



Bruxelles, le 31.1.2023
COM(2023) 43 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs
salariés et non salariés à la protection sociale**

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	1
PRINCIPALES CONCLUSIONS	2
1. Introduction.....	5
1.1. Présentation du contexte	5
1.2. Objectifs de la recommandation	7
1.3. Soutenir la mise en œuvre.....	7
1.4. Évaluation de la mise en œuvre	9
2. Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation du Conseil.....	10
2.1. Vue d'ensemble des plans nationaux de mise en œuvre: un tableau contrasté en matière de priorités et d'ambitions	10
2.2. Couverture formelle	12
2.2.1. Disparités	13
2.2.2. Mesures à prendre	14
2.3. Couverture effective.....	18
2.3.1. Disparités	18
2.3.2. Mesures à prendre	20
2.4. Adéquation.....	22
2.4.1. Disparités	22
2.4.2. Mesures à prendre	23
2.5. Transparence.....	26
2.5.1. Accès à l'information.....	27
2.5.2. Simplification.....	29
3. Synthèse des progrès accomplis.....	31
3.1. Évolutions positives en matière d'accès à la protection sociale pour tous.....	31
3.2. Des défis persistent	32
4. Conclusions.....	34
ANNEXE: principales caractéristiques des plans nationaux de mise en œuvre concernant l'accès à la protection sociale (et mise à jour)	36

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Dans le contexte des mesures visant à remédier aux conséquences sociales de la pandémie de COVID-19, les efforts de mise en œuvre déployés au cours des trois années qui ont suivi l'adoption de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale font apparaître un tableau contrasté dans l'ensemble de l'Europe. Le niveau général d'ambition concernant la mise en œuvre de la recommandation varie considérablement et, à quelques exceptions près, la plupart des États membres ne cherchent pas à éliminer toutes les disparités existantes en matière d'accès à la protection sociale. Il est nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour remédier à ces disparités. En outre, les conséquences sociales et économiques de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et la crise énergétique grave qui en résulte amplifient l'urgence.

Sur les marchés du travail, qui sont en constante évolution, il existe un nombre croissant de personnes qui, en raison de leur type de relation de travail ou de leur forme de travail non salarié, ne disposent pas d'un accès suffisant à la protection sociale. Cette insuffisance représente un risque non seulement pour le bien-être d'un grand nombre de ces personnes et de leurs familles, mais aussi pour l'économie et la société.

En 2021, près de 40 % des personnes ayant un emploi dans l'Union (soit 77 millions de personnes) occupaient un emploi atypique, c'est-à-dire un emploi temporaire, à temps partiel et/ou non salarié, et bon nombre de ces personnes étaient confrontées à d'importantes disparités en matière de protection sociale. En 2022, au moins un groupe de travailleurs atypiques n'est pas couvert par toutes les branches de la protection sociale dans 17 États membres. Les travailleurs non salariés ne bénéficient pas d'une protection complète dans 19 États membres.

Couverture formelle

Depuis 2019, 15 États membres ont engagé ou planifié d'importantes réformes visant à améliorer la participation de catégories particulières de la population active aux régimes de protection sociale. Il s'agit notamment des travailleurs non salariés (en particulier ceux qui n'ont pas de salariés et ceux qui sont économiquement dépendants) et des personnes dont l'emploi est régi par un contrat atypique ou qui travaillent dans des secteurs spécifiques (services domestiques, culture) caractérisés par une forte prévalence d'emplois atypiques. Toutefois, il est probable qu'un nombre important d'entre eux ne disposent toujours pas d'un accès formel à la protection sociale, étant donné que les mesures prises n'ont pas vocation à traiter toutes les disparités ni toutes les branches et que certains États membres ne prévoient pas de remédier aux disparités qui subsistent.

Dans la douzaine d'États membres qui communiquent des données, on estime qu'au moins 5,6 millions de travailleurs atypiques et 15,3 millions de travailleurs non salariés n'ont pas accès aux prestations de chômage. En outre, dans les États membres où la souscription aux régimes de protection sociale est volontaire pour les travailleurs non salariés, les taux de participation à ces régimes sont généralement faibles.

Les États membres indiquent rencontrer certaines difficultés pour résoudre ces disparités, notamment la nécessité de préserver la flexibilité du marché du travail ou la complexité de l'extension de la couverture (en particulier de l'assurance chômage et invalidité) pour les

travailleurs non salariés et pour d'autres groupes spécifiques, tels que les travailleurs des plateformes, les travailleurs domestiques et les agriculteurs.

Par ailleurs, les mesures visant à réduire le recours aux contrats atypiques contribuent à réduire les disparités en matière de couverture formelle: elles portent notamment sur un meilleur contrôle, la réduction des incitations sociales et fiscales à embaucher sur la base de contrats de très courte durée ou de faux travail indépendant, la réglementation du travail via une plateforme et la réforme du droit du travail pour remédier à la segmentation, et ont toutes vocation à améliorer l'accès à la protection sociale en garantissant une classification correcte ou en créant un environnement réglementaire plus clair pour ce qui est des droits à la protection sociale associés aux différents statuts professionnels.

Couverture effective

Les règles existantes régissant les cotisations et les droits peuvent empêcher certaines personnes qui contribuent aux régimes de protection sociale de percevoir des prestations dans la pratique («accès effectif»), par exemple lorsque la durée minimale ou le niveau minimal de cotisation n'ont pas été atteints. Depuis 2019, seul un faible nombre de mesures nationales ont traité le problème de l'accès effectif, en réduisant par exemple les périodes d'acquisition de droits concernant les prestations de chômage ou de soins de santé. Les écarts d'aide au revenu entre les personnes qui, avant le chômage, occupaient un emploi «traditionnel» et les autres travailleurs restent considérables dans de nombreux États membres de l'Union. Dans l'ensemble, les travailleurs non salariés sont moins susceptibles de percevoir des prestations, quelles qu'elles soient, et, dans un certain nombre de pays, les travailleurs temporaires et à temps partiel sont moins susceptibles de percevoir des prestations que les personnes sous contrat à durée indéterminée ou à temps plein.

Adéquation

Les régimes de protection sociale «adéquats» fournissent un revenu de remplacement suffisant et en temps utile aux personnes confrontées à une perte de revenus, ce qui leur permet de maintenir leur niveau de vie et les protège de la pauvreté. Environ la moitié des États membres ont pris ou annoncé des mesures visant à améliorer l'adéquation de leurs plans nationaux de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les pensions de retraite, pour les travailleurs non salariés, les personnes ayant de faibles droits ou certaines professions spécifiques. Des mesures ont également été mises en place pour améliorer l'adéquation des prestations de chômage, dont la durée et/ou le montant ont été augmentés. Toutefois, des difficultés subsistent. Les salariés sous contrat temporaire sont plus souvent en situation de privation matérielle et sociale que les salariés sous contrat à durée indéterminée, de même que les travailleurs à temps partiel par rapport aux travailleurs à temps plein. Les travailleurs non salariés, les travailleurs à temps partiel et les travailleurs temporaires sont également plus exposés au risque de pauvreté monétaire que les personnes qui occupent un emploi traditionnel.

Transparence

La transparence est essentielle pour améliorer l'accès à la protection sociale. Pourtant, les règles en matière de protection sociale sont parfois trop complexes ou peu claires, de sorte que certaines personnes sont mal informées de leurs droits et obligations, ou ne savent pas comment exercer ces droits et se conformer à leurs obligations. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une priorité des plans nationaux de mise en œuvre, de nombreux pays se sont engagés sur la voie du numérique pour gérer la protection sociale et octroyer des prestations, au moyen de portails

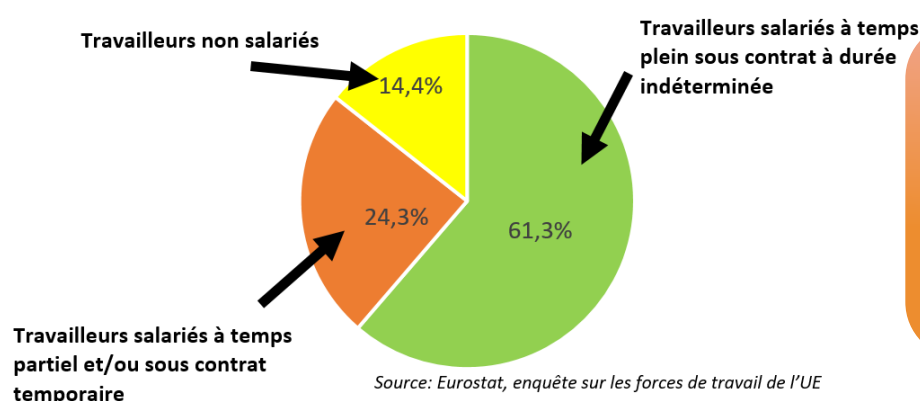
simplifiés uniques, d'un accès automatisé à certaines prestations, de simulateurs de retraite ou de formulaires de demande préremplis. Néanmoins, des initiatives supplémentaires sont nécessaires à cet égard, y compris des mesures visant à réduire la fracture numérique qui touche les personnes vulnérables, notamment, entre autres, les personnes ayant un faible niveau de connaissances (numériques, administratives et financières) et les personnes handicapées.

1. Introduction

1.1. Présentation du contexte

À l'heure actuelle, les marchés du travail de l'Union européenne comptent un grand nombre de personnes qui exercent une activité non salariée (sans avoir de salariés), occupent des emplois non régis par des contrats traditionnels, combinent un emploi salarié et un emploi non salarié ou passent de l'un à l'autre. En 2021, près de 40 % de la population ayant un emploi dans l'EU-27 (soit 76,7 millions de personnes) occupait un emploi atypique¹, c'est-à-dire un emploi temporaire (23,7 millions de personnes), à temps partiel (36,4 millions de personnes) et/ou non salarié (26,9 millions de personnes, dont 18,4 millions de travailleurs non salariés qui n'ont pas de salariés)², par opposition aux contrats à durée indéterminée à temps plein. Alors que la proportion globale de personnes qui occupent un emploi atypique est restée stable au cours de la dernière décennie et que les situations varient considérablement d'un groupe à l'autre et au sein même des groupes, de nouvelles formes d'emploi (travailleurs occasionnels, travailleurs «multijobistes», travailleurs des plateformes), généralement moins couvertes par la protection sociale, se sont répandues³ dans les États membres de l'Union.

Répartition de la population ayant un emploi, par statut, EU-27, 2021



En 2021, 77 millions de personnes dans l'Union occupaient un emploi atypique, c'est-à-dire un emploi temporaire, à temps partiel et/ou non salarié, soit environ 40 % de la population ayant un emploi.

Les systèmes de protection sociale sont encore souvent conçus pour les travailleurs «traditionnels» (salariés à temps plein sous contrat à durée indéterminée). En conséquence, une grande partie de la main-d'œuvre n'est pas suffisamment couverte par la protection sociale, en raison de son statut sur le marché du travail ou du type de relation de travail. Ces disparités mettent en péril le bien-être des personnes concernées et de leurs familles, qui font face à une plus grande incertitude économique. Elles ont également une

¹ Source: Eurostat, Enquête sur les forces de travail (EFT).

² En outre, en 2017, environ 800 000 personnes étaient des «travailleurs non salariés économiquement dépendants», c'est-à-dire des travailleurs non salariés n'ayant aucun salarié travaillant pour eux, qui, au cours des douze derniers mois, n'avaient travaillé que pour un seul client ou un client principal, et dont les heures de travail étaient dictées par ce client (source: module de l'EFT-UE sur le travail non salarié).

³ Eurofound, 2017, [Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects](#), et Commission européenne, 2018, *Évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe*, [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#).

incidence sur l'économie et la société, du point de vue de la demande intérieure, de l'investissement dans le capital humain et de la cohésion sociale. Les insuffisances dans la protection sociale des emplois atypiques contribuent à un manque d'équité au sein de la société, ce qui creuse les clivages entre les générations, les genres ou les groupes sociaux, étant donné que les jeunes, les personnes nées à l'étranger et les femmes sont moins souvent embauchés sur la base de contrats à temps plein et à durée indéterminée. La réduction des disparités en matière d'accès à la protection sociale pour les emplois atypiques pourrait ainsi contribuer à atténuer les inégalités, y compris les écarts de rémunération et de retraite entre les hommes et les femmes.

En vertu du principe n° 12 du socle européen des droits sociaux, «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»⁴. Pour concrétiser cette ambition politique, le Conseil a adopté en 2019 une recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale⁵.

Dans le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux⁶, la Commission a souligné que les mesures exceptionnelles prises pendant la pandémie de COVID-19 en vue d'étendre la protection sociale à des groupes qui en étaient exclus peuvent inspirer des réformes structurelles qui améliorent la protection des chômeurs, des travailleurs atypiques et des travailleurs non salariés.

Accélérée par la pandémie de COVID-19, la transition numérique a pour effet de remodeler l'économie de l'Union et ses marchés du travail, notamment grâce à l'expansion des plateformes de travail numériques⁷. Si le travail via une plateforme peut permettre d'accéder plus facilement au marché du travail ou d'obtenir des revenus supplémentaires grâce à une activité secondaire, il pose également des problèmes, y compris en matière de protection sociale.

Outre l'impératif de gérer la transition écologique de manière équitable, un nouveau défi a émergé au début de l'année 2022: l'environnement économique et géopolitique généré par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, qui entraîne une hausse des prix de l'énergie et des matières premières, des pressions inflationnistes et une incertitude économique croissante. Un tel environnement est susceptible de faire basculer dans la pauvreté les ménages déjà vulnérables. Les systèmes de protection sociale joueront un rôle essentiel pour prévenir et contrer ces effets, en renforçant les filets de protection sociale existants et en aidant les personnes les plus vulnérables.

