



Final Report



RAPPORT FINAL

Les auteurs suivants ont collaboré à la rédaction de ce rapport:

Aleksandra Kaydzhyska, Giuseppe Perretti (AEIP); Barbara De Micheli, Sofia Gualandi (FGB Srl Sb); Catarina Sales Oliveira, Joana Marques, Susana Villas-Boas, Luisa Veloso (CIES – ISCTE); Bianca Maria Baron, Giovanni Carapella, Gazmend Llanaj, Feliciano Iudicone (CNCE); Marta Hevia Fano (FLC Asturias); Lisa Dornberger, Dana Schäfer (Soka Bau); Jakub Kus (ZZ Budowlani).

Le rapport a été modifié par: Feliciano Iudicone (CNCE)

Manuscrit terminé en: Décembre 2022

Pour en savoir plus à propos du projet EMECs, rendez-vous sur:: emecs-project.eu



Ce rapport a été rédigé pour le projet EMECs (VS/2020/0497), qui a reçu un financement dans le cadre de l'appel à propositions VP/2020/007 de la DG emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne.

Les opinions exprimées ici ne reflètent que le point de vue des auteurs.

La Commission européenne n'est pas responsable de l'usage qui peut être fait des informations qu'elle contient.

Table des matières

Introduction.....	1
Le consortium.....	4
La pandémie et le détachement de travailleurs : dispositions d'urgence et principaux obstacles.....	7
La pandémie et l'utilisation d'outils numériques pour améliorer les activités de surveillance et d'exécution : conclusions relatives à l'EMECs.....	24
Une vision de l'après-pandémie : la boîte à outils de l'UE pour l'EMECs.....	30
Conclusion.....	35
Annexe 1 - Liens vers les rapports du projet EMECs.....	38



Introduction

Ce rapport a été rédigé dans le cadre du projet « Environnement du marché européen dans le secteur de la construction – renforcement de la libre circulation des travailleurs détachés au sein de l’Union européenne » (EMECs), cofinancé par la Commission européenne, et traitant de l’impact de la pandémie de COVID-19 sur la mobilité, les conditions de travail et la protection sociale des travailleurs détachés dans le secteur de la construction.

Par le biais d’activités de recherche et d’apprentissage mutuel, le projet vise à fournir des propositions et des recommandations permettant de mieux soutenir les travailleurs détachés en cas de futures pandémies.

Le projet a tout d’abord examiné les informations contextuelles au moyen de six rapports nationaux, portant sur les pays couverts par l’action, à savoir l’Allemagne, l’Italie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et l’Espagne.

Sur la base d’un questionnaire commun, les **rapports nationaux** décrivent les mesures restreignant la libre circulation des travailleurs et de la production ; l’impact réel de la pandémie sur le détachement selon les chiffres et les preuves disponibles ; les problèmes rencontrés par les entreprises impliquées dans le détachement et par les travailleurs détachés ; les signes d’épidémies de COVID-19 sur les sites de construction.

Les résultats ont été synthétisés et comparés dans le **rapport de l’UE**, incluant également un paragraphe sur les mesures pertinentes prises au niveau de l’UE pour coordonner les restrictions en matière de voyages.

Au lieu de cela, le **manuel de l’UE** explore les réponses à la pandémie adoptées dans le domaine de la santé et de la sécurité dans le secteur de la construction, la diffusion de l’information, la protection sociale des travailleurs détachés, ainsi que les changements liés à la pandémie affectant la formation professionnelle dans le secteur de la construction dans les pays couverts. Le texte associe des informations générales à des exemples et à des questions d’intérêt majeur pour les travailleurs détachés, capables à leur tour d’alimenter des recommandations.

En outre, une phase spécifique a été consacrée à l'analyse de la manière dont les activités de contrôle et d'exécution peuvent bénéficier de nouveaux outils, notamment en prévision de situations, comme celles vécues pendant la pandémie de COVID-19, où les contrôles doivent être effectués en temps opportun, les irrégularités évitées autant que possible et où les inspections physiques deviennent plus difficiles à mettre en œuvre.

À cet effet, le projet EMEcs : (i) a évalué un ensemble d'outils numériques capables d'améliorer le contrôle des conditions de travail par les autorités publiques ou par les entreprises elles-mêmes, et (ii) a passé au crible le contenu d'un échantillon d'offres d'emploi, afin de tester des approches potentielles pour prévenir les irrégularités dans le cadre des processus de recrutement. Les partenaires étaient également censés expérimenter le contact direct avec les entreprises détachant des travailleurs en s'appuyant sur l'article 9, paragraphe 1, point f), de la Directive d'exécution 2014/67/UE, impliquant l'indication éventuelle d'une personne de contact pour les partenaires sociaux dans la déclaration préalable de détachement.

Malheureusement, malgré la coopération avec les syndicats au sein et en dehors du partenariat de ce projet, cette sous-tâche n'a pas pu être mise en œuvre. Les syndicats ont confirmé ne pas disposer de données, soit parce que les dispositions n'avaient pas été mises en œuvre dans le pays, soit parce que les autorités publiques ne leur ont pas accordé l'accès aux informations disponibles dans les déclarations.

Les rapports et les résultats intermédiaires du projet ont été élaborés en combinant des activités de recherche documentaire et de recherche sur le terrain, notamment deux groupes de discussion (le premier s'est déroulé en ligne le 12 mai 2022 ; le second s'est déroulé à Vérone le 12 novembre 2021) et plusieurs événements publics (trois ateliers en ligne organisés entre octobre et décembre 2022, deux séminaires d'apprentissage mutuel à Wiesbaden le 21 juillet 2022 et à Bologne le 21 octobre 2022, et une conférence finale en ligne organisée le 16 décembre 2022). Le projet a également permis de réaliser 51 entretiens avec des autorités publiques, des partenaires sociaux, des entreprises et d'autres parties prenantes dans les pays couverts. Trois entretiens ont été consacrés à des aspects pertinents à l'échelle de l'UE concernant la mobilité des travailleurs détachés, les limites de leur protection sociale et les développements numériques à venir dans le cadre de la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les organisations impliquées étaient la Confédération européenne des syndicats (CES), l'Initiative pour la mobilité de la main-d'œuvre (réseau rassemblant des experts et des parties prenantes sur le thème de la mobilité transfrontalière des travailleurs) et l'Institut national italien de la sécurité sociale (INPS), qui gère actuellement le projet pilote du passeport européen de sécurité sociale.

Enfin, la **boîte à outils de l'UE** a résumé les informations tirées des rapports et des activités des projets précédents pour fournir une liste de recommandations politiques sur les différents sujets couverts, ainsi qu'un projet de protocole de sécurité et de santé au

travail (SST) à utiliser comme base en cas d'urgences similaires.

Ce **rapport final** résume les résultats du projet en montrant le chemin parcouru depuis le début de l'action jusqu'à la rédaction des recommandations.

Ce document est disponible dans toutes les langues du projet afin de diffuser un résumé des résultats à un large public dans tous les pays couverts par le partenariat.

L'annexe fournit la liste complète des rapports du projet auxquels il est fait référence dans le texte, où les lecteurs peuvent trouver des informations détaillées et une description complète des mesures et des outils qui y sont mentionnés.

Le consortium

Le projet EMEcs a été mis en œuvre par un consortium composé de sept organisations de Belgique, d'Allemagne, d'Italie, de Pologne, du Portugal et d'Espagne, avec le soutien bénévole d'une organisation associée de Roumanie. Le succès du projet a également été possible grâce aux services de recherche fournis par Eastern Marketing Insights (EMI), qui a mis en œuvre des activités au niveau national ciblant la Roumanie en tant que sous-traitant.

Les membres du consortium sont brièvement présentés ci-dessous.

Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) (Italie) – Coordinateur

La Commission nationale paritaire pour les fonds sectoriels des travailleurs de la construction (CNCE) est une organisation créée et gérée conjointement par les syndicats italiens et les organisations d'employeurs du secteur de la construction.

Conformément aux conventions collectives sectorielles, la CNCE est chargée de la coordination et du suivi des 113 caisses de prévoyance des travailleurs du bâtiment (*Casse Edili*) actives sur tout le territoire italien au niveau local, ainsi que des activités de coopération institutionnelle au niveau national et international.

L'activité principale des *Casse Edili* est l'intermédiation d'une partie du salaire des travailleurs de la construction, en recevant les contributions des employeurs destinées à payer le paiement des vacances, du treizième mois et d'autres indemnités.

Association Européenne des Institutions Paritaires (AEIP) (Belgique) – Partenaire

L'Association Européenne des Institutions Paritaires (AEIP) est une organisation de défense des intérêts basée à Bruxelles qui représente les institutions qui garantissent le revenu et la protection sociale des travailleurs et qui sont établies et gérées par les organisations d'employeurs et les syndicats sur une base conjointe dans le cadre de conventions collectives, dans 11 États membres de l'UE. Par l'intermédiaire de groupes de travail spécialisés, l'AEIP s'occupe notamment des régimes de retraite coordonnés

dans l'UE, des fonds de pension, de l'assurance maladie complémentaire, des caisses d'allocations de chômage, des caisses de congés payés, ainsi que de la santé et de la sécurité au travail.

SOKA BAU (Allemagne) – Partenaire

SOKA BAU est une institution paritaire créée par les partenaires sociaux de l'industrie allemande de la construction : *Zentralverband Deutsches Baugewerbe* et *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie* (organisations d'employeurs) et *IG Bauen-Agrar-Umwelt* (syndicat). SOKA BAU réunit deux institutions sous un même toit : *Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft* (régime de congés payés et programme de formation professionnelle du secteur allemand de la construction, ULAK) et *Zusatzversorgungskasse der Bauwirtschaft* (caisse de retraite du secteur allemand de la construction, ZVK). Ensemble, ces institutions protègent les droits au congé des ouvriers locaux ou détachés, gèrent le fonds de pension et cofinancent la formation professionnelle des travailleurs et des entreprises du secteur de la construction.

Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) (Italie) – Partenaire

Fondazione Giacomo Brodolini srl SB (FGB) est un centre de recherche privé qui développe, applique et diffuse des politiques fondées sur des données probantes en matière de conception, d'exécution et d'évaluation à tous les niveaux de gouvernance. Les conditions de travail, les relations industrielles, l'égalité des genres, les droits fondamentaux et l'innovation sociale figurent parmi ses principaux domaines d'activité.

Związek Zawodowy Budowlani (Pologne) – Partenaire

Le syndicat Budowlani réunit plus de 10 000 travailleurs à travers la Pologne, représentant les travailleurs de la construction et des matériaux de construction, les membres des coopératives d'habitation, les forestiers, les travailleurs de la protection de l'environnement, les travailleurs du bois, les travailleurs de l'industrie du meuble et autres. Budowlani, fondé il y a plus de 125 ans, est le successeur légal de nombreux syndicats autrefois actifs dans les secteurs couverts par son activité. Ses membres sont actifs dans plus de 260 organisations de base au niveau de l'entreprise ou du territoire dans 14 districts.

Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE - IUL) (Portugal) – Partenaire

L'Institut universitaire de Lisbonne (ISCTE-IUL), fondé en 1972, est l'une des premières universités modernes du Portugal, dont l'objectif principal est d'étudier la dynamique du travail et de la société dans un monde du travail en mutation. L'université est activement engagée dans des projets de collaboration, des réseaux et des partenariats dans le monde entier, notamment une série de programmes d'éducation, de formation et de recherche soutenus par l'Union européenne. L'ISCTE-IUL participe au projet par le biais de son Centre de recherche et d'études en sociologie (CIES-ISCTE).

Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC Asturias) (Espagne) – Partenaire

La Fondation du travail du secteur de la construction de la Principauté des Asturies (FLC Asturias) est une institution paritaire créée en 1988 par les partenaires sociaux de l'industrie de la construction asturienne. Elle est actuellement gérée par la *Confederación Asturiana de la Construcción - ASPROCON*, du côté des employeurs, et par les syndicats *CC.OO. Construcción y Servicios de Asturias* et *Federación de Industria, Construcción y Agro de la UGT (UGT FICA) de Asturias*. Son principal objectif est de proposer des services d'intérêt général au secteur asturien de la construction, tels que l'amélioration des compétences de ses professionnels par le biais de la formation professionnelle, la promotion de la santé et de la sécurité au travail, le soutien à la croissance de l'emploi par le biais de services d'intermédiation du marché du travail, et la fourniture de plusieurs prestations et aides de protection sociale pour les travailleurs et les entreprises.

Casa Socială a Constructorilor (CASOC) (Roumanie) – Organisation associée

La Maison sociale des constructeurs (CASOC) est établie en vertu de la loi roumaine n° 215/1997. Il s'agit d'une institution paritaire, gérée conjointement par les partenaires sociaux du secteur de la construction qui sont représentatifs au niveau sectoriel. La CASOC soutient la stabilité des revenus des travailleurs du secteur de la construction et de la fabrication de matériaux au moyen d'allocations et de prestations financées par les contributions des employeurs et des employés du secteur et des bénéficiaires des travaux de construction.

La pandémie et le détachement de travailleurs : dispositions d'urgence et principaux obstacles

La nouvelle norme en cas de pandémie : protection de la santé et restrictions de la mobilité

La pandémie a bouleversé des idées et des croyances considérées comme acquises, poussant progressivement les gouvernements de la plupart des États membres de l'UE à restreindre les voyages et les rassemblements afin de réduire l'ampleur de l'infection, à une époque où les équipements de protection comme les masques venaient rapidement à manquer, où les connaissances sur le virus étaient limitées et où les services de santé n'étaient pas préparés à faire face à l'afflux dans les unités de thérapie intensive, surtout lorsqu'ils étaient affaiblis par des décennies de politiques d'austérité.

Comme le décrivent les rapports nationaux du projet et le rapport de l'UE, à partir de mars 2020, des **déclarations d'état d'urgence** ont été adoptées dans tous les pays couverts, permettant aux gouvernements d'agir rapidement et en dehors des prérogatives habituelles afin de lutter contre la pandémie.

Les restrictions aux déplacements internationaux ont été parmi les premières mesures d'urgence, bien qu'avec des approches légèrement différentes.

Ainsi, alors que les gouvernements ont considérablement limité le trafic aérien et, dans certains cas, réintroduit des contrôles aux frontières, le Portugal a imposé des restrictions similaires, assorties d'exceptions visant les travailleurs transfrontaliers et les personnes originaires de pays comptant d'importantes communautés portugaises, comme le Royaume-Uni, les États-Unis d'Amérique, le Venezuela, le Canada et l'Afrique du Sud. L'objectif était, entre autres, de faciliter le retour au pays des personnes ayant perdu leur emploi à cause de la pandémie.

En règle générale, les restrictions étaient suivies d'une période de **quarantaine de 14 jours à l'entrée**, à l'exception de quelques cas. Ainsi, l'Italie a exclu de l'obligation les travailleurs transfrontaliers et les travailleurs entrant pour de courtes périodes, la Po-

logne a exempté les travailleurs détachés ou se déplaçant depuis les pays frontaliers, l'Allemagne a protégé les « navetteurs » et les chauffeurs routiers.

La communication de la Commission européenne du 30 mars 2020 visant à coordonner les restrictions à l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de COVID-19¹ visait les spécificités des travailleurs détachés, mais elle a trouvé peu d'espace dans l'élaboration des politiques au niveau national, probablement en raison des difficultés à faire correspondre les exceptions possibles avec un ensemble de pays non défini. La communication appelle à la mise en place de procédures spécifiques, rapides et sans contrainte, pour la circulation transfrontalière des travailleurs exerçant des professions essentielles, y compris les travailleurs frontaliers ou détachés, et pour les travailleurs saisonniers, notamment dans l'agriculture. Elle s'accompagne d'une liste de professions considérées comme essentielles, dont certaines sont liées à la construction, comme les « professionnels de l'ingénierie tels que les techniciens en énergie, les ingénieurs et les techniciens en génie électrique », les « personnes travaillant sur des infrastructures critiques ou autrement essentielles » et les « professionnels associés des sciences et de l'ingénierie (y compris les techniciens d'installations hydrauliques) ».

Les confinements et le secteur de la construction

Contrairement à d'autres secteurs, les activités de construction n'ont pas cessé.

En Allemagne, en mars 2020, le ministère fédéral de l'Intérieur, de la Construction et des Affaires intérieures (BMI) a publié un guide sur l'attribution de contrats pendant la crise du COVID-19. À la suite de consultations avec les principales associations du secteur, les orientations encouragent les appels d'offres et la planification des projets de construction fédéraux, tout en demandant des clauses permettant de prolonger les délais en cas de perturbations causées par la COVID-19.

En Roumanie, le ministre des Fonds européens et le ministre des Transports, des Infrastructures et des Communications ont rédigé une lettre ouverte adressée aux projets d'infrastructure, aux bénéficiaires et aux constructeurs impliqués dans ces projets. Dans cette lettre, le gouvernement a réaffirmé son soutien aux projets d'infrastructure par le biais de financements européens et a plaidé en faveur de la poursuite des activités.

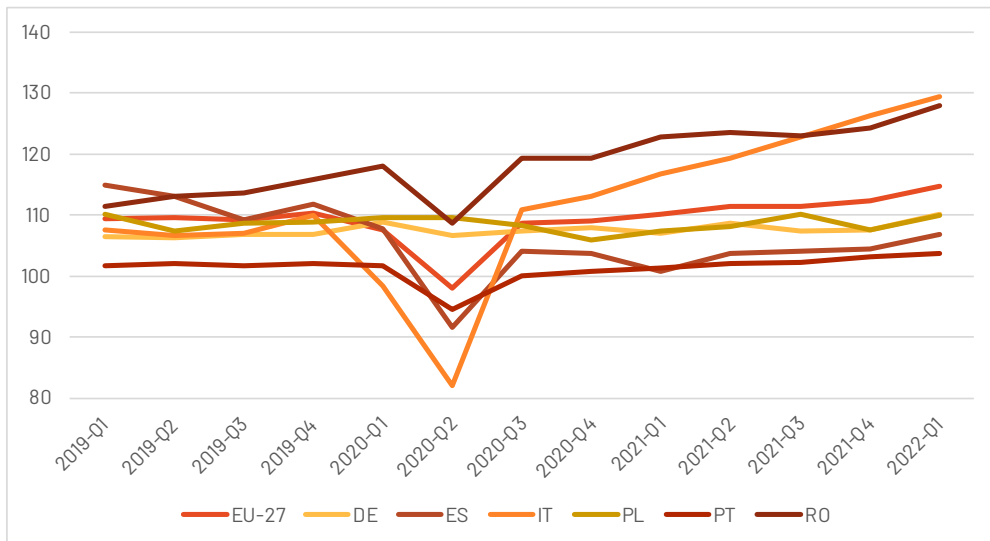
L'Italie et l'Espagne constituent une exception parmi les pays couverts. L'Italie a imposé l'arrêt des constructions entre le 23 mars 2020 et le 3 mai 2020, tandis qu'en Espagne, l'arrêt des travaux a eu lieu entre le 30 mars 2020 et le 12 avril 2020. Par la suite, le gouvernement espagnol n'a bloqué que certaines activités liées aux bâtiments existants jusqu'au 25 mai 2020. Dans les deux pays, les travaux de génie civil ont été exemptés

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

de l'interdiction, bien que l'exception soit plus limitée en Espagne aux travaux d'approvisionnement, de purification, de conduction et d'assainissement de l'eau. L'Espagne a également autorisé d'autres travaux de construction, tels que les tâches essentielles à l'entretien et à la sécurité des bâtiments et à la fourniture adéquate de services publics par les entreprises chargées des travaux publics.

Pourtant, selon les données d'Eurostat, la pandémie semble avoir impacté les heures travaillées dans tous les pays couverts, peut-être aussi par peur du virus, par manque de matériel et par des restrictions à l'entrée de travailleurs détachés et migrants, comme le soulignent les rapports nationaux allemand et polonais.

Figure 1. Heures effectuées dans le secteur de la construction (2015=100)



Source : Eurostat, statistiques conjoncturelles

La pandémie et les orientations de l'UE en matière de restrictions aux mouvements transfrontaliers

En amont de l'évolution des données et des connaissances sur la pandémie, les institutions de l'UE ont coordonné les restrictions en optant pour **une approche basée sur les zones à risque**. Au moyen de la recommandation (UE) 2020/1475², adoptée le 13 octobre 2020, différents codes de couleur ont été introduits pour étiqueter les zones sur la base d'indicateurs épidémiologiques convenus, tout en accordant « une attention particulière aux spécificités des régions transfrontalières, des régions ultrapériphériques, des exclaves et des zones géographiquement isolées ».

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32020H1475>.

Le Conseil de l'UE a appelé les États membres à limiter les éventuelles restrictions d'entrée en provenance des zones à risque en permettant l'entrée avec une quarantaine de 14 jours ou un test COVID-19 négatif, éventuellement à l'arrivée. Des exceptions à la quarantaine devaient être maintenues pour les travailleurs exerçant des professions essentielles, ainsi que pour d'autres catégories, comme les passagers en transit ou les personnes voyageant pour des raisons familiales ou professionnelles impératives. Une autre exception a été prévue en février 2021 pour écarter ou alléger les exigences de test ou de quarantaine pour les personnes vivant dans les régions frontalières et traversant la frontière quotidiennement ou fréquemment³. Enfin, à la suite de la mise en place des vaccins et à l'adoption de règles communes pour la délivrance d'un certificat numérique Covid de l'UE attestant d'un test COVID-19 négatif, d'une vaccination ou d'une guérison du virus, la recommandation (UE) 2022/107⁴ confirme le **principe de restrictions de voyage basées sur la situation individuelle** à partir du 1^{er} février 2022. Les États membres pourraient encore instaurer des restrictions à partir de zones à haut risque, sur la base d'une notification à soumettre éventuellement à l'avance à la Commission européenne et aux autres États membres, et en justifiant les restrictions sur la base des critères de nécessité et de proportionnalité. La recommandation demandait également aux États membres de ne pas exiger le certificat COVID-19 pour les personnes vivant dans les régions frontalières et traversant la frontière quotidiennement ou fréquemment.

L'impact des restrictions en matière de détachement des travailleurs : une réduction profonde, mais de courte durée des flux transfrontaliers

L'évaluation de l'impact des restrictions à la mobilité des travailleurs détachés s'est avérée difficile en raison des lacunes et des incohérences entre les deux sources possibles, à savoir les données issues des **formulaires A1** délivrés en application du règlement CE 883/2004 et du règlement CE 987/2009, et celles issues des **déclarations préalables** introduites à la suite de la directive d'exécution 2014/67/UE. En ce qui concerne les principales incohérences découlant des caractéristiques des sources, il convient de rappeler que les formulaires A1 certifient la législation applicable en matière de coordination de la sécurité sociale, permettant aux entreprises de confirmer que les travailleurs sont correctement assurés dans le pays d'envoi, ce qui peut couvrir plusieurs détachements d'un même travailleur ou être exigé une fois que le détachement a déjà commencé, tandis que les déclarations préalables doivent être soumises avant chaque détachement pour informer les autorités du pays d'accueil⁵. En outre, en plus des différences dans

3 Article 19b, introduit par la recommandation (UE) 2021/119 du Conseil du 1^{er} février 2021.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107>.

