



**PROPOSITIONS DES CAISSES NATIONALES DE SECURITE SOCIALE  
FRANCAISE SUR LES REGLEMENTS EUROPEENS DE COORDINATION DES  
SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE**

## Table des matières

Introduction.....	3
Les propositions des organismes nationaux de sécurité sociale français .....	4
1/ Législation applicable : Détachement des travailleurs et pluriactivité : la lutte contre l'optimisation sociale et le respect de la liberté de circulation .....	4
1.1. L'émission préalable des formulaires A1: une sécurité juridique pour le travailleur et l'employeur .....	4
1.2. Le renforcement des conditions du détachement et de la pluriactivité : l'ancrage du salarié détaché dans son État d'affiliation.....	4
1.3. Les délais de réponses entre administrations nationales de sécurité sociale : .....	5
1.4. La complétude des informations contenues dans le formulaire A1 : .....	5
1.5. Le renforcement et l'amélioration de la procédure de dialogue et de conciliation dans le cadre d'une demande de retrait de formulaires A1 : .....	6
2/ L'accès des personnes économiquement non actives aux prestations non contributives en espèces : .....	6
3/ La fraude : .....	6
3.1. La définition de la fraude.....	6
3.2. La possibilité d'écarter l'application du formulaire A1 en cas de fraude manifeste constatée: .....	6
4/ Prestations maladie .....	7
4.1. Prestations de soins de longue durée : .....	7
4.2. Priorisation des soins maladie :.....	7
5/ Recouvrement :.....	7

6/ Prestations chômage : .....	8
6.1. Totalisation des périodes d'assurance pour ouvrir un droit aux prestations de chômage.....	8
6.2. L'exportation des droits .....	9
6.3. Les travailleurs frontaliers .....	9
6.4. La question de la double affiliation des personnes en situation de chômage dans un Etat et d'activité dans un autre.....	9
7/Prestations familiales : .....	10
7.1. L'opposition de la REIF à l'indexation des prestations familiales et l'inversion des critères de priorité de l'état compétent.....	10
7.2. L'individualisation du droit aux prestations d'éducation .....	10

## **Introduction**

La proposition de révision des règlements (CE) no 883/2004 et no 987/2009 publiée par la Commission européenne le 13 décembre 2016 opère des ajustements ciblés et bienvenus sur différents sujets d'importance pour la sécurité sociale française (chômage, maladie, famille, accès des citoyens inactifs aux prestations sociales, législation applicable).

La Représentation européenne des institutions françaises de sécurité sociale (REIF) accueille favorablement l'initiative de la Commission européenne de :

- ▶ faciliter l'exercice du droit des citoyens UE à la libre circulation, par la mise en place de règles plus facilement applicables dans la pratique ;
- ▶ assurer la sécurité juridique, en clarifiant certaines notions telles que la création d'une définition de la fraude ou encore des soins de longue durée
- ▶ assurer une plus juste répartition des charges financières entre Etats membres
- ▶ renforcer les outils dont disposent les autorités nationales pour lutter contre les risques de fraude, notamment en ce qui concerne le formulaire A1 et son éventuel retrait

D'une manière générale, la REIF soutient toutes propositions visant à réaffirmer les principes fondamentaux de la coordination des systèmes de sécurité sociale, en particulier la *lex loci laboris* et la coopération loyale.

La REIF, représentant les organismes nationaux de sécurité sociale français et, à ce titre, familière des règlements de coordination no 883/2004 et no 987/2009, propose différents aménagements et améliorations au texte proposé afin de permettre à ses organismes membres d'effectuer correctement leur mission de service public et, en particulier, au bénéfice des assurés sociaux.

En effet, l'expérience concrète acquise par les organismes français de sécurité sociale dans la gestion des dossiers, leur permet de formuler un certain nombre de propositions d'évolution. Ces propositions concernent, pour partie, le fonctionnement interne des organismes pour une meilleure coordination et simplification dans la gestion des dossiers, et d'autre part doivent assurer une meilleure traçabilité afin de permettre plus d'efficacité dans les contrôles.