⁴ Aux fins de la recommandation du Conseil et du présent rapport, on entend par «travailleurs atypiques» les «salariés» dont le travail est régi par un contrat atypique (contrat temporaire ou à temps partiel), tandis que le terme «personnes qui occupent un emploi atypique» comprend à la fois les travailleurs ayant un contrat atypique et les travailleurs non salariés.

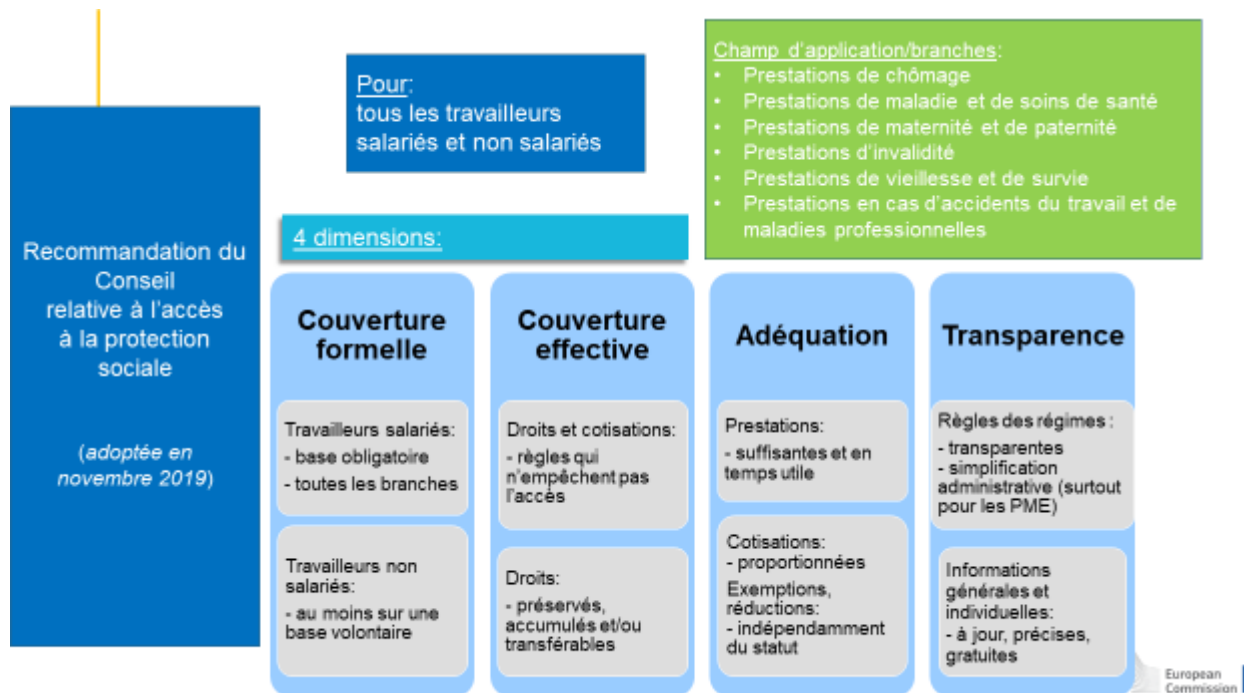
⁵ [2019/C 387/01](#).

⁶ COM(2021) 102 final.

⁷ Selon les données sur lesquelles repose la [proposition de directive de la Commission](#) de 2021, 28 millions de personnes dans l'Union travaillent par l'intermédiaire de plateformes de travail numériques, et 1,7 à 4,1 millions d'entre elles pourraient faire l'objet d'une requalification en travailleurs salariés au titre de la directive.

1.2. Objectifs de la recommandation

La recommandation du Conseil vise à garantir que tous les travailleurs salariés et non salariés aient officiellement accès et contribuent à une protection sociale effective, adéquate et transparente, relativement aux six branches suivantes: prestations de chômage, prestations de maladie et de soins de santé, prestations de maternité et de paternité, prestations d'invalidité, prestations de vieillesse et de survivants, et prestations au titre d'accidents du travail et de maladies professionnelles.



Au paragraphe 19 de sa recommandation, le Conseil invite les États membres à appliquer dès que possible les principes énoncés dans ladite recommandation et à présenter, au plus tard le 15 mai 2021, un plan définissant les mesures correspondantes à prendre au niveau national. En décembre 2022, tous les États membres, à l'exception du Luxembourg, avaient présenté un tel plan national de mise en œuvre⁸. Les plans nationaux de mise en œuvre ont été débattus par les ministres du Conseil EPSCO («emploi, politique sociale, santé et consommateurs») en décembre 2021 dans le cadre du Semestre européen, et en mai 2022 au sein du CPS (Comité de la protection sociale). Les organisations européennes de partenaires sociaux ont également été consultées à ce sujet en mai 2022.

1.3. Soutenir la mise en œuvre

Depuis l'adoption de la recommandation du Conseil, la Commission a pris des mesures spécifiques pour en soutenir l'application.

La Commission a coopéré avec le sous-groupe «Indicateurs» du CPS pour **élaborer un cadre de suivi permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des principaux**

⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=fr>.

objectifs de la recommandation. Une première version du cadre de suivi a été approuvée par le CPS en octobre 2020⁹ et, depuis lors, la Commission soutient les améliorations méthodologiques et les mises à jour annuelles qui y sont apportées¹⁰. Le cadre de suivi comprend des indicateurs permettant de mesurer la couverture formelle, la couverture effective et l'adéquation des prestations pour tous les types de travailleurs dans les branches concernées de la protection sociale. Il comprend également des indicateurs du marché du travail permettant d'évaluer la diversité des statuts sur le marché du travail, ainsi que des indicateurs liés aux règles régissant les droits et les cotisations.

Néanmoins, il est nécessaire d'améliorer le contrôle de l'accès à la protection sociale dans les États membres de l'Union. À titre d'exemple, les données actuelles disponibles à l'échelle de l'Union ne permettent pas de mesurer directement la relation entre la matérialisation d'un risque et la perception d'une prestation, à l'exception des prestations de chômage et de vieillesse. En outre, bien que des progrès aient été accomplis dans la quantification des insuffisances de la couverture formelle, ces données ne sont pas disponibles pour tous les pays et celles disponibles ne sont pas totalement comparables. Enfin, des progrès doivent être accomplis graduellement dans plusieurs domaines. Il est nécessaire, par exemple, de mieux comprendre la situation économique et sociale des travailleurs non salariés (en particulier leurs revenus), en tenant compte des différents niveaux de cotisations à la sécurité sociale.

Sur le plan politique, la Commission a encouragé des échanges approfondis sur la mise en œuvre des différents volets de la recommandation entre les représentants des États membres, des partenaires sociaux et des parties prenantes¹¹. La Commission européenne suit également les questions de protection sociale dans le cadre du Semestre européen. En 2020, en vue d'atténuer les conséquences sociales de la pandémie de COVID-19, la Commission a recommandé à neuf États membres (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI) d'améliorer la protection sociale des travailleurs atypiques et des travailleurs non salariés et, en 2022, elle a émis une recommandation spécifique par pays à l'attention de quatre États membres (EE, HU, NL et PL), dans les domaines visés par la recommandation du Conseil de 2019. En outre, le rapport de suivi publié chaque année par le CPS¹² recense les États membres qui sont confrontés à des difficultés sociales majeures concernant l'accès à la protection sociale¹³.

De plus, selon l'analyse de la Commission, deux tiers des plans pour la reprise et la résilience comprennent des réformes ou des investissements visant à améliorer l'accès à la protection

⁹ [Cadre](#) de suivi relatif à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale.

¹⁰ [Mise à jour](#) du cadre de suivi en 2021. Il convient de noter que le Centre commun de recherche s'emploie également à l'améliorer, comme le montre par exemple le document d'Antón et Grande intitulé *Monitoring the effective coverage and adequacy of social protection in the EU* et publié en 2022.

¹¹ Ces échanges ont eu lieu dans le cadre d'une série d'ateliers d'apprentissage mutuel (voir le [rapport](#) publié en 2020) et d'un événement de haut niveau relatif à la protection sociale des travailleurs non salariés qui a eu lieu en juin 2022.

¹² Il s'agit de l'outil de suivi mis au point avec le CPS dans l'objectif de recenser les principales tendances sociales annuelles dans l'Union.

¹³ Le [rapport annuel](#) 2022 du CPS indique que les huit États membres suivants sont confrontés à des «difficultés sociales majeures» dans le domaine de l'accès à la protection sociale: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO et SK.

sociale (et portant essentiellement sur la simplification de cet accès au moyen d'investissements dans le numérique et sur l'amélioration de l'adéquation des prestations de chômage et de vieillesse)¹⁴.

Deux tiers des plans pour la reprise et la résilience comprennent des réformes ou des investissements visant à améliorer l'accès à la protection

En outre, depuis 2019, la Commission a lancé plusieurs initiatives sur le sujet, par exemple pour améliorer la couverture et le caractère adéquat des salaires minimaux¹⁵ et du revenu minimum¹⁶, améliorer la situation des travailleurs des plateformes¹⁷ et remédier aux conséquences sociales de la transition écologique, notamment pour les travailleurs qui ont besoin d'une aide à la transition professionnelle et d'une aide au revenu¹⁸. La directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles garantit également que les travailleurs de l'Union reçoivent rapidement des informations essentielles sur leur contrat, notamment en matière de sécurité sociale¹⁹. Ces initiatives vont de pair, et visent à garantir que toutes les personnes, quel que soit leur type de travail, aient accès à une protection sociale adéquate contre les risques économiques et contribuent également à son financement, comme cela est également préconisé au niveau mondial²⁰.

1.4. Évaluation de la mise en œuvre

Dans sa recommandation, le Conseil invite la Commission à faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation et à faire rapport au Conseil à ce sujet. Le présent rapport s'appuie sur le cadre de suivi élaboré avec le CPS pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des principaux objectifs de la recommandation, ainsi que les mesures et les réformes récemment adoptées ou annoncées par les États membres, comme en témoignent les plans nationaux de mise en œuvre, le Semestre européen ou encore les plans pour la reprise et la résilience. Il s'appuie également sur le rapport thématique du réseau européen de politique sociale (ESPN) relatif à la transparence²¹, les discussions thématiques au sein du CPS, les échanges avec les partenaires sociaux et sur les conclusions des ateliers d'apprentissage mutuel organisés par la Commission.

Dans le présent rapport, les progrès accomplis dans les quatre volets de la recommandation (couverture formelle, couverture effective, adéquation et transparence) ainsi que ceux concernant les travailleurs occupant un emploi atypique et les travailleurs non salariés sont évalués. Le rapport porte essentiellement sur les mesures prises et les réformes entreprises, ou celles qui ont été prévues, depuis l'adoption de la recommandation du

¹⁴ Voir également l'analyse thématique sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience concernant la [protection sociale](#).

¹⁵ Directive (UE) 2022/2041.

¹⁶ COM(2022) 490 final.

¹⁷ COM(2021) 762 final.

¹⁸ COM(2021) 801 final.

¹⁹ Directive (UE) 2019/1152. Voir également la directive (UE) 2016/2102 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public.

²⁰ [Recommandation](#) de l'OIT (organisation internationale du travail) sur les socles de protection sociale (2012) et [appel mondial](#) à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain (2021).

²¹ Spasova, S., *et al*, *Making access to social protection for workers and the self-employed more transparent through information and simplification*, ESPN, Office des publications de l'Union européenne, 2023.

Conseil. Étant donné que les travailleurs occupant un emploi traditionnel ont accès à la plupart des branches de la protection sociale dans la plupart des États membres de l'Union, le rapport met principalement l'accent sur la correction des insuffisances dont souffrent les travailleurs non salariés et les travailleurs occupant un emploi atypique. Dans la mesure du possible, le rapport se fonde sur des données pour mesurer les progrès accomplis depuis l'adoption de la recommandation à l'automne 2019, bien que, pour certains indicateurs, les dernières statistiques disponibles remontent aux années 2020 et 2021²².

2. Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation du Conseil

2.1. Vue d'ensemble des plans nationaux de mise en œuvre: un tableau contrasté en matière de priorités et d'ambitions

La présentation²³ des 26 plans nationaux de mise en œuvre montre qu'ils **font presque tous implicitement ou explicitement référence aux disparités existantes ou persistantes en matière d'accès à la protection sociale à l'échelon national. Toutefois, ils ne prennent en considération l'intégralité des groupes et des types de disparité que dans la moitié des États membres seulement.** En outre, les plans nationaux de mise en œuvre ont essentiellement porté sur la situation en matière de couverture formelle, tandis que les autres aspects de l'accès à la protection sociale sont moins bien examinés, malgré l'existence d'indicateurs convenus à l'échelle de l'Union permettant de contrôler la couverture effective ou l'adéquation. Fait notoire, certains États membres (BG, SE) estiment avoir déjà appliqué toutes les dispositions de la recommandation, ou presque toutes (CZ, FR, HU, AT, PL). Le tableau qui se trouve en annexe donne plus d'informations à ce sujet.

La plupart des plans nationaux de mise en œuvre (22 sur les 26 présentés)²⁴ mentionnent des mesures spécifiques ou de nouveaux engagements pris au niveau national pour appliquer la recommandation. Toutefois, **l'éventail et le champ d'application des mesures, ainsi que leur calendrier d'exécution (mesures déjà prises ou prévues) varient considérablement** d'un pays à l'autre²⁵: dix plans nationaux de mise en œuvre sont essentiellement centrés sur une mesure politique et/ou législative principale, onze comprennent une série de trois à huit mesures et celui de la Belgique comporte plus de 30 mesures.

