

PROPOSITION DE REVISION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN MATIERE DE COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE : EXAMEN CRITIQUE SPECIFIQUEMENT AXE SUR LA BELGIQUE

PAR **FREDERIC DE WISELAERE¹ ET JOZEF PACOLET^{2,3}**
HIVA, onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven

1. INTRODUCTION

L'UE établit des règles communes en matière de coordination en vue de protéger les droits relevant du domaine de la sécurité sociale pour qui se déplace en Europe⁴, ce sur la base de quatre principes : égalité de traitement, application d'une législation unique, droit d'exporter des allocations et totalisation des périodes (voir Règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009, respectivement de base et d'application)^{5,6}. Ainsi, et tout d'abord, plusieurs formes de mobilité des travailleurs intra-UE sont envisageables. Il existe le travail frontalier et le travail saisonnier, qui impliquent que l'on réside dans un Etat membre tout en travaillant dans un autre. Il est possible de migrer d'un Etat membre à l'autre quand on est en âge d'exercer une activité professionnelle, ou d'être assuré socialement dans un autre Etat membre que celui où l'on travaille. C'est

(1) HIVA, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven. Chercheur senior au sein du groupe de recherche Politique socioéconomique et Intégration sociale. Licencié en sciences commerciales et maîtrise en droit des entreprises.

(2) HIVA, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven. Responsable du groupe de recherche Politique socioéconomique et Intégration sociale. Docteur en sciences économiques.

(3) Nous remercions chaleureusement les réviseurs du présent article pour leurs remarques pertinentes.

(4) Les ressortissants de l'UE 28 ainsi que de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège ou de la Suisse (l'AELE) qui sont assurés dans un de ces pays et les membres de leur famille, ainsi que ceux de pays non européens qui séjournent légalement sur le territoire européen et les membres de leur famille.

(5) Règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et Règlement 987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les statistiques sont collectées sur la base de l'Article 91 du Règlement d'application.

(6) Pour une explication juridique récente du Règlement, voir Fuchs et Cornelissen (dir.), 2015 et Pennings (2015a).

notamment possible sous forme de détachement : l'employeur envoie un travailleur dans un autre Etat membre afin d'y prêter des services ; le travailleur peut aussi être actif dans deux ou plusieurs Etats membres. La mobilité intra-européenne peut également exister à un âge plus élevé. Ainsi, un grand nombre de retraités résident dans un autre Etat membre que celui où ils sont socialement assurés. Enfin, bien entendu, d'autres formes de mobilité intra-UE sont envisageables. Le flux principal est celui qui voit des personnes séjourner dans un autre Etat membre pour des raisons d'ordre touristique. Les règles ont donc un large champ d'application personnel.⁷ Le champ d'application matériel du Règlement, à savoir la liste limitative de risques sociaux prévus à l'article 3 du Règlement de base⁸, se fonde sur la Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale de l'Organisation internationale du Travail. Elle exclut notamment l'application du Règlement à l'assistance sociale. Ce Règlement s'applique également à des prestations spéciales ne reposant pas sur le versement d'une prime ou d'une cotisation.

Le 13 décembre 2016, la Commission européenne a présenté un projet de modification du Règlement UE portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (COM (2016) 815 final) (CE, 2016a). La proposition fait partie du 'paquet mobilité des travailleurs' annoncé.⁹ Le lancement de ce paquet s'est un peu fait attendre, notamment du fait des débats relatifs au Brexit. En fin de compte, c'est seulement en mars 2016 qu'une proposition de modification de la directive Détachement (Directive 96/71/EG)¹⁰ a été lancée (COM (2016) 128 final) (CE, 2016c), suivie en décembre 2016 d'une proposition de modification des Règlements (CE)

(7) Voir aussi Article 2 du Règlement de base.

(8) Il s'agit ici des risques sociaux suivants : prestations en cas de maladie, allocations de maternité et de paternité assimilées, allocations d'invalidité, allocations de vieillesse, allocations aux descendants, prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, allocations de décès, allocations de chômage, allocations de départ anticipé, allocations familiales.

(9) Elle faisait partie du programme de travail de la Commission européenne pour 2015 et 2016. Les préparatifs ont toutefois commencé plus tôt. Ainsi par exemple, dès 2011, un an seulement après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, une évaluation informelle a eu lieu et tant le Conseil que la Commission européenne ont entrepris des démarches en vue d'évaluer les dispositions de coordination actuelle dans le domaine des allocations de chômage. Par la suite, le trESS (réseau d'experts juridiques, aujourd'hui rebaptisé FreSso) a procédé à une analyse juridique concernant la coordination des soins de santé de longue durée (Jorens et al., 2011) et des allocations de chômage (Garcia de Cortázar et al., 2012). En 2013, une étude préparatoire et une consultation publique ont été réalisées au sujet de l'impact possible d'une modification de la réglementation relative aux soins de santé de longue durée, de l'exportation des allocations de chômage et du chômage des travailleurs frontaliers (voir Doherty et al., 2013 ; Pacolet et De Wispelaere, 2013a ; 2013b). Initialement, la Commission avait en effet l'ambition de lancer une proposition de modification du Règlement dès 2014. C'était encore sous la Commission Barroso II. La proposition a été mise de côté du fait des élections européennes, et par conséquent des changements probables qu'elles entraîneraient dans le paysage politique européen. Elle a été reprise sous la Commission Juncker, avec plusieurs modifications supplémentaires possibles dont il était nécessaire d'étudier l'impact économique (notamment par le HIVA - KU Leuven) et juridique (principalement par le FreSso).

(10) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

n° 883/2004 et 987/2009. La proposition de modification des Règlements inclut différents points, qui avaient préalablement été soumis à une étude détaillée sur la base de plusieurs études préparatoires et consultations publiques¹¹. Le tout a donné naissance à une évaluation d'impact ('Impact Assessment') publiée conjointement avec la proposition (CE, 2016b).

La quantification du nombre de personnes qui puisent des droits dans l'application du Règlement, ainsi que les dépenses qui s'y rattachent, l'impact budgétaire sur les Etats membres lorsque la réglementation est modifiée, ainsi que les avantages et inconvénients liés à la proposition, sont autant d'éléments qui seront abordés point par point dans le présent article dans le cas où des informations à ce sujet seraient disponibles. Généralement, ce sera d'ailleurs le cas. Ainsi, les données administratives sont tout d'abord rassemblées au sein de la Commission administrative¹² puis font l'objet d'une analyse et d'un compte rendu par le Network Statistics on Free Movement of Workers, Social Security Coordination and Fraud and Error (Network Statistics FMSSFE)¹³ quant à l'application actuelle du Règlement. Ces données ont également été utilisées dans les études préparatoires destinées à évaluer l'impact d'une modification du Règlement (voir notamment Pacolet et De Wispelaere, 2015e ; 2015f ; EC, 2016b). En effet, plusieurs options par point étaient sur la table. Mais mesurer et connaître l'impact financier d'une option ne constituent bien entendu qu'un des paramètres dont il faut tenir compte, au même titre que le fait que la modification proposée doit apporter plus de transparence et de sécurité juridique tout en réduisant la charge administrative, et contribue surtout à une répartition plus équitable des charges financières¹⁴ entre Etats membres et à une meilleure organisation du marché interne. On notera ici que cette participation se penchera avec une attention particulière sur l'impact potentiel pour la Belgique.

L'histoire de la réglementation garantissant les droits en matière de sécurité sociale si l'on se trouve dans une situation transfrontalière s'étend sur plus de 60 ans.¹⁵ En 1958 déjà, les Règlements 3 et 4 concernant la sécurité sociale des travailleurs mi-

(11) Pour une synthèse des études préparatoires, voir : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0460&qid=1482219159554&from=EN>.

(12) La Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale est composée d'un représentant du gouvernement de chacun des Etats membres, éventuellement assisté par des conseillers techniques (article 71 (1) du Règlement de base). Les tâches de la Commission administrative sont définies à l'article 73 du Règlement de base.

(13) Le Network Statistics FMSSFE, instauré par la Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, est un réseau d'experts voué à la collecte, à l'analyse et au compte rendu de statistiques sur la libre circulation intra-européenne des personnes, la coordination sociale de la sécurité sociale et la lutte contre la fraude dans ces domaines.

(14) L'intérêt d'un lien entre le paiement de cotisations sociales et le droit à bénéficier d'une allocation a déjà été examiné notamment dans Verschuere, 2001 ; Pieters, 1997.

(15) Pour une analyse des 50 ans d'histoire du Règlement, voir Jorens, 2009.

grants ont été élaborés^{16, 17}. La réglementation a par la suite été convertie par le Règlement (CEE) n° 1408/71. Le Règlement (CEE) n° 883/2004 a ensuite été défini, mais il a fallu attendre le 1^{er} mai 2010 pour qu'il entre en vigueur, en même temps que le Règlement (CE) n° 987/2009. La révision du Règlement (CEE) n° 1408/71 a fait l'objet d'un travail préparatoire important. On pourrait même dire qu'entre l'intention de modifier ce Règlement et son entrée en vigueur finale, près de 20 années se sont écoulées.¹⁸ Les études préparatoires publiées à l'époque¹⁹, mais aussi les évaluations ultérieures²⁰, sont également utiles pour le présent article. Il semble quelquefois que tout se reproduise.

2. EXPORTATION DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE

2.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Dans certaines conditions, il est possible de se rendre dans un autre Etat membre pour y chercher du travail tout en continuant à bénéficier des allocations de chômage.²¹ Dans les dispositions actuelles, cette exportation des allocations de chômage est limitée à 3 mois. Les organes compétents peuvent cependant décider (dès le début de la période d'exportation ou après 3 mois, sur la base d'une requête (motivée) de la part du chômeur), de prolonger cette période jusqu'à 6 mois. La limitation de l'exportabilité des allocations de chômage constitue une exception à l'article 7 du Règlement de base, qui prévoit que les allocations sont exportables sans la moindre limitation.²² La proposition de révision du Règlement propose une période d'exportation des allocations de chômage de 6 mois permettant également aux Etats membres d'attribuer l'exportation pour toute la durée du versement des allocations de chômage (CE, 2016a).

(16) Règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E. du 25 septembre 1958 entré en vigueur le 1^{er} janvier 1959. Règlement n° 4 du 3 décembre du Conseil de la C.E.E. fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du Règlement n° 3, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1959. La *Revue belge de sécurité sociale* a publié plusieurs numéros spéciaux en septembre, octobre et novembre 1963 au sujet des n° 3 et 4.

(17) Elle démontre que le champ d'application personnel s'est considérablement élargi entre 1958 et aujourd'hui.

(18) « Les chefs d'Etat de l'Union européenne ont appelé dès 1992, lors du Sommet d'Edimbourg, à une simplification radicale de la réglementation de coordination » (voir Pieters, 2004, p. 657).

