



Strasbourg, le 13.3.2018
SWD(2018) 71 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de recommandation du Conseil

sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et non salariés

{COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 70 final}

Résumé de l'analyse d'impact
Analyse d'impact concernant une recommandation du Conseil sur l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et non salariés
A. Nécessité d'une action
Pourquoi? Quel est le problème à résoudre?
<p>La mondialisation, l'évolution technologique, les changements au sein des institutions du marché du travail et l'évolution démographique ont accéléré la mutation des marchés du travail européens et n'ont cessé de diversifier les possibilités d'emploi. Les carrières deviennent également moins linéaires.</p> <p>Les systèmes de protection sociale ont surtout été conçus, et continuent de l'être, pour les travailleurs occupant un emploi classique impliquant une relation de travail à plein temps et de longue durée et, dans de nombreux pays, ils n'ont jamais couvert totalement les travailleurs non salariés. Un nombre croissant de personnes exerçant un emploi atypique ou une activité indépendante sont privées d'un accès suffisant à la protection sociale en raison de leur statut sur le marché du travail.</p> <p>Cette fracture augmente les risques qui pèsent sur le bien-être des personnes concernées et de leur famille, qui doivent faire face à une incertitude économique croissante et à de nouvelles inégalités intergénérationnelles et intragénérationnelles. Les conséquences négatives de cette situation se font aussi sentir de manière générale, mettant en péril la pérennité financière des systèmes de protection sociale et les empêchant de jouer leur rôle d'amortisseur automatique dans les phases conjoncturelles d'étiollement de la prospérité.</p>
Quels sont les objectifs de cette initiative?
<p>L'initiative concernant l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale a pour objectif général de soutenir l'ensemble des travailleurs non salariés et des travailleurs atypiques qui, en raison de leur type de contrat ou de leur statut sur le marché du travail, ne sont pas suffisamment protégés par les régimes de protection sociale en cas de chômage, de maladie, de maternité ou paternité, d'accident du travail et maladie professionnelle, d'invalidité et de vieillesse. Plus spécifiquement, l'initiative vise à encourager les États membres à permettre à ces groupes</p> <ul style="list-style-type: none"> • de s'affilier aux systèmes de protection sociale qui leur conviennent (pour éliminer les disparités en matière de couverture officielle), • d'acquérir et de faire valoir des droits adéquats (c'est-à-dire une couverture effective suffisante) et de faciliter la transférabilité des droits à la protection sociale entre les régimes, • de disposer d'informations transparentes concernant leurs droits et obligations en matière de protection sociale.
Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?
<p>Le problème de l'accès insuffisant à la protection sociale qui touche toujours plus de personnes sur le marché du travail ainsi que les effets négatifs qu'il produit sur l'équité sociale, le dynamisme du marché du travail et la croissance durable sont communs à tous les États membres. Bien que la conception et le financement des systèmes de protection sociale relèvent de la compétence des États membres et que certains pays introduisent des réformes partielles, une action à l'échelon de l'UE peut permettre de faire respecter le principe 12 du socle européen des droits sociaux et empêcher que les progrès ne soient partiels ou inégaux en les étendant à l'ensemble des groupes, des branches de la protection sociale et des États membres, et en garantissant des conditions égales aux opérateurs économiques du marché intérieur. L'action de l'UE peut empêcher les distorsions de concurrence à court terme et garantir que tous les États membres avancent dans la même direction en même temps, favorisant ainsi une convergence ascendante, au bénéfice de l'économie de l'UE dans son ensemble.</p>

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Les instruments envisagés dans le cadre de l'initiative sont une recommandation du Conseil, une directive et une priorisation accrue de la protection sociale dans le cadre des instruments existants, notamment le Semestre européen et la méthode ouverte de coordination en matière sociale (MOC). L'instrument privilégié est une recommandation du Conseil, considérée comme le moyen le plus efficace et proportionné à ce stade. La principale valeur ajoutée d'une recommandation à ce stade est de créer une dynamique en soutenant et en complétant les débats et réformes nationaux et en orientant les efforts des États membres vers une convergence ascendante. Eu égard à la nature changeante du problème, aux réformes entamées dans certains États membres et aux restrictions en matière de statistiques, une recommandation du Conseil est une option plus appropriée qu'une directive. Bien que la directive puisse se révéler plus efficace d'un point de vue strictement économique pour atteindre les objectifs de l'initiative, les consultations donnent à penser qu'elle pourrait ne pas obtenir le soutien de tous les États membres, ce qui en ferait l'instrument globalement le moins efficace.

Parallèlement au scénario de base (paquet A), deux autres trains de mesures sont évalués; chacun d'eux combine des mesures portant sur les trois objectifs spécifiques de l'initiative.

Le paquet B vise, primo, à élargir la couverture officielle aux travailleurs atypiques (sur une base obligatoire) et aux travailleurs indépendants (sur une base volontaire), secundo, à ajuster les délais applicables aux régimes de protection sociale et à garantir la préservation, la transférabilité et la totalisation des droits des personnes en cas de changement d'emploi ou de statut professionnel, tertio, à assurer que les informations génériques et personnalisées concernant les droits et obligations en matière de protection sociale soient disponibles pour les groupes précités.

Le paquet C vise, primo, à élargir la couverture officielle (sur une base obligatoire) aux travailleurs atypiques et aux travailleurs indépendants, secundo, à ajuster les délais applicables aux régimes de protection sociale et à introduire des comptes personnels liant les droits en matière de protection sociale aux personnes et non aux contrats, tertio, à assurer que les informations génériques et personnalisées concernant les droits et obligations en matière de protection sociale soient disponibles pour les groupes précités.