Les mesures exposées dans les plans nationaux de mise en œuvre portent sur un large éventail de branches de protection sociale, mais les trois les plus fréquemment visées sont les retraites, le chômage et les prestations de maladie, tandis que les autres branches (maternité et paternité,

²² Des informations sur la couverture formelle ou sur les cotisations et les droits (base de données MISSOC) sont disponibles pour le début de l'année 2022, tandis que pour d'autres indicateurs (les statistiques EU-SILC par exemple), les données se rapportent à 2021 (et donc aux revenus de 2020).

²³ Une première présentation des 21 plans nationaux de mise en œuvre soumis en septembre 2021 a été publiée dans le [rapport annuel de 2021](#) du CPS et dans le [rapport conjoint sur l'emploi de 2022](#).

²⁴ Les plans nationaux de mise en œuvre de la Bulgarie, de la Hongrie, de la Suède et de la Slovaquie ne parlent pas de telles mesures.

²⁵ Seules les mesures structurelles sont prises en considération: les mesures temporaires prises en réaction à la crise de la COVID-19 sont donc exclues.

accidents du travail et maladies professionnelles, soins de santé et invalidité) sont moins souvent prises en considération.

Encadré n° 1 – Pandémie de COVID-19 et incidence sur les systèmes de protection sociale

La pandémie de COVID-19 a démontré le rôle essentiel de la protection sociale dans la mise en place d'un filet de sécurité en temps de crise, tout en mettant en lumière des lacunes en matière d'accès à ladite protection sociale et en obligeant de nombreux États membres à l'étendre temporairement à des groupes de personnes qui n'en bénéficiaient pas auparavant. Compte tenu du chevauchement de la crise sanitaire avec la période de mise en œuvre de la recommandation, il n'est pas surprenant que 24 des 26 plans nationaux fassent référence à des mesures prises en réaction à la pandémie. Trois des plans renvoient exclusivement à de telles mesures. Néanmoins, seuls 8 plans nationaux mentionnent des mesures devenues permanentes, en vertu desquelles l'accent est principalement mis sur l'amélioration de la couverture des travailleurs indépendants ou des travailleurs de secteurs spécifiques, tels que le secteur culturel.

La pandémie de COVID-19 a également accéléré dans certains cas la numérisation des services sociaux. Elle a notamment permis d'élargir et de simplifier l'utilisation de formulaires électroniques, de développer le téléconseil et d'améliorer l'interopérabilité des données entre les différentes autorités publiques.

En ce qui concerne le calendrier d'exécution, 13 États membres renvoient à des mesures prises depuis 2019 et 18 États membres font état de mesures en préparation ou «prévues pour l'avenir». Certains États membres mentionnent également des mesures prises avant l'adoption de la recommandation.

En ce qui concerne les groupes cibles, si certaines mesures s'adressent à toutes les personnes ayant un emploi, **la plupart visent également des groupes particuliers**: 17 États membres mentionnent des mesures spécifiquement destinées aux travailleurs non salariés et onze États membres évoquent des mesures concernant les travailleurs qui occupent un emploi atypique.

Les plans nationaux de mise en œuvre de certains États membres (comme la Belgique, l'Estonie et Chypre) contiennent des informations détaillées sur chaque mesure prévue, notamment ce qui la branche, le groupe cible, l'effet attendu, le calendrier, le budget, l'organisme d'exécution et le plan de suivi/d'évaluation. Les plans nationaux de mise en œuvre de certains autres pays ne détaillent pas les mesures annoncées pour l'avenir.

Seul un nombre limité de plans nationaux de mise en œuvre fait état de la participation des partenaires sociaux à l'élaboration du plan ou de certaines mesures. Les autres parties prenantes, telles que les organisations de la société civile, sont à peine mentionnées. Les organisations de partenaires sociaux de l'Union ont indiqué²⁶ que leur participation a été très faible ou très tardive, et elles ont demandé à contribuer plus activement à la conception et à l'application des mesures visant à améliorer l'accès à la protection sociale des travailleurs atypiques et des travailleurs non salariés.

²⁶ Consultation des partenaires sociaux de l'Union (mai 2022) sur la mise en œuvre de la recommandation.

Outre l'amélioration de l'accès à la protection sociale, certains États membres ont également mentionné des **mesures visant à réduire le recours excessif aux formes de travail atypiques**. À titre d'exemple, les Pays-Bas prennent des mesures pour réduire les incitations sociales et fiscales à travailler à son compte (sans avoir de salariés) ou à embaucher sur la base de contrats temporaires. L'Allemagne et la Pologne ont pris des mesures pour mieux contrôler l'état de la couverture des personnes qui occupent un emploi atypique.

Alors que la recommandation encourage également les États membres à améliorer la disponibilité des statistiques nationales relatives à l'accès à la protection sociale, seuls quelques-uns (5 sur 26, voir l'annexe) prévoient des mesures spécifiques, malgré le manque relatif de données quantitatives dans ce domaine. De nombreux États membres disposent de données, provenant principalement de sources administratives, mais celles-ci ne sont pas toujours ventilées par type de relation de travail, par sexe ou par âge et les tentatives d'estimation du taux de couverture par les différentes branches de la protection sociale sont limitées²⁷. En outre, les données disponibles ne sont pas systématiquement utilisées dans l'élaboration des politiques. Ni les plans nationaux de mise en œuvre ni les contributions des partenaires sociaux aux consultations n'ont soulevé de questions particulières concernant l'incidence des mesures de mise en œuvre sur les petites et moyennes entreprises. Toutefois, les organisations patronales ont indiqué que l'accès des travailleurs non salariés aux branches les plus importantes de la protection sociale de base à un coût raisonnable devrait être le principe directeur, tandis que l'accès à une protection plus complète devrait rester facultatif.

Les mesures visées dans les plans nationaux de mise en œuvre pourraient tirer parti d'une **meilleure liaison avec les mesures prises dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience** et avec les mesures de suivi prises dans le contexte du Semestre européen. Leur incidence s'en trouverait optimisée. À titre d'exemple, la plupart des plans nationaux de mise en œuvre ne mentionnent pas de mesures visant à renforcer la transparence des régimes de protection sociale, tandis qu'un grand nombre de plans pour la reprise et la résilience privilégient le passage au numérique dans le domaine de la protection sociale, afin d'améliorer l'accès aux services de sécurité sociale, de simplifier les procédures et de proposer des solutions numériques simples et efficaces aux particuliers et aux entreprises. En outre, chaque État membre pourrait recourir à l'instrument d'appui technique pour faciliter la mise en place des réformes structurelles dans le pays.

2.2. Couverture formelle

Les travailleurs salariés et non salariés sont considérés comme **«formellement couverts par une branche particulière de la protection sociale si la législation existante ou une convention collective dispose qu'ils sont autorisés à participer à un régime de protection sociale dans cette branche spécifique**. La couverture formelle peut être assurée par des régimes obligatoires ou volontaires» (recommandation du Conseil, considérant 15).

Les États membres ont été invités à améliorer la couverture formelle (pour toutes les branches mentionnées dans la recommandation) et à l'étendre: a) à tous les travailleurs salariés sur une

²⁷ Sur la base des discussions menées au sein du sous-groupe «Indicateurs» du CPS en octobre 2022.

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.

2.2.1. Disparités

La cartographie de la couverture formelle²⁸ réalisée en application du cadre de suivi montre que, malgré quelques progrès par rapport à 2019²⁹, d'importantes disparités subsistent entre les États membres de l'Union, tant pour les travailleurs atypiques que pour les travailleurs non salariés.

Dans 17 États membres³⁰, au moins un groupe de travailleurs atypiques est confronté, en 2022, à des disparités formelles dans au moins une des branches de la protection sociale concernées. Les branches de la sécurité sociale qui présentent le plus de disparités sont le chômage (13 États membres), la maladie (11 États membres) et les prestations de maternité (9 États membres). Les catégories concernées comprennent les travailleurs occasionnels ou ceux ayant un contrat simplifié et de courte durée, les travailleurs saisonniers et les travailleurs relevant d'autres contrats de travail propres à un pays³¹. Dans cinq États membres³², les disparités ne concernent que le groupe particulier des «apprentis et stagiaires» (et souvent un sous-groupe de cette catégorie)³³. De plus, dans environ la moitié des États membres, l'accès des travailleurs atypiques à une branche au moins de la protection sociale n'est que volontaire et se fonde le plus souvent sur des systèmes «opt-in» (souscription volontaire), notamment pour les prestations de chômage, de vieillesse, d'invalidité, de maladie et de maternité.

Sur la base des données disponibles dans un petit nombre d'États membres, on estime³⁴ que 5,6 millions de travailleurs atypiques environ n'ont pas accès aux prestations de chômage (dans onze États membres), tandis que 366 000 n'ont pas accès aux prestations de maladie (dans six États membres) et 413 000 n'ont pas accès aux prestations de maternité (dans cinq États membres). Ces chiffres devraient de toute évidence être considérés comme des estimations

²⁸ Collecte de données sur la couverture formelle (CPS), dernière mise à jour: printemps 2022.

²⁹ Compte tenu des réformes en cours ou annoncées en matière de couverture formelle (voir encadré n° 2), le nombre de disparités recensées dans cette section devrait se réduire légèrement au cours des prochaines années.

³⁰ CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI et SK. Remarque: ces données correspondent à la situation au printemps 2022. En octobre 2022, la disparité formelle qui subsistait en Espagne a été éliminée, car les travailleurs domestiques ont obtenu l'accès aux allocations de chômage.

³¹ Il s'agit notamment des «mini-emplois» en Allemagne, de (certains) «contrats de droit civil» (c'est-à-dire une catégorie de contrats atypiques utilisés pour embaucher de la main-d'œuvre) en Pologne, des «accords d'exécution d'un travail» en Tchéquie, des accords de travail assortis de revenus irréguliers en Slovaquie, etc.

³² DK, EL, FR, IT et NL.

³³ D'après les résultats préliminaires de l'évaluation de la mise en œuvre de la [recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages](#).

³⁴ Sur la base d'une agrégation des estimations nationales calculées à partir de différentes sources et méthodes; tous les États membres présentant une disparité ne sont pas inclus.

basses, étant donné que tous les États membres ne signalent pas de telles disparités lorsqu'elles existent.

En ce qui concerne les travailleurs non salariés en particulier, il existe des disparités formelles dans au moins l'une des branches de la protection sociale dans 19 États membres (en 2022). Les branches les plus concernées sont les prestations de chômage (treize États membres), suivies des prestations pour accidents du travail et maladies professionnelles (neuf États membres), des prestations de paternité (cinq États membres) et des prestations de maladie (trois États membres). Tout en étant conforme à la recommandation, le fait que l'accès des travailleurs non salariés à au moins une branche se fasse sur une base volontaire dans 19 États membres³⁵, le plus souvent par l'intermédiaire de systèmes «opt-in» (souscription volontaire), entraîne généralement de faibles taux d'adoption de ces régimes³⁶. Dans certains États membres, ce faible taux peut s'expliquer par le peu de temps accordé aux travailleurs pour décider de souscrire ou non à des régimes volontaires, combiné à la longueur de la période minimale obligatoire de souscription.

En 2022, les travailleurs non salariés dans **19** États membres et certains travailleurs atypiques dans **17** États membres n'étaient pas couverts par au moins une branche de la protection sociale.

2.2.2. Mesures à prendre

La plupart des plans nationaux de mise en œuvre confirment les disparités susmentionnées en matière de couverture formelle et la plupart des États membres ont présenté les mesures prises (ou qui seront prises) pour y remédier. Toutefois, nombre de ces mesures ont été prises en réponse à la crise de la COVID-19, en vue d'étendre l'accès à la protection sociale de manière temporaire et exceptionnelle à des catégories précises de travailleurs qui n'étaient auparavant pas (ou que partiellement) couverts (travailleurs sous contrat précaire, travailleurs domestiques et travailleurs non salariés), ou qui exercent une activité dans un secteur particulier ou une profession particulière (secteur culturel, professionnels de la santé, etc.)³⁷.

Dans un peu plus de la moitié des États membres (15), les mesures prises ou annoncées depuis 2019 en matière de couverture formelle sont des réformes structurelles dont l'objectif est d'éliminer de manière définitive les disparités observées dans les branches visées par la recommandation³⁸. **Ces réformes visent le plus souvent à éliminer les disparités en matière de couverture formelle dont souffrent les travailleurs non salariés**, ce qui s'explique par le grand nombre d'États membres dans lesquels ces travailleurs n'ont toujours pas accès à un

³⁵ Notamment pour les prestations de maladie, de vieillesse et de survie, et de maternité.

³⁶ Voir la [mise à jour](#) du cadre de suivi en 2021 et Schoukens, [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#), 2022.

³⁷ Voir les détails concernant les autres pays dans le [rapport conjoint sur l'emploi de 2022](#), la proposition de [rapport conjoint sur l'emploi de 2023](#) et le document de l'ESPN de 2021 intitulé *Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis*.

³⁸ Dans certains pays, les droits ont été étendus à tous les travailleurs, par exemple le droit au congé de paternité (en Bulgarie et en Croatie), conformément à la directive de 2019 sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Ces mesures ne sont pas traitées en détail dans le présent rapport.

certain nombre de branches de la protection sociale. Une attention moindre est accordée aux autres formes de travail atypiques (par exemple, les contrats temporaires ou à temps partiel).