(19) Voir par exemple Goyens et al., 2003 pour un aperçu des problèmes qui survenaient sous le Règlement (CEE) n° 1408/71 et les propositions potentielles d'adaptation.

(20) On trouvera dans la *Revue belge de sécurité sociale* de 2004, n° 4 et l'*European Journal of Social Security* de 2009, n° 1-2 plusieurs articles sur la révision des Règlements européens en matière de sécurité sociale.

(21) Voir article 64 du Règlement et article 55 du Règlement d'application.

(22) Goyens et al; (2003, p. 60) constatent ce qui suit à ce niveau : « Il est toutefois impossible de justifier logiquement cette restriction, sauf en recourant à l'argument qu'il faut pouvoir contrôler efficacement le demandeur d'emploi. En effet, plusieurs Etats membres craignent que si le chômeur est autorisé à chercher du travail à l'étranger sans limitation dans la durée, il soit impossible de vérifier si la personne en question cherche effectivement du travail et est disponible sur le marché de l'emploi ». C'est aussi ce qui ressort clairement de l'arrêt De Cuyper (CdJ. 18 juillet 2006, De Cuyper, C-406/04).

2.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

En 2014, quelque 24.000 formulaires U2 ont été émis par 28 Etats membres (à l'exception de la France, Chypre, la Grèce et l'Autriche) (Pacolet et De Wispelaere, 2015b). Le formulaire U2 est une demande de droit au maintien des allocations de chômage lors d'un séjour dans un autre Etat membre afin d'y chercher du travail. Ce chiffre correspond à environ 1 chômeur sur 1000 muni d'un formulaire U2. La moitié environ des Etats membres accordent, sous la réglementation actuelle, une prolongation possible de la période d'exportation jusqu'à 6 mois. La Belgique applique elle aussi ce principe. La Tchéquie et Malte accordent un délai de 6 mois dès le début de la période d'exportation. Un formulaire U2 sur 10 environ est prolongé après 3 mois. Pour la Belgique, 1.517 formulaires U2 ont été émis (soit 0,36 % des chômeurs en Belgique) et 908 formulaires U2 ont été reçus. Dans le même temps, 50 formulaires U2 ont été prolongés, soit 3 % des formulaires émis.

2.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

Examinons de plus près quelques avantages et inconvénients possibles de la prolongation de la période d'exportation. Commençons par les avantages. La moitié des Etats membres appliquent d'ores et déjà la modification proposée si le chômeur demande une prolongation de la période d'exportation. De ce fait, la différence de traitement des chômeurs mobiles est supprimée²³. La prolongation de la période d'exportation augmente également les chances de trouver un emploi. Le pourcentage de chômeurs munis d'un formulaire U2 ayant trouvé du travail a en effet augmenté, sur la base des chiffres de 2014, passant de 10 % après 3 mois à 13 % après prolongation de la période d'exportation (Pacolet et De Wispelaere, 2015b). Cette augmentation est toutefois limitée. La proposition aborde également le principe général selon lequel les allocations sont exportables sans la moindre limitation (article 7 du Règlement de base). La possibilité d'exporter les allocations de chômage devrait également être un moyen de promouvoir la mobilité des travailleurs au sein de l'UE. A cet égard, on peut aussi la considérer comme un mécanisme stabilisateur dans des Etats membres confrontés à un taux de chômage élevé. Cette possibilité est toutefois peu connue, et par conséquent peu mise en avant, par les organes compétents. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'une première étape pour migrer étant donné qu'un groupe significatif de chômeurs

(23) Carlens (2004, p. 71) a déjà identifié ce problème en 2004 en proposant ce qui suit : « La possibilité de prolonger la durée de l'exportation des allocations de chômage de 3 à maximum 6 mois représente un progrès qui encourage la mobilité des chômeurs. Mais elle engendre une forme de discrimination entre les chômeurs, étant donné que la période au cours de laquelle ils peuvent chercher du travail dans un autre Etat membre pourra, à l'avenir, différer d'un Etat membre à l'autre, en fonction de la décision de l'organe compétent. »

munis d'un formulaire U2 ne retournent pas dans l'Etat membre compétent.²⁴

Quels sont les inconvénients de cette proposition ? La chance de trouver du travail à l'étranger peut quelquefois être plus faible que dans l'Etat membre compétent. Cette considération devrait être prise en compte dès la demande d'exportation. Sous les dispositions actuelles, c'est parfois aussi une raison, pour une série d'Etats membres, de ne pas accorder la prolongation de la période d'exportation après 3 mois. Avec la prolongation de la période d'exportation à 6 mois, cette considération n'interviendra que beaucoup plus tard. En cas de prolongation jusqu'à la durée totale de paiement des allocations de chômage, il se pourrait même que cela n'ait jamais lieu. C'est pourquoi il est probable que peu d'Etats membres choisissent d'accorder l'exportation pour toute la durée de paiement des allocations de chômage. Ce sera sans doute aussi le cas pour la Belgique, au vu de la durée indéterminée du paiement des allocations de chômage. Enfin, il convient de se demander s'il faut encore promouvoir le fait d'aller physiquement chercher du travail à l'étranger dès lors qu'il est parfaitement possible de le faire en utilisant des canaux numériques, par exemple EURES.²⁵

Au vu du faible niveau actuel des exportations des allocations de chômage, cette prolongation de la période d'exportation est peut-être un point de discussion moins sensible pour les Etats membres. Ce n'est toutefois pas certain, étant donné que lors de la dernière révision du Règlement, une proposition similaire a été lancée mais pas retenue (CE, 1998).²⁶ Le contrôle de la recherche d'un emploi, car l'on souhaite éviter le 'tourisme de la sécurité sociale', incombe en effet à l'Etat membre où le chômeur muni d'un formulaire U2 va chercher du travail. La question est donc de savoir si l'Etat membre compétent souhaite confier ce contrôle pour une période prolongée à cet Etat membre destinataire. C'est donc une question de confiance mutuelle entre Etats membres. Dans le passé, il était clair que celle-ci faisait défaut.²⁷ Peut-être est-ce le cas à présent ? Le fait que la proposition de modification du Règlement prévoyait que l'organe de l'Etat membre où se rend le chômeur transmette chaque mois des informations au sujet de la situation de ce dernier à l'Etat membre compétent, et non plus à la demande de celui-ci comme le prévoit la réglementation

(24) Goyens et al; (2003, p. 104) avancent même que « la réglementation de l'exportation pourrait en effet être utilisée, non pas pour aller chercher du travail dans un autre Etat membre, mais plutôt comme réglementation financière de transition pour l'établissement permanent dans un autre Etat membre. » Voir aussi Pacolet et De Wispelaere, 2015b pour des données plus récentes.

(25) Le Portail européen sur la mobilité de l'emploi, voir : <https://ec.europa.eu/eures/public/fr/homepage>.

(26) Le fait que l'on ne disposait pas de chiffres concernant l'ampleur et l'impact en cas de modification de la réglementation a clairement joué un rôle crucial dans le rejet de la proposition. Cornelissen (2007, p. 204) constate ce qui suit à ce sujet : « During negotiations in Council, several Member States wanted an evidence-based overview of the current use of Article 69 of Regulation 1408/71. »

(27) « Most Member States feared that the employment services of the state of residence would not at all be motivated to find a job for workers for whom they were not financially responsible », Cornelissen, 2007, p. 218.

actuelle, pourrait renforcer la confiance mutuelle. Mais cela ferait aussi augmenter la charge administrative.

3. TRAVAILLEURS FRONTALIERS DEVENANT CHOMEURS

3.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Le Règlement définit un travailleur frontalier comme « toute personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre et qui réside dans un autre Etat membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine » (article 1 (f) du Règlement de base). Toutefois, certaines personnes travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles habitent mais ne répondent pas à cette définition. Cette différence est importante dans les dispositions actuelles.

En vertu des dispositions de coordination actuelles, les travailleurs frontaliers qui deviennent chômeur percevront des allocations de chômage de la part de l'Etat membre dans lequel ils résident, et non pas de celui où ils ont travaillé.²⁸ Mais l'Etat membre de résidence percevra en contrepartie une compensation financière de l'ancien Etat membre d'emploi (voir décision U4 de la Commission administrative). Il s'agit ici du montant des allocations de chômage de 3 mois ou de 5 mois (5 mois si l'on a travaillé au moins 12 mois dans cet Etat membre au cours des 24 derniers mois) au niveau de l'ancien Etat membre d'emploi. Cela signifie que parfois, il ne s'agit pas d'une compensation complète de 3 ou 5 mois car le niveau des allocations de chômage dans l'ancien Etat membre d'emploi est moins élevé que dans l'Etat membre de résidence. En même temps, les personnes qui résident dans un autre Etat membre que celui où elles travaillent mais ne répondent pas à la définition de travailleur frontalier ont le droit de choisir où elles s'enregistrent en tant que chômeur, dans l'Etat membre d'emploi ou dans celui où elles résident.

Qu'implique la nouvelle proposition ? Les personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident (plus de différence entre 'travailleurs frontaliers' et autres personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident) et deviennent chômeurs percevront des allocations de chômage de ce dernier Etat membre d'emploi si elles y ont travaillé pendant 12 mois ou plus (CE, 2016a). Mais même si elles y ont travaillé pendant moins de 12 mois, il se peut que cet Etat membre verse les allocations de chômage si elles ont droit à une allocation de chômage en vertu de la législation de l'Etat membre compétent, sans invoquer le principe de totalisation de l'article 6 du Règlement de base. Il y a donc un droit

(28) Article 65 du Règlement de base et article 56 du Règlement d'application.

de choisir. Remarquons enfin que la Commission européenne soumet déjà cette nouvelle proposition à titre de compromis (CE, 2016b, p. 89).²⁹

3.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Au sein de l'UE et de l'AELE³⁰, on compte environ 1,6 million de personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident, dont environ 1,2 million au sein de l'UE (chiffres pour 2014) (Fries-Tersch et Mabilia, 2015 ; Pacolet et De Wispelaere, 2013a ; 2013b ; 2015g), soit environ 0,6 % de l'emploi au sein de l'UE. La Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Autriche accueillent le plus de personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident, tandis que la plupart des personnes qui sont dans cette situation proviennent de France, d'Allemagne, de Slovaquie, de Roumanie et de Pologne. En pourcentage de la population active, ce sont la Suisse, le Luxembourg et l'Autriche qui accueillent le plus de personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident, et ce sont la Slovaquie, l'Estonie et la Hongrie qui en envoient le plus. La Belgique recense environ 98.000 personnes sortantes et 72.000 personnes entrantes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident.³¹ On estime que 76 % des personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident sont établies dans l'Etat membre où elles travaillent depuis 12 mois ou plus.

