



rotection sociale pendant la pandémie : les mesures prises dans l'UE pour les travailleurs atypiques et les indépendants

> Slavina Spasova, Sebastiano Sabato, Dalila Ghailani, Boris Fronteddu et Bart Vanhercke

> > Observatoire social européen – octobre 2021



#### TABLE DES MATIERES

IIN	TRODUCTION	3
1.	MAINTIEN DES TRAVAILLEURS DANS L'EMPLOI : DISPOSITIFS DE CHOMAGE PARTIEL ET SUBVENTIONS A L'E	<b>MPLOI</b> 5
	1.1 EXIGENCES EN MATIERE DE TEMPS DE TRAVAIL ET DE REMPLACEMENT DU SALAIRE	12
	1.2 REPARTITION DU PAIEMENT ENTRE L'ÉTAT ET L'EMPLOYEUR	13
	1.3 TRAVAILLEURS ATYPIQUES ET INDEPENDANTS	14
2.	PRESTATIONS D'ASSURANCE CHOMAGE AU COURS DE LA PANDEMIE DE COVID-19	15
	2.1 MESURES VISANT LES TRAVAILLEURS SALARIES	18
	2.2 MESURES VISANT DES CATEGORIES SPECIFIQUES DE TRAVAILLEURS ATYPIQUES	21
	2.3 MESURES RELATIVES AUX INDEPENDANTS	22
3.	PRESTATIONS DE SOUTIEN AD HOC POUR LES TRAVAILLEURS ATYPIQUES ET LES INDEPENDANTS	24
	3.1 MESURES AD HOC POUR LES INDEPENDANTS	24
	3.2 MESURES AD HOC POUR DES CATEGORIES SPECIFIQUES DE TRAVAILLEURS ATYPIQUES	28
4.	CONGES MALADIE PAYES PENDANT LA PANDEMIE DE COVID-19	31
	4.1 MODIFICATIONS DES CONDITIONS D'ACCES : PERIODES D'EMPLOI ET EXIGENCES DE COTISATION	34
	4.2 EXTENSION DES CIRCONSTANCES COUVERTES	34
	4.3 PERIODE D'ATTENTE	36
	4.4 NIVEAU DES PRESTATIONS	37
	4.5 DUREE DES PRESTATIONS	37
	4.6 INTERVENTION RENFORCEE DE L'ÉTAT DANS LE PAIEMENT DU CONGE MALADIE	38
5.	LE COVID-19 EN TANT QUE MALADIE PROFESSIONNELLE/ACCIDENT DU TRAVAIL	39
	5.1 LE COVID-19 EN TANT QUE MALADIE PROFESSIONNELLE/ACCIDENT DU TRAVAIL : SECTEURS ET POPULATION	
	5.2 CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET ASPECTS PROCEDURAUX	
	5.3 LES PAIEMENTS	43
6.	DISPOSITIONS SPECIFIQUES DE CONGE PARENTAL DANS LE CONTEXTE DE LA PANDEMIE DE COVID-19	44
	6.1 CARACTERISTIQUES PRINCIPALES	44
	6.2 CONDITIONS D'ELIGIBILITE	46
	6.3 ACCES DES INDEPENDANTS ET DES TRAVAILLEURS ATYPIQUES AUX CONGES SPECIFIQUES	47
	6.4 LE TAUX DE COMPENSATION	48
	6.5 CONSENTEMENT DE L'EMPLOYEUR	49
C	DNCLUSIONS	49
ВΙ	BLIOGRAPHIE	52
ΑI	NNEXE 1 : RECONNAISSANCE DU COVID-19 COMME MALADIE PROFESSIONNELLE OU ACCIDENT DE TRAVAIL	55
	NAMEYE 2 . LISTE DEC ARRENIATIONS DEC RAYS DE L'UE	



#### INTRODUCTION

Ce cahier (¹) vise à cartographier les principales mesures de protection sociale prises pendant la pandémie de Covid-19, en se concentrant sur les travailleurs atypiques et les indépendants. Ce contexte imprévisible a placé la protection sociale en pleine lumière, en rappelant aux décideurs politiques et aux citoyens le rôle essentiel d'une protection sociale forte dans l'amortissement des conséquences sociales potentiellement désastreuses et de la destruction d'emplois. Les États membres de l'Union européenne (UE) ont en effet mis en place dans l'urgence – et à des degrés divers – d'importantes mesures de protection sociale.

La pandémie de Covid-19 a gravement touché certaines catégories de travailleurs atypiques et les indépendants (Eurofound 2020a, b; ESPN 2020; Causa et Cavalleri 2020; OCDE c). La crise a durement touché les marchés du travail à un moment où, depuis des décennies et surtout depuis la Grande Récession, le droit du travail était progressivement détricoté au nom de la flexibilité. L'intérêt grandissant pour la situation sociale des indépendants est lié à des tendances comme la restructuration de l'économie et des marchés du travail, en particulier pendant les économiques, et l'importance croissante de l'économie de plateforme (Behrendt et Nguyen 2018; Schoukens et al. 2018; Degryse 2016). Ce processus a conduit à la création et à l'augmentation de nouvelles formes de travail atypique telles que le travail sur appel, les contrats zéro heure, travailleurs indépendants les économiquement dépendants en solo et le travailleur offrant un portefeuille de services. Pour des académiques- juristes tels que Paul Schoukens (2020 : 6), ce processus marque « une évolution supplémentaire (vers les extrêmes) » du travail atypique.

Il convient de noter que du point de vue de la protection sociale, les travailleurs des plateformes sont, dans la plupart des cas, des indépendants et des «indépendants déguisés ou faux » (3) (voir Schoukens 2020 : Kool 2020), de sorte que les mesures examinées pour les indépendants dans le présent rapport sont susceptibles de s'appliquer à la plupart d'entre eux également. En général, un examen critique des statuts des travailleurs de plateforme sur le marché du travail est nécessaire pour comprendre leur inclusion dans la sécurité sociale. Des changements ont été apportés dans certains pays à la suite de décisions de justice, faisant passer leur

européen (Spasova et al. 2021).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ce cahier met à jour (jusqu'au 15 février 2021), développe (notamment une nouvelle section 1 sur les programmes de maintien dans l'emploi et une section 5 sur les maladies professionnelles/accidents du travail) et affine (grâce à de nouvelles données empiriques, qui apparaissent dans le corps du texte et les encadrés) les informations et l'analyse fournies dans un rapport produit pour l'Institut syndical

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Nous utilisons les définitions de l'OIT : l'emploi typique, c'est-à-dire les contrats à temps plein à durée indéterminée ; l'emploi atypique (par exemple, le temps partiel, les contrats à durée déterminée, les zéro heures) ; le travail indépendant, c'est-à-dire les personnes travaillant pour leur propre compte (définitions basées sur OIT 2016).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Selon la définition de l'OIT, le travail indépendant dépendant doit être distingué du faux travail indépendant : ce dernier constitue une situation dans laquelle un employeur traite indûment un travailleur comme un entrepreneur indépendant et dissimule son véritable statut de salarié (OIT 2016).

d'indépendant à salarié statut (Drahokoupil et Piasna 2019; Kool 2020). En Espagne, l'Autorité du travail examine de près les entreprises de l'économie de plateforme comme Glovo, Deliveroo, Uber et Amazon depuis 2017. Elle a récemment infligé une amende à ces entreprises pour défaut d'enregistrement ou de paiement de la protection sociale de plus de 17 000 travailleurs – un montant estimé à 25 millions d'euros. En outre. à Barcelone. Deliveroo devra enregistrer et payer 1,3 million d'euros de cotisations passées pour la sécurité sociale de plus de 700 livreurs, suite à une décision d'un tribunal social de Barcelone. Cette décision va dans le sens de celle de la décision de l'inspection du travail de 2018 selon laquelle les livreurs sont considérés comme des employés, et de la décision de la Cour suprême de septembre 2020 selon laquelle les livreurs de nourriture sont considérés comme des employés. Il s'agit d'un exemple de changement de statut : les travailleurs de plateforme ne seront plus traités comme des indépendants (v compris en ce qui concerne les mesures Corona) mais comme des employés (GIGWELL News Tracker 2021).

Ce cahier vise à évaluer si les mesures de protection sociale prises pendant la pandémie ont amélioré l'accès légal et effectif4 des travailleurs atypiques et des indépendants, et si ces catégories de travailleurs ont obtenu accès (temporaire) à des branches de la protection sociale dont ils étaient auparavant exclus. Vu que la pandémie de Covid-19 est avant tout une crise sanitaire qui a eu des répercussions sur l'économie et le marché du travail, les mesures de protection sociale prises par les États membres au cours de l'année 2020 concernent principalement les prestations de maladie, les allocations de chômage et les régimes spéciaux de congé parental. En d'autres termes, elles portent sur des prestations auxquelles ces catégories de travailleurs n'ont pas forcément accès de manière formelle (dans le cas des prestations de chômage et de maladie), ou auxquelles leur accès est entravé par des conditions d'éligibilité strictes. Bien que ces catégories de travailleurs soient normalement couvertes par les régimes de congé parental, nous estimons qu'il est essentiel d'inclure les arrangements spécifiques de congé parental liés à la pandémie dans le champ de notre recherche, car la plupart des structures d'accueil pour enfants et des écoles étaient fermées pendant la ou les période(s) de confinement.

Le premier type de mesures abordé dans ce rapport concerne les programmes de maintien dans l'emploi, qui sont de loin les plus importants pour la préservation de l'emploi (section 1). Divers dispositifs de maintien dans l'emploi (par exemple, les régimes de chômage partiel, les régimes de chômage temporaire et les subventions salariales) ont joué un rôle central comme stabilisateurs automatiques préserver des millions d'emplois (OCDE 2020a: Müller et Schulten 2020: Commission européenne 2020a). deuxième type de mesures est constitué par les modifications apportées aux régimes de chômage ordinaires, qui sont également au premier plan des efforts

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> L'accès légal se réfère à l'accès inscrit dans le droit; l'accès effectif se réfère à la possibilité de remplir les conditions d'éligibilité et pouvoir avoir droit aux prestations. Ainsi le statut de travail d'une personne peut lui conférer accès

légal mais elle pourrait ne pas avoir accès effectif si elle ne remplit pas les conditions telles qu'historique de travail et heures prestées.

d'amortissement de l'impact social de la pandémie (section 2). Troisièmement, comme la pandémie a mis en évidence des lacunes importantes dans l'accès à la protection sociale pour les travailleurs atypiques et les indépendants, la section 3 se concentre sur les mesures ad hoc d'aide au revenu qui ont été mises en place pour « combler » ces lacunes. Ιl principalement d'allocations ad hoc (souvent forfaitaires) pour les indépendants (également dans secteurs spécifiques tels que l'hôtellerie ou la culture), les travailleurs saisonniers. les employés de maison, etc. Le quatrième type de prestations examiné est le congé de maladie payé, plusieurs pays ayant pris des mesures spécifiques dans ce domaine (auguel l'accès a été essentiel pendant la pandémie) (section 4). Plusieurs pays ont également reconnu la Covid-19 comme une

maladie professionnelle ou un accident du travail (section 5). Enfin, le cahier examine également les dispositifs de congé parental mis en place, notamment lors de la fermeture des écoles et des jardins d'enfants (section 6). Les principaux résultats sont résumés dans les conclusions

L'analyse se concentre sur les 27 États membres de l'UE et couvre grosso modo la période allant du début des mesures de confinement (pour la plupart des pays, début mars 2020) au 15 février 2021. Après un premier tri, notamment à travers les bases de données contenues dans l'*Oxford Super tracker*, nous avons puisé dans les sources de données les plus pertinentes pour cette recherche, notamment l'OIT, Eurofound, des rapports ESPN (2020 et 2021) sur la Covid-19 et l'OCDE<sup>5</sup>.

# 1. MAINTIEN DES TRAVAILLEURS DANS L'EMPLOI : DISPOSITIFS DE CHOMAGE PARTIEL ET SUBVENTIONS A L'EMPLOI

En 2020, les dispositifs de maintien dans l'emploi ont soutenu plus de 42 millions d'emplois dans l'UE, soit un quart de la force de travail globale de l'UE, c'est-à-dire environ dix fois plus que pendant la crise financière de 2008-09 (Müller et Schulten 2020).

Les programmes de maintien dans l'emploi peuvent être divisés en deux grandes catégories (6) : les programmes de chômage partiel (Short-time work – STW) et les subventions salariales (Wage subsidies – WS) (OCDE 2020e). Le premier type, le STW, subventionne directement les heures non travaillées, par exemple le Kurzarbeit allemand ou l'« Activité partielle » française. Dans le cadre des régimes de chômage partiel, la terminologie peut également varier : le régime de chômage partiel est un terme principalement limité

<sup>5</sup> Ces bases de données couvrent les 27 États membres (à l'exception de la base de données de l'OCDE, qui couvre 22 d'entre eux) et fournissent des informations succinctes sur les mesures de protection sociale. Nous avons consulté l'ensemble de ces bases de données pour chaque État membre afin de comparer les informations disponibles. Dans certains cas spécifiques, lorsque les informations n'étaient

pas claires, nous avons, dans la mesure du possible, recherché des données sur les sites gouvernementaux d'un État membre particulier.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Dans ce cahier, nous utilisons la distinction de l'OCDE entre les types de dispositifs de maintien dans l'emploi : les dispositifs de chômage partiel et les dispositifs de subventions salariales.

aux États membres germanophones – Allemagne, Autriche (mais aussi la Suède, la Slovénie, la Slovaquie). Dans d'autres pays, comme la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, on utilise le terme « chômage temporaire ou partiel », bien que la France ait récemment changé le nom de son régime en « Activité partielle » (Müller et Schulten 2020). Le deuxième type de programme de maintien dans l'emploi, les programmes de subventions salariales, subventionnent principalement les heures travaillées (OCDE 2020e).

Tous les pays européens proposent des programmes de maintien dans l'emploi, avec des variations importantes dans leur portée et leur conception. Ils varient beaucoup en ce qui concerne la réduction du temps de travail (susceptible d'aller jusqu'à zéro heure pendant une certaine période), l'étendue et le niveau de la prestation, la responsabilité respective de l'État et de l'employeur dans financement de l'allocation, et enfin la protection contre le licenciement ainsi que les statuts professionnels inclus dans ces régimes (Müller et Schulten 2020). Les statuts professionnels représentent un aspect particulièrement pertinent pour l'objet de ce rapport. Quelle que soit la terminologie ou la conception, tous ces dispositifs de maintien dans l'emploi ont le même objectif, à savoir protéger les travailleurs contre la perte de leur emploi. À cet égard, un aspect essentiel de ces dispositifs réside dans le fait que les salariés conservent leur contrat avec l'employeur même si leur travail est suspendu (OCDE 2020e). Il est également important de mentionner qu'en général, les dispositifs de maintien dans l'emploi offrent un niveau de soutien plus élevé que les régimes généraux d'allocations de chômage (*Unemployment benefit* – UB) dans la plupart des pays (OCDE 2020e).

La plupart des pays de l'UE avaient mis en place, avant la pandémie de Covid-19, des mesures de chômage partiel à activer en cas de restructuration ou de ralentissement économique. En Irlande et aux Pays-Bas, les régimes de chômage partiel existants ont été remplacés par un régime de subventions salariales temporaires après l'apparition de la pandémie (OCDE 2020e).

L'objectif du présent cahier étant de déterminer si et comment ces régimes s'appliquent aux travailleurs atypiques et aux indépendants, nous ne décrirons que brièvement leurs principales caractéristiques (7) et nous nous concentrerons ensuite sur les exemples qui couvrent effectivement les travailleurs atypiques et les indépendants (tableau 1).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Ces dernières sont longuement analysées dans d'autres études telles que OCDE 2020e; Müller et Schulten 2020.



Tableau 1 : Aperçu des dispositifs de maintien dans l'emploi dans l'UE (jusqu'au 15 février 2020)

	Type de	mesures	Cond	litions de paiement		Conditions de réception	Conditi	ons relatives au :	statut professionnel
	Mesures de chômage partiel	Mesures de subvention salariale	Niveau de la prestation	Participation de l'État	Participation de l'employeur	Protection contre le licenciement	Travailleurs atypiques	Indépendants	Améliorations concernant le statut professionnel pendant le Covid-19
АТ	X	N/A	80-90% du salaire net précédent	100%	Paiement des heures travaillées	X	X	Non	Relaxation des conditions d'éligibilité; augmentation du niveau des prestations
ВЕ	X	N/A	70% du salaire moyen (plafonné à 2 754,76 euros par mois) et un supplément de 5,63 euros par jour	100%	Dans certaines branches et entreprises, des suppléments sont versés par l'employeur ou le fonds sectoriel	Non	X (contrats temporaires uniquement s'îl y a un engagement de l'employeur pour un nouveau contrat)	Non	Oui, y compris les travailleurs intérimaires (uniquement si l'employeur s'engage pour un nouveau contrat)
BG	Х	N/A	60% du salaire brut	60-80% (dans certains secteurs)	40-20% (dans certains secteurs)	X	Non (seuls les travailleurs à temps partiel sont inclus)	Non	Non
CY	N/A	X	60% du salaire brut (minimum 360 euros ; maximum 1 214 euros	100%	N/A	Х	X	Non	Non
CZ	√ (Programme antivirus de maintien dans l'emploi)	N/A	60-100% du salaire moyen	60-100% de remboursement aux employeurs	0-40%	X	Х	Non	Non
DE	X	N/A	60% salaire net après (67% pour des travailleurs avec au moins un enfant), 70% (77%) après le 3ième mois et 80% (87%) après le 6ième mois	100%	50% des cotisations d'assurance sociale	Pas déterminé par l'État dépend des conventions collectives	X	Non	Relaxation des conditions d'éligibilité; augmentation du niveau des prestations Travailleurs intérimaires inclus



DK	Xa (régime de licenciement temporaire)	Xb (subvention salariale temporaire)	Xa 120% du montant du chômage jusque €310 par mois Xb100%	X a 100%  Xb 90% du salaire brut pour les travailleurs manuels et 75% pour les employés, up to €4,035 par mois	Xa N/A √b 10-25% du salaries brut, sauf pour les travailleurs à haut salaires	Xa, b	Xa,b	Xa Non Xb Oui (schema separé)	Non
EE	N/A	Xa (programme de subvention temporaire) Xb	70% du salaire brut entre mars et juin 2020.En juin 2020, 50% du salaire brut Xb 60% du salaire brut entre mars et may 2020	Xa 50-70% Xb 60%	Xa Doit payer au moins 150 euros Xb Doit payer au moins 200 euros	Xa,b	Xa,b	Xa Non Xb Oui ( catégories spécifiques)	Non
EL	Xa	Xb	Xa: 60% du salaire net des employés des heures non- travaillées Xb: 534 euros de compensation jusque 15 mars 2020, jusqu'à 800 euros (entre 15 mars-30 avril; et en novembre 2020)	Xa: Prise en charge par l'État de 60% de la réduction du salaire net et de 100% des cotisations sociales pour les heures non travaillées. Xb: 100%	Xa, b	Xa,b	Xa,b	X a Non Xb	Non
ES	X (allocation de chômage temporaire)	N/A	70% du salaire brut pour les 180 premiers jours, 50% ensuite	100%	N/A	Х	Х	Non	Assouplissement des conditions d'éligibilité pouvant bénéficier à certains travailleurs atypiques
FI	N/A	Х	√b: montant fixe de 2000 euros	100%	N/A	X	X	X	Assouplissement des conditions d'éligibilité pouvant bénéficier à certains travailleurs atypiques
FR	х	N/A	Au moins 70% du salaire brut	85%, jusqu'à un maximum de 4,5 fois le salaire minimum	70% du salaire brut, avec un minimum de 8,03 euros par heure	X	X	Non	Inclusion de plusieurs nouveaux statuts professionnels



