotisations et décider de la combinaison de régimes adéquate, conformément à l'article 153, paragraphe 4, du TFUE* »), ce point a encore été renforcé dans le texte final. Il a été ajouté au paragraphe 1.1 « *sans préjudice du droit des Etats membres d'organiser leurs systèmes de protection sociale* ». Il a été ajouté au paragraphe 6 : « *La présente recommandation ne fait pas obstacle à ce que les Etats membres maintiennent ou établissent des dispositions plus approfondies concernant la protection sociale que celles figurant dans la présente recommandation. La présente recommandation ne limite pas l'autonomie des partenaires sociaux lorsqu'ils sont responsables de la mise en place et de la gestion de régimes de protection sociale...* »

La phrase « *En tenant compte des circonstances nationales* » a également été ajoutée à différents endroits tout au long du texte (couverture formelle, transférabilité des droits, adéquation).

3.3.2. L'objet matériel de la recommandation

Dans l'analyse d'impact, la Commission parle de « sécurité sociale », mais dans sa proposition de recommandation, elle opte pour le terme de « protection sociale »¹⁵. Cela a soulevé des questions parce que la protection sociale est souvent considérée comme un terme plus large qui englobe, outre la sécurité sociale, l'aide sociale. La Commission a indiqué qu'elle avait finalement opté pour la « protection sociale » parce que ce terme est plus compréhensible pour les non-experts et que le terme « sécurité sociale » n'est pas facile à appliquer dans tous les Etats membres.

Dans le texte définitif de la recommandation, il est à présent précisé au paragraphe 4 « *Cette recommandation ne s'applique pas à la fourniture d'accès aux régimes d'assistance sociale et de revenu minimum* ». Ce paragraphe doit être lu conjointement avec le paragraphe 11 qui dit « *Lors de l'évaluation du caractère adéquat du système de protection sociale d'un Etat membre, il convient de considérer celui-ci dans son ensemble* » (voir aussi plus loin).

Dans le texte définitif de la recommandation, il a également été précisé que les régimes purement privés ne relèvent pas du champ d'application : « *Les produits d'assurance privée ne relèvent pas du champ d'application de la présente recommandation* » (paragraphe 1.2).

La proposition de recommandation contient une liste de branches de sécurité sociale qui entrent dans le champ d'application, mais il a été soulevé lors des discussions que le terme « prestations de vieillesse » n'était pas univoque. Cela faisait-il référence aux pensions de vieillesse et de survie ? Les pensions de survie ont été ajoutées dans le texte (paragraphe 3.2 e) « prestations de vieillesse et de survie ».

3.3.3. L'objet de la recommandation en raison de la personne

La recommandation s'applique aux travailleurs salariés et indépendants (paragraphe 3.1)¹⁶, mais quelle définition faut-il utiliser ? Le projet de texte contenait initialement une longue liste de définitions. Il n'y avait pas de définition d'« indépendant » mais bien une définition de « travailleur » basée sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Paragraphe 7 a) « *travailleur : une personne physique qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie d'une rémunération* ».

La Commission a souligné l'importance des définitions pour pouvoir donner du contenu à la recommandation.

De nombreuses questions ont été soulevées quant à l'origine des définitions et à leur harmonisation avec celles contenues dans d'autres réglementations en discussion (telles que la directive sur les relations de travail transparentes et prévisibles).

(15) Ce terme est également utilisé dans le cadre de la consultation des partenaires sociaux.

(16) En entier : les travailleurs salariés et les travailleurs non-salariés, y compris les personnes en transition entre ces deux statuts ou ayant les deux statuts ainsi que les personnes dont le travail est interrompu en raison de la survenance de l'un des risques couverts par la protection sociale.

L'utilisation d'une définition européenne du travailleur s'est heurtée à une opposition. Plusieurs Etats membres ont souhaité pouvoir appliquer leurs définitions nationales. Un certain nombre de définitions, dont celle du travailleur, ont finalement été retirées du texte.¹⁷

3.3.4. Couverture formelle des indépendants obligatoire ou volontaire ?

L'un des principaux points de discussion relatifs à la recommandation concernait le caractère obligatoire ou volontaire de la protection sociale des travailleurs indépendants. Il ressort de ce qui précède (les paquets de mesures alternatives figurant dans l'analyse d'impact) que la Commission avait déjà abordé cette question dans la préparation de la recommandation.

Plusieurs Etats membres ont fait valoir que le travail indépendant et le travail atypique entraînaient souvent une augmentation de l'activité économique. Il existe un risque que l'imposition de toutes sortes d'obligations réduise l'activité économique et que des obligations financières supplémentaires excluent l'activité du marché. En outre, il a été argumenté que le risque d'accidents du travail diffère fortement selon le secteur dans lequel les travailleurs indépendants sont actifs. L'assurance volontaire offre la possibilité d'en tenir compte. Un autre argument était que les accidents du travail et l'assurance maladie professionnelle ont été spécifiquement développés en fonction de la couverture de certains risques par l'employeur pour le travailleur. Il n'est pas évident de l'appliquer dans le cas des travailleurs indépendants. Plusieurs Etats membres s'opposent également, par principe (laisser le choix aux indépendants), aux assurances obligatoires pour les indépendants.

La Commission a fait référence à l'existence de travailleurs indépendants qui ne sont pas des entrepreneurs, mais des salariés cachés. C'est pourquoi, selon elle, la couverture obligatoire est préférable pour la plupart des branches. L'exception est la branche du chômage dans laquelle l'évaluation et le contrôle sont difficiles et sont plus directement liés au risque d'entreprise. Cela reflète également l'hétérogénéité du groupe de travailleurs indépendants et cela respecte leur liberté de choix. Pour les autres branches, la Commission a proposé de recommander une couverture obligatoire. Les risques seraient ici plus faciles à évaluer et un traitement différent en fonction de l'état du marché du travail serait plus difficile à justifier. Pour les travailleurs salariés, l'assurance est obligatoire afin de garantir la viabilité financière des régimes. Selon la Commission, cet argument s'appliquait également aux travailleurs indépendants.

La version finale de la recommandation recommande – à la lumière des circonstances nationales – une couverture obligatoire pour tous les travailleurs salariés et au moins une couverture volontaire et, le cas échéant, une couverture obligatoire pour les travailleurs indépendants (paragraphe 8) : *« Il est recommandé aux Etats membres de garantir un accès à une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non-salariés pour l'ensemble des branches visées au point 3.2 de la présente recommandation. En tenant compte des circonstances nationales, il est recommandé*

(17) Outre la définition de travailleur, les définitions suivantes ont également disparu de la proposition de la Commission : relation de travail, durée des prestations, période d'acquisition, période de travail minimale, secteurs économiques.

d'atteindre cet objectif en améliorant la couverture formelle et en l'étendant : a) à tous les travailleurs salariés sur une base obligatoire, quel que soit le type de leur relation de travail ; b) aux travailleurs non-salariés, au moins sur une base volontaire voire, s'il y a lieu, sur une base obligatoire ».

Il convient de noter que la version finale de la recommandation revient ainsi dans une large mesure, sur le plan de la couverture formelle, au paquet de mesures « B » qui a été préféré dans l'analyse d'impact de la Commission (voir ci-dessus).

3.3.5. Transférabilité des droits

La proposition de la Commission recommande que les droits sociaux puissent être accumulés, conservés et transférés entre tous les types de relations de travail, de statut des travailleurs indépendants et de secteurs économiques.

La question de la définition exacte de la conservation, de l'accumulation et du transfert des droits a été posée au cours de la discussion. Les définitions suivantes ont été ajoutées dans la recommandation (paragraphe 7) :

- *« g) « préservation des droits » : une situation dans laquelle les droits déjà acquis lors d'expériences professionnelles précédentes ne sont pas perdus, même s'ils ont été acquis dans le cadre de régimes ayant des règles différentes ou dans le cadre de relations de travail différentes ;*
- *h) « accumulation des droits » : la possibilité d'additionner tous les droits et cela inclut le fait de faire prendre en compte les périodes d'acquisition dans un statut antérieur sur le marché du travail (ou dans des statuts concomitants sur le marché du travail) pour le calcul des périodes d'acquisition dans le nouveau statut ;*
- *i) « Transférabilité » : la possibilité de transférer des droits accumulés vers un autre régime ».*

Etant donné que la transférabilité des droits sociaux soulève de nombreuses questions, en particulier dans des systèmes complexes de protection sociale (par exemple : à quelles conditions ?), une qualification importante a été ajoutée : *« [...] il est recommandé aux Etats membres de veiller à ce que les droits [...] soient préservés, accumulés et/ou transférables dans tous les types de statuts d'emploi salarié et non-salarié et dans l'ensemble des secteurs économiques [...] entre les différents régimes d'une branche donnée de la protection sociale ».*

Cette formulation (et/ou) laisse aux Etats membres la possibilité de garantir la préservation et l'accumulation des droits, mais pas la transférabilité intégrale dans tous les cas.

