

# Chapitre 5

## La situation sociale des travailleurs indépendants en Europe : questions liées au marché du travail et protection sociale

Slavina Spasova et Mathijn Wilkens

### Introduction

Le travail indépendant<sup>1</sup> est encouragé aux niveaux national et européen comme manière de créer des emplois « plus nombreux et de meilleure qualité ». Depuis plus d'une décennie, il suscite l'attention des décideurs politiques nationaux dans toute l'Europe, qui le considèrent comme un instrument de politique économique et sociale. Au niveau de l'Union européenne (UE), les lignes directrices pour l'emploi suggèrent aux États membres de stimuler la demande de main-d'œuvre et de faciliter la création d'emplois de qualité en promouvant l'esprit d'entreprise et le travail indépendant (Commission européenne 2017a). Il est important de souligner que pendant la crise économique et financière, le travail indépendant est devenu un outil des politiques sociales et du marché du travail. Dans certains cas, les entreprises y ont recouru pour réduire les coûts de main-d'œuvre liés au travail salarié et obtenir un avantage concurrentiel en évitant les cotisations de sécurité sociale et en contournant les réglementations du droit du travail.

Le travail indépendant est fréquent dans des secteurs traditionnels tels que la construction (Behling et Harvey 2015) et les transports, ainsi que dans les secteurs en pleine croissance des services et dans de nouveaux modèles économiques, en remplacement du travail salarié (OIT 2016). Dans ce contexte, des formes d'emploi hybrides — telles que le travail indépendant « dépendant<sup>2</sup> » et le « faux<sup>3</sup> » indépendant — sont apparues, en particulier dans l'économie de plateformes (OIT 2016 et 2017 ; Williams et Lapeyre 2017 ; Degryse 2016 ; Kenney et Zysman 2016 ; OIT 2016).

Comme nous le verrons plus loin, ces formes d'emploi hybrides ont augmenté au point de représenter un défi pour les législations nationales sur le travail et pour le financement des systèmes de sécurité sociale. Il convient donc de se demander si la promotion du travail indépendant conduit réellement à « plus d'emplois » et à « des emplois de meilleure qualité ». En effet, les situations des travailleurs indépendants

1. Le concept de travail indépendant se réfère à une situation d'emploi où les personnes travaillent pour leur propre compte avec ou sans employés.
2. Un travailleur indépendant « dépendant » dépend souvent d'un seul ou d'un petit nombre de clients et reçoit des directives quant à la portée de la tâche et au processus de travail (OIT 2016). Aux fins du présent chapitre, nous utilisons indifféremment ce terme et celui de « travailleur économiquement dépendant ».
3. Le « faux travail indépendant » est défini comme la classification délibérément erronée du statut professionnel d'un travailleur en tant qu'indépendant, bien que sa situation de travail réponde à tous les critères du travail salarié (OIT 2016).

sont très variables et le travail indépendant présente un risque élevé de précarité (Eurofound 2017 ; Parlement européen 2016). En outre, les travailleurs indépendants disposent généralement de moins de droits et un moindre accès effectif aux prestations de protection sociale que les salariés (Spasova *et al.* 2017). Au niveau global, une augmentation du travail indépendant pourrait menacer la viabilité des systèmes de protection sociale : les travailleurs indépendants n'ayant pas accès à certains régimes de protection sociale, ils sont susceptibles de devoir recourir aux prestations d'assistance sociale de dernier recours.

Dans ce contexte, les décideurs politiques aux niveaux national et européen ont récemment cherché des moyens de garantir une meilleure (et innovante) protection sociale pour les travailleurs indépendants (Eurofound 2017 ; Spasova *et al.* 2017 ; Behrendt et Nguyen 2018), y compris dans le cadre du socle européen des droits sociaux. En 2018, la Commission européenne a d'ailleurs présenté une proposition de Recommandation du Conseil visant à garantir l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants (Commission européenne 2018b).

Dans ce cadre, ce chapitre rend d'abord compte du nombre et des profils des travailleurs indépendants aujourd'hui en regroupant les « multiples facettes » du travail indépendant en Europe (section 1). La section 2 décrit l'accès légal et l'accès effectif des travailleurs indépendants aux régimes nationaux de protection sociale. La section 3 traite brièvement de la manière dont la protection sociale des travailleurs indépendants a été abordée dans les discours et initiatives récents de l'UE. La dernière section contient les principales conclusions.

## **1. Diversité du travail indépendant en Europe : une exploration**

### **1.1 Évolutions du travail indépendant**

Selon Eurostat, la proportion de travailleurs indépendants dans l'UE n'a pas augmenté depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, restant relativement stable à environ 14-15 % de la main-d'œuvre de l'UE28. Cette tendance générale masque toutefois quatre évolutions majeures. Premièrement, la part des travailleurs indépendants *ayant des employés* diminue lentement (5 % en 2002, 4,2 % en 2016). Pour l'UE15, la tendance s'observe à plus long terme, avec un passage de 5,6 % en 1995 à 4,3 % en 2017.

Deuxièmement, et inversement, la part des travailleurs indépendants *sans employés* augmente lentement, passant de 10,1 % en 2002 à 10,4 % en 2017 dans l'UE28. Ceci est notamment lié à la réduction du poids de l'agriculture dans l'économie européenne, un secteur dans lequel le taux de travail indépendant est élevé. Environ la moitié de la main-d'œuvre de ce secteur est en effet indépendante, et près de 9 sur 10 d'entre eux n'emploient pas de personnel. Dès lors, la contraction du secteur agricole est compensée par une tendance à la hausse des travailleurs indépendants sans employés dans les autres secteurs — de 7,1 % en 2002 à 9,0 % en 2017.

Troisièmement, la part du travail indépendant est anticyclique et correspond dans une certaine mesure à l'évolution du chômage — plus le chômage est élevé, plus le taux de travail indépendant est élevé. Au cours de la période qui remonte à 2002, c'est en 2004 et en 2010 que le taux de travail indépendant dans l'UE28 a été le plus élevé (respectivement 15,4 % et 15,3 % de la population active), années où le chômage était également élevé (9,3 % et 9,6 %). Depuis 2012, la part du travail indépendant a diminué, en avance sur la baisse du chômage.

Enfin, les tendances en matière de travail indépendant diffèrent grandement selon les pays. Entre 2008 et 2015 (juste avant et après la crise), les plus fortes hausses ont été observées aux Pays-Bas (hausse de 3,6 %), en Lettonie (2,9 %) et au Luxembourg (2,7 %). Les plus fortes baisses ont été enregistrées au Portugal (baisse de 6 %), en Croatie (5 %) et à Chypre (1,2 %). La contraction du secteur agricole mentionnée ci-dessus constitue un facteur important de la baisse dans ces pays.

## 1.2 Qui sont les travailleurs indépendants ?

Les chiffres les plus récents d'Eurostat pour 2017 montrent que 4 % de la population active sont des travailleurs indépendants ayant des employés, tandis que 10 % sont des travailleurs indépendants sans employés. Dans l'UE, la proportion des premiers est la plus élevée en Grèce (7 %) et en Italie (6 %) et la plus faible en Roumanie (1 %) et à Chypre (2 %). La proportion de travailleurs indépendants sans employés est la plus élevée en Grèce (22 %) et en Roumanie (15 %) et la plus faible au Danemark (4 %) et en Allemagne (5 %).

Pour chaque femme exerçant une activité indépendante, il y a plus de deux hommes travailleurs indépendants dans l'UE28. Près de la moitié des indépendants (47 %) sont des hommes qui n'emploient pas de personnel. Les femmes indépendantes sans employés représentent environ 25 % de tous les travailleurs indépendants. Environ un cinquième (21 %) des travailleurs indépendants sont des hommes qui emploient du personnel, tandis que le groupe le plus réduit est constitué par les femmes indépendantes ayant des employés (8 %). Les travailleurs indépendants sont également plus âgés que les salariés : 39 % ont 50 ans ou plus, contre 30 % pour les salariés.

L'agriculture regroupe à elle seule 14 % de tous les travailleurs indépendants. La plupart d'entre eux sont des travailleurs indépendants sans employés. Outre l'agriculture, les travailleurs indépendants sont également surreprésentés dans les activités de services (30 %, y compris les services personnels et de réparation), les activités scientifiques et techniques professionnelles (30 %) et la construction (27 %). Dans ces secteurs, trois travailleurs indépendants sur quatre n'emploient pas de personnel, ce qui correspond à peu près à la moyenne globale.