HR	Xa	Xb	√a: À partir de janvier 2021, 480 euros par mois √b: 630 euros en mars portés à 730 euros en avril 2020	X a,b 100%	N/A	Xa, Xb	Inclusion des travailleurs à durée déterminée et à temps partiel	Xa non Xb	Non
HU	X	N/A	70% du salaire brut perdu à cause de la réduction du temps de travail	100%	N/A	Х	Non (seul l'emploi à temps plein est inclus)	Non	Non
IE	N/A	X (régime de subvention salariale Covid-19)	Jusqu'à 70% du salaire du salarié ou 85% si le salaire du salarié est inférieur à 412 euros par semaine	100%	Les employeurs peuvent effectuer un paiement supplémentaire aux salariés éligibles	X	X	No	Assouplissement des conditions d'éligibilité pouvant bénéficier à certains travailleurs atypiques
ΙΤ	Х	N/A	80% du dernier salaire (en 2020) jusqu'à 998.18 euros ou 1,119.72 euros, respectivement pour des salaires au- dessus ou en - dessous de 2.159.48 euros	100%	N/A	X	X	Non	Assouplissement des conditions d'éligibilité pouvant bénéficier à certains travailleurs atypiques
LT	Xa	Xb	Xa (2020) 70-100% du salaire brut limité à 100-150% du salaire minimum; (2021) 100% du salaire brut limité à 150% du salaire moyen vb 100% (ou 200% pour certains secteurs) du salaire minimum dans les deux premiers mois du confinement en 2020 (graduellement	√b 100% Si l'employeur choisit la subvention de 90% (100% pour les 60+), l'État contribue jusqu'au salaire minimum. S'il choisit la subvention de 70%, il contribue à hauteur de 1,5 salaire minimum.	Xa Dépend du type de subvention choisi (voir participation de l'État) Xb 100%	Xa,b	Xa,b	Non	Non



			réduction jusque 30%)	En 2021, l'Etat contribue jusque 1.5 fois le salaire minimum. Xb 100%					
LU	X	N/A	80% du salaire brut jusque 250% le salaire minimum	Si les 80% sont inférieurs au salaire social minimum pour les travailleurs non qualifiés, la différence est comblée par le Fonds pour l'emploi	Les employeurs ont reçu des subventions	X	X	Non	Assouplissement des conditions d'éligibilité pouvant bénéficier à certains travailleurs atypiques
LV	X	N/A	75% du salaire brut ( et ne peut être inférieur au salaire minimum)	75% (ne peut dépasser 700 euros)	Non	Х	Х	Non	Non
МТ	N/A	Х	Entre 100 et 800 euros par salarié ou travailleur indépendant	100%	Si salaire brut supérieur à 1 200 euros, complément minimum de 400 euros	Х	X	Х	Oui (pour les emplois étudiants)
NL	N/A	Х	90% de mars à mai et 80% à partir de juin 2020 en fonction de la perte de revenus. En janvier 2021, augmentation à 85%	80-90%	N/A	Х	X	Non	Assouplissement des conditions d'éligibilité pouvant bénéficier à certains travailleurs atypiques
PL	Х	N/A	Au moins 50% du salaire brut jusqu'à 90% sans dépasser respectivement 50 et 90% du salaire minimum	50-90% du salaire minimum en fonction de la réduction du chiffre d'affaires	N/A	Х	X	Non	Non
PT	Х		De mars à juin 2020, 70% de 2/3 du salaire brut. À partir de	70% de 2/3 ou 100% du salaire brut	N/A	Х	X	Non	Assouplissement des conditions d'éligibilité pouvant bénéficier à



			janvier 2021, 100% du salaire brut						certains travailleurs atypiques
RO	Xa	Xb	Xa 75% de la différence entre les heures de travail et les heures effectivement travaillées. Xb: 41,5% du salaire brut sans dépasser 41,5% du salaire brut moyen national	X a,b 100%	N/A	Xa	Xa, Xb	Xa, Xb	Inclusion des apprentis et des journaliers, ainsi que des personnes ayant conclu des contrats individuels de travail pour une période déterminée allant jusqu'à trois mois
SE	X	N/A	75% des coûts salariaux pour les STW jusqu'à 80% des heures de travail normales avec un plafond de 4 400 euros par mois	100%	N/A	Х	X	Non	Non
SI	Х	N/A	80-100% (ne peut être inférieur au salaire minimum)	100% jusqu'en certain seuil d'heures prestées	Paiement des heures prestées à partir d'un certain seuil	X	X	Non	Non
SK	Xa	Xb	Xa: 80% du salaire brut plafonné à 880 euros (puis augmenté à 1 100 euros) ou une somme fixe basée sur le taux de réduction des revenus jusqu'à 80% du salaire brut Xb: 80% du salaire brut, plafonné à 1 100 euros par mois	Xa,b 50%	Xa,b 50%	Xa, Xb	Xa,b	Xa, Xb	Non

Sources: OCDE 2020e ; Eurofound 2020a; ESPN 2021. **Notes** : Il s'agit d'un tableau synthétique qui ne fournit pas d'informations sur le calendrier des mesures : plusieurs d'entre elles n'ont été activées que pendant quelques mois (pendant les périodes de confinement), d'autres sont toujours en cours.



#### 1.1 EXIGENCES EN MATIERE DE TEMPS DE TRAVAIL ET DE REMPLACEMENT DU SALAIRE

Comme nous l'avons déjà mentionné, les régimes de chômage partiel dans les pays germanophones, certains pays nordiques et certains pays d'Europe centrale et de l'Est reposent sur un certain pourcentage de réduction des heures travaillées, tandis au'en Belgiaue. en France et Luxembourg, le chômage temporaire peut consister en « zéro heure de travail ». Les exigences peuvent varier d'une réduction des heures de 10% en Autriche, en Allemagne et en Croatie à 40% en Suède (bien que pendant la crise de Covid-19 ce seuil ait été réduit à 20%). Comme l'ont analysé Müller et Schulten (2020), dans la pratique, il est souvent difficile de faire la différence entre ces deux types de systèmes (le chômage partiel et les subventions salariales), puisque, par exemple, en Autriche et en Allemagne, le temps de travail a pu également être réduit à zéro heure pendant la crise de la Covid-19 (Müller et Schulten 2020; pour plus d'informations, voir le tableau 1).

Le niveau des régimes de maintien dans l'emploi est généralement un pourcentage du salaire (net ou brut selon le pays). Il varie dans la majorité des Etats-Membres entre 60 et 80% du salaire brut. Le niveau le plus bas est de 50% du salaire brut en Pologne et le plus élevé, de 100% au Danemark. Dans un très petit nombre de pays, il s'agit d'un montant forfaitaire défini (par exemple, HR, MT). Dans certains pays, les conventions collectives peuvent également jouer un rôle important concernant la rémunération. l'occurrence, en Belgique, les travailleurs des secteurs de la métallurgie reçoivent une prime supplémentaire (12,07 euros par jour pour les employés à temps plein et

6,04 euros par jour pour les employés à temps partiel), en plus de leurs allocations de chômage économique liées à la crise de Covid-19 et/ou à l'une des mesures mises en œuvre par le gouvernement. En première Allemagne, la convention collective sur le chômage partiel pour les travailleurs municipaux stipule que les employeurs doivent compléter l'allocation de chômage partiel fournie par l'État (60% du revenu mensuel net pour les personnes sans enfant, 67% pour celles avec enfants) jusqu'à 90% à 95% du revenu mensuel net. selon le niveau de salaire. En France, les détails du cadre général des régimes de chômage partiel ont été définis par les pouvoirs publics en consultation avec les partenaires sociaux. Pour leur part, ces derniers ont conclu une série d'accords sociaux au niveau de l'entreprise ou de la branche pour établir les conditions spécifiques du régime; dans l'industrie métallurgique, par exemple, un accord social prévoit que la période d'activité partielle doit être mise à profit pour organiser la formation des travailleurs.

Dans plusieurs pays, il existe également des seuils inférieurs pour la prestation minimale qu'un travailleur peut recevoir ainsi que des plafonds pour le montant maximal. Le seuil minimum indique le niveau en dessous duquel le montant de la prestation ne peut tomber (généralement lié au salaire minimum légal). En Belgique, par exemple, la prestation mensuelle varie entre 1.445 euros (le montant minimum garanti) et 1.928 euros. Le salarié a également droit à un supplément de 5,63 euros par jour en plus de l'allocation de chômage, versée par l'Office national de l'emploi. La Grèce propose un autre exemple: les employés ont le droit de recevoir une aide supplémentaire, en plus de leur salaire, de la part de l'État grec, à hauteur de 60% du salaire

correspondant à la période où ils ne fournissent aucun travail. Si, après cet ajustement, le salaire net d'un employé demeure inférieur au salaire minimum légal, la différence est couverte par l'État. Au Luxembourg, le gouvernement et les deux syndicats nationaux (OGBL et LCGB) ont conclu un accord en vertu duquel le régime de chômage partiel ne peut conduire à des salaires inférieurs au montant du salaire social minimum pour les travailleurs non qualifiés. En Lettonie également, la prestation ne peut être inférieure au salaire minimum légal. En ce qui concerne les plafonds, la plupart des régimes nationaux en appliquent un et en conséquence si le plafond est assez bas, le niveau de l'allocation peut l'être aussi. Par exemple, en France, le plafond est de 4,5 fois le salaire minimum, au Portugal de 3 fois et au Luxembourg de 2,5 fois. En Autriche, en Allemagne et en Suède, le plafond correspond au salaire brut maximum, qui sert de base au calcul de l'allocation. Le plafond peut donc revêtir une importance extrême, et même si le pourcentage de l'allocation est plus élevé dans un pays donné que dans un autre, le plafond supérieur peut encore être trop bas, ce qui fait en sorte que les travailleurs reçoivent une prestation bien inférieure à leurs gains antérieurs. En Belgique, par exemple, le salarié reçoit une prestation égale à 70% de son salaire moyen plafonné (plafonné à 2.754,76 euros par mois).

Il existe également de grandes différences dans la durée des prestations des régimes de maintien dans l'emploi. En règle générale, leur durée a suivi le cours de l'arrêt des activités économiques (partielles ou sectorielles; voir Müller et Schulten 2020, ESPN 2021).

## 1.2 REPARTITION DU PAIEMENT ENTRE L'ÉTAT ET L'EMPLOYEUR

Pour les employeurs, les régimes de maintien dans l'emploi représentent une réduction considérable des coûts financée par l'État. Dans la majorité des Etats Membre, c'est l'État qui paie la majeure partie de l'allocation de maintien dans l'emploi allant jusque 100% (par exemple AT, BE, CY, ES, FI, HR, HU, EE, IT, LT, MT, RO, SE, SI). Dans un certain nombre de pays. cependant, l'employeur doit contribuer à l'allocation qui peut varier considérablement en fonction du type de régime (STW ou WS), de 50% (en Slovaquie) à 40% (en Bulgarie, selon le secteur), ou en fonction des heures prestées en Autriche, etc. Dans certains pays, les parts de l'allocation respectivement couvertes par l'État et l'employeur sont liées à des critères tels que la perte de revenus et le stade de la crise (voir tableau 1). En Lituanie, par exemple, le montant de la subvention peut atteindre 90% ou 70% du niveau du salaire, selon le choix de l'employeur. Si l'employeur contribue à hauteur de 10% et choisit une subvention de 90%, l'État contribuera au maximum à un; si l'employeur choisit une subvention de 70%, l'État pourra contribuer davantage - jusqu'à 1.5 fois le, soit 910,5 euros brut. Les salaires accumulés pendant les périodes d'inactivité salaire mensuel minimum ne peuvent pas dépasser ceux fixés précédemment dans le contrat de travail.

En ce qui concerne la protection contre le licenciement, dans la plupart des cas, l'employeur est tenu de conserver le travailleur pendant un certain temps pour pouvoir bénéficier de ce type d'aide. Toutefois, en Allemagne, la protection contre le licenciement fait partie des nombreuses conventions collectives

qui réglementent sectorielles les conditions des régimes STW lorsqu'ils existent. Dans certains pays, comme l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la France, la Hongrie, la Lituanie et la Slovaguie, la protection contre le licenciement s'étend même au-delà de la période pendant laquelle les employés recoivent l'allocation STW. Par exemple, en Bulgarie, en France et en Lituanie, la protection contre le licenciement dure le double du temps de versement de l'allocation STW. En Lituanie, l'employeur est tenu de conserver au moins 50% des emplois pendant au moins trois mois à compter de la fin du versement de la subvention (Müller et Schulten 2020).

### 1.3 TRAVAILLEURS ATYPIQUES ET INDEPENDANTS

Les régimes de chômage partiel et les régimes de subventions salariales couvrent généralement tous les salariés, quel que soit le type de contrat (temps plein ou temps partiel, à durée déterminée indéterminée). En général, indépendants ne sont pas inclus dans ces régimes vu qu'ils ne sont pas des travailleurs salariés. En effet, depuis la crise de 2008/2009, les régimes de chômage partiel de la plupart des pays européens incluent également travailleurs atypiques, tels que les employés à temps partiel et à durée déterminée et les travailleurs intérimaires. Toutefois, certaines lacunes ont persisté. En outre, certains travailleurs atypiques qui ne répondent pas à une exigence en matière d'heures de travail et de périodes de cotisation sont également susceptibles d'être exclus (cela dépend conception du régime). Cette situation est particulièrement préoccupante dans le cadre de la crise de Covid-19 dans la mesure où les secteurs les plus touchés ont tendance à faire largement appel à des formes de travail atypiques; elle met en évidence l'importance de mesures supplémentaires pour soutenir travailleurs en cas de perte d'emploi (OCDE 2020e). En conséquence, pendant la pandémie, certains pays ont étendu les conditions d'admissibilité aux travailleurs dont le statut professionnel auparavant exclu (OCDE 2020e).

Quant aux indépendants, ils ne sont couverts que dans de très rares cas (par exemple: EL, FI, HR, RO, SK). Il n'y a que dans certains pays qu'ils ont été inclus spécifiquement dans le contexte de la pandémie. En général, les indépendants ont bénéficié d'autres types d'aide au revenu (voir section 3). L'encadré 1 donne des exemples d'amélioration des programmes de maintien dans l'emploi en ce qui concerne les travailleurs atypiques.

#### Encadré 1. Inclusion des travailleurs atypiques et des indépendants dans les programmes de maintien dans l'emploi au cours de la pandémie de Covid-19

- En Allemagne, les travailleurs intérimaires qui avaient jusqu'à présent été exclus du régime STW y ont été inclus pendant la pandémie sur la base d'une règle temporaire liée à la crise.
- En Belgique, les travailleurs intérimaires, qui auraient normalement continué leur travail intérimaire auprès du même employeur, ont pu exceptionnellement prétendre au chômage temporaire pendant leur arrêt de travail lié au Covid, mais avec la difficulté fréquente de parvenir à prouver qu'existait un engagement de l'employeur à procurer un nouveau contrat temporaire.
- En France, le régime STW a été étendu à de nouvelles catégories de travailleurs qui n'étaient pas couvertes auparavant, comme les employés dont les heures de travail ne peuvent être fixées à l'avance (par exemple les freelances), les représentants de commerce, les travailleurs à domicile payés à la pièce,

les intermittents du spectacle, les mannequins ainsi que les étudiants. Les autorités françaises ont défini des règles spécifiques pour chacune de ces catégories, avec des instructions concernant le calcul du montant de l'allocation et son paiement.

- En Finlande, afin d'aider les entreprises à s'adapter à la situation économique difficile causée par la pandémie et d'éviter les licenciements, le droit au congé temporaire a été exceptionnellement étendu aux contrats de travail à durée déterminée, dans les mêmes conditions que celles applicables au licenciement des salariés sous contrat à durée indéterminée.
- En Irlande, le régime Covid-19 de subvention salariale a également été ouvert aux travailleurs indépendants rémunérés dans le cadre du système « Pay As You Earn ».
- À Malte, le régime de complément salarial a été étendu aux étudiants occupant un emploi après juillet 2020.
- En Roumanie, du fait de la baisse d'activité pendant la pandémie, le gouvernement a élargi la liste des catégories de salariés qui bénéficient des

- allocations versées par l'État aux apprentis et aux travailleurs journaliers (35% du revenu journalier est versé sur fonds publics, pour une période de trois mois, à certaines conditions) et aux personnes ayant conclu des « contrats de travail individuels » pour une période déterminée de trois mois maximum.
- En Espagne, tous les travailleurs touchés licenciements des collectifs temporaires ou des régimes réduction du temps de travail ont eu le droit de percevoir des prestations du régime de chômage temporaire, même s'ils ne remplissaient pas le critère de durée minimale de cotisation requise. En outre, pour les périodes de chômage futures, la période de perception des allocations de chômage dans le cadre de licenciements collectifs temporaires ou de régimes de réduction du temps de travail liés au Covid-19 ne sera pas prise en compte (politique du «compteur remis à zéro »). L'objectif de cette mesure est de s'assurer que tous les travailleurs concernés par procédures recevront un soutien au revenu.

Sources : OCDE 2020e ; ESPN 2021.

#### 2. PRESTATIONS D'ASSURANCE CHOMAGE

Dans cette section, nous nous concentrons sur les changements apportés aux régimes d'allocations de chômage existants et analysons si ces changements sont susceptibles d'avoir un impact positif sur les travailleurs atypiques et les indépendants. La plupart des États membres ont apporté des modifications aux principaux paramètres de leur système

d'allocations de chômage, afin d'y offrir un meilleur accès, d'améliorer les conditions de versement ou de prolonger la période de perception des allocations (tableau 2). Il existe toutefois quelques exceptions importantes constituées de pays qui n'ont apporté aucune modification aux principaux paramètres de leurs régimes<sup>8</sup> (CY, CZ, HR (9), HU, NL, SI). En Hongrie, par

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Les mesures telles que la suspension de la recherche d'emploi, les procédures administratives simplifiées, la formation, etc. (voir « Autres » dans le tableau 2) ne sont pas considérées dans ce cahier comme des paramètres principaux des régimes d'indemnisation du chômage.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Depuis 2019, les allocations de chômage ne sont plus contributives en Croatie. Elles sont désormais financées par l'impôt général alors qu'auparavant elles étaient payées par des cotisations (1,7% du salaire brut versé par le salarié ou le travailleur indépendant; Bežovan et al. 2019).

#### GRAND CAHIER

exemple, l'action gouvernementale s'est concentrée sur le maintien de la demande de travail (soutien aux entreprises) plutôt que sur le soutien à la consommation (soutien aux personnes par le biais des régimes de protection sociale), dans la droite ligne de son objectif affiché de construire une « société basée sur le travail » (Gál 2020)<sup>10</sup>.

\_

s'agit d'une allocation "hybride" : non seulement elle est destinée aux personnes qui n'ont pas droit aux prestations ordinaires de l'assurance chômage, mais, dans certains cas, elle complète ces prestations ordinaires. En outre, les bénéficiaires doivent s'inscrire auprès des services de l'emploi et les indépendants doivent avoir payé des cotisations d'assurance sociale.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Il convient également de noter que certains pays (par exemple IE, CY, LV, SI) ont introduit des mesures extraordinaires appelées "allocations de chômage", pour les personnes qui n'ont pas accès au régime du chômage ordinaire. Ces mesures constituent une sorte d'aide sociale ad hoc ; elles ne sont pas liées au régime "ordinaire" d'allocations de chômage et sont examinées dans la section 3. Toutefois, l'allocation temporaire lituanienne "Jobseekers' allowance" est incluse dans cette section car il



Tableau 2. Mesures relatives aux régimes d'allocations de chômage (jusqu'au 15 février 2020)

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	ΙE	IT_	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SE
ALLOCATIONS DE CHÔMAGE	Х	Х	Х	NON	NON	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	NO N	NO N	Х	Х	Х	Х	Х	Х	NO N	Х	Х	Х	Х	NO N	Х
Conditions d'admissibilité																											
Condition relative à la période d'emploi (11)									Х	Χ	Х	Х				Χ	Х						Х				Х
Autres conditions												Χ															
Niveau de la prestation														•									•				
Augmentation du taux/montant de l'indemnité	Χ*		Х					Χ			Χ				Χ			Х		Х		Х					X
Suspension de la dégressivité		Х										Χ*															
Période de perception		ı																									
Suppression/réduction des périodes d'attente							Х				Х				Χ												X
Prolongation de la période de perception		Χ*	Χ			Χ	Χ		Χ			Χ				Х	Χ		Χ				Χ	Χ*	Χ		
Autres (par exemple, suspension de la conditionnalité, procédures administratives simplifiées, demandes en ligne)		Х	Х		Х		Х	Х		Х	Х	Х				Х	Х			Х	Х			Х			
Conditions liées au statut professionnel		ı				ı	ı																			ı	
Catégories spécifiques de travailleurs atypiques (12)												Х				Χ*											Χ*
Indépendants							Х			Χ*	Χ					Χ*		Χ					Х				Х
Autres		ı																									
Suspension de la conditionnalité, procédures administratives simplifiées, demandes en ligne		Х	Х		Х		Х	Х		Х	Х	Х				Х	Х			Х	Х			Х			
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	ΙE	IT	LV	IT	LU	МТ	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SI

Sources: Eurofound 2020a; OIT 2020; ESPN 2020; ESPN 2021.

<sup>11.</sup> Il s'agit de la période (le plus souvent de plusieurs mois) pendant laquelle une personne doit travailler afin d'accumuler des droits aux allocations de chômage.

