

Position commune

Mobilité des citoyens : quels enjeux pour la sécurité sociale française ?

27 juin 2024

Les principales demandes des institutions françaises de sécurité sociale pour la mandature 2024-2029

DEMANDE N°1 : Maintenir la révision des règlements de coordination dans les priorités 2024-2029, incluant les 6 chapitres, seule approche à même de dégager un compromis rapide entre le Conseil et le Parlement européen sur la base des dernières avancées sous présidences suédoise et espagnole, à savoir :

- La **révision du chapitre chômage afin d'opérer un basculement vers le principe central du *Lex loci laboris***, soit le paiement des prestations de chômage des travailleurs frontaliers par l'État d'emploi, les règles actuelles faisant peser des charges disproportionnées sur le pays de résidence de ces travailleurs ;
- La **mise en place d'une notification préalable au détachement** afin d'atténuer les risques de fraude et d'erreur et le maintien des secteurs agricoles et de la construction en dehors des exemptions prévues à cette notification préalable au regard des potentiels fraudogènes spécifiques à ces secteurs ;

DEMANDE N°2 : Actualiser rapidement les lignes directrices spécifiques au régime de la pluriactivité dans le guide pratique de la Commission sur la législation applicable afin de mieux encadrer ce régime très attractif ; **réévaluer l'articulation entre les règlements de coordination et la directive sur les soins transfrontaliers** et la création d'un site européen agrégeant les listes par pays des soins pris en charge par la directive ou le règlement.

DEMANDE N°3 : Renforcer le rôle de l'Autorité européenne du travail dans le champ de la sécurité sociale par une clarification de ses missions et champs d'activité et développer son rôle de coordination entre États membres sur les questions de fraude et d'indus transfrontaliers ; améliorer les procédures de dialogue et conciliation ainsi que la collecte des besoins des États en matière d'outils numériques.

DEMANDE N°4 : Déterminer des objectifs clairs à la numérisation de la sécurité sociale, en assurant le fonctionnement plein et entier dans tous les pays du système EESSI, et la clarification de l'impact des multiples initiatives numériques sur la sécurité sociale qui doivent avoir pour objectif la simplification des procédures ; la mise en place **d'une base de données commune et sécurisée contenant les données essentielles des travailleurs et citoyens mobiles** afin de faciliter l'accès à la santé, l'identification et protection des travailleurs mobiles et la lutte contre la fraude.

DEMANDE N°5 : Adopter une approche pragmatique et globale de la mobilité en Europe en se basant sur les outils existant pour trouver des solutions concrètes et opérationnelles aux nouvelles formes problématiques de mobilité : formes familiales, travailleurs atypiques, travailleurs non-salariés, personnes en situation de handicap ; anticiper l'impact des **futurs élargissements sur la mobilité**.

Position détaillée

Alors qu'un accord sur la révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale (règlements 883/2004 et 987/2009) n'a de nouveau pas pu être trouvé lors de la mandature 2019-2024, la Reif et ses membres déplorent le retard pris au regard de l'urgente nécessité de mise à jour des règles de mobilité en Europe et appellent à ce que ce dossier soit remis en haut des priorités de la prochaine Commission européenne sur les bases de l'accord provisoire slovène de 2021 et des dernières avancées substantielles des présidences suédoise et espagnole en 2023.

Des outils développés entre temps par la Commission, les États membres et les organismes de sécurité sociale pour favoriser la mobilité des travailleurs et citoyens européens doivent eux aussi faire l'objet de quelques ajustements pour bien embrasser les nouvelles réalités de la mobilité, notamment le rôle de l'Autorité européenne du travail qui doit être mieux défini et les outils de numérisation de la sécurité sociale pour simplifier les procédures et la coopération entre institutions.

Remarques générales

Mobilisés sur la révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale depuis le lancement de la consultation publique en 2015, la Représentation européenne des institutions françaises de sécurité sociale (Reif) et ses membres soutiennent très largement l'intention de la Commission de faire évoluer ces textes afin de mieux garantir la libre circulation des personnes et l'accès à des démarches administratives claires et cohérentes avec les règles européennes applicables selon leur situation. Une révision ambitieuse des règlements de coordination nous paraît ainsi plus que jamais nécessaire pour **tenir compte des évolutions des nouvelles formes et réalités de la mobilité en Europe, pour garantir une répartition juste et équitable de la charge financière entre les États membres et pour permettre une simplification des procédures** au profit des citoyens, entreprises et institutions de sécurité sociale.

