

MoveS seminar France

*Social security coordination regulations,
applicable instruments and revision proposal
versus French law: practical matters*

Poitiers, 11 June 2018

University of Poitiers



Recent developments at EU level in social security coordination

MoveS Seminar
Poitiers, France
11 June 2018

Ana-Lucia Crişan and Prodromos Mavridis
Unit D2 – Social Security Coordination
Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion

Overivew

- 1. Proposal for a European Labour Authority*
- 2. European Social Security Number*
- 3. Revision of the Social Security Coordination rules*
- 4. Work of the Administrative Commission*
- 5. Electronic Exchange of Social Security Information*

1. European Labour Authority - Towards fair and effective labour mobility

"We should make sure that all EU rules on labour mobility are enforced in a fair, simple and effective way"

European Commission President Juncker, State of the Union Address, 13 September 2017



Objectives of the European Labour Authority



Easier access to information and labour mobility services for individuals and employers



Strengthened cooperation between national authorities in cross-border enforcement, including inspections



Mediation between national authorities or in case of labour market disruptions



The Tasks of the Authority (1 to 3)

- 1) Facilitate **access to information by individuals and employers** on rights and obligations and **to relevant services** in cross-border labour mobility situations
- 2) Facilitate **cooperation and exchange of information** between national authorities → through National Liaison Officers within ELA
- 3) Coordinate and support **concerted and joint inspections** by national authorities (governed under law of MS concerned, possible presence of ELA staff)



The Tasks of the Authority (4 to 7)

- 4) Carry out **analyses and risk assessments** on issues of cross-border labour mobility
- 5) Support **capacity building national authorities** through guidance, mutual learning and training
- 6) **Mediate in disputes between Member States** on the application of EU law concerning labour mobility
- 7) Facilitate **cooperation between relevant stakeholders for cross-border labour market disruptions**, e.g. large scale restructuring



Functioning and governance

- Established as a new EU Agency (cf 2012 common approach EP, Council and Commission)
- EU-level social partners represented in Stakeholders Group
- Size at cruising speed:
 - ✓ Staff of 144 (incl. national liaison officers and other seconded national experts)
 - ✓ Budget of 51M€



Procedural steps

ELA Regulation

- Adoption by Commission 13 March 2018
- Discussion within the Council
- Discussion within the European Parliament
- Adoption by co-legislators end 2018
- Authority up and running in 2019

Laying the ground for ELA's set up

- Commission Decision establishing Advisory Group for ELA: in place until ELA's set up
- Composed of MS, EU-level social partners, existing agencies



2. European Social Security Number (ESSN)

- ***Background***

- EP Resolution on the European pillar social rights: for a 'social security card'
- State of the Union address of President Juncker and 2018 Commission Work program
- Reflected in 'Social Fairness Package' of 13 March

- ***Problem definition:***

- Cumbersome interaction mobile persons – administrations with reliance on paper documents for the verification of social security coverage
- A multitude of national identifiers used for the establishment of social security entitlements of mobile persons



ESSN – Objectives and requirements

- ***Objectives:***

- Facilitate interactions between mobile persons and national administrations/health care providers
- Reduce the length, costs and administrative complexity for national authorities and third parties (e.g. health care providers) to verify the social security coverage in cross-border cases

- ***Key requirements***

- Interoperability national systems
- Real-time
- Information agnostic
- Data protection



ESSN – Ongoing analysis

- *Options for technical solutions (unique identifier)*
- *National implementation and experiences*
- *Cost – benefits*



3. Revision of Social Security Coordination rules

- Based on Commission proposal of December 2016:
 - **The Council agreed on a partial General Approach on chapters covering inactive persons, applicable legislation, long-term care and family benefits.**
 - **Negotiations ongoing on unemployment benefits and miscellaneous amendments (including date of application of new rules).**
- Final Council General Approach and vote in the European Parliament's EMPL Committee planned before summer break
- Trilogues expected to start in the second half of 2018 under Austrian Presidency, with aim to conclude before the end of the year.



4. Work of the Administrative Commission

✓ New Decisions and Recommendations:

- Decision No E5 of 16 March 2017 concerning the practical arrangements for the transitional period for the data exchange via electronic means referred to in Article 4 of Regulation (EC) No 987/2009.
- Decision No E6 of 19 October 2017 concerning the determination of when an electronic message is considered legally delivered EESSI.
- Recommendation A1 of 18 October 2017 concerning the issuance of the attestation referred to in Article 19(2) of Regulation (EC) No 987/2009 (Portable Document A1).