<sup>12.</sup> Il ne s'agit que de certaines catégories de travailleurs atypiques spécifiques à un pays ou à un emploi, comme les travailleurs sous contrat civil (par exemple BG, PL), les travailleurs sous contrat zéro heure, les travailleurs saisonniers, les étudiants, les travailleurs à domicile. Il ne s'agit pas des travailleurs sous contrat à temps partiel ou temporaire, qui ont généralement droit à une protection sociale formelle.

**Notes**: \*AT: l'assistance et l'allocation chômage ont toutes deux augmenté ; BE : uniquement pour les jeunes quittant l'école ; CY : uniquement pour les personnes n'ayant plus droit à une allocation ; EL : uniquement pour certaines catégories de travailleurs indépendants qui étaient précédemment incluses ; FR : suspension de la dégressivité pour les allocations chômage plus élevées. IT : comprend à la fois NASPI (Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego) et DIS-COLL (Indennità di disoccupazione per collaborazione coordinate) ; ES : comprend à la fois le régime général d'allocations de chômage et le régime spécifique d'allocations chômage pour les indépendants (« indemnité de cessation d'activité ») ; SE ; personnes ayant un contrat de moins de 50%.Il s'agit d'un tableau synthétique qui ne fournit pas d'informations sur le calendrier des mesures : plusieurs d'entre elles n'ont été activées que pendant quelques mois (pendant les périodes de confinement), d'autres sont toujours en cours.

## 2.1 MESURES VISANT LES TRAVAILLEURS SALARIES

En général, les modifications paramètres des régimes d'indemnisation du chômage s'appliquent à toutes les catégories de travailleurs ayant accès à ce régime, et toutes ces modifications sont temporaires (13): elles se sont surtout appliquées pendant les périodes de confinement (14), qui ont varié d'un pays à l'autre. Dans plusieurs cas, les mesures ont été prolongées (parfois selon les secteurs économiques concernés) jusqu'à la fin 2020, notamment de septembre décembre, lorsque de la deuxième vague et même début 2021. En général, dans tous les États membres, à quelques exceptions importantes près, les travailleurs atypiques, tels que les travailleurs à temps partiel et les personnes sous contrat temporaire, ont formellement accès aux régimes de chômage sur un pied d'égalité avec les travailleurs typiques (Spasova *et al.* 2017, 2019).

### 2.1.1 Période de perception des prestations

Le paramètre qui a été de loin le plus sujet à des changements concerne la période de perception des prestations (BE, BG, DE, DK, EL, FR, IT, LV, LU, PT, RO, SK). En général, les pays ont prolongé cette période pendant les confinements et même au-delà : voir les exemples dans l'encadré 2.

## Encadré 2. Exemples de prolongation de la période de perception des allocations de chômage

- Allemagne : la période de perception de l'allocation de chômage basée sur les cotisations dans le cadre du régime d'assurance chômage a été prolongée de trois mois à une reprise.
- Danemark : la période de perception de l'allocation de chômage basée sur les cotisations a été prolongée de deux mois.
- Grèce : une prolongation de deux mois de toutes les allocations de chômage a eu lieu (soit l'allocation de chômage ordinaire, l'allocation de chômage de longue durée et l'allocation de chômage accordée aux indépendants et aux *freelances*). La mesure s'adresse à tous les chômeurs inscrits, y compris les travailleurs saisonniers dont les prestations ont expiré au cours de la période allant de janvier 2020 à février 2021.
- France : prolongation du versement de l'allocation de retour à l'emploi pour les bénéficiaires arrivant en fin d'éligibilité entre le 30 octobre 2020 et le 31 janvier 2021.
- Italie : prolongation de deux mois de la durée du régime de chômage.
- Lettonie : les chômeurs qui ont atteint la fin de la période légale de perception de

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Au moment de la rédaction du présent cahier, mars 2021.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> À l'exception de la Suède, qui n'a pas mis en œuvre de mesures de confinement.

l'allocation chômage (8 mois) peuvent bénéficier d'une nouvelle allocation d'assistance chômage *ad hoc* de 360 euros par mois.

- Luxembourg : la période de droit à l'allocation de chômage, qui est normalement de maximum de 12 mois (maximum 24 mois en cas de prolongation), est prolongée d'une période correspondant à la durée de la crise.
- Portugal : en mars 2020, toutes les allocations de chômage venant à terme à partir du 12 mars 2020 ont automatiquement prolongées. La mesure a d'abord été mise en place entre le 12 mars 2020 et juin 2020, puis prolongée jusqu'à la fin de l'année 2020 mais uniquement en ce qui concerne les allocations d'assistance Une nouvelle prolongation automatique est en place depuis le 1er janvier 2021, mais seulement pour les allocations de chômage venant à terme en 2021, qui sont automatiquement prolongées pour une période de six mois. Cela signifie que la mesure restera en place jusqu'en juin 2022 lorsqu'elle s'applique aux prestations se terminant en décembre 2021.
- Roumanie : les allocations de chômage sont prolongées de trois mois pour tous les chômeurs actuels percevant une indemnité de chômage ainsi que, lors de la reprise, pour les chômeurs pour lesquels l'indemnité a été temporairement suspendue. Cela représente une prolongation de 25 à 50% de la durée de l'allocation de chômage, avec une prolongation proportionnellement plus importante pour les personnes sans (ou avec un faible) historique de travail. La mesure bénéficie aux chômeurs qui n'ont pas droit à l'allocation de chômage, c'est-à-dire aux nouveaux diplômés ou aux chômeurs nouvellement inscrits qui ont travaillé au moins 12 mois sur les 24 derniers mois.
- Slovaquie : pendant la pandémie, la période d'indemnisation du chômage a été prolongée d'un mois (jusqu'à un maximum de sept mois).

Sources : Eurofound 2020a; OIT 2020 ; ESPN 2020 ; ESPN 2021.

#### 2.1.2 Conditions d'éligibilité

Les conditions d'éligibilité ont également été modifiées, mais dans une moindre mesure (EL, DK, ES, FI, FR, LV, PT, SE). En général, les États-Membres ont considérablement raccourci (généralement de moitié) la période de référence : voir les exemples fournis dans l'encadré 3.

#### Encadré 3. Exemples d'assouplissement des conditions d'éligibilité

- Danemark : pendant la pandémie, la règle selon laquelle le chômeur doit avoir été employé 225 heures au cours des 12 derniers mois a été supprimée.
- Finlande : la période exigée de cotisation pour les allocations de chômage a été réduite de 26 à 13 semaines.
- L'Italie dispose d'un régime de chômage (indennità di disoccupazione distinct DIS-COLL) pour des statuts mensile, spécifiques de travailleurs atypiques, comme les collaborateurs continus et coordonnés (appelés « co.co.co ») et ceux disposant de contrats basés sur des (« co.co.pro »), les apprentis, les membres de coopératives, les travailleurs artistiques ainsi que les personnes employées dans le secteur public avec des contrats à durée déterminée. Pendant la pandémie, la période d'éligibilité au régime général de chômage a été suspendue et la période de perception des prestations a été prolongée de deux mois pour les personnes dont le droit expirait pendant la pandémie (Eurofound 2020a).
- Portugal : la période de contributions exigée pour les allocations de chômage a été réduite de 180 à 90 jours.
- Espagne : un salarié a le droit de percevoir des allocations de chômage même s'il n'a pas effectué la période minimale de cotisations sociales ou si un droit antérieur à une allocation ou à une indemnité de chômage avait été suspendu.
- Suède : une personne devait auparavant être affiliée à une caisse d'assurance

chômage pendant au moins 12 mois pour avoir droit aux allocations, alors que pendant la pandémie (mars-décembre 2020), chaque mois d'affiliation a compté pour quatre.

Sources : Eurofound 2020a, ; ESPN 2020 ; 2021.

#### 2.1.3 Niveau des prestations

Le niveau des prestations n'a été modifié que dans neuf pays (AT, BG, EE, FI, IE, LT, MT, PL SE), et la dégressivité des allocations de chômage a été temporairement suspendue en Belgique et en France : voir les exemples dans l'encadré 4.

### Encadré 4. Augmentation du niveau des allocations de chômage

- En Autriche, il existe un système d'allocations de chômage à deux piliers : une allocation de chômage basée sur les cotisations (liée à l'historique de cotisation) et une assistance chômage perçue après l'expiration de l'assurance chômage. Pendant la pandémie, une indemnité forfaitaire unique de 450 euros d'allocation chômage a été accordée, ou une assistance chômage pendant au moins 60 jours entre début mai 2020 et fin août 2020. En outre, le niveau de l'assistance chômage a été temporairement porté au niveau allocations chômage.
- L'Estonie constitue un cas spécifique dans la mesure où une réforme déjà prévue du système d'allocations chômage a été accélérée pendant la pandémie. Il y existe un système d'allocations de chômage à deux niveaux : une assurance chômage basée sur les cotisations (liée à l'historique de cotisation) et une assistance chômage perçue après l'expiration de l'assurance chômage. Le niveau de l'indemnité d'assurance chômage a été porté de 50% des revenus antérieurs à 60%, pour les 100 premiers jours de chômage. Le niveau de l'indemnité reste le même (40% du salaire antérieur) pendant les jours 101 à 360 de chômage. L'assistance chômage a été portée de 189 à 292 euros.

- Irlande : l'allocation payée au conjoint/partenaire (appelé « adulte éligible ») a été augmentée.
- Suède : pendant les 100 premiers jours, l'indemnité journalière maximale liée aux revenus a été portée de 910 SEK (91 euros) à 1200 SEK (120 euros). Fin juin, l'allocation maximale après 100 jours a été augmentée, passant de 760 SEK (76 euros) à 1000 SEK (100 euros).

Sources : Eurofound 2020a ; OIT 2020 ; ESPN 2021

#### 2.1.4 Autres conditions

Enfin, parmi les autres mesures en faveur des salariés, se retrouvent la suspension des périodes d'attente – spécifiques à certains pays seulement: DK FI, IE, SE –, des exigences en matière de formation et de recherche d'emploi (15), ainsi qu'une facilitation administrative de l'accès via la possibilité de demander de prestations en ligne (Eurofound 2020a; OIT 2020): voir les exemples dans l'encadré 5.

#### Encadré 5. Exemples d'assouplissement des conditions telles que les périodes d'attente et les exigences de recherche d'emploi

- Estonie : auparavant, un chômeur perdait son statut de chômeur s'il acceptait un travail à temps partiel. À partir de mars 2020, il sera désormais possible d'accepter un travail temporaire jusqu'à huit jours par mois tout en étant inscrit au chômage. C'est le résultat d'une réforme prévue précédemment, qui a été accélérée par la pandémie.
- Finlande : il existe une période de cinq jours d'attente qui a été suspendue pendant la pandémie que l'État prend en charge les montants concernés .

aux principaux paramètres. On peut supposer que la plupart des États membres ont suspendu ces exigences pendant les confinements.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Il se pourrait que le tableau 2 ne soit pas complet en ce qui concerne les exigences en matière de recherche d'emploi car, dans les bases de données consultées, celles-ci étaient mentionnées parmi les mesures s'appliquant

- Grèce : afin d'éviter la propagation de la Covid-19, la quasi-totalité des services de chômage sont fournis par voie électronique depuis avril 2020. Sur la période avril 2020 janvier 2021, presque tous les services de chômage ont été numérisés et sont désormais proposés exclusivement en ligne.
- Irlande : en général, l'allocation au demandeur d'emploi n'est versée qu'à partir du quatrième jour de chômage. Cette période d'attente a été suspendue pendant la pandémie.
- Suède : les six jours d'attente ont été supprimés et les caisses d'assurance chômage ont reçu un financement pour leurs frais administratifs.

Sources : ESPN 2021 ; Eurofound 2020a.

Les mesures d'assouplissement des critères d'éligibilité aux allocations de chômage auront certainement un impact positif (même s'il sera seulement temporaire) sur l'accès effectif des travailleurs atypiques. Comme indiqué précédemment, la plupart des travailleurs atypiques ont formellement accès aux allocations de chômage, mais l'effectivité de cet accès peut être entravée par les conditions d'éligibilité. Dans l'UE, on estime que seul 0,1% des travailleurs typiques courent le risque d'être exclus des allocations de chômage, alors que ce risque est réel pour 31,9% des travailleurs temporaires à temps plein, et même 38,7% des travailleurs temporaires à temps partiel (Matsaganis et al. 2016) du fait de ne pouvoir remplir les conditions d'éligibilité. Comme indiqué dans cette section, plusieurs pays ont réduit les conditions d'éligibilité et certains les ont même supprimées (par exemple, ES, PT, SE). Cette mesure sera particulièrement bénéfique pour les travailleurs temporaires travailleurs et les nouvellement embauchés (souvent des jeunes) qui n'avaient peut-être pas complété la période de cotisation avant la pandémie.

En général, les compléments au montant, ou les réductions de la dégressivité du montant, bénéficient aux personnes travaillant à temps partiel et touchant déjà une allocation de chômage plus faible. Parmi les mesures spécifiques visant à élargir la couverture, on peut citer la suppression du seuil d'heures travaillées à atteindre pour bénéficier de l'assurance chômage (par exemple, en Suède).

#### 2.2 MESURES VISANT DES CATEGORIES SPECIFIQUES DE TRAVAILLEURS ATYPIQUES

Seules de très rares mesures ont été ciblées sur des groupes spécifiques de travailleurs atypiques formellement exclus de l'accès au régime de chômage. En effet, indiqué précédemment, travailleurs atypiques ont en général légalement aux prestations, à droit l'exception de certaines catégories spécifiques telles que les travailleurs occasionnels et saisonniers (par exemple en LV, PT, RO). Dans certains pays, des catégories spécifiques peuvent également être exclues du droit aux allocations de chômage : les personnes sous « contrat de droit civil pour une tâche spécifique » en Pologne ainsi que les «freelances marginaux » et les « travailleurs à temps partiel marginaux » en Autriche (Spasova et al. 2017) (16). Nos recherches montrent que, dans presque tous les cas, les États membres ont traité ces catégories spécifiques en leur offrant des allocations ad hoc de soutien au revenu ciblées (voir la section 3), mais pas un accès formel au

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Dans certains pays, les apprentis (par exemple, BE, EL, HR, MT, NL, PL) et les stagiaires (par exemple,

EL, FR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, RO) sont exclus du droit (Spasova et al. 2017).

régime d'allocations de chômage (voir la section 2.2), comme le montre l'encadré 6.

## Encadré 6. Exemples de mesures visant spécifiquement des catégories de travailleurs atypiques

- France : la crise sanitaire de Covid-19 a mis un terme à toutes les activités liées au spectacle vivant, à l'audiovisuel et au cinéma. Depuis mars 2020 et jusqu'au 31 août 2021, les salariés de ce secteur, appelés « intermittents du spectacle », bénéficient d'une prolongation de leur droit à demander des allocations de chômage pour une année blanche (année gratuitement couverte). Ils normalement d'un relèvent spécifique de l'assurance chômage, qui leur donne droit à des allocations s'ils peuvent justifier de 507 heures de travail au cours des 12 derniers mois.
- Suède: pour avoir droit aux allocations de chômage, un travailleur doit avoir travaillé au moins 50% du temps (au cours des 6 derniers mois). Cette limite minimale a été abaissée pendant la pandémie pour permettre à un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel de devenir éligibles (Eurofound 2020a).

Sources : Eurofound 2020a; ESPN 2021

Comme on peut le constater, ces mesures sont assez limitées. Il n'existe pas d'autres exemples d'inclusion de catégories de travailleurs atypiques précédemment exclues dans les régimes d'indemnisation du chômage. Les statuts qui n'y avaient pas accès étaient principalement couverts par des prestations *ad hoc* de soutien du revenu (voir section 3) et par l'aide sociale.

## 2.3 MESURES RELATIVES AUX INDEPENDANTS

Les allocations de chômage figurent parmi les régimes de protection sociale les moins accessibles aux indépendants. Dans onze États membres, les indépendants n'y ont aucun accès formel, dans dix États membres, ils peuvent s'y affilier volontairement et dans seulement sept, ils ont une obligation d'affiliation. L'accessibilité varie en outre souvent selon les catégories de travailleurs indépendants, et il est possible qu'un travailleur indépendant n'ait droit à des prestations que sous condition de ressources ou bien soit soumis à des clauses d'exemption (tableau 3).

Tableau 3. Accès formel des indépendants aux allocations de chômage et aux mesures prises pendant la pandémie

Régimes de		Accès légal	
protection	Dispo		Non
sociale assurantiels	Obligatoire	Volontaire	disponible
assurantiets			
	CZ, HR, HU,	AT, DEc, DK,	BE, BG, CY,
	MT, PL, SI	EL <sup>b</sup> , ES, FI,	EE <sup>a</sup> , FR <sup>b</sup> ,
Chômage		LU RO <sup>d</sup> , SK,	IE <sup>ac</sup> , IT <sup>bd</sup> ,
		SE	NL, LT <sup>b</sup> , LV,
			$PT^b$
Mesures	N/A	DK, ES, FI,	BE, IT, LT,
prises		SE	LV,
pendant la			$PT^{b}$
pandémie			
qui			
concernent			
le regime			
assurantiel			

Sources : Spasova et al. 2019; Eurofound 2020a; ESPN 2021

Notes: a) accès uniquement aux prestations sous condition de ressources; b) accès uniquement pour certaines catégories d'indépendants; c) opt-out et exemptions; d) accès obligatoire/volontaire en fonction de la catégorie d'indépendant. Les indépendants dépendants sont obligatoirement couverts en ES, IT, RO.

Dans les États membres au sein desquels les indépendants doivent obligatoirement être inclus dans un régime de chômage, les bases de données ne contiennent aucune référence à des changements visant spécifiquement cette catégorie. On peut supposer sans risque de se tromper que tous les changements apportés aux paramètres décrits à la section 2.1 s'appliquent également aux indépendants,

puisqu'ils doivent généralement remplir les mêmes conditions d'éligibilité que les salariés (MISSOC 2020; Spasova *et al.* 2017). En outre, tous ces pays (à l'exception de la Croatie et de la Hongrie) ont fourni une aide au revenu non contributive supplémentaire (voir section 3).

La plupart des États membres qui offrent un accès volontaire aux travailleurs indépendants ont assoupli les conditions d'éligibilité (DK, ES, FI, SE), telles que les périodes d'attente et l'exigence de « cessation d'activité » (selon laquelle les activités de l'entreprise doivent avoir cessé, temporairement ou définitivement, voir encadré 7).

Encadré 7. Changements des exigences relatives aux allocations de chômage pour les travailleurs indépendants dans les pays qui leur offrent un accès volontaire

- En Espagne, les indépendants disposent d'un régime de chômage spécifique appelé « indemnité de cessation d'activité », auquel ils peuvent s'affilier volontairement. Les conditions d'éligibilité et la procédure de demande ont été assouplies pendant la pandémie.
- Finlande : Les indépendants peuvent choisir d'être assurés par des fonds de chômage. Pendant la pandémie, même les indépendants qui ne s'étaient pas assurés volontairement auprès de fonds de chômage perçoivent des allocations de chômage si leur revenu est tombé en dessous de 1.089,67 euros par mois en raison de la pandémie.
- En Suède, dans le cadre des mesures temporaires de lutte contre la pandémie, les indépendants qui perçoivent une allocation de chômage peuvent poursuivre certaines activités liées à leur activité professionnelle pendant l'année 2020, pour autant que ces activités contribuent à relancer leur activité lorsque la situation du marché s'améliorera. En outre, la règle dite des cinq ans a été temporairement supprimée. Autrement dit, les indépendants qui ont mis en pause leurs activités en 2020 pour bénéficier de l'assurance chômage sont autorisés à le faire

à nouveau au cours des cinq années suivantes et à continuer à bénéficier de l'assurance chômage.

Sources: Eurofound 2020a; ESPN 2021.

Dans les pays où les indépendants peuvent choisir de s'affilier à un régime de chômage, l'assouplissement temporaire de certaines mesures au cours de la pandémie, notamment celles relatives à l'exigence de « cessation d'activité », devrait aider les indépendants à améliorer l'effectivité de leur accès. Toutefois, les faits montrent que le risque de noncouverture est assez élevé dans ces pays. Dans les pays où l'assurance est volontaire, il peut y avoir de grandes différences dans la couverture (jusque 93,7% en RO) (Matsaganis et al. 2016). En Espagne, où la couverture est volontaire, on estime qu'en raison du faible niveau de la prestation et des difficultés à apporter la preuve de la cessation involontaire d'activité, moins de 18% de toutes les demandes sont accordées (Rodríguez Cabrero et al. 2017). En Finlande, 85,9% des salariés à temps plein et à durée indéterminée sont affiliés à des fonds de chômage (prestation contributive), contre seulement 21% des indépendants solos 10% des et indépendants qui emploient des salariés (Kangas et Kalliomaa-Puha 2017). Cette situation est très différente de celle des pays où l'assurance est obligatoire et où le risque de non-couverture est plutôt faible (par exemple, CZ: 3,6%; HR: 4,6%; PL: 7,9%).