Depuis 2016 et la proposition de révision initiale de la Commission européenne, les **situations de mobilité se sont en effet complexifiées et ont revêtu de nouvelles formes et dynamiques** : explosion du télétravail suite à la pandémie de Covid-19, travailleurs non-salariés mobiles en hausse, flux de travailleurs saisonniers – souvent mal couverts – évolutifs, situation des artistes en mobilité toujours plus complexe, apparition du phénomène des travailleurs nomades en Europe et en dehors de l'Europe, évolutions des formes familiales mal appréhendées par les textes actuels, recours beaucoup plus soutenu au régime peu contraignant de la pluriactivité, forte augmentation du nombre de travailleurs détachés, accroissement des remboursements de soins transfrontaliers...

Entre temps, de **nouvelles instances et de nouveaux outils sont venus compléter le cadre de la mobilité en Europe** – Autorité européenne du travail (AET), système électronique d'échange sur les informations de sécurité sociale (EESSI), accord-cadre sur le télétravail ou encore projets ESSPASS.

Malgré ces évolutions et ces nouveaux outils, il demeure nécessaire de réviser le cadre légal afin d'assurer une sécurité juridique en prise avec l'évolution des formes de travail transfrontalières. **Les bases de la proposition de révision des règlements de coordination présentée par la Commission européenne le 13 décembre 2016, et les six chapitres qui la composent, nous semblent ainsi rester toujours pertinents**, tant sur les ambitions initiales de « *lutter contre les abus grâce à une meilleure application et à une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale* » que sur les objectifs généraux de rendre les règles plus équitables, plus simples à appliquer et plus faciles à faire respecter.

L'urgente et nécessaire révision des règlements de coordination

Les dernières négociations menées par la présidence espagnole à la fin 2023, sur les bases de l'accord provisoire de la présidence slovène du 16 décembre 2021 et des 6 chapitres ouverts initialement par la

Commission européenne, nous paraissent aboutir à une refonte de la coordination des systèmes de sécurité sociale **équilibrée et adaptée**, en partie, aux nouvelles situations de mobilité.

Cette approche était la seule à même d'aboutir à un compromis avec l'équipe de négociateurs du Parlement européen, ce qui aurait laissé présager une mise en **application rapide des nouvelles règles** alors que l'ensemble des acteurs du dossier, Commission européenne, Parlement européen et partenaires sociaux pressent l'Union européenne à s'adapter face aux évolutions des formes de mobilité et aux problématiques que cela engendre en termes opérationnels pour les citoyens européens et les entreprises au sein d'un marché intérieur.

Il est en effet urgent de reprendre les négociations lors du prochain mandat, sans quoi l'introduction d'une hypothétique nouvelle proposition de la Commission, précédée par une nécessaire nouvelle étude d'impact, une consultation des parties prenantes suivie du process décisionnel entre colégislateurs, repousserait l'introduction de nouvelles règles à un horizon de temps (5 ou 10 ans ?) intenable et au détriment d'une bonne couverture des citoyens mobiles européens. Enfin, l'échec des négociations, précipitées par la fin de la législature, **ne doit pas remettre en cause les avancées notables et substantielles** acquises tout au long des négociations interinstitutionnelles (12 présidences, 18 trilogues et 2 accords provisoires).

Il nous paraît ainsi essentiel de **garder au sein du paquet de révision le chapitre chômage sur la base des avancées obtenues** par les présidences slovène et suédoise, qui permet dans le cas précis des chômeurs frontaliers (article 65 §2 du règlement 883/2004) **d'opérer un basculement vers le principe central du *Lex loci laboris***, à savoir le paiement des prestations de chômage des travailleurs frontaliers par l'État d'emploi, aujourd'hui largement dévoyé dans le cadre du chômage frontalier. En effet, le mécanisme actuel de remboursement entre États d'emploi et de résidence visant à compenser la charge financière pesant sur ce dernier ne permet qu'un ratio moyen de remboursement des dépenses d'indemnisation compris entre 15% pour l'Allemagne et 24% pour la Belgique (les quatre principaux pays d'emploi des frontaliers français étant la Suisse, le Luxembourg, l'Allemagne et la Belgique).

En conséquence, **les règles actuelles** qui dérogent au principe cardinal du *Lex loci laboris*, **font peser des charges disproportionnées sur le pays de résidence des travailleurs frontaliers**. Rien que pour l'année 2023, le surcoût de l'indemnisation des travailleurs frontaliers pour le régime d'assurance chômage français (Unédic) s'élève à environ 800 millions d'euros. **Au total, depuis 2011, ce surcoût est estimé à plus de 8,9 milliards d'euros pour le régime d'assurance chômage français**. Il est donc urgent et indispensable de modifier le mécanisme actuel et d'instaurer des règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers fondées sur la *Lex loci laboris* **afin d'établir un équilibre plus juste entre les États**, au-delà des clivages et des positions politiques nationales.