Work of the Administrative Commission

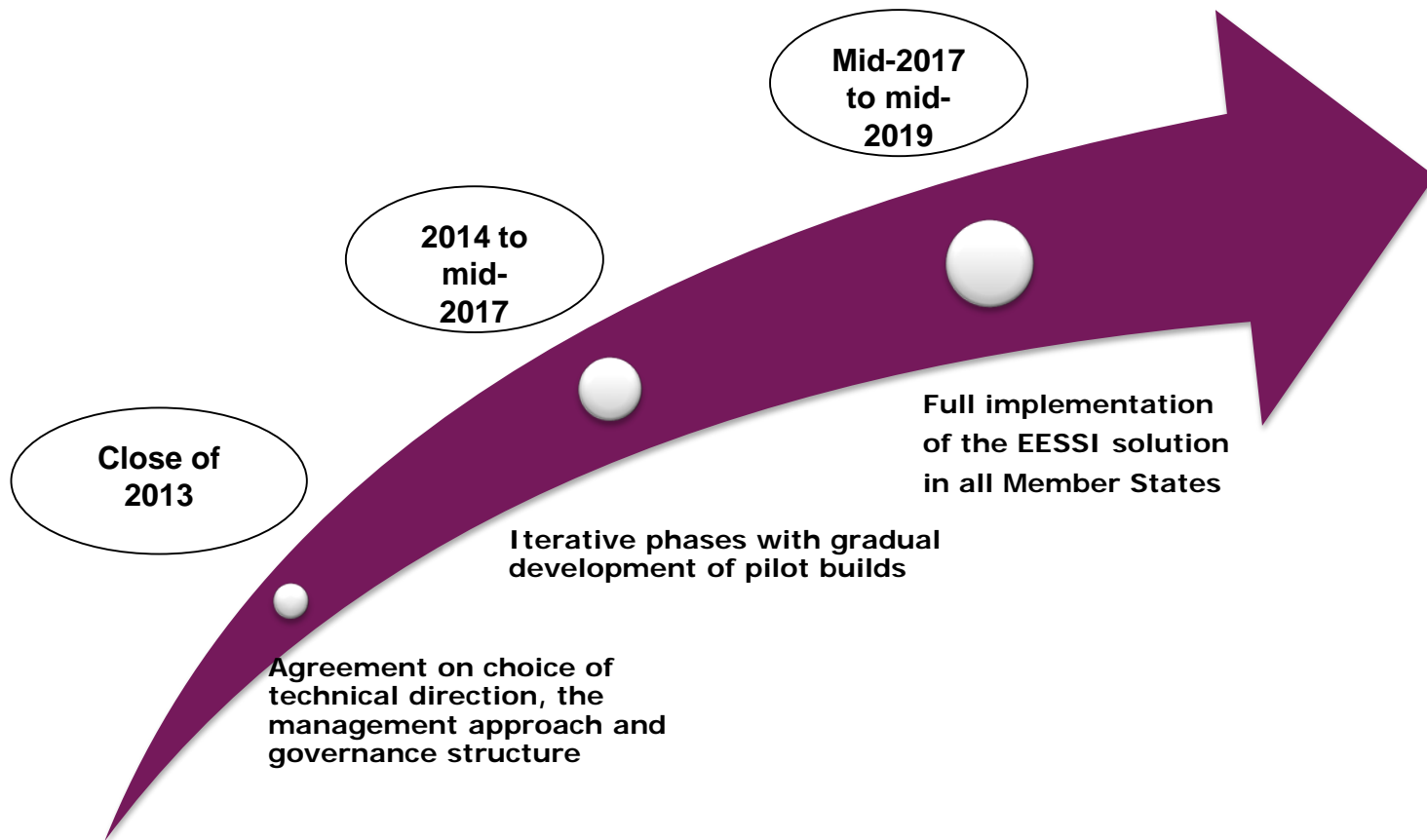
- ✓ **Statistical data collection and reporting:**
 - Reports finalised in 2017 (for **reference year 2016**) are available on the [DG EMPL website](#), assessing the functioning of the social security coordination rules in:
 - **applicable social security legislation,**
 - **cross-border healthcare,**
 - **unemployment benefits,**
 - **family benefits,**
 - **cross-border old age, survivors' and invalidity pensions,**
 - **collection of outstanding contributions and recovery of unduly paid social security benefits,**
 - **measures to tackle fraud and error.**



5. Electronic Exchange of Social Security Information – EESSI

- *EESSI is a key innovation of the modernised rules on social security coordination – Article 4 of Regulation (EC) No 987/2009 introduces the requirement for electronic exchange.*
- *EESSI is an IT system that will help social security bodies across the EU exchange information more rapidly and securely. All communication between national bodies on cross-border social security files will take place using structured electronic documents (SEDs), which will replace E-forms.*
- *EESSI covers all branches of social security listed in Article 3 of Regulation (EC) No 883/2004, and it will connect all EU Member States, as well as Iceland, Lichtenstein, Norway, and Switzerland.*

EESSI - high level steps towards delivery





Latest developments and next steps for national implementation of EESSI

- *The central EESSI system was delivered on 3 July 2017 to Member States.*
- *Member States have 2 years to implement and connect their national institutions – by July 2019.*
- *National implementation follows a common plan agreed by the AC, gradually introducing electronic procedures across the EU and across various sectors of social security.*

Thank you for your attention!

Visit us @

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=en>



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

REGLEMENTS DE COORDINATION, TEXTES EN VIGUEUR ET REVISION EN COURS : PROBLEMES PRATIQUES ET ENJEUX

Révision des règlements : présentation
du positionnement français
François Brillanceau (DSS/DACI)

Séminaire MoveS
11 juin 2018 - Poitiers

Introduction (1)

- ✓ Les quelques éléments ayant inspiré notre approche pour aborder la révision des règlements :
 - Le retour d'expérience sur l'usage des règles en interne et les déséquilibres constatés (financiers, équité etc.)
 - La défense de solutions justes, praticables et conformes aux principes de libre circulation des travailleurs

Introduction (2)

- ✓ Deux chapitres jugés essentiels (législation applicable/chômage) ...
- ✓ ... Mais une réflexion approfondie menée sur les autres chapitres (soins de santé de longue durée, prestations familiales, recouvrement et base juridique pour l'échange des données personnelles)

Législation applicable

- ✓ **S'agissant de la législation applicable**, un positionnement d'abord très inspiré par les recommandations issues du groupe d'experts missionné par la Commission administrative (consensus sur le rapport/la nécessité d'aller plus loin que les propositions de la Commission)
- ✓ En arrière plan, souci de réaffirmer la primauté du principe de la *lex loci laboris*

Législation applicable

✓ De manière schématique, cette approche a été guidée par plusieurs constats:

- Des dérives (renforcer le cadre juridique applicable au détachement/éviter les entreprises « boîtes aux lettres »)
- Un manque de performance pour le règlement des divergences (échanges entre Etats, procédure de conciliation)
- Une augmentation progressive du recours à des mécanismes privilégiant l'activité dans plusieurs Etats membres (pluriactivité) pour s'éviter les rigueurs du cadre juridique concernant le détachement

Le chapitre chômage

- ✓ **Certains constats ce sont imposés :**
 - Difficultés pratiques précédemment soulignées, en particulier sur le principe d'une seule journée pour la totalisation
 - Plus fondamentalement et toute situation confondue (articles 64 et 65), un déséquilibre financier ressenti comme injuste et contre-intuitif sur le plan des principes : cotisations versées à l'ancien Etat d'activité mais indemnisation par l'Etat de résidence
 - La règle du remboursement ne réduit que peu ces déséquilibres financiers tout en étant largement discutée dans ses paramètres (question de la nature des périodes prises en compte pour le remboursement par exemple)
- ✓ **C'est un sujet prenant une acuité particulière en France (plus de 350 000 frontaliers par exemple) et un coût financier associé important**

Le chapitre chômage

- ✓ **Des règles actuelles également problématiques au regard des schémas du travail frontalier**
- Actuellement et en plaçant l'Etat de résidence du travailleur frontalier au cœur du dispositif (indemnisation, recherche d'emploi), le règlement ignore que le marché du travail naturel du travailleur frontalier se trouve de l'autre côté de la frontière (tentation de poursuivre jusqu'à épuisement des droits)
- Une législation telle que la législation française qui est le produit de plus de 30 ans de chômage de masse (développement de mécanismes particuliers) en fait paradoxalement une législation plus protectrice pour les travailleurs frontaliers que celle de leur ancien Etat d'activité
- ✓ **Une nécessité d'exporter sur une durée plus longue tout en veillant à améliorer la qualité des échanges**

