

58^{ème} PROMOTION – 2019

RECHERCHE- ACTION - NOVEMBRE 2019

MOBILITE EUROPEENNE ET PLURIACTIVITE, NOUVEAU DEFI POUR L'EUROPE SOCIALE

- ◆ **Membres du groupe de travail :**
Chloé ARMENGAUD, Elève externe EN3S
Marion GARETA, Elève externe EN3S, chef de projet
Rébecca LACOMBE, Elève externe EN3S
Arnaud MUNIER, Elève interne EN3S
Stéphanie OUGIER, Elève interne EN3S
- ◆ **Directeur Recherche Action :** *Arnaud EMERIAU*, Délégué permanent Représentation des Institutions Françaises de Sécurité sociale auprès de l'UE (REIF)



ÉCOLE DES DIRIGEANTS DE
LA PROTECTION SOCIALE

L'avenir de
la protection
sociale
se dessine
avec vous

en3s.fr

Remerciements

Ce rapport est le résultat d'une collaboration entre plusieurs acteurs. À ce titre, nous tenons à remercier en premier lieu M. Arnaud Emériaux, Directeur de ce projet Recherche Action, pour l'ensemble des conseils prodigués, le temps accordé ainsi que pour avoir été facilitateur dans la prise de contact avec l'ensemble des organismes de Sécurité sociale.

Nous remercions également M. Dominique Libault, Directeur de l'Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale (EN3S), pour ses conseils sur ce projet et le temps consacré en entretien, ainsi que les institutions et personnes suivantes :

- La Direction de la Sécurité Sociale et plus particulièrement la Division des affaires communautaires et internationales, représentée par Mme Emmanuelle Eldar et Mme Elodie Boceno, et le bureau SD5C « Recouvrement » représenté par M. Denis Darnand ;
- La branche maladie, par l'intermédiaire de Mme Raphaëlle Verniolle, M. François Colin, Mme Véronique Batoul Diop et M. Alain Masclaux qui nous ont accueillis au sein de la CNAM afin de nous expliquer leur vision et la gestion nationale de la pluriactivité, ainsi que par l'intermédiaire des CPAM porteuses de TRAM RI : CPAM des Alpes-Maritimes, représentée par Mme Siham Kabous, Mme Corinne Vicenzi et M. Ismaël Meyergue, et CPAM de Loire-Atlantique, représentée par Karine Perrais ;
- La branche recouvrement, par l'intermédiaire de M. Bruno Grégoire qui a complété notre questionnaire pour le compte de l'ACOSS ainsi que par l'intermédiaire des URSSAF Nord-Pas-De-Calais, Basse-Normandie et Haute-Normandie, respectivement représentés par Mme Christelle Cornaille, M. Renaud Dorchies et Mme Maria Di Giacomo ;
- La CCMSA par l'intermédiaire de M. Bruno Kerisit, M. Christophe Simon et M. Cyril Gouguet ;
- La CNAV-PL, par l'intermédiaire de M. Jérôme Barthes ;
- Le CLEISS, par l'intermédiaire de Mme Armelle Beunardeau, M. Philippe Sanson, Mme Muriel Chapalain, Mme Aurélie Brière, Mme Yasmina Chebira et Mme Fabienne Jean.

Ce projet n'aurait pu être finalisé sans la mise en perspective du système français dans le panorama européen que les échanges avec les institutions des Etats membres ont rendu possible . Pour cette raison, nous remercions particulièrement M. Jean-Christophe Paris, attaché parlementaire de M. Guillaume Balas, pour le panorama dressé de la problématique « pluriactivité ». Nous remercions aussi chaleureusement les organismes nationaux de Sécurité sociale néerlandais et belges, à savoir, côté néerlandais, la Banque de l'Assurance Sociale, représentée par Mme Sacha Geenen et, côté belge, le Service Public Fédéral Belge de la Sécurité sociale, l'ONSS et l'INASTI, représentés lors des entretiens par M. Marc Morsa, M. Bruno De Pauw, M. Dominique D'Haene et Mme Liesbet Hofman, pour le temps accordé en entretien et pour la vision concise de leur système de fonctionnement global et de traitement de la pluriactivité.

Nous remercions également l'ensemble des caisses européennes suivantes pour leur réponse au questionnaire envoyé :

- Sécurité sociale allemande :
 - Le DVKA (Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung), agence allemande de liaison internationale pour la sécurité sociale
 - Le SVFLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), la sécurité sociale agricole
 - Le DGUV (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung) en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles
- Sécurité sociale polonaise, la ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych)
- Sécurité sociale espagnole, la TGSS (Tesoreria General de la Seguridad Social)

Chacun de ces collaborateurs aura contribué, par ses réponses à nos questions, par l'exposé de sa vision de la pluriactivité et du système avec lequel il travaille, à façonner ce rapport dont le contenu n'engage toutefois que ses auteurs.

Enfin, nous sommes reconnaissants et tenons à souligner l'aide précieuse de Mme Agnès Cardineau et de l'ensemble du personnel de l'EN3S pour l'accompagnement et les accords dérogatoires ayant facilité l'organisation des entretiens.

Liste des abréviations

ACOSS = Agence Centrale de recouvrement des Organismes de Sécurité Sociale
CE = Commission Européenne
CEAM = Carte Européenne d'Assurance Maladie
CIS = Conseiller Informatique et Services
CJUE = Cour de Justice de l'Union Européenne
CLEISS = Centre de Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale
CPAM = Caisse Primaire d'Assurance Maladie
CNAM = Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CODAF = Comité Départementaux Anti-Fraude
DES = Document Electronique Structuré
DGFIP = Direction Générale des Finances Publiques
DIRECCTE = Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation du Travail et de l'Emploi
DLA = Détermination de la Législation Applicable
DSN = Déclaration Sociale Nominative
EEE = Espace Economique Européen
EESSI = Echange Electronique d'Information sur la Sécurité Sociale
ESIP = European Social Security Insurance Platform
ESOPE = Exploitation Sécurisée et Optimisée des Processus Editiques
ETP = Equivalent Temps Plein
F-A1 = Formulaire A1
MNC = Mission Nationale de Contrôle
OCLTI = Office Central de Lutte contre le Travail Illégal
OSS = Organismes de Sécurité Sociale
PNLTI = Plan National de Lutte contre le Travail Illégal
RI = Relations Internationales
RSI = Régime Social des Indépendants
SI = Système d'Information
SVFLG = Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau
UE = Union Européenne
URSSAF = Unions du Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales

Sommaire

Introduction	2
Le droit à la mobilité, droit fondamental de l'UE.....	2
Le détachement, « l'arbre qui cache la forêt de la pluriactivité ? »	2
L'explosion récente de la pluriactivité	3
Partie I – La pluriactivité : cadre juridique et diagnostic de la situation en France	
I. Les règlements européens sur la pluriactivité	5
1. Principes posés par les règlements européens de coordination pour l'affiliation sociale des travailleurs européens.....	5
2. La procédure d'affiliation en cas de pluriactivité	6
II. État des lieux de la pluriactivité en France	9
1. Le CLEISS, organe de liaison entre les systèmes de Sécurité sociale européens	9
2. Le rôle des caisses nationales et locales	9
Partie II - objectif des plans d'action CCMSA, CNAM et ACOSS : rationalisation et harmonisation du traitement des situations de pluriactivité malgré des insuffisances persistantes	17
I. Un effort particulier consacré à l'amélioration de la gestion de la pluriactivité	17
1. Traitement et suivi de la pluriactivité.....	17
2. Des outils informatiques en cours d'évolution	19
II. La volonté de renforcer la coopération en matière de lutte contre la fraude.....	21
1. La volonté marquée de développer une coopération entre les différentes administrations françaises et la mise en œuvre de dispositifs destinés à les aider dans leur contrôle	21
2. Le renforcement de la coopération entre les organismes de Sécurité sociale européens.....	22
Partie III : Pistes de réflexion pour améliorer les procédures de traitement, de suivi et de contrôle des travailleurs pluriactifs en France	24
I. Des améliorations en cours dans le traitement, le suivi et le contrôle de la pluriactivité au niveau européen	24
1. Vers un renforcement du régime juridique de la pluriactivité ?.....	24
2. Les outils communs existants ou en devenir	25
3. Des interlocuteurs internationaux réciproquement identifiés	27
II. Des améliorations dans le traitement, la gestion et le contrôle de la pluriactivité au niveau interne, pilotées par les Caisses Nationales, <i>via</i> une place primordiale accordée aux outils informatiques	28
1. Information, communication et déclaration de la pluriactivité : un espace dématérialisé à destination des entreprises	28
2. Traitement et gestion : performance des organismes locaux fondée sur le partage d'une procédure commune	28
3. Contrôles.....	31
Conclusion	32
Bibliographie	34
Annexes	35
Résumé.....	36