## **Les propositions des organismes nationaux de sécurité sociale français**

### **1/ Législation applicable : Détachement des travailleurs et pluriactivité : la lutte contre l'optimisation sociale et le respect de la liberté de circulation**

Il apparaît utile de rappeler ici que le détachement est une dérogation au principe général de la *lex loci laboris*. Dès lors, il est légitime d'encadrer les conditions du maintien à la législation de sécurité sociale de l'État d'envoi, source d'optimisation sociale.

#### **1.1. L'émission préalable des formulaires A1: une sécurité juridique pour le travailleur et l'employeur**

A l'instar de la déclaration préalable de détachement au sens du droit du travail, la REIF propose de rendre obligatoire l'obtention du formulaire A1 avant le départ du salarié dans un autre État membre. Cette obligation favoriserait la sécurité juridique pour l'entreprise et renforcerait les droits du travailleur. Cela permettrait de s'assurer que la situation du travailleur au regard des règles posées par les règlements européens de coordination a été examinée et déterminée avant son départ à l'étranger par l'institution compétente. Par exception, le formulaire pourrait être délivré rétroactivement dans un délai raisonnable qu'il conviendra de définir (par exemple 2 mois).

Une option pourrait consister à prévoir l'obligation de la production immédiate ou quasi-immédiate d'un récépissé de dépôt de demande du formulaire à l'autorité compétente afin de reconnaître la situation de détachement (sous réserve que certaines des mentions des A1 jugées substantielles/obligatoires soient bien renseignées).

#### **1.2. Le renforcement des conditions du détachement et de la pluriactivité : l'ancrage du salarié détaché dans son État d'affiliation**

Le détachement doit notamment être subordonné :

- à une durée minimale d'affiliation d'au moins 3 mois dans la sécurité sociale du pays d'envoi du travailleur ;
- à l'obligation d'activité substantielle dans le même pays de l'entreprise qui détache, mais aussi de l'entité qui reçoit le salarié (pour éviter les sociétés montées de toute pièce à cette seule finalité) ;
- à une relation de travail préalable d'au moins 3 mois du salarié avec son employeur ;
- à un délai de trois mois entre deux détachements d'un même salarié.

Dans le cadre de la pluriactivité (notamment parce qu'elle n'est pas encadrée comme le détachement), il est indispensable de lier l'affiliation et le lieu d'exercice en conditionnant l'affiliation à des critères combinés liés à la résidence et/ou à l'activité substantielle ou prédominante du travailleur, ou à l'activité substantielle de l'employeur. Il apparaît également nécessaire de poser une durée de validité des formulaires émis dans des situations de pluriactivité afin de sécuriser la situation juridique du travailleur.

Ces propositions visent à éviter la constitution d'entités, tant dans le pays d'envoi que dans le pays d'accueil, à seule fin de permettre l'exercice d'activités économiques s'exonérant des règles de la protection sociale du pays d'exercice de cette activité.

### **1.3. Les délais de réponses entre administrations nationales de sécurité sociale :**

Les Règlements de coordination en vigueur n'imposent aucun délai pour la délivrance du formulaire A1. Ainsi, même s'il est délivré au cours du détachement, voire bien après l'expiration de celui-ci, il produit des effets rétroactifs et les États membres ne peuvent exiger de le recevoir préalablement au détachement. La complétude des informations fournies par l'autorité émettrice peut être défectueuse et l'obtention d'informations complémentaires peut être longue, des délais maxima ou minima de réponse n'existant pas actuellement.

La REIF soutient par conséquent la proposition de la Commission de mettre en place des **délais maximum de réponse par les autorités d'envoi dans les cas normaux et d'urgence**.