3.3.6. Adéquation

En ce qui concerne l'adéquation, les adaptations suivantes ont été apportées à la suite de la discussion au sein du Conseil :

- l'ajout (paragraphe 11) que lors de l'évaluation du caractère adéquat du système de protection sociale d'un Etat membre, il convient de considérer celui-ci dans son ensemble. Bien que l'accès à l'aide sociale ne relève pas strictement du champ d'application de la recommandation (voir ci-dessus), il faut en tenir compte lors de l'évaluation de l'adéquation ;

- la proposition de la Commission prévoyait que toutes les exonérations ou réductions de cotisations sociales pour les groupes à faible revenu soient appliquées, indépendamment du type de relation de travail et de statut sur le marché du travail. Le texte définitif (paragraphe 13) le définit comme suit : « *En tenant compte des circonstances nationales et s'il y a lieu,* », et prévoit toutes les exonérations ou réductions (dont celles pour les groupes à faibles revenus).

3.3.7. **Transparence**

La section sur la transparence a été largement réécrite.

La proposition de la Commission contenait un certain nombre d'exemples concrets de fourniture d'informations :

- l'envoi de mises à jour régulières sur les droits individuels ;
- la mise en place d'outils de simulation en ligne concernant les prestations ;
- la création de centres d'information à guichet unique ou de comptes personnels, tant en ligne que hors ligne.

Les exemples (y compris les comptes personnels) ne figurent plus dans le texte définitif (paragraphe 15). Il y a une recommandation générale selon laquelle les règles et les conditions doivent être transparentes et que les citoyens doivent avoir un accès facile et gratuit à des informations sur les droits et obligations individuels (et qui ne sont donc pas nécessairement envoyées automatiquement).

3.3.8. **Dispositions d'application**

Certaines modifications ont également été apportées aux dispositions d'application.

Le délai (deadline) pour la livraison de certains *deliverables* dans le cadre de la recommandation a été prolongé afin de laisser un peu plus de temps aux Etats membres pour s'organiser. Le plan d'action national, rebaptisé en un plan qui informe sur les mesures à mettre en œuvre au niveau national, est attendu 18 mois après la publication de la recommandation au lieu de 12 mois (paragraphe 19). L'amélioration des statistiques nationales sur l'accès à la protection sociale est attendue après 24 mois, au lieu de 18 mois (paragraphe 17).

L'appel visant à publier de meilleures statistiques nationales est quelque peu atténué par l'ajout de : « dans la mesure du possible ». Le détail relatif aux statistiques figurant dans la proposition de la Commission – ventilation par statut sur le marché du travail (indépendant/salarié), type de la relation de travail (temporaire ou permanente, à temps partiel ou à temps plein, formes de travail nouvelles ou traditionnelles), sexe et âge – est présenté à titre d'exemple.

Il convient également de noter que, alors que la proposition de la Commission vise le développement d'un cadre de *benchmarking*, la recommandation finale utilise le terme plus doux de « cadre de suivi » (paragraphe 18).

3.4. BREF RESUME DU TEXTE DEFINITIF DE LA RECOMMANDATION

Vous trouverez ci-dessous un résumé de l'essence du texte sur lequel un accord politique a été atteint le 6 décembre 2018 et qui a finalement été formellement adopté par le Conseil le 8 novembre 2019.¹⁸ La recommandation a été publiée dans le Journal officiel de l'Union européenne le 15 novembre 2019.

3.4.1. Champ d'application

La recommandation demande aux Etats membres de prévoir un accès adéquat à une protection sociale pour tous les travailleurs salariés et non-salariés.

Les branches suivantes de protection sociale entrent dans le champ d'application de la recommandation :

- prestations de chômage ;
- prestations de maladie et de soins de santé ;
- prestations de maternité et de paternité assimilées ;
- prestations d'invalidité ;
- prestations de vieillesse et de survie ;
- prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Cette recommandation ne concerne pas l'accès à l'aide sociale et le revenu minimum, pas plus que les produits d'assurance purement privés.

La recommandation s'applique aux travailleurs salariés et non-salariés, aux personnes qui se déplacent entre les deux statuts ou combinent les deux et à celles qui ont interrompu le travail en raison de la survenance d'un risque social. Différents régimes peuvent s'appliquer aux travailleurs salariés et non-salariés.

3.4.2. Couverture formelle

La recommandation demande de garantir, pour toutes les branches précitées, une couverture formelle sur une base obligatoire pour tous les travailleurs, quel que soit le type de relation de travail. Pour les travailleurs indépendants, une couverture formelle est également demandée pour toutes les branches susmentionnées, mais au moins sur une base volontaire et, le cas échéant, sur une base obligatoire.

3.4.3. Couverture effective

La recommandation demande que les Etats membres assurent une couverture effective des travailleurs salariés et non-salariés en veillant à ce que :

- la réglementation, en ce qui concerne les cotisations et les droits, n'empêche pas l'accumulation des droits et la perception de prestations à cause du type de relation de travail et du statut sur le marché du travail ;
- les différences dans les réglementations selon le type de relation de travail et le statut sur le marché du travail soient proportionnelles et reflètent la situation spécifique des bénéficiaires ;

(18) Après avoir trouvé un accord politique, il a presque fallu encore un an pour obtenir l'approbation formelle de la recommandation par le Conseil, car le texte devait être approuvé par les parlements en Allemagne et en République tchèque avant l'approbation par le Conseil.

- les droits acquis dans des régimes obligatoires ou volontaires puissent être préservés, accumulés et/ou transférés entre les statuts de travail (salarié, indépendant) et entre les secteurs économiques, pendant la carrière d'une personne ou pendant une certaine période de référence et entre les régimes au sein d'une même branche de protection sociale.

3.4.4. Adéquation

Lorsque survient un risque social, il est recommandé aux Etats membres de veiller à ce que les régimes fournissent en temps utile un niveau de protection adéquat aux membres affiliés, maintiennent un niveau de vie décent et garantissent un remplacement adéquat des revenus tout en veillant à ce que les membres affiliés ne tombent pas dans la pauvreté.

Lors de l'évaluation de l'adéquation, l'ensemble du système de protection sociale doit toujours être pris en compte.

Il est recommandé aux Etats membres de veiller à ce que les cotisations à la protection sociale soient toujours proportionnelles à la capacité contributive des travailleurs et des travailleurs non-salariés.

Le cas échéant, il est recommandé aux Etats membres de veiller à ce que les exonérations ou réductions de cotisations prévues par la législation nationale, notamment celles pour les groupes à faibles revenus, s'appliquent à tous les types de relation de travail et de statut sur le marché du travail.

Les Etats membres sont invités à veiller à ce que le calcul des cotisations et des droits en matière de protection sociale des travailleurs non-salariés soit fondé sur une évaluation objective et transparente de leurs revenus, en tenant compte des fluctuations de leur revenu, et qu'il reflète leur rémunération effective.

3.4.5. Transparence

Il est recommandé aux Etats membres de veiller à ce que les conditions et la réglementation de tous les régimes de protection sociale soient transparentes et à ce que les citoyens aient accès à des informations mises à jour, complètes, accessibles, conviviales, aisément compréhensibles et gratuites sur leurs droits et obligations individuels.

Les Etats membres sont invités à simplifier, s'il y a lieu, les exigences administratives imposées par les régimes de protection sociale applicables aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux employeurs, notamment en ce qui concerne les microentreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises.

3.4.6. Mise en œuvre, notification et évaluation

La Commission et les Etats membres devraient coopérer pour améliorer la collecte de données sur le marché du travail et l'accès à la protection sociale au niveau de l'Union, en particulier pour soutenir l'élaboration des politiques en matière de protection sociale en ce qui concerne les nouvelles formes d'emploi. Dans ce contexte, il est recommandé aux Etats membres de collecter et de publier, dans les 24 mois suivant

la publication de la recommandation, des données statistiques nationales fiables sur l'accès aux différentes formes de protection sociale, par exemple de façon détaillée par statut sur le marché du travail (indépendant/salarié), type de relation de travail (temporaire, permanent, partiel, nouvelles formes de travail, emploi traditionnel), sexe et âge.