INTRODUCTION

Le droit à la mobilité, droit fondamental de l'UE

Dès l'origine, le droit de l'Union Européenne (UE) pose le principe de la libre circulation des travailleurs. Tout ressortissant de l'UE peut en effet librement s'installer dans un Etat membre et y exercer une activité professionnelle.

En effet, les traités de Rome en 1957 avaient déjà prévu des règles communes pour protéger les droits de Sécurité sociale en cas de déplacement en Europe et ces règles se sont modernisées pour s'adapter aux nouvelles situations de mobilité. En 2018, 17 millions d'Européens résidaient ou travaillaient dans un autre Etat membre et 4% de la population en âge de travailler vivaient dans un autre pays de l'UE que son pays d'origine.

Afin de garantir la libre circulation des personnes, le principe de coopération loyale et sincère et de confiance légitime entre institutions nationales de Sécurité sociale a été inscrit au fondement de l'identité européenne. Ainsi, les règlements de coordination des systèmes de Sécurité sociale 883/2004 et 987/2009 permettent de cumuler l'ensemble des périodes de travail et d'assurance d'un citoyen de l'UE dans un autre Etat membre et d'exporter les droits sociaux en cas de mobilité au sein de l'Union.

Les textes européens posent également le principe selon lequel les ressortissants de l'UE ne peuvent être soumis qu'à la législation de protection sociale d'un seul Etat membre. L'objectif est d'éviter que des cotisations soient payées dans plusieurs pays et ainsi de résoudre les difficultés de prise en charge des différentes dépenses liées à la protection sociale. Afin de respecter ce principe, la Détermination de la Législation Applicable (DLA) au travailleur est essentielle.

La législation retenue est généralement celle du pays dans lequel les ressortissants communautaires exercent leur activité professionnelle, que celle-ci soit salariée ou non salariée (règle de la « *lex loci laboris* »). Toutefois, les statuts de « détaché » ou de « pluriactif » sont des exceptions au principe de « *lex loci laboris* ».

Dans ces deux derniers cas, il est possible pour le ressortissant de vivre dans un Etat membre et d'exercer une activité dans un autre, en étant mis à disposition d'un autre employeur ou d'un donneur d'ordre par son propre employeur (détachement) ou en exerçant une activité, salariée et/ou indépendante, dans plusieurs Etats membres (pluriactivité).

Le détachement, « l'arbre qui cache la forêt de la pluriactivité ? »

Au-delà du détachement, qui retient l'attention médiatique et a fait l'objet d'une abondante et continue jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE (CJUE) ainsi que d'une révision de la directive détachement en juin 2018, la pluriactivité est, quant à elle, mal connue et ses conditions d'application dans la législation sociale sont moins appréhendées.

L'article 13 du règlement 883/2004 traite de la situation des personnes qui, au titre de la pluriactivité, bénéficient d'un régime plus souple que celui du détachement. Les travailleurs pluriactifs exercent simultanément ou en alternance une ou plusieurs activités salariées ou non salariées sur le territoire d'au moins deux Etats membres de l'UE, de l'Espace Economique Européen (EEE) ou en Suisse, pour le compte d'un ou plusieurs employeurs.

Le travailleur pluriactif peut être salarié d'un ou plusieurs employeurs situés sur un seul ou plusieurs territoires. Par son caractère permanent, la pluriactivité se distingue du détachement.

Une personne pluriactive ne peut relever que d'un seul régime de Sécurité sociale. La législation applicable est déterminée par certains critères (lieu de résidence du travailleur ou caractère substantiel de l'activité...). La situation présumée des douze mois civils à venir est considérée.

En effet, la règle de base est que le travailleur pluriactif peut rester affilié au système de Sécurité sociale de son lieu de résidence sous réserve qu'il y exerce une « partie substantielle de son activité ». Ce dernier critère, difficile à appréhender, est évalué en prenant en compte le temps de travail effectué ou bien la part substantielle des revenus gagnés. Le flou conceptuel autour de la notion d'activité substantielle laisse une marge de manœuvre importante aux personnes se déclarant en situation de pluriactivité. Ces dernières peuvent rester rattachées au régime de leur Etat habituel dans le but de ne pas payer de cotisations sur l'activité exercée dans l'autre Etat dans la mesure où le contrôle sur les éléments de revenus perçus dans un autre Etat membre s'avère en pratique difficile.

À défaut d'une « part substantielle d'activité » réalisée dans l'Etat de résidence, les textes européens prévoient que les travailleurs pluriactifs sont rattachés au lieu d'établissement du siège social ou d'exploitation de l'employeur. Toutefois, ces critères se révèlent souvent déconnectés de l'activité réelle de l'entreprise et permettent des stratégies d'optimisation sociale.

En ce qui concerne les démarches administratives à remplir, le formulaire dit A1 (F-A1) vient attester de législation nationale de Sécurité sociale à laquelle sont rattachés les travailleurs pluriactifs notamment, salariés ou indépendants. Le F-A1 n'est pas revêtu d'une force obligatoire et déclarative préalable à l'activité professionnelle.

Dans le cadre de la gestion de la pluriactivité, à des fins méthodologiques, sont distingués les travailleurs entrants et sortants. Un « entrant » est défini comme une personne entrant sur le territoire d'un pays X pour y exercer une activité tout en étant rattaché à un régime de protection sociale d'un Etat Y. Cette personne sera considérée comme un « sortant » pour l'Etat Y.

L'explosion récente de la pluriactivité

Les derniers chiffres du rapport de la Commission Européenne (CE) sur les F-A1 émis en 2017 montrent une croissance importante et rapide de la pluriactivité au sein de l'UE pour les entrants comme pour les sortants. Ces chiffres sous-estiment probablement la réalité du phénomène.

Ainsi, sur les 2,8 millions de F-A1 attestant de la législation applicable émis en 2017, 1,7 millions concernaient les travailleurs détachés et 1,025 million les pluriactifs. Pour la première fois en 2017, les déclarations A1 concernant les pluriactifs dépassent le million (contre 168 279 en 2010). En outre, une augmentation notable de plus de 400 000 F-A1 pluriactivité est à souligner entre 2016 et 2017, soit une hausse de 64% en une année¹.

En 2017, le volume des emplois occupés au regard de l'article 13 correspondait ainsi à 0,4 % de l'activité en UE et les personnes exerçant ces activités travaillaient deux fois plus que les personnes détachées. Toutefois, il faut noter des phénomènes de concentration de ces pratiques dans certains secteurs, comme les transports et les travaux publics. Le volume de travail des personnes pluriactives est donc plus élevé que celui des travailleurs détachés. Il s'élève ainsi à plus de 818 000 Equivalent Temps Plein (ETP) pour les pluriactifs contre plus de 466 000 pour les détachés².