Tableau 1: réformes structurelles en matière de couverture formelle depuis 2019

	Réformes structurelles dans 15 États membres:			Réformes non structurelles (dans douze États membres):
Groupes cibles	Pour les travailleurs non salariés	Pour les travailleurs atypiques	Pour les deux groupes	
États membres	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI et SE

Source: plans nationaux de mise en œuvre et mise à jour par le CPS. Remarque: les pays en italique sont ceux dans lesquels des réformes ont été proposées ou annoncées, mais pas encore adoptées.

Parmi les réformes en faveur des travailleurs non salariés, certaines ont déjà été appliquées, un grand nombre sont «en préparation», tandis que d'autres sont prévues pour l'avenir (voir encadré n° 2).

Encadré n° 2 – Protection sociale des travailleurs non salariés

Alors que la part totale des travailleurs non salariés dans la main-d'œuvre est restée stable au cours des 25 dernières années (environ 14 %), la proportion de ces travailleurs qui n'ont pas de salariés a augmenté (environ 68,3 % des 27 millions de travailleurs non salariés que compte l'Union)³⁹. Les données disponibles pour sept États membres (BE, DE, IT, LU, NL, PL et SE) font état d'un taux élevé de pauvreté des travailleurs non salariés qui n'ont pas de salariés⁴⁰. Cette tendance accentue la nécessité de garantir l'accès des travailleurs non salariés à la protection sociale.

Dans les douze États membres qui ont communiqué des données⁴¹, 15,3 millions de travailleurs non salariés n'ont pas accès aux prestations de chômage, 3,9 millions n'ont pas accès aux prestations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (dans neuf États membres) et 5,3 millions n'ont pas accès aux prestations de maladie (dans trois États membres).

Comme illustré ci-dessous, un certain nombre de réformes structurelles montrent qu'il est possible d'éliminer ces disparités et ces réformes pourraient servir d'inspiration aux autres pays qui y sont encore confrontés.

En novembre 2019, l'**Irlande** a mis en place un nouveau régime de prestations pour les demandeurs d'emploi qui avaient exercé auparavant une activité non salariée. Depuis 2019, la **France** accorde aux travailleurs non salariés le droit à une allocation de revenu sous certaines conditions (procédure judiciaire de résiliation ou d'insolvabilité)

³⁹ Eurostat, Enquête sur les forces de travail.

⁴⁰ Eurostat, statistiques EU-SILC 2019 utilisées dans le projet de l'Union «[Working Yet Poor](#)».

⁴¹ Collecte de données sur la couverture formelle (CE-CPS), dernière mise à jour: printemps 2022.

et, en 2022, le pays a assoupli les conditions de demande de cette prestation. Depuis fin 2020, les prestations de maladie sont également accordées aux professions libérales. À **Malte**, les travailleurs non salariés ont droit aux allocations de chômage depuis le début de l'année 2019, sous certaines conditions. Dans le cadre du décret sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée de juin 2022, l'**Italie** a instauré le droit à une allocation journalière avant l'accouchement pour les femmes exerçant une activité non salariée (en cas de complications) et le droit au congé parental pour les pères exerçant une activité non salariée.

Une réforme du système d'assurance sociale est en cours à **Chypre** afin d'étendre la couverture aux travailleurs non salariés et à ceux occupant un emploi atypique (entrée en vigueur prévue en 2023). Le gouvernement du **Luxembourg** a proposé d'accorder des prestations de paternité pour les pères exerçant une activité non salariée. L'**Estonie** étend la couverture de l'assurance chômage aux travailleurs non salariés, aux titulaires de comptes commerciaux et aux membres des organes de gestion et de contrôle. Le pays s'emploie également à étendre la couverture santé aux personnes non assurées ou assurées de manière intermittente. Aux **Pays-Bas**, une assurance invalidité obligatoire pour les travailleurs non salariés est en cours de préparation. Elle devrait être mise en place en 2026 au plus tard.

Les plans de mise en œuvre nationaux comportent également des engagements pour l'avenir. À titre d'exemple, la **Roumanie** prévoit d'étendre le congé de paternité aux travailleurs non salariés. La **Belgique** examine un moyen de rendre permanente la protection des travailleurs non salariés en cas de pertes de revenus («droit passerelle»). La **Grèce** prévoit d'étendre l'accès aux prestations de maladie aux travailleurs non salariés. La **Lituanie** envisage d'inclure tous les travailleurs non salariés dans le système d'assurance chômage. Aux **Pays-Bas**, l'accès des travailleurs non salariés aux régimes collectifs de retraite est en cours d'expérimentation.

En ce qui concerne les travailleurs atypiques, les réformes menées jusqu'à présent portent sur l'accès à des prestations de chômage contributives pour les travailleurs domestiques en Espagne (depuis octobre 2022) ainsi que sur un nouveau statut et une caisse spéciale de sécurité sociale pour les professionnels du secteur culturel au Portugal (depuis octobre 2022, les salariés sous contrat de très courte durée sont assurés contre la plupart des risques et ont droit à une nouvelle indemnité pour suspension de leur activité artistique). En outre, parallèlement à des mesures de soutien à l'échelle de l'Union⁴², un certain nombre d'États membres prennent des mesures visant à améliorer le statut et les conditions de travail des **artistes et des professionnels de la culture et de la création**, un secteur caractérisé par la prévalence de formes de travail atypiques⁴³.

D'autres réformes sont en cours de préparation. Avec le soutien de la facilité pour la reprise et la résilience, la Pologne a lancé fin 2021 une réforme visant à étendre l'assurance obligatoire et à améliorer la couverture. Cette réforme concerne en particulier les contrats de droit civil et comporte des dispositions visant à garantir qu'ils s'accompagnent d'une assurance-vieillesse/retraite et d'une assurance en cas d'accident. D'autres réformes ont été entreprises: en Irlande, un projet de loi du gouvernement accorde désormais un niveau minimal de protection (prestations de maladie) aux salariés faiblement rémunérés susceptibles de ne pas avoir droit au régime d'assurance de leur entreprise, et au Luxembourg, une proposition de

⁴² Plan de travail de l'Union 2023-2026 en faveur de la culture, [résolution du Parlement européen](#) sur la situation des artistes et la reprise culturelle dans l'UE, [étude de 2020](#) publiée par la Commission concernant le statut et les conditions de travail des artistes et des professionnels de la culture et de la création.

⁴³ En Belgique, une réforme du statut des artistes est en cours de discussion, tandis qu'en Irlande, un régime de garantie d'un revenu minimum pour les artistes est mis à l'essai. La Tchéquie, l'Espagne, la Grèce et la Roumanie ont inclus des réformes de ce type dans leurs plans pour la reprise et la résilience.

couverture sanitaire universelle a été faite (en octobre 2021) pour permettre aux personnes vulnérables non affiliées de s'affilier à l'assurance maladie.

Enfin, la Roumanie prévoit de garantir un accès formel à toutes les branches de la sécurité sociale aux travailleurs saisonniers et journaliers ainsi qu'aux travailleurs des plateformes, tandis que la Belgique examine les moyens d'améliorer la couverture formelle pour ces derniers (allocations de chômage et accidents du travail) et pour certaines catégories spécifiques de travailleurs (par exemple les personnes exerçant des activités de garde d'enfants). La Tchéquie n'a pas l'intention de transformer les «accords d'exécution d'un travail» en relations de travail, mais prévoit de modifier les critères d'accès à l'assurance et d'améliorer l'accès à la protection contre les risques de maladie et les risques apparentés (y compris la maternité) pour les travailleurs atypiques.

D'autres États membres ont indiqué qu'ils n'avaient pas l'intention d'accorder un accès (complet) à certains groupes actuellement non couverts, en particulier les travailleurs non salariés. Plusieurs raisons sont avancées: les coûts entraînés, des craintes concernant l'incidence sur la flexibilité du marché du travail ou la complexité de la mise en place d'une couverture complète pour les travailleurs non salariés (notamment pour l'assurance chômage, l'assurance maladie ou l'assurance invalidité). Dans certains cas, la raison pour laquelle aucune mesure n'est prise pour éliminer une disparité formelle est la petite taille des groupes non couverts, ou le fait que certains risques peuvent être couverts par d'autres branches ou par l'assurance liée à l'emploi principal d'une personne (lorsque la disparité concerne des contrats marginaux supplémentaires).

Les partenaires sociaux ont exprimé des points de vue divergents sur la question de la couverture formelle, en particulier pour les travailleurs non salariés. Les organisations patronales ont fait valoir qu'une couverture et une contribution obligatoires et complètes pour les six branches de la protection sociale dénatureraient la notion même de travail indépendant et qu'il doit rester possible de sélectionner les différentes branches de la protection sociale et de choisir le niveau des cotisations concernées⁴⁴. En revanche, les organisations de travailleurs ont demandé aux gouvernements de veiller à ce que les travailleurs non salariés soient obligatoirement couverts dans toutes les branches et de remédier au problème du «faux travail indépendant»⁴⁵.

Ces dernières années, les conditions de travail des travailleurs des plateformes ont été au cœur du débat sur la politique sociale. Une attention particulière a notamment été portée au statut professionnel (salarié ou non salarié) de ces travailleurs et à l'incidence de ce statut sur la protection sociale.

L'accès des travailleurs des plateformes à la protection sociale est examiné dans onze plans nationaux de mise en œuvre (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO et SI), et dans la plupart

⁴⁴ [Déclaration des organisations patronales](#) intersectorielles européennes sur le cadre de suivi de l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale, mars 2021.

⁴⁵ Déclarations de la Confédération européenne des syndicats en consultation avec les partenaires sociaux de l'Union (mai 2022) et lors de l'événement portant sur l'amélioration de l'accès des travailleurs non salariés à la protection sociale organisé en juin 2022 par la Commission européenne.

d'entre eux, la question est considérée comme posant problème. **Cinq États membres (BE, IT, CY, RO et SI) ont inclus des mesures concrètes dans leurs plans nationaux de mise en œuvre**, tandis que quatre autres États membres ont indiqué d'une manière générale qu'il était nécessaire de prendre des mesures dans ce domaine à l'avenir (DE, EE, LT et PT). À titre d'exemple, Chypre classe les travailleurs des plateformes dans le groupe des personnes ayant un contrat atypique, auxquelles l'accès aux prestations (chômage, accidents du travail) devrait être accordé en vertu d'une réforme de l'assurance sociale. La Belgique et la Roumanie ont annoncé des changements dans la législation visant à garantir une protection sociale adéquate aux travailleurs des plateformes, y compris à ceux qui ne sont pas salariés (voir également ci-dessus).

En outre, depuis la présentation de leur plan national de mise en œuvre, certains États membres (Grèce, Espagne, France) ont pris des mesures supplémentaires en faveur des travailleurs de plateformes, dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience. Au Portugal, de nouvelles mesures ont été annoncées et dans d'autres pays (l'Allemagne, la Croatie, le Luxembourg et les Pays-Bas), d'éventuelles modifications de la législation concernée sont actuellement à l'étude.

2.3. Couverture effective

Si la couverture formelle est une condition nécessaire à l'accès aux régimes de protection sociale, elle peut se révéler insuffisante si une couverture effective n'est pas garantie pour tous les travailleurs, quel que soit le type de relation de travail, y compris pour les travailleurs non salariés. Dans la recommandation du Conseil, on entend par «couverture effective» d'un groupe, une situation dans une branche particulière de la protection sociale dans laquelle les personnes appartenant à un groupe ont une possibilité d'accumuler des prestations et la faculté, en cas de matérialisation du risque correspondant, d'accéder à un niveau de prestations donné. Pour y parvenir, il convient d'adapter les règles régissant les cotisations et les droits, de manière que les personnes puissent accumuler et percevoir des prestations indépendamment du type de relation de travail ou de leur statut sur le marché du travail. Enfin, une couverture effective suppose également que les droits sont préservés, accumulés et/ou transférables dans tous les types de statuts d'emploi salarié et non salarié, dans le temps et entre différents régimes d'une même branche.


2.3.1. Disparités

Dans le cadre de suivi, la couverture effective est estimée à l'aide du taux de perception des prestations sociales (au niveau individuel) par personne en âge de travailler exposée au risque de pauvreté avant transferts sociaux, dans différents statuts d'activité⁴⁶. **En 2021, la**

⁴⁶ Cette estimation reflète la mesure dans laquelle les systèmes de protection sociale couvrent les groupes exposés au risque de pauvreté avant les transferts sociaux (ce qui pourrait être considéré comme une approximation des risques relevant du champ d'application de la recommandation). Bien que l'indicateur idéal en matière de couverture soit la proportion de personnes percevant des prestations pour chaque type de risque selon le statut antérieur sur le marché du travail, il est difficile, dans les enquêtes actuelles menées à l'échelle de l'Union, d'avoir une idée précise de la population pour laquelle le risque se matérialise.

couverture par les prestations sociales variait considérablement dans l'EU-27 d'un statut d'activité à l'autre⁴⁷.