Le chapitre chômage

- ✓ **Il en a résulté plusieurs axes conformes aux options développées par la proposition de la Commission :**
 - Fixer une durée minimale de reprise d'emploi dans l'Etat de la nouvelle activité Rendre compétent l'Etat d'ancienne activité pour les travailleurs frontaliers à partir d'une durée plus limitée, les deux mesures étant conçues afin de réduire la discordance entre cotisations perçues et prestations versées
 - Défendre l'élargissement de la durée d'exportation
 - Prendre acte du transfert des obligations d'enregistrement et de suivi des demandeurs d'emploi de l'Etat de résidence à l'ancien Etat d'activité

Les autres chapitres (1)

- Intégrer la jurisprudence européenne sur **les soins de santé de longue durée** - éviter toutefois de confondre les soins de santé classiques et les soins de santé de longue durée (exemple des soins programmés)
- Nécessité de reconnaître la spécificité du lien existant entre **le congé parental** et l'assuré d'une part et son Etat d'assurance d'autre part

Les autres chapitres (2)

- Travailler en faveur d'une nécessaire meilleure lisibilité **des règles en matière de recouvrement**
- Promouvoir l'adoption d'une base juridique **pour l'échange des données personnelles** à des fins de lutte contre les erreurs et les fraudes – recherche du juste équilibre entre une base juridique opérationnelle et le respect des principes énoncés dans le RGPD

Révision des règlements de coordination : impact en France

Séminaire MoveS France
Poitiers 11 juin 2018

Jean-Claude FILLON
Expert invité

• Prestations de dépendance.

→ **Commission :**

Définition, chap. spécifique avec renvoi au chapitre maladie, exception pour des PE accordées selon les dispositions d'autres chapitres et règle anticumul PN – PE. Manque d'ambition de la proposition (cf. propositions alternatives de Tress en 2012).

→ **Conseil :**

Reprend globalement la proposition, améliore la définition, mais perd en clarté en refusant le chapitre séparé. Complique avec un renvoi au chapitre PF pour les prestations pour enfants. Même manque d'ambition.

Orientation générale partielle

- Conseil du 7/12/17 -



→ Analyse :

La *summa divisio* entre les prestations de maladie (les soins ne donnent lieu qu'à des PN) et les prestations de dépendance (les soins donnent lieu à des PN et/ou des PE) continue d'être ignorée, qui à elle seule justifie un chapitre distinct avec des dispositions spécifiques (le cas *Von Chamier* n'est pas réglé semble-t-il).

La règle anticumul est améliorée par le Conseil, mais n'est pas réversible. Le principe optionnel et conditionnel du renvoi à d'autres chapitres par l'annexe XII est difficilement applicable et peu compréhensible pour les intéressés.

Risques de pertes de droits.

Orientation générale partielle - Conseil du 7/12/17 -



→ Impact :

Dispositions peu claires et difficiles d'application, concernant de surcroît en France des organismes différents (départements, Carsat, CPAM...) et peu ou pas communicants sur de tels dossiers. L'aberration de la mise en œuvre conditionnée d'autres chapitres pour les MTP ou du chapitre PF pour des prestations de dépendance pour enfants, faute d'un positionnement global et clair sur ces prestations, rendra particulièrement délicate la liquidation des dossiers concernés.

Dispositif trop compliqué pour des populations fragiles et source possible d'erreurs et de nombreux contentieux.

● Prestations familiales.

→ **Commission :**

Création d'une catégorie particulière de PF constituée des prestations parentales d'éducation (déf., liste annexe XIII.1, liquidation en droit individuel et personnel, dérogation possible aux règles de priorité de l'art. 68.2 sur inscription en annexe XIII.2).

→ **Conseil :**

Même approche avec déf. et textes améliorés + Compl. différentiel de l'art. 68.2 calculé séparément (cf. arrêt Wiering) pour ces PPE et pour les autres PF (art. 68.2 bis ajouté).

Orientation générale partielle

- Conseil du 7/12/17 -



→ Analyse :

Traitement spécifique des PPE en rapport avec leurs caractéristiques et leurs objectifs. Ajout utile de la jurisprudence Wiering.

→ Impact :

Mesures positives pour les personnes concernées. Simplification pour les organismes gestionnaires, même si la France ne renonce pas à appliquer les règles de cumul avec d'autres PPE (non inscription en annexe XII.2).

• Législation applicable.

→ Commission :

- ▶ Détachement (déf. unifiée avec celle de la dir. 96/71, travailleur « détaché » ou « envoyé », extension aux non salariés de l'interdiction de remplacement).
- ▶ PNA (déf. de la base d'affectation mise à jour, activité exercée « exclusivement » dans l'EM où se trouve la base => suppression de l'art. 14.5 bis, 2^{ème} al., du R.987 devenu inutile, délivrance de A1).
- ▶ Diverses dispositions pour tenter d'améliorer, de préciser ou de renforcer certains dispositifs ou procédures.

Rapport sur l'état des travaux

– Conseil du 14/06/17 –



► Pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes d'exécution pour assurer des conditions uniformes d'application (procédures types assorties de délais) des art. 12 (détachement et autodétachement) et 13 (exercice d'activités dans 2 EM ou plus) du R.883.

Rapport sur l'état des travaux – Conseil du 14/06/17 –



→ Conseil :

- ▶ Détachement (ne reprend pas la réf. à la dir. 96/71, travailleur « envoyé » seulement, extension aux non salariés de l'interdiction de remplacement, mais dérogation si durée totale des travaux (travailleur initial + travailleur remplaçant) ne dépasse pas 2 ans).
- ▶ PNA (reprend la déf. mise à jour de la base d'affectation et la délivrance de A1, mais pas le mot « exclusivement », non plus que la suppression de l'art. 14.5 bis, 2^{ème} al., du R.987).
- ▶ Diverses autres dispositions : Adoptées, rejetées ou position pas encore arrêtée.
- ▶ Actes d'exécution pris par la Commission : Adopté avec quelques modifications formelles.

Rapport sur l'état des travaux – Conseil du 14/06/17 –



→ Analyse :

Propositions sont ponctuelles, mais souvent utiles, et ne remettent pas en cause les principes et les dispositifs. Pourtant elles ne sont pas toujours reprises par le Conseil.

Globalement le règlement ne répondra pas aux grandes attentes sur la législation applicable :

➤ remplacement de l'EM dans lequel est exercé l'activité par l'EM dans lequel ou, à défaut, à partir duquel le travailleur accomplit habituellement son travail, ouvrant la voie à un traitement adapté des travailleurs exerçant des activités itinérantes ou à forte mobilité.