Sur la question du chapitre sur la législation applicable, tant les dossiers des critères d'encadrement du siège social que celui de la notification préalable doivent eux aussi faire l'objet d'accords rapides. Favoriser la **mise en place d'une notification préalable pour la sécurité sociale permettrait d'atténuer les risques de fraude et d'erreur** en systématisant et encadrant l'obligation d'information préalable avant toute mission ou détachement, laissée pour l'heure à la discrétion de l'employeur ou du travailleur non salarié. Il nous paraît à ce titre essentiel de **maintenir les secteurs agricoles et de la construction en dehors des exemptions prévues à cette notification préalable** au regard des potentiels fraudogènes spécifiques de ces secteurs.

Les points spécifiques d'amélioration de règles encadrant la mobilité en Europe

○ **La législation applicable : pluriactivité et détachement**

Le chapitre sur la législation applicable introduit des points essentiels pour la viabilité des régimes de sécurité sociale au sein de l'UE notamment pour mieux encadrer les conditions du détachement d'un travailleur : affiliation préalable, période minimale d'interruption entre deux périodes de détachement,

uniformisation des documents portables A1, définition commune de la fraude... Il omet cependant de prendre à bras le corps la question du régime des pluriactifs, notamment pour les non-salariés.

On constate ainsi une **explosion de l'utilisation du régime de la pluriactivité** (article 13 du règlement 883/2004), qui concerne les cas où une personne travaille dans deux ou plusieurs États membres. En effet, l'émission de documents portables A1 au titre de l'article 13 est passée de 168.000 documents émis en 2010, à 1 million en 2017 pour arriver à 1,4 million aujourd'hui selon les derniers chiffres du rapport statistique sur la coordination des systèmes de sécurité sociale de la Commission pour 2023, témoignant de l'attrait certain pour les entreprises et travailleurs indépendants de ce **régime aux dispositions beaucoup moins contraignantes et laissant à ceux-ci le choix de la législation la plus avantageuse**. La crise de Covid-19 a mis en lumière la tendance de certaines entreprises fortement pourvoyeuses de main d'œuvre, notamment des entreprises de travail temporaire, à exploiter les failles de la réglementation européenne pour faire des systèmes de sécurité sociale **une variable d'ajustement de coût et de compétitivité** au détriment de la protection des travailleurs, particulièrement autour du régime de pluriactivité et autour de la notion « d'activité substantielle » (article 14 § 8 du règlement 987/2009). La Reif demande donc à la **Commission européenne d'actualiser rapidement les lignes directrices spécifiques au régime de la pluriactivité dans son Guide pratique sur la législation applicable dans l'Union européenne**, qui date de 2013, en tenant compte des nombreuses jurisprudences en la matière et d'un réel travail mutualisé d'interprétation par les institutions des États Membres.

À ce titre, et sur le modèle de ce qui a été fait par le groupe ad hoc sur le télétravail transfrontalier, un travail conjoint et opérationnel pourrait être mis en place afin de préparer de **nouvelles lignes directrices pour les travailleurs non-salariés**.

La **directive sur le détachement des travailleurs** (directive UE 2018/957), qui concerne les situations de détachement sous l'angle du droit du travail et non de la sécurité sociale (règlements de coordination), doit, dans le même sens, voir les conditions du régime tel qu'encadré par la révision de 2020 être mieux définies afin d'éviter les dérogations trop fréquentes et renforcer le réel ancrage du travailleur détaché dans son État d'affiliation. La Reif et ses membres prennent note avec intérêt du rapport d'évaluation de la mise en œuvre de cette directive présenté le 30 avril 2024 par la Commission.

L'accroissement du recours au régime du détachement et de la pluriactivité rendent par ailleurs souvent illusoire le contrôle des critères posés par les règlements de coordination autour de ces régimes, alors même que toutes les démarches ne sont pas entièrement digitalisées (voir § sur EESSI).

