

# Europe : pour une protection sociale à la portée de tous

De plus en plus de travailleurs, tous secteurs confondus, ont des parcours professionnels morcelés. Ils se retrouvent confrontés à des formes hybrides d'emploi et des statuts multiples qui ne leur permettent pas toujours de bénéficier d'une protection sociale optimale. Pour parer à ce problème, il serait temps de proposer au niveau européen des solutions globales, accessibles sans distinction à tous les travailleurs. Une enquête internationale entend mesurer le chemin à parcourir.

Au fil du temps, il apparaît que les solutions imaginées à la fin des années 1990 par l'association SMart pour aider les professionnels belges de la création à gérer leur carrière ont une portée beaucoup plus large que ce qui avait été imaginé au départ puisque, manifestement, elles répondent aussi aux besoins des freelances. Ces dernières années, SMart a essaimé dans huit autres pays européens <sup>1</sup>, en nouant des partenariats avec des acteurs locaux. Cette expérience transnationale lui a permis de constater qu'un peu partout, les freelances développent souvent leurs activités professionnelles dans une zone grise du droit social et du travail, quel que soit le statut social qu'ils endossent par ailleurs. Peu importe en effet que certaines professions soient exercées sous le statut de salarié, comme l'exigent certains pays, ou sous celui d'indépendant, comme le veulent d'autres : les conditions de travail et l'accès à la protection sociale restent incertains pour la plupart de ces travailleurs autonomes, de plus en plus nombreux à devoir se forger eux-mêmes (ou avec l'aide d'intermédiaires) leurs opportunités de travail.

## UNE ÉVOLUTION MASSIVE

Pourquoi et dans quel contexte ces formes hybrides d'emploi ont-elles émergé ? Plusieurs facteurs convergents l'expliquent. Voici un aperçu des principaux. Depuis quelques décennies, le secteur tertiaire a explosé. L'emploi s'est déplacé massivement du secteur industriel à celui des services. Les médias, le tourisme, le soin et le bien-être des personnes... : autant de domaines qui ont vu naître de nouveaux métiers, souvent exercés en dehors des grosses structures d'entreprise. Par la suite, les politiques de dérégulation des années '70 et '80 ont changé tout à la fois le droit du travail, le marché du travail et les relations industrielles (privatisation des entreprises, multiplication des formes de contrats...). Avec la financiarisation de l'économie (à partir des années '80), nous avons assisté notamment à l'introduction des entreprises en bourse. Celles-ci sont dès lors amenées à redistribuer leurs bénéfices à leurs actionnaires. Pour satisfaire des appétits de plus en plus gourmands, elles réduisent leurs coûts de production. Les plus faciles à réduire sont les coûts de la main d'œuvre : il suffit d'externaliser la plupart des services et de généraliser la gestion de l'entreprise par « mode projet ». Ce type de management permet à l'entreprise d'engager les compétences dont elle a besoin uniquement le temps nécessaire au développement de son projet ou à une production déterminée. Cette évolution est aussi favorisée par les avancées techniques et technologiques. Dès lors, beaucoup de personnes qui étaient traditionnellement engagées sous contrat à durée indéterminée (CDI) à temps plein se retrouvent contraintes, soit d'accepter des contrats à durée déterminée, soit d'opter pour le statut d'indépendant, au besoin en créant leur propre entreprise.

<sup>1</sup> France, Espagne, Italie, Allemagne, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Suède. Cf. <http://smart-eu.org/>

Après plus de 30 ans de cette évolution, le paysage du monde du travail apparaît radicalement modifié. Une part croissante des contrats de travail est constituée désormais de contrats à durée déterminée et les travailleurs autonomes ou freelances sont chaque jour plus nombreux. Leurs revenus professionnels sont pour la plupart irréguliers et d'importance très variable selon le secteur, la fonction et la fréquence de l'activité. Pour assurer leurs revenus, ces travailleurs aux parcours professionnels morcelés développent plusieurs métiers, ce qui les amène à alterner (voire à cumuler) différents statuts sociaux.

Afin de produire le bien de consommation ou d'assurer la prestation pour lesquels ils sont rémunérés, ces travailleurs doivent en outre assumer (seuls ou avec l'aide d'intermédiaires) toute une série de tâches dont ne doivent pas se préoccuper les salariés classiques : le suivi des paiements des prestations par les donneurs d'ordre (ce qui participe aux difficultés connues de trésorerie), la gestion (et le paiement) des espaces de travail, et enfin, pour assurer leur compétitivité sur le marché, le financement de la mise à niveau des compétences (la formation continue). Les freelances doivent en outre endosser nombre d'autres charges qui relevaient autrefois de la responsabilité de l'employeur. Il s'agit notamment pour eux de payer leurs propres assurances liées au travail ainsi que (quand cela est possible) celles qui les sécurisent par rapport aux risques de la vie (comme les assurances privées de santé ou la pension).