3.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

La nouvelle proposition comporte plusieurs avantages de taille. Tout d'abord, la répartition des charges financières entre les Etats membres deviendra nettement plus équitable, étant donné que le dernier Etat membre d'emploi ayant reçu, sur un laps de temps d'au moins 12 mois, des cotisations/impôts pour le financement de la sécurité sociale (sous forme de cotisation sociale, mais aussi d'un impôt des personnes physiques puisque les travailleurs frontaliers paieront généralement aussi des

(29) Durant la discussion en Commission administrative, plusieurs Etats membres souhaitaient conserver la réglementation actuelle, tandis que d'autres préféraient rendre le dernier Etat membre d'emploi compétent pour le paiement des allocations de chômage (CE, 2016b).

(30) L'AELE : Suisse, Norvège, Islande et Liechtenstein.

(31) Les chiffres proviennent de l'Enquête sur les forces de travail (EFT). L'avantage est que les chiffres sont disponibles pour tous les Etats membres, mais ils peuvent parfois différer (fortement) des données administratives nationales. Ainsi, selon les chiffres de l'INAMI, on comptait 48.352 travailleurs frontaliers entrants et 85.515 travailleurs frontaliers sortants en 2015. Les différences des chiffres s'expliquent par les divergences de définition. La définition utilisée par l'INAMI est en effet plus restrictive que celle appliquée sur la base de l'EFT. Cette dernière recense le nombre de personnes travaillant dans un autre Etat membre que celui où elles résident. Il est possible que ce groupe inclue aussi des personnes détachées (voir aussi Pacolet et De Wispelaere, 2015e, note de bas de page 2, p. 10).

impôts) versera aussi les allocations de chômage.³² Dans la réglementation actuelle, après compensation financière, on estime que 55 % des coûts sont supportés par l'Etat membre de résidence (Pacolet et De Wispelaere, 2015g). Avant l'intervention financière, on estime même qu'il s'agit de 67 % des coûts. Avec les nouvelles dispositions de coordination, on estime que 12 % des coûts seulement seront supportés par l'Etat membre de résidence étant donné que la plupart des personnes qui travaillent dans un autre Etat membre que celui où elles résident seront employées pendant 12 mois ou plus dans l'Etat membre d'emploi. On assiste donc à un important glissement des charges financières, qui rétablit par ailleurs le lien entre le paiement de cotisations sociales et le droit à des allocations. En même temps, il est possible de chercher du travail sur le marché de l'emploi que l'on connaît bien/le mieux. Dans la réglementation actuelle, il fallait exporter la totalité des allocations de chômage si l'on voulait chercher (physiquement) du travail dans l'ancien Etat membre d'emploi. La proposition implique aussi une simplification administrative au vu de la suppression du système de remboursement de 3 ou 5 mois. Or, cela signifie que l'Etat membre de résidence ne percevra pas de compensation du dernier Etat membre d'emploi pour les personnes qui ont travaillé moins de 12 mois dans ce dernier. Mais ce groupe serait donc relativement limité.³³ Autre inconvénient de cette proposition : le niveau des allocations différera de celui de l'Etat membre de résidence, et les allocations de chômage ne seront donc pas nécessairement proportionnelles au niveau de vie dans l'Etat membre de résidence. Toutefois, étant donné que c'est en Suisse, au Luxembourg et en Autriche que la plupart des personnes travaillent, ce n'est pas vraiment un problème. Qui sont les gagnants et les perdants dans cette proposition ? Sachant que la Belgique compte plus de 'travailleurs frontaliers' sortants qu'entrants, la modification entraînera une baisse du coût budgétaire (estimée à -18 % par rapport aux dépenses sous les actuelles dispositions de coordination). Les grands Etats membres 'émetteurs' comme la France et la Slovaquie verront aussi leur coût budgétaire diminuer. Les Etats membres destinataires comme la Suisse, le Luxembourg³⁴ et l'Autriche seront quant à eux confrontés à un coût budgétaire plus élevé.

(32) Pennings (2009, p. 187) avance ce qui suit au sujet des dispositions actuelles : « The frontier workers' rule puts the cost of benefits on the shoulders of a State that has not received contributions. As the movement of workers is often from poorer countries to richer countries, it follows that, in case of frontier workers, it is often the poorer countries that have to pay unemployment benefits, while the richer countries receive the contributions for the benefits. This does not seem to be very fair outcome. »

(33) Mais ce calcul est établi sur la base de l'EFT et non des données administratives.

(34) Voir <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2017/03/conseil-epsco/index.html>.

4. TOTALISATION DES PERIODES EN CAS DE CHOMAGE

4.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Les migrants intra-UE ont droit, dès le premier jour d'emploi, à une allocation de chômage dans leur nouvel Etat membre s'ils ont constitué suffisamment de périodes assurées dans d'autres Etats membres.³⁵ La proposition de révision du Règlement modifie cet état de fait en prévoyant que les migrants intra-UE récents doivent avoir travaillé pendant au moins 3 mois dans leur nouvel Etat membre pour avoir droit à des allocations de chômage sur la base des périodes assurées constituées dans d'autres Etats membres (CE, 2016a). L'Etat membre précédent devra payer les allocations de chômage dans le nouvel Etat membre si l'on a travaillé moins de 3 mois dans ce dernier. Dans ce cadre, on utilisera la possibilité d'exporter les allocations de chômage vers le nouvel Etat membre. Cette proposition vide de son contenu un des principes de base, celui de la totalisation des périodes (pour une discussion juridique détaillée, voir Fuchs et al., 2015).³⁶

4.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

En 2013, 23 Etats membres (seuls les grands Etats membres faisant exception) ont reçu environ 24.800 formulaires U1 (Pacolet et De Wispelaere, 2015d). Il s'agit en moyenne de 0,1 % des chômeurs de ces Etats membres et de 2,1 % du flux annuel de nouveaux migrants intra-européens. Le formulaire U1 donne un aperçu des périodes assurées qui sont prises en compte pour le calcul des allocations de chômage. Ce formulaire est émis par l'Etat membre dans lequel on était précédemment assuré. Le formulaire sera remis dans l'Etat membre où l'on demande les allocations de chômage. Le fait que le chômeur ait ou non besoin d'un formulaire U1 dépend non seulement de la période où il a travaillé dans le nouvel Etat membre, mais également du nombre de jours dont il doit justifier (stage d'attente) au cours d'une période donnée (période de référence) qui précède la demande. Ces stages d'attentes et périodes de référence varient fortement entre Etats membres. En Belgique, par exemple, il s'agit de 312 jours au cours des 21 mois précédant la demande si l'on a moins de 36 ans.

La Belgique a reçu 2.196 formulaires U1 en 2013. Il s'agit de 0,5 % des chômeurs de Belgique et de 3,4 % du flux annuel de nouveaux migrants intra-UE en Belgique. Si l'on examine la durée de l'emploi lorsqu'un formulaire U1 a été reçu, on constate qu'en moyenne 42 % des chômeurs munis d'un formulaire U1 ont travaillé moins de 3 mois dans le nouvel Etat membre avant de demander des allocations de chômage. Pour la Belgique, 53 % des chômeurs munis d'un formulaire U1 avaient travaillé moins de 3 mois avant de demander des allocations de chômage. La Belgique

(35) Article 61 du Règlement de base et article 54 du Règlement d'application.

(36) Les auteurs (Fuchs et al., 2015, p. 195) avancent que « this option is not compatible with Articles 45 and 48 TFEU. By deviating from the aggregation principle it does the opposite of what is prescribed in Article 48 TFEU. »

a reçu le plus grand nombre de formulaires provenant des Pays-Bas, de la France et de l'Espagne. Au niveau européen également, les formulaires U1 sont principalement reçus par un Etat membre de l'UE-13³⁷ sur la base des périodes assurées d'un Etat membre de l'UE-15³⁸. Ces statistiques indiquent donc plutôt une migration de retour (= le retour des migrants vers leur pays d'origine), ce qui va à l'encontre de la perception du 'tourisme de la sécurité sociale'³⁹. Plus précisément, les personnes originaire d'un Etat membre de l'UE-13 viennent dans un Etat membre de l'UE-15 pour y accéder au chômage après une brève période d'emploi et percevoir des allocations de chômage élevées.

4.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

Il est clair que l'application de la nouvelle proposition rendra plus équitable la répartition des charges financières entre les Etats membres. En effet, il faudra avoir versé des cotisations sociales pendant un laps de temps minimal dans le nouvel Etat membre avant d'avoir droit à des allocations de chômage dans cet Etat membre. La nouvelle disposition proposée veillera aussi à une application uniforme de la réglementation. En effet, certains Etats membres n'appliquent pas ou plus le principe selon lequel l'on a déjà droit à des allocations de chômage après 1 jour d'emploi dans le nouvel Etat membre. Ainsi, en Belgique, depuis le 1er octobre 2016, il faut avoir travaillé 3 mois avant que les jours de travail prestés à l'étranger ne soient pris en considération (AR du 25 novembre 1991, art. 37, § 2 et art. 38, §2, modifié par l'AR du 11 septembre 2016 et donc pas en conformité avec le Règlement actuel).⁴⁰ Ce qui est important, c'est qu'en dépit de l'application de ce principe, le chômeur continue à avoir droit à des allocations de chômage. On ne tombe pas 'à travers les mailles du filet' étant donné qu'il faut demander des allocations de chômage à l'Etat membre compétent précédent. On pourra ensuite exporter ces allocations vers le nouvel Etat membre. Sous les dispositions de coordination actuelles, il existe un risque que les nouveaux migrants intra-UE ne perçoivent pas d'allocations de chômage de leur nouvel Etat membre car ils ne répondent pas au stage d'attente demandé dans la période de référence (CE, 2016b). Ce risque disparaîtra dans les nouvelles dispositions

(37) Croatie, Roumanie, Bulgarie, Pologne, Estonie, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Tchéquie, Lituanie, Lettonie, Chypre et Malte.

(38) Belgique, Pays-Bas, France, Allemagne, Luxembourg, Portugal, Espagne, Italie, Royaume-Uni, Irlande, Autriche, Danemark, Suède, Finlande et Grèce.

(39) Mais c'est précisément la raison qui justifie une modification de la réglementation actuelle. Dans l'Impact Assessment, la Commission européenne pose ce qui suit : « Not undertaking action in the field of aggregation could lead to increased public disenchantment and exacerbate criticism of, and anxiety about the consequences of free movement. It could lead to the situation that (more) Member States apply their own interpretation of the current rules in a restrictive way thus reducing legal certainty and risking that mobile EU workers will lose out on rights. If Member States were free to apply the EU legal provisions on the coordination of unemployment benefits at their discretion, the intended uniform application of these provisions could no longer be guaranteed » (EC, 2016b, p. 47).

