



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 9 octobre 2023  
(OR. en)

13934/23

SOC 667  
EMPL 475

## RÉSULTATS DES TRAVAUX

---

Origine: Secrétariat général du Conseil

Destinataire: délégations

---

N° doc. préc.: 13175/23

---

Objet: Conclusions du Conseil sur la protection sociale des travailleurs non salariés

---

Les délégations trouveront ci-joint les conclusions du Conseil concernant la question citée en objet, approuvées par le Conseil EPSCO lors de sa session tenue le 9 octobre 2023.

**Protection sociale des travailleurs non salariés**

**Conclusions du Conseil**

**CONSIDÉRANT CE QUI SUIT:**

1. Le 8 novembre 2019, le Conseil a adopté la recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale<sup>1</sup> (ci-après dénommée "recommandation").
2. La recommandation contribue à la mise en œuvre du principe 12 du socle européen des droits sociaux, proclamé conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en 2017, qui dispose que 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.
3. Le contexte européen qui a suivi l'adoption de la recommandation a été marqué, premièrement, par la pandémie de COVID-19, qui a débuté en 2020. La pandémie a eu une forte incidence économique et sociale, mais grâce à la prise de mesures très fortes et coordonnées tant au niveau européen que national (y compris des mesures d'extension de la couverture, des mesures exceptionnelles de soutien et des dépenses exceptionnelles), 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.

---

<sup>1</sup> JO C 387 du 15.11.2019, p. 1.

4. Deuxièmement, les conséquences sociales et économiques de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en 2022 sont d'autres éléments du contexte dans lequel la mise en œuvre de la recommandation peut être évaluée. Cette guerre, comme toutes les crises, touche le plus durement les groupes les plus vulnérables et renforce la nécessité de mettre en place des politiques sociales qui contribuent à réduire les effets négatifs susmentionnés.
5. En 2021, la Commission a présenté le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, qui vise à contribuer à la mise en œuvre des principes du socle.
6. Les nouveaux grands objectifs européens du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, à atteindre d'ici à 2030, ont été accueillis favorablement par les dirigeants de l'UE dans la déclaration de Porto, puis par le Conseil européen, lors de sa réunion de juin 2021.
7. Le point 18 de la recommandation dispose qu'"[a]u plus tard le 15 novembre 2020, il y a lieu que la Commission, conjointement avec le **comité de la protection sociale**, établisse **un cadre de suivi et élabore des indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs convenus d'un commun accord en vue d'évaluer la mise en œuvre de la présente recommandation, en permettant son examen.**"
8. Le cadre de suivi permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des principaux objectifs de la recommandation élaboré par le Comité de la protection sociale en octobre 2020 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. Il indique en outre que d'autres améliorations sont prévues afin de mieux contrôler l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale dans les États membres de l'UE.

9. Au point 19 de la recommandation, les États membres sont invités à soumettre, au plus tard le 15 mai 2021, un plan national comportant les mesures correspondantes à prendre pour mettre en œuvre les principes de la recommandation. En outre, les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces plans devraient faire l'objet d'un examen dans le cadre des outils de surveillance multilatérale en conformité avec le Semestre européen et la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale.
10. Une première présentation des plans nationaux soumis par les États membres a été incluse dans le rapport annuel 2021 du Comité de la protection sociale et dans le rapport conjoint sur l'emploi 2022.
11. Le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale<sup>2</sup> (ci-après dénommé "rapport de la Commission") indique que le niveau d'ambition varie considérablement d'un État membre à l'autre en fonction de la situation et des préférences nationales. Il conclut en outre que de nombreuses disparités subsistent en matière d'accès à la protection sociale.

---

<sup>2</sup>. 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, 31.1.2023.

## **CONSCIENT DE CE QUI SUIVIT:**

12. Les États membres planifient ou mènent déjà, le cas échéant, des réformes structurelles visant à mettre en œuvre la recommandation, en mettant souvent l'accent sur l'amélioration de la situation des travailleurs non salariés.
13. Certains groupes sont plus susceptibles de manquer de protection que d'autres, tels que les travailleurs salariés atypiques et les travailleurs non salariés. Sans préjudice des dispositions de la recommandation du Conseil visant à combler les disparités pour tous les travailleurs salariés et non salariés, les présentes conclusions mettent l'accent sur les travailleurs non salariés en tant que groupe qui, dans de nombreux États membres, est confronté à d'importantes lacunes en matière de protection<sup>3</sup>.
14. En 2022<sup>4</sup>, l'UE comptait 27,7 millions de personnes exerçant un emploi non salarié, ce qui représentait 13,7 % de la population active. Sur ces travailleurs non salariés, 18,9 millions étaient des travailleurs non salariés n'ayant aucun salarié travaillant pour eux. En outre, environ 3,3 millions de ces travailleurs non salariés ne travaillaient que pour un seul client (ou un seul client dominant) et, pour environ 770 000 d'entre eux, les heures de travail étaient dictées par ce client.