Enfin, parmi les États membres qui n'offrent pas un accès formel aux indépendants, des changements intéressants ont eu lieu en Italie, en Lituanie, en Lettonie et au Portugal (voir encadré 8).

#### Encadré 8. Exemple de changements dans des pays qui n'offrent pas d'accès formel pour les indépendants aux allocations de chômage

- Italie: Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, la prestation ISCRO (Indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa) a été introduite pour protéger les catégories d'indépendants souffrant d'une grave réduction des revenus du travail. La mesure s'adresse aux professionnels dits para-subordonnés qui paient des cotisations de sécurité sociale au fonds spécial Gestione Separata géré par l'Institut italien de sécurité sociale INPS. Cette prestation a été introduite à titre expérimental pour la période 2021-2023.
- La Lettonie a étendu les critères d'éligibilité à l'allocation chômage contributive aux personnes travaillant sous certains régimes fiscaux, comme certaines catégories d'indépendants.
- La Lituanie a introduit une « allocation ad hoc pour les demandeurs d'emploi » qui est adressée aux chômeurs qui n'ont pas droit à une prestation fondée sur l'assurance, y compris les indépendants, à demander une prestation forfaitaire à l'agence pour l'emploi. Cette mesure est temporaire (mars 2020 - en cours au moment de la rédaction). Une prestation forfaitaire de 257 euros par

mois peut être accordée aux indépendants qui ont été contraints de cesser leur activité en raison de la situation d'urgence. L'allocation sera versée si les indépendants remplissent les conditions suivantes : a) ils ont payé des cotisations d'assurance sociale pendant au moins trois mois au cours des 12 derniers précédant la déclaration de l'état d'urgence ; b) en raison de l'urgence, ils ne peuvent plus exercer leurs activités ; et c) ils n'ont pas de dettes impayées envers le budget de l'État et en lien avec les cotisations d'assurance sociale.

Sources : Eurofound 2020a ; ESPN 2021 ; OIT 2020 ; Navicke et al. 2020 ; Sodra 2020 (17).

L'analyse proposée dans cette section montre qu'il n'y a pas un seul État membre dans lequel les indépendants sont exclus de l'accès aux allocations de chômage qui ait pris des mesures pour leur accorder cet accès (à l'exception des situations spécifiques en Lettonie et en Lituanie et de certaines catégories en Italie et au Portugal). Ils ont surtout eu recours à des prestations de soutien *ad hoc* (voir section 3).

## 3. PRESTATIONS DE SOUTIEN AD HOC POUR LES TRAVAILLEURS ATYPIQUES ET LES INDEPENDANTS

La pandémie a mis en évidence des lacunes importantes en termes de couverture par la protection sociale dans la plupart des États membres. Ces lacunes ont été comblées, seulement temporairement, par plusieurs prestations d'urgence ad hoc fonctionnant comme une espèce d'aide sociale non contributive, principalement pour les indépendants et, dans certains cas, pour certaines

catégories très spécifiques de travailleurs atypiques.

### 3.1 MESURES AD HOC POUR LES INDEPENDANTS

Comme le montre le tableau 4, les mesures ad hoc d'urgence de soutien au revenu ont principalement bénéficié aux indépendants, qui, dans plusieurs pays, sont susceptibles de ne pas avoir accès aux

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Conseil du fonds d'assurance sociale de l'État de Lituanie, <a href="https://www.sodra.lt/en/">https://www.sodra.lt/en/</a>.

#### GRAND CAHIER

allocations de chômage (voir section 2.3). Il est important de noter que de multiples mesures de soutien ad hoc ont été mis en place et qu'il existe une certaine fragmentation entre elles : certaines ne couvrent pas toutes les catégories d'indépendants, et il peut arriver qu'un pays en dispose de plusieurs ciblant différentes catégories d'indépendants (par exemple, CY, DK, IT). Par exemple, Chypre exclut du «régime spécial pour les travailleurs indépendants » les personnes dont l'activité financière n'a pas été particulièrement touchée par la crise (par exemple, les médecins, les pharmaciens, les exploitants d'appareils médicaux, les épiciers, les propriétaires de kiosques, les fabricants de produits courants et les vétérinaires). D'autres mesures ont été spécifiquement mises en place pour rémunérer les indépendants travaillant dans les « programmes de l'après-midi » du Ministère de l'éducation. En Italie, les indépendants qui n'ont pas accès aux allocations de chômage (par exemple, les artisans, les commerçants et les travailleurs agricoles) ont reçu une allocation forfaitaire de 600 euros, et ont bénéficié de mesures visant employeurs et les entreprises au cours des mois suivants (Eurofound 2020a).



Tableau 4. Mesures d'urgence ad hoc de soutien au revenu (jusqu'au 15 février 2021)

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SE
MESURES/PRESTATIONS DE SOUTIEN AD HOC	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	NO	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Χ	Х	NO*
Certaines catégories de travailleurs atypiques	Χ	Χ		Χ					Χ	Х		Х	Х		Х	Х		Χ		Х	Χ	Χ	Χ	Х		Х	
Indépendants	Х	Χ	Χ	Χ	Х	Х	Χ	Χ	Х	Х	Х	Х	Х		Х	Х	X	Χ	Χ	Χ	Χ	Χ	Χ	Χ	Χ	Χ	
Autres (par exemple, migrants sans papier, travailleurs informels, étudiants, personnes ne bénéficiant d'aucune aide, etc.)				X		X									Х	Х	Х	X					Х	X	Χ		
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	ΙΤ	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SE

Sources: Eurofound 2020a; OIT 2020; ESPN 2020; ESPN 2021.

**Notes**: Le tableau peut comporter plus d'une mesure par pays et qu'il s'agit d'un tableau synthétique qui ne fournit pas d'informations sur le calendrier des mesures: plusieurs d'entre elles n'ont été activées que pendant quelques mois (pendant les périodes de confinement), d'autres sont toujours en vigueur.

<sup>\*</sup> La Hongrie et la Suède n'ont pas fourni d'aide au revenu pour les indépendants, mais plutôt des allègements fiscaux et des programmes de maintien de l'emploi.

Dans d'autres cas, les conditions d'accès aux prestations *ad hoc* ont été fixées en fonction du nombre de personnes employées par les indépendants (par exemple, DK, FI, LU). Dans de nombreux cas, des mesures spécifiques ont ciblé les travailleurs (pour la plupart indépendants) de secteurs spécifiques (voir encadré 9; par exemple le secteur culturel en Tchéquie

## Encadré 9. Allocations spécifiques pour les indépendants (y compris dans le secteur culturel)

- En Allemagne, pour la période de janvier à juin 2021 uniquement, l' « Aide au nouveau départ », un programme spécial pour les indépendants solos, offre un montant forfaitaire unique pour couvrir les frais de fonctionnement. Elle est versée si le chiffre d'affaires de la période de janvier à juin 2021 est inférieur d'au moins 60% à celui de la période correspondante de 2019. Le montant forfaitaire pour les coûts d'exploitation s'élève à 50% du chiffre d'affaires total de 2019, avec un maximum de 7.500 euros.
- -L'Autriche a introduit un fonds Covid-19 destiné à compenser la perte de revenus des artistes et d'autres travailleurs dans le secteur culturel causée par les fermetures et les annulations. Au cours de la première phase, un montant de 1.000 euros a été versé; pendant la deuxième phase (qui a commencé le 10 juillet 2020), un versement unique de 3.000 euros a été effectué (mais tout montant reçu au titre de la première phase en a été déduit). À partir du 11 décembre 2020, le montant individuel de la deuxième phase est augmenté de 500 euros en raison des nouvelles mesures de confinement prises par le gouvernement. Pour le premier trimestre de 2021, ce sont 1.500 euros par personne qui sont versés. En juin 2020 était aussi mise en place une

autre mesure de soutien aux artistes: le « fonds relais pour les artistes » qui vise à apporter un soutien spécifique aux artistes particulièrement touchés par les mesures de lutte contre le Covid-19.

Ces deux fonds de soutien s'adressent aux artistes indépendants qui sont assurés, de manière obligatoire ou volontaire, auprès de l'Institution d'assurances sociales des indépendants (SVS).

- En Belgique, les indépendants qui doivent cesser leur activité en raison de la crise ont droit à un « droit passerelle » pour les mois de mars à juin 2020 et pour la période de juillet 2020 à juin 2021, pour ceux qui ne peuvent toujours pas reprendre ou sont obligés d'interrompre à nouveau leurs activités. Le « droit passerelle » a été étendu en avril 2020 à d'autres catégories, dont les travailleurs indépendants « complémentaires » (qui exercent également une activité salariée à temps partiel), les indépendants à titre principal assimilés à des indépendants complémentaires, les étudiants indépendants et les pensionnés actifs - en tenant compte des revenus de chacun. À partir de septembre 2020, les indépendants ont pu demander un nouveau droit passerelle spécial s'ils sont obligés d'arrêter le travail pour cause de guarantaine pendant une période d'au moins 7 jours civils.
- Bulgarie : les artistes et interprètes indépendants peuvent bénéficier d'une « bourse de création » de 720 BGN (360 euros) par mois pour une période de trois mois. Seuls les artistes dont le revenu mensuel moyen était inférieur à 1.000 BGN (500 euros) en 2019 peuvent prétendre à cette aide. Une autre condition est de ne pas bénéficier d'un prêt sans intérêt ou d'une autre aide financière sur une autre base dans le cadre des mesures d'assistance financière liées à l'épidémie de Covid-19.
- Chypre a accordé à certaines catégories de travailleurs indépendants une allocation spéciale s'élevant à 60% de leur rémunération hebdomadaire assurable, sur la base de leurs cotisations d'assurance sociale pour le quatrième trimestre de 2019. Le montant minimum de l'allocation était de 300 euros avec un plafond de 900 euros, pour une période d'un mois. Chypre a également fourni une aide d'urgence aux indépendants: une somme forfaitaire de 900 euros pour les trois premiers mois de la crise de Covid-19.
- En Grèce, les indépendants touchés par la Covid-19 ont eu droit à une prestation spéciale de l'État de 800 euros pour la période du 15 mars au 30 avril 2020. Pour la même période, les cotisations de sécurité sociale sur le montant nominal du salaire ont été couvertes par l'État.

- La Tchéquie a introduit une prime d'indemnisation journalière s'élevant à 500 CZK (environ 19 euros). Le pays a également introduit un programme culturel Covid-19 offrant une aide forfaitaire aux indépendants exerçant des professions artistiques et techniques dans le domaine de la culture : un montant de 60.000 CZK (environ 2.204 euros).
- La Finlande a introduit une subvention (un montant de 2.000 euros versé une seule fois) pour couvrir les dépenses qui ont résulté des activités entrepreneuriales entre le 16 mars 2020 et le 31 août 2020.
- Le Danemark a introduit une mesure visant à soutenir les artistes qui, au cours de l'année, alternent les revenus provenant de contrats à temps plein et à court terme et du travail en freelance (une situation commune à de nombreux artistes). Les artistes qui ne sont couverts par aucune autre mesure de soutien liée au Covid-19 et dont le revenu global est inférieur à un certain seuil annuel ont eu droit à une compensation du Ministère de la culture correspondant à 75% de la perte de revenu attendue.
- L'Estonie a introduit une aide à la subsistance pour les freelances du secteur culturel. Cette mesure vise à soutenir les travailleurs indépendants du secteur culturel dont les activités ont été fortement affectées par les restrictions dues à l'épidémie de Covid-19. L'aide est versée par le ministère de la Culture aux associations artistiques, qui peuvent l'utiliser pour : a) soutenir les travailleurs exerçant des professions libérales dans le secteur de la création, et b) accorder des bourses à ces travailleurs.
- La Lettonie a introduit une « allocation d'interruption de travail pour les travailleurs indépendants » mensuelle de 75% du revenu mensuel moyen assuré des travailleurs indépendants au cours des deux derniers trimestres de 2019.
- Le Portugal a prévu une « mesure de soutien social aux artistes », auteurs, techniciens et autres professionnels de l'art.

- Le versement a été effectué en juillet et en septembre 2020.
- Pendant toute la durée de l'état d'urgence, la Roumanie a versé aux indépendants une indemnité correspondant à 75% du salaire brut national moyen en 2020 (5.429 RON, soit 1.100 euros). Toutefois, bien que ces indemnités proviennent du budget de l'État, bénéficiaires doivent payer de sécurité cotisations sociale maladie d'assurance sur celles-ci, conformément aux dispositions du code fiscal.
- Au sein de l'UE, ce sont les Pays-Bas qui ont connu la plus forte augmentation du nombre d'indépendants solos au cours de la dernière décennie (Eurofound 2017) (et indépendants n'y sont pas assurés contre le chômage). Afin d'aider ceux qui n'ont pas reçu d'aide pendant la pandémie, le pays a mis en place trois programmes spécifiques de soutien au revenu (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers, TOZO I, II, III). Le gouvernement a demandé aux citoyens et aux entreprises de n'accepter un soutien financier que s'ils en avaient vraiment besoin. Au fil du temps, seuls les travailleurs indépendants solos les plus durement touchés ou les plus vulnérables devraient pouvoir bénéficier de cette mesure de soutien (Timmerman et Oostveen 2020; Government of the Netherlands 2020 (18). Les Pays-Bas ont également mis en place un fonds spécial pour les personnes travaillant dans le secteur culturel : un budget de 16,8 millions d'euros a été affecté à cette mesure, dont 11,8 millions d'euros proviennent des créateurs de différents secteurs et 5 millions d'euros du Fonds de soutien au secteur des droits juridiques.

Sources : Eurofound 2020a ; ESPN 2021 ; Eurofound 2020a.

#### 3.2 MESURES AD HOC POUR DES CATEGORIES SPECIFIQUES DE TRAVAILLEURS ATYPIQUES

Sans surprise, parmi les catégories de travailleurs atypiques les plus

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Le coronavirus - FAQ pour les entrepreneurs: https://business.gov.nl/corona/overview/thecoronavirus-faq-for-entrepreneurs/.

fréquemment ciblées dans les différents pays figurent les travailleurs saisonniers, car nombre d'entre eux travaillent dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. qui est particulièrement touché par la crise de Covid-19 (AT, BG, EL, ES, HR, IT, MT). Comme nous l'avons déjà mentionné à la section 2, les travailleurs saisonniers ne bénéficient souvent pas d'un accès formel aux allocations de chômage. Par exemple, en Grèce, les employeurs de travailleurs saisonniers ont eu la possibilité de suspendre le contrat de travail de tout ou partie de leurs employés saisonniers pour la période du 1er juin 2020 au 30 septembre 2020. Dans ce cas, les employés avaient droit à une « prestation d'État exceptionnelle » de 534 euros jusqu'en septembre 2020 (Eurofound 2020a). Au tout début de la crise de Covid-19, afin de contrer les pénuries de main-d'œuvre susceptibles de découler de la fermeture de ses frontières, l'Autriche a prolongé la durée du permis de travail des travailleurs saisonniers de neuf à douze mois. Cette mesure s'appliquait aux travailleurs saisonniers qui étaient déjà employés en Autrich et qui, avaient déjà obtenu un permis de travail et étaient nécessaires pour un travail urgent (Eurofound 2020a). L'Italie a offert des allocations mensuelles forfaitaires spécifiques à des catégories de travailleurs non couvertes par d'autres mesures de soutien plus générales introduites pendant la crise du Covid-19, notamment les travailleurs intermittents et saisonniers actifs en 2019 mais sans travail au début de la pandémie (c'est-à-dire le 21 février 2020).

Certains pays ont également mis en œuvre des mesures de soutien ciblées pour les étudiants, les stagiaires, les travailleurs à domicile, les aidants, etc. qui sont reprises dans l'encadré 10.

## Encadré 10. Mesures *ad hoc* de protection de catégories spécifiques de travailleurs atypiques

- L'Allemagne a introduit une « aide passerelle pour les étudiants en situation d'urgence ». Cette prestation du Ministère fédéral de l'éducation et de la recherche est destinée à aider les étudiants qui, en raison de la pandémie, se trouvent dans une situation d'urgence financière démontrable, qui ont besoin d'une aide immédiate et ne sont pas éligibles à d'autres aides pour les aider à passer cette situation d'urgence. En fonction des besoins démontrés, entre 100 et 500 euros peuvent être mensuellement versés sous forme de subventions non remboursables, au cours de la période allant de novembre 2020 à mars 2021. Les étudiants nationaux ou étrangers inscrits en Allemagne dans des universités d'État ou reconnues par l'État peuvent demander une aide passerelle.
- Chypre a introduit une allocation forfaitaire de 750 euros par étudiant pour tous les étudiants séjournant à l'étranger pendant la première vague de la pandémie de Covid-19.
- En Espagne, les travailleurs dont le contrat temporaire a pris fin après l'entrée en vigueur du confinement sont particulièrement touchés par la situation actuelle et il est possible qu'ils ne soient pas couverts par les régimes de protection des revenus. Le pays leur a accordé une « allocation chômage exceptionnelle ».
- France : pour soutenir les jeunes et les étudiants qui connaissent des difficultés financières en raison des mesures prises dans le cadre de la situation d'urgence sanitaire, l'État a créé deux allocations. La première est une allocation de 200 euros pour les étudiants en grande difficulté et les jeunes de moins de 25 ans en situation précaire, suivie d'une seconde allocation de 150 euros pour les personnes de moins de 25 ans aux revenus les plus faibles. La première allocation de 200 euros peut être demandée par les étudiants, qu'ils bénéficient déjà ou non d'une bourse, qui ont perdu leur emploi (à partir de 32 heures par mois, ou de 8 heures par semaine pendant au moins deux mois depuis le 1er janvier 2020) ou leur stage rémunéré pendant une période d'au moins deux mois (partie obligatoire de leur cursus, prévue avant le 1er juin 2020 au plus tard ou

interrompue avant sa date de fin initialement prévue, entre le 17 mars et le 1er juin 2020).

- En Italie, une allocation forfaitaire a été versée en avril et mai 2020 aux travailleurs à domicile et aux aidants qui avaient un contrat de travail avec un minimum de 10 heures de travail par semaine en date du 23 février 2020 et n'avaient pas accès à d'autres formes de soutien telles que le revenu de citoyenneté ou le revenu d'urgence.
- La Lettonie a accordé une aide minimale aux demandeurs d'allocation de congé temporaire qui ne remplissaient pas les conditions et ont été refusés. Cette aide minimale était également destinée à compléter l'allocation de congé temporaire pour ceux des bénéficiaires dont l'allocation était extrêmement basse.
- Aux Pays-Bas, en juin 2020, une prestation unique de 1.650 euros a été introduite pour les travailleurs sous « contrat flexible » (19) qui ont subi une perte de revenu qui n'étaient pas éligibles à une prestation ou une aide. Les travailleurs sous contrat flexible comprennent les employés en contrat zéro heure, les travailleurs intérimaires et les étudiants ayant un emploi à temps partiel.
- La Pologne a introduit une « allocation de confinement » spécifiquement destinée aux personnes ayant des contrats de « droit civil » (non couverts par le droit du travail) et aux indépendants (bien que ces derniers aient accès aux allocations de chômage).
- Le Portugal a introduit une « aide extraordinaire au revenu des travailleurs ». Cette mesure consiste en une prestation de montant et de durée variables, non cumulable avec d'autres prestations liées au chômage, à la réduction ou à la suspension d'activité. Elle s'applique également à un cinquième groupe composé de personnes en stage professionnel qui se sont retrouvées au chômage après la fin de leur stage.

- Slovénie : Les personnes qui ont perdu leur emploi en raison de la pandémie (après le 13 mars 2020), mais qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier des allocations de chômage, ont droit à des « allocations de chômage temporaires ». Cette mesure est limitée à la période des mesures d'urgence.

Sources : ESPN 2020 ; Eurofound 2020a; Timmerman et Oostveen 2020.

Une autre catégorie de travailleurs parmi les plus vulnérables dont le revenu a été gravement affecté par la crise est celle des travailleurs informels, qui n'ont reçu aucune aide pendant la crise : voir l'encadré 11 pour des exemples.