Des précisions devraient toutefois être apportées en particulier sur la définition des cas d'urgence et au besoin allonger le délai de 2 jours prévu par la proposition de la Commission européenne pour qu'une institution ayant délivré un document déclaratoire, contrôle, à la demande d'une autre institution, la véracité des institutions et transmette les pièces justificatives.

### **1.4. La complétude des informations contenues dans le formulaire A1 :**

La REIF soutient la proposition de la Commission européenne de **renforcer les obligations incombant aux institutions qui délivrent le document portable A1 en ce qui concerne la complétude et l'exactitude des informations qui y sont contenues**, en préalable au détachement.

Le règlement doit prévoir que les règles de complétude sont fixées par la Commission Administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale dans le cadre du nouvel article 76 bis proposé qui permet de définir via la comitologie une procédure type et des délais pour la délivrance du formulaire A1.

Ces informations doivent notamment comporter :

- L'identification de chaque assuré, dans le répertoire national d'identification de chaque État
- L'identification de chaque entreprise dans le répertoire national d'identification
- L'identification de chaque entreprise dans le répertoire de TVA intra-communautaire
- L'attestation que l'entreprise est bien à jour du règlement de ses cotisations de sécurité sociale pour l'emploi de la personne détachée et pour l'ensemble de ses salariés

Ces règles fixées par la Commission Administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale pourraient déboucher sur un référentiel européen visant à harmoniser les demandes de pièces justificatives à transmettre par et aux autorités compétentes lors de la délivrance des documents portables A1.

## **1.5. Le renforcement et l'amélioration de la procédure de dialogue et de conciliation dans le cadre d'une demande de retrait de formulaires A1 :**

La procédure actuelle est inefficace et à l'issue incertaine :

- l'État de l'institution émettrice n'est pas obligé d'accepter la procédure, ce qui rend le retrait en pratique impossible
- et elle n'est pas obligée de se soumettre à une décision défavorable.

Il est donc nécessaire, au nom du principe de coopération loyale, que la conciliation ne puisse être optionnelle et que les Parties au conflit se soumettent aux décisions prises.

## **2/ L'accès des personnes économiquement non actives aux prestations non contributives en espèces :**

La proposition de la Commission d'intégrer dans les règlements européens de coordination la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne relative aux conditions d'accès des citoyens mobiles (économiquement) non actifs à des prestations de sécurité sociale (C-140/12 Brey, C-333/13 Dano, C-67/14 Alimanovic, C-299/14 Garcia-Nieto and C-308/14 Commission contre le Royaume-Uni) est positive. Les débats entre la nécessité de codifier ou non l'acquis de la jurisprudence de la Cour n'emportent toutefois pas de choix définitif pour l'une ou l'autre option selon la REIF. Une définition plus précise des ressortissants communautaires inactifs, particulièrement en ce qui concerne les demandeurs d'emploi, aidera cependant les caisses françaises de sécurité sociale à affiner et adapter la législation en fonction du profil pour être réellement opérationnelles au service des assurés sociaux.

## **3/ La fraude :**

### **3.1. La définition de la fraude**

La proposition de la Commission européenne de définir la fraude dans le champ de la sécurité sociale est une avancée importante et devra être suffisamment claire et consensuelle auprès des Etats membres, les définitions nationales de la fraude variant d'un Etat membre à l'autre.

### **3.2. La possibilité d'écarter l'application du formulaire A1 en cas de fraude manifeste constatée:**

La REIF propose d'instaurer une possibilité de rendre inapplicable le formulaire A1 du détachement en cas de fraude manifeste constatée par un juge national.

Actuellement, seul l'Etat d'envoi peut retirer ou déclarer invalide le formulaire A1, selon l'article 5.1 du Règlement 987/2009/CE fixant les modalités d'application du Règlement 883/2004/CE.

Si ce cadre juridique est susceptible d'évoluer dans le cadre de la question préjudicielle dans l'affaire C-359/16 (Altun) devant la Cour de Justice de l'Union européenne, la REIF estime que la solution qui

en résultera risque d'être parcellaire au vu notamment des conclusions de l'Avocat général du 9 novembre 2017. En outre, la solution de l'arrêt arrivera probablement trop tard.