La Commission, en collaboration avec le Comité de la protection sociale, devrait établir un cadre de suivi dans les 12 mois suivant la publication de la présente recommandation et élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs convenus d'un commun accord en vue d'évaluer la mise en œuvre de la présente recommandation afin qu'elle puisse être évaluée. Les Etats membres sont invités à mettre en œuvre les principes énoncés dans la présente recommandation le plus rapidement possible et à soumettre, dans les 18 mois suivant sa publication, un plan comportant les mesures correspondantes à prendre à l'échelle nationale. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans devraient faire l'objet d'un examen dans le cadre des outils de surveillance multilatérale utilisés dans le cadre du Semestre européen et de la méthode ouverte de coordination pour l'inclusion sociale et la protection sociale.

La Commission devrait soutenir la mise en œuvre de la recommandation par le biais d'un financement par les programmes pertinents de l'Union et devrait encourager l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques entre les Etats membres et avec les parties intéressées. La Commission devrait suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente recommandation, en tenant compte également de l'impact sur les PME. En coopération avec les Etats membres et après consultation des parties intéressées, la Commission devrait faire rapport au Conseil dans les trois ans suivant la publication de la présente recommandation. Sur la base des résultats de l'évaluation, la Commission peut alors envisager de formuler des propositions supplémentaires.

4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION

Depuis l'adoption de la recommandation par le Conseil, un certain nombre de mesures importantes ont été prises dans sa mise en œuvre. Voici un bref aperçu qui tient compte des développements jusqu'en septembre 2021. Sont successivement abordés : le programme d'apprentissage mutuel de la Commission européenne visant à soutenir la mise en œuvre, l'élaboration du cadre européen de suivi, les plans de mise en œuvre nationaux, l'accès à la protection sociale en tant que point d'attention dans les recommandations spécifiques par pays de 2020 (Semestre européen) et l'élaboration de meilleures statistiques sur l'accès à la protection sociale.

4.1. LE PROGRAMME D'APPRENTISSAGE MUTUEL DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR L'ACCES A LA PROTECTION SOCIALE

La recommandation demande que la Commission européenne soutienne la mise en œuvre en favorisant l'apprentissage mutuel au niveau de l'Union européenne.¹⁹

(19) Paragraphe 22 : *La Commission devrait faciliter l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques entre les Etats membres et avec les parties intéressées.*

Dans le courant de l'année 2018 (avant l'adoption définitive de la recommandation par le Conseil), la Commission européenne a déjà publié une brochure de bonnes pratiques intitulée : *Access to social protection for workers and the self-employed. Best practice examples from EU Member States*²⁰. Les bonnes pratiques avaient été suggérées par les Etats membres et les partenaires sociaux et la Commission en avait fait une sélection. Au total, 17 bonnes pratiques ont été reprises dans 13 pays, regroupées en trois sections : *closing coverage gaps* (4 pratiques), *ensuring adequated coverage* (9 pratiques) et *increasing transparency* (4 pratiques).

Plus tard, entre octobre 2019 et septembre 2020, la Commission européenne a organisé une série de quatre séminaires destinés à soutenir la mise en œuvre de la recommandation et plus particulièrement à soutenir la préparation des plans nationaux de mise en œuvre qui devaient être transmis à la Commission pour le 15 mai 2021. Au total, 22 Etats membres ont participé à un ou plusieurs séminaires. Des représentants des institutions de l'Union européenne ainsi que des partenaires sociaux nationaux et de la société civile étaient également impliqués. Le professeur Paul Schoukens (KU Leuven) a assuré le soutien académique.

Les séminaires ont souvent donné lieu à un échange de vues intéressant sur les défis liés à la mise en œuvre de la recommandation dans la pratique. Les résultats des séminaires ont été résumés pour le compte de la Commission et un document rassemblant les principaux résultats de tous les séminaires a également été produit.²¹ Vous retrouverez ci-dessous un bref aperçu des résultats publiés par la Commission.

Un premier atelier a eu lieu les 29 et 30 octobre 2019. Le thème était « *Extension de la couverture formelle pour la protection sociale. Approche obligatoire contre approche volontaire.* » Les études commandées par la Commission européenne en amont de la recommandation montrent des lacunes importantes dans la protection sociale des travailleurs indépendants et atypiques. Elles résultent souvent de changements sur le marché du travail et en particulier de l'apparition de nouvelles formes d'emploi. Les systèmes de protection sociale sont généralement insuffisamment adaptés à ces changements. Ils restent trop exclusivement adaptés aux travailleurs traditionnels. Les solutions à ce problème doivent être adaptées au contexte national. Plusieurs exemples de réformes dans les Etats membres peuvent servir d'inspiration. L'extension de la protection sociale aux personnes à faibles revenus constitue un défi particulier. Des seuils de revenus sont souvent instaurés en dessous desquels une activité n'est pas considérée comme un travail et qu'aucune couverture formelle de protection sociale n'est donc prévue. De faibles revenus et cotisations entraînent également de faibles prestations. Un point d'attention important consiste à évaluer les avantages et les inconvénients d'une couverture obligatoire par rapport à une couverture volontaire. En cas de couverture formelle volontaire, les faibles et hauts revenus choisissent souvent de ne pas participer ou de payer de faibles cotisations. Cela peut compromettre la viabilité des régimes. La couverture obligatoire présente de nombreux

(20) <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8157&furtherPubs=yes>.

(21) European Commission, *Mutual Learning Workshops on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed. Final Report written by ICF*, novembre 2020, voir : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23595&langId=en>.

avantages. Les régimes volontaires peuvent constituer une étape intermédiaire vers une couverture obligatoire. Les défis spécifiques liés à l'extension de la couverture formelle aux travailleurs indépendants et atypiques ont également été abordés par branche de la protection sociale (chômage, accidents du travail et maladies professionnelles, maladies et soins de santé, pensions). Etant donné que les gens ont tendance à s'assurer plutôt pour certains risques et non pour d'autres, il peut être une bonne option de proposer des paquets obligatoires pour différents risques. Lors de l'évaluation du revenu des travailleurs indépendants et atypiques, il est important de tenir compte de tous les revenus des différentes sources de revenus (comme le patrimoine) en raison du revenu instable de nombreux travailleurs indépendants et atypiques. Lors de cet atelier, l'attention a également été accordée aux critères d'un bon processus décisionnel en vue de réformes visant à un meilleur accès à la protection sociale et à des méthodes visant à impliquer les travailleurs salariés et indépendants.

Le compte rendu de cet atelier est disponible ici : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&furtherEvents=yes&eventsId=1536&langId=en>.

Un deuxième atelier s'est déroulé les 14 et 15 janvier 2020. Le thème était : « *couverture effective : seuils de revenus et de temps*²² ». Souvent, les conditions d'octroi et les obstacles empêchent une protection sociale effective des travailleurs indépendants et des travailleurs atypiques. Elles empêchent l'accumulation de droits sociaux. Soit les mêmes critères que pour les travailleurs traditionnels sont appliqués, mais les travailleurs indépendants et atypiques ne peuvent y satisfaire (par exemple en raison de revenus volatils ou de cotisations irrégulières), soit il existe différents critères et seuils pour les travailleurs indépendants et atypiques qui empêchent l'accumulation de droits suffisants. Dans les deux cas, les Etats membres devraient étudier les effets indésirables auprès des travailleurs indépendants et des travailleurs atypiques. Une possibilité de remédier à cette situation est de mettre en place des régimes de protection sociale plus universels qui peuvent mieux gérer la diversité des statuts sur le marché du travail. Dans des systèmes plus fragmentés, il est important d'assurer la préservation, l'accumulation et le transfert des droits sociaux au moyen de règles techniques et d'organisations de mise en œuvre coordonnées. Pour assurer une meilleure harmonisation, on peut utiliser des comptes individuels qui attachent des droits à la personne plutôt qu'au statut professionnel. Des adaptations pourraient consister à fixer le revenu sur une période plus longue, à exprimer des périodes qualificatives ou d'attente en unités plus petites (comme les jours), à tenir compte de différents types d'emplois, à prévoir une aide minimale pour les personnes qui n'atteignent pas les périodes ou seuils de cotisations requis, etc. Des avantages en nature peuvent être octroyés pour aider les travailleurs indépendants quand certains risques sociaux apparaissent, par exemple des bons pour des services personnels ou ménagers ou pour une formation professionnelle pour les travailleurs indépendants confrontés à une diminution de l'activité de leur entreprise. Les Etats membres devraient examiner un faible recours aux allocations, par exemple lorsque les travailleurs indépendants ne peuvent pas cesser leur activité professionnelle en cas de maladie, même s'ils ont droit à une prestation. Une nouvelle évaluation complète du système de protection sociale peut également profiter aux

(22) La couverture formelle concerne le droit de participer à un régime de protection sociale. La couverture effective concerne la possibilité de réellement constituer des droits (en suffisance).

travailleurs traditionnels. En effet, la confiance publique dans le système peut ainsi être favorisée et donc également sa viabilité politique et financière.