(40) Voir <http://www.onem.be/fr/nouveau/admissibilite-prise-en-consideration-de-journees-de-travail-letranger>.

proposées. Mais cela entraînera aussi une augmentation de la charge administrative, et ces allocations de chômage ne seront pas nécessairement proportionnelles au niveau de vie dans le nouvel Etat membre. On pourrait supposer que la nouvelle proposition lutte aussi contre le «tourisme de la sécurité sociale». Mais sur la base des chiffres existants, on constate que ce n'est en réalité pas un risque, même s'il est perçu comme tel. Il en résulte également que l'application de cette mesure ne touchera pas qu'un groupe restreint de personnes mobiles intra-UE, mais un groupe considérable de chômeurs mobiles intra-UE ayant besoin d'un formulaire U1. On estime qu'il pourrait s'agir de 1,8 % du flux annuel de nouveaux migrants intra-UE qui arrivent en Belgique.⁴¹

La plupart des Etats membres, dont la Belgique, sont financièrement gagnants dans le cadre de cette proposition (Pacolet et De Wispelaere, 2015e). En effet, elle entraîne une baisse du coût budgétaire. On estime que la Belgique dépensera environ moitié moins par rapport aux dépenses sous l'actuelle réglementation, en dépit du fait qu'elle doit verser des allocations de chômage aux personnes qui ont travaillé moins de 3 mois dans leur nouvel Etat membre et étaient assurées en Belgique auparavant. Les 'perdants' possibles sont le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Roumanie, Malte et Chypre. Par ailleurs, le fait que la nouvelle proposition rende plus équitable la répartition des charges financières entre Etats membres constitue une raison plus fondée d'adapter la réglementation actuelle que le fait que le risque de 'tourisme de la sécurité sociale' soit important sous la réglementation actuelle. Mais bien entendu, on souhaite aussi justifier, avec cette proposition, la perception négative à ce niveau.

5. SOINS DE LONGUE DUREE (LTC)

5.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Les soins de longue durée (LTC ou 'Long-Term Care') sont décrits par l'OCDE comme « un ensemble de services destinés aux personnes qui, du fait de limitations physiques ou mentales, ont besoin d'aide pendant une période prolongée pour les activités de base de la vie quotidienne. »⁴² Ce sont donc principalement les retraités résidant dans un Etat membre autre que l'Etat membre compétent qui puiseront des droits dans le Règlement. Actuellement, il n'existe aucun chapitre distinct concernant la coordination des LTC que prévoit le Règlement. Cependant, la jurisprudence attribue cette coordination au chapitre 'prestations en cas de maladie'. L'Etat

(41) Ce chiffre peut varier d'une année à l'autre. Il s'agit de 1156 personnes sur un total de 65.403 pour 2013.

(42) Dans la proposition, la Commission européenne soumet la définition suivante pour une 'prestation LTC' (CE, 2016a, p. 26) : « Any benefit in kind, cash or a combination of both for persons who, over an extended period of time, on account of old-age, disability, illness or impairment, require considerable assistance from another person or persons to carry out essential daily activities, including to support their personal autonomy; this includes benefits granted to or for the person providing such assistance. » Cette définition se fonde sur l'analyse juridique du tRESS (Jofens et al., 2011) et la jurisprudence actuelle de la Cour de Justice.

membre où l'on est assuré est, dans ce cadre, responsable du paiement des prestations LTC en espèces ou en nature. De ce fait, la prestation LTC peut être exportée de l'Etat membre compétent vers celui de résidence. Les prestations LTC en nature sont fournies par l'Etat membre où l'on réside, et selon les coûts qui s'appliquent dans ce dernier. Ces coûts seront ultérieurement remboursés par l'Etat membre où l'on est assuré. La proposition prévoit à présent un chapitre spécifique régissant la coordination des LTC (CE, 2016a). Les règles s'appliquant dans le chapitre 'prestations en cas de maladie' sont reprises. Une liste de prestations pouvant être qualifiées de LTC sera 'négociée' par Etat membre au sein de la Commission administrative. Les prestations LTC en espèces peuvent aussi relever d'autres chapitres du Règlement. Le résultat pour l'assuré doit toutefois être identique ou plus favorable à celui défini par l'application de la réglementation dans le chapitre LTC.

5.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Au début de l'étude, aucun chiffre concernant le nombre de personnes assurées pour ce risque dans un autre Etat membre que celui où elles résident n'était disponible, pas plus que pour le groupe de personnes ayant bénéficié de prestations LTC. Sur la base de diverses sources européennes de données, le groupe de référence total (autrement dit, les personnes assurées pour ce risque) pour l'UE a été estimé à 1,8 million. Parmi celles-ci, on estime que 45.000 ont perçu des prestations LTC en nature et 35.000 des prestations LTC en espèces (Pacolet et De Wispelaere, 2015g). Ces chiffres correspondraient donc à un coût budgétaire estimé d'environ 800 millions d'euros, soit 0,4 % des dépenses LTC totales. Depuis 2016, le Network Statistics FMS-SFE collecte des données relatives au nombre de formulaires S1 en circulation. Ce formulaire atteste que l'on a droit à des soins de santé si l'on ne réside pas dans l'Etat membre où l'on est assuré. Ce sont donc principalement les travailleurs frontaliers, ainsi que les retraités vivant dans un autre Etat membre, qui sont munis de ce formulaire S1. Sur la base de cette nouvelle collecte de données, il s'avère que le groupe de référence estimé est plus réduit, ainsi sans doute que le nombre d'utilisateurs, ce qui permet de constater que les dépenses initialement estimées seront surestimées.

5.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

L'avantage de la nouvelle proposition est que le concept sera clairement décrit et qu'une liste de prestations en espèces et en nature tombant sous l'appellation LTC sera élaborée. Actuellement, certains Etats membres soutiennent qu'ils n'ont pas de prestations LTC tombant sous le coup du Règlement alors que d'autres informations contredisent cette position (CE, 2016b). La proposition permettrait donc de parvenir à plus de transparence et de sécurité juridique, et donc à un take up plus élevé, bien que ces prestations aient déjà une longue tradition dans de nombreux Etats membres. A ce titre, il est bon que la proposition ne s'écarte pas des règles de coordination définies au chapitre 'prestations en cas de maladie', ce qui aurait induit une importante

confusion. Mais en même temps, c'est peut-être la principale critique. Faut-il ajouter un nouveau chapitre au Règlement pour les LTC ? Celles-ci sont déjà reprises dans le chapitre 'prestations en cas de maladie'. Dans de nombreux Etats membres, elles sont incluses dans les soins de santé, en sont très proches, ou bien l'on prône justement leur intégration dans les soins de santé. Le besoin de soins est en effet lié aux problèmes de santé et à une dépendance croissante résultant du vieillissement. L'on peut et l'on doit distinguer les soins de santé des soins à long terme, ce qui est notamment le cas dans le 'System of Health Accounts' (OCDE et Eurostat) et MISSOC⁴³ (Eurostat), mais cela ne justifie pas qu'on les sépare. Car cela générerait des discussions au sujet des limites, ou d'éventuelles différences. Ce qui, heureusement, n'arrivera pas ici car l'on propose le même Règlement. En même temps, la liste constituera vraisemblablement une énumération plutôt minimale que maximale.

Pour autant, la principale critique de cette proposition porte sur ce que l'on ne modifie pas (tant pour les LTC que pour les soins de santé). Plus précisément, la réglementation relative à la définition de l'Etat membre compétent pour le paiement des soins de santé quand un retraité a droit à deux ou plusieurs pensions dont une provient de son Etat membre de résidence (articles 23 et 29 du Règlement de base). D'un point de vue budgétaire, ces dispositions de coordination ne sont pas innocentes, sachant que le coût de la santé des retraités est nettement plus élevé que celui des personnes en âge de travailler. La réglementation actuelle veille à ce qu'une période limitée travaillée (et donc une pension peu élevée) dans l'Etat membre de résidence soit déjà suffisante pour que ce dernier soit compétent pour le paiement de prestations médicales, et donc aussi de prestations LTC, au retraité. Ce problème a déjà été mis à l'ordre du jour et analysé (voir Roberts et al., 2009).⁴⁴ En dépit du fait que dans la modification proposée du Règlement, la Commission attache autant d'importance à une répartition équitable des charges financières entre Etats membres, aucune proposition visant à modifier la réglementation actuelle n'est formulée.⁴⁵ Cette réglementation représente

(43) Mutual Information System on Social Protection.

(44) L'impact budgétaire de cette réglementation a fait l'objet de remarques critiques dès 2007. Dans une note à l'intention de la Commission administrative du 8 juin 2007, la France soutient notamment que la réglementation « does not guarantee a sufficiently fair distribution of the burden of benefits between the States liable to pay pensions, as it is sufficient for the State of residence to be liable to pay a small pension for the entire burden to fall upon it, even though the person concerned may have been active almost entirely in another State and be entitled to a commensurate pension from that State » (cité dans Roberts et al., 2009, p. 4).

(45) Or, lors de la précédente révision du Règlement, la Commission européenne avait encore proposé un remboursement *pro rata* pour les ayant droit à une ou plusieurs pensions (CE, 1998). Ainsi, l'article 20 (2) de la proposition (CE, 1988) proposait ce qui suit : « The cost of the benefits shall be divided among the Member States paying a pension proportional to the periods completed in each Member State, to the extent that the person involved would have had the right to such benefits had he resided in the territory of each of those Member States. » Mais cette proposition n'a finalement pas été retenue. Pour diverses raisons, un remboursement au *pro rata* n'est sans doute pas la meilleure option (p. ex. charge administrative supplémentaire). Une option alternative est que les « coûts soient à la charge de l'Etat membre de la législation duquel l'intéressé a ressorti le plus longtemps. » C'est actuellement déjà le cas pour le bénéficiaire percevant une pension sur la base de la législation de deux ou plusieurs Etats membres et n'ayant pas droit à des prestations sur la base de la législation de l'Etat membre dans lequel il réside (voir article 24, 2(b) du Règlement de base).

un coût budgétaire élevé pour les Etats membres comme la Belgique, qui compte plus de travailleurs frontaliers sortants qu'entrants. Souvent, les travailleurs frontaliers ont aussi travaillé pendant une période dans leur Etat membre de résidence, et ce dernier devra donc prendre à sa charge le paiement des soins de santé et des LTC une fois ces travailleurs frontaliers retraités. De ce fait, des Etats membres comme le Luxembourg, la Suisse et l'Autriche percevront de la part des travailleurs frontaliers entrants des cotisations sociales, et sans doute aussi des impôts sur les personnes physiques, pendant une plus longue période, mais ils ne devront presque jamais supporter leurs coûts pour prestations médicales et LTC lorsque ces travailleurs frontaliers seront retraités. Cela signifie par exemple qu'en dépit du nombre élevé de travailleurs transfrontaliers au Luxembourg (environ la moitié de la population active), seuls 11 % des assurés ayant l'âge de la retraite habitent actuellement à l'étranger et que 2 % seulement des dépenses de LTC du Luxembourg partent à l'étranger (IGSS, 2015).