5 Pour plus de détails sur les différences entre les deux sources, voir : De Wispelaere, F., De Smedt, L., et Pacolet, J. (2021), Posting of workers. Collecte des données des outils de notification préalable. Année de référence 2019, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, p. 34-35.

la notion de détachement entre les deux sources, les statistiques disponibles ne sont pas toujours disponibles au même niveau de détail, présentant par exemple plusieurs lacunes dans la désagrégation par secteur.

Enfin, l'introduction encore récente des déclarations préalables, les lacunes dans la connaissance de cette obligation et les difficultés à la faire respecter suggèrent une utilisation encore limitée de cet outil, du moins dans certains pays.

Un exemple est disponible dans le rapport national italien, qui résume les données disponibles pour reconstituer les flux de travailleurs détachés dans le pays. Comme le montre le tableau ci-dessous, alors que les données des formulaires A1 n'étaient pas disponibles au niveau sectoriel, le nombre total de détachements est apparu réduit de moitié dans le cadre de la déclaration préliminaire de détachement par rapport au nombre figurant dans les formulaires A1, ce qui suggère un non-respect généralisé.

Tableau 1. Nombre de détachements et de travailleurs détachés en Italie – comparaison des données

	Formulaires DP A1 (employés uniquement)	Déclarations nationales		
Période	Nombre de détachements	Nombre de détachements	Nombre de travailleurs détachés	Nombre de travailleurs détachés (secteur de la construction uniquement)
2019	166 078	81 020	31 023	4 413
2020	87 923	34 260	7 694	825
2021(Q1)	S.o.	20 077	13 480	1 458

Élaboration du projet EMECs à partir des données des formulaires A1 et des déclarations nationales. Voir : CNCE, FGB srl SB (2022), Rapport national sur l'EMECs - Italie, disponible ici : https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMECs_Italy.pdf.

En outre, lors du groupe de discussion qui s'est tenue à Vérone le 12 novembre 2021, certains administrateurs des *Casse Edili* ont souligné que le nombre de détachements dans le secteur de la construction disponible à partir des déclarations préalables est bien supérieur au nombre de travailleurs déclarés aux fonds, mettant en garde contre un non-respect généralisé de l'obligation d'enregistrement et de contribution à la *Casse Edili* italienne.

Parmi les chiffres les plus fiables et les plus complets, les travailleurs détachés dans le secteur de la construction en Allemagne selon les déclarations nationales ont diminué de 4,3 % en 2020 (82 351, contre 86 014 en 2019), avant de connaître une reprise en 2021 (83 112).

Le rapport national espagnol met en évidence une baisse de près de 40 % des formulaires A1 émis par les autorités espagnoles pour les salariés détachés, conformément à l'article 12 du règlement CE 883/2004, entre 2019 et 2020, et de 54 % des formulaires A1 émis pour les détachements en Espagne. Néanmoins, la baisse du nombre de travailleurs envoyés à l'étranger semble plus légère si l'on considère que la part des travailleurs envoyés dans les activités de construction a augmenté entre 2019 et 2020, passant de 45 % à 60 % (la part est restée plutôt stable, au contraire, pour les travailleurs détachés en Espagne).

Conformément à ces chiffres, la perception de la plupart des parties prenantes interrogées est que **la fermeture des frontières a affecté le détachement**. Les personnes interrogées dans le cas de l'Allemagne l'ont confirmé, en faisant état de difficultés à la frontière avec la Pologne. Le rapport national portugais indique que les questions logistiques constituent un obstacle important, affectant également la possibilité pour les travailleurs de revenir au Portugal ou dans le pays d'accueil en raison de **l'absence d'options de transport viables**. Le rapport de la Pologne fait état de difficultés à organiser l'envoi et le retour des travailleurs détachés et à leur fournir un logement pour la période d'attente avant leur retour. Toutefois, le rapport affirme que ces problèmes n'ont duré que peu de temps, surtout en cas de détachement dans des pays adaptant rapidement les procédures d'entrée, comme la Belgique et l'Allemagne.

De **longues files** d'attente ont également été signalées aux frontières de la Roumanie, notamment avec la Hongrie, et pendant la première vague de la pandémie, des citoyens roumains vivant ou travaillant à l'étranger sont rentrés chez eux après l'introduction des premières restrictions en Italie et dans d'autres pays d'Europe occidentale et centrale.

Définition et ajustement des mesures d'urgence : un domaine important pour les partenaires sociaux

Dans les États membres de l'UE couverts, la consultation des partenaires sociaux par les gouvernements a permis d'atténuer les doutes éventuels et d'ajuster les dispositions d'urgence. Ainsi, en Espagne, les partenaires sociaux ont fait pression pour réviser les règles relatives à l'occupation des véhicules, obtenant que l'occupation de plus d'une personne soit autorisée, à condition qu'une distance de sécurité de 1,5 mètre soit assurée et que le masque soit porté.

À cet égard, compte tenu également de la poursuite des activités de construction, le dialogue social a été essentiel pour le déploiement de mesures d'urgence concernant la mise en œuvre des travaux de construction, détaillées dans des lignes directrices ou des **protocoles sectoriels en matière de SST**. En Italie et en Espagne, les partenaires sociaux du secteur de la construction ont participé à l'élaboration de lignes directrices sectorielles ; au Portugal, ils ont informé les autorités publiques de leurs projets ; en Pologne, une association d'employeurs a proposé des recommandations non contrai-

gnantes adaptant les mesures sanitaires COVID-19 au secteur de la construction.

En revanche, le conseiller de la CES interrogé s'est plaint du manque d'implication et d'engagement des partenaires sociaux de la part de la Commission européenne, et du peu d'attention accordée à la protection des conditions de travail par rapport à l'objectif de maintien de la mobilité et des activités dans la législation européenne adoptée pour coordonner les restrictions à la mobilité.

Accessibilité des informations pour les entreprises et les travailleurs : problèmes et bonnes pratiques

En ce qui concerne les principaux problèmes rencontrés par les entreprises et les travailleurs, l'accès à l'information sur les dispositions applicables a été qualifié d'aspect critique, notamment en termes de connaissance des restrictions applicables à l'étranger et de leurs modifications, en raison des obstacles linguistiques, du peu de soutien des autorités du pays d'origine, de la difficulté à identifier les contacts pertinents à l'étranger et du changement fréquent des règles.

Lors du groupe de discussion de Vérone, il est apparu que quelques entreprises italiennes ont signalé des **difficultés à accéder aux informations sur les restrictions** applicables à l'étranger, les autorités italiennes n'apportant que peu de soutien à cet égard.

Les entretiens menés par SOKA BAU avec les entreprises et les parties prenantes montrent des différences dans l'interprétation des règles par les services sanitaires. Par exemple, le personnel à la frontière avec l'Autriche était officiellement tenu de procéder à une mise en quarantaine, même lorsque la réglementation prévoyait le contraire. Dans la plupart des cas, les contestations n'ont abouti que lorsque la période de quarantaine était déjà terminée. Les incertitudes à l'entrée dans le pays, en revanche, concernaient essentiellement la présence de différentes réglementations COVID-19 selon les États allemands, en raison du système fédéral du pays.

Néanmoins, les recherches effectuées pour le manuel de l'UE ont permis de repérer de nombreuses **bonnes pratiques de diffusion** d'informations dans différentes langues ou faisant un large usage du **langage graphique**, de manière à assurer une compréhension aussi large que possible. Ainsi, les organismes paritaires italiens du secteur de la construction ont diffusé une vidéo expliquant facilement le contenu du protocole adopté pour lutter contre le risque de COVID-19 sur les chantiers de construction, et ont élaboré des affiches en plusieurs langues dans le même but. En Espagne, le fonds de formation professionnelle FLC a proposé des **formations en ligne gratuites** sur différents sujets, notamment sur la protection contre la COVID-19 dans le secteur de la construction. En Allemagne, l'Institut *Arbeit und Leben* a organisé des webinaires en plusieurs langues pour informer les travailleurs non seulement sur les aspects liés à la santé, mais aussi sur leurs droits au travail et en termes de protection sociale pendant la pandémie.

La Roumanie aurait développé des sites web officiels d'information en roumain uniquement. Cependant, comme l'a noté la CASOC, l'Institut national de santé publique, qui a fourni des informations sur les mesures de lutte contre la COVID-19, a récemment développé un nouveau site web⁶, dont la version anglaise sera bientôt opérationnelle.

Le projet a également mis en évidence une initiative de **coopération institutionnelle** visant à combler des lacunes similaires en matière d'information. En Allemagne, un groupe de travail transfrontalier réunissant les États de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Basse-Saxe et les ambassades allemandes a été créé dans les pays limitrophes des Pays-Bas et de la Belgique. L'objectif était d'améliorer le partage mutuel d'informations, de synchroniser les activités et de clarifier les questions d'intérêt commun pour la gestion des crises.

Plus généralement, les autorités publiques, les partenaires sociaux ou les ONG ont mis à disposition des dépliants, des affiches ou du matériel d'information en anglais ou dans les langues des principales communautés de migrants, bien que cela soit rarement systématique. La Pologne est le seul pays à avoir mis à disposition des sites web informatifs dans les langues des travailleurs migrants, comme le montre l'encadré ci-dessous.

Encadré 1 : Pologne – Traduction d'informations clés et de lignes d'assistance pour les travailleurs étrangers

Les informations sur les conditions de voyage et les autres mesures COVID-19 étaient disponibles dans différentes langues sur le site web du gouvernement⁷, c'est-à-dire en polonais, anglais, russe et ukrainien.

Des informations spécifiques concernant les conditions de séjour et de travail des travailleurs détachés et des travailleurs migrants en Pologne pendant la pandémie étaient disponibles en polonais, en anglais et en russe sur la section COVID-19 de l'Office des étrangers⁸, avec des infographies facilitant la compréhension des dispositions applicables selon les différents statuts ; et en polonais, en anglais et partiellement en ukrainien sur le site de l'inspection nationale du travail⁹.

L'inspection nationale du travail (PIP) a lancé des lignes téléphoniques offrant des conseils juridiques gratuits en polonais, en anglais et en russe, qui pouvaient être utilisées par les travailleurs migrants et détachés.

Des informations dans des langues autres que celles indiquées ci-dessus ont été communiquées par le site web et la ligne d'assistance téléphonique fonctionnant dans le cadre du projet AKTYWATORWLPK mis en œuvre dans la région de la *Grande-Pologne*¹⁰.

6 Voir : <https://insp.gov.ro/>.

7 Voir : <https://www.gov.pl/web/koronawirus>.

8 Voir : <http://archiwalna.udsc.gov.pl/cudzniemcy/epidemia-koronawirusa/>.

9 Voir : <https://www.pip.gov.pl/pl/informacje-dla-obcokrajowcow/covid-19-informacje-dla-cudzoziemcow>.

10 Voir : <https://www.migrant.info.pl/>.

En Espagne, ainsi qu'en Pologne, un soutien individuel par le biais d'une ligne d'assistance téléphonique a également été mis à disposition, répondant ainsi au besoin de soutien personnalisé des travailleurs et des entreprises lors de l'application de règles et de procédures exceptionnelles.