Le compte rendu de cet atelier est disponible ici : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1571&furtherEvents=yes>.

Le troisième atelier s'est tenu les 25 et 26 juin 2020 et a porté sur « *une couverture adéquate : assurer des cotisations proportionnelles, évaluer le revenu et éviter les failles dans le filet* ». La recommandation exige un revenu décent pour les personnes touchées par l'apparition d'un risque social, mais les travailleurs indépendants et atypiques doivent également contribuer de manière adéquate au financement du système. Dans de nombreux Etats membres, les taux de cotisation sont similaires pour les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés. Pour le niveau des prestations et la base de financement des régimes, il est important de tenir compte du revenu sur la base duquel les prestations et les cotisations sont calculées. Les Etats membres peinent à évaluer la base de revenus des travailleurs indépendants : les travailleurs indépendants déclarent parfois eux-mêmes leurs revenus, ce qui peut entraîner une « sous-déclaration ». En outre, le revenu fluctue souvent et peut être difficile à délimiter pour l'administration de la protection sociale (qu'est-ce que le revenu du travail et qu'est-ce que l'autre revenu ?). Certaines réformes ont permis de résoudre ce problème en allant à la source des flux d'argent ou en concevant une contribution simple. Il reste difficile de trouver un équilibre entre la redistribution, la viabilité, la proportionnalité et l'équivalence entre les cotisations et les prestations. Une tendance récente consiste à accorder un niveau minimum de pension à ceux qui ont cotisé pendant trente ans, mais qui n'ont pas obtenu une pension convenable sur cette base et conformément à la réglementation en vigueur. Les revenus plus élevés doivent également être encouragés à rester dans le système afin de garantir la solidarité et la viabilité du système. La crise du COVID-19 a démontré l'importance de l'accès universel à la protection sociale. Avant même la crise du COVID-19, les Etats membres ont déjà réduit l'exemption de la protection sociale pour cause de faible revenu en tenant également compte des contrats à court terme, en intégrant des travailleurs de plateforme dans le système de protection sociale ou en récompensant les personnes qui ont contribué pendant longtemps. L'extension de la couverture aux travailleurs indépendants et atypiques crée également des conditions de concurrence équitables. Le travail dans ces statuts devient moins précaire et le changement de statut est facilité. Certaines mesures liées au COVID-19 pourraient continuer à exister, mais peut-être sous un format adapté. La crise peut avoir servi de catalyseur pour une couverture plus large pour les prestations de chômage, le congé parental et l'assurance maladie.

Le compte rendu de cet atelier est disponible ici : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&furtherEvents=yes&eventsId=1716&langId=en>.

Le quatrième et dernier atelier a eu lieu les 29 et 30 septembre 2020. Le thème était « *transparence et transférabilité : assurer l'accès à une information complète et préserver les droits* ». Souvent, les travailleurs indépendants et atypiques ne sont pas suffisamment informés sur le système de protection sociale et sur les problèmes administratifs complexes qui peuvent survenir en cas de changement de régime. En outre, il existe encore souvent des règles anti-cumul ou qui imposent un montant maximum pour les prestations perçues. Bien que les règles de cumul visent à garantir un paiement adéquat des cotisations et la viabilité financière des régimes, il existe des

difficultés à distinguer les activités principales et complémentaires et à dispenser des activités complémentaires de cotisations. Pour éviter les problèmes de préservation, d'accumulation et de transférabilité, des systèmes universels (surtout au niveau des soins de santé) peuvent être mis en place. Si l'assurance chômage n'est pas universelle, on peut commencer par prendre en compte tous les revenus, quelle que soit la source (indépendamment du statut du travail). S'il existe plusieurs systèmes distincts, il est important d'assurer la coordination pour garantir le suivi des droits individuels, par exemple via un accès unique. Les comptes personnels ou un numéro unique de sécurité sociale permettent de lier des droits à des individus plutôt qu'à des statuts de travail ou à des événements du cycle de vie. La transparence dans la protection sociale a plusieurs dimensions. Tout d'abord, il faut une législation claire et pertinente qui garantit la protection sociale à tous les groupes de revenus. La législation doit ensuite être appliquée et un système juridique adéquat doit permettre l'application des droits sociaux. En outre, des campagnes de sensibilisation sont nécessaires pour convaincre les travailleurs indépendants et atypiques de l'importance de la couverture pour la protection sociale et leur permettre d'effectuer une analyse coûts-bénéfices d'une telle couverture. Des campagnes d'information plus ciblées sont nécessaires, y compris pour les travailleurs indépendants et atypiques. Une approche proactive de certains groupes (jeunes, indépendants, groupes qui risquent de ne pas être protégés, personnes âgées avant leur pension, etc.) est nécessaire. Récemment, de nombreux Etats membres ont étendu leurs services et leurs informations. Un langage simple, accessible et cohérent ainsi qu'une multitude de canaux de communication peuvent être utiles en vue d'une meilleure diffusion des informations. La coordination des systèmes informatiques et l'utilisation de l'intelligence artificielle pour fournir des informations personnelles peuvent permettre une plus grande transparence. Une communication à long terme et plus large (y compris l'intégration des enseignements liés à la protection sociale dans les programmes scolaires) peut contribuer à ancrer les principes de la protection sociale dans la société et à promouvoir la confiance dans le système.

Le compte rendu de cet atelier est disponible ici : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1312&eventsId=1721&furtherEvents=yes>.

La Commission européenne prévoit dans le courant de l'année 2022 une nouvelle série de séminaires d'apprentissage mutuel dans le cadre de la recommandation.

4.2. LE CADRE EUROPEEN DE SUIVI

La recommandation (paragraphe 18) demande à la Commission, en collaboration avec le Comité européen de la protection sociale, de parvenir à un accord sur un cadre européen de suivi au plus tard le 15 novembre 2020 et d'élaborer des indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs pour suivre la mise en œuvre de la recommandation et permettre son évaluation.

Entre décembre 2019 et octobre 2020, le cadre de suivi a été inscrit cinq fois à l'ordre du jour du Sous-groupe « Indicateurs » du Comité européen de la protection sociale. Le 30 octobre 2020, le cadre a été formellement approuvé par le Comité.

L'élaboration d'un cadre de suivi de la recommandation n'a pas été une tâche aisée. L'architecture des systèmes de protection sociale varie fortement d'un Etat membre

à l'autre et il est difficile d'aboutir à une interprétation univoque et d'élaborer des indicateurs et des bases de données comparables sur le plan international. La date butoir fixée dans la recommandation (15 novembre 2020) ne permettait dès lors que de finaliser un premier projet (ou version zéro) du cadre de monitoring qui devait servir de base au développement ultérieur et en particulier à la consultation des parties prenantes, dont les partenaires sociaux. Cette version est disponible sur internet.²³

Après un bref aperçu des résultats clés de la version zéro du suivi sur le plan du contenu et une introduction, le document volumineux (215 pages) commence par la description du cadre conceptuel appliqué (section 2) et donne ensuite un aperçu des premiers résultats du travail en rapport avec la couverture formelle (section 3), la couverture effective et l'adéquation (section 4), le contexte sur le marché du travail (section 5), la réglementation (section 6) et les récentes réformes (section 7). Le document termine par des suggestions pour la suite du travail (section 8). Tout au long du texte, les faiblesses de la version zéro du cadre et le besoin de développement ultérieur ont été documentés.