---

3. 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, 31.1.2023, "Principales conclusions" (p. 3 et 4).

4. Enquête sur les forces de travail dans l'Union européenne 2022, Eurostat.

15. Comme indiqué dans le rapport de la Commission, dans plus de la moitié des États membres, les travailleurs non salariés n'étaient pas couverts par toutes les branches de la protection sociale en 2022. Selon les informations fournies par les États membres, plus de 15 millions de travailleurs non salariés dans l'UE n'ont pas accès aux prestations de chômage en cas de cessation d'activité<sup>5</sup>.
16. Si l'accès volontaire des travailleurs non salariés aux systèmes de protection sociale est conforme à la recommandation du Conseil, les données figurant dans le rapport de la Commission indiquent que, 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.
17. Dans certains États membres, les règles régissant les droits et les cotisations, visées au point 9 de la recommandation, sont défavorables aux travailleurs non salariés, ce qui les empêche de bénéficier d'une couverture effective et adéquate<sup>6</sup>.
18. Le rapport de la Commission confirme que, dans de nombreux États membres, les transferts sociaux sont essentiels pour réduire le risque de pauvreté et que les mesures visant à garantir un accès adéquat à la protection sociale peuvent avoir une incidence positive sur la situation des travailleurs non salariés<sup>7</sup>.
19. La transparence des informations fournies par les administrations publiques sur l'accès à la protection sociale est essentielle en raison de la complexité des exigences en matière d'accès aux prestations, qui pénalise plus durement les personnes occupant des formes d'emploi atypiques et les travailleurs non salariés<sup>8</sup>.

---

5. 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 (données basées sur les informations fournies par 12 États membres sur 13).

6. 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, 31.1.2023, point 2.3.1, Disparités en matière de couverture effective (p. 18 à 20).

7. 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, 31.1.2023, point 2.4.1, Disparités en matière d'adéquation (p. 22 à 24).

8. 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, 31.1.2023, point 2.5.1, Transparence - Accès à l'information (p. 27 à 29).

## **SOULIGNANT CE QUI SUIT:**

20. D'après le rapport de la Commission, *"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."*
21. Parmi les réformes déjà mises en œuvre ou prévues par les États membres pour protéger les travailleurs non salariés, il y a lieu de souligner celles donnant accès aux prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, aux prestations de chômage ou de cessation d'activité, ainsi qu'aux prestations d'invalidité et aux retraites<sup>9</sup>.
22. Selon le rapport de la Commission, dans leurs plans nationaux de mise en œuvre, environ la moitié des États membres ont pris ou annoncé des mesures visant à améliorer l'adéquation des régimes de protection sociale, notamment en ce qui concerne les retraites des travailleurs non salariés<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>. 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, 31.1.2023.

<sup>10</sup>. 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, 31.1.2023 – Principales conclusions (p. 2).

23. En outre, de nombreux États membres ont adopté des mesures relatives à la couverture formelle et effective de certains groupes ayant généralement un accès limité à la protection sociale, afin de répondre aux besoins qui sont apparus pendant la crise de la COVID-19<sup>11</sup>.
24. Les plans pour la reprise et la résilience d'un nombre considérable d'États membres comprennent des réformes et des investissements visant à améliorer l'accès à la protection sociale, tels que des mesures pour assurer la transparence, l'adéquation, l'accès effectif et l'accès formel<sup>12</sup>.
25. Les données d'Eurostat montrent que les travailleurs non salariés sont exposés à un risque de pauvreté plus élevé que les travailleurs occupant un emploi traditionnel. C'est notamment le cas pour les travailleurs non salariés n'ayant aucun salarié travaillant pour eux. En conséquence, les transferts sociaux sont encore plus importants pour réduire le risque de pauvreté parmi les travailleurs non salariés.
26. La protection sociale des travailleurs non salariés est particulièrement importante dans le processus actuel de transformation des modes de travail. À l'heure actuelle, un grand nombre de personnes combinent un emploi salarié et un emploi non salarié ou passent de l'un à l'autre. La mobilité transfrontière en cas de télétravail et de travail via des plateformes peut poser aux travailleurs non salariés des difficultés auxquelles il convient de remédier.