Certaines professions relèvent historiquement ou par nature du domaine de travail indépendant. Les professions telles que celles d'avocats, d'auditeurs, de conseillers fiscaux, des notaires, des dentistes, des pharmaciens et des médecins spécialistes peuvent être qualifiées de « professions libérales ». Il n'existe pas de définition précise

cohérente d'un pays à l'autre, mais le Centre européen des professions libérales (2014) répertorie les catégories de professions susceptibles d'appartenir à ce groupe. De Moortel et Vanroelen (2017) estiment, sur la base de l'Enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS), que 8 % des indépendants appartiennent à ces professions libérales.

Enfin, les travailleurs indépendants gagnent en moyenne plus que les salariés (Eurofound 2017). La répartition des revenus est toutefois plus asymétrique pour les travailleurs indépendants que pour les salariés, ce qui témoigne du fait que le groupe des travailleurs indépendants comprend certaines des personnes les mieux rémunérées, ainsi que certaines d'entre elles aux revenus les plus bas. Spasova *et al.* (2017) ont constaté qu'en 2015, le taux de risque de pauvreté des travailleurs indépendants était en réalité trois fois plus élevé que celui des salariés.

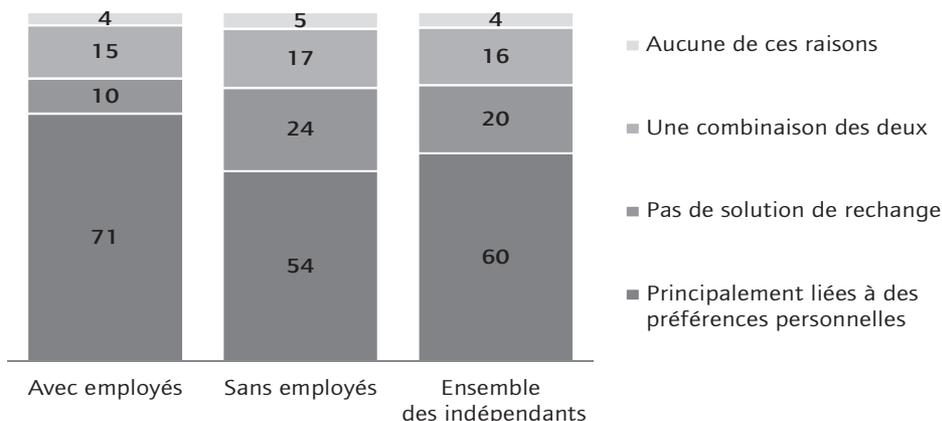
### 1.3 Devenir indépendant : choix ou nécessité ?

Une grande partie des discours politiques récents se concentre sur le travail indépendant dans le contexte du travail précaire et de la dépendance économique (voir section 3). Cela laisse penser que pour certains, le statut de travailleur indépendant peut ne pas être souhaitable, le statut de salarié étant préféré. Les questions qui se posent sont les suivantes : *qu'est-ce qui motive les gens à devenir indépendants ? Est-ce un choix ou plutôt une nécessité ?*

L'Enquête européenne sur les conditions de travail (2015) a demandé aux personnes qui s'étaient identifiées comme travailleurs indépendants si cette situation découlait principalement de leurs préférences personnelles (« opportunité ») ou de l'absence d'autres options de travail (« nécessité »). Une combinaison de ces deux raisons pouvait également être invoquée (ou aucune des deux). La majorité (60 %) des travailleurs indépendants de l'UE28 sont devenus des travailleurs indépendants de leur propre choix (voir graphique 1). Un sur cinq a déclaré ne pas avoir d'autre solution et y avoir recouru par défaut. Pour 16 % des répondants, il s'agissait d'une combinaison des deux. De toute évidence, il y a une différence entre les travailleurs indépendants ayant des employés et ceux qui n'en emploient pas : ceux qui emploient du personnel sont plus susceptibles d'être devenus indépendants par choix (71 %) que ceux sans personnel (54 %).

Binder et Coad (2013) ont constaté qu'au Royaume-Uni, l'entrepreneuriat « d'opportunité » est lié à une satisfaction plus grande que celui « de nécessité ». Eurofound (2017) montre que ceux qui sont devenus indépendants par choix sont plus susceptibles de déclarer qu'ils « aiment être leur propre patron » et moins susceptibles de déclarer qu'ils « ont du mal à assumer la responsabilité de gérer une entreprise » que ceux qui n'avaient pas d'alternative au travail indépendant. L'évaluation de leur situation par les travailleurs indépendants montre que tous ne présentent pas tous les traits associés à l'esprit d'entreprise, tels que l'autonomie et la prise de risque. Gevaert *et al.* (2018) montrent que le fait de présenter des traits entrepreneuriaux semble déterminant pour le bien-être psychologique des travailleurs indépendants.

Graphique 1 Principales raisons du travail indépendant, UE28



Source : Eurofound (2017).

Au niveau national, il existe une corrélation négative (-0,46) entre l'évolution de la part de l'emploi indépendant dans la population active entre 2008 et 2015 et la proportion de ceux qui sont devenus indépendants parce qu'il n'y avait pas d'autre alternative. Certains des taux les plus élevés de « travail indépendant de nécessité » s'observent dans les pays où le déclin du travail indépendant est le plus marqué, par exemple au Portugal (34 %), en Croatie (38 %) et en Roumanie (37 %). Inversement, le travail indépendant de nécessité est faible dans les pays qui ont connu une augmentation de la proportion de travailleurs indépendants, par exemple les Pays-Bas (9 %), le Luxembourg (13 %) et le Royaume-Uni (14 %). Cela semble impliquer que les récentes augmentations du taux de travail indépendant résultent du fait que ce dernier est devenu relativement plus attrayant comme alternative au travail salarié. Aux Pays-Bas, les incitations fiscales au travail indépendant ont largement contribué à son extension (Bosch *et al.* 2012).

#### 1.4 Les nombreuses facettes du travail indépendant

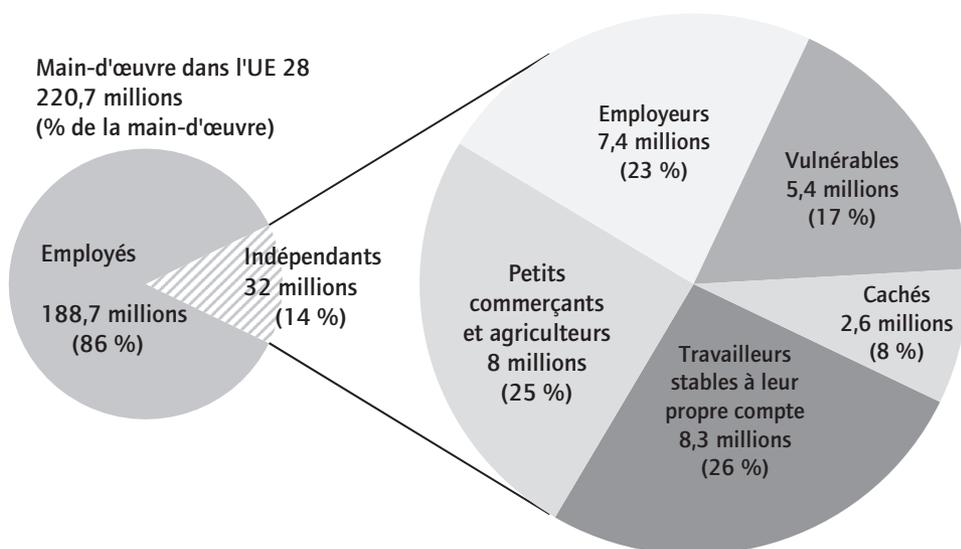
Il est devenu évident que les travailleurs indépendants ne constituent pas un groupe homogène et que cette diversité requiert des analyses plus poussées. Eurofound (2017) a effectué une analyse de structure latente sur les EWCS, qui a résulté en la création de cinq groupes distincts d'indépendants dans l'UE28. Leurs caractéristiques sont liées à l'entrepreneuriat, à la dépendance économique ou opérationnelle et à la durabilité ou à la précarité économique<sup>4</sup> (graphique 2). Les principales caractéristiques des travailleurs appartenant à chacun de ces groupes sont décrites ci-dessous.