Encadré 2 : Espagne – Affiches, lignes directes et guides pour promouvoir l'adoption de mesures de lutte contre la COVID-19

Sur le site web du ministère espagnol de la Santé, dans la section Information aux citoyens¹¹, des affiches étaient disponibles en plusieurs langues (anglais, français, arabe, roumain, chinois, russe, bulgare, allemand et ourdou). Les affiches visaient à aider les citoyens étrangers à empêcher la contagion de la COVID-19 en abordant séparément, à l'aide d'icônes et d'images, différents sujets, comme ce qu'il faut faire en cas de symptômes, ce qu'il faut faire en cas de diagnostic de la COVID-19, les recommandations pour une quarantaine correcte, etc.

Le 8 juin 2020, le ministère espagnol des Affaires étrangères, l'Union européenne et la Coopération ont lancé un service téléphonique appelé « **CONECTA International Mobility** »¹² pour faciliter la mobilité internationale des entrepreneurs, travailleurs, techniciens ou autres professionnels qui avaient besoin de voyager à l'étranger malgré les restrictions découlant de la COVID-19. Par le biais d'une plateforme téléphonique et d'un simple coup de fil ou courriel, les utilisateurs pouvaient s'informer de manière spécifique sur les conditions et les exigences d'entrée dans les différents pays, les mesures sanitaires établies et les voies à adopter pour les assouplir en cas de nécessité de réaliser ces voyages. Les demandes concernant les conditions et les procédures nécessaires pour entrer en Espagne pour des raisons professionnelles ou d'affaires étaient également traitées. Le ministère a orienté de manière uniforme toutes les demandes qui sont parvenues aux différents départements par différents canaux et a fourni des réponses précises et homogènes de la part des administrations publiques. Au cours de la première semaine, près de 800 appels téléphoniques ont été traités et plus d'une centaine de courriers électroniques ont reçu une réponse¹³.

11 Voir : <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/ciudadania.htm>.

12 Voir : La Moncloa (2020), Exteriores lanza CONECTA Movilidad Internacional, un servicio de información para facilitar los desplazamientos internacionales de empresarios y trabajadores, Communiqué de presse, 05 juin, disponible ici : <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/050620-conecta.aspx>.

13 Voir : La Moncloa (2020), Exteriores atiende 800 consultas sobre viajes laborales al extranjero durante la primera semana de « Conecta Movilidad Internacional », Communiqué de presse, 14 juin, disponible ici : <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/140620viajes-extranjero.aspx>.

Déploiement des restrictions et des mesures d'urgence : limites et mesures visant les travailleurs détachés

Parmi les problèmes de mobilité réels rencontrés sur le terrain, le conseiller de la CES a signalé que dans certains cas, les travailleurs étaient qualifiés d'essentiels dans un pays et pas dans un autre, un aspect dérangent à l'époque où cela constituait une raison valable de voyager. Ainsi, les travailleurs de la santé sont généralement considérés comme essentiels, mais il arrive que des travailleurs détachés soient envoyés pour réparer un équipement nécessaire au fonctionnement des activités des hôpitaux. Pourtant, dans certains cas, des travailleurs devaient être détachés dans ce but, mais n'étaient pas considérés comme essentiels dans le pays d'accueil et ne pouvaient donc pas voyager. Des anomalies similaires dues à l'absence de reconnaissance mutuelle ont été signalées par de nombreuses personnes interrogées pour les vaccins. En effet, dans certains pays de l'UE, il était possible de se faire vacciner avec Sputnik ou Sinovac, mais ils n'étaient pas reconnus dans d'autres, ce qui signifiait qu'il fallait présenter un test COVID-19 négatif lorsqu'il s'agissait d'une alternative à la preuve de vaccination pour entrer dans un pays ou comme c'est le cas en Italie, pour travailler.

Comme prévu, la pandémie a également signifié la prolongation des travaux, avec la communication précitée du 30 mars 2020 de la Commission européenne suggérant d'utiliser l'option accordée par l'article 16 du règlement 883/2004 pour prolonger la durée des formulaires A1. L'Italie a considéré que les formulaires A1 expirant entre le 31 janvier 2020 et le 31 juillet 2020 étaient valables jusqu'au 31 juillet 2020, comme l'a décidé la communication n° 1633 du 15 avril 2020 de l'INPS.

Interrogé sur le sujet, le président de l'INPS a révélé que, sur la base d'un retour d'information préliminaire des branches régionales, les prorogations *ad hoc* des formulaires A1 n'étaient pas nécessaires.

En revanche, l'interruption des travaux et la fin du détachement qui en découle pourraient être particulièrement problématiques pour les travailleurs détachés de pays tiers ou pour les ressortissants de pays tiers détachés d'un autre pays de l'UE.

La région italienne Friuli Venezia Giulia, limitrophe de l'Autriche et de la Slovénie, a autorisé de manière extraordinaire les travailleurs détachés de pays tiers à rester plus longtemps que prévu initialement (en cas de prolongation des travaux), ou même pour des travaux autres que ceux initialement déclarés, dans le cas où les entreprises concernées n'étaient pas en mesure d'envoyer d'autres travailleurs pour occuper les nouveaux emplois.

Le conseiller de la CES a rappelé la vulnérabilité particulière et les risques d'irrégularité auxquels sont confrontés les travailleurs ressortissants de pays tiers détachés d'un pays de l'UE à un autre, parfois par le biais de faux détachements, l'État membre d'envoi ne pouvant être considéré comme leur lieu de travail habituel :

« Dans la mesure où leur permis de travail peut néanmoins avoir été délivré sur la base de leur statut professionnel officiel dans l'État membre d'envoi, leur statut de résident peut être mis en péril en cas d'interruption des travaux et de la mission de détachement à l'étranger.

La cascade de conséquences possibles comprend la perte de l'emploi, du revenu et du logement (souvent pris en charge par l'employeur) aboutissant à une situation irrégulière.

En fonction du type de visa et de sa validité, les travailleurs détachés ressortissants de pays tiers sont ainsi confrontés au risque d'être détenus et expulsés du pays d'accueil, voire de l'État membre d'envoi. »

Les **obligations de quarantaine** pour les travailleurs partant à l'étranger ont généralement été qualifiées de problématiques pour les entreprises, le rapport national roumain soulignant qu'elles constituent un frein au détachement de travailleurs à l'étranger pour de nombreuses entreprises actives au niveau transfrontalier, et le rapport polonais soulignant que l'inspection nationale du travail (PIP) a reçu de nombreuses questions sur les obligations de quarantaine pour les travailleurs détachés.

En ce qui concerne les **tests**, l'obligation de soumettre les travailleurs à un test juste avant l'entrée (généralement dans les 48 ou 72 heures qui précèdent) a parfois été difficile à respecter, compte tenu de la disponibilité limitée des vols et de la longueur des transports routiers. Une entreprise de Bosnie-Herzégovine interrogée a souligné que la situation était particulièrement problématique, puisque le voyage vers l'Allemagne prenait 15 heures, tandis qu'une entreprise roumaine mentionnée dans le rapport national allemand a rappelé que le test coûtait environ 100 euros. Ce rapport souligne également que certaines entreprises ont réussi à faire couvrir ces coûts par l'État, mais que parfois, la question de savoir qui devait supporter ces coûts n'était pas claire, ces derniers étant finalement couverts par le travailleur, comme l'a confirmé le conseiller de la CES. Des remarques positives sur la disponibilité des tests COVID-19 pour les entreprises sont mentionnées pour l'Espagne et le Portugal dans le manuel de l'UE, ce qui suggère une image globale mitigée sur la disponibilité réelle et l'accessibilité des tests COVID-19 dans l'UE.

Sur cet aspect, la personne interrogée dans le cadre de l'Initiative pour la mobilité de la main-d'œuvre a souligné qu'il était difficile pour les entreprises polonaises de trouver un nombre suffisant de tests COVID sur le marché et de fournir ces tests aux travailleurs détachés dans les 72 heures prévues pour l'entrée en Allemagne, également en raison d'un délai dans la disponibilité des résultats. Cela a également entraîné des infractions aux règles, avec des cas d'entreprises poussant des travailleurs détachés à franchir la frontière allemande sans leur fournir de tests COVID-19 au préalable, souvent par le biais

de voyages en voiture, à une époque où il n'y avait pas de contrôles frontaliers par la police allemande.

Le détachement pendant la pandémie : entre anciens et nouveaux problèmes

Parmi les problèmes rencontrés par les travailleurs détachés, en plus des lacunes dans l'accès à l'information et des limites dans les caractéristiques et le déploiement des restrictions à la mobilité transfrontalière, **le logement** est resté un sujet de préoccupation. Des preuves de conditions inadéquates ont été mentionnées dans des cas couverts par les médias roumains mentionnés dans le rapport national roumain, ainsi que dans les rapports nationaux couvrant l'Allemagne, la Pologne et le Portugal. Un conseiller interrogé pour l'Association européenne des travailleurs migrants et pour l'institut PECO a notamment décrit les principaux résultats d'une enquête sur les conditions de logement à Francfort-Griesheim, réalisée pour le compte des deux ONG, et portant principalement sur les travailleurs d'Europe de l'Est :

« La majorité des chambres mesuraient de 20 à 25 mètres carrés et abritaient le plus souvent trois personnes, plus rarement quatre. Dans la plupart des ailes du bâtiment, on trouve quatre pièces dans un couloir, et leurs occupants partagent la cuisine et la salle de bains. Cependant, il existe aussi des ailes avec des couloirs beaucoup plus grands et des installations sanitaires de taille correspondante, qui sont également partagées. »

Les limites des solutions de transport sont signalées dans les rapports nationaux de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal, ainsi que par un syndicaliste roumain interrogé par EMI pour le projet. Un expert en SST d'Italie s'est plaint du maintien du statu quo dans le déplacement des travailleurs avec des camionnettes, à l'exception d'une première attention portée à leur désinfection fréquente. Des préoccupations similaires ont été exprimées par des personnes allemandes interrogées par le syndicat IG BAU et par des ONG, qui se plaignent de l'utilisation de camionnettes à pleine capacité et du non-respect de l'obligation de porter des masques. Les entretiens d'évaluation menés avec des entreprises détachant des travailleurs en Allemagne ont plutôt mis l'accent sur des cas de transport par des voitures à occupation réduite et, cependant, sur l'absence générale, dans de nombreux États fédéraux allemands, de l'obligation de porter des masques dans les véhicules.

D'après les entretiens avec les représentants des employeurs ainsi que l'enquête menée par le ministère polonais du Développement auprès des organisations d'employeurs, des syndicats et des grandes entreprises, au cours de la première phase de la pandémie de 2020, la Pologne a mis en place une réorganisation adéquate des modalités de transport dans les grandes entreprises, prenant également en charge les coûts de dé-

placement en toute sécurité des travailleurs détachés de l'étranger, et un soutien plus limité dans les petites entreprises, ne fournissant généralement que des équipements de protection individuelle pour lutter contre la COVID-19, comme des masques.

Certaines entreprises roumaines interrogées, citées dans les rapports nationaux allemand et roumain, ont souligné les **problèmes psychologiques** des travailleurs, dus aux longues périodes de quarantaine, initialement fixées à 14 jours, ainsi que les difficultés à rentrer chez soi pendant les vacances ou de manière régulière en cas de périodes de détachement plus longues. Le rapport national roumain souligne que, bien que des couloirs pour les travailleurs soient aménagés, la plupart des parties prenantes interrogées dans le cadre du projet n'en avaient pas connaissance. L'organisation du travail elle-même peut entraîner une division stricte entre les groupes de travailleurs. Lors du groupe de discussion de Vérone, la *Cassa Edile* d'Udine a mentionné l'expérience de certaines entreprises qui ont créé des « bulles », c'est-à-dire qu'elles ont limité les contacts entre leurs travailleurs à l'étranger et les personnes extérieures afin de prévenir les maladies, et ainsi continuer à travailler en toute sécurité. Une entreprise a également organisé des vols charter pour déplacer de grandes équipes de construction à un moment où certains pays fermaient les frontières (le Salvador dans le cas présent) alors que les vols commerciaux étaient annulés. Elle a aussi utilisé une application pour smartphone, autorisée par l'inspection du travail italienne, pour suivre les travailleurs et vérifier le respect des distances de sécurité.