## UNE SITUATION DÉPASSÉE

Ce dernier point est particulièrement important. Il souligne le fait que les freelances n'accèdent que partiellement, voire pas du tout, à la protection sociale. Les raisons de cette situation sont à chercher dans l'histoire. En effet, les modèles de protection sociale en Europe ont été construits principalement après la 2<sup>e</sup> Guerre mondiale, dans un contexte où l'industrie était prédominante. La norme était que les travailleurs (surtout des hommes) développaient leur carrière au sein d'une seule et unique entreprise : ils louaient leur force de travail (et se subordonnaient) à un employeur en échange d'un salaire fixe. L'employeur pourvoyait aux outils et fournissait le cadre du travail (horaire et lieu l'activité).

En situation de quasi plein-emploi, le travail était considéré comme le principal créateur de richesse. C'est donc autour de lui que se sont construits les mécanismes de protection sociale. Le financement de la protection sociale est assuré par une ponction sur le salaire appelée « cotisation sociale » (parfois complétée par des taxes plus génériques) alors que les conditions d'accès (surtout dans les pays continentaux) sont liées (pour les personnes en âge de travailler) au fait d'avoir un travail salarié (ou du moins d'avoir payé assez de cotisations sociales).

En ce qui concerne les indépendants, dans l'après-guerre, ceux-ci exerçaient principalement des professions libérales classiques (avocats, médecins...) ou une activité de commerçant et étaient a priori exclus des mécanismes de protection sociale car considérés comme issus de classes aisées ou tout le moins ayant acquis une situation économique confortable. De plus, ils n'étaient évidemment pas dans une relation de subordination avec un employeur, mais en rapport à une clientèle.

Nous sommes loin, aujourd'hui, de la situation d'après-guerre. En 2014 <sup>2</sup>, si les salariés représentent encore 83,5% de la force de travail européenne (UE28), on compte parmi ceux-ci 17,17% de temps partiels (que ce soit en CDI ou en CDD) et 8,13% de contrats à durée déterminée (CDD à temps-plein). En y ajoutant les indépendants (16,44%), on peut estimer que les personnes exerçant une activité professionnelle en dehors d'un contrat de travail classique (à temps plein et à durée indéterminée) constituent 41,74% des travailleurs de l'UE.

---

<sup>2</sup> Source [eurostats 2014](#)

En dépit de cette évolution, la politique qui prévaut en Europe, que ce soit au sein des Etats-membres ou au niveau de la Commission, reste toujours axée sur la promotion du plein emploi et des CDI à temps plein. On comprend bien l'intention d'assurer la continuité des revenus professionnels et l'accès à la protection sociale des travailleurs. Mais la perspective de retrouver un jour une situation de plein emploi est un leurre, d'autant plus si nous prenons en considération l'impact du numérique et les avancées galopantes en matière de robotique.

En même temps que le plein emploi, les décideurs politiques promeuvent l'inverse : ils poussent en effet les chômeurs à devenir entrepreneurs (un terme plus fun pour dire indépendants). Mais plusieurs études montrent que beaucoup d'indépendants ne s'en sortent pas financièrement, et/ou n'arrivent pas à instaurer un équilibre acceptable entre vie privée et vie professionnelle. En outre, en termes de protection sociale, la solution de l'indépendance peut se révéler catastrophique pour nombre d'individus et leurs familles.

La troisième solution politique préconisée par les Etats-membres consiste à responsabiliser les individus face à leur sort, en liant l'accès à la protection sociale à leur contribution, c'est-à-dire en promouvant les systèmes assurantiels ou contributifs. Elle pousse les individus à prendre des assurances privées supplémentaires, mais beaucoup ne peuvent se permettre de les payer. Cette approche est totalement inadaptée aux carrières discontinues. Elle nie aussi le fait bien établi que, si le PIB continue de croître, la part des salaires dans cet indicateur de la richesse globale ne cesse de baisser, ce qui signifie que les inégalités s'accroissent<sup>3</sup>.

Les grandes lignes politiques esquissées ci-dessus témoignent d'une vision à court terme, qui ne considère les dépenses sociales que comme des coûts et non comme des investissements. Pourtant les pays qui ont le mieux supporté la crise sont ceux qui avaient un niveau de protection sociale élevée. Malgré cela, entre l'Europe économique et sociale, c'est la première qui est privilégiée. Les chiffres le prouvent : les politiques d'austérité (et donc les coupes budgétaires en tous genres) n'ont fait qu'augmenter le nombre d'Européens en situation de pauvreté ou à risque, ce qui représente de facto un recul important par rapport aux objectifs sociaux de la Stratégie européenne 2020 : en janvier 2014 on comptait une augmentation de 10 millions de pauvres EU28 sur les cinq dernières années<sup>4</sup>.