D'un côté du spectre, se trouvent deux des cinq groupes — dénommés « employeurs » et « travailleurs stables à leur propre compte » — qui représentent ensemble environ la moitié des travailleurs indépendants. Ces groupes ont tendance à être plus indépendants

4. Voir le rapport technique pour plus de détails sur le modèle (De Moortel et Vanroelen 2017).

et jouissent de pouvoirs de décision plus importants sur leur travail, sont engagés dans des activités économiquement plus viables et durables et sont plus susceptibles d'être des travailleurs indépendants par choix. Comparativement aux autres groupes de travailleurs indépendants, leurs niveaux de santé, de bien-être et de satisfaction à l'égard de leurs conditions de travail sont plus élevés.

Graphique 2 Groupes d'indépendants, UE28



Source : Eurofound (2017), basé sur l'EWCS.

Les « employeurs » indépendants correspondent à l'image positive associée aux entrepreneurs, dans la mesure où ils ont des entreprises plus grandes employant plusieurs travailleurs dans différentes filiales. Sans surprise, les personnes à revenu élevé sont surreprésentées dans ce groupe et une majorité affirme disposer d'une sécurité financière en cas de maladie. Les « employeurs » sont économiquement indépendants, car ils peuvent s'appuyer sur une multiplicité de clients pour générer leurs revenus. En outre, plus de la moitié (53 %) des travailleurs indépendants de ce groupe estiment aisé de trouver de nouveaux clients. Les « employeurs » ont un haut degré de décision sur leur situation professionnelle, à la fois en termes de licenciement de leurs employés et de congés pour des raisons personnelles ou familiales.

En revanche, les « travailleurs stables à leur propre compte » n'emploient pas de personnel, mais sont indépendants sur les plans économique et opérationnel. Seule une petite fraction (12 %) des travailleurs indépendants de ce groupe sont devenus des travailleurs indépendants par nécessité et, à l'instar des « employeurs », beaucoup ont plus d'un client (93 %) et peuvent facilement en trouver de nouveaux (53 %). Neuf membres de ce groupe sur dix peuvent prendre un congé quand ils le souhaitent. Ils ont tendance à gagner plus que les autres groupes, à l'exception des « employeurs ». Ce

groupe est le plus fortement représenté dans le pays qui a connu la plus forte croissance du travail indépendant au cours de la dernière décennie : les Pays-Bas. Moins de la moitié des travailleurs indépendants (41 %) aux Pays-Bas peuvent toutefois être classés dans la catégorie des « travailleurs stables à leur propre compte ».

De l'autre côté du spectre, un travailleur indépendant sur quatre appartient aux groupes « vulnérables » (17 %) ou « dissimulés » (8 %). Les travailleurs indépendants de ces groupes se trouvent généralement dans des situations plus précaires, disposent de niveaux de revenu et de sécurité de l'emploi inférieurs, et jouissent d'une moindre autonomie de travail et d'une plus grande dépendance. Leurs conditions de travail sont globalement défavorables et cela semble correspondre à des niveaux inférieurs en termes de santé et de bien-être.

Les travailleurs indépendants du groupe « vulnérables » sont étiquetés comme tel parce qu'ils sont de faibles revenus et ne disposent pas de sécurité financière en cas de maladie (54 %). Il leur est également difficile de changer leur situation, car ils sont économiquement dépendants : 55 % ont un seul client et 48 % ont du mal à trouver de nouveaux clients. Généralement, une grande partie des travailleurs indépendants de ce groupe n'évaluent pas leur situation de travail de manière très positive — 40 % sont devenus des travailleurs indépendants par nécessité. Les travailleurs indépendants « vulnérables » sont surreprésentés dans l'agriculture et la réduction du poids relatif de l'agriculture dans l'emploi explique les baisses les plus fortes du travail indépendant.

Les travailleurs indépendants « dissimulés » présentent de nombreuses caractéristiques similaires à celles des « vulnérables » (dépendance économique, précarité), mais leur caractéristique la plus frappante est qu'ils ont peu de marge de manœuvre dans l'organisation de leur travail. Par exemple, seuls 15 % ont le pouvoir de licencier d'autres travailleurs et, pour 33 %, il est difficile de prendre des congés à court terme, ce qui pourrait indiquer un type de subordination typique d'une relation employeur — employé (d'où le terme de travail indépendant « dissimulé »). Les deux tiers (65 %) des travailleurs indépendants de ce groupe sont rémunérés sur une base hebdomadaire ou mensuelle. Dans l'ensemble, les travailleurs indépendants « dissimulés » ont une situation de travail très similaire à celle des salariés sans jouir des mêmes droits (protection contre le licenciement, droits au congé, etc.) ou de la même protection sociale. Le Royaume-Uni, pays qui a connu une forte augmentation du travail indépendant, connaît de loin la représentation la plus forte de ce type de travailleurs indépendants (21 %).

Enfin, un travailleur indépendant sur quatre appartient à un groupe peut-être plus traditionnel : « petits commerçants et agriculteurs ». La situation est plus contrastée pour ce groupe : elle combine des conditions de travail à la fois favorables et défavorables. Les membres de ce groupe ont tendance à être indépendants sur le plan économique et à travailler de manière autonome, mais ont des difficultés à faire leur travail — 40 % déclarent « avoir du mal à assumer la responsabilité de gérer une entreprise ». Cela est probablement dû à leurs longues semaines de travail : plus de 7 « petits commerçants et agriculteurs » sur 10 travaillent au moins 6 jours par semaine.

L'analyse par groupes ci-dessus confirme les recherches antérieures (voir la section 2) et montre que les frontières entre travail salarié et travail indépendant sont floues dans la mesure où les conditions de travail de certains travailleurs indépendants — les « vulnérables » et les « dissimulés » — sont proches de celles des salariés. La situation de ces travailleurs indépendants a suscité un débat animé dans de nombreux États membres à propos du statut juridique de certains groupes, de plus en plus de travailleurs semblant appartenir à la catégorie des « travailleurs économiquement dépendants » (ou aussi) des « indépendants dépendants » et, des « faux (ou pseudo) indépendants » (Eurofound 2017).

## 2. Accès à la protection sociale pour les indépendants : donner un sens à la diversité

La question est dès lors de savoir comment la grande diversité des travailleurs indépendants décrite dans la section 1 affecte leur accès à la protection sociale<sup>5</sup>. Les recherches montrent qu'en général, les travailleurs indépendants sont moins protégés que les salariés en termes d'accès « légal » et « effectif » à la protection sociale (Spasova *et al.* 2017 ; Matsaganis *et al.* 2016 ; Fondeville *et al.* 2015 ; Fachinger et Frankus 2015 ; Westerveld 2012), même si des nuances très importantes existent.

Ainsi, même si la situation varie beaucoup d'un pays à l'autre, les travailleurs indépendants ont généralement le même accès légal que les salariés aux régimes « non assurantiels » (non contributifs)<sup>6</sup>. Le plus souvent, il s'agit de régimes universels, c'est-à-dire l'assistance sociale, les soins de longue durée et les prestations familiales, financés par la fiscalité générale et ne dépendant pas du statut professionnel.

Cependant, les travailleurs indépendants n'ont souvent pas accès à certains régimes (contributifs) fondés sur l'assurance (Spasova *et al.* 2017 ; Matsaganis *et al.* 2016 ; Fachinger et Frankus 2015 ; Westerveld 2012 ; Dekker 2011). En outre, même s'ils ont *légalement* accès à la protection sociale, leur accès *effectif* est souvent entravé par des conditions d'éligibilité adaptées au travail salarié, des questions de transférabilité des prestations entre régimes et une sous-assurance découlant de cotisations sur base contributive minimale<sup>7</sup>. De plus, les travailleurs indépendants peuvent être soumis à

5. Les principaux régimes de protection sociale examinés dans ce chapitre sont les soins de santé, la maladie, la maternité/paternité, les pensions de vieillesse, le chômage, l'assistance sociale, l'invalidité, les accidents/maladies au travail et les prestations familiales. L'accès légal renvoie au droit inscrit dans la loi d'accéder à la protection sociale, tandis que l'accès effectif est lié au respect des conditions d'éligibilité afin d'accumuler des droits et de recevoir des prestations.
6. Les régimes assurantiels (régimes contributifs) reposent sur les cotisations de sécurité sociale payées par le travailleur et/ou l'employeur. Les régimes non assurantiels (non contributifs) sont financés par des impôts (allocations familiales, certaines formes de soins de santé et de soins de longue durée et certaines prestations d'assistance sociale sous conditions de ressources). Ces derniers sont accordés indépendamment du statut d'une personne en matière d'emploi. La distinction entre des régimes de protection sociale assurantiels (non contributifs) et des régimes de protection sociale assurantiels (contributifs) est une tâche difficile pour plusieurs raisons : dans certains pays, il peut y avoir une combinaison de prestations (contributives et non contributives) pour le même risque. En outre, le même régime peut être contributif dans un pays et non contributif dans un autre.
7. En général, les indépendants s'assurent, dans la mesure du possible, au niveau de revenu minimum requis (par exemple BG, RO, ES). Dans certains pays (par exemple, BG, RO), les travailleurs indépendants ont le choix de s'assurer au niveau du salaire minimum (pour plus de détails, voir Spasova *et al.* 2017).

des périodes d'attente plus longues et bénéficier de périodes de prestations plus courtes que les salariés (Spasova *et al.* 2017 ; Fondeville *et al.* 2015). Cette section se concentre principalement sur l'accès légal (section 2.1), tout en soulignant les tendances générales concernant l'accès effectif (section 2.2).