En ce qui concerne la couverture formelle (section 3), on compte sur l'« autodéclaration » par les États membres. Les indicateurs suivants occupent une place centrale dans ce reporting :

- le nombre de personnes ayant un contrat de travail atypique (ou le nombre de contrats) qui ne sont pas formellement couvertes par branche de la protection sociale ;
- le nombre de personnes ayant un contrat de travail atypique (ou le nombre de contrats) participant à un régime volontaire de protection sociale par branche de la protection sociale ;
- le nombre de personnes indépendantes (statuts) qui ne sont pas formellement couvertes par branche de la protection sociale ;
- le nombre de personnes indépendantes (statuts) qui participent à un régime volontaire de protection sociale par branche de la protection sociale.

Le document contient une liste de définitions des branches de la protection sociale et des catégories de travailleurs atypiques. Il présente les résultats d'une collecte de données pilotes auprès des États membres dans le cadre du Sous-groupe « Indicateurs » (généralement en ce qui concerne 2019).

En ce qui concerne la couverture effective (section 4), deux indicateurs ont été provisoirement retenus :

- le pourcentage de bénéficiaires de prestations dans la population présentant un risque de pauvreté avant les transferts sociaux (16+) selon le statut d'activité le plus fréquent durant l'année de référence des revenus – basé sur l'enquête EU-SILC²⁴ ;

(23) Social Protection Committee *Access to social protection for workers and the self-employed Version 0 of the monitoring framework*, octobre 2020, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8358&furtherPubs=yes>.

(24) EU-SILC : European Union Statistics On Income And Living Conditions.

- le pourcentage de chômeurs de courte durée bénéficiant d'une prestation de chômage : ou plus précisément la part des 16-64 ans en chômage enregistré de 1 à 11 mois qui perçoivent une prestation – selon l'Enquête sur les forces de travail.

Les résultats de ces deux indicateurs sont repris dans le document (données SILC les plus récentes 2018, données Enquête sur les forces de travail les plus récentes 2019).

En ce qui concerne l'adéquation (section 4 également), quatre indicateurs ont été sélectionnés, tous basés sur l'enquête EU-SILC :

- le degré de privation matérielle et sociale selon le statut d'activité le plus fréquent durant l'année de référence des revenus pour la population de 16 ans et plus ;
- le degré de risque de pauvreté après les transferts sociaux selon le statut d'activité le plus fréquent durant l'année de référence des revenus pour la population de 16 ans et plus ;
- l'impact des transferts sociaux (à l'exception des pensions de retraite et de survie) selon le statut d'activité le plus fréquent durant l'année de référence des revenus pour la population de 16 ans et plus ;
- l'écart relatif médian de risque de pauvreté selon le statut d'activité le plus fréquent durant l'année de référence des revenus pour la population de 16 ans et plus.

Les indicateurs de risque de pauvreté incluent la valeur (en euros ou en devise nationale) du seuil de risque de pauvreté et du revenu équivalent médian par statut d'activité le plus fréquent pour la population de 16 ans et plus dans l'année de référence des revenus.

Des résultats sont également présentés pour ces indicateurs (l'année disponible la plus récente est 2018).

La section 5 présente un certain nombre d'indicateurs de contexte relatifs au marché du travail. Elles n'ont pas en elles-mêmes de valeur normative mais permettent d'évaluer l'ampleur des défis à relever pour garantir une protection sociale pour tous. Il s'agit d'indicateurs qui fournissent des informations sur la présence de différents statuts sur le marché du travail, contrats de courte durée pour les travailleurs salariés, contrats de temps de travail court pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants dépendants (*), les personnes occupant deux emplois. Un autre indicateur indique combien de temps les travailleurs restent en moyenne chez un même employeur. Il y a également un indicateur sur la fréquence des faibles salaires selon le type de contrat de travail (*) et des indicateurs concernant le risque de chômage en fonction du statut sur le marché du travail. Enfin, quelques indicateurs permettent d'évaluer les risques d'accidents du travail et de maladies qui peuvent être liés à la situation professionnelle (*).

Ces indicateurs sont basés sur l'Enquête sur les forces de travail, certains (*) sur des modules spécifiques de l'enquête. Les derniers chiffres concernent 2019.

La section 6 fournit des informations générales sur la réglementation pertinente relative à la recommandation. Pour toutes les branches entrant dans le champ d'application de la recommandation, à l'exception des pensions de survie, des informations sont

fournies sur des variables telles que les périodes d'attente ou de qualification, la durée de la prestation, le montant de la prestation, les taux de remplacement, etc. Les informations sur les travailleurs salariés et indépendants sont reprises dans des tableaux et graphiques comparatifs. La base à cet égard est le *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC (2019)), le système d'information mutuelle sur la protection sociale de l'Union européenne.

La section 7 présente les récentes réformes adoptées dans les Etats membres afin d'améliorer la protection sociale. D'une part, il y a un aperçu des réformes pertinentes pour la période de 2017 à 2020 et, d'autre part, il y a un aperçu des mesures spécifiquement destinées à faire face aux défis liés à la pandémie de COVID-19.

Enfin, la section 8 donne un aperçu des lacunes, des faiblesses de la « version zéro » du cadre de suivi sur lequel il faut travailler en priorité à l'avenir. Une distinction est faite entre les priorités suivantes : une meilleure compréhension de la situation économique et sociale des travailleurs indépendants, la recherche de meilleures données sur la couverture et l'adéquation, l'examen de la couverture et de l'adéquation en matière de soins de santé, l'adéquation des pensions, les cotisations adéquates, la manière de cerner la dimension de transparence, l'examen de l'utilisation d'enquêtes sur les droits sociaux et un meilleur suivi de la diversité des statuts sur le marché du travail.

Sur la base de cette version zéro, la Commission a consulté des parties prenantes telles que les partenaires sociaux. Le cadre de suivi est à présent en cours de développement au Sous-groupe « Indicateurs » du Comité de protection sociale. Cette version du cadre de suivi a déjà été utilisée pour identifier les principaux défis sociaux dans le Rapport annuel du Comité de protection sociale.²⁵

4.3. LES PLANS NATIONAUX AVEC LES MESURES DE MISE EN ŒUVRE

Les dispositions d'application de la recommandation prévoient que les Etats membres transmettent à la Commission européenne, pour le 15 mai 2021, des plans nationaux contenant des mesures de mise en œuvre (paragraphe 19). Sur proposition de la Commission européenne, le Comité européen de la protection sociale a élaboré en novembre 2020 des lignes directrices pour l'élaboration de ces plans. Début septembre 2021, la Commission avait reçu les plans de 23 Etats membres. Les Etats membres qui n'avaient pas présenté de plans à ce moment-là ont annoncé qu'ils étaient en cours. Il y avait donc bon espoir que tous les Etats membres finiraient par présenter un plan. Les plans ont été publiés plus tard sur Internet afin qu'ils puissent être utilisés pour l'apprentissage mutuel.²⁶

(25) Les défis sociaux majeurs (*key social challenges*) peuvent être consultés dans les fiches par pays reprises dans le Rapport annuel : Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, 2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24947&langId=en>.

(26) Les plans sont disponibles ici : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>.

La Commission européenne a procédé à une première analyse de 22 plans et, sur cette base, un premier débat thématique a eu lieu au sein du Comité européen de la protection sociale le 17 septembre 2021.

L'analyse de la Commission européenne se trouve dans le rapport annuel du *Social Protection Committee* (SPC) de 2021.²⁷

Presque tous les Etats membres ont identifié dans leur plan des lacunes en matière de protection sociale, notamment en ce qui concerne la couverture formelle des travailleurs indépendants et atypiques. Dans la première catégorie, il s'agit principalement des apprentis, des travailleurs saisonniers, du travail occasionnel, du travail contractuel à court terme. La plupart du temps, l'assurance chômage et les prestations de maladie font défaut. Parfois, il n'existe qu'une assurance volontaire (« *opt-in* ») pour les pensions, l'invalidité et la maternité. En ce qui concerne les travailleurs indépendants (certains groupes de ceux-ci), il y a surtout un manque de couverture formelle pour les prestations de chômage et les prestations pour accidents du travail et maladies professionnelles. Il n'existe souvent que des assurances volontaires pour les pensions, les prestations de maladie et l'invalidité. Certains Etats membres annoncent leur volonté de s'attaquer aux problèmes identifiés, d'autres expliquent pourquoi cela n'est pas possible. Certains Etats membres indiquent qu'ils ne rencontrent pas, ou peu, de problèmes de couverture formelle.