### Encadré 11. Mesures destinées aux travailleurs informels

- En Irlande, les travailleurs migrants, quel que soit leur statut juridique, ont eu accès à la fois au programme de subventions salariales temporaires et à l'allocation de chômage liée à la pandémie, dotée d'un « pare-feu » créé pour leur permettre d'accéder aux services de soins de santé ou d'aide sociale sans que leurs données personnelles.
- Le Portugal cible les personnes sans revenu ni protection sociale pour leur offrir une aide mensuelle de 438,81 euros, et les oblige à s'affilier au système de sécurité sociale, avec un engagement obligatoire de 36 mois dans le régime de protection de la sécurité sociale de l'État. En outre, elles doivent rester dans le système de protection sociale pendant 30 mois après la fin de la période de soutien (décembre 2020).
- La Roumanie a mis en place un soutien pour 1,3 million de citoyens roumains qui travaillaient auparavant dans un autre État membre et sont revenus en Roumanie depuis le début de la pandémie. Environ 300.000 d'entre eux sont des demandeurs d'emploi.

Sources : ESPN 2021; Eurofound 2020a.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Des formes de travail telles que le travail sur appel. Pour plus d'informations, voir Buri *et al.* (2018).

#### 4. CONGES MALADIE PAYES

Cette section donne un aperçu des mesures relatives à l'octroi de congés maladie payés par les États membres pendant la pandémie de Covid-19, notamment entre mars 2020 et le 15 février 2021.

Les régimes existants, qui protègent les travailleurs contre le risque de maladie en leur assurant un soutien financier, varient considérablement d'un État membre à l'autre, et leurs prestations diffèrent sur certains points essentiels tels que les conditions d'éligibilité, la durée et le taux de remplacement. Une distinction générale peut être établie entre les « indemnités de maladie payées par l'employeur » et les « prestations pour maladie payées par l'assurance-maladie » (Spasova et al. 2016). L'indemnité de maladie payée par l'employeur désigne «[le] paiement continu, limité dans le temps, d'une (partie du) salaire du travailleur par l'employeur pendant une période de maladie » (ibid. : 4). Les régimes d'indemnités de maladie déterminés par l'État concernent les employés et sont disponibles dans tous les États membres, à l'exception de Chypre, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal. Les prestations pour maladie sont « fournies par le système de protection sociale et [sont] versées sous la forme d'un taux fixe des revenus précédents ou d'un montant forfaitaire (ibid.: 4). Les régimes de prestations pour maladie - disponibles dans tous les États membres de l'UE couvrent les salariés (généralement, après l'expiration de la période de congé maladie. lorsqu'elle existe) les indépendants.

Si, au moins en principe, tous les travailleurs doivent avoir accès à un congé maladie rémunéré, sous la forme d'une indemnité de maladie ou de prestation pour maladie, dans de nombreux pays, certaines catégories de travailleurs en sont de facto exclues. C'est, par exemple le cas de certaines catégories d'indépendants et atypiques comme salariés travailleurs à temps partiel, les travailleurs saisonniers (Spasova et al. 2017). Même dans les pays où ces catégories de travailleurs ont formellement accès aux congés maladie rémunérés, les travailleurs atypiques et les indépendants peuvent en être exclus dans les faits parce qu'ils ne sont pas en mesure de remplir les critères d'éligibilité, ou bien ils sont susceptibles recevoir des prestations considérablement inférieures à celles des travailleurs typiques parce qu'ils paient des cotisations sociales moins élevées (ibid.: 51). Conformément aux objectifs de la présente étude, lorsque nous donnerons des exemples de modifications apportées aux régimes de congés maladie payés afin d'apporter un soutien pendant pandémie de Covid-19, nous accorderons une attention particulière aux mesures touchant les travailleurs atypiques et les indépendants. Une des conclusions de cette étude réside dans le fait que si les modifications apportées aux régimes de maladie payés ont permis d'améliorer la protection des salariés et des travailleurs indépendants qui avaient déjà accès à ces prestations avant la pandémie. les mesures visant spécifiquement les travailleurs atypiques les catégories de travailleurs indépendants précédemment exclus sont rares.

Notre analyse montre que, depuis le déclenchement de la pandémie,

pratiquement tous les pays européens ont adopté des mesures affectant leurs systèmes de congés maladie payés, même si l'étendue et la profondeur des changements introduits varient. Dans certains cas, des changements ont été apportés à des aspects spécifiques des régimes existants d'indemnités ou de prestations pour maladie, tels que le niveau d'indemnisation ou la période d'attente requise pour accéder à ces prestations. Dans la plupart des cas, cependant, les mesures introduites ont également affecté de manière importante d'autres paramètres distinctifs des régimes de congés maladie payés, tels que, par exemple, la répartition des responsabilités en matière de paiements entre les et l'État. la emploveurs séauence temporelle de l'accès aux indemnités de maladie et aux prestations pour maladie et les catégories de travailleurs concernés par les régimes. Ces mesures - que nous définissons comme « ad hoc », dans la mesure où elles sont censées être temporaires et sont principalement liées au Covid-19 – ont en guelque sorte brouillé la distinction nette entre les indemnités de maladie et les prestations pour maladie.

Indépendamment du type de changement entrepris, dans la majorité des États membres, ces changements ont été introduits via des modifications de la législation existante sur les congés maladie payés, afin de l'adapter aux circonstances nouvelles liées à pandémie. Dans d'autres pays, changements impliquent principalement l'activation de mesures déjà prévues par une législation préexistante relative à la propagation potentielle de maladies infectieuses ou à une épidémie. C'est le cas de la loi sur les épidémies en Autriche, de la loi sur la protection contre les infections en Allemagne, de l'allocation de maladie

pour cause de maladie infectieuse en Finlande et de l'allocation de maladie contagieuse en Suède. Dans un nombre plus limité de pays, des prestations entièrement nouvelles ont été introduites. comme l'allocation spéciale de congé maladie à Chypre, l'allocation renforcée de maladie en Irlande et l'allocation de maladie pandémique en Slovaquie. En Europe, l'Espagne constitue un cas particulier: afin d'accroître la protection des travailleurs en leur offrant une prestation plus généreuse que les indemnités de maladie « ordinaires », il a été décidé que tous les cas de quarantaine ou d'isolement liés au Covid-19 devaient être considérés comme similaires à un accident du travail, que le travailleur ait été infecté ou non pendant son temps de travail.

Dans la suite de cette section, nous présentons les principales modifications apportées aux paramètres clés des prestations de congé maladie rémunéré dans les pays de l'UE, notamment en ce qui concerne : a) les conditions d'accès aux prestations (période d'emploi et de cotisations requises); b) leur extension pour couvrir des circonstances spécifiques liées à la pandémie, telles que la quarantaine ou l'absence du travail pour catégories de travailleurs particulièrement exposés au risque de contracter des formes graves de Covid-19; c) les périodes d'attente ; d) le niveau des prestations versées ; e) leur durée ; et f) le rôle de l'État dans le versement des prestations.



Tableau 5. Indemnités et prestations de maladie pendant la pandémie de Covid-19 (jusqu'au 15 février 2021)

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	ΙE	ΙΤ	LT	LV	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SE
INDEMNITÉS ET PRESTATIONS DE MALADIE	Х	Х	Х	Х	NON	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х
Conditions d'admissibilité																											
Réduction des exigences en termes de période d'emploi ou de cotisation										Х		Х			Χ								Х	Х			
Élargissement des circonstances couvertes (quarantaine)	Х		Х	Х		Х	Х	Х		Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х	Χ	Х	Х	Х	Х	Х	Х		Х	Х
Élargissement des circonstances couvertes (appartenance à un groupe à risque)				Х			Х		Х			Х				Х	Χ			Х							Х
Périodes d'attente																											
Réduction des jours d'attente		Х		Х			Х	X		Х	Х	Х			Х			Χ					Х				Х
Niveau d'indemnisation		<u> </u>		<u> </u>						<u> </u>		<u> </u>		l					<u> </u>		<u> </u>		l .	l			
Augmentation du taux/montant de compensation		Х								Х	Х				Х			Х					Х	Х		Х	X
Intervention renforcée de l'État dans les paiements	Х					Х	Х	Х			Х			Х		Χ		Χ	Х	Х				Х	Х	Х	Х
Période de perception																											
Prolongation de la période de perception des prestations de maladie							X					Х				Х			Х								
	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LV	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	SE

Sources: Eurofound 2020a; OIT 2020; ESPN 2020; ESPN 2021; OCDE 2020a, 2020b, 2020d.

**Notes**: Le tableau peut comprendre plus d'une mesure par pays. Il s'agit d'un tableau synthétique qui ne fournit pas d'informations sur le calendrier des mesures: plusieurs d'entre elles n'ont été activées que pendant quelques mois (pendant les périodes de confinement), d'autres sont toujours en cours.

#### 4.1 MODIFICATIONS DES CONDITIONS D'ACCES : PERIODES D'EMPLOI ET EXIGENCES DE COTISATION

Dans la majorité des États membres, les conditions à satisfaire, en termes de période d'emploi ou de cotisations requises pour avoir accès aux prestations de congé maladie pendant la pandémie, n'ont pas changé, y compris pour les prestations liées à des circonstances découlant directement de la pandémie de Covid-19. Les exceptions sont l'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal et la Roumanie. En France, depuis février 2020, les conditions d'éligibilité liées à un historique d'emploi ou de cotisations qui sont habituellement d'application pour avoir accès aux indemnités journalières de maladie sont supprimées pour les personnes en auto-confinement du fait des risques de développer des formes graves de Covid-19 (ESPN 2021). En Irlande, les conditions liées à la nouvelle indemnité renforcée de maladie (disponible pour les salariés et les indépendants infectés par le coronavirus ou en quarantaine obligatoire) sont moins strictes que celles de l'indemnité de maladie ordinaire : les salariés doivent avoir un contrat de travail et avoir versé au moins une cotisation d'assurance sociale dans les quatre semaines précédant immédiatement la demande de paiement, tandis que les indépendants doivent avoir travaillé au cours de la période précédant immédiatement la demande d'indemnité améliorée. avoir et un comptabilisable pour l'année de cotisation en cours (Eurofound 2020a; ESPN 2020). En outre, en août 2020, le gouvernement a annoncé que les personnes entièrement dépendantes de l'État (comme les demandeurs d'asile) à qui l'on a diagnostiqué de Covid-19 ou à qui l'on a conseillé de s'auto-confiner peuvent également avoir accès à l'allocation améliorée de maladie (ESPN 2020, 2021). Au Portugal, les salariés et les travailleurs indépendants soumis à une quarantaine obligatoire en rapport avec le Covid-19 (mais qui n'ont pas (encore) été testés positifs au virus) ont accès aux prestations de maladie, indépendamment du fait qu'ils remplissent certaines des conditions ordinaires d'éligibilité à cette prestation, telles que la vérification de la période de cotisation, l'indicateur de travail rémunéré et le certificat d'incapacité temporaire de travail (Eurofound 2020a). En Roumanie, depuis mai 2020, le Covid-19 a été inclus dans le «groupe A» des maladies infectieuses, ce qui signifie que les employés diagnostiqués positifs peuvent bénéficier d'un congé médical et des indemnités associées même s'ils n'ont pas pavé les cotisations minimales au système de santé (habituellement, six mois) (Eurofound 2020a; ESPN 2021). En Espagne, pour avoir accès aux indemnités de maladie. les travailleurs concernés indépendants) (salariés et doivent démontrer qu'ils ont été infectés par le virus et sont inscrits à la sécurité sociale, sans qu'il soit nécessaire de prouver une période minimale de cotisations versées (ESPN 2021).

## 4.2 EXTENSION DES CIRCONSTANCES COUVERTES

Dans presque tous les États membres, un élément de protection des revenus sous la forme de congés maladie payés a été étendu aux périodes de quarantaine ou d'auto-confinement dues à la pandémie. En effet, dans la plupart des pays, un soutien financier a été accordé non seulement pour les cas d'infections confirmées au Covid-19 mais aussi aux

travailleurs incapables de travailler en d'ordres de quarantaine obligatoires émis par des médecins ou des autorités publiques pour circonstances liées à la pandémie, comme le fait d'avoir été en contact étroit avec des cas confirmés de Covid-19 ou de revenir de pays étrangers (AT, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE et SI). Dans un certain nombre de pays, l'accès à ces prestations n'a été accordé qu'aux salariés (AT, EE; IT, LT, LU et RO), tandis que dans d'autres, les indépendants y sont également éligibles (CY, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LV, MT, PL, PT et SE). En Italie, par exemple, les périodes de quarantaine obligatoire imposées par le système national de santé pour des circonstances liées au Covid-19 (y compris quarantaine préventive pour les contacts avec une personne infectée) sont traitées comme une maladie en ce qui conséauences concerne leurs économiques pour les employés du secteur privé et, pour les employés du public. périodes ces assimilées à une hospitalisation. Aucune disposition spécifique n'a toutefois été adoptée pour garantir le versement de prestations de maladie aux travailleurs indépendants en cas de guarantaine obligatoire (Eurofound 2020a; OCDE 2020b, 2020d). À l'inverse, en Allemagne, la loi sur la protection contre les infections garantit que les employés en quarantaine qui ne peuvent pas travailler à domicile continuent à recevoir un salaire de leur employeur, tandis que les indépendants en quarantaine obligatoire ont droit à un revenu de substitution de la part du ministère de la Santé (OCDE 2020a, 2020b. 2020d).

Dans un nombre plus limité de pays, des mesures ont été adoptées pour protéger les travailleurs appartenant à des segments de la population particulièrement exposés au risque de développer des formes graves de maladie en cas d'infection par le Covid-19 (AT, CY, DK, EL, FR, IT, LT, MT et SE). Ces dispositions ont surtout concerné les salariés (AT, DK, EL, IT, LT et MT) et, dans un nombre plus limité de pays, elles ont également été étendues aux indépendants (CY, FR et SE). En France, par exemple, les travailleurs (salariés et indépendants) qui ne peuvent pas bénéficier des mesures de protection renforcée sur leur lieu de travail, qui ne peuvent pas effectuer de télétravail et qui sont considérés comme à risque selon la classification gouvernementale peuvent prétendre à une indemnité de maladie versée par la caisse d'assurance nationale (Ameli 2021). En Autriche, les salariés qui parce s'auto-confinent qu'ils appartiennent des à groupes particulièrement à risque et ne peuvent pas télétravailler ont droit à une indemnité de maladie versée par l'employeur, qui est ensuite remboursée par l'État. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux travailleurs des « services essentiels », tels que les soins de santé, les transports et les supermarchés. Dans les États membres qui ont introduit ce type de mesures, les gouvernements identifient généralement les problèmes de santé qui exposent les personnes à un risque élevé de développer des formes graves de Covid-19 (et offrent aux travailleurs un accès à des prestations en cas d'absence au travail) (OCDE 2020a, 2020b, 2020d).

Comme le montrent les exemples cidessus, l'éligibilité aux prestations de congé de maladie payé en cas de quarantaine obligatoire ou en raison de l'appartenance à un groupe à risque est généralement soumise à l'incapacité du travailleur d'effectuer son travail à domicile (par exemple, en AT, CY, DE, DK, FR et IE).

#### 4.3 PERIODE D'ATTENTE

Dans un certain nombre de pays européens, l'accès aux prestations de maladie « ordinaires » pour les indépendants (et pour les salariés, dans certains cas) est soumis à une période d'attente, c'est-à-dire un nombre de jours pendant lesquels le travailleur n'a accès à aucune indemnisation. Dans certains cas, périodes d'attente s'appliquent également aux indemnités de maladie versées par les employeurs à leurs salariés. Ces périodes d'attente – en général particulièrement longues pour indépendants - ont été supprimées suite à la pandémie dans plus de dix États membres (par exemple BE, CY, DK, EE, ES, FI, FR, IE, LV, PT et SE).

Dans la plupart des pays, les changements introduits depuis mars 2020 ont entraîné la suppression ou la réduction des jours d'attente uniquement pour l'accès aux prestations liées au Covid-19, c'est-à-dire en cas d'infection et/ou de quarantaine (CY, DK, ES, FR, FI, IE, LV, PT et SE). Par exemple, à Chypre, tant les salariés que les indépendants ont accès à l'allocation spéciale de congé de maladie pour les travailleurs vulnérables et à la quarantaine obligatoire à partir du quatrième jour de maladie, alors que, dans le cas des prestations de maladie ordinaires, les indépendants ont une période d'attente de (PIO 2020). iours En Irlande. contrairement à la prestation de maladie ordinaire, la prestation renforcée de maladie pour le Covid-19 ne requiert pas de période d'attente (ni pour les salariés ni pour les indépendants). En France, la période d'attente habituelle de 3 jours a été supprimée pour les salariés positifs au

Covid-19 (ou qui ceux sont symptomatiques et attendent le résultat du test) qui ne peuvent pas effectuer de télétravail, et qui sont en arrêt de travail pendant la période d'isolement. De même, au Portugal, les indemnités de maladie en cas d'infection/quarantaine au Covid-19 sont versées dès le premier jour d'absence du travail (alors qu'il y a généralement une période d'attente de 3 jours pour les salariés et de 10 à 30 jours pour les indépendants) (Eurofound 2020a; OCDE 2020a).

Dans quelques pays, les délais d'attente existants ont été supprimés pour les congés maladie, quel que soit le type de maladie (BE, EE, FR et SE). En Belgique, alors que les prestations de maladie versées aux indépendants sont généralement assorties d'un délai d'attente de trois jours, à compter du 1er mars 2020, ces prestations ont été versées à partir du premier jour où le médecin traitant signe le certificat d'incapacité de travail. En Estonie, avant l'apparition de la pandémie, les trois premiers jours d'arrêt maladie des salariés indemnisés n'étaient pas et employeurs versaient des indemnités de maladie entre le quatrième et le huitième jour de maladie. Toutefois, au cours de la période comprise entre le 13 mars 2020 et le 18 mai 2020, le Fonds estonien d'assurance maladie a couvert les trois premiers jours de congé maladie des employés et, à partir de décembre 2020, les employeurs ont versé des indemnités de maladie du deuxième au cinquième jour, tandis que le Fonds verse des indemnités de maladie à partir du sixième jour, ne laissant ainsi que le premier jour de maladie non indemnisé (Eurofound 2020a; ESPN 2020, 2021).



#### 4.4 NIVEAU DES PRESTATIONS

Dans un certain nombre de pays, les prestations versées pour des circonstances liées au Covid-19 sont supérieures au niveau des indemnités de maladie ou des prestations pour maladie ordinaires. C'est le cas de la Finlande, de l'Irlande, de la Lettonie, du Portugal, de la Roumanie, de la Slovénie et de l'Espagne. Par exemple, en Irlande, le taux de l'indemnité renforcée de maladie versée en cas d'infection par le Covid-19 ou de quarantaine est de 350 euros par semaine (alors que le taux de l'indemnité de maladie normale est de 203 euros) (Eurofound, 2020a; ESPN 2020, 2021; Irish Government 2020). En Roumanie, à compter d'août 2020, le montant mensuel brut de l'allocation dans les circonstances liées au Covid-19 (infections confirmées et quarantaine) a été porté de 75% à 100% du salaire de base (le montant de l'indemnité de maladie ordinaire étant de 75% du salaire de base) (Eurofound 2020a; ESPN 2021). En Espagne, la prestation pour les travailleurs infectés par le Covid-19 ou en quarantaine obligatoire est de 75% du revenu brut pour les indépendants et les salariés du secteur privé, tandis que, pour les salariés du secteur public et les fonctionnaires, le taux de remplacement est fixé à 100% (Eurofound 2020a; ESPN 2021). Au Portugal, les salariés et les indépendants en quarantaine obligatoire (jusqu'à 14 jours) reçoivent une prestation pouvant atteindre 100% de leur revenu mensuel net (limite minimale de 65% de la rémunération brute de référence), tandis que, s'ils tombent malades pendant ou après la fin des 14 jours de quarantaine, le régime habituel de prestations pour maladie s'applique (Eurofound 2020a; OCDE 2020a).

En Belgique et en Suède, des prestations plus élevées que dans les périodes

prépandémiques ont également été versées pour les périodes d'arrêt maladie non liées au Covid-19. En Belgique, à partir du 1er mars 2020, le montant journalier du revenu de remplacement lié à l'incapacité de travail pour les indépendants a été augmenté à 49,68 euros, tandis que, pour les salariés en incapacité de travail dont le salaire journalier brut est inférieur à 132,99 euros, une indemnité supplémentaire a été accordée à hauteur de 10% du salaire journalier brut plus 5,63 euros (avec une fixation de montants plancher et plafond) (INAMI 2020a, 2020b). En Suède, l'indemnité de maladie habituelle s'élève à 80% du salaire ordinaire mais. dans circonstances normales, une déduction d'un représentant 20% salaire hebdomadaire moyen est effectuée. En raison de la pandémie de Covid-19, le gouvernement suédois a suspendu la déduction des indemnités de maladie, ce qui signifie que tous les salariés et les indépendants en congé maladie sont remboursés à hauteur de 80% de leur salaire ordinaire dès le premier jour de la période de congé maladie (Eurofound 2020a; ESPN 2021).