## 2.1 Accès légal à la protection sociale pour les travailleurs indépendants

### 2.1.1 Accès aux régimes assurantiels

*Pourquoi l'accès légal à certaines prestations, telles que les prestations de maladie ou de chômage, est-il important pour les travailleurs indépendants ?* Un travailleur indépendant et à revenu élevé appartenant aux groupes économiquement les plus viables (« employeurs » ou « travailleurs stables à leur propre compte » – voir section 1) n'a pas nécessairement besoin d'être assuré contre ces risques. En fait, certains affirment que les risques tels que le chômage sont des risques d'entreprise inhérents à la création et à la gestion d'une entreprise (BusinessEurope 2018a). *Cependant, comment un travailleur indépendant « vulnérable » ou « dissimulé » se débrouille-t-il face à la même situation ?* Si ces derniers groupes ne sont pas protégés, ils risquent davantage de tomber dans la pauvreté et l'exclusion sociale et d'avoir recours aux filets de sécurité de la protection sociale. L'accès légal est donc lié à l'égalité d'accès aux droits sociaux, c'est-à-dire à la possibilité de bénéficier d'une couverture obligatoire ou à la possibilité de participer à un régime de protection sociale.

Les régimes assurantiels des travailleurs indépendants peuvent être divisés en deux groupes<sup>8</sup>. Le premier peut être considéré comme principalement lié à un travail rémunéré<sup>9</sup>, constitué de régimes auxquels les travailleurs indépendants ont généralement légalement accès : assurance maladie, invalidité, pension de vieillesse et prestations de maternité/paternité. Le deuxième groupe comprend les prestations principalement liées à une relation de travail salarié, auxquels les travailleurs indépendants n'ont, pour la plupart, pas accès ou ne peuvent adhérer que sur une base volontaire. Les principales lacunes en matière d'accès légal concernent en fait les prestations de maladie, de chômage, d'accidents et maladies du travail. Comme le montre le tableau 1, pas moins de quinze États membres n'offrent pas d'accès aux allocations de chômage, douze ne donnent pas accès aux prestations d'accidents/maladies du travail et trois aux prestations de maladie. Il est important de noter que les travailleurs indépendants considèrent précisément ces régimes comme les branches les plus importantes de la protection sociale à assurer après les pensions de vieillesse (Codagnone *et al.* 2018).

- 
8. Il convient de noter que l'accès légal à ces régimes est encore compliqué par la possibilité de participer, de se retirer et d'exonérer certaines catégories de travailleurs indépendants. Les travailleurs indépendants peuvent également avoir droit uniquement aux prestations sous conditions de ressources (non contributives) de certains régimes comprenant des prestations contributives et non contributives, tandis que les travailleurs salariés peuvent avoir accès aux deux.
  9. Selon l'OIT (2016), il existe quatre types de régimes de protection sociale liés à la relation de travail : ceux liés à 1) un contrat avec un employeur spécifique ; 2) à un travail salarié ; 3) à une participation à un « travail rémunéré », qui comprend les revenus d'un travail indépendant ; et 4) statut de résident (OIT 2016).

Tableau 1 Principales lacunes en matière d'accès légal pour les travailleurs indépendants

Régime de protection sociale	Pas d'accès légal	Accès légal	
		Obligatoire	Volontaire
Chômage	BE, BG, CY, DE, EE <sup>a</sup> , EL <sup>b</sup> , FR, IE <sup>a</sup> , IT, MT <sup>a</sup> , NL, LT <sup>b</sup> , LV, PT <sup>b</sup> , UK <sup>a</sup>	CZ, HR, HU, LU, SI, SK <sup>c</sup> , PL	AT <sup>e</sup> , DK, ES, FI, RO, SE
Accidents et maladies du travail	BE, BG, CY, CZ, DE, DK, IE, LT, LV, NL <sup>b</sup> , SK, UK	EE, EL, HR, HU, IT, PL, LU, MT, SE, SI	AT <sup>e</sup> , ES <sup>d</sup> , FI <sup>d</sup> , FR <sup>b</sup> , PT, RO <sup>d</sup>
Prestations de maladie	EL <sup>b</sup> , IE <sup>a</sup> , IT	AT <sup>e</sup> , BE, CY, DE <sup>e</sup> , DK, ES <sup>d</sup> , FI, FR, HR, HU, LU, LT, LV, MT, PT <sup>e</sup> , SE, SI, SK <sup>c</sup> , UK <sup>c</sup>	BG, CZ, EE, NL, PL, RO <sup>d</sup>

Source: Spasova *et al.* (2017), Fondeville *et al.* (2015), Commission européenne (2017b et 2018b). Le tableau ne prétend pas être exhaustif : a) accès uniquement aux prestations soumises à des conditions de ressources ; b) accès uniquement à certaines catégories d'indépendants ; c) opt-out et exemptions et d) accès obligatoire/volontaire selon la catégorie d'indépendants.

Afin de simplifier la réalité complexe des dispositions juridiques nationales, Spasova *et al.* (2017) classent l'accès légal à la protection sociale pour les travailleurs indépendants en Europe en quatre groupes (voir tableau 2), en utilisant deux critères principaux. Le premier concerne la couverture obligatoire des travailleurs indépendants par des régimes d'assurance (similaires au travail salarié). Le deuxième critère concerne la possibilité pour les travailleurs indépendants de participer volontairement à un programme dans les cas où, contrairement aux salariés, ils ne sont pas obligatoirement couverts<sup>10</sup>.

Tableau 2 Accès légal aux régimes d'assurance pour les travailleurs indépendants dans l'UE

Systèmes « inclusifs »	Systèmes à « accès optionnel »	Systèmes « partiellement exclusifs »	Patchwork de systèmes à « accès optionnel » et « partiellement exclusif »
HR, HU, LU, SI	AT, CZ, DK, ES, FI, PL, RO, SE	BE, CY, EL, FR, IT, LT, LV, MT, SK	BG, DE, EE, IE, NL, PT, UK

Source: basé sur Spasova *et al.* 2017.

Dans le groupe « accès inclusif », composé de quatre États membres seulement, les travailleurs indépendants, tout comme les travailleurs salariés, doivent être assurés dans le cadre de tous les régimes assurantiels.

Dans le groupe « accès optionnel » (huit États membres), les travailleurs indépendants, à la différence des travailleurs salariés, ne sont pas obligatoirement assurés dans un ou plusieurs régimes de protection sociale, mais peuvent choisir d'y souscrire

10. Des exceptions à l'obligation d'être assuré peuvent s'appliquer dans certains pays pour chacun des quatre groupes. Par exemple, il peut exister des seuils de revenu en dessous desquels les travailleurs indépendants ne sont pas tenus d'être assurés.

volontairement<sup>11</sup>. En Autriche, par exemple, les travailleurs indépendants peuvent souscrire à l'assurance chômage. En République tchèque et en Pologne, ils peuvent choisir de contracter une assurance maladie et maternité.

Le groupe des « systèmes partiellement exclusifs » est le plus important, composé de neuf États membres où les travailleurs indépendants, contrairement aux travailleurs salariés, n'ont pas accès et, contrairement au groupe précédent, ne peuvent pas souscrire à un ou plusieurs régimes assurantiels. Ils n'ont, par exemple, pas d'accès à l'assurance chômage dans sept de ces pays<sup>12</sup>.