- Dans l'Union, les travailleurs temporaires étaient, en moyenne, plus susceptibles de percevoir des prestations que les travailleurs ayant un contrat à durée indéterminée⁴⁸ (respectivement 47,9 % et 39,1 %), et les travailleurs à temps partiel plus susceptibles de percevoir des prestations que les travailleurs à temps plein (43,3 % et 37,9 %), car la situation sociale défavorable de ces groupes nécessite davantage de transferts sociaux. Toutefois, ce constat n'est pas valable dans tous les États membres. En outre, les travailleurs non salariés ont continué de représenter le statut d'activité le moins susceptible de bénéficier de prestations⁴⁹ en cas de risque de pauvreté (31,2 %, contre 41,8 % pour tous les types de salariés dans l'EU-27), et ce dans la plupart des États membres, malgré les mesures exceptionnelles d'aide au revenu prises pendant la période de la pandémie de COVID-19, au cours de laquelle le taux de perception des prestations de ce groupe avait presque triplé.
- Globalement, dans 14 États membres, les personnes occupant un emploi traditionnel (titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée et à temps plein) étaient plus susceptibles de percevoir des prestations que toutes les autres personnes ayant un emploi (travailleurs à temps partiel, travailleurs sous contrat temporaire et travailleurs non salariés) et, dans quatre États membres, l'écart était supérieur à dix points de pourcentage⁵⁰. Dans six États membres⁵¹, environ 10 % ou moins des travailleurs qui n'occupent pas un emploi à temps plein et à durée indéterminée percevaient des prestations sociales.
- Parmi les chômeurs, un peu plus de la moitié (52,7 %) ont bénéficié de prestations sociales (quelles qu'elles soient) en 2021. Toutefois, ce taux était inférieur à 25 % en Bulgarie, en Grèce, en Croatie, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie. Dans l'Union, 57,3 % des chômeurs de courte durée enregistrés (personnes sans emploi depuis moins d'un an) ont reçu des aides/allocations de chômage en 2021⁵², mais ils sont moins de 50 % dans six États membres⁵³ et 33 % ou moins seulement en Croatie, en Pologne et en Slovaquie.



Plus de **40 %** des chômeurs (depuis moins d'un an) dans l'Union n'ont reçu aucune allocation de chômage en 2021.

⁴⁷ Sauf indication contraire, tous les indicateurs relatifs à l'accès effectif et à l'adéquation sont fondés sur les statistiques EU-SILC d'Eurostat (2021).

⁴⁸ La situation était inversée dans huit États membres (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV et MT).

⁴⁹ Les travailleurs domestiques étaient encore moins susceptibles de percevoir des prestations sociales, bien que les données relatives à cette catégorie ne soient statistiquement fiables que dans quelques États membres.

⁵⁰ BG, LV, LT et SI.

⁵¹ EL, HR, HU, PL, PT et RO.

⁵² Eurostat, EFT-UE, [lfsa_ugadra](#).

⁵³ BG, CZ, EL, ES, CY et SI.

En ce qui concerne les transferts de revenus à la suite d'une perte de revenus (généralement les prestations de chômage), des études récentes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁵⁴ montrent que les écarts d'aide au revenu entre les personnes qui, avant le chômage, occupaient un emploi «traditionnel» et les autres travailleurs sont souvent considérables dans les États membres de l'Union. Cette situation s'explique principalement par la disponibilité limitée d'une aide au revenu pour les personnes ayant exercé une activité non salariée, qui sont souvent exclues des prestations de chômage liées aux revenus. À titre d'exemple, en Italie et au Portugal, les «travailleurs traditionnels» étaient 50 % plus susceptibles de bénéficier d'une aide au revenu à la suite de la perte de leur emploi que les autres travailleurs. Les écarts étaient également importants en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Pologne (entre 20 et 30 %).

Les personnes occupant un emploi atypique sont plus susceptibles d'être privées d'un accès effectif aux prestations lorsqu'elles en ont besoin. En effet, les règles en vigueur qui régissent les cotisations et les droits peuvent rendre l'accès effectif aux

prestations plus difficile pour les travailleurs atypiques et les travailleurs non salariés. En 2022, par exemple, la période d'acquisition de droits à prestations de chômage était d'un an dans douze États membres et de deux ans dans deux autres États membres⁵⁵. Ces critères, souvent destinés à préserver la viabilité financière du système, excluent un certain nombre de personnes ayant un contrat temporaire et/ou un emploi précaire du bénéfice des prestations, même si elles ont cotisé et sont exposées au risque de pauvreté. Ce constat vaut également pour les prestations de maladie: les périodes d'acquisition de droits sont d'au moins six mois pour les salariés dans dix États membres et sont plus longues pour les travailleurs non salariés que pour les salariés dans cinq États membres. Enfin, dans un tiers des États membres, les prestations contributives de maternité ne sont pas accessibles aux femmes sans emploi depuis huit mois ou plus.

En 2022, la période d'acquisition de droits à prestations de chômage était d'au moins **un an** dans 14 États membres. En ce qui concerne les prestations de maladie, elle atteignait **six mois** ou plus dans dix États membres.

2.3.2. Mesures à prendre

Le problème de l'accès effectif auquel sont confrontés les travailleurs sous contrat atypique, en particulier ceux ayant des contrats de très courte durée, et les travailleurs non salariés est reconnu dans de nombreux plans nationaux de mise en œuvre. Toutefois, le nombre de réformes structurelles mises en œuvre ou proposées est limité. En outre, les plans nationaux de mise en œuvre n'ont guère mis l'accent sur la manière d'améliorer la transférabilité des droits d'un régime ou d'un statut professionnel à un autre.

Les organisations européennes de travailleurs ont exprimé des craintes quant au fait que la plupart de ces plans ne traitent pas suffisamment les problèmes d'accès effectif (notamment les règles d'éligibilité strictes qui empêchent les personnes dans le besoin de bénéficier de

⁵⁴ OCDE, [De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers - An approach for monitoring the accessibility and levels of income support](#), 2022.

⁵⁵ Source: base de données MISSOC (1^{er} janvier 2022).

prestations). Les organisations patronales européennes font valoir que la protection sociale doit dépendre des cotisations relatives à l'emploi et que les incitations au travail doivent être renforcées⁵⁶.

Plusieurs États membres font valoir dans leurs plans nationaux de mise en œuvre que les règles actuelles régissant les droits sont adaptées et que les périodes de cotisation doivent être suffisamment longues pour inciter à travailler et pour préserver la viabilité du système et mettre en place des mesures de sauvegarde afin d'éviter les abus». Cet argument montre que la modification des règles relatives aux cotisations et aux droits reste une question compliquée, qui nécessite une analyse d'impact, un consensus politique et la participation de toutes les parties prenantes.

Dans leur majorité, les mesures prises l'ont été à titre exceptionnel et temporaire en réaction à la pandémie de COVID-19. En ce qui concerne les prestations de chômage, les conditions d'éligibilité ont été assouplies dans un certain nombre de pays. À titre d'exemple, l'Italie et la Lituanie ont élargi les catégories de bénéficiaires possibles et la Finlande a autorisé les travailleurs temporairement licenciés à accéder aux prestations de chômage. La Lettonie a mis en place une allocation temporaire de chômage pour les personnes dont les droits ont expiré et pour les jeunes diplômés au chômage. L'Allemagne a adopté un train de mesures de protection sociale qui a facilité l'accès des demandeurs d'emploi aux prestations de sécurité sociale de base.

Au cours de la pandémie de COVID-19, un certain nombre de mesures ont été prises pour faciliter l'accès des travailleurs non salariés aux prestations de chômage ou aux régimes d'aide au revenu. Les Pays-Bas, par exemple, ont adopté plusieurs trains de mesures d'aide temporaire au revenu. La Belgique a étendu le «droit passerelle» aux travailleurs non salariés (allocation en cas de faillite). L'Espagne a soutenu les travailleurs non salariés au moyen d'une allocation spéciale et d'une dispense de cotisations. Un certain nombre d'États membres⁵⁷ se sont efforcés en particulier de faciliter l'accès des artistes aux allocations de chômage ou à d'autres aides au revenu, étant donné que la plupart d'entre eux ne pouvaient pas remplir les conditions normales d'éligibilité. L'Allemagne a pris des mesures pour maintenir la couverture sociale des artistes non salariés, sous la forme de subventions aux cotisations. Des mesures temporaires visant à faciliter l'accès effectif à d'autres branches (comme les soins de santé et les prestations de maladie) ont également été prises dans un certain nombre d'États membres⁵⁸.

Un nombre limité de réformes structurelles ont également été entreprises, notamment en ce qui concerne l'accès aux allocations de chômage et aux autres régimes d'aide au revenu (voir encadré n° 3 ci-dessous).

Encadré n° 3 – Exemples de réformes relatives à la couverture effective

En **Espagne**, le système d'assistance aux chômeurs est en cours de réforme afin d'aplanir certaines disparités en matière de couverture, d'allonger la durée maximale et de simplifier le système. Depuis mars 2022, les salariés de

⁵⁶ Déclaration de Business Europe lors de la consultation des partenaires sociaux de l'Union (mai 2022) et [déclaration des organisations patronales](#) intersectorielles européennes (mars 2021).

⁵⁷ DE, EE, ES, FR, LU et AT.

⁵⁸ Voir Réseau européen de politique sociale (2021).

plus de 52 ans qui ont travaillé de manière discontinue dans le cadre de contrats à durée déterminée ont également accès à des allocations de chômage non contributives.

En 2019, l'**Italie** a réduit les cotisations dont devaient s'acquitter les travailleurs titulaires d'un contrat de courte durée et les travailleurs des plateformes pour avoir droit aux prestations de chômage. En outre, l'accès aux prestations de chômage a été amélioré pour les travailleurs atypiques en 2022. À titre d'exemple, la période maximale pendant laquelle la prestation pouvait être versée aux travailleurs titulaires d'un contrat atypique en cas de licenciement involontaire (allocation DIS-COLL) a été portée à douze mois et des régimes de garantie de salaire plus généreux, couvrant la suspension ou la réduction d'activité et auxquels ont désormais accès les travailleurs qui n'étaient pas couverts auparavant, y compris les apprentis et les travailleurs domestiques, ont été mis en place.

En 2020, **Chypre** a supprimé la période d'acquisition de droits à prestations de soins de santé de trois ans.

En 2021-2022, la **Lituanie** a préparé une réforme de l'assurance chômage (*qui doit encore être adoptée*) en vue de réduire la période minimale de cotisation (portée de douze à neuf mois), d'accorder aux travailleurs non salariés un accès à cette assurance et d'adapter les taux de cotisation.

Dans certains pays, des mesures ont été prises pour rendre l'accès à la protection sociale potentiellement plus strict⁵⁹: en Roumanie, la période d'acquisition de droits à prestations de maladie a été portée de un à six mois (tant pour les salariés que pour les travailleurs non salariés) en 2020. En 2021, la France a modifié les critères d'éligibilité et le calcul des prestations pour l'assurance chômage, et les cotisations minimales obligatoires ont ainsi augmenté. La Slovénie a augmenté la période d'acquisition de droits à prestations de chômage (de neuf à dix mois) en 2020 et a mis en place une période d'attente d'un mois pour le paiement des prestations de maladie.

2.4. Adéquation

Dans la recommandation du Conseil, un régime de protection sociale est considéré comme adéquat lorsqu'il permet **«de maintenir un niveau de vie décent et d'offrir un revenu de remplacement adéquat tout en évitant dans tous les cas que les affiliés [à ce régime] ne tombent dans la pauvreté»**. À cette fin, il «est recommandé aux États membres de veiller à ce que les cotisations à la protection sociale soient proportionnelles à la capacité contributive des travailleurs salariés et des travailleurs non salariés», et 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». Pour évaluer l'adéquation des prestations, le cadre de suivi comporte des indicateurs permettant de mesurer la prévalence de la pauvreté et de la privation matérielle et sociale, ainsi que l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté.

2.4.1. Disparités

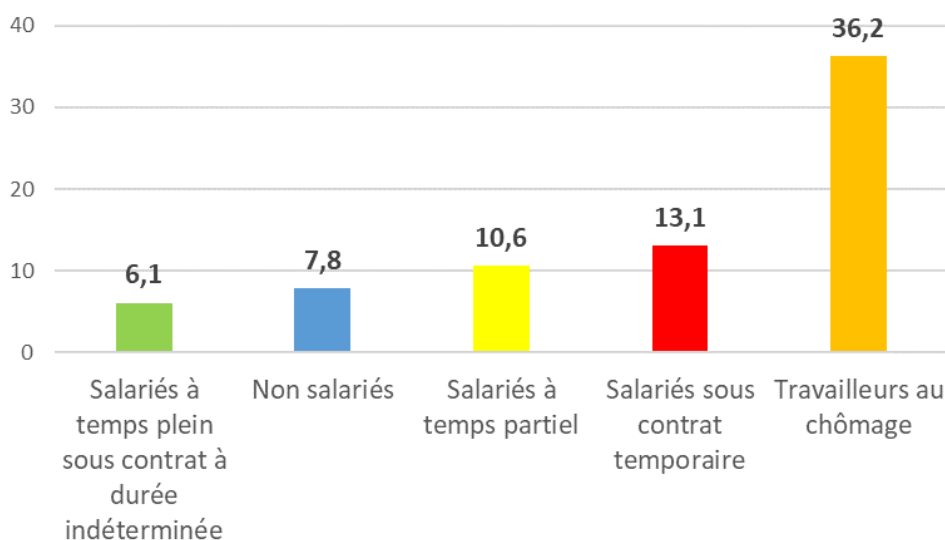
Les taux de privation matérielle et sociale sont plus élevés pour les salariés sous contrat temporaire que pour les salariés sous contrat à durée indéterminée, de même que pour les travailleurs à temps partiel par rapport aux travailleurs à temps plein. Les travailleurs

⁵⁹ Source: base de données MISSOC.

non salariés et les travailleurs salariés sous contrat temporaire sont également plus exposés au risque de pauvreté que les personnes qui occupent un emploi traditionnel.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les chômeurs enregistrent les taux moyens de privation matérielle et sociale les plus élevés (36,2 % dans l'Union en 2021), suivis par les travailleurs salariés sous contrat temporaire (13,1 %, contre 6,4 % pour les travailleurs salariés sous contrat à durée indéterminée)⁶⁰. Les travailleurs à temps partiel sont également confrontés à des taux de privation plus élevés (10,6 %) que les travailleurs à temps plein (6,7 %). Des taux élevés de risque de pauvreté (taux AROP) sont observés chez les travailleurs non salariés (21,4 %), les salariés sous contrat temporaire (17,2 %) et les travailleurs à temps partiel (15,5 %).