Rapport sur l'état des travaux

– Conseil du 14/06/17 –



- Reformulation, autour du primat de l'activité principale/centre d'intérêt des activités, des règles applicables en cas d'exercice d'activités dans plusieurs EM.
- Resserrer et simplifier les critères du détachement pour faciliter l'appréciation des situations et simplifier les démarches et les contrôles, rendre contraignantes et exécutoires les procédures de règlement des différends.

Rapport sur l'état des travaux – Conseil du 14/06/17 –



→ Impact :

Mesure par mesure il peut être positif ou négatif, mais globalement il est plutôt négatif du fait que les rares mesures administrativement utiles renforçant ou précisant des procédures n'apportent pas de simplifications et/ou ne sont pas exécutoires (exemple des délais à respecter en cas de contestation d'un A1, sans sanction en cas de non respect de ces délais).

Impact très négatif sur la CA (et donc sur les EM) des nouveaux pouvoirs conférés à la Commission, surtout si l'on ajoute ceux que pourrait avoir la nouvelle Autorité européenne du travail en matière de coordination (cf. proposition de règlement créant cet organe). Quid alors de son avenir sous sa forme actuelle ?

• Droits des citoyens mobiles non actifs.

→ **Commission :**

Prise en compte de la jurisprudence de la Cour (*Brey, Dano, Alimanovic, Garcia-Nieto* et *Com./RU*), égalité de traitement (art. 4), mais l'accès aux prestations peut être subordonné au respect des conditions de détention d'un droit de séjour légal (dir.2004/38).

→ **Conseil :**

Même approche, avec des modifications rédactionnelles (dont le rappel de cette limitation possible pour l'accès aux prestations spéciales (art.70) et l'extension formelle aux réfugiés et apatrides).

Rapport sur l'état des travaux – Conseil du 14/06/17 –



→ Analyse :

On ne peut que déplorer la régression que représente la simple prise en compte de cette jurisprudence qui subordonne le règlement de coordination à la directive droit de séjour et qui surtout réduit à rien les droits que ces citoyens (mis à part ceux qui ont des moyens personnels) tiraient de l'élargissement de la coordination à l'ensemble des citoyens. D'autres possibilités existaient pour sauvegarder leurs droits tout en répartissant les charges – minimales globalement - entre les EM concernés.

Rapport sur l'état des travaux – Conseil du 14/06/17 –



→ Impact :

Il ne devrait pas y en avoir pour les organismes de sécurité sociale, puisque la législation comporte déjà de telles restrictions quant à l'accès aux prestations non contributives (PF, Aspa ...), mais - vases communicants obligent - les budgets d'assistance devront supporter la charge des aides accordées aux intéressés résidant en France !

Autres dispositions – Position du Conseil à formaliser



● Prestations de chômage.

→ Commission :

▶ Application des règles générales de totalisation pour autant que les dernières périodes accomplies l'aient été dans l'EM concerné et aient duré au moins 3 mois, sinon renvoi à l'EM d'assurance antérieur pour service des prest. exportées pour au max. 6 mois (pouvant aller jusqu'au terme de la durée du droit à indemnisation).

▶ Frontaliers et assimilés : renversement de la règle actuelle, prestations de l'EM compétent de dernier emploi (sauf si dernier emploi < 12 mois, auquel cas maintien du régime actuel, sauf encore si droit au seul titre de la législation du dernier emploi !).

Autres dispositions

Position du Conseil à formaliser



- ▶ Chômeurs se rendant dans un autre EM pour y rechercher un emploi : durée max. d'indemnisation portée de 3 à 6 mois, pouvant être portée au-delà jusqu'au terme de la durée du droit à indemnisation.

Autres dispositions

Position du Conseil à formaliser



→ Analyse :

► **Frontaliers** : réforme excellente (si elle passe cette fois !) car elle permet de revenir à l'orthodoxie de l'application de la législation de dernière affiliation, de ne plus créer de charges indues pour l'EM de résidence et de supprimer la rupture de couverture (EM d'activité => EM de résidence) pour les intéressés au moment du chômage. Mais introduction d'une durée min. d'activité de 12 mois complique les choses tout en étant contraire à l'esprit de la réforme.

Autres dispositions

Position du Conseil à formaliser



► **Totalisation** : Unification positive par application des règles générales, mais période min. de 3 mois ne se justifie pas et complique le dispositif.

► **Chômeurs se rendant dans un autre EM** : Augmentation de la durée max. est positive, mais l'existence parallèle des trois nouveaux seuils (3 mois, 6 mois et 12 mois) ne va pas simplifier la lecture du chapitre.

Autres dispositions

Position du Conseil à formaliser



→ Impact :

Positif pour les institutions françaises et les intéressés : suppression de charges indues de prestations à servir aux frontaliers, continuité de couverture pour ces derniers, délai max. porté à 6 mois de nature à faciliter la recherche d'un emploi dans un autre EM. Mais complications inutiles créées par les nouveaux seuils de 3 mois et 12 mois qui seront source de contestations et de différends.

Conclusion



➔ La proposition, axée sur 5 domaines (chômage, dépendance, accès des non actifs aux prestations, prestations familiales et législation applicable aux détachés et envoyés et aux personnes travaillant dans 2 EM ou plus), a pour objectif général de poursuivre la modernisation des règles de coordination en les rendant plus claires et plus justes et en améliorant leur applicabilité, contribuant ainsi à faciliter la LCP.

Conclusion



➔ Sans préjuger de ce que sera finalement ce règlement, force est de constater qu'à ce stade cet objectif est loin d'être atteint :

- (1) une simple reprise de jurisprudence conduit à des dispositions négatives (non actifs) ou inappropriées (dépendance);
- (2) des dispositions positives (chômage) sont accompagnées de complexités inutiles;
- (3) des dispositions sur la législation applicable peuvent être ponctuellement positives, mais ne correspondent pas aux grandes attentes;
- (4) des dispositions simplement positives cependant (PF);
- (5) la clarté et la simplification des dispositifs ne sont généralement pas atteintes, non plus que leur plus grande applicabilité.

Conclusion



➔ Sans sursaut du législateur, cette proposition de règlement de modernisation poursuivie n'aboutira qu'à un simple règlement « Modifications diverses » comportant plus de dispositions négatives que de dispositions vraiment positives. Les dispositifs de coordination n'en sortiront ni plus lisibles, ni plus facilement applicables.