En ce qui concerne la France, une forte croissance du nombre de F-A1 émis par des organismes étrangers et délivrés à des entrants est constatée. Ceci s'explique en partie par l'augmentation de l'émission de F-A1 par les pays frontaliers. À titre d'exemple, l'Allemagne a généré 53.7% de

¹ Données issues du rapport annuel de la Commission Européenne sur les formulaires A1 émis en 2017

² Idem

formulaires supplémentaires entre 2016 et 2017 ; l'Italie, 33.2% ; l'Espagne, 29.7% et la Belgique, 28.1%. Paradoxalement, le nombre total de F-A1 émis a baissé en 2017 par rapport à 2016 (près de 30 000 formulaires A1 de moins, soit une baisse de 17.9%). Pour ce qui est de la pluriactivité, la France ne dispose pas de données spécifiques.

Ces chiffres suggèrent que la pluriactivité est une forme d'activité professionnelle en forte expansion en UE, devenant ainsi une problématique commune à l'ensemble des Etats membres.

Le phénomène peut se révéler opaque pour les entreprises et les travailleurs eux-mêmes qui ignorent, consciemment ou inconsciemment, relever de ce régime spécifique. Or, pour certaines entreprises, la pluriactivité peut être un moyen d'appliquer aux salariés des régimes sociaux moins onéreux, et, *de facto*, moins avantageux. La pratique entraîne alors un dumping social au sein de l'UE. De même, les travailleurs indépendants ont intérêt à mettre en avant la pluriactivité pour être rattachés à un régime moins onéreux.

L'ambition initiale de faciliter la continuité de la protection sociale d'un individu, même lorsqu'il passe les frontières pour son activité professionnelle, ne doit pas devenir le moyen de contourner les normes sociales édictées par les pays d'accueil. C'est la raison pour laquelle les travailleurs concernés par ces situations de mobilité font l'objet d'une attention particulière. La CE a publié une proposition de révision des règlements de coordination en décembre 2016 en ce qui concerne, entre autres, la législation applicable au détachement et à la pluriactivité. Les négociations inter-institutionnelles avec le Parlement et le Conseil de l'UE ont échoué à la fin de la législature précédente 2014-2019. Le nouveau Parlement Européen issu des élections du 26 mai 2019 et le Conseil de l'UE, présidé par la Finlande jusqu'au 31 décembre 2019, ont toutefois décidé de reprendre le dossier.

Parallèlement, le processus de révision de la directive dite « Détachement des travailleurs » a fonctionné puisqu'un texte final a été publié au Journal Officiel de l'UE le 9 juillet 2018. L'ordonnance n° 2019-116 du 20 février 2019 a transposé la nouvelle directive dans le droit interne français. Celle-ci sera applicable dans tous les Etats membres à partir du 30 juillet 2020.

PARTIE I – LA PLURIACTIVITE : CADRE JURIDIQUE ET DIAGNOSTIC DU PHENOMENE EN FRANCE

La pluriactivité se distingue du détachement en ce sens qu'elle concerne des travailleurs indépendants comme des salariés exerçant leur activité pour un ou plusieurs employeurs dans au moins deux Etats de l'UE (règlement 883/2004).

Ainsi, que l'on soit salarié ou indépendant travaillant dans différents Etats membres, l'exercice professionnel plurinational relève de la pluriactivité et nécessite de se soumettre aux règles européennes régissant la matière (I). En France, sa mise en œuvre nécessite l'intervention de différentes caisses ainsi que d'un organisme national, le Centre de Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) (II).

I. Les règlements européens sur la pluriactivité

Devant l'accroissement des phénomènes de travail détaché et de pluriactivité, l'UE a légiféré au travers de deux règlements principaux :

- Le règlement 883/2004 qui pose les principes liés aux situations de détachement ou de pluriactivité ;
- Le règlement 987/2009 portant application des principes énoncés dans le texte précédent.

1. Principes posés par les règlements européens de coordination pour l'affiliation sociale des travailleurs européens

Les règlements communautaires ont essentiellement pour objectif de coordonner les règles applicables au sujet du régime de Sécurité sociale dont relève chaque travailleur exerçant son activité professionnelle dans plusieurs Etats membres. Ainsi, le règlement communautaire 883/2004 pose les principes mêmes de l'affiliation au régime de Sécurité sociale (1.1) qui souffrent cependant plusieurs exceptions (1.2).

Le principe de base : l'affiliation dans son État d'activité

Au titre du règlement communautaire 883/2004, deux principes majeurs ressortent.

Le premier est le principe de territorialité : un travailleur exerçant une activité doit être affilié, et ainsi payer ses cotisations sociales, au régime de Sécurité sociale de l'État au sein duquel il exerce sa profession. En contrepartie, il reçoit les prestations sociales correspondantes.

Ce premier principe est contrebalancé par un deuxième principe, celui d'unicité de la législation de Sécurité Sociale applicable : une personne exerçant une activité professionnelle dans plusieurs Etats membres ne peut bénéficier exclusivement que d'une seule législation de Sécurité sociale au titre de l'ensemble des activités professionnelles salariées ou indépendantes qu'elle exerce au sein de l'UE.

Tout l'enjeu des règlements communautaires est alors de permettre aux États, employeurs et salariés de déterminer la législation applicable, sachant que le principe d'unicité introduit une série d'exceptions au principe de territorialité.

Les exceptions au principe

Des exceptions existent en termes de détachement³ et de pluriactivité, auxquelles s'ajoutent des spécificités liées au statut de personnel navigant.

1.2.1. La pluriactivité

Au-delà de la définition globale donnée précédemment⁴, la pluriactivité concerne des situations protéiformes. Ainsi, peuvent être considérés comme pluriactifs :

- Les salariés d'une société exerçant des missions de courte ou plus longue durée dans au moins deux Etats membres ;
- Les salariés de plusieurs sociétés situées dans plusieurs Etats membres exerçant des missions pour leur compte dans d'autres Etats membres ;
- Les travailleurs indépendants exerçant leur activité professionnelle dans plusieurs Etats membres ;
- Les salariés à temps partiel réalisant simultanément ou en alternance des activités qualifiées d'indépendantes.

La situation de travailleur pluriactif concerne donc une multiplicité de situations propices à des risques d'erreurs, de confusion, voire de choix frauduleux du régime d'affiliation.

1.2.2. Le personnel navigant

Cette catégorie de salariés visée à l'article 11 du règlement 883/2004 voit le règlement communautaire s'appliquer dès lors que l'exercice de l'activité professionnelle salariée s'effectue sur un navire battant pavillon d'un Etat de l'UE.

La détermination de la législation applicable se pose dans le cadre d'un salarié exerçant sur un navire battant pavillon d'un Etat membre mais employé par une entreprise basée dans un autre Etat membre. Dans ce cas, la législation applicable est celle relative à l'Etat d'établissement de l'entreprise qui l'emploie si le salarié réside dans ce même Etat.

En ce qui concerne le personnel navigant aérien civil, l'activité d'un membre de l'équipage de conduite ou de cabine assurant des services de transport de voyageurs ou de fret est considérée comme étant une activité menée dans l'Etat membre dans lequel se trouve la base d'affectation.

^{21.} 2. La procédure d'affiliation en cas de pluriactivité

Cas général : affiliation à l'Etat de résidence

En termes de pluriactivité, la première question qui doit être posée est la suivante : le travailleur exerce-t-il une partie substantielle de son activité dans son pays de résidence ? Dans l'affirmative, il est rattaché à la législation de Sécurité sociale de cet Etat.

Pour déterminer le caractère substantiel ou non d'une activité salariée seront pris en compte le temps de travail et/ou la rémunération : une part de l'activité qui correspond à au moins 25% du temps de travail ou de la rémunération est considérée comme substantielle. Les institutions en charge de l'étude de la situation de pluriactivité peuvent, cependant, prendre en compte tout autre critère qu'elles jugeront pertinent pour déterminer la législation applicable.