Alors que la division des travailleurs en groupes distincts était en fait encouragée par les protocoles sectoriels destinés à garantir la poursuite des activités tout en protégeant les travailleurs de la COVID-19, des inquiétudes ont également été soulevées quant à leur mauvaise interprétation par les entreprises. Un syndicaliste allemand d'IG BAU, impliqué dans le premier séminaire d'apprentissage mutuel de Wiesbaden, a dénoncé que de nombreux travailleurs détachés étaient contraints de rester en Allemagne par l'employeur. Le syndicaliste s'est également plaint de la pratique consistant à instaurer des « quarantaines de groupe » :

« Si un cas était détecté, l'équipe entière devait continuer à travailler et était séparée des autres, les travailleurs devaient donc accepter le risque de contracter le virus, et les politiciens soutenaient cette pratique. Finalement, une loi a été adoptée pour lutter contre ces pratiques, à la suite de l'apparition de foyers dans l'industrie de la viande où des circonstances similaires ont été signalées ».

Le rapport national espagnol souligne que les visites des commissions paritaires de SST dans les chantiers de construction ont été poursuivies pendant la pandémie, afin de s'assurer que les mesures de lutte contre la pandémie étaient comprises et appliquées. Au lieu de cela, le conseiller juridique de la CES a souligné que les inspecteurs rencontraient des difficultés à effectuer des contrôles, ce qui signifie qu'ils ne pouvaient pas

les mener ou qu'ils les faisaient par téléphone/vidéo, une situation qui n'est pas aussi efficace pour garantir la santé et la sécurité. Il souligne également que les syndicats n'étaient parfois pas autorisés à parler avec les travailleurs sur la base des restrictions générales de la COVID-19. Au cours du premier séminaire d'apprentissage mutuel, l'organisation allemande qui gère le régime d'assurance obligatoire contre les accidents du travail dans le secteur de la construction, BG BAU, a fait remarquer qu'au début de la pandémie, le nombre d'accidents a augmenté, notamment parce que les employeurs interdisaient aux architectes de se rendre sur le chantier, les travailleurs manquant donc de moyens et de coordination.

Protection sociale des travailleurs détachés : caractéristiques et limites transnationales

La sécurité sociale des travailleurs détachés a toujours été un sujet d'intérêt particulier, en raison de l'exception accordée par l'article 12 du règlement CE 883/2004, qui leur permet de rester assurés dans le pays d'origine tout en travaillant à l'étranger. D'une part, cela simplifie leur circulation transfrontalière, intégrant de fait le principe de la libre circulation des travailleurs inscrit dans les traités, tandis que, d'autre part, les **différences encore importantes dans les régimes de sécurité sociale et dans le fonctionnement de la protection sociale** peuvent constituer un préjudice pour leur degré réel de protection, voire un motif de fraude de la part des entreprises en quête d'économies. La pandémie semble avoir mis davantage en évidence ces contradictions.

Un exemple a été mentionné par la personne interrogée de l'Initiative pour la mobilité de la main-d'œuvre :

« La procédure de rapatriement des travailleurs détachés polonais malades par ambulance, dont les coûts étaient couverts par l'État, n'était pas toujours possible, d'autant que le système de santé était mis à rude épreuve. Les travailleurs pouvaient donc être rapatriés par des ambulances privées ou devaient rester dans le pays d'accueil.

Dans un cas précis, 15 travailleurs du bâtiment détachés en Allemagne ont été envoyés dans des centres de quarantaine officiels pendant au moins cinq jours en Allemagne. Même s'ils ont été payés pour leur période d'inactivité, la question de savoir s'ils devaient être indemnisés en vertu des règles allemandes ou polonaises n'était pas claire. »

Les mêmes préoccupations ont été partagées par le conseiller de la CES, rappelant que la lecture et surtout l'interprétation de la directive sur le détachement des travailleurs (directive 96/71/CE, telle que révisée par la directive UE 2018/957), ne permettent pas de savoir si les indemnités de maladie font partie de la rémunération à aligner sur les

dispositions en vigueur dans le pays d'accueil. En l'absence de clarté, les travailleurs pourraient tout simplement craindre de se déclarer malades.

L'examen mis en œuvre pour le projet sur les conditions d'octroi des **indemnités de chômage partiel** et des **indemnités de maladie** a mis en évidence la prolongation ou l'introduction des premiers régimes pour tenir compte de la situation de pandémie, ainsi que la prise en compte générale des périodes passées en quarantaine en tant que maladie. Pourtant, des différences considérables sont apparues dans les montants, car les paramètres reflètent les grandes différences de salaires à travers l'Union européenne, ainsi que dans la combinaison des droits envers l'employeur et envers les institutions de sécurité sociale.

Alors que les dispositions d'urgence impliquaient généralement l'intervention de l'État pour couvrir les périodes de maladie habituellement couvertes par l'employeur, ce n'était pas le cas en Italie, où la maladie et la quarantaine restaient payées par l'INPS à partir du 4^e jour (la couverture des jours précédents et les compléments par l'employeur étant définis dans les conventions collectives), ni en Allemagne, où la maladie restait largement couverte directement par l'employeur, éventuellement indemnisé par l'État.

Le mélange entre les éléments de sécurité sociale et de rémunération était encore plus marqué pour les régimes de chômage partiel, les deux situations mettant en évidence les limites de la révision de la directive 96/71/CE dans la mesure où il existait des incertitudes quant à l'alignement des droits à rémunération connexes sur la législation du pays d'accueil, voire une exclusion claire de celle-ci comme en Allemagne.

En outre, en ce qui concerne l'Italie, alors que la prestation de maladie pour les travailleurs touchés par la COVID-19 pendant leur détachement à l'étranger était reconnue aux mêmes conditions que les travailleurs restant en Italie, l'extension de la prestation pour les cas de quarantaine n'était accordée que sur décision des autorités sanitaires italiennes. Cela signifiait que les travailleurs assurés en Italie, mais placés en quarantaine à l'étranger ne pouvaient pas en bénéficier.

Au lieu de cela, les autorités portugaises, adoptant une approche qui semble plus conforme au règlement 883/2004, ont accordé l'accès aux travailleurs détachés par le pays sur présentation d'une déclaration d'isolement ou d'un document officiel équivalent délivré par l'autorité sanitaire de l'État membre où ils travaillent, en ligne par le biais de la plateforme Social Security Direct¹⁴.

Il est intéressant de noter que le manuel de l'UE étudie les **prestations versées par les fonds paritaires** pendant la pandémie, parfois accessibles aux travailleurs détachés dans le cadre de la rémunération à laquelle ils ont droit en vertu de la directive révisée sur le détachement des travailleurs. Si la prime introduite en Allemagne ne couvre pas

¹⁴ <https://www.seg-social.pt/>.

les travailleurs détachés, compte tenu des limitations des éléments de salaire qui leur sont encore applicables, en Italie, les fonds sectoriels ont anticipé les paiements de l'indemnité de congé et de la prime d'ancienneté de quelques mois en 2020. En Roumanie, le fonds paritaire CASOC a introduit des prestations *ad hoc* pour faire face à l'interruption des travaux, comme précisé dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 3 – Mesures adoptées par le fonds sectoriel CASOC en prévision de la pandémie – Roumanie

Le fonds sectoriel roumain *Casa Socială a Constructorilor* a accordé des allocations aux employés des entreprises membres dont les chantiers ont été suspendus en raison des mesures imposées pour la pandémie de COVID-19.

Pour bénéficier de cette mesure, les travailleurs devaient prouver qu'ils travaillaient sur la base d'un contrat de travail individuel et être employés par une entreprise membre qui a contribué à la création du fonds de protection sociale géré par le fonds. La protection sociale offerte par le fonds sectoriel comprenait

- des prestations de protection sociale pendant l'interruption de l'activité : 75 % de la moyenne des 3 derniers mois du salaire de base brut pendant la période d'urgence/d'alerte établie au niveau national. Outre le paiement des indemnités, le fonds sectoriel couvrirait également les revenus et les cotisations de sécurité sociale dus par l'employé/employeur sur le montant des indemnités accordées ;
- le maintien de l'emploi pendant l'interruption de l'activité ;
- les droits découlant du statut d'employé de la construction : ancienneté au travail, droits d'assurance sociale, abattements fiscaux, etc.

L'accès aux prestations était possible pour les travailleurs détachés de Roumanie et dans le pays, à condition que leur entreprise soit inscrite au fonds et que les cotisations aient été payées depuis au moins un mois. Conformément à la législation en vigueur, le fonds a transféré les allocations à l'employeur, qui devait confirmer la réception par les employés au moyen d'une déclaration sous serment.

Vaccination et aides en cas d'urgence : peu de contraintes légales ou administratives en ligne de mire

En ce qui concerne l'accès aux campagnes de vaccination COVID-19, les informations extraites des rapports thématiques du Réseau européen de politique sociale (ESPN)¹⁵ et de l'analyse mise en œuvre par l'Agence des droits fondamentaux (FRA)¹⁶, et examinées à la lumière de l'évaluation faite par le réseau PICUM (Plateforme pour la coopération

15 Voir : https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=%20ESPN_covid2021&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0.

16 Voir : <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/covid19-rights-impact-june-1#country-related>.

internationale pour les migrants sans-papiers)¹⁷ suggèrent que, malgré leur couverture formellement universelle, les campagnes de vaccination présentent des limites dans certains pays en raison des procédures d'enregistrement. Bien que les sources se concentrent surtout sur les sans-papiers ou sur les demandeurs d'asile et les réfugiés, les informations qu'elles contiennent suggèrent que les travailleurs détachés ont pu être exclus *de facto* dans certains cas.

En **Allemagne**, il fallait soit fournir une adresse enregistrée, soit démontrer que l'on vivait en Allemagne « dans des circonstances normales ».

En **Italie**, certaines bonnes pratiques ont été repérées, comme la possibilité d'obtenir un vaccin au siège de certaines *Casse Edili* ou de centres de formation professionnelle paritaires pour le secteur de la construction (*Scuole Edili*), ou les « journées portes ouvertes » pour permettre des vaccinations sans exigences particulières, généralement avec le soutien clé de bénévoles/ONG. Cependant, pour réserver un vaccin, la plupart des régions ont exigé le numéro d'identification italien pour l'assistance sanitaire et les impôts (*Codice Fiscale*), qui est attribué au moment du séjour dans le pays. Une situation similaire s'est produite en **Espagne**, où la plupart des régions ont limité l'accès aux personnes enregistrées dans leurs bases de données sanitaires. Là encore, dans de nombreux cas, une coopération a été recherchée avec des ONG pour identifier les personnes non répertoriées dans la base de données et les contacter afin de leur administrer le vaccin Johnson & Johnson.

Parmi les autres pays couverts, il convient de noter que la vaccination peut être effectuée avec n'importe quel type de document identifiant la personne au **Portugal**, ce qui semble être un moyen plus efficace de garantir l'accès universel.