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

REGLEMENTS DE COORDINATION, TEXTES EN VIGUEUR ET REVISION EN COURS : PROBLEMES PRATIQUES ET ENJEUX

L'application des règles de coordination :
difficultés pratiques en matière de
détermination de la législation applicable

Christine Labat (DSS/DACI)

*Karine Perrais (CPAM Nantes), Jeanne
Martin/Sarah Nefati (CNAMTS)*

Vincent Swyetek (URSSAF d'Alsace)

Jean-François VANDORPE (ACOSS)

Séminaire MoveS
11 juin 2018 - Poitiers

Introduction

- ✓ Difficultés pratiques : pour les entreprises, les personnes concernées, les institutions, les organismes de liaison, les autorités ?
- ✓ Présentation des difficultés pratiques rencontrées par les institutions françaises à deux moments clés : demande de détermination de la législation applicable; contrôle des situations des personnes intervenant en France

Introduction

- ✓ La plupart de ces difficultés sont sans doute partagées avec les institutions des autres Etats (cf rapport FRESSCO de 2014, rapport du groupe de travail de la Commission administrative sur la législation applicable de 2016)
- ✓ Au-delà du constat des difficultés, seront également évoquées les réponses des institutions françaises à ces difficultés et les perspectives (à droit constant)

Difficultés au moment de la demande de détermination de la législation applicable :

- ✓ Les difficultés :
 - Les règles
 - Les relations avec les institutions étrangères
 - Les employeurs et les personnes concernées

- ✓ Les axes de travail et les perspectives

Difficultés au moment du contrôle de la législation appliquée aux personnes intervenant en France :

- ✓ Les difficultés :
- ✓ Les axes de travail et les perspectives

Révision des règlements de coordination

Le détachement

Dr Nicolas Rennuy

Université de York

Expert analytique, MoveS

nicolas.rennuy@york.ac.uk

- Protection continue
- Lien entre intégration et protection sociale
- Distribution équitable des charges
 - Lien entre cotisations et prestations sociales
- Maniabilité administrative
- Lutte contre erreur et fraude
- ...

Le détachement

EM d'envoi

Employeur

Employé

EM d'accueil

Contractant



Règle générale : la loi du lieu de travail,
donc de l'EM d'accueil

Détachement : la loi de l'EM d'origine

- Certificat A1

Le détachement

Avant

- Lien antérieur ?

Période de détachement

Après

- Lien ultérieur ?
- Délai entre détachements consécutifs ?
- Remplacement ?

Le détachement

- L'affiliation préalable
 - Commission Administrative : 1 mois
 - Conseil : **travailleur recruté en vue du détachement doit être soumis à la législation pendant 3 mois avant le début de l'activité**
- Evaluation
 - Libellé ?
 - Le risque de perte de protection est-il accru ? Non
 - Le lien entre intégration et protection sociale est-il renforcé ? Oui
 - L'avantage compétitif est-il réduit ? Modestement

Le détachement

- Remplacement
 - Carrousels
 - Travailleurs non salariés :
 - « à condition [...] que cette personne ne remplace pas un autre travailleur [détaché] »
- Evaluation
 - L'avantage compétitif est-il réduit ? Modestement

Le détachement

- Remplacement
 - Exception :
 - Un travailleur n'achève pas le travail ou l'activité et est remplacé
 - Le remplaçant est détaché pour autant que la durée totale du travail ou de l'activité exercé par toutes les personnes concernées dans le deuxième État membre n'excède pas 24 mois

Le détachement

- Le délai entre détachements consécutifs
 - Détachement de 24 mois
 - 2 mois de délai
 - Même travailleur
 - Même employeur
 - Même EM

Le détachement

- Force probante du certificat A1
 - Issu par les autorités de l'EM d'origine
 - Lie les autorités de l'EM d'accueil
 - Administratives
 - Judiciaires
 - Force juridique, faiblesse factuelle : confiance aveugle ?
 - Justification : éviter le double assujettissement
 - Critiques :
 - Erreur
 - Fraude
 - C-359/16 *Altun*

Le détachement

- Réforme :
 - Pouvoirs d'exécution de la Commission
 - « une procédure type assortie de délais pour:
 - **la délivrance, le format et le contenu** d'un document portable attestant la législation en matière de sécurité sociale qui s'applique au titulaire,
 - la détermination des situations dans lesquelles le document est délivré,
 - **les éléments à vérifier** avant la délivrance du document,
 - **le retrait** du document lorsque son exactitude et sa validité sont contestées par l'institution compétente de l'État membre d'emploi. »
 - Nouvel art. 76bis Règ. 883/2004

Le détachement

- Réforme : nouvel art. 5 Règ. 987/2009
 - Document incomplet

Le détachement

- Réforme : nouvel art. 19 bis Règ. 987/2009
 - « Le retrait ou la rectification a un effet **rétroactif**. Toutefois, lorsqu'il y a un risque que les résultats soient disproportionnés et en particulier un risque de perte du statut de personne assurée pendant tout ou partie de la période considérée dans l'ensemble des États membres concernés, les États membres envisagent l'application de l'article 16 du règlement de base. »
 - Erreur
 - Fraude
 - Délais de 30 / 10 jours ouvrables

Le détachement

- Fraude

- « le fait de poser, ou de s'abstenir de poser, **volontairement**, certains actes, **en vue** d'obtenir des prestations de sécurité sociale ou de tourner l'obligation de cotiser à la sécurité sociale, en violation du droit de l'État membre ou des États membres concernés, du règlement de base ou du présent règlement »

- C-359/16 *Altun*

- « les conditions requises aux fins de l'obtention et de l'invocation d'un certificat [A1] [...], ne sont pas remplies. »
- « l'intention des intéressés de contourner ou d'éluider les conditions de délivrance dudit certificat, en vue d'obtenir l'avantage qui y est attaché. »

Le détachement

- Risque de double assujettissement ? Non
- Risque de non-assujettissement ? Non, mais
- Diminution de la force probante du certificat A1 ? Non
- Gain de précision du certificat A1 ? Probable

Le détachement

- La division des compétences de contrôle
 - EM d'envoi
 - Par ex. l'employeur y exerce-t-il normalement ses activités ?
 - EM d'accueil
 - Par ex. le travailleur remplace-t-il un autre travailleur, ou y-a-t-il un lien de subordination dans l'EM d'accueil ?

Lien antérieur	Durée du détachement	Lien ultérieur
3 mois	2 ans	2 mois
20 ans	3 ans ?	0 ?

Règlements de coordination

**Problèmes pratiques et enjeux en matière
de Lutte contre la fraude transnationale**

Séminaire MoveS

Poitiers, le 11 juin 2018.

