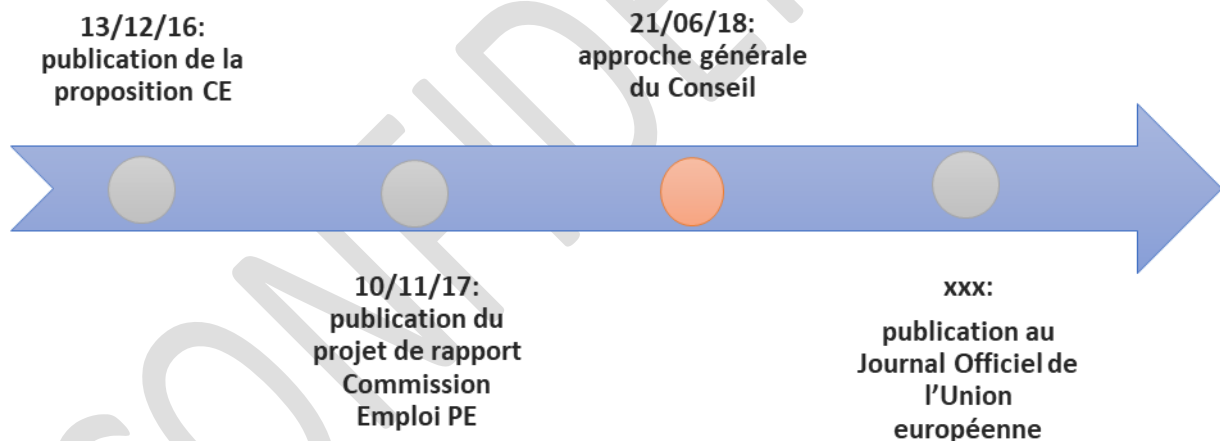


Note
Etat d'avancement
Coordination des systèmes de sécurité sociale

11 octobre 2018



Commission européenne :

La Commission européenne a présenté le 13 décembre 2016 [une révision de la réglementation de l'Union relative à la coordination de la sécurité sociale.](#)

La proposition actualise les règles de l'Union dans les cinq domaines suivants:

- les prestations de chômage (durée d'exportation des prestations, totalisation des périodes d'assurance et frontaliers) :
- les prestations pour des soins de longue durée (création d'un chapitre spécifique) :
- l'accès des personnes (économiquement) non actives à des prestations sociales :
- la sécurité sociale des travailleurs détachés (entre autre révision des règles relatives à la législation applicable):

- les règles relatives aux prestations de congé parental destinées à compenser la perte de revenus ou de salaire de parents durant les périodes d'éducation d'enfants.

Par ailleurs, des amendements techniques notamment s'agissant de la coopération entre les institutions compétentes, du recouvrement ou de l'échange de données pour lutter contre la fraude.

Parlement européen :

Guillaume Balas (S&D, France) a été nommé rapporteur pour la Commission Emploi, compétente au fond le 14 mars 2017 et a présenté à la Commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen [son projet de rapport le 10 novembre 2017](#). Les discussions se poursuivent mais patinent en Commission Emploi avec l'objectif l'adoption d'amendements de compromis entre groupes politiques. Une réunion de la Commission Emploi pour voter le projet de rapport amendé de Guillaume Balas est prévue a priori le 20 novembre 2018.

Les principaux amendements proposés par le rapporteur sont les suivants :

➤ **Législation applicable :**

Le rapporteur se prononce en faveur d'un **renforcement des conditions** dans lesquelles les **travailleurs détachés peuvent rester affiliés à la législation de sécurité sociale de l'État d'envoi pendant la durée du détachement dans un autre État.**

Exemples d'amendements proposés :

- Subordination du maintien du travailleur à la législation de l'État dans lequel l'entreprise est établie à une **affiliation préalable à la sécurité sociale de cet État de 6 mois au moins** ;
- **Durée minimale d'interruption de 6 mois entre deux détachements** du même travailleur, salarié ou non, dans le même État membre ;
- **Précisions concernant l'activité substantielle de l'entreprise détachante dans l'État où elle est établie et du travailleur indépendant**, notamment les facteurs permettant de caractériser les activités substantielles de l'employeur, notamment le chiffre d'affaires...