Pour faire face aux effets sociaux de la pandémie et des restrictions qui en découlent, les autorités publiques et les ONG ont fourni des **aides alimentaires** selon les pratiques observées en Italie et au Portugal. Alors que le rôle des ONG a certainement permis d'atteindre les communautés marginalisées et, plus généralement, les personnes en situation de pénurie, mais ne répondant pas aux critères officiels (par exemple parce qu'elles sont sans papiers), certaines municipalités italiennes ont pris des décisions visant à **exclure officiellement les personnes ne résidant pas dans le pays**. Ces décisions ont été jugées inconstitutionnelles par les tribunaux italiens, reconnaissant que des aides similaires relèvent de l'ensemble des droits fondamentaux qui ne peuvent être restreints sur la base de règles déterminant le séjour des personnes dans un pays pour qu'elles répondent aux besoins humains de base, et ont imposé l'accès à la prestation sur la base du domicile plutôt que du statut de résidence et de la présence d'une situation de difficulté économique.

17 Voir : <https://picum.org/covid-19-undocumented-migrants-europe/>.

La pandémie et l'utilisation d'outils numériques pour améliorer les activités de surveillance et d'exécution : conclusions relatives à l'EMECs

Les personnes de contact pour les partenaires sociaux : un instrument encore inutilisé

Le projet ambitieux avait pour objectif d'atteindre les personnes de contact dans les entreprises d'envoi pour tester si les partenaires sociaux parviendraient à obtenir une réponse, et connaître leur approche concernant la transmission d'informations en vue d'une éventuelle négociation collective. L'idée provenait de l'article 9 (point f) de la directive d'exécution 2014/67/UE, entraînant dans le cadre des obligations que les États membres peuvent imposer aux entreprises d'envoi :

« l'obligation de désigner, pour la durée de la prestation des services, une personne de contact, si nécessaire, agissant en tant que représentant par l'intermédiaire duquel les partenaires sociaux concernés peuvent s'efforcer de mobiliser le prestataire de services afin qu'il engage des négociations collectives au sein de l'État membre d'accueil, conformément au droit et/ou aux pratiques nationales. Cette personne peut être une autre personne que celle visée au point e) et n'est pas tenue d'être présente dans l'État membre d'accueil, mais doit être disponible sur demande motivée et raisonnable. »

Comme ces informations doivent être incluses dans la déclaration préalable au détachement, les États membres sont censés connaître la personne de contact des partenaires sociaux de chaque entreprise détachant des travailleurs dans leur pays. Toutefois, la directive ne réglemente pas l'accès des partenaires sociaux à ces informations, ni si et comment les autorités nationales doivent mettre à disposition les coordonnées des personnes de contact. Cet obstacle s'est avéré difficile à surmonter, les syndicalistes

contactés déclarant ne pas avoir accès aux données, ou ne pas avoir reçu de réponse positive à leurs demandes, les données n'étant apparemment accessibles qu'en cas de demande justifiée, par exemple après la constatation de la présence d'une entreprise d'envoi sur un chantier spécifique. Pourtant, en raison de la persistance de lacunes dans l'accessibilité des informations sur la présence et la localisation des travailleurs détachés, le nouvel instrument reste, dans certains cas, non prévu par la législation nationale et, par conséquent, largement inutilisé.

L'analyse EMEcs des offres d'emploi : des pistes pour une mobilité équitable des travailleurs dans le secteur de la construction

Partant de l'idée de tenter d'analyser les tendances du marché du travail avant qu'elles ne se réalisent, le projet a exploré les aspects d'un échantillon d'offres d'emploi afin de comprendre les **tendances de la mobilité internationale des travailleurs** dans le secteur de la construction et de fournir des **indications pour les activités de surveillance et d'exécution**.

Tout d'abord, les partenaires ont sélectionné un ensemble de 10 sites web dans les pays couverts, et selon différents modèles, à savoir : des portails publics, des sites web « informels » (c'est-à-dire exploités par des opérateurs privés apparemment non enregistrés comme intermédiaires du marché du travail), des groupes Facebook. Initialement, les sites web des agences de travail intérimaire enregistrées devaient également être inclus, mais l'examen préliminaire a montré que nombre d'entre eux mettent les offres d'emploi uniquement à la disposition des clients, ce qui reste difficile d'accès.

Le partenariat a rassemblé le texte intégral, le lien et une série d'informations standard sur toutes les offres d'emploi publiées sur les sites web sélectionnés entre le 1^{er} et le 30 septembre 2022. Pour être éligibles, les annonces devaient cibler les « activités de construction » (tant pour les professions d'ouvriers que d'employés) et être effectuées « à l'étranger » par rapport au pays de référence du site web (cette condition ne s'appliquait pas au site web de « l'UE », car sa cible était généralement des travailleurs mobiles).

Au total, l'échantillon était composé de 203 annonces, concernant majoritairement des ouvriers, et ciblant principalement des travaux à réaliser en : Allemagne (18 %), Pays-Bas (18 %), Suisse (12 %), Belgique (9 %) et France (9 %). Le détachement n'a été mentionné que dans 2 % des cas, ce qui est rassurant, car les travailleurs détachés doivent déjà être employés dans le pays d'envoi pour que le détachement soit légitime. Les résultats des statistiques descriptives et de l'analyse inférentielle suggèrent ce qui suit :

- les **violations manifestes de la loi sont difficiles à détecter**, car les annonces semblent rarement proposer des dispositions non conformes à la législation du travail au niveau national ou européen, restant plutôt vagues lorsque la proposition appa-

raît comme gênante ;

- **L'identité de l'employeur est souvent cachée** (1 annonce sur 5 dans notre échantillon), une circonstance détectée dans les sites web privés et, surtout, dans les groupes Facebook, et qui est associée à l'absence d'informations sur de nombreux aspects concernant la relation, du lieu et de la durée des travaux à la rémunération et au temps de travail proposés ;
- le **temps de travail proposé** à l'époque ne semble **pas (entièrement) conforme aux normes européennes**, avec des heures supplémentaires importantes exigées ou présentées comme une possibilité d'obtenir un revenu supplémentaire. Que ces propositions soient conformes ou non à la législation applicable, un aspect difficile à vérifier à la lumière de la flexibilité du temps de travail intégrée dans l'UE et dans certaines législations nationales, elles suggèrent certainement aux organismes de contrôle de garder l'œil ouvert sur cet aspect, et éventuellement d'utiliser les offres d'emploi elles-mêmes comme indices ;
- **les informations sur la rémunération sont difficiles à décoder**. Dans certains cas douteux, les annonces mentionnent à la fois un montant minimum et un montant maximum offerts, qui diffèrent sensiblement, ou la rémunération proposée semble assez élevée par rapport aux salaires minimums applicables ou même aux salaires moyens ;
- **les informations semblent plus complètes et plus claires sur les portails publics que sur les sites web privés**, et notamment par rapport aux groupes Facebook. À cet égard, il convient de mentionner que l'identité de l'employeur était connue dans toutes les annonces hébergées par les portails publics ;
- l'analyse comparant les résultats par type d'entreprise ne montre pas de différences significatives entre les annonces publiées par les agences de travail intérimaire et les autres entreprises ;
- en lien avec ce qui précède, **les agences de travail intérimaire ne semblent pas garantir une meilleure clarté** des conditions d'emploi proposées que les entreprises lorsqu'elles cherchent à recruter directement des travailleurs, et elles ne semblent pas non plus jouer un rôle dans l'adéquation des profils hautement qualifiés.

Les outils numériques de l'EMECs : idées et opportunités à partir d'une analyse d'études de cas

Un troisième volet d'analyse a porté sur un échantillon de neuf outils numériques, afin d'aider à comprendre comment les activités de surveillance et d'exécution peuvent bénéficier de nouveaux outils en période d'urgence et au-delà. Cette activité découle de la considération de l'augmentation des activités en ligne déclenchée par la pandémie

comme une opportunité dans une période de limitations contemporaines pour les inspections du travail. La sélection a couvert

- trois outils d'analyse et de mise en correspondance des données utilisés par les inspections du travail et reposant sur les déclarations administratives : le portail allemand d'enregistrement des salaires minimums, utilisé pour identifier les détachements survenant dans le secteur de la construction et pour informer le fonds sectoriel compétent (SOKA BAU); la base de données SINAI du Portugal, qui comprend les dossiers d'inspection et correspond également aux déclarations de détachement ; REVISAL, le registre roumain des employés, utilisé pour répondre aux demandes de renseignements sur les travailleurs détachés du pays ;
- quatre outils utilisés pour contrôler les relations de travail tout au long de la chaîne d'approvisionnement, mis en place par les autorités publiques, les fonds sectoriels ou les entrepreneurs (CHECK et SICO en Italie ; le registre des entreprises accréditées en Espagne), ou disponibles sur le marché pour les entreprises privées (GEST-PLANO au Portugal) ;
- un outil utilisé par les partenaires sociaux du secteur de la construction de la Principauté des Asturies (Espagne) pour le contrôle et le suivi des conditions de santé et de sécurité et de la passation des marchés de travaux, en coordination avec la sécurité sociale et l'inspection du travail (plateforme COPREVAS) ;
- un portail d'information sur le secteur de la construction en Pologne, *Wielkie Budowanie*, comprenant un moteur de recherche d'offres d'emploi et des informations sur les salaires du marché et sur les prix des produits et services.

En ce qui concerne les bases de données utilisées par les inspections du travail, les outils couverts tentent de suivre les informations sur les détachements et de les intégrer dans un cadre plus large, en ciblant les informations sur les relations de travail et les accidents du travail, ou avec des bases de données à des fins fiscales et de sécurité sociale, bien que ce rapprochement ne soit pas toujours simple ou soit trop récent pour une évaluation correcte de ses réalisations et de ses limites. De même, les outils analysés sur les travaux de construction COPREVAS (Espagne) et SICO (Italie) montrent comment **la mise en correspondance des données** sur le type, la localisation et la taille des travaux avec d'autres informations disponibles sur les effectifs et les relations de travail en place **peut aider à identifier et à traiter les irrégularités**, ainsi qu'à éviter les accidents.

Dans le cas de l'Allemagne, le partage des données, bien qu'il ne soit pas entièrement automatisé et qu'il nécessite quelques efforts humains supplémentaires, permet au fonds sectoriel SOKA BAU et aux organismes chargés de recevoir la notification des déclarations préliminaires de détachement (autorités douanières) de maintenir informées

les entreprises fournissant des services en Allemagne sur leurs obligations lorsqu'elles opèrent dans le secteur de la construction, grâce à un site web fournissant des informations pertinentes en neuf langues.

Les autres outils examinés concernaient principalement des logiciels conçus pour accroître la transparence sur les chantiers de construction. Compte tenu de la taille des chaînes de sous-traitance, ces outils semblaient répondre aux préoccupations relatives à la qualité des prestataires de services, notamment en matière de prévention des accidents, d'informations sur les travaux à réaliser et sur leur calendrier, de présence du personnel sur le chantier. En fonction de leurs objectifs, des clients finaux et des producteurs, les caractéristiques de ces outils diffèrent et peuvent même être adaptées, comme dans le cas de GESTPLANO. Cependant, ils soulignent la **nécessité pour les entreprises**, spécialement les maîtres d'œuvre, de disposer d'outils leur permettant de **gérer correctement les travaux distribués le long de la chaîne de sous-traitance**, suggérant que cela peut être un viatique pour **une plus grande attention à la régularité et à la sécurité au travail**, en particulier lorsque les logiciels sont promus par les partenaires sociaux/fonds humanitaires et que les clauses de responsabilité conjointe incitent à la prudence dans les pratiques de sous-traitance.