Enfin, le groupe résiduel de sept États membres est un « patchwork de systèmes 'à accès optionnel' et de systèmes 'partiellement exclusifs' » dans la mesure où il combine les caractéristiques des deux groupes. Les travailleurs indépendants de ce groupe ne sont pas tenus d'être assurés par un ou plusieurs régimes d'assurance. Ils *peuvent* souscrire à certains régimes, mais sont *complètement exclus* d'autres. Par exemple, en Bulgarie, les travailleurs indépendants peuvent adhérer au régime d'assurance maladie, mais sont exclus des régimes de maladies professionnelles et d'accidents du travail, ainsi que de chômage. Il convient de noter que ce groupe « patchwork » comprend certains pays où la situation est plutôt spécifique (par exemple, EE, IE, PT et UK). En Irlande et au Royaume-Uni par exemple, les travailleurs indépendants n'ont pas accès à certains régimes d'assurance et n'ont pas la possibilité d'y souscrire. Ils peuvent toutefois prétendre à une prestation soumise à des conditions de ressources et couvrant des circonstances similaires.

Bien que les limites entre les quatre groupes ne soient pas étanches, cette classification indique clairement deux particularités principales. Premièrement, il existe une grande diversité parmi les États membres dans la manière dont ils traitent de l'accès légal à la protection sociale pour les travailleurs indépendants. Deuxièmement, les travailleurs indépendants ont des droits d'accès à la protection sociale moins étendus que les travailleurs salariés. Seuls douze États membres de l'UE offrent un accès complet, à savoir une assurance obligatoire ou volontaire dans le cadre de tous les régimes de protection sociale obligatoires (groupes « système inclusifs » et « systèmes à accès optionnel »).

### 2.1.2 Protection sociale hybride pour les travailleurs indépendants

En plus de la situation complexe en matière d'accès légal pour les travailleurs indépendants, la section 1 a évoqué l'émergence d'un second défi majeur. Depuis le début de la crise, on peut effectivement observer une hybridation de la protection sociale des « indépendants dépendants » (ou « travailleurs économiquement dépendants »).

En termes d'accès légal à la protection sociale, les « indépendants dépendants » peuvent être classés quelque part entre le travail salarié et le travail indépendant. Ils sont mieux

---

11. Il convient de noter que la situation en matière d'assurance chômage dans certains pays de ce groupe prend une forme spécifique (DK, FI, SE). Dans ces pays, il existe un système de chômage à deux niveaux : une prestation publique et un régime d'assurance volontaire accessible à tous les types d'emploi.

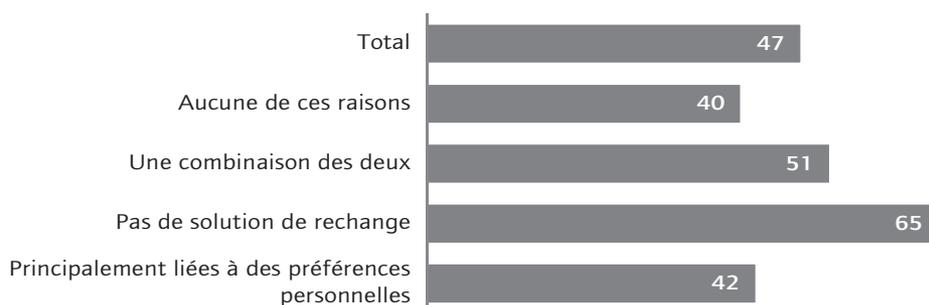
12. BE, CY, FR, IT, LT, LV, MT.

protégés dans certains pays que les autres travailleurs indépendants, en particulier en ce qui concerne les indemnités de chômage, maladie et accidents et maladies du travail. Cependant, dans certains cas, les « indépendants dépendants » sont soumis à des conditions d'éligibilité et de versement de prestations différentes de celles des travailleurs salariés (voir les illustrations du tableau A1 en annexe).

## 2.2 Accès effectif à la protection sociale

Outre la diversité en matière d'accès légal, il existe plusieurs problèmes en ce qui concerne l'accès *effectif* des travailleurs indépendants à la protection sociale. À titre d'illustration, les perceptions des travailleurs indépendants sur leur accès aux prestations de maladie sont particulièrement révélatrices. Dans la plupart des États membres, ils ont un accès légal (au moins volontaire) aux prestations de maladie. Cependant, 47 % des travailleurs indépendants dans l'UE indiquent qu'ils ne seraient pas en sécurité financièrement s'ils avaient une maladie de longue durée (graphique 3). C'est particulièrement le cas pour ceux qui sont devenus indépendants en raison d'un manque d'alternatives — ce sont les travailleurs indépendants qui se considèrent les plus vulnérables financièrement.

Graphique 3 Si j'avais une maladie de longue durée, je serais financièrement en sécurité\*



\* % de travailleurs indépendants qui ont tendance à être en désaccord ou fortement en désaccord, en fonction des raisons principales de travail indépendant.

Source : Eurofound (2017).

L'accès effectif à la protection sociale est très difficile à estimer faute de données nationales complètes. Malgré tout, quatre résultats principaux émergent des recherches existantes (Behrendt et Nguyen 2018 ; Spasova *et al.* 2017 ; Matsaganis *et al.* 2016 ; Fondeville *et al.* 2015). Premièrement, dans de nombreux cas, les critères d'éligibilité à la protection sociale sont historiquement adaptés au travail salarié ou sont plus stricts pour les travailleurs indépendants, ce qui peut entraver leur accès. Ces critères d'éligibilité concernent principalement les périodes de cotisation, la durée plus courte des prestations ainsi que les délais d'attente (par exemple pour les prestations de

maladie)<sup>13</sup>. Au Portugal par exemple, la période maximale de versement des prestations de maladie est trois fois plus courte et la période d'attente est dix fois plus longue pour les travailleurs indépendants que pour les travailleurs salariés. Ces conditions expliquent sans aucun doute la très faible proportion de travailleurs indépendants (2,4 %) parmi le nombre total de bénéficiaires de prestations de maladie (2016) au Portugal.

Deuxièmement, les possibilités d'accès volontaire, d'exclusion et d'exemption peuvent influencer sur l'accès effectif à la protection sociale. Troisièmement, la manière dont est évalué le revenu sur lequel les travailleurs indépendants paient des cotisations<sup>14</sup> peut jouer un rôle important en matière d'adéquation des prestations (voir les exemples au tableau A2, annexe).

Quatrièmement, l'accès effectif peut être entravé par l'absence de transférabilité en matière de droits sociaux. C'est surtout le cas pour les régimes de retraite et en particulier des régimes de retraite professionnels. Par exemple, dans certains États membres où les retraites professionnelles ont des taux de couverture très élevés pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants peuvent n'y avoir qu'un accès limité, voire aucun accès du tout (Commission européenne et CPS 2018 ; Spasova *et al.* 2017). L'accès à l'information et aux procédures administratives peut également compliquer l'accès effectif, notamment en ce qui concerne les prestations de vieillesse, d'invalidité et d'accidents/maladies du travail (Codagnone *et al.* 2018).

Cette section a montré que les États membres diffèrent grandement en ce qui concerne le degré de couverture des travailleurs indépendants dans leurs systèmes de protection sociale et que, dans nombre d'entre eux, les travailleurs indépendants n'ont pas d'accès légal à certains régimes de protection sociale. De plus, même si l'accès légal est garanti, l'accès effectif peut faire défaut. La section suivante se concentre sur de la manière dont cette question a été traitée au niveau de l'UE par la Commission européenne.

### **3. Quand l'Europe s'implique : d'un discours économique à un discours de protection sociale sur le travail indépendant**

Dans le discours politique de l'UE, le travail indépendant a surtout été considéré comme un outil permettant de rendre les marchés du travail plus flexibles et de stimuler l'emploi. Le travail indépendant a en effet été perçu comme un moyen de « faire face aux besoins de restructuration, de réduire les coûts de main-d'œuvre directs ou indirects et de gérer les ressources de manière plus souple face à des circonstances économiques imprévues » (Commission européenne 2006 : 8).

---

13. AT, BE, EE, FR, HR, LU, PL, PT, SE, SI.

14. L'évaluation de la base contributive joue un rôle important dans l'accumulation des droits pour les travailleurs indépendants. D'une part, si les cotisations sociales sont versées sur la base d'une évaluation des revenus très faible, cela peut entraîner un faible niveau de prestations. Par contre, si la base de référence est trop élevée, le travailleur indépendant peut ne pas être en mesure de payer les cotisations requises. Ces questions peuvent être liées à la manière de calculer la période de référence : revenus versés sur de longues périodes antérieures, paiements anticipés (versements anticipés à la sécurité sociale), paiements d'arriérés, sous-déclaration ou non-déclaration de revenus, etc.