³ cf. Annexe 1

⁴ cf. *infra* : Introduction

Pour un travailleur non salarié, le caractère substantiel de son activité dépend de son chiffre d'affaires, de son temps de travail, du nombre de prestations fournies et/ou du revenu. Si la part d'activité correspond à au moins 25% de ces critères, elle est considérée comme substantielle.

Exemple : Une personne habite en Espagne et travaille pour un employeur établi au Portugal. Elle exerce son activité deux jours par semaine en Espagne et trois jours au Portugal. Son activité en Espagne, qui correspond à 40% de son activité totale, sera considérée comme substantielle et cette personne sera donc rattachée à l'Espagne pour ses droits sociaux.

Si, au contraire, le travailleur n'exerce pas une partie substantielle de son activité dans son pays de résidence, il sera rattaché à un pays autre que ce dernier.

Cas particuliers

2.2.1. Le travailleur salarié n'exerce pas une part substantielle de son activité dans son pays de résidence

²² Dans ce cas, le siège social de l'entreprise qui l'emploie peut être décisif. Ainsi, le siège social d'une entreprise, ou siège d'exploitation, appelé ici « siège », est le lieu où sont adoptées les décisions essentielles de l'entreprise et où sont exercées les fonctions d'administration centrale de celle-ci⁵.

◆ Salarié d'une entreprise dont le siège se situe dans un Etat membre différent de l'Etat de résidence

Dans le cas où le salarié n'exerce pas une part substantielle de son activité dans son pays de résidence, ce salarié sera rattaché à la législation du pays du siège social de l'entreprise.

Exemple : Un salarié bulgare dans une entreprise dont le siège social se trouve en Grèce qui travaille un jour par semaine en Bulgarie et le reste du temps en Grèce sera rattaché à la législation grecque (son activité en Bulgarie ne représente que 20% de son activité totale).

◆ Salarié exerçant dans plusieurs Etats membres, employé par une entreprise ayant un siège hors UE

La législation de l'Etat dans lequel réside le salarié s'appliquera, même si ce salarié n'y a pas une part substantielle de son activité.

◆ Salarié de plusieurs entreprises

- Si toutes les entreprises ont leur siège dans le même Etat membre, distinct du pays de résidence du salarié, la législation applicable sera celle de l'Etat du siège des entreprises.

Exemple : Un salarié vivant en Belgique exerce quatre jours par semaine aux Pays-Bas, pour une entreprise néerlandaise. Il travaille également un jour par semaine pour un cabinet juridique établi aux Pays-Bas. Ses deux employeurs ont leur siège social dans le même Etat membre (les Pays-Bas). Ce salarié n'exerce pas une partie substantielle de son activité dans l'Etat membre de résidence. La législation applicable est donc celle de l'Etat membre où les employeurs sont établis (celle des Pays-Bas).

- Si les sièges des entreprises se situent dans des Etats membre différents, distinct de celui de résidence du salarié, la législation applicable sera celle du pays de résidence.

Exemple : Un salarié vivant en Allemagne est maçon trois jours par semaine en Pologne, pour une entreprise polonaise. Il travaille aussi deux jours par semaine pour un abattoir dont le siège est établi en République Tchèque. Ses deux employeurs ont leur siège dans des Etats membres différents et distincts de l'Etat de résidence. La législation applicable est donc celle de l'Etat membre de résidence (celle de l'Allemagne).

⁵ Art. 14, §5 bis, Règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) n°883/2004 ; cf. Annexe 2

- Si les sièges des entreprises se situent dans des Etats membres différents, dont l'un est celui de résidence du salarié mais dans lequel il n'exerce pas une part substantielle de son activité, la législation applicable sera celle du pays qui n'est pas celui de résidence du salarié.

Exemple : Un salarié vivant en France travaille deux jours par semaine dans ce pays, pour une banque française. Il travaille aussi trois jours par semaine pour une banque luxembourgeoise, au Luxembourg. Ses deux employeurs ont donc leur siège dans des Etats membres différents, dont l'un est celui de résidence du salarié. La législation applicable est celle de l'Etat membre différent de celui de résidence (donc celle du Luxembourg).

Le règlement n° 465/2012 introduit cette règle afin d'éviter le dévoiement du principe de la part substantielle de l'activité en appliquant la législation de l'Etat de résidence.

2.2.2. Le cas particulier du travailleur non salarié

Différentes hypothèses sont possibles, la première étant celle prenant en compte la notion de « centre d'intérêts ».

♦ « Centre d'intérêts » des activités

Un travailleur indépendant n'exerçant pas une part substantielle de son activité dans son pays de résidence sera rattaché au pays dans lequel est situé « le centre d'intérêts » de ses activités.

Tous les aspects des activités sont considérés afin de déterminer ce lieu, c'est-à-dire :

- Le lieu où sont situés les locaux fixes et permanents à partir desquels l'activité est exercée ;
- La nature habituelle ou la durée des activités exercées ;
- Le nombre des prestations fournies ;
- L'intention du travailleur indépendant.

L'institution doit également tenir compte de la situation envisagée pour les douze mois à venir lors de l'étude de la demande, les prestations passées pouvant servir de base pour cette évaluation.

Exemple : Un travailleur non salarié exerce 60 % de ses activités en Autriche et y réside. Il passe 40 % de son temps de travail en Slovaquie, à titre non salarié également. La législation de Sécurité sociale applicable est celle de son Etat membre de résidence, l'Autriche, étant donné qu'il y exerce une partie substantielle de ses activités.

♦ Cas d'un travailleur indépendant exerçant dans un ou plusieurs Etat(s) membre(s) également salarié dans un Etat membre différent

La législation applicable sera celle de l'Etat dans lequel l'activité salariée est exercée.

La détermination de l'Etat de rattachement d'un travailleur pluriactif s'avère complexe puisque sont utilisés tant des critères qui relèvent de l'individu (comme le lieu de résidence) que d'autres traditionnellement utilisés en droit du travail ou en droit commercial pour qualifier une activité économique et commerciale stable et continue (comme la « part substantielle » de l'activité, le « siège social » ou encore le « centre d'intérêt » des activités). Ceci laisse ainsi une marge d'appréciation importante aux Etats. Au regard des règles évoquées ci-dessus et de la complexité des situations possibles de mobilité propres à la pluriactivité, la question se pose de savoir quelles sont les modalités concrètes de gestion des dossiers de pluriactivité par les Organismes de Sécurité Sociale (OSS) français.

II. État des lieux de la pluriactivité en France

La gestion de la pluriactivité en France implique l'intervention de divers acteurs : nationaux, comme le CLEISS, ou locaux comme les Caisses Primaires d'Assurance Maladie (CPAM), les Unions du Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF) et les caisses locales du régime agricole (Mutualité Sociale Agricole - MSA).

1. Le CLEISS, organe de liaison entre les systèmes de Sécurité sociale européens⁶

Le CLEISS exerce différentes missions se rapportant à la pluriactivité :

- Mettre en relation les organismes de Sécurité sociale français et européens ;
- Trancher sur les accords dérogatoires aux articles 11 à 15 du règlement européen n°883/2004 édictés à l'article 16 ;
- Recevoir les données transmises par les organismes de liaisons des autres pays européens ;
- Produire des statistiques issues de la base « Système informatisé de recherche des détachements autorisés et réguliers » (SIRDAR⁷) notamment.

Les liaisons entre le CLEISS, ses homologues européens et les caisses locales sont variables selon le degré de dématérialisation et d'automatisation des procédures de chaque organisme⁸.

2. Le rôle des caisses nationales et locales

Les demandes d'entretiens ayant peu abouti avec les URSSAF et les caisses de MSA, l'analyse de la gestion de la pluriactivité en France repose avant tout sur les entretiens effectués avec les CPAM⁹.