C'est le même besoin de transparence qui inspire le portail polonais *Wielkie Budowanie*, qui fournit des informations ne ciblant pas le chantier en tant que tel, mais les tendances du marché en termes de salaires et de prix, capables d'informer à la fois les travailleurs et les entreprises dans un contexte où la majorité des entreprises ne sont pas couvertes par des conventions collectives et où la négociation sur les salaires et les avantages sociaux se déroule essentiellement au niveau de l'entreprise et de chaque salarié.

Opportunités numériques : nouvelles perspectives issues des activités EMEcs

L'analyse des opportunités numériques pour le secteur de la construction postpandémique et à exploiter en cas d'urgences futures s'est également appuyée sur des réunions et des événements en ligne, dont le deuxième séminaire international d'apprentissage mutuel, qui s'est tenu à Bologne le 21 octobre 2022, et un groupe de discussion en ligne sur certaines expériences locales italiennes, ainsi que sur l'entretien avec l'INPS.

Le séminaire de Bologne a recueilli un **large consensus sur la nécessité d'améliorer l'utilisation des données pour assurer la régularité de l'emploi des travailleurs détachés**, y compris du côté des partenaires sociaux italiens et des institutions publiques concernées.

L'événement a permis de discuter d'autres expériences non couvertes par les outils numériques de l'EMEcs, comme les « indices de congruence », récemment introduits par la législation italienne et gérés par la CNCE. Conçus comme un outil pour lutter contre le travail non déclaré, les indices mesurent si la main-d'œuvre enregistrée sur un chantier

spécifique est « congruente » à la lumière de la quantité globale et des types de travaux à mettre en œuvre. À cette fin, un tableau attribue une part de la taille prévue de la main-d'œuvre pour chaque catégorie de travaux (par exemple, la part minimale de la main-d'œuvre sur la valeur des travaux doit atteindre 22 % en cas de restructuration de bâtiments civils, et 13,77 % en cas de construction de routes ou de ponts).

Le groupe de discussion a rappelé comment **les fonds paritaires peuvent en fait promouvoir des outils à utiliser directement par les entreprises**. N'ayant généralement pas de pouvoirs de sanction et d'inspection, ils peuvent néanmoins promouvoir des outils ciblant les maîtres d'œuvre qui, en présence de clauses de responsabilité conjointe, ont intérêt à accéder aux informations sur les relations de travail tout au long de la chaîne d'approvisionnement afin d'éviter les irrégularités.

Enfin, l'interview de l'INPS a rappelé le projet pilote en cours pour l'introduction d'un laissez-passer européen de sécurité sociale, qui implique, dans sa phase initiale, la certification des formulaires A1 numériques, et la possibilité de vérifier les versions papier à l'aide d'un code QR.

« Nous avons l'intention de mettre nos données à la disposition des instituts de sécurité sociale étrangers, en utilisant des technologies avancées, comme la blockchain, et en garantissant l'accès en temps réel à des données importantes concernant le détachement, ainsi que d'autres aspects, comme les prestations, afin d'éviter la fraude.

Bien entendu, les caractéristiques réelles de l'outil dépendront de la manière dont notre proposition sera évaluée par les autres États membres. »

Une vision de l'après-pandémie : la boîte à outils de l'UE pour l'EMECs

En guise de tâche finale, les partenaires se sont inspirés des résultats du projet pour élaborer une boîte à outils, comprenant une série de recommandations politiques, et un projet de protocole SST à utiliser comme base en cas de futures urgences similaires.

Tout d'abord, cette activité a permis d'identifier un ensemble préliminaire de questions comme étant difficiles ou prometteuses pour ensuite recueillir des contributions écrites sur des aspects supplémentaires méritant l'attention ou sur d'éventuelles mesures politiques à suggérer. Une réunion de discussion en ligne a permis de comparer et de réviser les propositions, avant une édition finale les affinant pour prendre en compte les différents points de vue, contextes et expertises reflétés dans le consortium. Les recommandations ont été réparties en quatre domaines principaux, reflétant les différents sujets traités dans le cadre du projet. Un résumé des recommandations, expliquant également la logique et les pratiques qui les sous-tendent, est présenté dans les paragraphes suivants, en fonction des différents domaines mentionnés dans les recommandations elles-mêmes.

Restrictions liées aux situations d'urgence et accès à l'information

Le premier volet de recommandations aborde sous différents angles l'accès à l'information sur les restrictions liées à l'urgence. Les six propositions qu'il contient partent du **partage d'informations** entre les autorités publiques et les partenaires sociaux sur les restrictions, en mentionnant le rôle joué par ces derniers dans l'adaptation des mesures de SST au contexte du secteur de la construction et la capacité qu'ils ont d'atteindre les entreprises et les travailleurs, en soutenant la mise en œuvre adéquate des mesures de sécurité. Cela concerne également la **mise en œuvre des visites de sites** par les comités paritaires de SST, qui poursuivront dans des conditions de sécurité autant que possible, ainsi que les inspections, qui sont des outils pour informer les entreprises et les travailleurs, et pour dissuader le non-respect des règles. À son tour, **l'accès à des conseils juridiques** pour les travailleurs doit être encouragé. En Allemagne, par exemple, le réseau Fair Mobility reçoit un soutien financier pour ses activités d'information et

de conseil juridique destinées aux travailleurs détachés, par l'intermédiaire de centres disséminés dans tout le pays.

Les propositions concernent également l'accompagnement d'une information **facile d'accès et structurée pour l'ensemble de la population avec un soutien individualisé**, par exemple au moyen de lignes d'assistance téléphonique.

Enfin, à la lumière des difficultés signalées pour accéder aux informations sur les restrictions disponibles à l'étranger, il est suggéré de mettre en place des **groupes de travail transfrontaliers** entre les autorités publiques afin de promouvoir un transfert rapide des informations ou une action commune.

Mobilité des travailleurs détachés

Le deuxième volet de recommandations porte sur trois aspects soulevés tout au long du projet par les entreprises et/ou les travailleurs concernés par le détachement. Tout d'abord, comme l'a proposé la Commission européenne, et comme l'a réalisé, par exemple, l'INPS en Italie, **les formulaires A1 pourraient être considérés comme valides même s'ils sont expirés** dans des circonstances où les limitations ralentissent clairement les activités de production.

Ensuite, les **exigences de quarantaine** pourraient être **assouplies pour les travailleurs détachés**, tout en considérant qu'ils peuvent être soumis à une « double quarantaine » lorsqu'ils souhaitent rentrer chez eux pour de courtes périodes.

Enfin, compte tenu de certains défauts d'application des règles de SST apparus dans les résultats du projet, il est suggéré d'**indiquer clairement que l'employeur est responsable de la couverture des coûts de SST liés à la pandémie**, allant des besoins éventuellement divers en termes de transport pour atteindre et quitter le site de construction, aux équipements de protection individuelle et aux tests nécessaires. Compte tenu de l'ampleur possible de ces coûts, l'État doit assurer le remboursement intégral ou l'accès aux équipements à des prix subventionnés.

Protection sociale des travailleurs détachés

En ce qui concerne la protection sociale des travailleurs détachés, les recommandations portent sur : (i) le traitement en cas de quarantaine ; (ii) l'accès aux vaccins ; (iii) l'accès aux aides d'urgence ; (iv) l'accès aux services sociaux et de santé mentale ; (v) l'adéquation des régimes de chômage partiel. Dans tous ces domaines, des problèmes ont été identifiés au niveau des insuffisances d'accès ou de l'inadéquation des prestations. Par exemple, comme indiqué précédemment, les autorités italiennes n'ont pas reconnu la prestation introduite en cas de quarantaine pour les travailleurs isolés par

les autorités étrangères. En revanche, la législation et son interprétation doivent suivre les règles incluses dans le règlement CE 883/2004, qui prévoit la **couverture des prestations de sécurité sociale pour les travailleurs détachés dans le pays d'origine**.

Dans certains pays, les procédures d'accès aux vaccins empêchaient également les travailleurs non-inscrits auprès des services de santé nationaux d'y accéder, y compris éventuellement les travailleurs détachés. En revanche, **la carte européenne d'assurance maladie pourrait être utilisée pour garantir la couverture des campagnes de vaccination des travailleurs détachés et des autres citoyens séjournant temporairement à l'étranger**.

En ce qui concerne l'**accès aux aides alimentaires** et aux autres aides d'urgence, la **coopération entre les autorités publiques et les ONG** constatée en Italie et au Portugal semble **prometteuse** pour atteindre également les personnes non informées ou non suivies par les autorités publiques pour diverses raisons, notamment parce qu'elles sont détachées de l'étranger. Cette coopération doit être encouragée tout **en interdisant les restrictions fondées sur le statut de résidence en cas d'urgence**.

Enfin, à la lumière des problèmes psychologiques rencontrés en raison d'un isolement prolongé, **les services de santé mentale doivent être financés et soutenus** de manière adéquate par les institutions publiques, en tenant compte des besoins éventuels des personnes ayant des antécédents linguistiques et culturels différents.

En effet, le rapport de l'UE a montré comment les travailleurs détachés pouvaient souffrir de tensions psychologiques lorsqu'ils ne pouvaient pas rentrer chez eux et rendre visite à leurs proches pendant les pauses et les vacances, restant seuls et bloqués dans le pays d'accueil.

Une dernière recommandation envisage l'après-pandémie en partant des lacunes constatées ces dernières années. À cet égard, et compte tenu des limites de la protection des travailleurs détachés en cas de ralentissement ou d'interruption des travaux de construction, les autorités européennes sont encouragées à travailler sur **une législation fixant des normes minimales pour les régimes de chômage partiel**. Conjointement avec les objectifs de convergence promus, entre autres, par la directive relative à des salaires minimaux adéquats, cela contribuera à éviter les inégalités sur le marché du travail, notamment, mais pas uniquement, en cas d'urgence.

Possibilités offertes par la numérisation

En ce qui concerne les leçons à tirer de la pandémie en matière d'utilisation des outils numériques, les recommandations préconisent un **partage adéquat des données entre les autorités publiques**, par exemple en faisant correspondre les données des formulaires A1 avec celles des déclarations préalables, ou en profitant des possibilités

offertes par l'infrastructure de l'outil ESSPASS. Compte tenu du rôle des fonds sectoriels dans le secteur de la construction, comme c'est le cas en Allemagne, ils doivent pouvoir accéder aux données pertinentes pour informer les entreprises d'envoi et s'assurer qu'elles s'enregistrent dans le pays d'accueil chaque fois que cela est nécessaire.

Le rôle des **partenaires sociaux** doit également être renforcé. Après l'introduction éventuelle d'une **personne de contact** dans les déclarations nationales de détachement, par l'intermédiaire de laquelle les partenaires sociaux peuvent chercher à engager des négociations collectives dans le pays d'accueil, les recommandations demandent de mettre à la disposition des partenaires sociaux cette personne de contact et les informations sommaires qui s'y rapportent. Les tentatives infructueuses effectuées au cours du projet pour accéder à ces données montrent que cette disposition reste largement inefficace.

Comme cela a été partiellement le cas pendant la pandémie, **les outils numériques pourraient également être utilisés pour réduire la charge administrative** des entreprises, par exemple pour enregistrer les présences sans papier.

Sur la base de l'analyse des offres d'emploi en ligne, et de la part importante d'annonces publiées par des employeurs inconnus ou même des agences de travail intérimaire ne mentionnant pas leur nom, il est proposé de fixer des **limites au contenu des offres d'emploi au niveau de l'UE**, tout en favorisant l'intermédiation publique, et de reconsidérer les conditions d'activité des agences de travail intérimaire de manière plus restrictive.