Privation matérielle et sociale dans l'EU-27 en 2021 (%)



Source: Eurostat, EU-SILC, 16-64 ans.

Dans de nombreux États membres, les transferts sociaux jouent un rôle essentiel dans la réduction de la pauvreté et ont comme on peut s'y attendre, une incidence plus importante sur les travailleurs qui occupent des emplois atypiques et les travailleurs non salariés que sur les travailleurs occupant un emploi traditionnel. En 2021, par exemple, le taux AROP des travailleurs sous contrat temporaire baissait de 30,0 % après les transferts sociaux. L'incidence des transferts est également élevée pour les travailleurs à temps partiel (27,4 %) et les travailleurs non salariés (29,2 %).

Les indicateurs d'adéquation les plus récents font état d'un nivellement des taux de privation matérielle et sociale pour toutes les catégories, après une baisse constante entre 2014 et 2020, en particulier parmi les chômeurs et les travailleurs non salariés. En outre, le taux AROP (après transferts sociaux) reste plus de quatre fois supérieur pour les travailleurs non salariés que pour

⁶⁰ Eurostat, statistiques EU-SILC, 2021 (tranche d'âge des 16-64 ans).

les travailleurs traditionnels, et plus de 3,5 fois supérieur pour les salariés sous contrat temporaire que pour les travailleurs traditionnels.

Les derniers chiffres datent de 2021 et se réfèrent généralement au niveau de revenus en 2020. Il est reconnu que les systèmes de protection sociale ont aidé les personnes à surmonter la crise de la COVID-19 et permis d'éviter une augmentation plus conséquente des risques de pauvreté ou des inégalités de revenus, grâce à la prise de mesures très fortes (y compris des mesures d'extension de la couverture, des mesures exceptionnelles de soutien et des dépenses exceptionnelles). Toutefois, une autre crise, déclenchée par la situation en Ukraine, a commencé à avoir des répercussions économiques et sociales majeures, notamment l'inflation et l'augmentation de la précarité énergétique. Compte tenu des retards dans la disponibilité des données, il est encore trop tôt pour mesurer l'ampleur de l'incidence de ces crises.

2.4.2. Mesures à prendre

La question de l'adéquation est traitée dans une certaine mesure dans les plans nationaux de mise en œuvre (16 États membres présentent des mesures visant à l'améliorer). **Peu d'États membres s'intéressent au niveau d'adéquation de la protection sociale pour les travailleurs occupant des emplois atypiques. Toutefois, nombre d'entre eux ont adopté ou envisagent d'adopter des mesures visant à l'améliorer, en se concentrant essentiellement sur les retraites des travailleurs non salariés ou des catégories particulières de salariés.** La mise en place de certaines mesures visant à améliorer l'adéquation des prestations de chômage est également en cours.

La mesure dans laquelle les différentes catégories de travailleurs non salariés et de travailleurs occupant un emploi atypique contribuent aux retraites déterminera les prestations qu'ils percevront à l'avenir. En ce qui concerne les travailleurs non salariés, les fluctuations du travail et des revenus font qu'il leur est difficile de cotiser régulièrement. L'Espagne et la Lettonie ont décidé d'adapter la méthode de calcul des cotisations pour les travailleurs non salariés afin de renforcer l'adéquation des futures retraites, tandis que la Belgique prévoit d'aligner les régimes de retraite des travailleurs salariés et non salariés et d'ajuster les cotisations des travailleurs non salariés pour qu'elles correspondent mieux à leur capacité contributive. Pour la même raison, et afin d'encourager la participation au système, le Portugal a également réduit les taux de cotisations et la base de cotisation est désormais calculée tous les trimestres, en fonction des revenus perçus au trimestre précédent. L'Autriche et l'Estonie ont pris des mesures pour améliorer l'adéquation des retraites, notamment en faveur des personnes ayant de faibles droits, tout comme l'Allemagne, où les femmes seront les principales bénéficiaires. La Tchéquie a présenté une réforme des retraites visant à améliorer l'équité du système de retraite (par exemple en comblant les écarts entre les hommes et les femmes). En 2021, la France a adopté des mesures législatives visant à relever le niveau

des retraites des aidants agricoles et, en 2022, la Finlande a modifié l'assurance retraite des travailleurs non salariés⁶¹.

L'augmentation du taux de couverture ou de la durée des prestations de chômage contribue à améliorer leur adéquation. L'Estonie et la Lituanie ont pris des mesures en ce sens. La Belgique a également relevé le niveau minimal des prestations de chômage ainsi que d'autres prestations de sécurité sociale et d'assistance. Dans ce domaine en particulier, de nombreuses mesures ont été prises en réponse à la pandémie de COVID-19. À titre d'exemple, la durée des prestations de chômage a été temporairement prolongée en 2020 et 2021 (et en 2022 dans certains cas) en Bulgarie, au Danemark, en Allemagne, en Grèce, en Espagne, au Portugal, en Roumanie, en Slovaquie et en Suède. La Belgique, la France et l'Italie ont suspendu la réduction progressive des prestations dans le temps («dégressivité»), tandis que le montant de celles-ci a été relevé de manière temporaire en Irlande, au Luxembourg (pour les personnes en chômage partiel) et à Malte (avec un complément), et de manière permanente dans certains pays (Belgique, Bulgarie, Estonie et partiellement au Portugal). Bien que la plupart de ces mesures aient été abandonnées ou le seront dans le futur, certains États membres ont choisi de les rendre structurelles. En ce qui concerne le secteur culturel en particulier, de nouvelles mesures ont été prises dans plusieurs États membres. Un nombre limité de mesures ont porté essentiellement sur l'adéquation dans des branches autres que les retraites ou le chômage. Quelques exemples figurent dans le plan national de mise en œuvre belge (maladie, invalidité) et dans celui de Malte (dans le domaine des soins de santé, les traitements des nouvelles affections chroniques seront gratuits à partir de 2023).

Encadré n° 4 – Disparités en matière de protection sociale touchant les jeunes⁶²

Les disparités en matière d'accès à la protection sociale qui touchent les travailleurs salariés et non salariés sont particulièrement marquées dans certaines catégories, par exemple chez **les jeunes**. En 2021, dans l'Union, les jeunes (16-29 ans) qui étaient au chômage et exposés au risque de pauvreté (avant transferts sociaux) étaient beaucoup moins susceptibles de bénéficier de prestations sociales (38 %) que les 30-64 ans (57 %).

Dans la moitié des États membres, moins de **30 %** des jeunes ont bénéficié de prestations sociales alors qu'ils étaient au chômage et exposés au risque de pauvreté (2021).

Un rapport récent confirme que les jeunes travailleurs n'ont souvent pas formellement accès aux prestations de chômage, de maladie ou de maternité⁶³. Dans la plupart des cas, ces disparités ne sont pas directement dues à des règles propres à l'âge. Elles sont plutôt dues à l'absence de couverture formelle pour des catégories particulières (stagiaires, apprentis, travailleurs occasionnels, travailleurs des plateformes, travailleurs non salariés économiquement dépendants) qui sont composées en grande partie de jeunes, ou à des questions de couverture effective, en particulier lorsque les règles régissant les prestations de protection sociale (période minimale d'acquisition de droits ou restrictions concernant les cotisations minimales versées ou les heures travaillées) excluent de fait les jeunes dont la période d'activité professionnelle est courte et ceux qui ont des contrats précaires. Il est plus difficile par exemple pour les jeunes travailleurs de remplir les conditions d'éligibilité aux prestations de chômage lorsqu'ils perdent leur emploi. Il en va de même pour les prestations

⁶¹ Mesures adoptées après la présentation du plan national de mise en œuvre.

⁶² Voir également le résumé de la discussion thématique du CPS d'avril 2022 sur l'accès des jeunes à la protection sociale dans le [rapport annuel du CPS de 2022](#).

⁶³ Ghailani, D., *et al*, «Access to social protection for young people. An analysis of policies in 35 countries», ESPN, 2021.

de maladie. Il est intéressant de noter que l’Autriche, la Belgique et la Slovénie ont instauré des périodes de cotisation minimales plus courtes pour les jeunes. L’Espagne en a fait de même pour les prestations de maternité.

Si peu de plans nationaux de mise en œuvre prévoient des réformes ciblées sur les jeunes, il existe quelques exceptions: la modification de la loi sur l’assurance sociale des étudiants et des stagiaires en **Grèce** et la réforme du congé de maternité pour les étudiantes en **Croatie**. En outre, certaines mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19 étaient axées sur les jeunes, par exemple les étudiants. L’**Autriche** a créé une prime de formation qui vient s’ajouter aux allocations de chômage et a étendu la couverture du fonds de détresse aux étudiants. En **Belgique**, des allocations de chômage ont été versées aux étudiants qui avaient perdu leur emploi en raison de la pandémie. La **Lettonie** a mis en place une allocation de chômage temporaire pour les jeunes diplômés inscrits au chômage.

En outre, **certaines mesures générales (qui ne sont pas spécifiquement destinées aux jeunes) revêtent un intérêt particulier pour les jeunes** en raison de leur situation spécifique (jeunes titulaires d’un contrat de travail temporaire ou travaillant via une plateforme, par exemple). On peut citer, à titre d’exemple: les réformes susmentionnées portant sur la couverture formelle des travailleurs atypiques (ou sur l’accès effectif), l’extension en Estonie de l’assurance santé à tous les résidents, y compris aux étudiants, et l’aide temporaire accordée en Espagne (pendant la pandémie de COVID-19) aux travailleurs sous contrat temporaire, qui leur permet d’accéder plus facilement aux prestations de chômage contributives.

2.5. Transparence

La transparence est le quatrième volet abordé dans la recommandation du Conseil⁶⁴. **Elle est essentielle pour garantir l’accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale. Il se peut que les personnes soient mal informées de leurs droits et obligations, ou ne sachent pas comment exercer ces droits et se conformer à ces obligations.** Les règles peuvent être trop complexes ou peu claires, ce qui peut décourager la souscription aux régimes de protection sociale et expliquer le faible taux de recours à certaines prestations sociales. Les travailleurs non salariés et les personnes qui occupent des emplois atypiques peuvent être plus touchés, car, comme indiqué ci-dessus, ils font souvent l’objet de règles particulières et de procédures plus complexes. En outre, ces catégories de travailleurs n’ont généralement pas d’organisations qui représentent leurs intérêts, comme le font les partenaires sociaux pour d’autres catégories.

La grande diversité des systèmes de protection sociale dans les États membres explique également la divergence des approches en matière de transparence des régimes et des prestations de protection sociale: certains pays ont par exemple mis en place des régimes de nature très générale, qui s’appliquent à tout le monde ou presque, tandis que d’autres s’engagent à peine dans une transition visant à passer d’un éventail de régimes de protection très spécifiques à des régimes plus généraux. Une autre différence notable réside dans le fait que certains pays ont enclenché leur transition numérique il y a longtemps, tandis que d’autres y ont été poussés par la pandémie de COVID-19. Certains États membres indiquent dans leur plan national de mise en œuvre que les règles relatives à l’accès à la protection sociale sont

⁶⁴ Il est recommandé aux États membres de veiller à ce que «les conditions et les règles de tous les régimes de protection sociale soient transparentes et à ce que les individus aient accès sans frais à des informations mises à jour, complètes, accessibles, conviviales et aisément compréhensibles» (paragraphe 15). Il leur est également recommandé «de simplifier, s’il y a lieu, les exigences administratives des régimes de protection sociale» (paragraphe 16).

déjà précises et transparentes et que les informations s’y rapportant sont accessibles (BE, EE, FR, HR, MT, SE), tandis que d’autres soulignent en outre l’importance de maintenir ou d’améliorer la situation à ce sujet (BE, MT, NL, SE). Dans certains pays, l’accès à l’information (y compris aux informations sur les six branches de la protection sociale) est inscrit dans la législation (BE, CZ, EE, LV, RO, SI et SK par exemple). D’autres ont inclus la transparence et la simplification parmi les objectifs de leur plan pour la reprise et la résilience. C’est notamment le cas de Chypre, avec la réforme prévue du système d’assurance sociale et la restructuration et la transition numérique des services d’assurance sociale⁶⁵. **D’une manière générale, la transparence n’est pas correctement prise en considération dans les plans nationaux de mise en œuvre. Toutefois, une série de réformes et de mesures ont été mises en place ou sont en cours de déploiement dans l’ensemble de l’Union, souvent dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience, afin de favoriser l’accès à des informations claires et à jour et une meilleure connaissance des droits sociaux, ainsi que de simplifier les procédures.**

2.5.1. Accès à l’information

L’accès à l’information sur la protection sociale est nécessaire pour que les individus puissent prendre connaissance de leurs droits et obligations. La mise à disposition des informations peut être «passive», sous la forme par exemple de brochures d’information ou de portails web, ou plus «active», principalement au moyen de campagnes de sensibilisation générales ou ciblées.