### 3.1 La situation sociale des travailleurs indépendants dans le discours de l'UE : antécédents

Si la situation sociale des travailleurs atypiques a été couverte par plusieurs initiatives juridiques spécifiques de l'UE<sup>15</sup>, les travailleurs indépendants y ont rarement été inclus. Ce n'est pas très surprenant dans la mesure où les traités de l'UE ne font pas du tout référence au travail indépendant.

Et pourtant, entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000, des discussions au niveau européen ont eu lieu sur la situation sociale des travailleurs indépendants, couvrant des questions telles que la diversité des revenus, les conditions de travail et la zone grise entre travail indépendant et travail salarié (Supiot *et al.* 1999 ; Commission européenne 2006). La question spécifique de la protection sociale des travailleurs indépendants a toutefois rarement été abordée. La Recommandation du Conseil de 1992 sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale constitue une exception. Cette Recommandation a été publiée dans le contexte favorable de l'« ère » Delors, au cours de laquelle des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine de la politique sociale de l'UE. La Recommandation identifiait des objectifs communs et invitait les États membres à « examiner la possibilité d'introduire et/ou de développer une protection sociale appropriée pour les travailleurs indépendants » (Conseil des Communautés européennes 1992 : 2).

Certaines questions relatives à la protection sociale des travailleurs indépendants ont été abordées indirectement lors des discussions autour du Livre vert sur l'avenir du droit du travail (2006). Le document reconnaissait l'existence de questions telles que la protection sociale plus faible des travailleurs indépendants, la zone grise des « indépendants dépendants » et leurs droits sociaux flous, ainsi que celle des transitions de plus en plus nombreuses entre statuts professionnels (Commission européenne 2006). Pour différentes raisons, ce document a suscité de nombreuses critiques de la part des syndicats et des employeurs, y compris des représentants des travailleurs indépendants et des organisations de la société civile, et n'a abouti à rien de concret (Westreveld 2012).

Depuis le début de la crise économique en 2008, l'intérêt pour la situation sociale des travailleurs indépendants s'est toutefois accru au niveau de l'UE. Les documents de l'UE ont commencé à mettre en évidence certains problèmes, notamment en ce qui concerne la protection sociale du « faux » travail indépendant et du travail indépendant « dépendant » (CESE 2013, CESE 2010, Commission européenne 2010). Fait important, en 2010, la directive relative à l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante portait sur des questions de protection sociale telles que le droit aux prestations de maternité (directive 2010/41/CE<sup>16</sup>). En 2016, la Commission européenne a créé un précédent en adressant aux Pays-

---

15. Comme la directive 97/81/CE du Conseil sur le travail à temps partiel ; Directive 1999/70 /CE du Conseil sur le travail à durée déterminée ; Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil relative au travail intérimaire (JO L 327 du 5 décembre 2008, p. 9). Pour une liste exhaustive, voir Commission européenne (2018a).

16. Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil.

Bas une recommandation spécifique sur le sujet, appelant à prendre des mesures pour résoudre les problèmes liés à la forte augmentation du nombre de travailleurs indépendants sans employés, y compris la promotion de « l'accès des travailleurs indépendants à une protection sociale abordable » (Commission européenne 2016 : 5)<sup>17</sup>. Un rapport et une résolution du Parlement européen de 2016 ont également souligné l'importance pour toutes les personnes, quel que soit leur statut de salarié ou d'indépendant, d'avoir accès à la protection sociale (Parlement européen 2016).

### 3.2 L'initiative de l'UE sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants

La question de l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants est devenue l'une des priorités essentielles de l'agenda social de l'UE en 2017, notamment dans le sillage de la dynamique politique créée par le socle européen des droits sociaux (Principe 12) initié par la Commission Junker (Sabato et Corti dans ce volume ; Commission européenne 2017d). La Commission européenne a lancé une consultation en deux étapes (avril 2017 - janvier 2018) des partenaires sociaux sur une éventuelle initiative législative ou non législative de l'UE dans le domaine de la protection sociale en vertu de l'article 154 (2), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La mise à l'agenda législatif de l'UE de la protection sociale, en particulier pour les travailleurs indépendants, représente sans doute une étape importante dans le discours et l'action de l'UE. C'est une étape ambitieuse pour trois raisons. Premièrement, la protection sociale relève essentiellement de la compétence des États membres : l'UE a principalement des compétences en matière de coordination et non de conception des politiques de sécurité sociale. Deuxièmement, alors que les traités fournissent une base juridique à la politique de protection sociale des travailleurs (y compris les travailleurs atypiques)<sup>18</sup>, comme mentionné ci-dessus, il n'existe aucune disposition juridique traitant de la protection sociale des travailleurs indépendants. Ainsi, l'initiative portant sur ces derniers a été fondée sur la « clause de flexibilité » (article 352 TFUE)<sup>19</sup>. Troisièmement, la protection sociale des travailleurs indépendants peut sembler constituer une « contradiction dans les termes » pour certains, car le travail indépendant est fondamentalement associé à l'idée de risques volontairement consentis en tant qu'entrepreneur (voir la discussion sur les regroupements à la section 1).

---

17. Jugeant la réponse politique néerlandaise dans ces domaines insuffisante, la Commission a réitéré la même recommandation en 2017 (Commission européenne 2017c).

18. L'article 153 TFUE peut servir de base juridique pour relever les défis en matière de couverture dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale pour les personnes occupant un emploi atypique. L'article 153(1) (c) TFUE prévoit, dans certaines limites, que l'UE adopte une législation dans le domaine de « la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs » qui pourrait être utilisée pour créer le nouvel acquis nécessaire en vue de traiter des différences en matière de couverture par la protection sociale pour les personnes occupant un emploi atypique. L'article 153(2) permet au législateur de l'Union d'adopter des mesures, y compris des directives fixant des exigences minimales, dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs.

19. L'article 352 TFUE (soit cette « clause de flexibilité ») permet à l'UE d'agir « pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ». Voir informations supplémentaires ici : [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/role-flexibility-clause\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/role-flexibility-clause_en.pdf)

### 3.2.1 Un processus de consultation en deux étapes

Trois questions principales en matière de protection sociale ont été identifiées au cours de la première phase : a) les lacunes en matière d'accès légal et effectif à la protection sociale ; b) l'absence de transférabilité des droits ; et c) le manque de transparence lié à la complexité de la réglementation et au faible accès à l'information sur les droits en matière de sécurité sociale. Le document de consultation de la deuxième phase portait sur les mêmes questions, mais de manière plus approfondie. Par exemple, en ce qui concerne la couverture formelle et efficace de la protection sociale, la Commission a pesé les avantages et désavantages de disposer d'une couverture obligatoire/volontaire (Commission européenne 2017e).

À aucun moment de la consultation, les partenaires sociaux ne sont parvenus à un accord sur la conclusion de négociations (pour plus de détails, voir Clauwaert dans ce volume). Et pourtant, pendant les deux étapes, les syndicats ont réclamé une assurance obligatoire pour les personnes occupant tous les types d'emplois et ont appelé la Commission à aborder la question des prestations sociales adéquates. La Confédération européenne des syndicats (CES) a en outre exprimé sa volonté d'engager des négociations, tout en considérant qu'une directive était l'instrument le plus approprié (CES 2017a et 2017b). Les employeurs ont toutefois souligné que les travailleurs indépendants constituent un groupe hétérogène et que le travail indépendant peut devenir moins compétitif et attrayant s'il est obligatoire de contribuer à la protection sociale. Selon eux, une initiative législative de l'UE n'était ni nécessaire ni appropriée, la protection sociale relevant de la compétence des États membres. Au niveau de l'UE, la question devrait donc être abordée principalement par le biais du Semestre européen et des instruments de gouvernance « souple » (*soft governance*). En conséquence, les employeurs n'ont exprimé aucune volonté d'engager des négociations (BusinessEurope 2017 et 2018b).

### 3.2.2 Une proposition de Recommandation du Conseil

Face à l'absence de négociations, la Commission européenne a pris l'initiative et a annoncé le 13 mars 2018 une proposition de Recommandation du Conseil relative à un ensemble commun d'éléments de base pour la conception des systèmes de protection sociale des États membres (voir aussi Clauwaert dans ce volume). Ces éléments constitutifs ne sont pas contraignants, mais la Commission estime qu'ils peuvent néanmoins constituer une base solide pour créer des conditions équitables entre les États membres dans la manière dont ils comblent les lacunes en matière d'accès à la protection sociale<sup>20</sup>.