Enfin, à la lumière de l'expérience des outils numériques, la boîte à outils de l'UE renforce les outils capables d'**améliorer la transparence tout au long de la chaîne d'approvisionnement**. L'idée est de s'appuyer, entre autres, sur les clauses de responsabilité conjointe pour déclencher l'action des maîtres d'œuvre en vue du respect de la régularité de l'emploi, ainsi que d'autres normes et règles susceptibles d'améliorer la qualité de l'emploi et des travaux, à commencer par la participation régulière à des cours de formation, l'expérience professionnelle et la possession de licences pour l'exploitation de machines.

Possibilités offertes par l'innovation en matière de formation professionnelle

Sur la base des expériences analysées au cours du projet, il est conseillé de **promouvoir des formations en ligne gratuites et de courte durée (CLOM) destinées aux travailleurs et aux entreprises du secteur de la construction** afin de les aider à analyser le risque d'exposition au virus propre à ce secteur, de les sensibiliser aux mesures préventives pour éviter la contagion et de leur offrir des possibilités d'apprentissage plus générales. La disponibilité de cours en ligne peut aider à atteindre les travailleurs détachés, éventuellement avec des cours en langue étrangère, comme l'a fait l'Institut allemand *Arbeit*

und Leben pendant la pandémie.

Mesures sanitaires sur les chantiers de construction – une proposition de protocole

La dernière section de la boîte à outils de l'UE propose un projet de protocole réalisé en analysant la structure et le contenu des protocoles SST introduits pour empêcher la propagation de la COVID-19 sur les chantiers de construction en Allemagne, Italie, Pologne, Portugal et Espagne¹⁸. L'exercice avait pour but d'identifier les similitudes et les divergences, en montrant les principales préoccupations et les différentes approches pour faire face à un même risque, et de fournir ainsi un outil à adapter et à intégrer en cas d'urgences similaires, notamment en raison du contexte du pays et des informations provenant des autorités sanitaires. Le protocole est articulé autour de différents thèmes, notamment les objectifs et les moyens possibles pour les atteindre.

De manière plus détaillée, des instructions ont été fournies sur un ensemble d'aspects apparaissant comme essentiels dans les protocoles analysés, à savoir :

- l'ajustement de l'organisation du travail et des mesures concernant les prestataires externes, afin de réduire et de tracer les contacts ;
- l'assurance d'une distance de sécurité entre les travailleurs et les postes de travail ;
- l'adoption de mesures visant à garantir la sécurité du transport et du logement ;
- le respect des exigences en matière de nettoyage et d'hygiène générale ;
- la mise à disposition par l'employeur de protections individuelles contre le virus ;
- la diffusion adéquate auprès des travailleurs d'informations sur les risques ;
- des mesures pour gérer les cas d'infection, notamment l'isolement et le contact immédiat avec les autorités sanitaires ;
- le développement de plans COVID-19 et la coopération avec les représentants des travailleurs.

Une dernière section fournit des conseils supplémentaires pour les centres de formation professionnelle, sur la base des recommandations établies par la FLC Asturias pour les centres de formation professionnelle actifs dans la Principauté des Asturies¹⁹.

¹⁸ Aucun protocole sectoriel n'a été adopté dans l'autre pays couvert par le projet, la Roumanie.

¹⁹ Le protocole est disponible à ce lien : https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/12/COVID-PROTOCOL-TRAINING-CENTER_ES.pdf.

Conclusion

Le projet EMEcs a été l'occasion de réfléchir aux mesures prises et de les évaluer pour faire face aux multiples effets de la pandémie sur les travailleurs et les entreprises du secteur de la construction.

Si l'on considère que la première vague de pandémie était terminée et qu'il est possible de réfléchir aux événements passés, la propagation de la pandémie dans le temps et l'évolution des connaissances et des stratégies pour y faire face ont accompagné la majeure partie de la durée de vie du projet, amenant le consortium à réfléchir aux problèmes apparaissant à différentes étapes et, finalement, à discuter de l'héritage possible de la pandémie pour **un secteur de la construction qui devient plus sûr**, en ce qui concerne la régularité de l'emploi, les revenus, la qualification des travailleurs et la protection contre les risques pour la santé et la sécurité.

La plupart des recommandations, ainsi que le projet de protocole SST, fournissent des orientations sur la manière de mieux faire face à des urgences sanitaires similaires à l'avenir, allant de règles flexibles sur les restrictions à la mobilité et à la durée des formulaires A1, en passant par l'interdiction des restrictions à l'accès aux prestations sociales, aux vaccinations et aux aides sociales pour les travailleurs détachés, la disponibilité des informations sur les mesures de lutte contre la pandémie sur un portail unique et dans différentes langues et, enfin, la suggestion d'un ensemble de projets de mesures SST.

Si les propositions doivent encore être ajustées ou intégrées à la lumière des caractéristiques réelles d'éventuelles urgences sanitaires similaires, ainsi que des connaissances sanitaires connexes et du contexte national, la principale condition pour l'avenir réside dans **la capacité des décideurs politiques et de la société dans son ensemble à tirer les leçons de l'expérience de la pandémie afin de façonner une meilleure nouvelle normalité**.

Tout d'abord, comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, la plupart des limites du cadre législatif existant protégeant les travailleurs détachés sont apparues au cours des premières phases de la pandémie, les travailleurs détachés pouvant être soit interdits d'entrée dans un pays, soit bloqués sur place au moment de l'interruption temporaire des chantiers ou pendant la quarantaine.

Alors que, contrairement aux travailleurs transfrontaliers, ils ne pouvaient généralement pas rentrer chez eux pour de courtes périodes, l'application, l'interprétation ou la mauvaise application des règles existantes en matière de coordination de la sécurité sociale et du droit à la rémunération du pays d'accueil a entraîné une protection moindre pour les personnes détachées dans des pays où les salaires et le niveau de vie sont plus élevés, rappelant les limites plus générales déclenchées par les différences existantes en matière de revenus et de normes de protection sociale entre les États membres de l'UE.

Les fonds sectoriels ont progressivement mis en place des mesures d'urgence pour faire face à la baisse des revenus dans certains pays, ce qui représente une réponse à renforcer pour sa capacité à aligner les prestations importantes des travailleurs détachés sur le coût réel de la vie dans les États membres d'accueil. Néanmoins, **les politiques de l'UE renforçant la convergence sociale et économique** sont nécessaires pour réduire davantage les inégalités générales de revenus et de protection entre les travailleurs de l'UE, souvent à l'origine de détachements frauduleux.

En ce qui concerne la numérisation, la population dans son ensemble a témoigné et fait l'expérience de la mise en place et du déploiement rapides de systèmes facilitant la mobilité des citoyens en toute sécurité tout en permettant de vérifier facilement leur statut, avec le certificat numérique Covid de l'UE et les fiches européennes de traçabilité numériques, le premier semblant inspirer également l'actuel projet ESSPASS.

À la lumière des problèmes persistants dans l'application des droits des travailleurs détachés, des affluences similaires devraient inspirer **la mise en place de règles et de spécifications techniques pour partager les données nécessaires pour assurer la régularité transfrontalière de l'emploi**, dans le secteur de la construction et au-delà. Une première étape pourrait consister à faire correspondre les données sur les relations de travail et les paiements de sécurité sociale avec celles des déclarations préalables nationales de détachement.

Le projet a également mis en lumière certaines pratiques prometteuses, comme le partage de données entre les autorités douanières allemandes et le fonds sectoriel pour les travailleurs de la construction SOKA BAU, en suggérant des moyens de les améliorer et de les reproduire.

L'arrêt des chantiers et les restrictions aux rassemblements ont également ouvert la voie à **une augmentation de l'offre d'événements informatifs et de formations en ligne**, destinés à informer les travailleurs de leurs droits ou à exploiter la situation pour améliorer les connaissances et les compétences. Le développement et la diffusion de ressources en ligne similaires, ciblant également les travailleurs en dehors des circuits habituels, constituent un autre enseignement de la pandémie qui doit inspirer les politiques, non seulement des autorités publiques, mais aussi des partenaires sociaux,

en particulier lorsqu'ils sont chargés de piloter la formation professionnelle par le biais d'institutions paritaires.

Enfin, la pandémie a permis d'attirer l'attention des décideurs politiques sur la santé, autant que de limiter les droits fondamentaux, comme la liberté de mouvement, en tant que mesure extrême pour sauvegarder la santé publique à un moment où les systèmes de santé n'étaient pas préparés à faire face à un virus pratiquement inconnu.

Parmi les recommandations du projet, la nécessité de **financer adéquatement les services de soutien en matière de santé mentale** est évoquée, car les travailleurs détachés souffrent d'un double isolement en période de pandémie. En effet, les travailleurs détachés souffrent d'un double isolement en période de pandémie : d'une part, les restrictions généralement applicables aux rassemblements et, d'autre part, l'impossibilité ou la difficulté de joindre leurs proches en raison des exigences de quarantaine transfrontalière qui rendent impossible le retour au pays pendant les courtes pauses. Même s'il n'est pas directement abordé dans le projet, un regain d'attention pour le personnel de santé et les services de santé publique, ainsi que pour l'accessibilité des traitements, est considéré comme un objectif politique largement partagé en raison de l'expérience de la pandémie et du rôle central que les systèmes de santé publique ont été appelés à jouer.

En ce qui concerne le secteur de la construction, la tentative de maintenir les activités tout en protégeant les travailleurs, compte tenu du risque plus faible par rapport à d'autres activités, a conduit à l'introduction de **protocoles SST** spécifiques adaptant les mesures sanitaires générales au chantiers de construction. On peut espérer que cette pratique entraînera une **nouvelle approche en matière de santé et de sécurité**, en accordant à l'avenir une plus grande attention non seulement à la nécessité de protéger adéquatement le système respiratoire contre les agents biologiques et chimiques nocifs, mais aussi aux autres précautions nécessaires pour travailler en toute sécurité, en réduisant l'incidence des maladies professionnelles et des accidents du travail dans un secteur qui figure toujours parmi les plus dangereux. Des expériences et des signaux positifs ont été observés au cours du projet, depuis l'amélioration de l'utilisation des masques dans les situations de danger, jusqu'aux campagnes d'information sur les risques liés à la COVID-19 promues par les partenaires sociaux et les institutions paritaires. Ces expériences représentent certainement une partie des conséquences de la pandémie qui inspireront les futures actions politiques.

Annexe 1 - Liens vers les rapports du projet EMEcs

Rapport national sur l'EMEcs - Allemagne

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEcs-Germany.pdf>.

Rapport national sur l'EMEcs - Italie

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcs-Italy.pdf>.

Rapport national sur l'EMEcs - Pologne

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcs_Poland.pdf.

Rapport national sur l'EMEcs - Portugal

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/09/EMEcs_Portugal.pdf.

Rapport national sur l'EMECS - Roumanie

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEcs_-Romania.pdf.

Rapport national sur l'EMEcs - Espagne

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcs_Spain.pdf.

Rapport de l'UE sur l'EMEcs

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EMEcs-EU-Report.pdf>.

Manuel de l'UE sur l'EMEcs - Protection des travailleurs détachés dans le secteur de la construction pendant la période COVID-19 : limites et pratiques prometteuses

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EU-Handbook.pdf>.

Document de réflexion sur l'EMEcs - nouveaux outils pour le contrôle et l'application des conditions de travail

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/Discussion_Paper.pdf

Boîte à outils de l'UE sur l'EMEcs

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/EU_Toolkit_EN.pdf