---

<sup>11</sup>. Rapport conjoint sur l'emploi 2022 de la Commission, tel qu'adopté par le Conseil le 14 mars 2022, et 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, 31.1.2023.

<sup>12</sup>. 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, 31.1.2023. ANNEXE: Principales caractéristiques des plans nationaux de mise en œuvre concernant l'accès à la protection sociale (et mise à jour).

27. Tout en tenant compte des circonstances et spécificités nationales, un autre aspect qui peut mériter une attention particulière est l'accès des travailleurs non salariés aux régimes complémentaires de protection sociale.

**LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE INVITE LES ÉTATS MEMBRES,  
CONFORMÉMENT À LEURS COMPÉTENCES NATIONALES ET COMPTE TENU DES  
CIRCONSTANCES NATIONALES, À:**

28. poursuivre l'application des mesures prévues dans les plans nationaux de mise en œuvre et à en prendre de nouvelles pour combler les disparités qui subsistent et assurer l'efficacité des principes de couverture formelle et effective, d'adéquation et de transparence énoncés dans la recommandation du Conseil relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale;
29. adapter, le cas échéant, les règles régissant les cotisations, l'accès aux prestations et les droits afin de permettre aux travailleurs non salariés d'accéder effectivement à des prestations adéquates;
30. remédier, le cas échéant, compte tenu des circonstances nationales, aux disparités existantes dans les régimes nationaux en ce qui concerne l'accès des travailleurs non salariés à la protection sociale, en particulier dans les branches où les disparités sont les plus importantes, telles que les prestations de chômage, les prestations de maladie, les accidents du travail et les maladies professionnelles;

31. veiller à ce que les régimes de protection sociale fournissent, en temps utile et conformément à la situation nationale, un niveau de protection adéquat aux travailleurs non salariés, en leur donnant les moyens de maintenir un niveau de vie décent et en leur offrant un revenu de remplacement adéquat, tout en évitant dans tous les cas qu'ils ne tombent dans la pauvreté;
32. accroître, le cas échéant, la transparence des systèmes de protection sociale, notamment par la diffusion d'informations et la sensibilisation ainsi que par l'adoption de mesures visant à faciliter une numérisation conviviale de la protection sociale, en tenant compte des spécificités des travailleurs non salariés, tout en réduisant la fracture numérique, en accordant une attention particulière aux groupes à faible niveau d'alphabétisation (numérique, administrative et économique) et aux personnes handicapées;
33. réfléchir aux moyens de renforcer l'accès à la protection sociale et de combler les disparités qui subsistent, le cas échéant, en associant aussi les partenaires sociaux et les organisations de la société civile à cette réflexion;
34. assurer une collecte adéquate de données au niveau national ainsi qu'une observation continue des mesures visant à étendre la protection sociale; appuyer la participation nationale au système d'information mutuelle sur la protection sociale (MISSOC), y compris l'inclusion d'informations pertinentes sur les travailleurs non salariés.

## **LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE INVITE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

**À:**

35. diffuser son rapport sur la mise en œuvre de la recommandation relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale et à promouvoir le débat sur la protection sociale des travailleurs non salariés entre les États membres, les partenaires sociaux européens, ainsi que dans les enceintes internationales compétentes;
36. assurer le suivi de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil dans le cadre du Semestre européen et à travailler conjointement avec les États membres à l'amélioration de la comparabilité des données entre les États membres de l'UE;
37. continuer à travailler de manière globale avec les États membres et le Comité de la protection sociale pour ce qui concerne le suivi et les indicateurs en vue de la mise en œuvre effective de la recommandation, ainsi qu'à mettre en place des échanges de bonnes pratiques et des évaluations par les pairs en vue de stimuler l'apprentissage entre les États membres.

**LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE INVITE LE COMITÉ DE LA PROTECTION SOCIALE À:**

38. continuer à inclure dans ses rapports et travaux thématiques pertinents le développement de l'accès à la protection sociale des travailleurs salariés et non salariés, en coopération, le cas échéant, avec d'autres comités compétents;
39. continuer à jouer son rôle spécifique dans le suivi de la mise en œuvre de la recommandation du Conseil dans toutes ses dimensions et conformément à son mandat;
40. œuvrer, en coopération avec la Commission, à la poursuite du développement du cadre de suivi relatif à l'accès à la protection sociale;
41. envisager la possibilité de procéder à des examens thématiques par les pairs et à des échanges réguliers d'informations afin d'apporter un soutien à la mise en œuvre effective de la recommandation.

---