L'inapplication du formulaire A1 et ses conséquences pratiques doivent être suffisamment encadrées afin d'éviter toute situation d'insécurité juridique, notamment **le risque d'une double affiliation à des organismes de sécurité sociale**. En effet, l'inapplication du formulaire A1 dans l'Etat d'accueil n'emporte pas de conséquence dans l'Etat d'envoi, aussi le travailleur détaché resterait soumis à la législation de sécurité sociale de son Etat d'origine (affiliation) mais serait aussi affilié à la sécurité sociale de l'Etat d'accueil.

C'est pourquoi, la REIF demande à ce que, **dans des circonstances spécifiques caractérisant une fraude, une juridiction de l'Etat membre d'accueil puisse conclure à l'existence d'une fraude et laisser le formulaire A1 inappliqué, sans qu'il soit préalablement indispensable que le retrait par l'institution d'émission soit intervenu.**

En ce sens, la REIF propose une modification au premier chapitre du Règlement 987/2009/CE afin, **qu'en cas de fraude et par exception à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, les juges nationaux puissent déclarer le formulaire A1 invalide, entraînant ainsi l'affiliation au régime de sécurité sociale de l'Etat d'emploi.**

## **4/ Prestations maladie**

### **4.1. Prestations de soins de longue durée :**

La REIF accueille favorablement la création d'un chapitre unique dédié aux prestations de soins de longue durée. Elle souhaite cependant insister sur les nécessaires clarifications et précisions à apporter à la définition des soins de longue durée, en distinguant les prestations en nature des prestations en espèces et celles qui sont exportables car contributives.

### **4.2. Priorisation des soins maladie :**

La proposition de modifier l'article 32.3 du Règlement de base 883/2004 va pour la première fois permettre d'obtenir des précisions relatives à une priorisation pour les droits dérivés concernant les prestations maladie.

Pour permettre à cette disposition de trouver pleinement à s'appliquer, il est nécessaire pour la Commission européenne de préciser les modalités d'informations entre Etats membres permettant de connaître l'existence de droits dérivés dans un autre Etat et les mécanismes de résolutions d'éventuels contentieux.

## **5/ Recouvrement :**

La proposition de la Commission d'**aligner les procédures de recouvrement des prestations de sécurité sociale indues** des règlements de coordination sur celles prévues par la directive

2010/24/EU du 16 mars 2010 concernant l'**assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances** relatives aux taxes, impôts, droites et autres mesures constitue une avancée majeure. L'échange d'informations entre institutions relatif au remboursement de cotisations sociales et pas uniquement, par exemple des créances de santé, va considérablement faciliter le travail des caisses françaises de sécurité sociale par une **meilleure anticipation et rapidité dans l'identification de cas problématiques à impact budgétaire pour la sécurité sociale française**.

## **6/ Prestations chômage :**

### **6.1. Totalisation des périodes d'assurance pour ouvrir un droit aux prestations de chômage**

La REIF accueille favorablement la proposition de la Commission de modifier les règles spécifiques sur la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou d'activité non salariée prévues par l'article 61 du règlement (CE) n° 883/2004.

**La proposition exigeant une période minimale d'assurance d'au moins trois mois accomplie en dernier lieu dans l'État membre où sont sollicitées les prestations de chômage** est bienvenue. Cette période n'étant pas actuellement définie par les règlements européens en vigueur, une reprise de travail d'un seul jour dans l'Etat débiteur des allocations de chômage peut suffire pour mettre en œuvre le principe de totalisation des périodes. Or, il est constaté en pratique que cette très courte durée peut aboutir à des incohérences, notamment une allocation nettement supérieure ou inférieure au salaire perçu au titre de l'ancienne activité.