6. SECURITE SOCIALE POUR LES DETACHES

6.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Le concept de 'travailleur détaché' n'est pas appliqué de façon uniforme. En effet, il n'est pas défini de la même manière dans la Règlement (CE) n° 883/2004 et dans la directive Détachement (Directive 96/71/CE).⁴⁶ Pour définir l'Etat membre compétent, le Règlement part du 'principe de pays d'emploi' selon lequel c'est, dans la règle, la législation relative à la sécurité sociale de l'Etat membre où le travailleur exerce effectivement ses activités qui s'applique. Le détachement constitue cependant une exception à ce principe, étant donné que la législation relative à la sécurité sociale de l'Etat membre dans lequel la personne travaille habituellement reste

(46) L'article 12 (1) du Règlement de base stipule que « la personne qui exerce une activité salariée dans un Etat membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre Etat membre, demeure soumise à la législation du premier Etat membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée. » La directive 96/71/CE (la directive Détachement) n'a pas recours au concept de 'détachement', mais bien à celui de 'mise à disposition'. Par 'travailleur mis à disposition', on entend « tout travailleur qui, pendant une période limitée, exécute son travail sur le territoire d'un Etat membre autre que l'Etat sur le territoire duquel il travaille habituellement » (article 2). Cette directive est d'application pour autant que des entreprises prennent une des mesures transnationales suivantes : a) détacher un travailleur, pour leur compte et sous leur direction, sur le territoire d'un Etat membre, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services opérant dans cet Etat membre, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement ou b) détacher un travailleur sur le territoire d'un Etat membre, dans un établissement ou dans une entreprise appartenant au groupe, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement ou c) détacher, en tant qu'entreprise de travail intérimaire ou en tant qu'entreprise qui met un travailleur à disposition, un travailleur à une entreprise utilisatrice établie ou exerçant son activité sur le territoire d'un Etat membre, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise de travail intérimaire ou l'entreprise qui met un travailleur à disposition et le travailleur pendant la période de détachement (article 1 (3)).

d'application pour une période maximale de 24 mois. Une personne détachée en Belgique n'est donc pas soumise à la sécurité sociale belge, mais bien à celle de l'Etat membre qui l'envoie. Cela signifie aussi qu'elle paie ses cotisations sociales au niveau de l'Etat membre qui l'envoie et que ces cotisations sont donc différentes de celles de la Belgique. Pourquoi ce principe n'est-il pas appliqué au détachement ? C'est principalement dû à la volonté de promouvoir la mobilité intra-UE et l'intégration économique, et d'éviter les charges administratives supplémentaires.⁴⁷ En n'appliquant pas le 'principe du pays d'emploi' au détachement, on crée en effet un avantage ou un désavantage concurrentiel pour les entreprises étrangères employant des travailleurs détachés par rapport aux entreprises nationales. Ce fait est également reconnu dans un récent rapport de la Commission européenne (CE, 2014, p. 148) : « Posting workers allows companies to exploit their competitive advantage across borders ».

La révision proposée harmonise la définition de travailleur détaché et celle qui est utilisée dans la directive Détachement (CE, 2016a). L'exception du 'principe du pays d'emploi' et le délai de détachement sont maintenus. En parallèle, de très nombreuses mesures administratives sont prises dans la lutte contre l'utilisation indue du formulaire A1. Celui-ci atteste que l'on est socialement assuré dans un autre Etat membre et que l'on y paie des cotisations sociales. Ainsi, une procédure uniforme d'émission du formulaire A1 sera définie. L'on définira également quels éléments contrôler avant de remettre le formulaire A1. Enfin, une procédure uniforme de retrait du formulaire A1 sera définie. Si des personnes sont actives dans deux ou plusieurs Etats membres (article 13 du Règlement de base), on vérifiera si l'entreprise exerce bien des activités substantielles dans l'Etat membre où se trouve le siège de l'entreprise, en vue de lutter contre les 'sociétés boîtes aux lettres'.

6.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

Tant au niveau européen que belge, des données donnant une idée de l'ampleur du détachement intra-UE sont collectées. Ainsi, la Commission européenne collecte chaque année des informations sur le nombre de formulaires A1 émis. Mais au niveau belge aussi, le nombre de détachements vers la Belgique fait l'objet d'une collecte des données intéressantes avec GOTOT-IN (GrensOverschrijdende Teverkstelling – Occupation Transfrontalière) et LIMOSA (Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie, Réseau transnational d'information pour l'étude des flux migratoires à l'administration sociale). GOTOT-IN enregistre les formulaires A1 reçus par la Belgique.

(47) « In order to give as much encouragement as possible to the freedom of movement of workers and services, to avoid unnecessary and costly administrative and other complications which would not be in the interests of workers, companies and administrations, the Community provisions in force allow for certain exceptions », Commission européenne, 2012, p. 6.

L'obligation de déclaration LIMOSA prévoit quant à elle depuis le 1er avril 2007 une notification préalable des travailleurs et indépendants détachés.

En 2015, au sein de l'UE et de l'Association européenne de Libre-échange, 2,05 millions de formulaires A1 ont été émis, dont 1,49 million s'appliquaient spécifiquement au détachement de travailleurs ou d'indépendants sur la base de l'article 12 du Règlement de base (Pacolet et De Wispelaere, 2016). Par ailleurs, 512.000 formulaires ont été émis pour des activités dans deux ou plusieurs Etats membres (article 13 du Règlement de base). L'augmentation du nombre de formulaires A1 émis au cours des dernières années est flagrante. Il a augmenté de 61 % entre 2010 et 2015, et même de 204 % pour les formulaires A1 spécifiquement émis pour les personnes actives dans deux ou plusieurs Etats membres. En dépit de ces quantités et chiffres de croissance absolus élevés, le détachement sur la base de l'article 12 du Règlement de base se limite à environ 0,4 % de l'emploi UE total. En équivalents temps plein, c'est même 0,2 % étant donné que la période de détachement par individu détaché se chiffre à environ 6 mois.⁴⁸ Pourtant, certains Etats membres destinataires et secteurs semblent sujets à un impact (beaucoup) plus important. C'est notamment le cas pour la Belgique.

Examinons la situation pour la Belgique. 210.815 individus détachés intra-UE ont été enregistrés dans la LIMOSA en 2015 (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Le nombre d'individus détachés dans la LIMOSA est nettement plus élevé que ceux enregistrés dans GOTOT-IN. En 2015, 143.045 individus détachés intra-UE ont été enregistrés dans GOTOT-IN. Cela signifie aussi que le nombre de personnes détachées intra-UE enregistrées dans la LIMOSA est environ 1,5 fois supérieur à celles enregistrées dans GOTOT-IN, ce qui illustre la nécessité d'améliorer la procédure d'émission du formulaire A1.

En 2015, le détachement intra-UE représentait 4,4 % de l'emploi total en Belgique (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Cela fait de la Belgique un des principaux Etats membres accueillant des personnes détachées au sein de l'UE (Pacolet et De Wispelaere, 2016 ; 2015a). On constate en même temps une forte concentration du détachement intra-UE dans le secteur de la construction. Plus de 6 individus détachés sur 10 en Belgique sont en effet actifs dans ce secteur (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Ainsi, le détachement intra-UE en 2015 a représenté pas moins d'un tiers de l'emploi dans le secteur belge de la construction. En même temps, le nombre de travailleurs nationaux employés dans ce même secteur a diminué de 7 % entre 2011 et 2015, alors même que l'on construisait davantage. Tous ces éléments montrent

(48) Période de détachement sur la base de l'article 12 du Règlement de base. La durée moyenne par détachement était de 98 jours en 2015. Sachant qu'une personne est détachée 1,9 fois par an en moyenne, la période de détachement par individu détaché est égale à 182 jours pour 2015 (Pacolet et De Wispelaere, 2016).

une substitution de l'emploi national. Mais il se peut que cette substitution touche aussi les petites PME. On constate en effet l'existence d'un marché de l'emploi bivalent où, sur les 100 entreprises du secteur de la construction réalisant les chiffres d'affaires les plus importants, 8 sur 10 ont fait appel au détachement. La baisse du chiffre d'affaires, mais également de la valeur ajoutée et de la taille des entreprises de construction, diminue en même temps que l'utilisation du détachement. Les petites entreprises ont donc moins recours au détachement, voire pas du tout, ce qui les disqualifie peut-être sur le plan concurrentiel. D'autant qu'un pourcentage bien plus élevé d'entreprises ayant fait appel au détachement (les 'grandes' entreprises de construction) affiche une évolution égale ou favorable du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée par comparaison avec celles (les 'petites') qui ne l'ont pas fait.

6.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

La proposition de modification du Règlement doit être examinée conjointement avec la révision proposée de la directive Détachement (CE 2016c) et l'implémentation de la directive d'exécution (Directive 2014/67/UE)⁴⁹. Il est donc remarquable qu'aucune étude préparatoire approfondie n'ait eu lieu concernant l'impact des définitions de coordination actuelle prévues dans le Règlement. L'évaluation d'impact de la Commission européenne n'aborde donc pas le choix de maintenir la réglementation actuelle. C'est une opportunité manquée, surtout au vu de la sensibilité politique et publique de cette thématique. On laisse ainsi en suspens des questions pertinentes concernant la contraction de l'emploi national suite au détachement intra-UE ainsi que la valeur ajoutée du détachement, tant du point de vue de l'envoi (par exemple l'effet 'stabilisateur' du détachement) (De Wispelaere et Pacolet, 2015a)⁵⁰ que de celui de l'accueil (en réponse aux pénuries de travailleurs et au besoin de plus de flexibilité d'emploi).⁵¹ Et l'impact d'éventuelles adaptations des dispositions de coordination actuelles ou de la période de détachement maximale n'a donc jamais été testé.

(49) Directive 2014/67/UE du Parlement et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le Règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur.

(50) Dans l'évaluation d'impact de la Commission européenne, nous pouvons lire ce qui suit (CE, 2016b, p. 7) : « mobility may serve to mitigate cyclical adjustment measures in response to asymmetric shocks. Intra-EU labour mobility may have prevented even stronger spikes in unemployment during the crisis. »

(51) Ces questions ne trouvent qu'une réponse partielle dans l'évaluation d'impact effectuée dans le cadre de la proposition de modification de la directive Détachement (CE, 2016c) et notamment dans une étude préparatoire (De Wispelaere et Pacolet, 2016a).