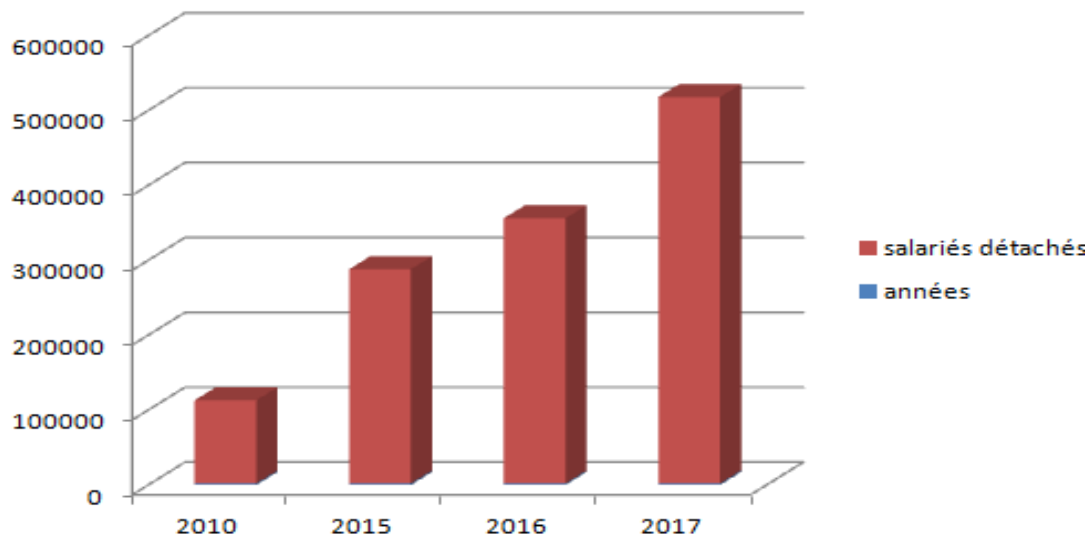
Branche du recouvrement

Dirrec



Le détachement en quelques chiffres

nombre de travailleurs détachés déclarés
par les entreprises étrangères en France:



- Equivalent à près de 17 millions de jours Hommes sur la base d'un détachement d'une durée moyenne de 33 jours.
- Les zones frontalières restent majoritairement impactées par le détachement: 40% des déclarations effectuées. Mais la PSI tend à se diffuser sur l'ensemble du territoire: 31 départements ont reçu +1 000 déclarations (en 2011: seuls 8 départements étaient concernés)
- Les 3 secteurs les plus concernés demeurent: les ETT (22% des déclarations) et l'industrie (16% des déclarations) devant le BTP et l'industrie (18% des déclarations) ,
- Les salariés portugais représentent la 1ère nationalité de main d'œuvre détachés en France: 56 745 salariés, devant les salariés polonais 46 653 et devant les salariés de nationalité roumaine 35 527 espagnole 30140. Caractère individuel du DP A1

Le traitement d'une telle volumétrie constitue un défi pour les corps de contrôles

Le détachement en quelques chiffres

- nombre de travailleurs détachés déclarés par les entreprises étrangères en France:

2010 111 000

2015 354 000

2016 516 000

Le coût horaire de la main d'oeuvre entre 4,9€ et 42,5€ en 2017

En 2017, les coûts horaires de la main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie européenne (hors agriculture et administration publique) ont été estimés en moyenne à 26,8€ dans l'Union européenne (UE) et à 30,3€ dans la zone euro.

Un écart de 88,47 % concoure à expliquer l'engouement pour les « *travailleurs détachés* ».

Les moyennes masquent des écarts importants, les coûts horaires de la main-d'œuvre les plus faibles sont en

<i>Bulgarie</i>	4,9 €
<i>Roumanie</i>	6,3 €
<i>Lituanie</i>	8,0 €
Lettonie	8,1 €
Hongrie	9,1 €
Pologne	9,4 €

rappel en France le coût en
France selon cette
méthodologie est de 36 €

Contexte réglementaire

Favoriser la mobilité des individus à titre professionnel dans l'espace européen: les textes et notamment le règlement 883/2004 vise à conjuguer ,

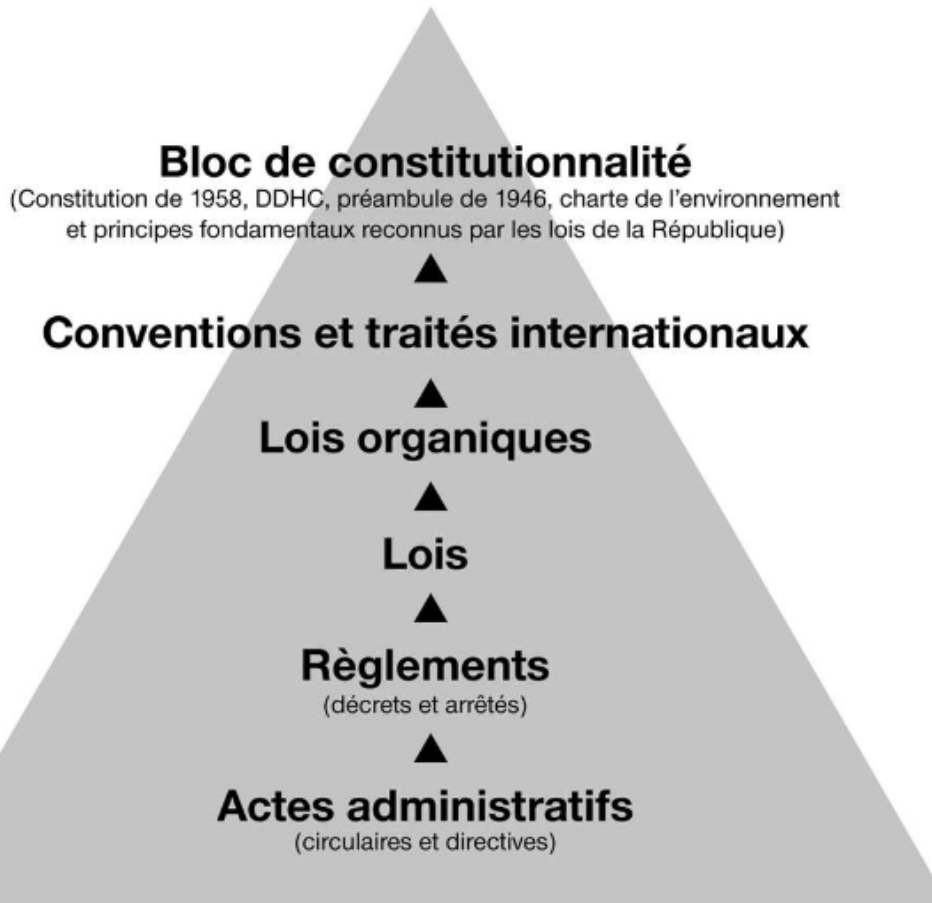
- la libre circulation des personnes / la mobilité professionnelle avec la sécurité juridique des travailleurs notamment en matière de Sécurité Sociale
- la libre circulation des personnes avec la liberté d'établissement dans un Etat de l'UE

Deux principes sont à ce titre posés:

- Unicité de la législation sociale applicable: assujettissement à une et une seule législation sociale
- Territorialité de la législation sociale applicable: application de la législation du lieu d'emploi

**Les corps de contrôles doivent mettre en œuvre
des règles multiples de sources diverses**

Hierarchie des normes



Articulation de normes
internationales:

Système de règlement de
conflit de loi.