La branche maladie se charge de la gestion des pluriactifs salariés sortants en termes d'affiliation, de suivi et de contrôle. Les travailleurs indépendants pluriactifs sont suivis depuis le 1^{er} janvier 2019 par les CPAM, soutenues par un pilotage de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) dans cette gestion. Compte tenu de la complexité de la réglementation européenne s'agissant de la pluriactivité, l'activité a été concentrée au sein du réseau de l'Assurance Maladie dans 16 « Travail en réseau de l'Assurance maladie - Relations Internationales » (TRAM RI) qui mutualisent la gestion des pluriactifs sortants pour un territoire donné et concentrent l'expertise sur le sujet. Les TRAM tentent de répondre aux constats posés dans l'audit de la Mission Nationale de Contrôle (MNC) de juin 2017 sur la délivrance des F-A1¹⁰. Ils n'instruisent la demande que s'ils sont *a priori* compétents. Dans le cas contraire, ils renvoient l'assuré vers l'organisme étranger.

La gestion des salariés pluriactifs sortants

2.1.1. Panorama de la pluriactivité sortante

Le présent panorama repose sur les échanges menés avec deux TRAM, celui des Alpes-Maritimes et celui de Loire-Atlantique, pour lesquels des éléments de quantification de la pluriactivité peuvent être visualisés en Annexe¹¹. Les OSS français ont délivré en 2018 1.088.685 F-A1¹².

⁶ Cf. Annexe 10

⁷ La base informatique SIRDAR intègre les A1 délivrés par le régime général et ceux des organismes européens qui ont pu être dématérialisés.

⁸ Cf. Annexe 3

⁹ Cf. Annexe 11

¹⁰ Cf. Annexe 4

¹¹ Cf. Annexe 5

¹² Chiffres clés du CLEISS 2018

D'après l'entretien réalisé avec le TRAM Alpes Maritimes, la durée de pluriactivité est relativement courte sauf pour l'Allemagne (F-A1 souvent délivré pour 3 à 4 ans).

Les secteurs d'activité les plus représentés sont : le personnel navigant et les professionnels de santé (infirmières, kinésithérapeutes et médecins) souvent salariés et travailleurs indépendants à l'étranger (par exemple, un pluriactif est salarié dans un hôpital en France et exerce en libéral en Suisse). Au sein de ce TRAM, aucune donnée ne recense le type d'entreprises employant les pluriactifs.

De manière plus globale, des cas spécifiques de pluriactifs sont relevés et répertoriés en Annexe¹³.

2.1.2. Traitement des demandes de pluriactivité par les CPAM

2.1.2.1. L'initiative de la demande

- **Constat**

Si l'initiative relève de l'assuré, ce dernier a généralement peu d'informations concernant les démarches nécessaires à la demande du F-A1, excepté en Suisse (en raison de la vigilance et de la diligence des employeurs). Concernant les grandes entreprises, certains circuits sont mis en place localement pour leur permettre de déclarer elles-mêmes plusieurs pluriactivités pour leurs salariés (« pluriactivité employeur »). *A contrario* des demandes de détachement qui sont numériques à 90% (réalisées sur l'Espace Employeur¹⁴), les demandes de F-A1 pluriactivité sont toutes effectuées au format papier.

- **Communication auprès des entreprises sur la pluriactivité**

A titre d'exemple, le TRAM des Alpes Maritimes utilise le canal Espace Employeur, promu par un Conseiller Informatique et Services (CIS), pour informer les entreprises sur la pluriactivité. Les entreprises utilisant cet outil obtiennent des réponses sous quarante-huit heures. L'appli CESAR, national mais facultatif, est utilisé pour savoir si l'entreprise adhère ou non à l'Espace Employeur. Dans la négative, le CIS incite les entreprises à s'y inscrire.

D'autres méthodes plus traditionnelles existent afin de communiquer autour de la pluriactivité, comme les échanges téléphoniques, mis en place notamment par le TRAM de Loire-Atlantique¹⁵.

De manière globale, l'appli Espace Employeur est en cours d'extension à l'ensemble des caisses. Il n'intègre cependant pas la pluriactivité de plus de trois mois et celle-ci ne sera pas ajoutée compte-tenu du rattachement de l'activité aux compétences de l'Agence Centrale de recouvrement des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS). En revanche, un contrôle est prévu pour les entreprises qui utilisent souvent le détachement afin de vérifier si ces cas ne relèvent pas plutôt de la pluriactivité.

2.1.2.2. Organisation de la délivrance des formulaires A1 dans les TRAM

Le F-A1 atteste du régime de Sécurité Sociale applicable à son détenteur en cas d'exercice simultané d'une activité professionnelle, salariée ou non, au sein de plusieurs Etats membres de l'Union Européenne. Ce dispositif a pour objet de démontrer aux autorités compétentes du ou des pays où le travailleur séjourne ou effectue une partie de son activité professionnelle quel régime national de Sécurité sociale s'applique.

Toutefois, il apparaît que le dispositif de demande et d'obtention du F-A1 obéit à des règles d'une complexité telle que plusieurs acteurs au niveau européen ont demandé un assouplissement de ces

¹³ Cf. Annexe 6

¹⁴ Appli local TRAM Alpes-Maritimes intégrant les demandes de détachement et de pluriactivité d'une durée inférieure à trois mois.

¹⁵ Cf. Annexe 7

dernières en matière de demande préalable du F-A1. Cette demande se fonde notamment sur la jurisprudence « Barry Blancks » du 30 mars 2000 qui est venue rappeler que le document portable n'est pas considéré comme un élément de validité d'un détachement (et partant d'une pluriactivité).

En France, dans les CPAM, la gestion de ces formulaires répond à une organisation particulière.

- **Organisation interne**

L'outil de contrôle de gestion OSCAR est utilisé par les TRAM RI pour mesurer le temps agent consacré à la pluriactivité, non séparé de celui consacré au détachement. De manière générale, l'indicateur du temps consacré à la pluriactivité n'est presque pas construit.

Les TRAM interviewés estiment que la pluriactivité représente 50% de l'activité d'un service RI et non 50% des ETP. Deux personnes dans chaque TRAM travaillent globalement sur cette activité, en la suivant *via* des tableaux de bords Excel.

L'expertise requise pour la pluriactivité est supérieure à celle nécessaire pour le détachement : a *minima*, deux années d'expériences sur les questions RI sont nécessaires. Des formations sont proposées par l'Institut 4.10 (module 4 focus sur la pluriactivité) ainsi que des formations internes.

- **L'interprétation de la législation**

La CNAM diffuse trimestriellement une veille juridique incluant des jurisprudences « pluriactivité ». Néanmoins, le phénomène de la pluriactivité évoluant constamment, des vides juridiques subsistent. Le règlement européen ne donne ainsi pas de volume de déplacements ni de récurrences déterminant une frontière détachement/ pluriactivité¹⁶. Chaque pays doit donc définir ses propres critères.

En partenariat avec les TRAM, la CNAM construit des règles, diffusées sous forme de Lettre-Réseau sur l'Espace Employeur, pour définir le passage détachement/pluriactivité dans un objectif d'uniformisation des pratiques, faute de quoi la définition de la pluriactivité varie d'un TRAM à l'autre.

Exemple 1 : Au niveau des contestations, les procédures en France sont variables. Certaines sont envoyées au CLEISS, d'autres aux TRAM RI.

Exemple 2 : Il existe un vide juridique sur les cas des personnes qui travaillent de manière discontinue, comme par exemple les saisonniers ; chaque TRAM applique sa propre politique faute de règle commune.

La réglementation sur la pluriactivité est également interprétée diversement selon les pays, par exemple par le Portugal et la France. Dans la mesure où la pluriactivité est un phénomène émergent pour tous les pays européens, ces derniers en ont chacun leur propre compréhension et n'ont ni le même niveau d'expertise en la matière ni les mêmes outils pour traiter cette activité¹⁷.

Exemple 1 : Un médecin s'installe au Portugal, y achète une maison. Il doit payer un impôt du seul fait de son statut de médecin même s'il n'exerce pas au Portugal. L'Art 3-12 du règlement a alors été ajouté pour que l'assuré demande un A1 pluriactivité et ne paie pas l'impôt au Portugal.