Il propose de **limiter la durée pendant laquelle la législation est déterminée par l'institution compétente, en cas d'exercice habituel d'activités dans plus de deux États**

Exemple d'amendement proposé :

- **Réévaluation par l'institution dans les 12 mois suivant la première détermination** (alors qu'actuellement aucune durée limite n'est prévue, ce qui donne lieu à des détournements et des abus).

Il prévoit la **délivrance préalable du document portable A1 avant le détachement dans le pays d'accueil** (ne concerne toutefois que le détachement et non pas la pluriactivité par exemple).

Il propose un **raccourcissement des délais de réponse des institutions émettrices en cas d'incomplétude du document portable A1**

Exemples d'amendements proposés :

- en cas d'incomplétude du formulaire attestant de la législation applicable signalée à l'institution émettrice, une **rectification doit être opérée dans les 5 jours ouvrables** ; à défaut le document est inopposable à l'institution émettrice ;

- l'absence de réponse de l'institution émettrice à la demande de révision d'un formulaire attestant de la législation applicable permet à l'institution requérante de requalifier la situation.

Il met en place une **procédure accélérée de dialogue et de conciliation** : le délai imparti à l'institution émettrice dans le cadre d'une demande de réexamen de la validité d'un formulaire attestant de la législation applicable est réduit à 15 jours.

➤ **Lutte contre la fraude grâce aux échanges électroniques**

Le rapporteur veut **rendre plus efficace la coopération entre États membres en exploitant les possibilités offertes par les nouvelles technologies** (échanges électroniques entre institutions et autorités compétentes, carte européenne de sécurité sociale, document portable infalsifiable incluant un numéro de sécurité sociale européen unique).

➤ **Le chapitre « prestations de chômage »**

- **La période minimale d'assurance dans le nouvel État d'activité :**

Le rapporteur propose de ramener de **3 mois à 1 mois la période d'assurance, conditionnant la totalisation** des périodes accomplies antérieurement à la période d'activité minimale dans l'État compétent

- **L'exportation des prestations chômage :**

Le projet de rapport propose que la **durée d'exportation des prestations chômage soit étendue pendant toute la durée d'indemnisation prévue par la législation de l'État compétent**, alors que la Commission prévoit une extension de la durée d'exportabilité de 3 à 6 mois, pouvant être étendue par les États membres jusqu'au terme des droits.

- **Les travailleurs frontaliers :**

S'il reconnaît l'importance du principe de compétence de l'État d'activité et de la *lex loci laboris*, **le rapporteur va dans le sens de la proposition de la Commission européenne qui propose qu'il incombera à l'État membre du dernier emploi de verser les prestations de chômage aux travailleurs frontaliers, si ceux-ci y ont exercé une activité pendant douze mois.**

Le rapporteur propose par ailleurs que les États membres peuvent prévoir la **mise en place de compléments différentiels visant à combler l'écart entre les prestations de chômage versées par l'État membre de dernière activité et l'État membre de résidence**. Cette idée va toutefois à l'encontre du principe selon lequel un seul État verse les allocations chômage, celui qui a reçu les cotisations. En effet, à l'inverse des prestations familiales qui répondent en général au principe de résidence, l'indemnisation chômage est fondée sur le lien entre cotisations et prestations. En pratique, cela obligerait à procéder à une modification des règles internes d'indemnisation du chômage et serait même contraire aux principes de la coordination.

➤ **Les soins de longue durée :**

Le rapporteur est a priori favorable à la création d'un chapitre spécifique consacré aux soins de longue durée qui s'inspirent de la logique prévalant pour les prestations de maladie. Il souhaite que la commission administrative de coordination des systèmes de sécurité sociale travaille plus étroitement avec les représentants des partenaires sociaux, des organisations professionnelles et des bénéficiaires concernés, en particulier dans l'élaboration de la liste des prestations visées par ce nouveau chapitre.