Articulation de normes
nationales:

Droit pénal

Droit de la sécurité sociale

Droit du travail

Jurisprudences

Le détachement en matière de Sécurité sociale:

Une dérogation réglementaire au principe de territorialité de la législation sociale applicable: maintenir au régime de protection sociale du pays auquel il est affilié un travailleur, salarié ou non salarié, qui va durant une durée limitée, exercer une activité professionnelle sur le territoire d'un autre pays (art 12 du R883/2004)

Les conditions du détachement des salariés

- Le travail doit être accompli pour le compte de l'employeur et le lien contractuel doit être maintenu pendant la durée du détachement: détermination du lien de subordination.
- Le salarié doit être assujéti à la législation de l'Etat d'envoi avant le détachement: 1 mois quel que soit le régime de SS (ex: étudiant, retraité etc..)
- L'employeur doit exercer normalement ses activités dans le pays où il est établi (Etat d'envoi): avoir une activités substantielles
- Le salarié ne doit pas être employé en remplacement d'une personne détachée
- La durée prévisible du détachement ne doit pas excéder 24 mois et le délai d'attente entre deux détachements doit être de 2 mois

Une dérogation réglementaire au principe de territorialité de la législation sociale applicable:

Dérogation peut être délivrée à titre rétroactif (Barry banks)

Les éléments à l'appui desquels la décision a été prise ne sont pas connus

Les conditions du détachement des salariés

- Le salarié doit être assujéti à la législation de l'Etat d'envoi avant le détachement: 1 mois quel que soit le régime de SS (ex: étudiant, retraité etc..)

- L'employeur doit exercer normalement ses activités dans le pays où il est établi (Etat d'envoi): avoir une activités substantielles

Accès à la connaissance de l'activité déployée dans l'état d'envoi

- Le salarié ne doit pas être employé en remplacement d'une personne détachée

Comment s'assurer de cette condition

- La durée prévisible du détachement ne doit pas excéder 24 mois et le délai d'attente entre deux détachements doit être de 2 mois.

La fraude transnationale en matière de Sécurité sociale

De manière élargie le fait pour une entreprise de l'Union Européenne de poser ou de s'abstenir de poser certains actes, en vue de tourner l'obligation de cotiser à la sécurité sociale, en violation du droit interne d'un autre État membre.

La fraude se caractérise par son intentionnalité.

Le principal risque de fraude est celui du détachement de salariés ou de non-salariés : afin de diminuer le coût du travail, il y a maintien à la législation sociale d'un pays d'envoi, bénéficiant d'un système de Sécurité sociale moins onéreux

Un facteur structurel est notamment favorable au développement de la fraude transnationale aux prélèvements sociaux :

La difficulté à obtenir le retrait d'un formulaire de détachement par les autorités compétentes à l'occasion des situations présumées de faux détachement de salariés ou d'emplois non salariés,

Différentes typologies de fraude au détachement

L'entreprise coquille vide

L'entreprise n'a pas de réalité économique / structurelle/professionnelle dans un Etat membre mais n'existe que pour détacher des salariés sur le territoire français

Fraude à l'établissement

L'entreprise a une activité régulière et stable orientée vers la France, ou n'exerce pas son activité principale dans son pays d'immatriculation (activité habituelle, stable et continue en France) mais détache des salariés en France

Mise à disposition permanente de salariés détachés en France

L'entreprise –le plus souvent une ETT- n'est créée via un montage juridique complexe, que pour mettre à disposition des entreprises françaises, sur le sol français, des salariés détachés. Le plus souvent, plusieurs Etats sont concernés par le montage

Dossiers emblématiques de Lcti

L'entreprise avait fait au préalable l'objet d'investigations depuis plusieurs mois par l' OCLTI pour des suspicions de fraudes transnationales (suite à une plainte déposée auprès du Parquet de Valence par une OS du groupe).

Sont principalement visées 3 filiales étrangères, roumaine, polonaise et portugaise, sur leurs conditions d'intervention en France, notamment concernant l'emploi de salariés travaillant exclusivement à partir du territoire français tout en restant rattachés au régime de protection sociale de leur pays d'origine.

Enjeux financiers: 27 millions d'euros de redressements

Une compagnie aérienne maintenait le personnel navigants et les pilotes au régime de SS irlandais par voie de détachement alors que la base d'affectation était matériellement située sur le sol français (Marseille). Les opérations de contrôle ont été engagées en 2010, par l'Urssaf de Paca en lien avec l'OCLTI, suite à PV de l'office en 2009.

Enjeux financiers: 4,5 millions d'euros de redressements et 4 millions de DI

Problématique des certificats de détachements

En raison du principe d'unicité de la législation sociale, le rattachement d'une personne à une législation de sécurité sociale est attesté, par la production d'un certificat (formulaire A1), remis soit à l'employeur, soit à la personne concernée

La délivrance du certificat peut intervenir à tout moment: avant ou au cours du détachement ou encore après l'expiration de la période d'activité. En conséquence, un formulaire peut être produit postérieurement aux opérations de contrôle (apport de la jurisprudence)

En vertu du principe de coopération loyale, l'affiliation au régime concerné est présumé régulière: Le certificat lie les institutions et les juridictions du pays d'accueil tant qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'institution qui l'a délivré.

Les investigations des IR de la branche

Lors d'un contrôle, l'IR peut contester l'assujettissement du/des salariés à la législation du pays d'envoi à la faveur de la situation de fait constatée (faisceaux d'indice)

- **vérification de l'existence du certificat A1**

L'IR vérifie la matérialité de l'accomplissement de cette formalité ainsi que l'authenticité des documents présentés :

appui notamment base du Cleiss (Sirdar)

dispositif de sanction en cas de défaut de présentation du certificat A1

- **Vérification de l'existence juridique de l'entreprise étrangère**

L'IR vérifie que la société étrangère n'est pas une entité fictive: elle a bien une réalité juridique et possède une activité dans son pays d'origine. Appui notamment sur les outils suivants:

Base de données international Ellipro

nécessité de l'accès au fichier des données fiscales européennes TTC


ORBIS ouvre l'accès à des informations plus détaillées sur les entreprises étrangères

Saisine du bureau de liaison concerné

- Vérification de la situation du travailleur au regard de la législation de sécurité sociale

L'IR s'assure des conditions de détachement, de la délivrance d'un certificat A1, des modalités d'exercice de l'activité professionnelle, de la matérialité du lien de subordination, de l'activité substantielle de l'entreprise etc... (faisceaux d'indices)

Les situations de fait rencontrées par les corps de contrôle peuvent amener à conclure que la décision sur la législation applicable résultant du formulaire A1 soit revue par l'organisme qui s'est prononcé et que le certificat soit en conséquence retiré.