L'avantage compétitif des entreprises étrangères employant des travailleurs détachés par rapport aux entreprises nationales sera déterminé par plusieurs éléments, notamment la définition des conditions salariales et de travail (sur la base de la directive Détachement) et le montant des cotisations sociales (sur la base du Règlement). Le montant de l'impôt des sociétés, mais aussi bien entendu la connaissance que possèdent les entreprises et leurs travailleurs, sont d'autres facteurs.⁵² La proposition de révision de la directive Détachement, qui entend remplacer le concept de 'salaire minimal' (minimum rates or pay) par 'rémunération' (remuneration) devrait normalement entraîner, en cas d'implémentation, des salaires bruts plus élevés pour les travailleurs détachés. L'évolution du salaire minimal vers un salaire plus moyen verra, en même temps, à ce que ces salaires bruts diffèrent moins de ceux qui sont versés aux travailleurs nationaux. On pourrait donc dire que cette mesure influencera négativement la position concurrentielle des entreprises étrangères ayant des travailleurs détachés. Les indépendants détachés, qui ne ressortent pas à la directive Détachement, ne seront aucunement affectés.⁵³ Mais en ne modifiant pas les règles définies par le Règlement, et donc en n'appliquant pas, par exemple, le 'principe du pays d'emploi' aux personnes détachées, les entreprises étrangères maintiennent un élément qui définira leur position concurrentielle, à savoir les cotisations parafiscales. Il semble donc à première vue s'agir d'une proposition équilibrée qui tient partiellement compte des griefs des Etats membres destinataires (par la proposition de modification de la directive Détachement) mais aussi des Etats membres d'origine (en ne modifiant rien aux principes du Règlement). Mais la proposition de la Commission en vue de ne pas modifier la réglementation du Règlement recevra un accueil critique de la part des pays destinataires comme la Belgique. En effet, l'application du 'principe du pays d'emploi'⁵⁴ ou une variante de celui-ci⁵⁵ a souvent

(52) En parallèle, il existe bien entendu aussi les frais de transport, de séjour et administratifs qui s'ajoutent pour les entreprises détachant des personnes en Belgique.

(53) A cet égard, il existe le risque qu'une adaptation de la directive Détachement n'entraîne une augmentation du nombre de (faux) indépendants détachés. Actuellement, 8 % environ des détachés au sein de l'UE ont un statut d'indépendant (Pacolet et De Wispelaere, 2015a). Ce pourcentage est plus élevé pour les détachés envoyés en Belgique (15 %) et dans le secteur belge de la construction (19 %) (De Wispelaere et Pacolet, 2017).

(54) Voir récemment encore dans Vandenbroucke (2016).

(55) Voir De Wispelaere et Pacolet, 2015b ; Pennings, 2015b. Proposition de porter les cotisations sociales (à partir de 3 mois de détachement) au niveau de celles de l'Etat membre destinataire, mais le détaché reste socialement assuré dans l'Etat membre d'origine.

été prônée, ainsi que la limitation de la période de détachement⁵⁶. Reste également à savoir si les propositions actuelles suffiront à contrer la contraction des emplois nationaux. En effet, il reste un risque de dumping social/déconstruction sociale.⁵⁷ Ainsi, il peut exister d'importantes différences entre les cotisations sociales d'application dans l'Etat membre d'origine et celles qui s'appliquent dans l'Etat membre de destination. Les cotisations sociales moyennes entre les UE-13 et les UE-15 sont en effet pratiquement équivalentes. Ce qui n'empêche pas que la Belgique a un coin salarial (la différence entre le coût pour l'employeur et le salaire net du travailleur) plus élevé que celui des 10 principaux Etats membres d'origine des personnes détachées en Belgique.⁵⁸

Le fait que l'application de personnes actives dans deux ou plusieurs Etats membres (article 13 du Règlement de base) soit renforcée est dicté par la forte hausse du nombre de formulaires A1 émis pour ce groupe. Au vu de l'augmentation limitée du nombre de formulaires A1 émis pour le détachement en vertu de l'article 12 du Règlement de base, on assiste peut-être à un déplacement. C'est pourquoi il faudrait, ici aussi, pouvoir définir une durée maximale pour les personnes détachées (définition du droit du travail) sous l'Article 13 du Règlement de base⁵⁹. Enfin, la définition de mesure uniformes concernant l'émission et le retrait du formulaire A1 doit permettre d'éviter que les Etats membres ne prennent eux-mêmes l'initiative (voir aussi Jorens et Lhernould, 2014). Ainsi par exemple, la Belgique a introduit

(56) Goyens et al. (2003, p. 60) avancent, dans le cadre de la proposition de modification du Règlement (CEE) n° 1408/71, que « l'on aurait aussi pu choisir de limiter la durée du détachement à 183 jours, le délai qui est fréquemment utilisé dans la réglementation fiscale du détachement ». Voir aussi Pieters, 1997. Dans le 'Plan pour une concurrence loyale – 40 mesures concrètes pour la construction' lancé par les parties prenantes concernées, on trouve 27 mesures nationales et 13 mesures européennes visant à lutter contre le dumping social (CSC et al., 2015 ; De Wispelaere et Pacolet, 2016b). Ce plan plaide pour limiter la durée maximale du détachement à 6 mois. Sous la précédente réglementation (Règlement (CEE) n° 1408/71), cette durée maximale était de 12 mois, mais elle pouvait être prolongée de 12 mois supplémentaires en cas de circonstances imprévues, et avec l'accord du pays destinataire. Comme on l'a déjà vu, la durée moyenne du détachement en vertu de l'article 12 du Règlement de base est égale à environ 100 jours par détachement et à environ 6 mois par individu détaché (avec d'importantes différences entre Etats membres).

(57) Nous définissons le dumping social comme la « diminution du coût du travail et des conditions de travail par un pays du fait de la pression qui s'y exerce suite à l'avantage concurrentiel que d'autres pays possèdent de par les différences de réglementation nationale auxquelles la législation européenne n'a pas remédié », (De Wispelaere et Pacolet, 2017). Cette définition cite les raisons pour lesquelles le détachement met sous pression le coût du travail et les conditions de travail, à savoir du fait de la législation européenne applicable. Une meilleure coordination européenne via la directive Détachement et le Règlement concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale permettrait donc de remédier au risque de dumping social.

(58) C'est aussi ce qui explique l'importance d'un tax shift (plus poussé) impliquant un déplacement des charges sur le travail.

(59) Ce groupe de personnes actives dans deux ou plusieurs Etats membres est toutefois très divers (par exemple aussi les travailleurs frontaliers). On ignore l'importance du sous-groupe 'détachés'. La durée moyenne d'activité des personnes dans deux ou plusieurs Etats membres se chiffre à 285 jours par formulaire A1 émis (Pacolet et De Wispelaere, 2016).

une disposition antiabus grâce à laquelle, en cas de fraude⁶⁰, l'inspecteur social ou le juge peuvent ignorer unilatéralement le formulaire A1 (De Wispelaere et Pacolet, 2016b). Mais la Commission a entamé un recours en manquement à ce sujet et a saisi la Cour européenne de Justice. Toutefois, en même temps, on peut espérer qu'une émission uniforme du formulaire A1 contribuera également à un meilleur recensement (c'est-à-dire plus exact) du nombre de détachés.

7. FRAUDE ET FAUTES

En parallèle, la proposition de modification du Règlement propose de renforcer la lutte contre la fraude par une meilleure coopération entre autorités, institutions et inspections compétentes (CE, 2016a).⁶¹ Si l'Etat membre de destination a des doutes quant à la validité du document ou à la véracité des faits sur laquelle se fonde l'émission de celui-ci, il peut alors demander un complément d'explication à celui qui l'a émis. Si nécessaire, il peut même demander le retrait du document. L'Etat membre qui a reçu la demande révisera les éléments sur lesquels l'on s'est basé pour émettre le document, et au besoin, il le retirera ou le révisera.⁶² En cas de fraude incontestable, le document sera immédiatement retiré ou revu, avec effet rétroactif. Si l'Etat membre ne découvre ni fraude ni fautes, il aura 25 jours pour en informer l'Etat membre de destination. Dans les cas urgents (ceux-ci doivent être motivés dans la demande), une réponse sera fournie dans les 2 jours ouvrables même si l'enquête concernant cette demande est encore en cours. Si des doutes persistent au niveau de l'Etat membre qui a posé la question de la validité du document ou de l'exactitude des faits justifiant l'émission de celui-ci, il peut fournir des preuves complémentaires et redemander des informations complémentaires à l'Etat membre émetteur, voire même demander le retrait du document.

La proposition régleme de manière plus stricte l'échange de données personnelles entre organes compétents pour découvrir les fraudes et les fautes parmi les personnes qui ont des droits et des devoirs en vertu de l'application du Règlement (CE, 2016a).⁶³ Ainsi, la demande de données doit être indispensable et proportionnelle. L'échange de données ne peut pas non plus donner lieu automatiquement au retrait du droit aux prestations en espèces ou en nature. Ce sera en l'occurrence la Com-

(60) Il ne faut pas confondre fraude sociale et dumping social. Notre définition du dumping social permet de distinguer la fraude sociale par détachement de la déconstruction sociale par détachement. Ainsi, la directive d'exécution peut être un outil utile dans la lutte contre la fraude sociale par détachement. L'attention très pointue qui vise le dumping social (ou plutôt la fraude sociale) par détachement dans le secteur de la construction semble quelquefois faire oublier que ce secteur était très sensible à la fraude et au travail au noir avant même que le détachement ne devienne populaire (et ne le reste).

(61) Voir aussi Jorens et al., 2015 pour une discussion de la sensibilité à la fraude du Règlement.

(62) Un même délai a déjà été défini dans la directive d'exécution pour une demande d'information afin de pouvoir effectuer ainsi des contrôles, inspections ou enquêtes.

(63) L'importance de ce point est fortement mise en avant dans Jorens et al., 2015.

mission administrative qui établira une liste de types de demandes de données et de réponses. Seules les demandes et réponses énumérées seront alors autorisées.

Enfin, une procédure modifiée de recouvrement de prestations indues est proposée. Les procédures seront similaires à celles définies dans la Directive 2010/24/UE concernant l'assistance en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures. La plupart des Etats membres étaient demandeurs, au sein de la Commission administrative, d'une révision de ces procédures (Pacolet et De Wispelaere, 2015h).

8. ACCES DE CITOYENS ECONOMIQUEMENT INACTIFS AUX AVANTAGES SOCIAUX

Dans la ligne de la récente jurisprudence de la Cour de Justice⁶⁴, la proposition explique que les Etats membres peuvent décider de ne pas octroyer d'allocations sociales à un certain groupe de citoyens mobiles économiquement inactifs.⁶⁵ Les migrants intra-UE ont droit à un séjour de plus de trois mois s'ils répondent à certaines conditions, qui diffèrent en fonction de leur statut. Les citoyens de l'UE qui ne travaillent pas ou ne sont pas en recherche active d'emploi ont uniquement un droit de séjour s'ils disposent de moyens d'existence suffisants pour ne pas être à la charge de la réglementation d'assistance du nouvel Etat membre, et s'ils disposent d'une assurance-maladie. L'accès aux allocations sociales de citoyens économiquement inactifs dépend donc du fait qu'ils disposent ou non d'un droit de séjour valable sur la base de la Directive 2004/38/CE.⁶⁶ Il est toutefois difficile d'évaluer, sur la base des données disponibles, le nombre de personnes susceptibles d'être 'touchées' par cette proposition (pour les tentatives d'estimation, voir CE, 2016b).⁶⁷

9. EXPORTABILITE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

9.1. CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION

Les personnes travaillent et/ou résident parfois dans un autre Etat membre que celui où résident leurs enfants. Par conséquent, ce sont les règles de coordination qui détermineront quel Etat membre est compétent pour le paiement des allocations familiales.⁶⁸ Les 'règles de priorité en cas de cumul' définissent quel Etat membre

(64) Par exemple C-308/14 Commission européenne contre Royaume-Uni.