➤ **L'indexation des prestations familiales :**

Le rapporteur est **opposé à l'introduction du principe de l'indexation des prestations familiales au lieu de résidence des enfants.**

Selon lui, même si les données sont partielles et ne couvrent pas l'ensemble des pays concernés par le règlement de coordination, rappelons que **moins de 1 % des allocations familiales totales sont payées à des enfants qui résident dans un État membre différent de celui dans lequel leur(s) parent(s) travaille(nt).** A cet égard, l'incidence pour les finances publiques d'un système d'indexation assurant une localisation et une actualisation du montant des allocations en fonction du lieu de résidence des enfants impliquerait la **mise en place d'un système complexe et coûteux.**

Conseil de l'UE :

➤ **Étapes :**

La présidence maltaise a débuté les discussions entre Etats membres à partir de janvier 2017. **Deux approches générales partielles ont été adoptées par le Conseil EPSCO sous présidence estonienne les 23 octobre et 7 décembre 2017.**

La première a couvert les domaines suivants : l'égalité de traitement et les dispositions applicables aux travailleurs détachés et à la pluriactivité. Les volets Soins de santé de longue durée et Prestations familiales ont fait l'objet de la seconde approche générale partielle.

Le Conseil EPSCO sous présidence bulgare a adopté enfin une approche générale sur l'intégralité du texte de révision des règlements européens de coordination le 21 juin 2018. Il convient de noter que l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg ont voté contre l'approche générale. La Belgique s'est abstenue. Ces Etats membres se sont en effet opposés au compromis bulgare sur le chapitre chômage. Le Luxembourg a été jusqu'à menacer de recourir à l'article 48.2 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE) s'il n'obtenait pas une période transitoire de 5 ans avant application des mesures relatives au chapitre chômage, notamment la section « frontaliers » qu'il estime lui être très défavorable. (voir ci-dessous le contenu de l'approche générale)

Enfin, malgré la volonté de certains Etats membres d'introduire le principe **de l'indexation des prestations familiales au lieu de résidence des enfants**, le compromis bulgare ne reprend pas cette proposition.

Pour rappel, l'article 48.2 du TFUE prévoit qu'un « *membre du Conseil peut déclarer qu'un projet d'acte législatif porte atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale, notamment pour ce qui est du champ d'application, du coût ou de la structure financière, ou en affecterait l'équilibre financier et demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen soit, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire, ou soit n'agit pas ou demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté.* »

Le Conseil a désormais toutefois une position qu'il incombera à la future présidence autrichienne à partir du 1^{er} juillet de défendre dans le cadre des trilogues. Ceux-ci auront lieu, une fois la position du

Parlement européen arrêtée, c'est-à-dire une fois le rapport amendé de Guillaume Balas adopté par la Commission Emploi et Affaires sociales, mais cela n'est pas prévu avant fin septembre 2018.

➤ **Résumé des dispositions clés adoptées par le Conseil EPSCO le 23 octobre 2017 :**

Cette première approche générale partielle a couvert les domaines suivants : l'égalité de traitement et les dispositions applicables aux travailleurs détachés et à la pluriactivité.

- **La codification de la jurisprudence de la CJUE relative à l'articulation entre les règles de coordination et la Directive de 2004/38/CEE sur la libre circulation des citoyens de l'UE et le respect de l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Etat membre d'accueil :**

Cette première approche partielle précise les arrêts concernés (considérant 5 bis Règlement de base) : Brey C140/12, Dano C-333/13, Alimanovic C-67/14, Garcia-Nieto C-299/14 et Commission/Royaume-Uni C-308/14.

- **Législation applicable :**

L'article 12 du règlement de base tel qu'adopté prévoit une période maximale de détachement **de 24 mois pour les travailleurs salariés détachés et pour les travailleurs indépendants fournissant une prestation de service dans un autre Etat membre** que celui dans lequel il travaille habituellement.

Il précise qu'en **cas de détachements successifs pour la même activité, la limite de 24 mois comprend l'ensemble des détachements.**

En parallèle, dans le cas d'un travailleur embauché pour être ensuite détaché par son employeur, l'article 14 du règlement d'exécution conditionne ce détachement à ce que ce travailleur ait été **préalablement soumis pendant au moins trois mois** à la législation de l'Etat membre de son employeur.