Fondamentalement, la Recommandation proposée réitère les trois problèmes clés identifiés lors du processus de consultation en deux étapes (section 3.2.1). Cependant, elle met l'accent sur certains éléments spécifiques :

---

<sup>20</sup>. La Recommandation du Conseil requiert l'unanimité et est fondée sur l'article 292 TFUE, en combinaison avec les articles 153 (1) (c) et 153 (2), troisième alinéa, ainsi que 352 TFUE.

- même s'il n'y a qu'une différence subtile par rapport aux documents de consultation, le discours de la Recommandation proposée est davantage axé sur les droits sociaux en tant que tels, et puis seulement sur leur importance pour les marchés du travail et la croissance économique ;
- le texte est lié aux idées et aux instruments progressistes de l'Organisation internationale du travail (OIT) appelant à la création de socles nationaux de protection sociale ;
- le revenu adéquat des prestations de protection sociale est devenu l'une des pierres angulaires de l'initiative ;
- l'assurance obligatoire est clairement considérée comme l'option principale tant pour les travailleurs salariés que pour les travailleurs indépendants pour la plupart des régimes de protection sociale. L'assurance volontaire est considérée comme une « solution appropriée » uniquement pour les prestations de chômage des travailleurs indépendants ;
- enfin, l'existence de catégories de travailleurs indépendants aux situations sociales différentes est clairement reconnue. En outre, le texte fait référence à l'utilisation abusive du travail indépendant en cas de relation de travail subordonné (Commission européenne 2018b).

La proposition de Recommandation constitue une avancée significative, du moins sur le plan des idées, dans la mesure où elle reconnaît et sensibilise aux lacunes de la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants. Les documents accompagnant les deux étapes de la consultation et le projet de Recommandation ont progressivement inclus (et approfondi) des questions telles que l'accès légal et effectif, la transférabilité, l'accès à l'information et l'adéquation des prestations (Commission européenne 2018a et b et 2017b, 2017f, 2017e). La plupart de ces idées, en particulier l'adéquation des prestations et la large couverture de l'assurance obligatoire, figuraient parmi les propositions de la Confédération européenne des syndicats lors du processus de consultation (CES 2017a et 2017b).

Dans le contexte plus large du socle européen des droits sociaux et du « paquet pour l'équité et la justice » sociale, la proposition de Recommandation du Conseil constitue une étape prometteuse vers le rétablissement de l'idée de « l'Europe sociale ». On peut y voir une reconnaissance (certes tardive) que la déréglementation des marchés du travail a des conséquences importantes sur la protection sociale. Pour reprendre les termes de Crespy et Schmidt, « essayer d'évaluer dans quelle mesure les pays traitent de la protection sociale, c'est avant tout évaluer leur récupération après une période de mise en œuvre de mesures d'austérité et de réduction des États-providence de 2010 à 2013 » (Crespy et Schmitt 2017). En effet, la Commission a mis ces questions plus fermement à l'ordre du jour par le biais de divers canaux (par exemple, l'*Examen annuel de la croissance 2018* ou le *Rapport conjoint sur l'emploi 2018* de l'UE).

L'avenir de la proposition de Recommandation n'est toutefois pas clair et il est difficile de prédire son sort, sans parler du véritable impact qu'elle aura dans l'orientation des politiques des États membres. Le résultat dépendra principalement de l'agenda politique de la prochaine Commission européenne, des résultats des élections européennes de 2019 et de la situation politique et économique dans les États membres.

## Conclusions

Aujourd'hui, et notamment depuis la crise économique, les actifs indépendants ne peuvent plus être perçus comme des représentants archétypiques des professions libérales aisées. Comme décrit dans la section 1, les travailleurs indépendants ont de nombreux visages. À une extrémité du spectre se trouvent les personnes bien nanties (« entrepreneurs » et « travailleurs à leur propre compte ») travaillant dans de bonnes conditions et dans des emplois de haute qualité, mais à l'autre extrémité se trouvent les indépendants « vulnérables » et « dissimulés », qui font face à des conditions de travail précaires et n'ont que des revenus faibles. Parmi ces dernières catégories, plus des deux tiers des travailleurs sont devenus indépendants de manière involontaire, c'est-à-dire par nécessité.

En outre, comme le montre la section 2, au sein de l'UE, les travailleurs indépendants ont légalement droit à une protection sociale moindre que celle des salariés. Ils n'ont souvent pas accès à certains régimes fondés sur l'assurance : principalement les indemnités de maladie, de chômage et d'accidents et maladies du travail. En outre, ils peuvent ne pas être en mesure de se constituer des droits suffisants en raison de difficultés à satisfaire aux critères d'éligibilité, à la faible transférabilité des droits antérieurs, etc.

Les conséquences de la crise économique et sociale et l'augmentation du travail indépendant sans employés ont conduit certains pays à choisir une protection sociale différenciée (« hybride ») pour les « indépendants dépendants », leur offrant ainsi une meilleure protection que les autres indépendants. Cette approche est discutable en termes d'équité sociale, en particulier dans des contextes où il est difficile de distinguer juridiquement le « travail indépendant dépendant » du « faux travail indépendant ».

Ce contexte de diversité croissante des dispositifs de travail indépendant et de renforcement de l'écart entre l'accès formel et l'accès effectif à la protection sociale s'est progressivement accompagné d'une prise de conscience au niveau politique. L'une des principales initiatives dans ce sens a été la proposition de la Commission européenne de 2018 relative à une Recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour les travailleurs et les travailleurs indépendants. Cette initiative fait écho aux idées sur la protection sociale des travailleurs indépendants qui circulaient dans le discours social de l'UE au début des années 90, mais qui sont restées lettre morte depuis lors. La résistance attendue des États membres et des employeurs explique sans doute pourquoi la Commission européenne a décidé de revenir à un instrument de « gouvernance souple » (en l'occurrence une Recommandation du Conseil) plutôt qu'à une directive sur l'accès à la protection sociale. Le choix de l'instrument politique, qui dépend d'un vote à l'unanimité au sein du Conseil, illustre la difficulté de passer d'une proclamation de principes à la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux « sur le terrain ».

Cette initiative devrait certainement se voir bien accueillie par certains travailleurs indépendants confrontés au pire des deux mondes : le risque de la dépendance économique et de la précarité par nécessité, sans couverture sous certains régimes de protection sociale. Ces travailleurs indépendants méritent certainement une réponse des décideurs politiques. Au-delà de la situation spécifique de certaines formes de

travail indépendant particulièrement précaire, les systèmes nationaux de protection sociale doivent continuer à suivre l'évolution du monde du travail et à s'y adapter afin d'assurer une protection sociale pour tous.

## Références

- Behling F. et Harvey M. (2015) The evolution of false self-employment in the British construction industry: A neo-Polanyian account of labour market formation, *Work, Employment and Society*, 29(6), 969–988.
- Behrendt C. et Nguyen A. (2018) Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, ILO Future of Work Research Paper Series, Paper, 1.
- Binder M. et Coad A. (2013) Life satisfaction and self-employment: A matching approach. *Small Business Economics*, 40(4), 1009–1033.
- Bosch N., van Vuuren D., Wilkens M. et Roelofs G. (2012) De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking, CPB background document, Centraal Planbureau, Den Haag, 19 décembre 2012.
- BusinessEurope (2017) Position on first-stage consultation of the EU social partners on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights, Bruxelles, 23 juin 2017.
- BusinessEurope (2018a) Council Recommendation on access to social protection – a BusinessEurope position paper, Bruxelles, 19 avril 2018.
- BusinessEurope (2018b) Position on second-stage consultation of the EU social partners on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights, Bruxelles, 4 janvier 2018.
- CES (2017a) Position de la CES sur la consultation en première étape des partenaires sociaux de l'UE sur une éventuelle action visant à relever les défis de l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi dans le cadre du socle européen des droits sociaux, adoptée au Comité Exécutif des 13 et 14 juin 2017.
- CES (2017b) Position de la CES sur la Deuxième phase de consultation des partenaires sociaux sur les actions possibles pour relever les défis de l'accès à la protection sociale des personnes dans toutes les formes d'emploi (dans le cadre du socle européen des droits sociaux), adoptée lors de la réunion du Comité exécutif des 13 et 14 décembre 2017.
- CESE (2010) Avis du Comité économique et social européen sur les nouvelles tendances du travail indépendant : le cas particulier du travail indépendant économiquement dépendant, Bruxelles, 19 avril 2010.
- CESE (2013) Avis du Comité économique et social européen sur « L'abus du statut de travailleur indépendant », Bruxelles, 21 mars 2013.
- Codagnone C. Lupiáñez-Villanueva F. Tornese P. Gaskell G., Veltri G., Vila J., Franco Y., Vitiello S. and Theben A., Ortoleva P., Cirillo V. et Fana M. (2018) Behavioural study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment, Bruxelles, Commission européenne.
- Commission européenne (2006) Livre vert Moderniser le droit du travail pour relever les défis du XXIe siècle, COM (2006) 708, 22 novembre 2006.
- Commission européenne (2010) Self-employment in Europe, European Employment Observatory Review, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