(65) Pour une discussion juridique détaillée, nous renvoyons à Lhernould et al., 2015.

(66) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

(67) On estime que 80 % de ces citoyens européens peuvent déduire un droit de séjour à des membre de la famille migrants et économiquement actifs et grâce à ça jouir d'un droit dérivé de sécurité sociale, (CE, 2016a).

(68) Article 67-69 du Règlement de base et article 58-61 du Règlement d'application.

est responsable pour les allocations familiales si l'on travaille et/ou réside dans un autre Etat membre que le ou les enfants. Les droits fondés sur les activités, salariées ou non, sont ainsi prioritaires.⁶⁹ Si les deux parents ne travaillent pas dans le même Etat membre, ce sera l'Etat membre de résidence des enfants qui paiera les allocations familiales si un des parents y travaille.⁷⁰ L'allocation que l'on percevra de l'Etat membre compétent (= l'Etat membre compétent primaire) sera peut-être inférieure à celle que l'on aurait perçue de l'autre Etat membre où l'on a des droits. Dans ce cas, le second Etat membre paiera (en tant qu'Etat membre compétent secondaire) une allocation complémentaire égale à la différence entre les deux allocations⁷¹. Par conséquent, l'Etat membre d'emploi/de résidence exportera la totalité (si Etat membre primaire) ou une partie (si Etat membre secondaire) des allocations familiales vers celui où résident les enfants. La proposition de modification du Règlement ne modifie pas ces règles.⁷² Ce qui signifie notamment qu'aucune adaptation (autrement dit : indexation) des allocations familiales n'a lieu sur la base du niveau de vie⁷³ dans l'Etat membre où résident les enfants. Cette proposition d'indexation a constitué un élément de l'accord que l'Europe aurait conclu avec le Royaume-Uni s'il n'y avait pas eu de Brexit (Conseil européen, 2016). Suite au Brexit, la Commission a changé son fusil d'épaule. Sur la base des chiffres, l'on verra que ce n'est que justifié.

9.2. IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE

L'exportation des allocations familiales porte sur environ 1,6 % du total des dépenses UE pour les allocations familiales (chiffre pour 2014) (Pacolet et De Wispelaere, 2015c). Toutefois, la plupart des Etats membres y consacrent bien moins de 1 %. Seul le Luxembourg fait exception, car 50 % des dépenses consacrées aux allocations familiales vont à des enfants qui résident à l'étranger. En même temps, il reste remarquable que l'adaptation des dispositions de coordination pour les allocations familiales ait constitué un élément de l'accord entre l'Europe et le Royaume-Uni, a fortiori si l'on sait que 0,3 % seulement des personnes ayant droit à des allocations familiales payées par le Royaume-Uni résident dans un autre Etat membre. L'ampleur des dépenses relatives à l'exportation des allocations familiales dépendra principalement de celle du nombre de travailleurs frontaliers entrants. Il est donc

(69) Ceci souligne l'importance de la situation socioéconomique dans ce débat.

(70) Dans les autres cas, c'est le pays où les cotisations les plus élevées sont payées qui est responsable.

(71) Calcul du complément : voir arrêté de la Cour de Justice (cinquième Chambre) du 8 mai 2014, C-347/12, Wiering.

(72) La proposition contient bien de nouvelles dispositions de coordination pour les allocations familiales, qui sont destinées à remplacer le revenu pendant l'éducation de l'enfant. Selon la proposition, celles-ci doivent être traitées comme un droit individuel et personnel. Les Etats membres qui sont secondairement compétents peuvent choisir d'octroyer une allocation complète.

(73) On parle de 'standard of living' (Conseil européen, 2016). Mais on ne sait toujours pas s'il s'agit de niveau de vie, de coût de la vie ou du niveau de l'allocation (pour une discussion, voir aussi Pacolet et De Wispelaere, 2015f).

peu manifeste que des Etats membres ayant un pourcentage élevé de travailleurs frontaliers entrants par rapport à l'emploi national total, comme le Luxembourg, la Suisse et l'Autriche exportent aussi un pourcentage élevé d'allocations familiales à l'étranger (Pacolet et De Wispelaere, 2015f). Le deuxième groupe, le nombre de personnes mobiles intra-UE qui résident dans un autre Etat membre que leur ou leurs enfant(s), interviendra moins du fait de leur faible nombre.

Pourquoi la demande d'indexation ? L'intervention des autorités en matière de politique familiale via les allocations familiales a pour but de couvrir partiellement ou en bonne partie les coûts qui sont liés à l'éducation des enfants. Le montant de ces coûts variera toutefois selon les Etats membres étant donné les différences de niveau de vie entre ceux-ci. Cela implique que le montant des allocations familiales que l'on perçoit d'un autre Etat membre est plus (ou moins) élevé que le niveau de vie dans l'Etat membre de résidence. L'Etat membre de résidence compensera un montant plus faible par le supplément de l'Etat membre secondaire compétent. Un montant plus élevé ne sera pas adapté. Dans un exemple extrême, les allocations familiales versées par le Luxembourg seront plus élevées que le revenu de certains ménages habitant en Roumanie ou en Bulgarie.

En examinant spécifiquement les chiffres pour la Belgique, on constate qu'en 2015, 30.640 ayant droit et 56.313 enfants résidaient dans un autre Etat membre (FAMIFED, 2016). Ces chiffres correspondent à un montant exporté de 97 millions EUR soit 1,5 % des dépenses totales en allocations familiales. Sur ce montant total des exportations, 56 millions d'EUR partent vers la France, 14 millions d'EUR vers les Pays-Bas, 12 millions d'EUR vers la Pologne et 4,6 millions d'EUR vers la Roumanie. Ce sont donc, de loin, vers nos pays voisins que se dirige la majeure partie des dépenses d'exportation. En même temps, le montant que la Belgique verse en allocations familiales pour les enfants résidant dans un autre Etat membre s'élevait à 84 millions d'EUR en 2013, nettement moins que ce que les familles avec enfants résidant en Belgique perçoivent comme allocations familiales versées par d'autres Etats membres, 130 millions d'EUR en 2013 (Pacolet et De Wispelaere, 2015c). En net, la Belgique est donc plutôt un pays bénéficiaire que payeur. Ce résultat est pour une bonne part la conséquence du nombre plus élevé de travailleurs frontaliers sortants par rapport au nombre de travailleurs frontaliers entrants.

9.3. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION

Sur la base de l'étude préparatoire concernant l'impact budgétaire en cas de modification de la réglementation, il s'avère que l'adaptation au niveau de vie représentera une économie budgétaire pour la plupart des pays (Pacolet et De Wispelaere,

2015f).⁷⁴ Au total, le coût budgétaire estimé devrait baisser d'environ 16 % par rapport aux dépenses sous les actuelles dispositions de coordination. Pour la Belgique, il s'agirait d'une baisse d'environ 7 % du coût budgétaire.

La proposition de ne pas modifier les actuelles dispositions de coordination, même en sachant qu'une adaptation en fonction du niveau de vie bénéficierait financièrement à la plupart des Etats membres, est donc défendable pour diverses raisons. Tout d'abord, les travailleurs frontaliers représentent le plus important groupe de personnes qui subiront les retombées d'une adaptation de la réglementation. Par ailleurs, une adaptation des allocations familiales sur la base du niveau de vie dans l'Etat membre où résident les enfants des travailleurs frontaliers va en soi à l'encontre d'un des principes de base du Règlement, à savoir l'égalité de traitement des personnes (article 4 du Règlement de base, et principe de non-discrimination de la Convention européenne).⁷⁵ En effet, les travailleurs frontaliers paient des cotisations sociales et des impôts des personnes physiques dans leur Etat membre d'emploi, et ce au même niveau que les habitants de ce dernier. Ce n'est donc que justice⁷⁶, mais le fait que cet Etat membre d'emploi verse le même montant aux travailleurs frontaliers qu'à ses propres habitants contreviendrait tout autant au principe de l'égalité de traitement. Les règles de priorité ne contraignent même pas l'Etat membre d'emploi du travailleur frontalier ou de la personne mobile intra-UE qui réside dans un autre Etat membre que son ou ses enfants à verser (en totalité) les allocations familiales. En outre, le risque de 'tourisme de la sécurité sociale' est très faible sur la base des risques cités, et il ne peut donc justifier une adaptation de la réglementation. En même temps, une indexation des allocations familiales entraînerait une augmentation de la charge administrative (voir aussi Spiegel et al., 2015), pourrait avoir un impact négatif sur la mobilité intra-UE (principalement sur le travail transfrontalier) compte tenu de l'inégalité de traitement, et on risquera de voir augmenter le nombre de regroupements familiaux, ainsi par conséquent que le coût complémentaire des services auxquels ces regroupements donnent droit pour les enfants (crèche, enseignement...). Ces coûts excèdent largement ceux de l'exportation des allocations familiales. Reste le fait qu'il existe d'importantes différences de politique familiale entre Etats membres. Ainsi, certains accordent plus d'importance à l'offre de services (p. ex. via les crèches) (surtout au Danemark, en Norvège, en Suède et en Finlande)

(74) La littérature prône quelquefois aussi de rendre compétent l'Etat membre de résidence (Pieters, 1997). Pour une discussion de l'impact, voir Spiegel et al ; (2015) et Pacolet et De Wispeleere, 2015.

(75) Spiegel et al ; (2015) approfondissent cette discussion.

(76) Marianne Thyssen, Commissaire européenne pour l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs, a formulé à ce sujet la proposition suivante en commentant la proposition à la Commission Emploi et Affaires sociales du Parlement européen (2017) : « It is my strongly held belief that the EU cannot argue on the one hand that persons have the right to same pay for same job at same place, and in the same breath accept that workers who contribute at the same rate to the same social security system receive different levels of benefit depending on where they or their children reside. This is an issue of balance and fairness that goes to the core of the European project. »

qu'à l'attribution d'un niveau d'allocations familiales suffisamment élevé (principalement au Luxembourg, au Royaume-Uni, en Irlande, en Allemagne, en Autriche et en Belgique). D'autres Etats membres appliquent quant à eux un octroi sélectif des allocations familiales (c'est le cas de l'Espagne). Cette politique aura également un impact sur le supplément que d'autres Etats membres secondaires compétents doivent payer. Sans plus, le niveau des allocations familiales de l'Etat membre primaire compétent, qui reflète souvent le niveau de vie, aura un impact sur le montant que doit verser l'Etat membre secondaire compétent. Cela signifie que l'Autriche, par exemple, devra payer des suppléments beaucoup plus élevés pour les enfants qui résident en Hongrie que le Luxembourg pour ceux qui résident en Belgique.