L'article prévoit aussi une **période de carence de 2 mois** entre deux périodes de détachement de 24 mois.

Il est également défini une liste non limitative des critères permettant **d'établir le siège social ou le siège d'exploitation** de l'employeur qui détache.

A noter que si l'approche générale partielle mentionne le chiffre d'affaires de l'entreprise, elle **n'impose pas le critère des 25% de chiffres d'affaire réalisé dans l'Etat présumé du siège social** mais renvoie à une « évaluation générale » de la situation au regard des différents critères à prendre en compte.

Pour les cas spécifiques de **pluriactivité**, l'article 14 para.12 dispose que le lieu de résidence du travailleur est celui « dans lequel la personne exerce la majeure partie de ses activités en termes de temps de travail ».

Sur la **coopération entre les autorités compétentes**, l'orientation générale reste assez peu contraignante : l'article 75 bis du règlement de base invitent les autorités compétentes à « **veiller** à ce

que leurs institutions connaissent et appliquent les règles sur la coordination », « y compris les décisions de la commission administrative » et coopèrent afin de « garantir la détermination correcte de la législation applicable ».

Les dispositions des articles 2 e bis (qui prévoit une définition de la fraude) et 5 du règlement d'exécution doivent être mis en regard des dispositions précédentes dans la mesure où elles organisent la procédure de collaboration entre les institutions de différents Etats membres en cas d'incomplétude ou de doutes sur les informations fournies pour établir la situation d'une personne aux fins de l'application des règlements de coordination.

L'article 5 para. 1 rappelle la validité des **documents émis** par une institution et leur **valeur contraignante** pour les institutions des autres Etats membres, et ce jusqu'à leur retrait ou la déclaration d'invalidité prononcée par l'Etat membre d'émission.

En cas de **formulaire incomplet** des informations obligatoires, l'institution peut demander à l'institution émettrice de rectifier le document dans les **30 jours**, à défaut, le document est considéré comme nul.

En cas de **doute sur la validité du document ou des informations** reprises, un échange doit être mené entre les institutions de chaque Etat membre et à défaut d'accord, la commission administrative peut être saisie pour concilier les parties qui devront « prendre les mesures nécessaires pour appliquer cette décision ».

Ces dispositions sont complétées par l'article 19 bis du règlement de base qui précise que dans les cas où un retrait ou une rectification rétroactifs du document portable pourrait être mise en œuvre mais aurait des **conséquences disproportionnées** (perte du statut d'assuré social), l'article 16 du règlement de base pourrait être appliqué (permettant des dérogations aux règles de détermination de la législation applicable via la conclusion d'un accord entre les Etats membres).

En revanche, **en cas de fraude « indubitable »**, l'institution doit « retirer ou rectifier le document dans les meilleurs délais et avec effet rétroactif ».

➤ **Résumé des dispositions clés adoptées par le Conseil EPSCO le 7 décembre 2017 :**

Cette seconde approche générale partielle concerne les prestations pour des soins de longue durée et l'individualisation des congés parentaux pour les périodes d'éducation des enfants.

Les prestations pour des soins de longue durée :

Le Conseil EPSCO a ajouté un **nouveau considérant 24 bis qui précise la définition des prestations de soins de longue durée et notamment le concept de besoins en soins d'une personne en raison d'une déficience**. Il est également mentionné que les prestations pour des soins de longue durée n'incluent pas l'assistance sociale ou médicale. Les prestations octroyées sur une base discrétionnaire, après un examen individuel des besoins personnels du demandeur, ne constituent pas non plus des prestations pour des soins de longue durée couvertes par le règlement.

En ce qui concerne la **coordination des prestations pour des soins de longue durée**, alors que la Commission a proposé de créer un chapitre distinct appliquant mutatis mutandis les règles du chapitre I du titre III du règlement de base (prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées), le Conseil a décidé de consacrer **un chapitre distinct aux prestations pour des soins de longue durée, en les intégrant dans le chapitre 1.**

Une **nouvelle annexe XII a été créée et liste les prestations pour des soins de longue durée fournies par dérogation à l'article 33 bis, paragraphe 2**, à partir de laquelle les États membres peuvent coordonner certaines prestations de soins de longue durée au titre d'autres chapitres du titre III du règlement de base, à condition que cette coordination débouche sur une solution généralement au moins aussi favorable pour les bénéficiaires.