Dans environ la moitié des plans, il est également fait référence à des problèmes de couverture effective en raison des conditions d'octroi. Ceux-ci peuvent exister dans le chef des travailleurs indépendants et atypiques. Il s'agit souvent de prestations de chômage, de maladie et de maternité.

Une dizaine de plans se concentrent sur l'adéquation des prestations dans des branches spécifiques, telles que les pensions pour les travailleurs indépendants ou les travailleurs ayant des carrières interrompues ou les régimes de revenu minimum (qui ne relèvent pas de la recommandation mais qui doivent, comme indiqué précédemment, être prises en considération lors de l'évaluation de l'adéquation de la protection sociale). Peu d'Etats membres utilisent les indicateurs d'adéquation dans le cadre de suivi ou comparent l'adéquation de la protection sociale des travailleurs traditionnels et atypiques.

Neuf plans abordent également la question de la transparence, en mettant l'accent sur les initiatives visant à améliorer l'accessibilité de l'information (souvent centrées sur les pensions). D'autres évoquent des efforts de simplification administrative et de lutte contre la fracture numérique.

Il existe de grandes différences entre les plans en ce qui concerne le nombre de mesures déjà mises en œuvre ou à mettre en œuvre. Neuf plans mentionnent une seule mesure, sept plans trois à six mesures et un Etat membre plus de trente mesures. La plupart des

(27) Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, 2021, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8432&furtherPubs=yes>.

mesures concernent la couverture formelle (douze Etats membres) ou l'amélioration de l'adéquation (onze Etats membres). Moins d'Etats membres font référence à des mesures portant sur les autres dimensions de la recommandation : réexaminer les règles régissant l'octroi des prestations et des cotisations, préserver, accumuler et/ou transférer les droits, améliorer la transparence des systèmes ou simplifier ou remédier à l'absence de données sur l'accès à la protection sociale. La plupart des mesures concernent les pensions, le chômage et les prestations de maladie. Il y a moins de mesures relatives aux prestations de maternité et de paternité, aux accidents du travail, à l'assurance maladie professionnelle et aux prestations d'invalidité. Douze Etats membres font référence aux mesures prises depuis la publication de la recommandation (dont cinq seulement aux mesures liées à la pandémie de COVID-19). Seize Etats membres font référence aux mesures encore à mettre en œuvre.

En termes de groupes cibles : certaines mesures sont destinées à tout le monde sur le marché du travail, mais beaucoup d'entre elles sont ciblées sur des groupes très précis. Ainsi, les indépendants sont l'objet de mesures dans onze Etats membres, les travailleurs atypiques dans huit Etats membres et les travailleurs de plateformes spécifiques dans trois Etats membres.

Presque tous les Etats membres font référence dans leur plan aux mesures prises en fonction de la pandémie de COVID-19. Il s'agit généralement d'assouplir les conditions d'octroi, d'étendre la durée et d'augmenter les montants des prestations et d'aider certains groupes (contrats précaires, indépendants) ou secteurs (secteur culturel, soins de santé, aides ménagères). Certains Etats membres indiquent que certaines mesures de lutte contre la crise deviendront permanentes, mais dans la plupart des cas il s'agit de mesures temporaires. Des réformes structurelles ont parfois été reportées en raison de la pandémie.

La moitié des plans souligne la participation des partenaires sociaux à la préparation des mesures. Les autres parties prenantes et la société civile sont moins souvent mentionnées.

Parmi les principaux défis liés à la mise en œuvre de la recommandation, il est souvent fait référence à la complexité de l'extension de la couverture formelle pour les travailleurs indépendants (surtout les prestations de chômage, congé de paternité et prestations d'invalidité) et pour les travailleurs atypiques (travailleurs de plateforme, agriculteurs, aides-ménager(e)s). Certains Etats membres évoquent des problèmes plus généraux, comme la limitation de l'utilisation de contrats atypiques, la prévention des faux indépendants, la réglementation du travail via des plateformes, les adaptations du système fiscal et les changements fondamentaux du système, la lutte contre le non-recours à certaines prestations sociales et la garantie d'un accès plus universel au système de protection sociale.

Il est clair que ces plans ne résoudront pas tous les problèmes d'accès à la protection sociale, mais il n'était probablement pas réaliste de s'y attendre. Il faut du temps pour adapter parfois fondamentalement les systèmes de protection sociale qui ont connu une évolution historique. D'une part parce qu'il faut trouver un consensus avec les parties prenantes concernées, dont les partenaires sociaux. D'autre part, la recommandation

reste intentionnellement assez générale et des questions d'interprétation importantes subsistent lorsqu'elle doit être appliquée dans la pratique dans les différentes situations nationales. La pandémie de COVID-19 a indubitablement favorisé des réformes à court terme et temporaires, mais elle a également entraîné le report de réformes à plus long terme.

4.4. ACCES A LA PROTECTION SOCIALE DANS LES RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES PAR PAYS DU SEMESTRE EUROPEEN 2020

Le paragraphe 19 de la recommandation stipule que « *les progrès accomplis dans la mise en œuvre [des plans nationaux] devraient faire l'objet d'un examen dans le cadre des outils de surveillance multilatérale en conformité avec le Semestre européen et la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale* ».

Depuis le début du Semestre européen, la Commission européenne s'est concentrée de plus en plus sur la protection sociale dans les rapports nationaux du Semestre et dans ses propositions de recommandations spécifiques par pays. On parle ici de « socialisation » du Semestre européen. Depuis le Semestre 2018, les documents du Semestre font également expressément référence à l'accès à la protection sociale et aux lacunes dans la protection sociale pour les travailleurs indépendants et atypiques.

Dans le Rapport annuel du SPC pour 2021, la Commission indique qu'elle voit clairement l'accent mis sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs indépendants et atypiques dans les recommandations du Semestre 2020 pour neuf Etats membres : Chypre, Estonie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovénie et Espagne.²⁸ Voici un aperçu.

(28) Une discussion peut être lancée sur la question de savoir quelles recommandations sont précisément liées à la recommandation (plus d'Etats membres ont axé une recommandation sur une meilleure protection sociale). En 2021, il était uniquement question de recommandations fiscales spécifiques par pays.

TABEAU 3 : ACCES A LA PROTECTION SOCIALE DANS LES RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES PAR PAYS DU SEMESTRE EUROPEEN 2020²⁹

Etat membre concerné	Recommandation (extrait) et explication dans le considérant (extrait)
Chypre	<p><u>Recommandation 2</u> : assurer un revenu de remplacement adéquat et un accès à la protection sociale pour tous.</p> <p><u>Considérant 19</u> : la demande extérieure de services devrait considérablement diminuer, dans la mesure où le secteur du tourisme devrait être particulièrement touché par la crise. Il convient de garantir un revenu de remplacement adéquat pour tous les travailleurs salariés et non-salariés, y compris ceux qui sont confrontés à des lacunes en termes d'accès à la protection sociale. Les régimes de protection sociale doivent protéger les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants et les chômeurs. Il est possible de renforcer le système global de protection sociale afin d'éviter une augmentation des niveaux de pauvreté et d'inégalité, notamment en secourant les personnes les plus vulnérables, notamment les enfants, les personnes inactives, les travailleurs non déclarés et les personnes issues de l'immigration.</p>
Estonie	<p><u>Recommandation 2</u> : renforcer l'adéquation du filet de protection sociale, notamment en élargissant la couverture du système de prestations de chômage.</p> <p><u>Considérant 18</u> : l'amélioration de l'adéquation du filet de protection sociale constitue un défi de longue date en Estonie. Avant même la dernière crise, les prestations sociales en Estonie étaient jugées moins efficaces que la moyenne de l'Union pour réduire l'incidence de la pauvreté. En outre, il existe des lacunes dans la couverture du système de prestations de chômage pour les personnes occupant des emplois atypiques et pour celles occupant des emplois à court terme. Les retombées négatives de la pandémie de COVID-19 sur l'emploi et les revenus, conjuguées à l'absence de couverture adéquate, pourraient accroître la pauvreté, en particulier pour les ménages sans emploi.</p>
Espagne	<p><u>Recommandation 2</u> : renforcer la protection contre le chômage, notamment pour les travailleurs atypiques.</p> <p><u>Considérant 21</u> : les travailleurs intérimaires ayant des contrats de très courte durée, qui constituent la majorité des nouveaux chômeurs et qui comptent dans leurs rangs de nombreux jeunes travailleurs, ne peuvent souvent prétendre à aucune protection standard contre le chômage. Il est nécessaire de garantir, pour encourager une reprise durable et promouvoir la cohésion sociale, que tous les travailleurs, y compris les travailleurs intérimaires et les travailleurs indépendants, ont accès à une protection sociale adéquate et bénéficient de politiques actives sur le marché du travail, en plus des mesures d'urgence déjà prises par le gouvernement.</p>

(29) Les recommandations spécifiques par pays de 2020 sont disponibles sur le site web du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/>.