- **L'Autorité européenne du Travail (AET)**

Les activités grandissantes de l'**Autorité européenne du travail (AET)**, que la Reif appelle de ses vœux dans les domaines relevant du champ de la sécurité sociale, doivent permettre de rendre plus souples et agiles les procédures de contrôles transfrontaliers, de dialogue et de conciliation lors de différends entre institutions d'États membres afin d'améliorer la bonne application des règles européennes en matière de mobilité (faux travailleurs pluriactifs et détachements déguisés par exemple). Nous nous félicitons à ce titre que l'Autorité ait choisi de consacrer à **l'année 2025 la priorité programmatique de "la sécurité sociale", ce qui participera à clarifier les missions et le champ d'activités de l'AET** dans les activités d'appui qui lui incombent concernant la coordination de la sécurité sociale entre États membres. L'AET pourrait aussi se voir confier la **rédaction d'une veille structurée sur les nouvelles formes de mobilité et leurs implications en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale**, mais aussi renforcer son rôle et sa visibilité tant dans l'aspect coordination que dans les échanges de bonnes pratiques ou encore dans l'animation du réseau européen de lutte contre la fraude sociale transfrontalière.

Cette bonne coopération doit s'accompagner du respect du **principe de coopération loyale et sincère** entre institutions nationales de sécurité sociale (article 4 du Traité sur l'Union européenne et à l'article 76 du règlement 883/2004) pour aller dans le sens de la rapidité et de la **simplification des démarches administratives** pour les travailleurs mobiles, d'une continuation de leur protection sociale tant pour les salariés, les non-salariés, les pluriactifs, les saisonniers que pour les télétravailleurs. Le rôle de l'AET est là

encore central en ce qu'il peut permettre une bonne coordination et collaboration entre États membres dans des domaines dans lesquels ce principe de coopération loyale et sincère est mis à mal.

- **La santé**

Sur les sujets de simplification, un aspect qui n'est pas abordé dans le chapitre « santé » du paquet global de révision de 2016 est la bonne **articulation entre les règlements de coordination et la directive sur les soins transfrontaliers (2011/24/UE)**, pour l'heure largement confuse pour les citoyens européens en situation de mobilité dans le cadre de leur travail, résidant en zone frontalière ou en vacances à l'étranger, au détriment d'une application raisonnée et d'une bonne couverture santé. Il serait nécessaire que chaque pays clarifie ainsi **la liste des soins pris en charge au titre de la directive ou des règlements et qu'un site européen agrège ces listes** régulièrement mises à jour.

- **La numérisation de la sécurité sociale**

Il nous paraît aussi nécessaire de déterminer des **objectifs clairs à la numérisation de la coordination des systèmes de sécurité sociale** alors que les organismes de sécurité sociale sont les responsables de la mise en œuvre opérationnelle et technique des outils avancés par la Commission. La numérisation doit répondre aux besoins des entreprises, des citoyens et des organismes là encore en simplifiant les démarches et procédures tout en réduisant les risques d'erreur et de fraude.

Il est important **d'assurer qu'EESSI soit pleinement fonctionnel dans l'ensemble des États membres et régulièrement mis à jour**, si besoin par des financements européens, la mise en œuvre de ces initiatives européennes numériques impliquant d'importants coûts humains financiers et techniques. Il est indispensable de s'assurer que les outils existants (EESSI, mais aussi le Portail Numérique Unique, le Portefeuille européen d'identité numérique, ESSPASS) fonctionnent avant le lancement de nouveaux projets et législations. Le rapport Letta sur le marché unique ne dit pas autre chose, en rappelant que pour les entreprises et les citoyens, le système « *d'échange électronique d'échange d'informations sur la sécurité sociale par tous les États membres doit être achevé.* » **Une clarification générale de la part de la Commission de l'impact des multiples initiatives numériques sur la sécurité sociale est nécessaire.**

Si le projet de développer un **numéro de sécurité sociale européen (NSSE) semble faire face à des défis insurmontables**, la mise en place du Portefeuille d'identité numérique européen pour chaque citoyen européen, le développement du projet ESSPASS (consortia DC4EU et EBSI-VECTOR) ainsi que des projets communs de carte sociale d'identité pour certains secteurs (SIDE-CIC pour le secteur de la construction par exemple) sont à même de remédier en partie aux problématiques que souhaitait résoudre le NSSE comme par exemple une plus grande interopérabilité et un accès plus large aux données d'autres pays entre les organismes et acteurs concernés permettant ainsi une meilleure identification et protection des travailleurs mobiles en Europe et une meilleure lutte contre la fraude. Ces différents projets intègrent de plus un contrôle avancé des données par les utilisateurs et citoyens. Ils devraient néanmoins inclure, en sus, **la mise en place d'une base de données commune et sécurisée contenant des données essentielles des travailleurs, patients et citoyens mobiles**, y compris les documents portables A1.