- Commission européenne (2016) Recommandation de Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2016, COM (2016) 339 final, 18 mai 2016.
- Commission européenne (2017a) Annexe de la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, COM (2017) 677 final, 22 novembre 2017.
- Commission européenne (2017b) Analytical Document Accompanying the Consultation document. Second-stage consultation of the social partners at European level under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges of work-life balance faced by working parents and caregivers, SWD (2016) 145 final, 12 juillet 2016.
- Commission européenne (2017c) Recommandation de Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2017, COM (2017) 518 final, 22 mai 2017.
- Commission européenne (2017d) Proposition de proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux, COM (2017) 251, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2017e) Document de consultation, Deuxième phase d'une consultation des partenaires sociaux, organisée en vertu de l'article 154 du TFUE, 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, dans le cadre du socle européen des droits sociaux, COM (2017) 7773 final, 20 novembre 2017.
- Commission européenne (2017f) Document de consultation, Première phase d'une consultation des partenaires sociaux, organisée en vertu de l'article 154 du TFUE, 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, dans le cadre du socle européen des droits sociaux, COM (2017) 2610 final, 26 avril 2017.
- Commission européenne (2018a) Proposition de Recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, COM (2018) 132 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018b) 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) 132 final, 13 mars 2018.
- Commission européenne (2018c) Joint Employment Report as adopted by the EPSCO Council on 15th March 2018, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.
- Commission européenne et CPS (2018) The 2018 Pension Adequacy Report, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Bruxelles.
- Conseil des Communautés européennes (1992) Recommandation du Conseil, du 27 juillet 1992, relative à la convergence des objectifs et politiques de protection sociale (92/442/CEE), JO L 245, 26 août 1992, 49-52.
- Crespy A. et Schmidt V. (2017) La gouvernance économique de l'UE en 2016 : au-delà de l'austérité ?, in Vanhercke B., Sabato S. et Bouget D. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2017, Bruxelles, , ETUI et OSE, 107-123.
- De Moortel D. et Vanroelen C. (2017) Classifying self-employment and creating an empirical typology, technical report prepared for Eurofound, Dublin.
- Degryse C. (2016) Digitalisation of the economy and its impact on labour markets, Background Working Paper, 2 for the Conference 'Shaping the New World of Work', Bruxelles, ETUI.
- Dekker F. (2011) Flexible Employment, Risk and the Welfare State, Rotterdam, Erasmus University.
- Eurofound (2017) Exploring self-employment in the European Union, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

- European Centre for Liberal Professions (2014) *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society*, Comité économique et social européen.
- Fachinger U. et Frankus A. (2015) *Freelancers, Self-Employment and the Insurance against Social Risks*, in Burcke A. (dir.) *The Handbook of Research on Freelancing and Self-Employment*, Senate Hall Ltd, 135-146.
- Fondeville N., Özdemir E., Lelkes O. et Ward T. (2015) *Recent changes in self-employment and entrepreneurship across the EU*, Research note, 6/2015, Bruxelles, Commission européenne.
- Gevaert J., De Moortel D., Wilkens M. et Vanroelen C. (2018) *What's up with the self-employed? A Cross-National Perspective on the self-employed's Work-Related Mental Well-being, SSM-Population Health*.
- Kenney M. et Zysman J. (2016) *The rise of the platform Economy'*, *Issues in Science and Technology*, XXXII(3), printemps 2016.
- Matsaganis M., Ozdemir E. Ward T. et Zvakou A. (2016) *Non-standard employment and access to social security benefits*, Research note, 8/2015, Bruxelles, Commission européenne.
- OIT (2016) *Non-standard employment around the world, Understanding challenges, shaping prospects*, Genève, Organisation internationale du travail.
- OIT (2017) *Rapport mondial sur la protection sociale 2017-19: Protection sociale universelle pour atteindre les objectifs de développement durable*, Genève, Bureau international du travail.
- Parlement européen (2016) *Precarious employment in Europe: Patterns, trends and policy strategies*, Parlement européen, Bruxelles.
- Parlement européen (2017) *Un socle européen des droits sociaux, Résolution du Parlement européen du 19 janvier 2017 sur un socle européen des droits sociaux, (2016/2095 (INI)), PT\_TA-PROV (2017) 0010*.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2010) *Directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil, JO L 180, 15 juillet 2010, 1-6*.
- Spasova S., Bouget D., Ghailani D. et Vanhercke B. (2017) *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.
- Supiot A. *et al.* (1999) *Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, Rapport final*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Westerveld M. (2012) *The new self-employed: an issue for social policy?*, *European Journal of Social Security*, 14(3), 156-173.
- Williams C. et Lapeyre F. (2017) *Dependent self-employment: trends, challenges and policy responses in the EU*, *Employment Working Paper*, 228, Genève, Organisation internationale du travail.

## Annexe

Tableau A1 Exemples nationaux d'accès à la protection sociale pour les « indépendants dépendants »

Pays	« Indépendant dépendant »
Allemagne	Depuis 1999, les « indépendants à leur propre compte » qui dépendent d'un seul client sont soumis à une assurance obligatoire en matière de retraites, ce qui n'est pas le cas des autres catégories d'indépendants.
Italie	Une allocation de chômage a été introduite en 2015 pour les indépendants dépendants qui travaillent via des contrats de collaboration continue (co.co.pro., Collaborazioni coordinate a progetto).
Pays-Bas	Seuls les indépendants « dépendants » sont obligatoirement couverts par les régimes professionnels d'accident de travail. Les autres ne peuvent recourir qu'aux assurances privées.
Espagne	L'assurance contre les accidents de travail est obligatoire pour l'indépendant « dépendant » (« l'indépendant économiquement dépendant » – TRADE), mais volontaire pour les autres indépendants.
Portugal	Seuls les indépendants « dépendants » ont accès aux allocations de chômage.
Roumanie	Les indépendants « dépendants » bénéficient de l'assurance obligatoire en matière de santé et de retraite (qui est conditionnée à un certain niveau de revenu pour les autres indépendants). Mais contrairement aux travailleurs salariés, ils n'ont pas d'assurance obligatoire en matière de chômage.

Source : Ce tableau est basé sur une recherche antérieure (Spasova *et al.* 2017), Commission européenne (2017b et 2018b). Le tableau ne prétend pas être exhaustif.

Tableau A2 Exemples de questions liées à l'accès effectif à la protection sociale (accès optionnel et assiette de revenus)

Accès volontaire, <i>opt-outs</i> et exemptions	Bases contributives minimales faibles
<b>Roumanie</b> : seuls 10-11 % des indépendants sont couverts par les prestations de retraite, d'invalidité, de maladie ou de maternité.	<b>Lettonie</b> : 85-90 % des indépendants payent des cotisations basées sur le salaire minimal mensuel.
<b>République tchèque</b> : en septembre 2017, 15,37 % des indépendants (dont c'est l'activité économique principale) contribuent à l'assurance maladie.	<b>Espagne</b> : l'assiette moyenne mensuelle des indépendants est environ 36 % plus basse que celle des travailleurs salariés. 86,1 % des indépendants sont assurés au niveau de la base de cotisation minimale.
<b>Autriche</b> : la couverture par l'assurance chômage qui est volontaire est de 0,02 % de l'ensemble des indépendants (117 personnes en 2015).	<b>Slovénie</b> : 70 % des travailleurs indépendants payent des cotisations de sécurité sociale pour les retraites au seuil minimal.
<b>Finlande</b> : couverture de l'assurance chômage du deuxième pilier : indépendant seul : 20 % ; indépendant ayant des employés : 10 %.	<b>Estonie</b> : il existe un incitant légal à ne déclarer qu'un « revenu passif » plutôt qu'un « actif » (le premier n'est pas soumis aux cotisations sociales et à l'impôt sur le revenu). Il est estimé que les foyers disposant du revenu de leur entreprise sous-estiment de 62 % leur revenu actif.

Source : basé sur Spasova *et al.* (2017), Commission européenne (2017b et 2018b). Le tableau ne prétend pas être exhaustif.