Exemple 2 : Des demandes de pluriactivité ne relèvent pas de ce régime comme le télétravail.

- **Le traitement des déterminations de la législation applicable**

Les TRAM RI n'ont pas d'indicateurs opposables dans la mesure où aucun délai de traitement des F-A1 n'est imposé aux Etats membres. Les TRAM ont donc conçu un indicateur local sur le sujet :

¹⁶ Ce doit être un voyage « récurrent », « de courte durée »

¹⁷ Cf. Annexe 8

le dossier est traité, à restitution de l'ensemble des éléments demandés, sous un mois maximum. L'exhaustivité des dossiers est différente selon qu'ils concernent un travailleur sortant ou entrant.

Les dossiers de pluriactivité entrante sont souvent incomplets. En revanche, aucun problème de complétude de la demande de F-A1 n'est relevé pour les pluriactifs sortants.

Le processus de traitement des demandes de F-A1 pluriactivité démarre à réception du dossier papier. Le dossier est ensuite numérisé dans DIADEME, applicatif sur lequel figurent tous les processus RI et renseignant le statut de l'assuré comme étant pluriactif.

La DLA est traitée manuellement : les données du F-A1 sont reportées sur la base Xi¹⁸. Cependant, les encarts à renseigner sur cette base peuvent être inadaptes à la pluriactivité :

- Dans le formulaire, doit figurer la caisse départementale pour laquelle le TRAM travaille ;
- Il est impossible d'indiquer les pourcentages d'activités des pluriactifs dans chaque pays ;
- La base Xi n'enregistre que les F-A1 accordés sans suivre les refus ;
- La base Xi n'intègre pas les pluriactifs enregistrés par plusieurs employeurs.

Une fois la demande instruite, le TRAM envoie le F-A1 validé à l'assuré qui le communique à l'OSS étranger et à ses employeurs français et étrangers.

- **Reporting pour le CLEISS**

Les données présentes sur la base Xi sont remontées automatiquement au CLEISS. Des fichiers Excel peuvent être remontés par ailleurs, et cela de manière variable selon les TRAM RI.

2.1.2.3. Les évolutions dans les dossiers des pluriactifs : suivi et modifications de leur situation

La majorité des demandes de renouvellement des F-A1 sont faites par les salariés. Douze mois après la délivrance du F-A1 à l'assuré, les TRAM questionnent ce dernier sur son statut pour s'assurer qu'il relève encore de la pluriactivité.

Les TRAM relancent les F-A1 avant le terme échu. Deux cas se présentent :

- Le salarié ne donne pas de suite à cette relance : le A1 n'est plus valide ;
- Le salarié répond et s'avère toujours être pluriactif : un nouveau F-A1 est à instruire.

Lorsque la pluriactivité se termine pour un Français qui revient en France, aucune démarche n'est à entreprendre auprès des OSS. Les TRAM ne sont donc pas nécessairement informés des changements de situation concernant les pluriactifs ; et cela du fait du salarié, de l'entreprise ou encore des OSS étrangers qui ne donnent pas suite aux sollicitations des TRAM.

Exemple de non-retour d'un OSS : Si un salarié pluriactif s'établit à l'étranger, le formulaire A1 sera envoyé par l'OSS étranger au TRAM pour signaler l'affiliation étrangère. Le formulaire S040 permet de totaliser les périodes d'assurance afin de s'affilier dans l'autre Etat et percevoir des prestations dans l'Etat étranger. En France, cette procédure permet de clôturer les droits du salarié et de mettre à jour le dossier. Dans le cas où l'OSS étranger ne transmet pas le formulaire A1, le dossier n'est pas mis à jour.

Exemple du TRAM Loire-Atlantique avec les entreprises britanniques : L'employeur veut cotiser au Royaume Uni. Le salarié préférerait être affilié en France et y a droit : il dépose une demande de F-A1 en France. Cependant, l'employeur insiste pour que le salarié demande l'affiliation au R-U en menaçant de rompre le contrat. Le salarié retire alors généralement sa demande française.

¹⁸ Cf. Partie III

Éléments de connaissance sur les salariés pluriactifs entrants

2.2.1. Récolte et exploitation des données sur les salariés (base SIRDAR)

La complétude des F-A1 constitue une difficulté : les demandes sont souvent incomplètes sur les données relatives à l'entreprise d'accueil. De plus, le renseignement de la mention générique « divers entreprises » complexifie le contrôle de l'activité.

2.2.2. Un manque de données MSA et Professions Libérales

Les contacts avec les régimes de Sécurité sociale des agriculteurs et des professions libérales n'ont pas permis de collecter des données quantitatives sur les pluriactifs.

Les travailleurs indépendants pluriactifs

La gestion des travailleurs indépendants pluriactifs varie selon les régions. A titre d'exemple, l'agence de Sécurité sociale pour les indépendants Alpes-Maritimes a continué à traiter les dossiers des pluriactifs d'un commun accord avec le TRAM. Les dossiers seront transférés fin 2019 au TRAM RI. En Pays de la Loire, l'URSSAF gère depuis janvier 2019 les nouveaux travailleurs indépendants pluriactifs. Ainsi, l'URSSAF est amenée à délivrer des F-A1 alors que cette délivrance relève classiquement de la compétence du TRAM.

Les OSS se disputent ainsi cette compétence avec, en sus, des règles appliquées qui diffèrent entre les agences de Sécurité sociale pour les indépendants et les TRAM RI.

Exemple : Les agences de Sécurité sociale pour les indépendants considèrent qu'il faut être en situation de pluriactivité depuis au moins un mois pour se voir reconnaître le statut de pluriactif alors que les TRAM RI imposent deux mois minimum.

Sur un plan technique, le traitement des dossiers des travailleurs indépendants est complexe pour un volume faible. La détermination du lieu d'assujettissement des cotisations est ardue. Il est nécessaire de déterminer l'intérêt légitime du travailleur indépendant pour déterminer la législation applicable.

Exemple d'un cas complexe : Un travailleur indépendant exerce en Belgique. Il dispose d'un numéro de SIRET belge, mais vit en France. Il bascule à la fin de l'année la totalité de son activité en France. Son affiliation au régime de protection sociale français peut alors être compliquée. Il doit en effet effectuer la radiation de son entreprise en Belgique puis créer une nouvelle entreprise en France afin d'être soumis aux cotisations et au régime de Sécurité sociale français.

Le contrôle des pluriactifs

2.4.1. Contrôle lors du traitement d'une DLA

Au niveau de la DLA, le contrôle des données déclaratives est réalisé par les TRAM RI et est appuyé par des pièces justificatives¹⁹. Il n'existe pas de contrôle obligatoire visant à croiser les données déclarées et celles de l'employeur.

Les TRAM vérifient sur le répertoire SIRENE l'affiliation de l'entreprise. Une recherche de bulletins de salaire peut aussi être faite auprès du service des indemnités journalières de la Caisse. Des contrôles de fiabilités sont réalisés sur les RIB et les droits des migrants permanents.

¹⁹ Cf. annexe 9

2.4.2. Contrôle de la pluriactivité et fraude

L'essor de la pluriactivité amène à une multiplication des cas de fraudes. En effet, l'employeur d'un salarié pluriactif ou un travailleur indépendant peut avoir intérêt à fausser sa situation afin de payer les cotisations sociales les moins élevées. Ce phénomène est protéiforme. Toutefois, il ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une lutte coordonnée et efficace.

2.4.2.1. Description du phénomène

La déclaration de pluriactivité pour un travailleur qui n'est pas réellement dans cette situation s'assimile à un travail illégal. Différents cas de fraude apparaissent : la mauvaise affiliation de salariés et la mauvaise affiliation de travailleurs indépendants.