L'AET pourrait là encore jouer un rôle facilitateur en renforçant la collecte, l'échange et l'analyse des besoins entre les institutions de sécurité sociale autour des outils numériques de coordination de la sécurité sociale. En application du principe de coopération loyale, la fixation d'objectifs sur la qualité des données échangées via EESSI à travers les SED (documents électroniques structurés) ou les rapports médicaux permettrait aussi d'assurer des échanges de données pertinentes et exploitables entre les institutions. Ce principe pourrait aussi se traduire par la mise en place d'une communauté d'utilisateurs finaux, qui disposerait d'outils de suivi et de communication adéquats, afin de faire remonter les difficultés de mises en œuvre.

- **Les autres dossiers : élargissement, accès aux données**

Les membres de la Reif souhaitent aussi pouvoir, dès cette législature, anticiper au mieux le futur **élargissement de l'Union européenne**, prévu à l'horizon 2030, et que soit assurée l'intégration d'un acquis

communautaire particulièrement complexe en matière de sécurité sociale via des programmes d'échanges et d'apprentissage mutuel avec les institutions des États visés, l'ouverture de fonds européens dédiés pour permettre la mobilisation des caisses de sécurité sociale et de ses agents pour ces programmes et des aides à la création des infrastructures inhérentes à la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Enfin, **l'accès limité et encadré aux bases de données de sécurité sociale entre institutions publiques de sécurité sociale de deux États membres** est une demande constante et répétée de plusieurs organismes de sécurité sociale en Europe. D'ailleurs, plusieurs accords ont déjà vu le jour dans le cadre des coopérations bilatérales mises en place faute d'avancées européennes sur la question. Une **proposition sous la forme d'un accord-cadre en ce sens**, doté de la sécurité juridique inhérente à ce type d'instruments, permettrait une comparabilité des données sur des activités potentiellement multi frontières pour des cas d'indus frontaliers, de recouvrement ou encore de fraude. L'AET pourrait là encore jouer un rôle de coordination comme défini dans son règlement (article 7 §4 du règlement 2019/1149 instituant l'AET).

Plusieurs autres sujets devront être pris en compte par la prochaine Commission européenne dans le cadre des questions liées à la mobilité en Europe : l'évolution des formes familiales en Europe et leur prise en compte au moment du versement des prestations familiales notamment, l'intégration plus systématique des questions de handicap et des personnes en situation d'invalidité, la couverture des travailleurs non-salariés et atypiques lors de leur mobilité ou encore la préparation dès aujourd'hui de l'impact du futur élargissement de l'UE sur les flux et les formes de mobilité en Europe.

Remarques conclusives

La **finalisation du paquet de révision sur la coordination des systèmes de sécurité sociale sur les bases de la proposition de la Commission de 2016, de l'accord provisoire slovène de 2021 et des dernières avancées sous présidences suédoise et espagnole, incluant les 6 chapitres initiaux**, permettra des avancées considérables pour la bonne mobilité des citoyens au sein du marché intérieur.

Mais c'est en dépassant les logiques purement nationales pour une **approche à la fois pragmatique et globale de la mobilité en Europe**, en se basant sur les outils dont dispose l'UE (EESSI, AET, directive travailleurs détachés) et en les améliorant, que l'Union européenne offrira des **solutions concrètes et opérationnelles au bénéfice des citoyens et des travailleurs européens**. La Déclaration de La Hulpe du 16 avril 2024 est à ce titre on ne peut plus claire : *« pour que la coordination de la sécurité sociale soit à l'épreuve du temps, il faut plus de sécurité juridique, plus de transparence et plus de coopération entre les États membres. »*

Contacts Reif :

- **Benjamin MALLIART**, chargé de mission sénior - affaires sociales et mobilité
- **Anne-Claire LE BODIC**, déléguée permanente

La Représentation européenne des institutions françaises de sécurité sociale (Reif) a été créée en mai 2003 pour représenter les caisses de sécurité sociale française de base auprès de l'Union européenne. Aujourd'hui, elle regroupe toutes les branches du régime général, des régimes professionnels ainsi que des structures spécialisées : l'assurance maladie, les accidents du travail et maladies professionnelles (Cnam), la retraite (Cnav), la famille (Cnaf), l'autonomie (CNSA), le recouvrement (Urssaf Caisse nationale, anciennement Accoss), l'Union interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), la Mutualité sociale agricole (CCMSA), l'École Nationale Supérieure de Sécurité sociale (EN3S), l'Union des Caisses nationales de Sécurité sociale (Ucanss), le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss) et la Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC). La Reif dispose d'un bureau de représentation permanent à Bruxelles.

Vous pouvez suivre l'actualité de la Reif sur son site internet : www.reif-eu.org, sur LinkedIn : #REIFSecu