### 4.5 DUREE DES PRESTATIONS

La durée des congés de maladie payés liés au Covid-19 peut varier en fonction des circonstances réelles couvertes par ces prestations (infections, quarantaine ou appartenance à un groupe à risque). Par exemple, en Bulgarie, un congé de maladie est accordé pendant 14 jours lorsqu'une personne est infectée par le virus (avec la possibilité d'une prolongation), mais seulement pendant dix jours dans tous les cas où la personne n'est pas malade mais a néanmoins été placée en quarantaine obligatoire (par exemple, parce qu'elle a été en contact avec un cas confirmé de Covid-19) (ESPN 2021). En Irlande, la

prestation renforcée de maladie est versée pendant un maximum de deux semaines si une personne s'autoconfine en raison d'un contact à risque, et pendant un maximum de 10 semaines si elle a été diagnostiquée positive au Covid-19 (Eurofound 2020a; ESPN 2021; Irish Government, 2020). Au Portugal, les périodes de quarantaine obligatoire (si la personne n'a pas été testée positive au Covid-19) sont couvertes par le régime général de sécurité sociale et sont assimilées à la maladie pour un maximum de 14 jours (Eurofound 2020a). En Lituanie. l'indemnité de maladie versée aux employés soumis à une quarantaine obligatoire (mais pas les cas confirmés) peut être versée jusqu'à 14 jours, tandis que l'indemnité de maladie versée aux emplovés souffrant d'une chronique les exposant à un risque plus élevé de contracter des formes graves de Covid-19 peut être versée jusqu'à 60 jours (mais pas plus longtemps que la durée de l'état d'urgence) (Eurofound 2020a; OIT 2020). À l'inverse, en Finlande, l'allocation de maladie pour cause de maladie infectieuse est accordée pour toute la période pendant laquelle le médecin considère qu'une absence du travail est nécessaire, sans limite maximale dans le temps (KELA s.d.).

Dans un certain nombre de pays, des modifications ont été apportées quant à la durée de la période de perception des prestations de maladie non liées au Covid-19. Au Danemark, entre le 9 mars et le 9 juin 2020, une prolongation de trois mois du versement des prestations de maladie a été accordée aux salariés atteignant la période maximale pour laquelle ils avaient droit à ces prestations (20) (Eurofound 2020a; ESPN 2021). En France, à partir d'avril

2020, la période de perception des allocations pour droits sociaux personnes vulnérables (y compris les prestations de maladie) a été prolongée pour les bénéficiaires dont la période de droit avait expiré le 12 mars 2020 ou après. Au Luxembourg, le gouvernement a décidé d'exclure les jours de maladie pendant la période Covid-19 de la limite de 78 semaines d'incapacité de travail pour cause de maladie sur une période de référence de 104 semaines (OIT 2020), tandis qu'en Italie, les périodes passées par les employés en quarantaine obligatoire pour des raisons liées au Covid-19 ne seront pas comptabilisées dans le nombre maximum de jours pendant lesquels un travailleur peut recevoir des indemnités de maladie (Eurofound 2020a).

### 4.6 INTERVENTION RENFORCEE DE L'ÉTAT DANS LE PAIEMENT DU CONGE MALADIE

Comme illustré dans la section précédente, les mesures relatives aux congés de maladie payés mises en œuvre dans de nombreux États membres ont visé à étendre les circonstances couvertes par les prestations au-delà des cas de maladie réelle, à augmenter le niveau des prestations versées et à garantir un accès plus rapide aux prestations par la suppression des périodes d'attente. Il est évident que ces changements ont entraîné une augmentation des dépenses liées aux régimes de congés maladie payés. En principe, dans les pays où existe un droit légal aux indemnités de maladie. (une partie de) ces dépenses accrues auraient dû être assumées par les employeurs. Cependant, dans près de 15 pays, les

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> En outre, au cours de la même période, les éléments d'activation liés aux prestations de maladie ont été suspendus.

pouvoirs publics sont intervenus dans le paiement de ces prestations. C'est le cas en Autriche, en Allemagne, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, au Luxembourg, à Malte, en Roumanie, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède.

Cette intervention financière accrue de l'État a consisté en :

- Un remboursement intégral des paiements effectués par les employeurs en Autriche (pour les employés en quarantaine et les employés appartenant à un groupe à risque qui se sont auto-confinés), au Danemark (pour les employés infectés par le Covid-19, les employés en quarantaine et les employés d'un groupe à risque qui se sont autoconfinés), en Allemagne (pour les employés en quarantaine) et en Suède (pour tous les employés en congé maladie, quelle qu'en soit la raison).
- Un remboursement partiel des paiements effectués par les employeurs, en Suède (pour tous les employés en congé maladie, entre le 31 août 2020 et le 31 décembre 2020). À Malte, le remboursement a consisté à verser une somme forfaitaire unique

- de 350 euros pour chaque employé mis en quarantaine en raison d'un contact avec un cas confirmé de Covid-19. Ce paiement était limité aux employés à temps plein (Eurofound 2020a).
- Un paiement direct par l'État en Finlande (pour les employés infectés par le Covid-19 ou en guarantaine), en Hongrie (pour les employés quarantaine obligatoire mais (encore) confirmés positifs au Covid-19), en Italie (pour les employés infectés par le Covid-19 et les employés en quarantaine dans le secteur privé), en Lettonie (pour les employés infectés par le Covid-19 et les employés en quarantaine, à partir du deuxième au Luxembourg (pour iour). employés quarantaine), en Roumanie (pour les employés en confinement ou en quarantaine en raison de la pandémie), en Slovaquie (pour les employés infectés par le Covid-19) et en Slovénie (pour les employés infectés par le Covid-19, les employés en quarantaine et les employés d'un groupe à risque en auto-confinement).

# 5. LE COVID-19 EN TANT QUE MALADIE PROFESSIONNELLE/ACCIDENT DU TRAVAIL

Dans 12 États membres, les infections au Covid-19 contractées sur le lieu de travail ou pendant l'exercice d'activités liées au travail ont été reconnues comme – ou assimilées à – des maladies professionnelles/accidents du travail (BE, CZ, DK, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PT, et SI) (Annexe 1). Cette reconnaissance emporte un certain nombre d'implications,

notamment en ce qui concerne le traitement économique des travailleurs concernés et les procédures d'accès à la prestation<sup>21</sup>.

Les mesures visant à reconnaître ou à assimiler le Covid-19 aux maladies professionnelles/accidents du travail ont été introduites soit au tout début de la pandémie – entre mars et mai 2020 – (BE, CZ, DK, ES, HR, IT, et SI), soit au cours de l'été 2020 (FR, LV, et PT). À l'exception de la Belgique, ces mesures sont toujours en vigueur.

Dans la suite de cette section, nous décrivons les principales caractéristiques de ces mesures quant aux aspects clés suivants : la population ciblée (section 5.1), les conditions d'éligibilité et les aspects procéduraux (5.2) et enfin les paiements (5.3).

### 5.1 LE COVID-19 EN TANT QUE MALADIE PROFESSIONNELLE/ACCIDENT DU TRAVAIL : SECTEURS ET POPULATION CIBLES

Dans six pays, seuls les travailleurs de secteurs spécifiques (principalement les soins de santé) sont visés par ces mesures (BE, CZ, HR, HU, LT et PT), tandis que l'accès à ces prestations est potentiellement ouvert aux travailleurs quel que soit le secteur économique dans cinq pays (DK. ES, FR, IT, SI). Dans presque tous les États membres où le Covid-19 a été reconnu comme (ou assimilé à) une maladie professionnelle/un accident du travail, ces dispositions ne s'appliquent qu'aux salariés, à l'exception de la Croatie, de l'Espagne et du Portugal, οù indépendants sont également concernés.

En Tchéquie la reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle n'est possible que pour les travailleurs des domaines de la santé et de l'aide sociale et, au Portugal, les prestations de maladie versées en cas d'infection par le Covid-19 n'ont été assimilées à des prestations pour maladie professionnelle que pour les travailleurs du secteur de la santé. Dans d'autres pays, ces prestations ne sont pas limitées au secteur des soins de santé et sont potentiellement disponibles pour les travailleurs d'autres secteurs, spécifiquement définis, ou exerçant des types d'activités spécifiques (BE et HR). En Belgique, les infections au Covid-19 pourraient également être considérées comme une maladie professionnelle pour les employés d'autres secteurs et services considérés comme essentiels. lorsaue les travailleurs – en raison de la nature de leur travail – ne sont pas en mesure de télétravailler ou de garder une distance de 1,5 mètre avec leurs collègues ou clients. Les services essentiels comprennent le secteur de la vente au détail de produits alimentaires. les services d'aide aux personnes âgées, le secteur de la garde d'enfants, de la police, de la protection civile, de la justice et de la défense, les services de nettoyage, la gestion des déchets, les pompes funèbres et les services postaux. Comme mentionné cidessus, cette disposition était en vigueur pendant la période comprise entre le 18 mars et le 17 mai 2020 (soit le premier confinement connu par le pays) et elle s'appliquait au Covid-19 pour les infections contractées entre le 18 mars et le 17 mai 2020, avec un diagnostic déclaré entre le 20 mars et le 31 mai 2020.

<sup>5.1.1</sup> Les secteurs

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Les informations présentées dans cette section s'appuient sur ESPN (2021), Eurofound

<sup>(2020</sup>a), Fedris (n.d), INAIL (2020), OIT (2020), KPMG 2021, OCDE (2020a, 2020b, 2020d).

Dans un certain nombre de pays -Danemark (22), France, Italie, Slovénie et Espagne – la possibilité de considérer les infections Covid-19 comme une maladie professionnelle ou un accident du travail n'est pas limitée à des secteurs spécifiques. Parmi ces pays, l'Espagne constitue un cas particulier, dans la mesure où – afin de fournir aux travailleurs une allocation plus généreuse que les prestations de maladie ordinaires - le traitement économique disponible pour l'invalidité temporelle en cas d'accident de travail a été étendu aux périodes d'isolement ou d'infection causées par le Covid-19 pour tous les travailleurs, y compris les cas dans lesquels l'infection ou la nécessité de rester en isolement n'est liée circonstances aux professionnelles. Toutefois, s'il démontré que l'infection par le Covid-19 est survenue « au travail », toutes les dispositions relatives aux accidents du travail s'appliquent (et donc pas seulement les dispositions concernant le traitement économique).

## 5.1.2 Travailleurs atypiques et indépendants

En général, les régimes d'accidents du travail/de maladies professionnelles sont liés à l'exercice d'un emploi salarié, les employeurs étant généralement responsables de l'assurance de leurs travailleurs contre ces risques.

Les travailleurs atypiques ont le même accès que les travailleurs classiques à ces prestations dans les 27 Etats Membres à l'exception des travailleurs occasionnels (BG, HR) et des travailleurs saisonniers (par exemple, BG, LT (uniquement sur la base de bons), LV) et de certaines catégories spécifiques à certains pays, comme les personnes ayant des « contrats de droit civil pour une tâche spécifique » (PL) (Spasova et al. 2017). La situation des indépendants travailleurs est plus complexe (voir tableau 6).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>Au Danemark, la reconnaissance du Covid-19 en tant qu'accident du travail visait principalement le secteur de la santé.

Toutefois, les travailleurs d'autres secteurs ne sont pas nécessairement exclus (Eurofound 2020a).



TABLEAU 6. ACCES A DES REGIMES DE MALADIES PROFESSIONNELLES/ACCIDENTS DU TRAVAIL POUR LES INDEPENDANTS

	Accès légal				
Régimes de protection sociale assurantiels	Disponible		Non disponible		
	Obligatoire	Volontaire	·		
Accidents du travail et maladies professionnelles	AT° EE, EL, HR, HU, IT, PL, LU, MT, SE, SI	DE <sup>d</sup> , DK*, ES <sup>d</sup> , FI <sup>d</sup> , FR <sup>b</sup> , PT, RO <sup>d</sup>	BE, BG, CY, CZ, IE, LT, LV, NL <sup>b</sup> , SK		
Reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle/accident du travail	HR, HU, IT, SI	DK, ES, PT, FR	BE, CZ, LV		

Sources: Eurofound (2020a); Spasova et al. (2017); MISSOC 2018. Le tableau ne prétend pas être exhaustif. \* DK : pas d'assurance publique, uniquement des fonds privés.

**Notes** : a) accès aux prestations uniquement sous condition de ressources ; b) accès uniquement pour certaines catégories d'indépendants ; c) *opt-out* et exemptions ; d) accès obligatoire/volontaire en fonction de la catégorie d'indépendants.

règle générale. les prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle font partie des régimes (avec les prestations de chômage et de maladie) qui sont moins accessibles aux indépendants. Dans 11 pays, indépendants sont obligatoirement assurés (AT, EE, EL, HR, HU, IT, PL, LU, MT, SE et SI) tandis que dans 7 pays (DE, DK, ES, FI, FR, PT et RO), les indépendants peuvent choisir de s'affilier à ces régimes. Il convient de noter qu'au Danemark, les régimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles sont gérés par des compagnies d'assurance privées. Les indépendants peuvent choisir souscrire, mais ils ne sont pas couverts par la même législation que les salariés, notamment en ce qui concerne le calcul des prestations.

Pendant la pandémie de Covid-19, parmi les États membres dans lesquels les indépendants ont accès à ces régimes (de manière obligatoire ou volontaire), huit d'entre eux ont reconnu le Covid-19 comme une maladie professionnelle/un accident du travail. Dans les bases de données que

nous avons vérifiées, il n'y a pas de mention explicite (sauf pour l'Espagne et le Portugal) d'exclusion des indépendants : ils devraient donc avoir accès à ces prestations.

Dans neuf États membres, les indépendants n'ont pas accès aux régimes de maladies professionnelles/accidents du travail (BE, BG, CY, CZ, IE, LT, LV, NL et SK). Parmi ces pays, trois ont reconnu le Covid-19 comme un risque inclus dans ces régimes (BE, CZ, et LV). Dans les bases de données que nous avons vérifiées, il n'y avait aucune mention de l'inclusion des indépendants pour cette reconnaissance ad hoc du risque Covid-19.

# 5.2 CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET ASPECTS PROCEDURAUX

À l'exception partielle du cas espagnol, illustré ci-dessus, dans tous les pays repris dans cette section, l'accès aux prestations pour maladie professionnelle ou accident du travail est soumis à la condition de base que l'infection au Covid-19 soit survenue sur le lieu de travail ou dans des

circonstances liées à l'exercice de l'activité professionnelle.

Les procédures à suivre pour avoir accès prestations pour maladie professionnelle ou accident du travail en cas de Covid-19 varient évidemment selon les pays. En général, ces procédures impliquent une demande (souvent de la part des employeurs) à l'institution d'assurance sociale concernée, suivie évaluation par un médecin généraliste ou un comité d'experts, visant également à démontrer le lien entre la maladie et l'activité professionnelle. Dans certaines circonstances, cependant, la reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle ou accident du travail peut être automatique ou quasi automatique. C'est le cas en France et en Italie. En France, le statut de maladie professionnelle est automatiquement accordé aux travailleurs de la santé qui ont développé des formes graves de Covid-19 (nécessitant de l'oxygène), tandis que les travailleurs des autres secteurs doivent suivre une procédure nécessitant un examen par un comité d'experts. Dans ce dernier cas également, la possibilité de reconnaître le Covid-19 comme maladie professionnelle est limitée aux cas où les travailleurs ont développé des formes graves de la maladie. Si, en Italie, le lien infection l'activité une et professionnelle doit, en règle générale, être reconnu par l'Institut national d'assurance contre les accidents du travail (INAIL), dans le cas du Covid-19, il existe une présomption que l'infection s'est produite en raison d'une exposition professionnelle pour les travailleurs soumis à un risque élevé (par exemple, le personnel de santé) et pour les travailleurs en contact avec le public; par exemple, les employés du front office, les caissières, etc. À l'inverse, les autres catégories de travailleurs devront prouver que l'infection par le Covid-19 est survenue sur le lieu de travail ou lors de l'exercice d'activités professionnelles. En Espagne, la durée de la prestation sera déterminée par le moment où le congé maladie (congé d'isolement) est enregistré. Toutefois, la date de l'événement causal sera la date à laquelle l'isolement ou la maladie du travailleur a été acté, même si le congé de maladie est accordé après cette date.

#### **5.3 LES PAIEMENTS**

Dans les pays considérés au sein de cette section, le niveau des prestations versées pour une incapacité temporaire de travail due à des maladies professionnelles ou à des accidents du travail est différent – généralement plus élevé – que le montant des prestations de maladie « ordinaires » (à l'exception du Danemark).

Lorsque les infections au Covid-19 sont considérées comme des maladies professionnelles ou des accidents du travail, le taux de remplacement des prestations accordées aux travailleurs est comparativement élevé – en Belgique, en Tchéquie, en Croatie, en Hongrie, en Lituanie, au Portugal et en Slovénie. Notamment :

- Belgique : 90% du salaire journalier moyen pour une incapacité de travail (à condition que l'incapacité dure au moins 15 jours);
- Croatie : 100% du salaire moyen net versé au cours des six derniers mois (sans plafond);
- Hongrie : 100% du salaire;
- Lituanie : 100% du salaire moyen net du travailleur (77,58% du salaire brut au lieu de 62,06% des prestations de maladie « ordinaires »);

- Portugal : 100% du salaire de base pendant les 30 premiers jours (au lieu de 55% des prestations ordinaires) et 60% du salaire de base entre les jours 31 et 90:
- Slovénie : indemnisation de 100% du salaire brut moyen des trois derniers mois;
- Tchéquie : indemnité garantissant que le revenu après un accident ou une maladie est égal au salaire moyen de l'individu avant la survenue du dommage (en tenant compte du montant total de l'indemnité de maladie):

En Espagne, l'indemnité pour accident du travail offre un taux de remplacement de 75% (supérieur aux 60% des prestations de maladie ordinaires), tandis qu'en Italie, le niveau des prestations en cas d'incapacité temporaire de travail correspond à 60% du salaire journalier moyen perçu pendant les 15 jours ouvrables précédant l'arrêt de travail pendant 90 jours (75% à partir du 91ème jour). Enfin, en France, l'indemnité versée lorsque le Covid-19 est reconnu

comme maladie professionnelle correspond à 60% du salaire journalier de référence pendant les 28 premiers jours, tandis qu'à partir du 29<sup>ème</sup> jour, elle équivaut à 80% du salaire journalier de référence.

Il est important de noter que les prestations versées en cas de maladie professionnelle ou d'accident du travail le sont généralement dès le premier jour, même dans les pays où il existe généralement une période d'attente pour l'accès au congé maladie payé ordinaire (par exemple, en Espagne, en France et au Portugal).

Outre le versement de la prestation, dans certains pays, la reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle ou accident du travail entraîne également des formes de remboursement des frais de santé engagés par le travailleur infecté (c'est le cas, par exemple, en Belgique, au Danemark et en France).

### 6. DISPOSITIONS SPECIFIQUES DE CONGE PARENTAL

Compte tenu de la nature de certaines mesures de confinement. les établissements de soins et les écoles ont été contraints de fermer affectant des millions d'enfants dans le monde. Cela a exercé une forte pression sur les parents, qui ont dû essayer de concilier leurs obligations professionnelles et familiales pendant cette période. Dans ce contexte, de nombreux États membres ont introduit des dispositions spéciales en matière de congé, souvent appelées « congé corona ». mesures ont recu différentes appellations dans les États membres (jours de congé supplémentaires, congé corona, congé spécial pour la garde des enfants, temps de garde, etc.) et ont pris différentes formes (congé, réduction du temps de

travail, etc.). Dans le cadre de cette section, nous les avons considérées comme des « dispositifs spécifiques de congé parental dans le contexte de la pandémie de Covid-19 ».

# 6.1 CARACTERISTIQUES PRINCIPALES

Vingt-deux États membres ont prévu des dispositifs de soutien parental lorsqu'aucun des deux parents ne pouvait assurer la garde des enfants parce qu'ils avaient tous deux un emploi : c'est le cas en AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, FR, IT, LT, LV, LU, MT, PL, PT, RO, SI, SE et SK (voir encadré 12 pour quelques exemples). En général, leur durée correspondait à la

période de confinement, qui a varié d'un pays à l'autre, mais dans certains cas, les mesures ont été prolongées jusqu'à la fin 2020 (par exemple, DE, MT), voire au-delà exemple. (pour (par AT. ΒE indépendants), CY, CZ, DK, FR, DE, ES, LT, LU, LV, RO, SE, SI). Initialement adoptées en réponse à la fermeture des écoles et des crèches, certaines de ces mesures ont été étendues en cas de mise en guarantaine d'un enfant, que les écoles aient été fermées ou non (par exemple, AT, CZ, LT, LU, LV. SI, SK) (Eurofound 2020a; ESPN 2021).