Etat membre concerné	Recommandation (extrait) et explication dans le considérant (extrait)
Italie	<p><u>Recommandation 2</u> : fournir un revenu de substitution adéquat et garantir l'accès à la protection sociale, en particulier pour les travailleurs atypiques.</p> <p><i>Considérant 17</i> : compte tenu de l'incidence de la pandémie de COVID-19 et de ses retombées, il convient de renforcer les filets de protection sociale pour garantir un revenu de remplacement adéquat quel que soit le statut professionnel, y compris pour les personnes qui souffrent des disparités en matière d'accès à la protection sociale. Il importe de renforcer le revenu de remplacement et l'aide au revenu en particulier pour les travailleurs atypiques et les personnes en situation de vulnérabilité.</p>
Pays-Bas	<p><u>Recommandation 2</u> : atténuer les conséquences de la crise sur le plan social et en matière d'emploi et promouvoir une protection sociale adéquate pour les travailleurs indépendants.</p> <p><i>Considérant 19</i> : malgré l'ensemble de mesures prises pour préserver l'emploi, les personnes se trouvant dans une situation moins favorable sur le marché du travail et/ou une situation de vulnérabilité sociale ont été plus durement touchées que d'autres. Le chômage a augmenté, en particulier pour les personnes travaillant sur la base de contrats flexibles, comme les jeunes, les travailleurs intérimaires et les personnes issues de l'immigration. La crise liée à la pandémie de COVID-19 a également mis en lumière d'importants défis à relever en ce qui concerne l'accès à une protection sociale adéquate pour les travailleurs indépendants, qui sont plus souvent sous-assurés (ou ne sont pas assurés du tout) contre la maladie, le handicap, le chômage et la vieillesse.</p>
Pologne	<p><u>Recommandation 2</u> : mieux cibler les prestations sociales et faire en sorte que ceux qui en ont besoin y aient accès.</p> <p><i>Considérant 20</i> : parallèlement, la couverture sociale des personnes aux plus bas revenus est faible. L'augmentation la plus importante de l'extrême pauvreté révélée en 2019 par l'enquête sur le budget des ménages a concerné les personnes ou familles vivant grâce aux allocations (autres que les retraites et les pensions d'invalidité), ce qui fait apparaître les faiblesses du système de sécurité sociale. De plus, tous les types de contrat de travail ne donnent pas accès à la protection sociale, comme des allocations de chômage, des prestations de maternité, des prestations de maladie et des prestations d'invalidité adéquates. Certains travailleurs affectés par les mesures d'urgence sont ainsi plus vulnérables et risquent de basculer dans la pauvreté. De plus, le niveau des prestations de revenu minimum est inférieur à la moyenne de l'Union.</p>

Etat membre concerné	Recommandation (extrait) et explication dans le considérant (extrait)
Portugal	<p data-bbox="370 298 1010 353"><u>Recommandation 2</u> : garantir une protection sociale et un soutien aux revenus qui soient suffisants et efficaces.</p> <p data-bbox="370 364 1010 788"><u>Considérant 19</u> : la pandémie de COVID-19 exige que soient prises des mesures visant à en atténuer les répercussions sociales et à protéger les personnes en situation de vulnérabilité, afin d'éviter l'exacerbation des inégalités. Ces mesures concernent notamment les régimes d'allocations de chômage et l'aide au revenu pour les travailleurs les plus touchés, notamment les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants, ainsi que l'accès aux services et aux initiatives destinés à favoriser la réinsertion sur le marché du travail. [...] Les changements de politique visant à inverser le déclin constaté dans l'efficacité des transferts sociaux au cours de ces dernières années, par exemple l'augmentation du revenu minimum, le complément de solidarité pour les personnes âgées, les pensions et les prestations familiales, ont eu un effet positif sur la répartition des revenus. Toutefois, en 2018, les transferts sociaux (hors pensions) n'ont réduit que de 23,8 % la proportion de la population exposée au risque de pauvreté au Portugal, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'Union (34 %). En outre, le régime de revenu minimum figure parmi les moins performants de l'Union, les revenus distribués n'équivalant qu'à 40 % du revenu correspondant au seuil de pauvreté national.</p>
Slovénie	<p data-bbox="370 808 1010 906"><u>Recommandation 2</u> : assurer un remplacement adéquat du revenu et une protection sociale appropriée. Atténuer l'impact de la crise sur l'emploi [...]. Veiller à ce que ces mesures offrent une protection adéquate aux travailleurs atypiques.</p> <p data-bbox="370 917 1010 1237"><u>Considérant 20</u> : les principales mesures prises, en concertation avec les partenaires sociaux, [...] contribueraient à réduire les pertes de revenus pour tous les travailleurs, y compris ceux occupant un emploi atypique, ainsi que les travailleurs indépendants. Les modalités de travail flexibles, y compris la flexibilité du lieu de travail (par exemple, les dispositions relatives au télétravail), la flexibilité du temps de travail (par exemple, les dispositions relatives à l'horaire flexible) et la flexibilité dans les organisations de travail (par exemple, les services internes de l'entreprise) peuvent considérablement soutenir l'emploi pendant le confinement et quand l'activité économique reprendra. Pour relancer l'économie et faire les ajustements nécessaires après la crise, il sera essentiel de cultiver l'esprit d'entreprise. Il est donc particulièrement important de soutenir les travailleurs indépendants en réduisant la charge administrative et les désavantages financiers par rapport aux salariés.</p>

Le suivi de ces recommandations a fait l'objet d'une évaluation multilatérale au sein du Comité de protection sociale au printemps 2021. La mise en œuvre de certaines recommandations a été discutée en réunion conjointe avec le Comité de l'emploi.³⁰

4.5. VERS DE MEILLEURES STATISTIQUES SUR L'ACCÈS A LA PROTECTION SOCIALE

Le paragraphe 17 de la recommandation recommande aux Etats membres « de collecter et publier, dans la mesure du possible, des données statistiques nationales fiables sur l'accès

(30) En septembre 2021, il était encore incertain de savoir dans quelle mesure l'accès à la protection sociale figurait dans les plans nationaux de relance et de résilience.

aux différentes formes de protection sociale, par exemple, ventilées par statut sur le marché du travail (travailleur non-salarié ou salarié), type de relation de travail (temporaire ou permanente, à temps partiel ou à temps plein, nouvelles formes de travail ou emploi traditionnel), sexe et âge au plus tard le 15 novembre 2021 ».

Fin juin, la Commission européenne a envoyé un bref questionnaire aux membres du Sous-groupe « Indicateurs » du Comité de la protection sociale afin de sonder, dans la perspective de ce *deliverable*, les pratiques nationales de collecte et de publication de statistiques sur l'accès à la protection sociale. La situation (données disponibles) et les plans d'amélioration de l'appareil statistique ont été demandés. Des pratiques innovantes peuvent servir de base à l'apprentissage mutuel au niveau européen. Sur la base d'une première analyse des réponses au questionnaire de dix-huit Etats membres et d'informations complémentaires, la Commission européenne a formulé quelques premières constatations.

Il existe une grande richesse de données (administratives), mais toutes ne sont pas publiées ou utilisées pour la préparation de la politique. En outre, les statistiques disponibles manquent souvent du détail qui est nécessaire dans le cadre de la recommandation (il n'y a souvent que la distinction entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants). En règle générale, seules les données nécessaires à la mise en œuvre des régimes sont disponibles. Les enquêtes ne sont généralement pas utilisées pour collecter les informations. L'appareil statistique varie fortement d'un pays à l'autre. Peu d'Etats membres calculent le taux de couverture de leur population pour les différentes branches de la protection sociale. Dans la plupart des Etats membres, les données disponibles ne donnent qu'une image partielle de l'accès à la protection sociale. En réponse à une question sur les principaux défis en matière de collecte de données pour le soutien aux politiques, il est fait référence à diverses difficultés lors de l'évaluation de l'accès à la protection sociale, au besoin d'harmonisation des données collectées par différentes institutions, au manque de détail par type de relation de travail et au besoin de développer de nouvelles méthodologies. Certaines pratiques peuvent inspirer d'autres Etats membres. En conclusion, la plupart des Etats membres ont encore du chemin à parcourir pour développer les statistiques fiables et détaillées visées au paragraphe 17 de la recommandation du Conseil.