Ainsi, exiger une période minimale d'assurance d'au moins trois mois accomplie en dernier lieu dans l'État membre où sont sollicitées les prestations de chômage favorise un lien plus étroit du demandeur d'emploi avec le marché du travail de l'État membre compétent en matière d'assurance chômage et augmente ainsi ses chances de retrouver un emploi. Elle devrait également permettre de mieux lutter contre les fraudes et les contrats de travail de complaisance. Par ailleurs, dans la mesure où, en deçà de trois mois, l'État d'activité antérieure est compétent pour servir les prestations de chômage, le demandeur d'emploi ne se verra pas privé d'indemnités de chômage. Toutefois, cette disposition mérite d'être précisée afin d'identifier sans ambiguïté l'Etat débiteur des allocations. En effet, il conviendrait de préciser dans le corps du texte que l'Etat membre de l'activité antérieure est tenu de servir les prestations de chômage, et que celles-ci restent à sa charge La mise en œuvre de cette procédure implique un échange d'informations inter-Etats membres dans des délais raisonnables.

**Enfin**, nous soulignons la suppression des règles spécifiques de totalisation des périodes du chapitre chômage. Dans le texte actuel, peuvent être totalisées tant pour l'ouverture du droit que pour déterminer la durée de service de la prestation, des périodes d'assurance, des périodes d'emploi et des périodes considérées comme telles mais non de simples périodes de résidence.

**L'introduction de modifications des règles de totalisation des périodes accomplies au sein d'un Etat membre** afin de prendre en compte les périodes d'assurance, d'emploi ou d'activité non salariée accomplies antérieurement dans un autre État membre par l'État membre de la dernière activité pour autant que les périodes d'assurance, d'emploi ou d'activité non salariée les plus récentes aient



été accomplies dans cet État membre et couvrent au moins trois mois peut avoir un impact non négligeable et mérite d'être approfondie. Cette question est déterminante, dans la mesure où la durée d'activité accomplie au sein d'un Etat membre contribue à identifier l'Etat débiteur des allocations de chômage.

## **6.2. L'exportation des droits**

La REIF prend acte de la proposition de la Commission européenne de **porter la durée minimale d'exportation des droits à 6 mois, avec la possibilité d'exporter les droits jusqu'à leur terme.** Cette proposition favorise la liberté de circulation du travailleur mais devra être accompagnée d'un mécanisme de coopération renforcé entre les institutions. La qualité des informations ainsi que des délais de transmission entre États membres devront donc être précisés.

## **6.3. Les travailleurs frontaliers**

La REIF considère que la proposition de modification de la Commission constitue un progrès mais d'une part qu'elle n'est pas suffisante et d'autre part qu'elle demande à être précisée. Elle ne transfère en effet la compétence de l'indemnisation à l'État membre du dernier emploi que lorsque le travailleur frontalier y a travaillé au moins 12 mois. L'État de résidence reste compétent en deçà de 12 mois. La procédure actuelle de remboursement est par ailleurs supprimée.

Or, la REIF considère que rien ne justifie que l'État de résidence soit compétent pour l'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers. Dans ces conditions, elle propose que cette proposition soit amendée pour :

- Prévoir pour les frontaliers les mêmes règles d'indemnisation que pour les travailleurs mobiles (ie suppression de la période d'activité de 12 mois et application de la règle des trois mois d'activité) ;
- A défaut, réduire au maximum la période d'activité minimale pour confier la compétence d'indemnisation à l'État d'activité.

Enfin, une procédure entre Etats membres pour éviter qu'une personne soit indemnisée simultanément par deux ou plusieurs Etats devrait être instaurée. Inversement, il est important de veiller au fait que les deux Etats membres ne se déclarent pas incompetents pour assurer le versement des allocations de chômage, au détriment des assurés sociaux.