# Encadré 12. Exemples de dispositifs spécifiques de congé parental dans le contexte de la pandémie de Covid-19

En Autriche, un temps de soins spécial d'une durée maximale de quatre semaines pour les parents qui travaillent et qui ont des enfants jusqu'à 14 ans et des enfants handicapés (sans limite d'âge) a été mis en place. Rétroactivement à partir du 1er novembre 2020, il existe désormais un droit légal à ce temps de soin spécial et 100% des coûts sont payés par l'État fédéral. Le congé peut également être pris (au choix) en journées ou demi-journées individuelles d'ici la fin de l'année scolaire 2020-21. Cela s'applique également aux parents qui ont des obligations de garde lorsque leurs enfants sont envoyés en quarantaine.

En Belgique, les parents actifs d'enfants jusqu'à 12 ans ont pu demander de manière plus souple une réduction du temps de travail (20% ou 50% du temps plein) au titre du congé parental, et ont recu une indemnité forfaitaire, pour compenser la perte de revenus. Les parents isolés et les parents d'un enfant handicapé ont pu bénéficier d'un congé à temps plein. Le congé parental Corona a débuté en juillet 2020 mais n'a pas été prolongé au-delà du 30 septembre 2020. Ce système a été remplacé (jusqu'en juin 2021) par un nouveau système de chômage temporaire depuis octobre 2020 : le droit au chômage temporaire si les parents ne sont pas en mesure de travailler en raison d'une quarantaine obligatoire de leurs enfants ou en cas de fermeture de l'école ou de la garderie. Les parents qui doivent s'occuper de leurs enfants peuvent également recourir à des mesures alternatives (par exemple : congé régulier (payé ou non), congé pour raisons impératives, télétravail, etc.)

À Chypre, les parents qui travaillent dans le secteur privé peuvent bénéficier d'un congé spécial pour la garde des enfants si la nature de leur travail ne permet pas le télétravail ou des horaires de travail flexibles et s'il n'y a pas d'autre soutien dans le ménage. Ce congé est attribué aux parents éligibles ayant des enfants de moins de 15 ans, en accord avec l'employeur et après présentation de la demande correspondante au ministère du Travail. Pour les parents d'enfants handicapés, le congé est accordé indépendamment de l'âge de leurs enfants. La mesure ne concerne qu'un seul des parents au sein d'un ménage.

En Finlande, une allocation temporaire spéciale de garde d'enfants a été introduite pour les parents afin de couvrir la perte de revenus s'ils prennent un congé non rémunéré pour s'occuper de leurs enfants à la maison pendant l'état d'urgence. Le consentement de l'employeur pour prendre ce congé non rémunéré n'est pas nécessaire. Une prestation forfaitaire a été versée aux parents qui s'occupent à domicile d'un enfant qui devrait normalement aller à la crèche, à la garderie, à l'école maternelle ou à l'école (de la première à la troisième année, ou enfants ayant des besoins particuliers).

En France, à partir du 11 mars 2020, un congé spécifique de garde d'enfants a été créé pour les salariés. Il donnait à ceux qui ne pouvaient pas télétravailler, et qui avaient un enfant de moins de 16 ans dont l'école était fermée, le droit de s'absenter du travail en étant rémunéré au niveau de l'indemnité maladie (90% du salaire brut). À partir du 1er mai 2020, les salariés bénéficiant de cet arrêt de travail pour garde d'enfants ont basculé dans le mécanisme du chômage partiel, rémunéré à hauteur de 84% de leur salaire net, soit environ 70% du salaire brut (mais 100% s'ils sont au salaire minimum).

En Italie, les parents qui travaillent et ont des enfants de moins de 12 ans ont droit à 15 jours de congé parental. Les parents sont censés alterner l'utilisation du congé parental, pour un total de quinze jours chacun.

En Lituanie, tous les parents dont les enfants ont fréquenté des établissements de garde d'enfants ou un établissement d'enseignement préprimaire ou primaire ont eu droit à une indemnité de maladie pouvant aller jusqu'à 60 jours pour s'occuper des enfants, lorsque les établissements d'enseignement étaient fermés pour cause de quarantaine et que les parents ne pouvaient pas continuer à travailler à distance.

En Pologne, les parents obligés d'assurer la garde personnelle à domicile d'enfants de moins de huit ans ont droit à 28 jours de congé parental supplémentaire en raison de l'épidémie de coronavirus. Le congé parental peut être partagé entre les parents, le paiement ne pouvant être réclamé que par l'un d'entre eux.

En Espagne, les employés ont la possibilité d'adapter ou de réduire leur temps de travail (jusqu'à 100%), avec une réduction équivalente de leur salaire, s'ils ont des responsabilités de soins liées à la pandémie.

Sources : Eurofound 2020a, 2020b ; Rubery et Tavora 2021 ; Koslowski et al. 2020.

Ces congés parentaux spéciaux varient en ce qui concerne les conditions d'éligibilité (par exemple, l'âge de l'enfant), les conditions de paiement (par exemple, pourcentage des revenus antérieurs, taux forfaitaire), l'accès des parents indépendants et des travailleurs atypiques à ce congé spécial.

### 6.2 CONDITIONS D'ELIGIBILITE

Dans la plupart des cas, les parents d'enfants âgés de 12 ans ou moins pouvaient bénéficier d'un congé parental spécial (en BE, BG, DE, FI, IT, PL, RO, SK, SI, SE), bien que la limite d'âge soit beaucoup plus basse en Pologne (jusqu'à 8 ans) et plus élevée (de 14 à 16 ans) en Autriche, à Chypre, en Tchéquie, en France, en Grèce et à Malte.

La plupart des mesures relevées visaient explicitement les parents dont le travail n'avait pas été suspendu, ou été autrement affecté, et qui pouvaient travailler à domicile. En effet, dans un nombre important de pays (dont AT, BG, CY, FR, LT, LU, MT, PT, RO), les parents dont l'emploi leur permettait de travailler à distance étaient explicitement exclus de ces dispositifs.

Certains pays ont inclus des restrictions fondées sur la situation de revenu de chaque parent (ou du ménage), afin d'exclure la « double aide au revenu » (par exemple, lorsque l'un des bénéficie déjà d'un régime de chômage partiel ou est au chômage); l'objectif étant de cibler les parents particulièrement vulnérables ne disposant d'aucune forme d'aide au revenu et ayant un besoin immédiat de garde d'enfants (par exemple, en Belgique, en Tchéquie, en Italie, en Grèce et au Luxembourg) (Eurofound 2020a, 2020b). À Chypre, si l'un des parents travaille et que l'autre ne travaille pas (par exemple, s'il perçoit une allocation de chômage, une allocation spéciale de chômage, une allocation de maladie ou pour toute autre raison similaire), le parent qui travaille n'a pas droit à un congé spécial à ce moment-là, sauf si le parent qui ne travaille pas a lui-même été infecté par le Covid-19, est en quarantaine obligatoire, est hospitalisé ou est une handicapée. personne En Pologne. l'allocation de soins pour les parents contraints de rester à la maison pour s'occuper des enfants fréquentant un établissement (pré)scolaire n'est pas versée si l'autre parent est au chômage ou

en congé de maternité, parental ou de garde d'enfants.

### 6.3 ACCES DES INDEPENDANTS ET DES TRAVAILLEURS ATYPIQUES AUX CONGES SPECIFIQUES

Dans 14 pays (BE, CZ, DE, DK, FR, IT, LU, LT, PL, PT, RO, SK, SE, SI), les indépendants ont accès aux congés spécifiques, sous réserve de certaines conditions (Eurofound 2020a; ESPN 2021).

En Belgique, le congé parental corona pour les chômeurs temporaires a été étendu aux travailleurs indépendants devant s'occuper d'un enfant de moins de 12 ans ou d'un enfant handicapé. Ce congé parental pouvait être pris jusqu'à la fin du mois de septembre 2020. Le congé parental corona pour les travailleurs indépendants n'est pas cumulable avec le revenu de remplacement appelé « droit passerelle ».

En Tchéquie, du 11 mars 2020 au 30 juin 2020 (et à nouveau depuis le 1er juillet 2020), le congé des salariés pour la garde d'un enfant de moins de 13 ans en raison de la fermeture des écoles a été temporairement étendu aux parents indépendants. En Italie, le congé pour la garde de mineurs (« congé Covid-19 »), est ouvert aux travailleurs indépendants inscrits auprès de l'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS).

Le Luxembourg a introduit un congé familial rémunéré pour les travailleurs du privé et les travailleurs secteur indépendants obligés de s'arrêter de travailler pour s'occuper d'une personne handicapée ou âgée dépendante de leur fover en raison de la fermeture d'établissements agréés. Les parents qui devaient s'occuper d'enfants (de moins de 13 ans) en raison de la fermeture des crèches et des écoles, pouvaient bénéficier d'un congé pour raisons familiales, sous certaines conditions.

En Pologne, l'allocation supplémentaire de soins liée à la fermeture des services d'accueil de la petite enfance (y compris les accueillantes et autres dispensateurs individuels de soins) et des écoles, accordée aux parents qui travaillent et s'occupent d'un enfant de moins de huit ans et sont couverts par l'assurance maladie, est également accessible aux travailleurs indépendants s'ils sont assurés pour la maladie; comme cette assurance n'est pas obligatoire, la plupart ne sont pas couverts (Eurofound 2020a, 2020b; Koslowski et al. 2020).

En Belgique, les salariés travaillant moins de 75% d'un temps plein sont exclus, à l'exception des parents isolés et des parents d'enfants handicapés qui peuvent bénéficier d'une interruption de carrière complète. Certains États membres (par exemple, CZ, DE, LU, MT, PT) ont inclus les travailleurs atypiques dans leur régime spécifique de congé corona (voir l'encadré 13 pour d'autres exemples).

# Encadré 13. Exemples de dispositifs spécifiques de congé parental également ouverts travailleurs atypiques

En Allemagne, les *mini-jobbers* ont droit à dix semaines d'indemnisation. Un parent isolé a droit à 20 semaines d'indemnisation.

En Tchéquie, la possibilité de percevoir une allocation de soins a été étendue aux salariés travaillant sur la base de ce que l'on appelle des « accords de travail en dehors des relations de travail », par exemple un accord de réalisation d'un travail (DPP) ou un accord de réalisation d'une tâche (DPČ).

Au Luxembourg, les salariés en contrat à durée déterminée, en contrat à durée indéterminée ou en période d'essai, les indépendants et les

## GRAND CAHIER

apprentis ont accès au congé extraordinaire pour raisons familiales (Covid-19).

En Pologne, les titulaires de contrats de mandat (freelances) couverts par le régime public d'assurance maladie sont également inclus.

En Allemagne et au Portugal, les travailleurs à domicile ont accès au congé spécifique, alors qu'ils sont souvent exclus dans le reste de l'Europe car ils sont employés de manière informelle.

Sources: Eurofound 2020a, 2020b.

#### 6.4 LE TAUX DE COMPENSATION

Dans tous les États membres où le congé spécifique a été mis en œuvre, les parents bénéficient d'un certain élément de rémunération. L'Espagne est le seul pays où aucune rémunération n'est prévue. En Bulgarie, le congé n'est pas rémunéré mais les parents ont droit à une aide unique d'un montant de 375 BGN (environ 200 euros) si, au cours du mois précédant l'utilisation du congé non rémunéré, aucun membre de la famille n'a eu un revenu mensuel supérieur à 610 BGN (305 euros).

Le congé spécifique est rémunéré à 100% des revenus antérieurs en Autriche, au Luxembourg et en Grèce ; des taux forfaitaires sont versés en Belgique (jusqu'à un plafond), en Finlande (723,5 euros par mois) et à Malte (800 euros pour les employés à temps plein, 500 euros euros pour les employés à temps partiel). En Belgique, les niveaux de prestations diffèrent selon le secteur d'emploi (privé, public, enseignement public) et l'âge des parents (moins ou plus de 50 ans). Les prestations sont plus élevées pour les parents isolés et les parents d'enfants handicapés. Dans tous les cas, la prestation ne peut être supérieure au salaire brut de la personne concernée. Dans les autres États membres, le congé spécifique est payé à un taux lié au salaire

(jusqu'à un plafond à Chypre, en Allemagne, au Portugal et en Roumanie; pas moins que le salaire minimum au Portugal et en Slovénie), allant de 50% à 90% du salaire.

La plupart des pays qui ont inclus les travailleurs indépendants dans leur régime de congé parental pendant la pandémie de Covid-19 ont accordé le même taux de aux salariés rémunération indépendants (par exemple, DE, IT, PL, RO). En Belgique, les indépendants qui ont subi une réduction de 100% de leur activité recoivent 532,24 euros par mois, 638,69 euros si l'enfant est handicapé ou 1.050 euros pour les parents isolés, tandis que les salariés en congé à temps plein reçoivent 1.148 euros si l'enfant est handicapé ou dans le cas d'un parent isolé. Au Portugal, le congé des indépendants est rémunéré à hauteur d'un tiers du salaire, contre deux tiers pour les salariés. En Tchéquie, alors que les salariés ont droit à une indemnité égale à 80% de leurs revenus, les indépendants reçoivent un montant fixe (un peu moins de 510 euros par mois ou 15,41 euros par jour).

Certains régimes de congé prévoient des règles spécifiques pour les parents isolés, que ce soit en termes de prestations ou de durée du congé. En Belgique, par exemple, alors que pour les indépendants, une réduction de 100% est compensée par 532,24 euros par mois, cette compensation a été portée à 1.050 euros pour les parents isolés. En outre, les parents isolés peuvent prendre un congé à temps plein alors que les autres parents n'ont accès qu'à un congé de 20 ou 50% du travail à temps plein. À Chypre, alors que le parent éligible reçoit une allocation de 60% des premiers 1.000 euros de son salaire et de 40% des 1.000 euros suivants (avec un maximum de 1.000 euros par mois), pour les parents

## GRAND CAHIER

isolés, les pourcentages sont respectivement de 70 et 50%, et le montant maximal de l'allocation est de 1.200 euros. En Tchéquie, les parents isolés bénéficient d'un congé de 16 jours calendrier au lieu de neuf jours, tandis qu'en Allemagne, un parent isolé employé a droit à 20 semaines de remplacement du revenu au lieu de dix.

# 6.5 CONSENTEMENT DE L'EMPLOYEUR

Dans la plupart des pays, le consentement de l'employeur au congé n'est pas nécessaire. Toutefois, en Espagne par exemple, l'employeur peut s'y opposer si la réduction de 100% du temps de travail est préjudiciable à l'entreprise, tandis qu'en Slovaquie, ce consentement n'est nécessaire que pour les parents travaillant dans des services essentiels. Lorsque la prise du congé nécessite le consentement de l'employeur (comme en Autriche, en Belgique, en Bulgarie (23) et à Chypre), l'un des parents peut être contraint de démissionner si le congé est refusé.

### **CONCLUSIONS**

L'objectif de cette étude de cartographier les mesures relatives aux mesures de maintien dans l'emploi, les allocations de chômage, aux congés maladie ainsi que les dispositions spéciales en matière de congé introduites par les États membres de l'UE pendant la pandémie de Covid-19. L'accent a été mis sur les travailleurs atypiques et les indépendants, tandis qu'une attention particulière a également été accordée à la dimension de genre des mesures de protection sociale. Cette section de conclusion met en évidence les tendances plus générales des mesures relatives à l'accès à la protection sociale pour ces catégories de travailleurs.

Les mesures de maintien dans l'emploi, notamment tous les types de chômage partiel (y compris le chômage temporaire) et les régimes de subventions salariales, ont constitué les dispositifs centraux par lesquels les pays ont amorti les effets potentiellement désastreux sur les marchés du travail. En général, la plupart

des États membres disposaient de tels dispositifs avant la pandémie, mais la plupart d'entre eux ont été améliorés afin faciliter l'accès. L'accès travailleurs atypiques à ces régimes a déjà été amélioré pendant la crise financière de 2008. Ainsi, en général, les contrats temporaires et les travailleurs à temps partiel sont couverts. En revanche, certaines catégories très spécifiques telles que les travailleurs intérimaires, les étudiants, etc. peuvent ne pas être couvertes. À cet égard, des changements importants ont eu lieu pendant la pandémie; par exemple, l'Allemagne a inclus les travailleurs intérimaires dans le régime STW, la France a inclus plusieurs catégories précédemment L'Espagne a supprimé les conditions d'éligibilité au régime de chômage temporaire. etc. En revanche. indépendants ne sont généralement pas inclus dans ce type de régime. Ils étaient principalement couverts par des aides au

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Le consentement de l'employeur au congé n'est toutefois pas nécessaire pour les mères et les pères célibataires.

**revenu** *ad hoc* (voir ci-dessous) et d'autres subventions.

En ce qui concerne les régimes ordinaires de prestations de chômage, une grande majorité d'États membres ont mis en mesures relatives œuvre des conditions d'éligibilité ou de perception des prestations de chômage. La plupart des mesures ont réduit les périodes d'attente : cela a pu avoir certains effets positifs sur l'effectivité de l'accès des travailleurs temporaires et à temps partiel, qui ont généralement des difficultés à remplir les conditions d'éligibilité. Pour les indépendants, les périodes d'attente et autres conditions spécifiques liées à leur statut ont été modifiées dans certains des pays où ils ont accès à ces régimes. Néanmoins, les régimes d'allocations de chômage restent les prestations les plus difficilement accessibles pour certaines catégories de travailleurs atypiques et d'indépendants, et les règles régissant l'accès formel de ces groupes n'ont pas été modifiées pendant la première vague de la pandémie, à quelques rares exceptions près. En d'autres termes : ceux qui n'ont pas formellement accès aux allocations de chômage sont restés exclus en période de Covid-19.

Pour remédier à la perte de revenu des catégories n'ayant pas accès allocations de chômage, les pays ont proposé plusieurs régimes de revenus ad hoc (parfois ponctuels), prévoyant le plus souvent des prestations forfaitaires et sous ressources condition de pour ces catégories afin de limiter les dégâts ; dans presque tous les cas, ces prestations sont versées par le budget de l'État. Comme nous le montrons dans le rapport, ces mesures temporaires de soutien au revenu étaient principalement destinées aux indépendants, parfois à une certaine

catégorie d'indépendants seulement (comme les artistes), et à d'autres travailleurs atypiques tels que les travailleurs saisonniers, les étudiants, les travailleurs à domicile, etc. Il y a également eu quelques exemples intéressants d'inclusion des travailleurs informels.

Les indemnités et les prestations de maladie ont aussi été parmi les régimes de protection sociale de première ligne pendant la pandémie. La mesure la plus répandue dans les États membres de l'UE a été d'adapter ces régimes, ou d'en introduire de nouveaux, afin de couvrir des circonstances spécifiques liées à pandémie, notamment la guarantaine et l'auto-confinement. Dans un nombre plus limité d'États membres, des dispositions régissant ces circonstances existaient déjà et ont été activées après le déclenchement de l'épidémie de Covid-19. Dans de nombreux cas, les autorités publiques sont intervenues de la manière la plus décisive pour financer les indemnités et les prestations de maladie. En général, les prestations en cas de maladie sont moins exclusives que les régimes de chômage; dans de nombreux cas, les travailleurs atypiques et les indépendants y ont donc formellement accès. Il arrive cependant que ces catégories de travailleurs ne remplissent pas les conditions d'éligibilité (notamment celles relatives aux périodes d'emploi/cotisations requises), et soient ainsi de facto exclues de leur accès. Ces limitations en matière d'accès effectif n'ont pas été résolues pendant la pandémie.

Le Covid-19 a été reconnu comme une maladie professionnelle dans certains États membres. Dans de nombreux cas, seuls certains secteurs étaient couverts par la mesure (principalement les soins de santé), dans d'autres, tous l'étaient. En général, le montant des prestations

versées pour une incapacité temporaire de travail due à une maladie professionnelle ou à un accident du travail est différent – et généralement plus élevé – que celui des prestations de maladie « ordinaires » (à l'exception du Danemark). L'inclusion « habituelle » des travailleurs atypiques et des indépendants dans le régime n'a pas changé. En général, les travailleurs atypiques sont assurés contre ce risque, tandis que pour les indépendants, cela varie selon les pays.