Comme le souligne le considérant 22 de la recommandation du Conseil, **«le passage au numérique peut notamment contribuer à améliorer la transparence pour les individus», et la mise à disposition des informations par la voie numérique est en effet un élément essentiel des efforts déployés par les États membres pour améliorer l’accès à celles-ci.** Bien qu’il existe encore une grande diversité de pratiques, des «portails» existent désormais dans tous les États membres, qu’il s’agisse de portails de sécurité sociale généraux/gouvernementaux uniques ou intégrés, ou de portails consacrés à des branches précises de la protection sociale⁶⁶.

Lorsque des informations sont fournies concernant les différents statuts professionnels, une attention particulière est généralement accordée (à des degrés divers) à la situation des travailleurs non salariés (selon qu’ils ont un accès formel aux différentes branches de la sécurité sociale et que les modalités qui s’appliquent à eux sont identiques à celles des autres catégories ou différentes). Toutefois, dans plusieurs États membres, il existe des disparités et des lacunes en matière d’information qui touchent particulièrement les travailleurs atypiques (ou des sous-groupes de ceux-ci) et les travailleurs non salariés, pour lesquels des informations incomplètes sont parfois fournies (en particulier sur les sites des administrations publiques): les informations adaptées aux travailleurs non salariés et aux personnes qui occupent un emploi

⁶⁵ Des réformes visant à renforcer la transparence sont présentées dans douze plans pour la reprise et la résilience (BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI et SK), en particulier dans les sections consacrées à la transition numérique.

⁶⁶ De plus amples informations sur la situation et les mesures prises en matière de transparence dans les différents États membres figurent dans le rapport spécial de l’ESPN rédigé par Spasova *et al.* (à paraître).

atypique restent généralement limitées (en Roumanie), les différentes catégories ne sont pas bien différenciées (à Chypre), ou des informations sur certains régimes font défaut, par exemple en ce qui concerne les régimes volontaires (en Autriche)⁶⁷. Plus généralement, **les disparités et les lacunes dans les informations communiquées par les administrations publiques et/ou les prestataires (publics ou privés) qui interviennent dans les différentes branches de la protection sociale posent explicitement un problème dans 17 États membres** (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI et SE)⁶⁸. L'existence de sites web obsolètes peut également poser problème; ces sites ont parfois été créés à la suite de programmes/projets particuliers découlant de certains événements (tels que la crise de la COVID-19) et financés à titre temporaire, mais ils n'ont pas été maintenus et mis à jour par la suite.

Les informations personnalisées les plus détaillées concernent les prestations de vieillesse et sont souvent mises à disposition au moyen de simulateurs en ligne. En effet, 21 États membres indiquent mettre des simulateurs de pension directement à la disposition des citoyens, qui peuvent les utiliser pour obtenir une estimation de leurs futurs droits à pension de retraite sur la base des cotisations et des périodes réelles (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE)⁶⁹. Toutefois, les informations relatives aux régimes professionnels de retraite et aux régimes volontaires semblent varier considérablement d'un État membre à l'autre et, même dans le domaine plus avancé des prestations de vieillesse, il n'est pas certain que les informations concernant les personnes qui occupent un emploi atypique soient suffisantes.

L'intensification de la numérisation et le passage des services physiques aux services en ligne et numériques peuvent créer des difficultés d'accès à l'information, en particulier pour les groupes vulnérables (les personnes ayant de faibles compétences numériques, les personnes souffrant de déficiences visuelles/auditives, les personnes âgées ou les sans-abri, par exemple)⁷⁰. Néanmoins, de nombreux sites web présentant des informations sur la protection sociale sont accessibles aux personnes souffrant de déficiences visuelles (BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU et SI par exemple) ou de déficiences auditives (CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO et SI par exemple)⁷¹. Dans certains cas, des réformes sont en cours pour garantir l'accessibilité des informations sur les prestations de protection sociale, tandis qu'en Suède, par exemple, les informations figurant sur les sites web sont déjà disponibles sous une forme adaptée aux personnes souffrant de différents handicaps (suédois simplifié ou langue des signes). Les autorités suédoises sont également tenues de mettre gratuitement des interprètes à disposition.

⁶⁷ Voir note 65.

⁶⁸ Voir note 65.

⁶⁹ De tels simulateurs existent pour les prestations de maladie dans trois États membres seulement, et pour les prestations d'invalidité en Belgique uniquement.

⁷⁰ Le récent rapport de l'ESPN met en évidence des problèmes liés à l'accès aux informations en ligne sur les prestations de protection sociale pour certains groupes en particulier (BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT et RO), dont les personnes ayant de faibles compétences numériques (DK, EL, LT), les sans-abri (DK), les personnes souffrant de handicaps cognitifs ou physiques, notamment visuels (DK, EE, LT, RO) et les personnes âgées (EE, LV).

⁷¹ Spasova *et al.* (à paraître).

En Finlande, l'institution d'assurance sociale élargit ses services en ligne en langue des signes et propose un service d'interprétation aux personnes handicapées depuis 2019.

Les agences physiques peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de l'accessibilité pour les personnes handicapées ou ayant de faibles compétences numériques. Toutefois, dans de nombreux pays, les possibilités d'accès physique à l'information ont considérablement diminué et la crise de la COVID-19 a souvent accentué ce déclin. Certains États membres (comme la Belgique, l'Estonie et l'Italie) ont indiqué avoir mis en place des programmes visant à renforcer les compétences numériques et à résorber la fracture numérique. Il convient également de noter que certains pays parmi les plus avancés sur le plan numérique mettent (ou remettent) déjà en place un accès physique à l'information ou créent des centres de services uniques (EE, LV). En 2020, en Estonie, un service à domicile concernant les prestations de retraite a été mis à disposition. Le prix de ce service a été réduit au début de l'année 2022.

Compte tenu de la complexité des systèmes et des procédures d'accès aux prestations sociales, **la sensibilisation est un autre aspect essentiel de l'accès à l'information**: il s'agit de sensibiliser les citoyens à leurs droits et obligations et à l'importance de faire partie des systèmes de protection sociale. À cette fin, sur la période 2017-2021, 14 États membres ont indiqué avoir mené des campagnes de sensibilisation sur les systèmes et les prestations de sécurité sociale «en général», ou des campagnes d'information relatives à diverses prestations. Dans plusieurs pays, des campagnes ont été menées pour sensibiliser le public aux conditions d'accès aux prestations de sécurité sociale, plus précisément aux cotisations sociales et à l'importance d'avoir un emploi régulier, ce qui est essentiel pour les travailleurs non salariés et les personnes occupant un emploi atypique. En Finlande, par exemple, les caisses de chômage et les syndicats organisent régulièrement des campagnes d'information visant à convaincre les travailleurs de s'affilier à ces caisses pour être mieux protégés contre les pertes de revenus en cas de chômage. Des campagnes relatives à des branches particulières de la protection sociale ont également été menées dans la majorité des États membres. Certaines campagnes présentent un intérêt particulier. C'est le cas de celles relatives aux prestations de vieillesse destinées aux travailleurs atypiques et aux travailleurs non salariés (CZ, DE, HR, HU) et de celles portant sur l'accès futur aux prestations et leur adéquation (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

2.5.2. Simplification

Il est possible d'améliorer la transparence en simplifiant les règles formelles régissant un régime de protection sociale (question traitée ci-dessus), la structure administrative (les institutions) elle-même ou la procédure de demande/réception des prestations. **Plusieurs États membres ont entrepris ou prévu des réformes visant à simplifier les régimes généraux ou les régimes spéciaux. Ces réformes élargiront ou amélioreront l'accès de certaines catégories de travailleurs atypiques ou non salariés à d'autres types de prestations.** L'Autriche et le Portugal ont instauré des règles plus précises concernant l'accès aux prestations pour les travailleurs non salariés (certaines catégories d'entre eux). Parmi les autres mesures de simplification adoptées figurent le principe de la transmission unique

d'informations⁷² appliqué à la collecte de données (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), la création ou l'amélioration de portails de sécurité sociale uniques (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) et l'automatisation (partielle) des échanges de données (DE, EL)⁷³.

Une autre catégorie de réformes porte sur la simplification des procédures de demande. Ces réformes comprennent des mesures telles que le lancement de portails web dotés de fonctionnalités intégrées pour les utilisateurs et le partage de données entre les différentes institutions (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), mais aussi des procédures de demande en ligne préremplies (DE, IT, SK), ou encore l'octroi automatique de prestations spécifiques aux personnes qui y ont droit.

Encadré n° 5 – Exemples de réformes/mesures en matière de transparence

Belgique: l'accord du gouvernement fédéral pour la période 2020-2024 énonce la volonté d'enrichir le site web «mypension.be», afin d'y inclure des comptes en ligne, des instruments de calcul et une fonction d'octroi automatique de droits à prestations. En outre, le plan national de mise en œuvre belge mentionne la création de nouveaux sites web ayant les mêmes fonctions que *mypension* pour les prestations de chômage et les prestations liées aux accidents du travail. Depuis mars 2020, les personnes susceptibles de bénéficier d'un meilleur remboursement de leurs frais de santé sont automatiquement identifiées.

Tchéquie: en 2022, l'administration tchèque de la sécurité sociale a lancé une campagne de sensibilisation sur l'accès numérique aux pensions de vieillesse. Dans le même esprit, des activités ciblées visant à donner aux futurs bénéficiaires des informations concernant l'adéquation de leurs prestations de vieillesse ont été menées. Depuis 2016, le ministère tchèque du travail et des affaires sociales informe par courrier postal les travailleurs non salariés des répercussions possibles du paiement de cotisations minimales sur l'adéquation des prestations et leur conseille des solutions pour éviter de se retrouver en situation de pauvreté à un âge plus avancé.

Allemagne: la loi sur les pensions de retraite numériques du 11 février 2021 prévoit la création d'un portail numérique relatif aux retraites, qui fournira des informations sur les droits à pension de retraite. Ce portail sera mis en place progressivement et totalement opérationnel à l'automne 2023.

Grèce: des activités d'information ont été menées pour sensibiliser le public à l'écart de pension de retraite entre les hommes et les femmes et pour mieux informer les femmes du lien qui existe entre les niveaux de ces pensions et les cotisations. En outre, une plateforme en ligne a été lancée en décembre 2020; conçue à l'origine pour fournir des services de téléconseil aux chômeurs pendant la crise de la COVID-19, elle a été conservée à titre permanent en raison de son efficacité.

Italie: le service de demande préremplie de pension de survie est pleinement opérationnel depuis octobre 2021. Lorsqu'une pension de vieillesse est suspendue à la suite du décès d'un pensionné, le service est activé automatiquement et la procédure est notifiée au conjoint par SMS.

Lettonie: le projet «Plateforme web unifiée pour les entités gouvernementales et locales» (2018) vise à rassembler les sites web d'information en une seule plateforme, qui devrait être finalisée en 2025. Un tableau de bord universel de l'agence nationale d'assurance sociale, qui rassemble des informations et fournit des informations personnalisées, est également en cours d'élaboration.

Malte: la procédure de prise en charge des soins de santé pour les personnes âgées a fait l'objet d'une certaine automatisation. Depuis 2022, les personnes âgées de 80 ans ou plus qui bénéficient d'une allocation

⁷² L'application du principe de la transmission unique d'informations à la collecte des données consiste à mettre en place des structures numériques complètes de type guichet unique afin de regrouper en un seul endroit les données provenant de plusieurs autorités et d'échanger ces données (registres/bases de données numériques, cartes de sécurité sociale, etc.).

⁷³ L'intensification de la numérisation peut soulever de nombreuses questions relatives à la protection des données à caractère personnel et à la vie privée. Trois pays (DK, IE, NL) ont fait état de réformes récentes ou prévues visant à remédier à ces problèmes.

supplémentaire en raison de leurs faibles revenus peuvent automatiquement (sans examen des ressources) bénéficier d'une assistance médicale gratuite.

Portugal: le service de sécurité sociale en ligne a mis en place de nouvelles fonctionnalités informatiques, telles que la consultation de l'ensemble des cotisations et des prestations versées, le dépôt par voie électronique des demandes de pensions de retraite, un simulateur en ligne permettant d'estimer les futures pensions et un service spécial de paiement des cotisations aux distributeurs automatiques de billets pour les travailleurs non salariés. Un nouveau portail de la sécurité sociale plus simple, plus sûr et conforme aux normes d'accessibilité a été lancé en mai 2021.

Roumanie: la procédure de demande de prestations d'invalidité a été simplifiée grâce à la mise en place du point de contact unique, une plateforme qui fournit des informations sur les prestations et la manière de les obtenir. Les assurés peuvent également l'utiliser pour demander des prestations. La possibilité de présenter des documents par voie électronique a été renforcée pendant la pandémie de COVID-19.

Réformes/mesures ciblant les travailleurs non salariés

Bulgarie: en ce qui concerne le suivi et le paiement des prestations de soins de santé, l'interopérabilité des bases de données a été renforcée. De ce fait, les utilisateurs ne sont plus tenus d'obtenir et de conserver les documents prouvant le paiement des prestations de soins de santé et des prestations de vieillesse. Les informations utiles sont générées par des systèmes d'information intégrés reliant entre elles les administrations de la sécurité sociale, de la santé et des impôts.

Estonie: les procédures applicables aux travailleurs non salariés ont été à nouveau simplifiées avec la mise en place des comptes d'entrepreneurs en 2019. Cette initiative permet de conserver l'historique des revenus et des impôts d'un travailleur non salarié, et la banque qui gère le compte du travailleur transmet les montants exacts à la caisse d'assurance maladie et à la caisse de retraite.

Slovénie: en 2023, le système d'information des centres d'action sociale commencera à collecter automatiquement des données sur le paiement des cotisations sociales des travailleurs non salariés et des agriculteurs.