♦ L'affiliation frauduleuse de salariés

Dans la majorité des cas, une « mauvaise » déclaration permet aux employeurs d'affilier des salariés dans des pays de l'UE délivrant moins de droits sociaux à ces derniers, tout en les faisant travailler dans d'autres Etats membres. Les employeurs diminuent ainsi leurs charges sociales.

Les fraudes communément constatées sont les suivantes :

- Des entreprises « coquille vide » et des filiales fictives : entreprises dont le siège se trouve dans un État X (à taux de cotisations sociales modérées) qui déclarent envoyer des salariés dans un pays Y (à taux de cotisations sociales plus faibles) alors que ces derniers exercent la majorité de leur activité dans un pays Z (à forts taux de cotisations sociales et protection sociale élevée) ;
- Des sociétés mettant à disposition des entreprises françaises, sur le sol français, des salariés pluriactifs (cas des entreprises de travail temporaires, notamment en agriculture ou dans le BTP) ;
- Le recours abusif à la pluriactivité, qui consiste à rattacher malhonnêtement un travailleur à un pays où les cotisations sociales sont plus faibles.

♦ L'affiliation frauduleuse d'indépendants

Selon le même principe, un phénomène plus inédit concerne les travailleurs indépendants : certaines professions libérales consacrent une partie de leur temps à un emploi salarié dans un pays frontalier, sans que ce dernier ne représente une partie substantielle de leur activité. Toutefois, cet emploi salarié vient primer sur leur activité indépendante lors de la DLA, ce qui leur permet de cotiser dans des pays aux normes sociales moins élevées et d'être assujetti à des cotisations plus faibles.

Exemple : Un médecin travaille quatre jours par semaine en libéral en France et un jour en tant que salarié en Espagne. La partie substantielle de son activité est en France, en tant que travailleur indépendant. Or, afin de cotiser à minima et conformément aux principes du règlement communautaire vus précédemment, l'activité salariée est privilégiée et le rattachement au système espagnol priorisé.

2.4.2.2. Un processus de contrôle multipartenaires peu coordonné

Les actions de contrôle des URSSAF en termes de lutte contre la fraude sont celles mises en œuvre dans le cadre du travail dissimulé : actions de prévention, sélection ciblée sur certaines entreprises, contrôles aléatoires. Dans les deux derniers cas, les investigations portent sur la validité des conditions de la pluriactivité et l'existence d'un F-A1 pour le travailleur concerné.

L'authenticité du document A1 qui est présenté lors d'un contrôle pourra être immédiatement vérifiée par l'inspecteur par la consultation de la base d'enregistrement des formulaires de détachement du CLEISS. A partir des F-A1 qui lui sont transmis par les institutions de Sécurité sociale des autres

Etats membres, le Centre a constitué une base des travailleurs salariés et non-salariés détachés en France par les entreprises étrangères.

La consultation de la base SIRDAR est ouverte aux inspecteurs du recouvrement depuis 2008. La base d'interrogation est accessible à distance par internet. La consultation permet aux inspecteurs de vérifier la matérialité de l'accomplissement de cette formalité ainsi que l'authenticité des F-A1 qui leurs sont présentés. Ils disposent des login et mots de passe nécessaires²⁰.

Toutefois, l'absence du F-A1 dans la base SIRDAR n'est pas significative car elle peut s'expliquer par différents motifs : l'absence de transmission de tous les formulaires par les institutions étrangères, une transmission tardive, une émission à effet rétroactif...

Si les conditions ne sont pas remplies, les URSSAF peuvent engager le retrait du F-A1 auprès de l'Etat impliqué, le circuit de retrait étant le suivant :

Dans un premier temps, une phase de dialogue s'exerce à deux niveaux :

- Phase 1 : l'inspecteur adresse un courrier circonstancié aux autorités étrangères. Les réponses doivent intervenir dans un délai de trois mois, renouvelable une fois ;
- Phase 2 : les autorités compétentes des Etats membres concernés (la Direction de la Sécurité Sociale en France) peuvent décider d'entamer une seconde phase de la procédure de dialogue avec leurs homologues de l'Etat concerné ou de saisir directement la Commission administrative pour la coordination des systèmes de Sécurité sociale au sein de l'UE, qui s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivants la saisine.

Après la conciliation, deux situations sont possibles :

- Soit la demande de retrait du F-A1 est acceptée : le formulaire est retiré et l'affiliation du travailleur est réalisée auprès du régime de Sécurité sociale désigné compétent ;
- Soit la demande de retrait est refusée : le formulaire n'est alors pas retiré et l'affiliation du salarié n'est pas modifiée. A l'occasion d'une question préjudicielle, la CJUE a jugé en effet que les institutions de l'Etat membre où travaille un salarié détaché ne sauraient remettre en cause le F-A1, qui ne peut être retiré que par l'Etat l'ayant délivré²¹. Le F-A1 a donc force juridique contraignante tant qu'il n'est pas retiré par l'autorité qui l'a émis.

Le processus de contrôle mené par les URSSAF et les CPAM, étudié ci-dessus, met en lumière deux difficultés dans la lutte contre la fraude à la pluriactivité. La première, interne au système français, est liée au défaut de coordination entre les corps de contrôle du travail et de la Sécurité sociale française. Ainsi, contrairement à certaines organisations étrangères, les contrôles des URSSAF liés à la pluriactivité sont peu coordonnés avec les interventions des Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et celles des contrôleurs fiscaux.

La seconde difficulté, de niveau européen, est liée au fait que le processus de contrôle est rendu inopérant sans la possibilité de retrait du F-A1. Or ce dernier point dépend de la volonté d'Etats fonctionnant selon des modalités différentes, d'où le nécessaire déploiement de conventions bilatérales voire l'utilisation simultanée d'un outil commun²².

²⁰ Les modalités de demande ou de renouvellement des droits d'accès sont précisées dans le guide méthodologique LCTI.

²¹ La CJUE se fonde sur le principe d'unicité de la législation applicable et sur le principe de coopération loyale et sincère entre Etats (arrêt CJUE Rosa-Flusssschiff, 27.04.2017). Le F-A1 fait ainsi obstacle à la rectification unilatérale de la législation applicable par les autorités de l'Etat d'accueil.

²² Cf. Partie II. 3. Des difficultés de gestion en cours de résolution

Comparaison des modalités de gestion entre les Etats membres

Les modalités de gestion nationales des pluriactifs sont liées aux formes d'organisation variables des OSS des Etats membres²³. Certains pays ont ainsi une gestion centralisée (Belgique, Pays-Bas) tandis que d'autres confient cette activité aux caisses locales (France, Allemagne, Pologne).

La plupart des pays possèdent une base de données recensant les pluriactifs mais les modalités de gestion et l'existence d'outils numériques sont variables entre les pays (par exemple, traitement papier en France et en Allemagne et traitement dématérialisé en Belgique ou en Pologne).

Les contrôles sont développés *a posteriori* dans la plupart des pays grâce aux croisements des données publiques (Pays-Bas) ou aux contrôles sur place (France, Pologne). L'EESSI²⁴ est en cours de déploiement, plus ou moins avancé, dans tous les pays interrogés.

Les difficultés se concentrent sur la complexité de la législation européenne, qui engendre des diversités d'interprétations et une méconnaissance de droits de la part des assurés compte-tenu de la variété des règles existantes entre les pays mais aussi entre les caisses et les régimes français. Une harmonisation et une rationalisation du traitement de la pluriactivité semblent dès lors nécessaires.

²³ Cf. Annexes 8 et 12

²⁴ Cf. partie II

PARTIE II - OBJECTIF DES PLANS D'ACTION CCMSA, CNAM ET ACOSS : RATIONALISATION ET HARMONISATION DU TRAITEMENT DES SITUATIONS DE PLURIACTIVITE MALGRE DES INSUFFISANCES PERSISTANTES

Face aux interprétations variables de la législation européenne et aux traitements divers de la pluriactivité par les caisses, l'amélioration future de la gestion, du suivi et du contrôle des pluriactifs est un enjeu fort. L'évolution se concrétise, en France, par différents projets menés en CPAM comme en URSSAF tant pour la gestion même de la pluriactivité (I) que pour son contrôle (II).