La situation des dispositions relatives au congé parental est légèrement différente. La cartographie a montré que, pendant la pandémie, l'approche la plus courante a consisté à créer de nouvelles modalités de congé ad hoc. Vingt États membres ont fourni une aide parentale - qui variait en termes de conditions d'éligibilité, de conditions de paiement, d'inclusion selon le statut des parents sur le marché du travail et de durée lorsqu'aucun des parents ne pouvait assurer la garde des enfants parce qu'ils occupaient tous les deux un emploi. Près de deux tiers des États membres ont inclus les indépendants dans les dispositions relatives au congé et, dans la plupart des cas, leur ont accordé le même taux d'indemnisation que pour les salariés. En ce qui concerne les travailleurs atypiques, quelques exemples existent lesquels certaines catégories spécifiques de travailleurs atypiques ont pu bénéficier de régimes de congé corona spécifiques. Il semble que la pandémie de Covid-19 ait pu renforcer la division entre les genres : la question de savoir si c'est effectivement le cas dépendra largement des politiques adoptées pour permettre aux parents de s'occuper de leur enfants ou de leur fournir une alternative de garde tout en les protégeant contre la perte d'emploi et de revenu.

La conclusion générale est que, dans l'ensemble, les mesures temporaires liées aux prestations examinées dans le présent rapport ont été sélectives : les ajustements induits par le Covid-19 dans le domaine de la protection sociale ont bénéficié aux travailleurs qui avaient déjà un accès formel à la protection sociale et qui ont obtenu un meilleur accès effectif. À ce stade, nous n'avons pas observé de mesures qui ont vocation à être permanentes. Quant à l'inclusion de certaines catégories spécifiques travailleurs atypiques dans les mesures de maintien dans l'emploi, il reste à voir si elle sera maintenue après la pandémie de Covid-19. Aussi impressionnantes que soient les mesures prises d'un point de vue comparatif (par rapport aux États-Unis, par exemple), l'impact de la crise de Covid-19 sur la protection sociale des travailleurs n'ayant pas accès à cette protection sociale a été principalement abordé par mesures ad hoc, d'urgence, généralement payées par le budget de l'État.

Cette crise sanitaire brutale a mis en évidence les graves lacunes des systèmes de protection sociale. Le fait que les États membres aient dû s'attaquer d'urgence aux conditions d'éligibilité et créer de nouveaux régimes montre que des milliers de personnes seraient autrement restées sans aucune aide au revenu. La crise a clairement mis en évidence les lacunes de la protection sociale et a renforcé les inégalités d'accès à la protection sociale sur les marchés du travail, où les personnes n'ont parfois pas d'autre choix que des statuts de travail précaires.



### **BIBLIOGRAPHIE**

Ameli (Assurance maladie) (2021) Dispositif d'indemnisation des interruptions de travail des salariés et des non-salariés, 15 janvier 2021, disponible sur <a href="https://www.ameli.fr/assure/covid-19/arrets-travail/covid-19-dispositif-dindemnisation-des-interruptions-de-travail">https://www.ameli.fr/assure/covid-19/arrets-travail/covid-19-dispositif-dindemnisation-des-interruptions-de-travail</a>).

Behrendt C. et Nguyen Q. A. (2018) Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, Future of Work Research Paper Series 12, Genève, International Labour Organization (ILO).

Bežovan G., Šućur Z. et Babić Z. (2019) Thematic Report on Financing social protection – Croatia, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.

Causa O. et Cavalleri M. C. (2020) How non-standard workers are affected and protected during the Covid-19 crisis: Stylised facts and policy considerations, CEPR, VOXeu, 30 juin 2020.

https://voxeu.org/article/how-non-standardworkers-are-affected-and-protected-duringcovid-19-crisis

Commission européenne (2020) Proposal for a Joint Employment Report 2021 From the Commission to the Council, 18 novembre 2020.

Degryse C. (2016) Digitalisation of the economy and its impact on labour markets, Working Paper 2016.02, Bruxelles, ETUI.

Drahokoupil, J. and Piasna, A. (2019) Work in the Platform Economy: Deliveroo Riders in Belgium and the SMart Arrangement Working, Bruxelles, (ETUI)

ESPN (2020) Flash Reports on COVID-19, Bruxelles, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langld=en&catld=1135&furtherNews=ves&newsld=9805

ESPN (2021) Thematic Report on Social protection and inclusion policy responses to the COVID-19 crisis. Country reports. European

Social Policy Network (ESPN), Luxembourg: Publications Office of the European Union https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=%20ESPN covid2021&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0

Eurofound (2017) <u>Exploring self-employment in the European Union</u>, <u>Luxembourg</u>, Office des publications de l'Union européenne.

Eurofound (2020a) COVID-19 EU Policywatch (base de données en ligne), disponible sur <a href="https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch/database">https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19-eu-policywatch/database</a>

Eurofound (2020b) COVID-19: Policy responses across Europe, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Fouarge D. (2003) Costs of Non-Social Policy: Towards an economic framework of quality social policies and the costs of not having them, Report for the Employment and Social Affairs DG, Bruxelles, Commission européenne.

Fedris (Agence fédérale des risques professionnels) (n.d.) FAQ COVID-19, disponible sur <a href="https://www.fedris.be/fr/FAQ-Covid-19">https://www.fedris.be/fr/FAQ-Covid-19</a>

Gál R. (2020) Hungary re-introduces the 13th month pension as part of its response to COVID-19, Flash Report 2020/37, Bruxelles, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne.

INAIL (Istituto Nazionale Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro) (2020) Circolare Inail n. 13 del 3 aprile 2020. https://www.inail.it/cs/internet/atti-e-documenti/note-e-provvedimenti/circolari/circolare-inail-13-del-3-aprile-2020.html

INAMI (2020a) Une indemnité supplémentaire pour certains indépendants en incapacité de travail pendant la crise COVID-19, Bruxelles, Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), dernière mise à jour le 17.12.2020. https://www.inami.fgov.be/fr/covid19/Pages/indemnite-crise-supplementaire-certains-

## GRAND CAHIER

<u>travailleurs-independants-incapacite-travail-</u>covid19.aspx.

INAMI (2020b) Une indemnité supplémentaire pour les travailleurs salariés qui basculent en incapacité de travail pendant la crise COVID-19', Bruxelles, Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), dernière mise à jour le 14.12.2020. https://www.inami.fgov.be/fr/covid19/Pages/indemnite-supplementaire-incapacite-travail-pendant-periode-covid19.aspx.

Irish Government (2020) Enhanced Illness Benefit for COVID-19, Department of Social Protection, dernière mise à jour 17.12.2020. disponible sur <a href="https://www.gov.ie/en/service/df55ae-how-to-apply-for-illness-benefit-for-covid-19-absences/">https://www.gov.ie/en/service/df55ae-how-to-apply-for-illness-benefit-for-covid-19-absences/</a>.

Kangas O. et Kalliomaa-Puha L. (2017) Thematic Report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts - Finland, Bruxelles, European Social Protection Network (ESPN), Commission européenne.

Kool, T. Bordon, G., Gassmann, F. (2021), Access to social protection for platform and other non-standard workers: A literature review, Working Paper, Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), The Netherlands

KELA (Social Insurance Institution of Finland ) (s.d.) Sickness allowance on account of an infectious disease, disponible sur <a href="https://www.kela.fi/web/en/sickness-allowances-infectious-disease">https://www.kela.fi/web/en/sickness-allowances-infectious-disease</a>

Koslowski A., Blum S., Dobrotić I., Kaufman G. et Moss P. (2020) International Review of Leave Policies and Research 2020, Research report, Hagen, Université de Hagen. <a href="http://www.leavenetwork.org/lp">http://www.leavenetwork.org/lp</a> and r report s/

Matsaganis M., Ozdemir E., Ward T. et Zvakou A. (2016) Non-standard employment and access to social security benefits, Research note 8/2015, Bruxelles, Commission européenne.

MISSOC (2020) Comparative Tables on Sicknesscash benefits, Bruxelles, Mutual Information System on Social Protection (MISSOC). <a href="https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/">https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/</a>

Müller T. et Schulten T. (2020) Ensuring fair short-time work – a European overview, Policy Brief 7/2020, Bruxelles, ETUI. https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/ensuring-fair-short-time-work-a-european-overview

Navicke J., Lazutka R. et Zalimiene L. (2020) Lithuania: A COVID-19 jobseekers' allowance to fill (temporarily) a gap in the unemployment protection system, Flash Report 2020/68, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles, Commission européenne.

OCDE (2020a) Covid-19-Employment and Social Policy Responses by Country, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). <a href="http://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses">http://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses</a>

OCDE (2020b) Paid sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/paid-sick-leave-to-protect-income-health-and-jobs-through-the-covid-19-crisis-a9e1a154/

OCDE (2020c) Distributional risks associated with non-standard work: Stylised facts and policy considerations, Tackling coronavirus series, <a href="https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134">https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134</a> 134518-2bfush541w&title=Distributional-risks-associated-with-nonstandard-work-Stylised-facts-and-policy-considerations

OCDE (2020d) Paid sick leave policy responses to the COVID-19 crisis – version 30 June 2020, Policy Tables, Paris, OECD Publishing, disponible sur <a href="https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/paid-sick-leave-to-protect-income-">https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/paid-sick-leave-to-protect-income-</a>

## GRAND CAHIER

health-and-jobs-through-the-covid-19-crisis-a9e1a154/

OCDE (2020e), Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, Paris, OECD Publishing

OIT (2016) Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects, Genève, International Labour Office (ILO).

OIT (2020) COVID-19 and the world of work, Country policy responses, Genève, International Labour Office (ILO). https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-en/index.htm#UN

GIGWELL (2021) Gig work News-Tracker, Swindon, Birmingham, Economic and Social Research Council, University of Birmingham. https://www.gigwell.org/resources/gigworknews-tracker

PIO (Press and Information Office - Cyprus) (2020) Financial support programme for dealing with the consequences of coronavirus', Communiqué de presse, 15 mars 2020, disponible sur <a href="https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=12671#flat">https://www.pio.gov.cy/en/press-releases-article.html?id=12671#flat</a>

Rodríguez Cabrero G., Arriba González de Durana A., Marbán Gallego V., Montserrat Codorniu J. et Moreno Fuentes F. J. (2017) Thematic Report on access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts, Spain, Bruxelles, European Social Protection Network (ESPN), Commission européenne.

Rubery J. et Tavora I. (2021) The Covid-19 crisis and gender equality: risks and opportunities: prospects for EU social policymaking, in Vanhercke B., Spasova S. et Fronteddu B. (dir.), Bilan social de l'Union européenne 2020, Bruxelles, ETUI et OSE, 71-96.

Schoukens P. (2020) Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work:

from work protection to income protection?', European Journal of Social Security, 1–18 (first published online).

Schoukens P., Barrio A. et Montebovi S. (2018) The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?, European Journal of Social Security, 20 (3), 219–241.

Spasova S., Bouget D. et Vanhercke B. (2016) Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union, Background report for the Social Protection Committee's In-Depth Review on sickness benefits, Bruxelles, European Social Protection Network (ESPN), Commission européenne.

Spasova S., Bouget D., Ghailani D. et Vanhercke B. (2017) Access to Social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts, Brussels, European Social Protection Network (ESPN), Commission européenne.

Spasova, S., Ghailani, D., Sabato, S., Coster, S., Fronteddu, B. and Vanhercke, B. (2021), Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic, Brussels, European Trade Union Institute, 51 p

Spasova S., Bouget D. et Ghailani D., Vanhercke B. (2019) Self-employment and social protection: understanding variations between welfare regimes, Journal of Poverty and Social Justice, 27 (2), 157–175.

Timmerman J. et Oostveen A. (2020) Netherlands: COVID-19 financial measures for employers and the self-employed, Flash Report 2020/42, Bruxelles, European Social Policy Network (ESPN), Commission européenne.



### ANNEXE 1. RECONNAISSANCE DU COVID-19 COMME MALADIE PROFESSIONNELLE OU ACCIDENT DE TRAVAIL (JUSQU'AU 15 FEVRIER 2021)

	Mesure	Durée de la mesure	Secteurs concernés	Statut professionnel	Conditions d'éligibilité	Paiements	Aspects procéduraux
BE	Reconnaissance du	18 mars 2020 – 17 mai	Travailleurs dans le	Employés	L'infection doit avoir été	- 90% du salaire	L'employeur reste
	Covid-19 comme	2020	secteur de la santé et		contractée entre le 18	journalier moyen pour	responsable des frais
	maladie		dans d'autres « services		mars et le 17 mai 2020	l'incapacité de travail, à	de consultation du
	professionnelle dans le		essentiels » lorsqu'il n'y			condition que cette	médecin, qui informe
	secteur de la santé et		a pas de possibilité de			incapacité dure au	FEDRIS de la maladie. Si
	dans les autres services		télétravail et de garder			moins 15 jours	une maladie
	essentiels.		une distance de 1,5			- Remboursement de la	professionnelle est
			mètre avec les			contribution	déclarée, l'employeur a
			collègues ou les clients			personnelle aux frais de	droit à un
			en raison de la nature			soins de santé liés à	remboursement égal au
			du travail.			Covid19, quelle que soit	« salaire garanti »,
						la durée de l'incapacité	c'est-à-dire le salaire
						temporaire de travail	déjà versé par
						- Une indemnisation	l'employeur pour le
						peut être demandée en	premier mois de
						cas de dommage	maladie, égal à 75% du
						permanent ou de décès	salaire net
CZ	Reconnaissance du	25 mars 2020 – en cours	Travailleurs dans les	Employés	N.a.	- En ce qui concerne	N.a.
	Covid-19 comme		domaines de la santé et			l'incapacité temporaire	
	maladie 		de la protection sociale			de travail,	
	professionnelle pour					l'indemnisation doit	
	les travailleurs de la					garantir que le revenu	
	santé et de l'action					après un accident ou	
	sociale					une maladie soit égal	
						au revenu moyen de	
						l'individu avant la	
						survenue du dommage,	
						en tenant compte du	
						montant total de	
						l'indemnité de maladie.	
						L'employeur verse cette	
DK	Reconnaissance du	22 avril 2020 – en cours	La mesure vise	Employée	Employés infectés sur	indemnité chaque mois	N.a.
DK_	Covid-19 comme	22 avril 2020 – eri cours		Employés	le lieu de travail	- En cas d'incapacité	IV.d.
	accident du travail		particulièrement le secteur de la santé		te tieu de travail	temporaire de travail, il	
	accident du travail		mais les autres			n'existe pas de	
			mais les dulles			disposition spéciale	
						pour les accidents du	

			secteurs ne sont pas nécessairement exclus			travail/maladies professionnelles. Les prestations de maladie ordinaires s'appliquent - Le lieu de travail est responsable de tous les coûts liés à la maladie	
FR	Reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle	15 septembre 2020 – en cours	Travailleurs de tous les secteurs	Employés	- Pour les travailleurs du secteur des soins de santé : l'infection doit être survenue sur le lieu de travail et elle doit avoir provoqué des troubles respiratoires graves - Pour les travailleurs des autres secteurs : l'infection doit être survenue sur le lieu de travail et avoir entraîné une forme grave de Covid-19	- Remboursement à 100% des frais de soins sur la base du seuil de la sécurité sociale - Indemnité de 60% du salaire journalier de référence pendant les 28 premiers jours. À partir du 29ème jour, allocation de 80% du salaire journalier de référence (comme pour les prestations de maladie ordinaire)	- Statut de maladie professionnelle accordé automatiquement aux travailleurs de la santé qui ont développé des formes graves de Covid-19 nécessitant de l'oxygène Pour les travailleurs des autres secteurs, nécessité d'un examen par un comité d'experts.
HR	Reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle pour certains groupes de salariés.	Avril 2020 – en cours	Travailleurs de secteurs spécifiques (y compris le personnel de santé)	Employés et indépendants	Contaminés dans l'exercice de leurs fonctions	- Indemnité de maladie versée dès le 1 <sup>er</sup> jour par l'Institut croate d'assurance maladie (ICAM) - 100% du montant net du salaire moyen versé au cours des 6 derniers mois, sans plafond.	Après déclaration de la maladie professionnelle à l'Institut croate d'assurance maladie (ICAM), la reconnaissance est subordonnée à un examen par un expert
HU	Reconnaissance du Covid-19 comme maladie professionnelle	N.a.	N.a. (Exemples : personnel médical et enseignants).	Employés	L'infection s'est produite dans l'exercice de fonctions liées à l'emploi	- 100% du salaire	Procédure longue et peu claire
IT	Reconnaissance des infections au Covid-19 au travail comme accidents de travail	Mars 2020 – en cours	Travailleurs de tous les secteurs	Employés	Infection dans des circonstances liées aux activités professionnelles	- En cas d'incapacité temporaire de travail, le montant de l'indemnité correspond à 60% du	- Le lien entre l'infection et l'activité professionnelle doit être reconnu par

							salaire journalier moyen perçu pendant les 15 jours ouvrables précédant l'arrêt de travail pendant 90 jours ; ensuite 75%.	l'Institut national d'assurance contre les accidents du travail (INAIL) - Il existe une présomption que l'infection est survenue en raison d'une exposition professionnelle pour les travailleurs exposés
								à un risque élevé (par exemple, le personnel de santé) et les travailleurs en contact avec le public (par exemple, les employés de bureau, les caissiers, etc.). Les autres catégories de travailleurs doivent prouver que le virus a été contracté sur le lieu
L	T Indemnité de m		ars 2020 – en cours	Secteurs spécifiques (y compris le secteur de la	Employés	Infection dans l'exercice de ses fonctions	Le montant de la prestation s'élève à	de travail/pendant les activités professionnelles. Les documents prouvant le lien de
	Covid-19 dans l'i des fonctions professionnelles	exercice S		santé, les fonctionnaires, les pharmaciens, les caissiers, travailleurs sociaux)		professionnelles	100% du salaire moyen net (77,58% du salaire brut au lieu de 62,06% pour les prestations de maladie « ordinaires »).	causalité entre l'exercice des activités professionnelles et l'infection doivent être présentés par l'employeur à l'unité territoriale du Conseil de la Caisse nationale d'assurance sociale
Ì	V Reconnaissance Covid-19 comme	,	juin 2020 – en cours	N.a.	Employés	N.a.	N.a.	Procédure impliquant un examen par un médecin généraliste



	maladie professionnelle						
PT	Reconnaissance officielle du COVID-19 comme maladie professionnelle pour les travailleurs du secteur de la santé	Juillet 2020 – en cours	Travailleurs du secteur de la santé	Employés et indépendants	Travailleurs du secteur de la santé testés positifs au Covid-19	- Le montant versé est de 100% du salaire de base pendant les 30 premiers jours (au lieu de 55% des prestations ordinaires) et de 60% du salaire de base entre le 31ème et le 90ème jour - Disponible jusqu'à 18 mois - Pas de délai d'attente (au lieu de trois jours)	N.a.
SI	Reconnaissance du Covid-19 comme accident de travail	Avril 2020 – en cours	Travailleurs dans tous les secteurs (?)	Employés	Infection sur le lieu de travail	L'employé a droit à une indemnisation de 100% du salaire brut moyen des trois derniers mois payé par l'employeur à partir du 1 <sup>er</sup> jour - L'indemnité versée par l'employeur est remboursée par l'Institut slovène d'assurance maladie	N.a.
ES	- Période d'auto- confinement assimilée à un accident du travail en termes de prestations - Infections sur le lieu de travail pleinement reconnues comme accident du travail	11 mai 2020 – en cours	Travailleurs dans tous les secteurs	- Employés - Indépendants	Infection par le Covid- 19 ou quarantaine pour des circonstances liées au Covid-19	- La prestation d'accident du travail a un taux de remplacement de 75% (supérieur aux 60% des prestations de maladie ordinaires) - Le coût est pris en charge par la sécurité sociale dès le premier jour d'arrêt	N.a.

Sources: Eurofound (2020a); ESPN (2021); Fedris (n.d) INAIL (2020); IOE 2021; MISSOC 2020; OCDE 2020a, 2020b; OIT (2020); KPMG 2021.



### ANNEXE 2. LISTE DES ABRÉVIATIONS DES PAYS DE L'UE

EU countries					
Austria	AT	Italy	IT		
Belgium	BE	Latvia	LV		
Bulgaria	BG	Lithuania	LT		
Croatia	HR	Luxembourg	LU		
Cyprus	CY	Malta	MT		
Czechia	CZ	Netherlands	NL		
Denmark	DK	Poland	PL		
Estonia	EE	Portugal	PT		
Finland	FI	Romania	RO		
France	FR	Slovakia	SK		
Germany	DE	Slovenia	SI		
Greece	EL	Spain	ES		
Hungary	HU	Sweden	SE		
Ireland	IE				



Les auteurs tiennent à remercier Elodie Kibendo, Benoit Malice et Françoise Verri pour avoir pris en charge les références, la bibliographie et la mise en page initiale du rapport.

Numéro dépôt légal : D\2021/5991\74