## DES RÉPONSES LÉGALES INADAPTÉES

Plusieurs pays européens, toutefois, ont reconnu les difficultés rencontrées par certaines catégories de travailleurs pour accéder à la protection sociale. C'est pour cette raison qu'ils ont développé toute une série d'exceptions légales ciblées spécifiquement sur certains métiers ou secteurs.

Par conséquent, les freelances se trouvent aujourd'hui confrontés à une multitude de mesurées en sens divers. Par exemple, en Belgique, beaucoup d'artistes sont des personnes qui n'ont pas d'employeur fixe, qui fonctionnent donc comme des indépendants, mais bénéficient de la protection sociale des salariés. Elles paient donc des cotisations sociales qui leur donnent accès (en principe) au chômage quand elles ne travaillent pas, aux congés payés quand elles ont presté le minimum de jours requis. Une protection supplémentaire leur est conférée par ce qui est communément appelé « le statut d'artiste », qui consiste à maintenir à un montant constant leur allocation de chômage (sous certaines conditions), alors que la règle générale est la dégressivité des allocations au fil du temps. En Allemagne, bien que les artistes aient le statut d'indépendant, ils cotisent pour une caisse sociale spécifique (*Künstlersozialkasse*) qui leur facilite l'accès à la pension et à la protection sociale en matière de santé.

<sup>3</sup> Voir : [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Social\\_protection\\_receipts\\_by\\_type.PNG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Social_protection_receipts_by_type.PNG)

<sup>4</sup> [www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2014/06/20140624\\_SocialPlatform\\_PositionPaper\\_Mid-term-](http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2014/06/20140624_SocialPlatform_PositionPaper_Mid-term-Review.pdf)

[Review.pdf](http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2014/06/20140624_SocialPlatform_PositionPaper_Mid-term-Review.pdf)

Ce sont deux exemples que nous connaissons bien car ils proviennent du secteur de la création. Mais dans d'autres secteurs également, l'on voit apparaître, à côté des salariés classiques et des indépendants, une myriade de statuts sociaux hybrides qui appartiennent à une zone grise de l'emploi. Cette zone recouvre des situations fort différentes : des intérimaires (peu ou très qualifiés), des salariés dont la carrière est cadencée par des CDD plus ou moins longs et les travailleurs autonomes (ou freelances). Au regard de l'évolution du monde du travail que nous avons évoquée ci-dessus, et étant donné la similarité de leur fonctionnement professionnel, nous incluons également parmi les travailleurs autonomes des personnes qui travaillent sous le statut social d'indépendant classique et qui n'emploient pas de salariés fixes.

L'analyse des exceptions aux règles générales appliquées à travers l'Europe permet de comprendre ce que les législateurs des différents pays reconnaissent comme difficultés propres à ces travailleurs, autant que les solutions ponctuelles conçues pour y remédier. Il existe par ailleurs énormément d'études sur la protection sociale de travailleurs soumis à des régimes d'emploi hybrides ou atypique, mais, comme le législateur, celles-ci adoptent généralement une approche ciblée par statut social (les indépendants, les intérimaires...), par profession (les artistes, les pêcheurs, les saisonniers...) ou par secteur d'activité (l'Horeca, le bâtiment...). Ces approches cloisonnées empêchent une compréhension globale des effets de l'évolution du monde du travail sur l'accès à la protection sociale.

## UNE ENQUÊTE EUROPÉENNE

Il est nécessaire d'avoir une approche qui englobe tous les travailleurs se retrouvant dans la zone grise de l'emploi. Mais plus encore, pour rendre compte de la situation de façon complète, il faut aller au-delà de la simple description des textes légaux, puisqu'il peut y avoir des écarts importants entre les principes et la pratique. Et c'est en analysant la pratique que l'on pourra établir si les mécanismes de protection sociale (génériques et exceptionnels) remplissent ou non leur fonction.

C'est pour cette raison que SMart, en collaboration avec Culture Action Europe, a lancé une vaste enquête exploratoire sur l'accès à la protection sociale des travailleurs en situation d'emploi « atypique » ou autonome. Comme le champ de la protection sociale est vaste, nous avons commencé par nous intéresser à une seule famille de risques, ceux liés à la santé : accès aux soins de santé, aux soins de longue durée, aux indemnités en cas de maladie, de grossesse, d'accident du travail et de maladie professionnelle.

Pour vérifier l'accès réel aux prestations sociales, nous avons élaboré un questionnaire en ligne qualitatif à question fermées. Ce questionnaire était destiné directement aux personnes en situation d'emploi atypique. Il interroge leurs besoins en matière de protection sociale. Si les répondants ont eu besoin de la protection sociale en question, on vérifie s'ils ont pu ou non en bénéficier effectivement. Si c'est le cas, on demande le niveau et la durée de la prestation sociale obtenue. D'autres questions permettent de déterminer le degré de complexité de la procédure qu'il a fallu suivre pour obtenir la protection sociale. Dans le cas contraire, on essaie de savoir pourquoi la prestation sociale n'a pu être obtenue.