Difficultés liées à la réglementation qui prends en compte différents éléments et retiens en cas de désaccord la volonté de la personne telle qu'elle ressort des faits et circonstances

Pluri activité:

Faisceau d'indices détermine le centre d'intérêts au moyen d'une évaluation globale:

Lieu habituel d'exercice de l'activité
L'exercice d'activité non lucratives
la situation de famille
le lieu de paiement des impôts

La procédure de de demande de retrait des formulaires A1

La décision A1 du 12 juin 2009 met en place une procédure de contestation de la validité des documents et de la détermination de la législation applicable: elle se décompose en deux parties

Une phase de dialogue qui s'exerce à deux niveaux

Phase 1 de dialogue: l'IR adresse un courrier circonstancié aux autorités étrangères. Les réponses doivent intervenir dans un délai de 3 mois renouvelable 3 mois.

Phase 2 de dialogue: les autorités compétentes des États membres concernés (la Dss pour la France) peuvent décider d'entamer une seconde phase de la procédure de dialogue ou de saisir directement la commission administrative.

Puis, en cas d'échec, une procédure de conciliation

Les autorités compétentes des Etats concernés (soit la Dss pour la France) peuvent saisir la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. La commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine.

Suites des procédures de demandes de retrait

Deux situations sont possibles:

La demande de retrait formulée est suivie d'effet en faveur de l'Urssaf requérante : le certificat est retiré, l'affiliation des travailleurs auprès de la sécurité sociale française peut être réalisée et les cotisations exigées.

La demande de retrait formulée est refusée ou aucune réponse n'est apportée dans les délais : le certificat n'est pas retiré et l'assujettissement des travailleurs à la législation française demeure impossible.

Aucune cotisation / contribution sociale ne peut être recouvrée

Impact de la procédure de retrait sur le contrôle

Quel que soit le moment de la présentation du formulaire A1 (même après le contrôle), la procédure de retrait des formulaires A1 est systématiquement engagée, dès lors que la situation détectée justifie une requalification de la législation de sécurité sociale applicable aux personnes contrôlées.

Toutefois, L'IR reste fondé à l'issue des constats et vérifications opérés, à mener la procédure du contrôle jusqu'à son terme soit

- Etablir et adresser le PV pénal,

- Opérer le chiffrage des cotisations et contributions sociales,

- Produire la lettre d'observations,

- Effectuer à l'issue de la phase contradictoire d'éventuelles réponses à observations

- Effectuer le procès verbal de contrôle



- Fiabiliser les redressements, tracer la procédure de contrôle dans le SI et préserver la prescription

Impact de la procédure de retrait sur le recouvrement

La mise en demeure sera adressée par les services des Urssaaf au terme de la procédure administrative d'instruction du retrait des formulaires A1.

Ne peut se réaliser l'assujettissement à la législation française des salariés indûment détaché et la mise en recouvrement des cotisations / contributions sociales afférentes s'effectuer: préjudice majeur en terme de financement de la sécurité sociale

La longueur de la procédure entraîne un risque de prescription en matière de recouvrement des cotisations, mais aussi en matière de remboursement de prestations en espèces ou en nature.

Le droit interne en matière de cotisation de sécurité sociale a récemment évolué et la modification des règles applicables en matières de prescription de cotisations ouvre la voie à une meilleure intégration des règles de droits internes dans le calendrier induit par les règles applicables en matière de retrait des DP A1.

Enjeux majeurs des pouvoirs publics et axe fort de la Cog 2018 /2022 la branche vise à renforcer la lutte contre la fraude transnationale par la detection des situations de Psi et la qualité des investigations

- Renforcer l'expertise en matière de Psi: lettre collective réseau en lien avec la Dss
- Mutualiser les expertises sur les contrôles d'ampleur national
- Assurer le déploiement d'Assure Lcti (normes professionnelles) : traçabilité, formalisation et supervision
- S'inscrire dans le partenariat inter ministériel: contrôle d'ampleur national et/ou mutualisation d'expertises
- Bénéficier des bases de données externes: déclarations préalable aux détachements (DGT- Sipsi) et base TVA intra communautaire (outil des douanes)
- Sécuriser la vérification de l'existence et la régularité des situations de détachement – professionnalisation accrue des IR
- En lien avec la Dss/ CLEISS, conclusion d'accord bilatéraux de coopération et d'échange d'informations:
- Exemple Portugal, Belgique Italie pologne.



Difficultés de la branche

Barrière linguistique

Règlement européen intègre un dispositif de règlement de conflit de loi

Procédure de remise en cause du certificat A1

Caractère individuel du DP A1

Possibilité de délivrance rétroactive

Formalisme imposé par la procédure de contrôle (PVTD LO MD)

la branche du recouvrement est seule compétente parmi les corps de contrôle pour solliciter le retrait des certificats.

L'application du principe de coopération loyale entre état joue pleinement dans les situations où les états ne sont pas en concurrence.

il en est ainsi dans les situations de boîtes à lettres qui fraudent tant l'état d'envoi que l'état de destination.

PERSPECTIVES :

Améliorer les conditions de délivrance des DPA1

L'ouverture réalisée par l'arrêt Altun du 6 février 2018

Arret ALTUN DU 6 février 2018

L'arrêt de la CJUE qui reconnaît au juge national la possibilité d'écarter le E101.

L'arrêt définit 4 conditions cumulatives dans lesquelles le E 101 peut être écarté par le juge national lorsqu'il constate une fraude.

- Lorsque l'institution de l'État membre dans lequel les travailleurs ont été détachés a saisi l'institution émettrice de certificats E 101 d'une demande de réexamen et de retrait
- que la demande ai été effectuée à la lumière d'éléments recueillis dans le cadre d'une enquête judiciaire ayant permis de constater que ces certificats ont été obtenus ou invoqués de manière frauduleuse
- que l'institution émettrice s'est abstenue de prendre en considération ces éléments aux fins du réexamen du bien-fondé de la délivrance desdits certificats,
- que le respect des garanties inhérentes au droit à un procès équitable soit accordées à ces personnes soupçonnées d'avoir eu recours à des travailleurs détachés sous le couvert de tels certificats obtenus ou invoqués de manière frauduleuse.