5. CONCLUSION

Dans cet article, nous avons donné un aperçu de l'élaboration de la recommandation sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et indépendants et de sa mise en œuvre jusqu'en septembre 2021.

La recommandation prévoit deux autres dispositions d'application après cette date :

- au 15 novembre 2021 : collecte et publication de statistiques nationales fiables sur l'accès aux différentes formes de protection sociale ;
- au 15 novembre 2022 : rapport de la Commission européenne au Conseil sur les progrès accomplis.

Deux initiatives importantes de la Commission, du point de vue de la recommandation, sont encore prévues (au dernier trimestre de 2021) :

- Une initiative visant à améliorer les conditions de travail et la protection sociale des personnes travaillant via les plateformes numériques.
La Commission constate que le travail via les plateformes numériques augmente dans l'Union européenne. Cela a des conséquences positives : flexibilité, emplois supplémentaires et possibilité d'acquiescer des revenus supplémentaires, même pour les personnes qui ont généralement du mal à accéder au marché du travail. D'autre part, certaines formes de travail via une plateforme ont également des conséquences négatives, notamment des conditions de travail précaires et un manque de protection sociale. La pandémie de COVID-19 a mis encore plus clairement en lumière certains aspects. Les développements récents et la dimension transfrontalière des plateformes ont conduit la Commission à prendre une initiative.³¹ Le 24 février 2021, la Commission a entamé une première phase de consultation des partenaires sociaux, en vertu de l'article 154 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur l'éventualité d'une action visant à relever les défis liés aux conditions de travail en matière de travail via une plateforme.³² La consultation s'est déroulée du 24 février au 7 avril. Une deuxième phase de consultation des partenaires sociaux s'est déroulée du 15 juin au 15 septembre 2021.³³
- Une initiative qui doit permettre des négociations collectives pour les travailleurs indépendants individuels.
La Commission européenne entend veiller à ce que le droit européen de la concurrence ne fasse pas obstacle aux accords collectifs visant à améliorer les conditions de travail des travailleurs indépendants individuels (c'est-à-dire les travailleurs indépendants sans travailleurs) tout en garantissant que les consommateurs et les PME continuent à bénéficier de prix compétitifs et de modèles d'affaires innovants, y compris l'économie numérique. L'initiative tentera d'atteindre cet objectif en expliquant comment le droit européen de la concurrence peut être appliqué aux négociations collectives des travailleurs indépendants individuels. Une consultation publique a eu lieu à ce sujet entre le 5 mars et le 31 mai 2021.³⁴

Une recommandation du Conseil est un instrument non juridiquement contraignant qui, comme indiqué dans l'analyse d'impact de la Commission, peut être utilisé pour placer une question importante à l'ordre du jour, créer un élan autour de celle-ci et impliquer les parties prenantes. La mise en œuvre de la recommandation a commencé, mais les défis sont importants et l'adaptation de la protection sociale aux évolutions

(31) Dans ses directives politiques, la présidente de la Commission von der Leyen a déjà annoncé que les conditions de travail des personnes travaillant via des plateformes numériques devaient être améliorées.

(32) European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 1127 final, Bruxelles, 24.2.2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23655&clangId=en>.

(33) European Commission, *Consultation Document. Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 4230 final, Bruxelles, 15.6.2021, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24094&clangId=pl>.

(34) https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12483-Collective-bargaining-agreements-for-self-employed-scope-of-application-EU-competition-rules/public-consultation_en.

majeures du marché du travail et de la société est un travail de longue haleine. En fin de compte, les décisions à ce sujet doivent être prises dans les Etats membres après une concertation appropriée, y compris avec les parties prenantes telles que les partenaires sociaux. L'Union européenne peut encourager ces mesures de son côté. Il est très important de maintenir la dynamique autour de la recommandation dans les années à venir.

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Commission européenne, *Proposition de Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale*, COM(2018) 132 final, Strasbourg, 13.3.2018.

Conseil de l'Union européenne, *Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non-salariés à la protection sociale*, 2019/C 387/01, OJ C 387, pp. 1-8, 15.11.2019.

European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of Social Partners under Article 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*, C(2017) 2610 final, Bruxelles, 26.4.2017.

European Commission, *Inception Impact Assessment 'Access to Social Protection'*, Bruxelles, 26.4.2017.

European Commission, *Consultation Document. Second Phase Consultation of Social Partners under Article 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*, C(2017) 7773 final, Bruxelles, 20.11.2017.

European Commission, *Commission Staff Working Document. Analytical Document accompanying the document Consultation Document. Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 VWEU 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*, SWD(2017) 381 final, Bruxelles, 20.11.2017.

European Commission, *Commission Staff Working Document Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Council recommendation on access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018) 70 final, Strasbourg, 13.3.2018.

European Commission, *Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report*, SWD(2018) 79 final, Strasbourg, 13.3.2018.

European Commission, *Access to social protection for workers and the self-employed: best practice examples from EU Member States*, 2018.

European Commission, *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Extending formal coverage. Mandatory versus voluntary approach'*, Outcome Report, written by ICF, novembre 2019.

European Commission, *Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection 'Effective coverage – Income and time thresholds'*, Outcome Report, written by ICF, janvier 2020.

European Commission, *3rd Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed: Adequate coverage*, Outcome Report, written by ICF, juillet 2020.

European Commission, *4th Mutual Learning Workshop on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed: Transparency and transferability*, Outcome Report, written by ICF, octobre 2020.

European Commission, *Mutual Learning Workshops on Access to Social Protection for non-standard workers and self-employed*, Final Report, written by ICF, novembre 2020.

European Commission, *Consultation Document. First phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 1127 final, Bruxelles, 24.2.2021.

European Commission, *Consultation Document. Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, C(2021) 4230 final, Bruxelles, 15.6.2021.

Social Protection Committee, *Access to social protection for workers and the self-employed. Version 0 of the monitoring framework*, octobre 2020.

Social Protection Committee, *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies*, novembre 2021.

TABLE DES MATIERES

LA RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE RELATIVE A L'ACCES DES TRAVAILLEURS SALARIES ET NON-SALARIES A LA PROTECTION SOCIALE. UNE OCCASION DE PREPARER A L'AVENIR LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE DES ETATS MEMBRES DE L'UE

1.	INTRODUCTION	5
2.	LE CAS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET LA CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES	7
2.1.	LE CAS DE LA COMMISSION EUROPEENNE	7
2.2.	CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES	12
3.	DE LA PROPOSITION D'UNE RECOMMANDATION DU CONSEIL DE LA COMMISSION EUROPEENNE A L'ADOPTION DE LA RECOMMANDATION PAR LE CONSEIL DES MINISTRES	13
3.1.	ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION ET EVALUATION DES PAQUETS DE MESURES ALTERNATIVES	13
3.2.	LA PROPOSITION DE LA COMMISSION	20
3.3.	LES NEGOCIATIONS AU SEIN DU GROUPE DE TRAVAIL « QUESTIONS SOCIALES » DU CONSEIL ET LA RECOMMANDATION DU CONSEIL	21
3.4.	BREF RESUME DU TEXTE DEFINITIF DE LA RECOMMANDATION	27
4.	LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION	29
4.1.	LE PROGRAMME D'APPRENTISSAGE MUTUEL DE LA COMMISSION EUROPEENNE SUR L'ACCES A LA PROTECTION SOCIALE	29
4.2.	LE CADRE EUROPEEN DE SUIVI	33
4.3.	LES PLANS NATIONAUX AVEC LES MESURES DE MISE EN ŒUVRE	36
4.4.	ACCES A LA PROTECTION SOCIALE DANS LES RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES PAR PAYS DU SEMESTRE EUROPEEN 2020	39
4.5.	VERS DE MEILLEURES STATISTIQUES SUR L'ACCES A LA PROTECTION SOCIALE	42
5.	CONCLUSION	43
	BIBLIOGRAPHIE	46