L'enquête a une vocation européenne. Elle a été traduite en six langues et diffusée à travers nos réseaux et ceux de nos partenaires. Elle a donné lieu à plus de 1700 réponses émanant de 18 pays différents (mais réparties de façon très inégales selon les pays). Si tous les résultats ne sont pas généralisables, ils donnent à tout le moins des indications intéressantes. Ces résultats feront l'objet d'un rapport qui sera disponible début 2016.

## POUR UNE RÉPONSE GLOBALE

L'effritement de la protection sociale que nous observons ces dernières années, n'est pas seulement dû à l'inadéquation de son financement (principalement basé sur les cotisations sociales qui sont en baisse constante depuis des décennies)<sup>5</sup> mais aussi à une trop grande complexité des mécanismes d'accès et à une inadéquation des réglementations. Le patchwork de mesurées légales ciblées et exceptionnelles qui se sont multipliées au fil du temps n'a fait qu'ajouter à la confusion. Il a en outre exacerbé les distinctions entre diverses catégories de professionnels. Ainsi, les travailleurs en situation d'emploi hybrides, déjà divisés à la base, n'arrivent pas à faire corps et donc à formuler des revendications qui dépassent leurs particularités sectorielles ou statutaires.

Les mutations globales appellent une réponse globale. Favoriser l'emploi à tout prix est un contre sens. Il est temps de créer des solutions politiques qui prennent acte de l'évolution accélérée du monde du travail et garantissent à chacun, quel que soit son parcours individuel, une bonne protection sociale. Les travailleurs cotisent et paient des impôts. L'Etat a donc le devoir de redistribuer ces contributions en réduisant les inégalités sociales (plutôt qu'en les exacerbant). L'une des manières les plus directes est de donner accès au même niveau de protection sociale à tous les citoyens, voire à tous les résidents d'un pays. L'Etat ne peut se permettre de créer des travailleurs de première catégorie (les salariés en CDI à plein temps ayant un salaire régulier et une protection sociale maximale) et de seconde zone (tous les autres, aux revenus professionnels irréguliers, qui ont peu ou pas de protection sociale).

Il est plus que temps de repenser le pacte social dans son fonctionnement. Les risques sociaux identifiés par les différents modèles européens de protection (accès aux soins, pensions, accidents du travail, soins de longue durée, chômage...) doivent continuer à être couverts. Ce qui doit changer, ce sont d'une part les principes d'éligibilité donnant accès à la protection sociale et, d'autre part, son financement (qui doit davantage être partagé avec d'autres revenus que ceux du travail). Les Etats et leurs institutions, sont-ils prêts à investir dans des politiques sociales adaptées ?

SARAH DE HEUSCH  
CHARGÉE DE PROJET  
DIRECTION DÉVELOPPEMENT ET STRATÉGIE DE SMART

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Social\\_protection\\_receipts\\_by\\_type.PNG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Social_protection_receipts_by_type.PNG)

## SOURCES ET RESSOURCES

---

- Jutta ALLMENDINGER, Lena HIPPE, Stefan STUTH, *Atypical Employment in Europe 1996 – 2011*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- Sergio BOLOGNA, *The New Workforce. Il movimento dei freelance: origini, caratteristiche, sviluppo*, Trieste, éd Asterios 2015
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, Département des conditions de travail et de l'égalité, *Les formes atypiques d'emploi, rapport de discussions à la réunion d'experts sur les formes atypiques d'emploi*, Genève, 16-19 février 2015) MENSFE/2015
- Antonella CORSANI et Maurizio LAZZARATO., *Intermittents et précaires*, Ed. Amsterdam, Paris, 2008.
- Martine D'AMOURS, *La protection sociale des artistes et autres groupes de travailleurs indépendants : analyse de modèles internationaux*, Fiches descriptives par pays, Université Laval, Octobre 2012
- Lei DELSEN, *Atypical employment: an international perspective. Causes, Consequences and policy*, Amsterdam, éd. Woltersgroep Groningen 1995
- EUROFOUND, *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015.
- Mathieu GRÉGOIRE, *Les intermittents du spectacle*, Paris, La Dispute, 2013

---

## SITES DE RÉFÉRENCE

---

European Social network newsletter : <http://www.socialplatform.org/>  
Le site d'un réseau de structures qui s'occupent de questions sociales. On y trouve beaucoup d'informations sur les politiques sociales européennes.

Systèmes de protection sociale – **MISSOC** : <http://ec.europa.eu/>