L'option privilégiée (le paquet B) offre plus de flexibilité pour adapter les choix de couverture officielle aux travailleurs indépendants, compte tenu des caractéristiques particulières et de l'hétérogénéité de ce groupe. En outre, les parties intéressées, en particulier les représentants des travailleurs indépendants, ne parviennent pas à dégager un accord clair sur l'approche à adopter en matière de couverture officielle des travailleurs indépendants. Le paquet B représente par conséquent un bon compromis entre les différents avis exprimés durant le processus de consultation et les objectifs politiques de l'Union fixés dans le cadre cette initiative.

Qui soutient quelle option?

La consultation des partenaires sociaux et la consultation publique ont révélé des points de vue plutôt divergents. En ce qui concerne l'approche politique, environ 2/3 des participants à la consultation publique et tous les syndicats sont favorables à une protection sociale obligatoire pour tout type de travail. Par contre, les employeurs affichent des points de vue différents sur les options présentées. Certains reconnaissent que la protection sociale devrait être obligatoire mais que les travailleurs salariés devraient avoir le droit de choisir le type de couverture (publique ou privée), tandis qu'ils insistent particulièrement sur la liberté de choix dont doivent bénéficier les travailleurs non salariés. D'autres employeurs sont favorables à une couverture officielle volontaire afin de tenir compte de la diversité des formes d'emploi et de

l'hétérogénéité existant parmi les travailleurs non salariés.

En ce qui concerne le choix de l'instrument, certaines parties intéressées (les syndicats, les représentants des *crowd workers*, les ONG, certains organismes autonomes d'assurance sociale, un petit nombre d'États membres) seraient favorables à une directive fixant un minimum de normes. D'autres (les employeurs, les représentants des professions libérales, la plupart des États membres) soulignent que le Semestre européen et la MOC sociale sont des outils servant à combler les lacunes de la protection sociale.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les principales décisions sur le financement et la conception de mesures sont laissées à la compétence des États membres, conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 153 du TFUE. Ces décisions détermineront l'ampleur des prestations. D'une manière générale, le nombre de travailleurs atypiques et indépendants protégés augmentera sensiblement. Il en résultera une diminution de l'individualisation du risque, de l'incertitude en matière de revenus, de la précarité et, notamment, une réduction du risque de pauvreté dans ces groupes. La réduction des différences dans l'accès à la protection sociale devrait encourager les transitions entre les types de contrat et les statuts sur le marché du travail, favorisant le dynamisme du marché du travail. Le fait de réduire la possibilité d'un recours excessif aux contrats exemptés de cotisations sociales devrait créer des conditions de concurrence plus équitables entre les entreprises. Enrayer la tendance à la hausse de la proportion de personnes en dehors des systèmes de protection sociale permettra d'éviter d'affaiblir le rôle de ces systèmes dans la stabilisation des cycles économiques et peut avoir des effets positifs sur leur viabilité budgétaire.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Le niveau des coûts et leur répartition entre les budgets publics, les assureurs, les nouveaux groupes couverts et les contribuables dépendent aussi fortement des décisions clés dont l'adoption est laissée aux États membres pour des raisons de subsidiarité, notamment en ce qui concerne l'organisation des régimes, leur financement et le degré de protection offert. Les coûts directs sont principalement liés à la fourniture des prestations; des simulations exemplaires concernant l'extension de la couverture en matière de prestations de chômage et de maladie aux travailleurs non salariés laissent supposer un coût limité. Les coûts indirects pourraient résulter de changements de comportement motivés par l'extension de la protection sociale.

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Les entreprises pourraient profiter d'une réduction de la concurrence déloyale, d'une éventuelle augmentation de la productivité des personnes exerçant des formes d'emploi désormais protégées et d'effets positifs sur le dynamisme du marché du travail. Selon les choix de financement, les entreprises pourraient connaître une hausse des coûts de gestion des fluctuations dans la production parallèlement à une certaine augmentation des coûts liés à l'emploi atypique et au recours à des travailleurs non salariés. Les travailleurs non salariés collaborent surtout avec les microentreprises, et beaucoup moins avec les PME et les grandes sociétés. Les travailleurs salariés atypiques se rencontrent très fréquemment dans les PME.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

Les coûts liés à l'octroi de prestations aux groupes qui n'étaient pas couverts auparavant par les systèmes publics de protection sociale pourraient augmenter si, selon les décisions de financement des États membres, le coût net pour les budgets publics de l'octroi de prestations pouvait être réduit aux cotisations sociales de ceux-ci. Dans la mesure où les groupes qui n'étaient pas couverts auparavant dépendent actuellement de mécanismes de protection ultimes, tels que l'aide sociale, les dépenses imputées sur d'autres parties du budget pourraient diminuer. Il y aurait également certains coûts liés à la fourniture d'informations personnalisées.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?
--

L'extension de la couverture en matière de prestations de chômage aux travailleurs non salariés devrait entraîner, selon une simulation, une réduction importante du risque de pauvreté pour les travailleurs non salariés et leur ménage. On peut s'attendre à des effets similaires (non simulés) sur le risque de pauvreté des travailleurs atypiques.

D. Suivi

Quand la recommandation sera-t-elle réexaminée?
--

La Commission suivra la mise en œuvre dans les États membres et réexaminera la recommandation en coopération avec les États membres et après consultation des parties concernées, en prévoyant une période suffisamment longue pour évaluer les effets de l'initiative après qu'elle aura été pleinement mise en œuvre.