L'Annexe II cible pour la France la majoration pour aide constante d'une tierce personne (article L.355-1 du code de la sécurité sociale) coordonnée en vertu du chapitre 4 du titre III "Prestations d'invalidité" ou du chapitre 5 du titre III "Prestation de vieillesse", en fonction de la prestation faisant l'objet de la majoration et la prestation complémentaire pour recours à tierce personne (article L.434-2 du code de la sécurité sociale) coordonnée en vertu du chapitre 2 du titre III "Prestations pour accident du travail et maladie professionnelle".

Enfin, l'article 34 vient préciser les règles de cumul de prestations en espèces et en nature pour des soins de longue durée.

L'individualisation des congés parentaux pour les périodes d'éducation des enfants :

Le Conseil a modifié l'article 68 ter, paragraphe 1, et le considérant 35 bis du règlement de base sur le concept de prestation de revenu de substitution, **l'objectif étant de couvrir également les prestations individuelles d'éducation allouées aux parents sans activité professionnelle qui élèvent un enfant et, de ce fait, ne sont pas en mesure de prendre un emploi.**

Le nouveau considérant 35 bis précise que l'État membre compétent à titre subsidiaire peut choisir de **ne pas appliquer aux prestations individuelles d'éducation allouées aux parents les règles de priorité en cas de cumul de droits à des prestations familiales en vertu de la législation de l'État membre compétent et en vertu de la législation de l'État membre de résidence des membres de la famille.** Lorsqu'un État membre choisit de ne pas appliquer les règles de priorité, il doit le faire de manière cohérente pour toutes les personnes ayant droit aux prestations et se trouvant dans une situation analogue, et il doit figurer dans une liste à l'annexe XIII.

Afin de répondre aux demandes de certaines délégations de prendre en compte l'arrêt rendu dans [l'affaire Wiering, C-347/12](#), le Conseil a introduit un nouveau considérant 35 a qui suggère de n'appliquer les règles de calcul du complément différentiel qu'aux prestations de même nature.

Enfin, la partie 1 de la nouvelle annexe XIII liste les prestations familiales de nature individuelle qui pour la France concernent le **complément de libre choix d'activité (en ce qui concerne les enfants nés/adoptés avant le 1er janvier 2015) et la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) (en ce qui concerne les enfants nés à partir du 1er janvier 2015).**

➤ **Résumé des dispositions clés adoptées par le Conseil EPSCO le 21 juin 2018 :**

Le Conseil EPSCO s'est concentré sous présidence bulgare sur les derniers blocs des textes de révision à savoir le chapitre relatif aux prestations de chômage et des amendements techniques notamment s'agissant de la coopération entre les institutions compétentes, du recouvrement ou de l'échange de données pour lutter contre la fraude.

Le contenu présenté ci-dessous se base sur [le communiqué de presse en anglais publié par le Conseil EPSCO le 21 juin 2018](#). La version définitive de l'approche générale sera publiée prochainement en français.

Le chapitre chômage

Exportabilité :

Les États membres pourront **prolonger la période pendant laquelle les demandeurs d'emploi sont autorisés à exporter leurs prestations de chômage jusqu'à la fin de la période d'ouverture de droit aux prestations**, au lieu de la limite actuelle de six mois.

Totalisation des périodes d'assurance :

Alors que la Commission européenne a proposé qu'un État membre puisse exiger qu'une personne perdant son emploi ait travaillé au moins trois mois sur son territoire avant de pouvoir invoquer une expérience antérieure dans un autre État membre pour demander des prestations de chômage, **l'approche générale adoptée réduit cette période de 3 à 1 mois**.

Frontaliers :

Il est prévu un basculement de l'Etat membre ayant la charge de verser les prestations de chômage vers l'Etat du dernier emploi en lieu et place de l'Etat de résidence, après une **période d'activité de 3 mois** au lieu des 12 mois proposés par la Commission européenne.