3. Synthèse des progrès accomplis

La période de mise en œuvre de la recommandation du Conseil a coïncidé avec la pandémie de COVID-19.. En 2020 et 2021, les politiques menées ont essentiellement porté sur des mesures d'urgence visant à faire face aux conséquences sociales et économiques de cette pandémie. Les réformes systémiques nécessaires pour que les différentes branches de la protection sociale s'adaptent aux réalités nouvelles et en constante évolution du marché du travail ont fait l'objet de moins d'attention. Les mesures d'urgence ont contribué à étendre la protection sociale à des groupes précédemment non couverts ou partiellement couverts, mais principalement à titre temporaire. En parallèle, la crise a également mis en évidence des disparités structurelles profondes et la nécessité d'y remédier, mais seuls certains pays ont poursuivi des réformes structurelles.

3.1. Évolutions positives en matière d'accès à la protection sociale pour tous

Les mesures mises en œuvre depuis 2019 ou annoncées pour l'avenir comprennent un certain nombre de modifications de la législation (ou des pratiques) qui facilitent (ou faciliteront) l'accès concret de nombreux travailleurs salariés et non salariés aux principales branches de la protection sociale visées par la recommandation du Conseil. Il faudra surveiller de près leur

mise en application et leurs incidences, et effectuer un suivi des mesures qui n'ont pas encore été adoptées.

La plupart des réformes concernent essentiellement le domaine de la couverture formelle, et mettent l'accent sur l'extension et l'amélioration de la protection sociale des **travailleurs non salariés** (en particulier de ceux qui n'ont pas de salariés et de ceux qui sont économiquement dépendants). Dans la plupart des cas, ces travailleurs passent d'une situation d'absence de couverture à une couverture obligatoire. Des réformes ont également été entreprises, ou sont prévues, pour améliorer la couverture formelle des travailleurs ayant un contrat de travail particulier ou exerçant dans un secteur particulier. Dans huit États membres, les mesures d'urgence déployées pendant la pandémie de COVID-19 pour que les personnes qui ne sont pas formellement couvertes bénéficient d'un filet de sécurité ont entraîné des changements systémiques en matière d'accès formel à la protection sociale.

Des évolutions positives ont également été observées concernant l'accès effectif, par exemple la réduction de la durée des cotisations minimales obligatoires pour les prestations de chômage, et **concernant l'adéquation, principalement celle des prestations de vieillesse pour les travailleurs non salariés ou les personnes ayant de faibles droits**, et, dans une moindre mesure, celle des prestations de chômage. En matière de **transparence**, les informations disponibles montrent à la fois les nombreuses bonnes pratiques existantes dans les États membres de l'Union et la nécessité de progresser davantage.

3.2. Des défis persistent

Le niveau global d'ambition varie considérablement d'un plan national de mise en œuvre à l'autre, notamment en ce qui concerne le champ d'application des mesures, leur nombre et leur calendrier d'exécution (mesures prises ou annoncées): à quelques exceptions près, elles ne visent pas, pour la plupart, à éliminer toutes les disparités en matière de couverture qui ont été recensées dans le cadre du suivi ou dans le contexte du Semestre européen.

Il convient également de tenir compte du fait que le **point de départ est très variable** dans les 27 États membres de l'Union. Les plans nationaux de mise en œuvre de certains des États les plus avancés en matière de protection sociale, qui sont dotés de systèmes de sécurité sociale universels et généreux, prévoient en particulier relativement peu d'engagements en faveur de nouvelles réformes structurelles. À l'inverse, il est préoccupant que certains États membres dans lesquels les travailleurs atypiques et les travailleurs non salariés ne sont toujours pas couverts (de manière adéquate) n'aient pas présenté de plans de réforme ambitieux. En outre, un certain nombre d'États membres estiment qu'ils satisfont aux dispositions de la recommandation dès lors que tous les travailleurs salariés et non salariés sont formellement couverts par les régimes de protection sociale, sans tenir compte des questions d'accès effectif, d'adéquation et de transparence.

Si un certain nombre de mesures visent à améliorer la couverture formelle des travailleurs non salariés, **les personnes dont l'emploi est régi par un contrat atypique ne font pas l'objet d'autant d'attention**. D'importantes disparités subsistent en matière de couverture formelle

et effective pour ces deux groupes, et il est probable qu'elles perdurent en l'absence de nouvelles réformes.

Les **difficultés de mise en œuvre, reconnues par de nombreux États membres, sont les suivantes**: la complexité de la mise en place d'une meilleure couverture formelle pour les travailleurs non salariés, l'amélioration de la situation de groupes précis de travailleurs atypiques tels que les travailleurs des plateformes, les travailleurs domestiques et les agriculteurs, et l'équilibre difficile entre un meilleur accès effectif aux prestations et le financement du système.

L'événement de haut niveau relatif à la **protection sociale des travailleurs non salariés**, qui s'est tenu en juin 2022, a démontré le vif intérêt que portent de nombreux États membres à cette question et la nécessité de poursuivre les échanges de connaissances quant à la manière de remédier aux disparités en matière d'accès formel et d'accès effectif à une protection sociale adéquate.

Enfin, une protection sociale adéquate et inclusive nécessite un fort soutien public et la participation de tous les acteurs. Toutefois, **rien ne prouve que les partenaires sociaux**, et encore moins les organisations de la société civile, **aient été étroitement associés** à l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre. Les organisations européennes de partenaires sociaux ont souligné leur inquiétude quant à ce manque de participation.

4. Conclusions

La recommandation du Conseil a contribué à insuffler une dynamique en faveur de la modification des systèmes nationaux de protection sociale établis de longue date, dans l'objectif d'éliminer les disparités existantes (ou croissantes). Elle a donné une plus grande visibilité aux questions de couverture, d'adéquation et d'information concernant la protection sociale des travailleurs salariés et non salariés dans de nombreux États membres. En outre, un certain nombre de mesures d'exécution font partie intégrante des programmes nationaux de réforme dans le cadre du Semestre européen et des plans pour la reprise et la résilience. Toutefois, de nombreuses difficultés de mise en œuvre subsistent.

Compte tenu de la généralisation galopante de types d'emploi généralement moins protégés par la protection sociale et de l'impératif de gestion de la transition numérique et écologique de manière équitable, **la recommandation est plus pertinente que jamais pour garantir que les systèmes de protection sociale** sont à même de protéger une grande partie de la population active des chocs économiques. L'amélioration de l'accès à la protection sociale se traduit également par une augmentation des contributions aux budgets publics, ce qui renforce la viabilité financière et politique des systèmes de protection sociale.

La mise en œuvre de la recommandation du Conseil doit s'inscrire dans des politiques socio-économiques plus larges, tant à l'échelon de l'Union qu'à l'échelon national. Fait notoire, la recommandation et l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre qui y sont associés ont donné l'occasion à certains États membres d'envisager, de mener ou de préparer une réforme générale de leur système de protection sociale qui va au-delà de la prise de mesures spécifiques dans les domaines visés par la recommandation, afin de l'adapter à l'évolution du marché du travail et de la société, y compris à l'émergence du travail via des plateformes.

Il est intéressant de constater qu'**au cours des dernières années, un certain nombre d'États membres ont pris des mesures pour réduire le recours aux contrats atypiques.** Ces mesures visent notamment à améliorer le contrôle de ce type de contrats, à réduire les incitations sociales et fiscales à embaucher sur la base de contrats de très courte durée ou de contrats de faux travail indépendant, et à réformer le droit du travail pour remédier à la segmentation. Ces initiatives sont importantes car elles complètent les mesures visant à mieux couvrir les personnes qui occupent un emploi atypique, tel que décrit dans le présent rapport. Elles devraient donc faire l'objet d'un suivi.

L'évolution de l'accès à la protection sociale a alimenté les réflexions du groupe de haut niveau sur l'avenir de la protection sociale et de l'État-providence dans l'Union. En outre, le fait de combler les lacunes recensées dans le présent rapport en ce qui concerne l'application de la recommandation contribuera à répondre aux appels lancés lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe en faveur de «politiques sociales plus fortes» et de la «pleine mise en œuvre» du socle européen des droits sociaux dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales.

L'adaptation des systèmes en vue d'assurer un meilleur accès à la protection sociale pour tous est un processus de longue haleine, qui associe les partenaires sociaux et les autres organisations nationales concernées. Le fait que certaines mesures aient été prises dans

plusieurs États membres est une évolution positive, mais les disparités qui demeurent en matière d'accès à la protection sociale restent à corriger. **Le rapport de la Commission devrait susciter des débats sur la manière de résoudre les difficultés qui subsistent et sur la manière dont l'Union pourrait appuyer les efforts déployés en ce sens.**

ANNEXE: principales caractéristiques des plans nationaux de mise en œuvre concernant l'accès à la protection sociale (et mise à jour)⁷⁴

[O = OUI, N = NON]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Total (Oui)
1. Le plan national de mise en œuvre comprend un bilan des disparités en matière d'accès à la protection sociale.	O	O	O	O	O	O	N	O	O	O	O	N	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N	23/26
2. Dans son plan national de mise en œuvre, l'État membre indique qu'il respecte déjà la plupart ou la totalité des dispositions de la recommandation.	O	N	O	N	O	N	N	N	N	N	O	N	N	O	N	N	N	N	N	N	O	N	N	O	N	N	7/26
3. Le plan national de mise en œuvre comporte des mesures ou des réformes visant à améliorer la couverture formelle .	N	O (P)	O (P)	O (P)	N	N	N	O (P)	O (A)	N	O (A)	O (P)	O (P)	N	O (A)	O (A)	O (P)	N	O (A)	O (P)	O (P)	O (A)	O (P)	N	N	N	16/26
4. Le plan national de mise en œuvre comporte des mesures ou des réformes visant à améliorer la couverture effective .	N	O (A)	N	O (A)	N	N	N	N	O (P)	N	O (A)	N	N	N	N	O (A)	O (P)	N	O (A)	N	N	O (A)	N	N	O (P)	N	9/26
5. Le plan national de mise en œuvre comporte des mesures ou des réformes visant à améliorer l' adéquation .	O (P)	O (A)	O (A)	O (A)	N	O (P)	O (P)	O (A)	N	O (P)	O (A)	N	N	O (A)	N	N	N	O (A)	O (A)	O (P)	N	O (A)	N	N	N	N	14/26
6. Le plan national de mise en œuvre comporte des mesures ou des réformes visant à améliorer la transparence .	N	O (P)	O (A)	O (P)	O (A)	O (P)	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	O (A)	N	N	N	N	6/26
7. Les mesures/réformes remédient à l'ensemble ou à la plupart des disparités en matière d'accès à la protection sociale*	N	O	N	N	N	N	O~	O	N	O~	O	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	O~	N	N	6/26

⁷⁴ Les États membres ont été invités, par l'intermédiaire des délégués du CPS, à présenter à la Commission (au cours de l'été 2022) des informations à jour sur leurs mesures et réformes en matière d'accès à la protection sociale.

[O = OUI, N = Non]	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Total (Oui)
8. Le plan national de mise en œuvre fait état de mesures prises en réponse à la pandémie de COVID-19.	O	O	N	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O	N	O	24/26
9. Le plan national de mise en œuvre fait uniquement/essentiellement état de mesures prises en réponse à la pandémie de COVID-19.	N	N	N	N	N	N	O	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	O	N	O	3/26
10. Le plan national de mise en œuvre fait état de mesures prises pendant la pandémie de COVID-19 qui sont devenues permanentes .	O	O	N	N	N	O	N	N	O	N	O	N	N	N	N	O	O	N	N	N	N	N	N	N	N	O	8/26
11. Le plan national de mise en œuvre comprend des mesures spécialement destinées aux jeunes .	O	O	N	N	N	N	O	N	N	N	O	O	O	N	O	N	N	O	N	N	N	N	N	N	N	N	8/26
12. Le plan national de mise en œuvre comprend des mesures spécialement destinées aux travailleurs des plateformes .	N	O	N	O	N	N	N	N	O+	N	N	N	O+	N	N	O	N	N	N	N	N	O+	O	N	O	N	8/26
13. Le plan national de mise en œuvre comprend des mesures visant à améliorer les statistiques au niveau national.	N	O	N	N	N	N	O	N	N	O	N	N	N	N	N	N	N	N	O	N	O	N	N	N	N	N	5/26
14. Le plan national de mise en œuvre indique explicitement que les partenaires sociaux ont été consultés lors de son élaboration ou de l'élaboration de certaines des mesures qu'il prévoit.	N	O	N	N	O	N	N	O	N	O	O	N	N	N	O	O	N	N	N	O	N	N	O	N	N	N	9/26
15. Le plan pour la reprise et la résilience comprend des réformes ou des investissements visant à améliorer l'accès à la protection sociale.	O	O	N	O	O	O	N	O	O	N	N	O	O	-	N	O	O	N	O	O	O	O	O	N	O	O	18/25

Sources: plans nationaux de mise en œuvre et plans pour la reprise et la résilience. Remarque: seuls 26 États membres sont examinés étant donné que, en décembre 2022, le Luxembourg n'avait pas présenté son plan national de mise en œuvre. Remarque: * les disparités sont mesurées au moyen des indicateurs du cadre de suivi du CPS de la Commission européenne relatif à l'accès à la

protection sociale; (A)= adoptée; (P)= prévue; O~: pour ces États membres, les disparités à combler sont faibles (selon les indicateurs du cadre de suivi relatif à l'accès à la protection sociale); O+: pour ces États membres, il n'y a pas de mesures spéciales indiquées dans le plan national de mise en œuvre, mais il y en a dans le plan pour la reprise et la résilience.