## **6.4. La question de la double affiliation des personnes en situation de chômage dans un Etat et d'activité dans un autre**

La REIF est réservée sur la proposition de la Commission de mettre fin aux cas de double affiliation en disposant explicitement que les personnes qui bénéficient de prestations chômage dans un État et qui exercent simultanément une activité professionnelle dans un autre État sont exclusivement soumises à la législation du premier État, tant pour le versement des cotisations que pour l'octroi des prestations. D'une part, cette proposition peut s'avérer en contradiction avec le principe de la lex loci laboris (cas des frontaliers par exemple) et d'autre part, elle se révélerait dans la pratique complexe. Ceci renforce la nécessité de proposer un abandon de la référence à l'État de résidence et de poser la primauté de l'État d'activité pour tous les travailleurs, y compris frontaliers, afin d'organiser un meilleur équilibre de la charge financière sans porter atteinte à la mobilité des travailleurs (dont le

niveau de l'indemnisation serait au demeurant cohérent avec les revenus professionnels et le niveau de cotisation).

## **7/Prestations familiales :**

### **7.1. L'opposition de la REIF à l'indexation des prestations familiales et l'inversion des critères de priorité de l'état compétent**

**Principe cardinal de la construction européenne, la solidarité et l'égalité de traitement entre citoyens européens entrent en contradiction avec le principe d'indexation des prestations familiales en fonction du coût du lieu de résidence de l'enfant.** L'impact négatif serait direct puisqu'il introduirait de facto des inégalités de traitement entre les familles qui relèvent exclusivement de la législation nationale et celles qui relèvent des règlements de coordination. Si cette mesure n'est cependant pas prévue par la proposition de la Commission européenne, la REIF s'oppose à son éventualité à la fois pour des raisons de principe rappelées ci-dessus ainsi que par des charges administratives et des coûts de gestion potentiels exorbitants.

### **7.2. L'individualisation du droit aux prestations d'éducation**

La REIF prend acte de la proposition de la Commission européenne de faire évoluer la coordination européenne relative aux « congés parentaux ». Actuellement, comme toutes les prestations familiales, ces prestations sont considérées comme bénéficiant à la famille dans son ensemble et sont soumises aux règles anti-cumul. Avec cette proposition, les États membres pourront ne verser le congé parental qu'au seul parent qui exerce une activité dans cet État membre et l'État qui n'est pas prioritairement compétent pourrait reconnaître un droit dérivé au conjoint.

La REIF alerte cependant sur la nécessité de rendre obligatoire l'inscription des prestations visées en partie 1 de l'annexe XIII et de ne pas laisser les États membres libres de décider à quelles prestations ils entendent appliquer ces dispositions. Il conviendrait de ne pas laisser les États membres libres de décider à quelles prestations ils entendent appliquer ces dispositions, au risque sinon que le dispositif soit injuste (sa perception dépendrait de l'État dans lequel on travaille effectivement) et complexe compte-tenu des combinaisons multiples à gérer.

La REIF souligne enfin que la dissociation des prestations familiales sous-jacente à cette proposition est contraire à la logique de la politique familiale française qui fait de la cellule familiale dans son entier, la destinataire des prestations financières. La distinction entre droit individuel et droit familial est incompatible avec cette logique.

Enfin, d'un point de vue organisationnel, la complexité de gestion qui pourrait résulter de cette disposition mériterait une étude d'impact préalable.

La Représentation des Institutions Françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF) a été créée en mai 2003 pour représenter les caisses de sécurité sociale française de base auprès de l'Union européenne.

Depuis le 01 avril 2015, elle regroupe toutes les branches du régime général, des régimes agricole et des travailleurs indépendants : l'assurance maladie (CNAMTS), la retraite (CNAV), la famille (CNAF), le recouvrement (ACOSS), la mutualité sociale agricole (CCMSA), le régime social des indépendants (CNRSI), ainsi que l'École Nationale Supérieure de Sécurité sociale (EN3S), l'Union des Caisses nationales de Sécurité sociale (UCANSS) et le Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS).



La Représentation des Institutions Françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF) tient à remercier Pôle Emploi qui s'est associé à ses travaux sur les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale.