10. CONCLUSION

La proposition de la Commission modifie le Règlement sur plusieurs points. Dans ce cadre, l'on s'est avant tout efforcé de rendre (ou de maintenir) équitable la répartition des charges financières entre Etats membres (CE, 2016a ; b). L'on y est certainement parvenu en ce qui concerne la proposition relative aux travailleurs frontaliers qui deviennent chômeurs, la totalisation des périodes en cas de chômage et l'exportation des allocations familiales. La Belgique bénéficiera elle aussi de cette proposition. En même temps, la mobilité de l'emploi intra-européen 'honnête' est surveillée voire encouragée par une proposition d'élargissement de l'exportation des allocations de chômage et un contrôle renforcé de la fraude et des fautes. Mais cela semble aussi, à première vue, une proposition politiquement équilibrée, car elle va encore plus loin pour juguler le risque de 'tourisme de la sécurité sociale'. Un élément non négligeable pour bon nombre d'Etats membres de l'UE 15 et pour la perception actuelle de cette question. La proposition répond également à certains griefs émanant tant des Etats membres d'origine que de destination des personnes détachées. Dans ce cadre, il est important que la proposition de modification du Règlement soit examinée conjointement avec la révision proposée de la directive Détachement et l'implémentation de la directive d'exécution (Directive 2014/67/UE).

(Traduction)

BIBLIOGRAPHIE

Carlens, G., De gevolgen van de herziening van de Europese Verordeningen inzake sociale zekerheid voor het stelsel van de werkloosheidsverzekering, *BTSZ*, n° 4., pp. 709-729, 2004.

Cornelissen, R., The new EU coordination system for workers who become unemployed, *European Journal of Social Security*, vol. 9, no. 3, pp. 187-219, 2007.

CSC Bâtiment, FGTB Construction, CGSLB, Confédération Construction, Bouwunie, Fema, Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la fraude sociale Bart Tommelein, Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale Willy Borsus, SIRS, SPF Sécurité Sociale, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, ONSS, ONEM, *Plan pour une concurrence loyale – 40 mesures concrètes pour la construction*, Bruxelles, 2015.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *Etendue et impact du détachement intra-européen dans l'économie belge. Avec une attention spécifique pour le secteur de la construction* (Résumé), HIVA – KU Leuven, 2017.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., *The economic value and impact of cross-border services provided through the posting of workers, with a focus on the construction sector*, on behalf of the European Commission – DG EMPL, 2016a.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., Tackling social dumping and fraud in the Belgian construction sector, *ESPN Flash Report 2016/54*, 2016b.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., Posting of workers as stabilising mechanism. An enlarged notion of labour mobility as a prerequisite for an optimal currency area, *HIVA Working Paper*, HIVA–KU Leuven, Leuven, 2015a.

De Wispelaere, F. et Pacolet, J., Posting of workers: the impact of social security coordination and income taxation law on welfare states, *HIVA Working Paper*, HIVA–KU Leuven, Leuven, 2015b.

Doherty R., Vandresse B., Bulté S., Bardaji Horno M., Ulrich M., Pacolet J. et De Wispelaere F., *Study for an impact assessment for revision of Regulations (EC) Nos 883/2004 et 987/2009*, Deloitte and HIVA – KU Leuven, 2013.

European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) N° 883/2004 on the coordination of social security systems and its implementing Regulation N° 987/2009*, COM(2016)815, 2016a.

European Commission, Impact Assessment. *Initiative to partially revise Regulation (EC) N° 883/2004 on the coordination of social security systems and its implementing Regulation N° 987/2009*, SWD(2015)460, 2016b.

European Commission, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, COM(2016)128, 2016c.

European Commission, *Employment and Social Developments in Europe 2014*, DG EMPL, Bruxelles, 2014.

European Commission, Practical guide. *The legislation that applies to workers in the European Union (EU), the European Economic Area (EEA) and in Switzerland*, Bruxelles, 2012.

European Commission, *Proposal for a Council Regulation (EC) on coordination of social security systems*, COM(1998)779), Bruxelles, 1998.

European Council, *European Council meeting (18 et 19 Février 2016) – Conclusions*, EUCO 1/16, Bruxelles, 2016.

FAMIFED, *Statistisch overzicht. Gedetailleerde gegevens*, Bruxelles, 2016.

Fries-Tersch, E. et Mabilia, V., *2015 Annual Report on Labour Mobility*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015.

Fuchs, M. et Cornelissen, R., *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 et 987/2009*, Nomos Verlagsgesellschaft, Allemagne, 2015.

Fuchs, M. (éd.), Garcia de Cortázar, C., Kahil, B. et Pörtl, M., *Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on aggregation of periods or salaries for unemployment benefits*, FreSsco, European Commission, 2015.

Garcia de Cortázar, C. (éd.), Rentola, E. (éd.), Fuchs, M. et Klosse, S., *Coordination of Unemployment Benefits*. Think Tank Report 2012, trESS, 2012.

General Inspectorate of Social Security (IGSS), *Rapport général sur la Sécurité Sociale au Grand-Duché de Luxembourg 2015*, Luxembourg, 2015.

Goyens, F., Pieters, D. et Schoukens, P., *Op weg naar een aangepaste coördinatie van de sociale zekerheid in Europa*, Academia Press, Gand, 2003.

Jorens, Y., *50 years of Social Security Coordination. Past – Present – Future*, European Commission, 2009.

Jorens, Y. et Lhernould, J-P., *Procedures related to the granting of Portable Document A1: an overview of country practices*, FreSsco, European Commission, 2014.

Jorens, Y. (éd.), Spiegel, B. (éd.), De Cortazar, C., Fillon, J., Fuchs, M. et Strban, G., *Coordination of Long-term Care Benefits – Current situation and future prospects*, trESS, 2011.

Jorens, Y., Gillis, D. et De Coninck, J., *Fraud and error in the field of social security coordination*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015, niet gepubliceerd.

Lhernould, J.-P. (éd.), Eichenhofer, E., Rennuy, N., Van Overmeire, F. et Wollenschläger, F., *Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules to clarify its relationship with Directive 2004/38/EC as regards economically inactive persons*, Analytical Report 2015, FreSsco, European Commission, 2015.

OECD, *Long-term care for older people*, OECD, Paris, 2005.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2015*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2016.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Posting of workers : Report on A1 portable documents issued in 2014*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015a.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Export of employments benefits : Reference year 2014*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015b, non publié.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Export of family benefits: Reference year 2014*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015c.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Aggregation of periods for unemployment benefits*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015d.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Aggregation of periods for unemployment benefits: Analysis of the economic impact of the options*, HIVA – KU Leuven, commissioned by DG EMPL, 2015e.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Export of family benefits. Analysis of the economic impact of the options*, HIVA – KU Leuven, commissioned by DG EMPL, 2015f.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Update of the analytical studies for an impact assessment for revision of Regulations (EC) N° 883/2004 and 987/2009. Coordination of LTC benefits and unemployment benefits*, HIVA – KU Leuven, commissioned by DG EMPL, 2015g.

Pacolet, J. et De Wispelaere, F., *Report on recovery procedures*, Network Statistics FMSSFE, European Commission, 2015h, non publié.

Pacolet J. et De Wispelaere F., *Additional analysis for the partial revision of the provision on the coordination of social security systems in Regulation (EC) N° 883/2004*, HIVA – KU Leuven, 2013a.

Pacolet J. et De Wispelaere F., *Analysis of the characteristics and the duration of employed activity by cross-border and frontier workers for the purposes of coordinating unemployment benefits*, HIVA – KU Leuven, 2013b.

Pennings, F., *European Social Security Law*, 6^{ème} édition, Intersentia, 2015a.

Pennings, F., Principles of EU coordination of social security, in F. Pennings et G. Vonk (éds.), *Research Handbook on European Social Security Law*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 321-343, 2015b.

Pennings, F., Coordination of unemployment benefits under Regulation 883/2004, *European Journal of Social Security*, vol. 11, n° 1-2, pp. 177-203, 2009.

Pieters, D., Towards a Radical Simplification of the Social Security Co-ordination, in P. Schoukens (éd.), *Prospects of Social Security Co-ordination*, Acco, Leuven, pp. 177-224, 1997.

Pieters, D., *Kritische situering van de hervorming van de Europese coördinatieverordening*, BTSZ, n° 4., pp. 657-669, 2004.

Roberts, S. (éd.), Schulte, B. (éd.), de Cortazar, C., Medaiskis, T. et Verschueren, H., *Think Tank Report 2009 – Healthcare for Pensioners*, trESS, UGent, 2009.

Spiegel, B. (éd.), Carrascosa Bermejo, D., Henberg, A. et Strban, G., *Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits*, Analytical Report 2015, FreSsco, European Commission, 2015.

Thyssen, M., *Speech on the presentation of the proposal of coordination of social security systems in the European Parliament Employment Committee*, Bruxelles, 2017.

Vandenbroucke, F., Sociaal beleid in een muntunie: puzzels, paradoxen en perspectieven, *BTSZ*, n°. 1, pp. 5-32, 2016.

Verschueren, H., Financing Social Security and Regulation (EEC) 1408-71, European *Journal of Social Security*, vol. 3, n° 1, pp. 7-24, 2001.

TABLE DES MATIERES

PROPOSITION DE REVISION DE LA LEGISLATION EUROPEENNE EN MATIERE DE COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE : EXAMEN CRITIQUE SPECIFIQUEMENT AXE SUR LA BELGIQUE

1.	INTRODUCTION	443
2.	EXPORTATION DES ALLOCATIONS DE CHOMAGE	446
2.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ...	446
2.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE	447
2.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION	447
3.	TRAVAILLEURS FRONTALIERS DEVENANT CHOMEURS	449
3.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	449
2.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE	450
2.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION	450
4.	TOTALISATION DES PERIODES EN CAS DE CHOMAGE	452
4.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	452
4.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE	452
4.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION	453
5.	SOINS DE LONGUE DUREE (LTC)	454
5.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	454
5.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE	455
5.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION	455
6.	SECURITE SOCIALE POUR LES DETACHES	457
6.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	457
6.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE	458
6.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION	460
7.	FRAUDES ET FAUTES	463
8.	ACCES DE CITOYENS ECONOMIQUEMENT INACTIFS AUX AVANTAGES SOCIAUX	464

9.	EXPORTABILITE DES ALLOCATIONS FAMILIALES	464
9.1.	CADRE REGLEMENTAIRE ACTUEL ET CONTENU DE LA NOUVELLE PROPOSITION ..	464
9.2.	IMPACT DE LA REGLEMENTATION ACTUELLE	465
9.3.	AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA PROPOSITION	466
10.	CONCLUSION	468
	BIBLIOGRAPHIE	469