I. Un effort particulier consacré à l'amélioration de la gestion de la pluriactivité

Les caisses nationales mettent en œuvre dès à présent des projets d'amélioration de la gestion de la pluriactivité, avec, tout d'abord, un projet de rationalisation du circuit de gestion (1), doublé d'une amélioration des applicatifs informatiques (2).

1. Traitement et suivi de la pluriactivité

Une importante hétérogénéité des pratiques...

¹¹ Afin d'aboutir à un consensus entre les différents Etats membres, et dans la mesure où les règlements européens sont obligatoires dans tous leurs éléments dès leur entrée en vigueur, les règlements de coordination des régimes de Sécurité sociale n'ont déterminé que de manière très générale les règles de gestion et de suivi des travailleurs pluriactifs. Cette situation s'explique par le fait que la pluriactivité représente une réelle opportunité pour certains Etats membres qui peuvent tirer profit des avantages concurrentiels en matière de coût du travail au sein de l'UE (cette pratique est appelée « *dumping social* »). Aucune règle de gestion n'ayant été posée, les pays européens, nous l'avons vu, ont des pratiques distinctes. Cette diversité se retrouve pareillement en France où la gestion est effectuée par les différents organismes de Sécurité sociale.

Ainsi, de l'analyse des pratiques dans les CPAM et des réponses sommaires données par la CCMSA, l'ACOSS et les URSSAF, ressortent une homogénéité relative à l'intérieur de chaque réseau et une hétérogénéité entre branches et régimes²⁵. Les causes des divergences sont un manque de communication tant au niveau de l'organisation que des modalités de traitement de l'affiliation des pluriactifs. Sur ce point, de fortes disparités ont été constatées en matière de :

- Collecte des demandes de pluriactivité : demandes effectuées, le plus souvent, *a posteriori* à travers des dossiers papiers envoyés par courrier, avec complément d'informations pouvant être demandé par email au salarié ;
- Volumétrie des demandes de pluriactivité : les informations récoltées lors des entretiens indiquent des données résiduelles bien qu'aucun chiffre n'ait pu être fourni ;
- Communication envers les employeurs : Pôle Employeurs en URSSAF ; renvoi vers le site du CLEISS en MSA ; support d'informations en CPAM (explications et documents) sur la pluriactivité, insistant sur les cas de ruptures de contrats et de retraits (objectif : signalement de la rupture pour mettre fin au A1) ;
- Veille juridique : informations descendantes du CLEISS ou des Caisses Nationales ;
- Utilisation des procédures simplifiées et de procédures locales ;

²⁵ Cf. Annexes 10 et 11

- Délais moyens de traitement : variation entre quelques jours et 3 mois : accord implicite à la fin des 3 mois. La moyenne de traitement d'un dossier est de 1 à 2 mois ;
- Contrôles et vérifications effectués ;
- Durée de conservation des formulaires.

Cette forte hétérogénéité explique en partie les difficultés de gestion.

... Qui amène à un projet de transfert de l'émission des formulaires A1 aux URSSAF

Le traitement administratif du détachement et de la pluriactivité est à l'heure actuelle éclaté entre les CPAM, les URSSAF et le CLEISS. Ceci représente trois acteurs et autant d'outils. Ce schéma n'offre pas un cadre de dialogue simple pour les entreprises et pour les partenaires étrangers.

^{1,2} Un projet de transfert de l'émission des formulaires A1 des CPAM vers les URSSAF est actuellement à l'étude²⁶ et répond à plusieurs enjeux :

- **Une fiabilisation accrue des données déclaratives permettant de garantir le respect des critères de la détermination de la législation applicable**

La diversité et la complexité des situations de mobilité à l'échelle de l'UE emportent des risques de déclarations erronées de la part des travailleurs ou de leurs employeurs. Or, le principe déclaratif des situations de mobilité implique un contrôle *a posteriori* en matière d'identification et de traitement des fraudes. En transférant l'émission du F-A1 à l'opérateur du contrôle et de la lutte contre la fraude, le réseau des URSSAF, l'idée est d'aboutir à une meilleure fiabilité des données déclaratives.

- **Une plus grande efficacité de contrôle et la lutte contre la fraude**

A l'heure actuelle, les CPAM ont la responsabilité de la détermination la législation applicable dans le cadre d'un travailleur pluriactif sortant. Cependant, elles n'ont pas nécessairement en charge la lutte contre la fraude aux situations de pluriactivité. Cette dernière incombe aux URSSAF. A l'inverse, les URSSAF ont en charge la vérification des cotisations et la lutte contre la fraude aux faux détachements et fausses pluriactivités mais n'ont ni la compétence de la détermination de la législation applicable ni l'accès aux données de gestion déclarative des détachés et pluriactifs entrants et sortants.

Le transfert de l'émission des F-A1 aux URSSAF permettrait ainsi de garantir la bonne application des règles de la DLA, le ciblage et la gestion des risques de dumping social dans le cadre de la pluriactivité, notamment en lien avec l'exploitation des données de la Déclaration Sociale Nominative, DSN (datamining), et les informations échangées avec la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

- **Un renforcement du principe de coopération loyale et sincère entre les institutions européennes de Sécurité sociale**

La France doit démontrer, à l'échelle européenne, sa capacité à répondre aux demandes des autres Etats dans le cadre de la lutte contre la fraude et à faire preuve de réciprocité dans l'échange de données sur les travailleurs pluriactifs. En effet, les demandes d'information sur la DLA adressées par la France à ses homologues européens ne valent que si cette dernière est en mesure de répondre à ces derniers lorsqu'ils la sollicitent, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

²⁶ Le PLFSS pour 2020 précise : « afin de renforcer les synergies et les moyens de contrôles, il est prévu de centraliser la gestion de toutes les situations de mobilité dans les URSSAF. Ce transfert se fera progressivement en deux temps, au 1^{er} janvier 2020 pour les travailleurs indépendants et au 1^{er} janvier 2022 pour les salariés du régime général ».

Le projet de transfert de la gestion des détachements et de la pluriactivité aux URSSAF recouvre donc la mise en place d'un dispositif global qui a vocation à rapprocher :

- La gestion des formalités associées à la DLA ;
- L'émission des F-A1 ;
- Le partage et le rapprochement des éléments récoltés avec les données, notamment issues de la DSN, et les partenaires (CLEISS, CPAM) à des fins de simplification des démarches des entreprises et de renforcement des contrôles pour prévenir les situations abusives ou fictives²⁷.

Cette évolution organisationnelle s'accompagne également d'une évolution des outils informatiques.

2. Des outils informatiques en cours d'évolution

Un applicatif Xi qui s'enrichit

2.1.1. Définition et origines de l'applicatif Xi

L'applicatif Xi est un Système d'Information (SI) disponible dans les CPAM permettant d'enregistrer les demandes de détachement et de pluriactivité validées et d'en assurer la remontée statistique au CLEISS. Il est issu du projet détachement construit sur la base de la directive UE du 15 mai 2014 appliquant la directive 96/71/CE relative aux travailleurs détachés. L'outil s'intéresse notamment aux modalités d'attribution du F-A1 ainsi qu'aux travaux relatifs à la simplification des procédures pour les entreprises ayant une forte activité à l'international.

Le premier palier du projet a été d'assurer une détermination automatique du cas de détachement avec des contrôles intégrés²⁸.

2.1.2. Objectifs de l'applicatif

Les objectifs de ce projet sont les suivants :

- Harmoniser les pratiques des caisses ;
- Assister et sécuriser l'instruction des dossiers ;
- Centraliser les données au CLEISS (gestion du risque et lutte contre la fraude) ;
- Couvrir la totalité du domaine de la DLA (détachement et pluriactivité) ;
- Dématérialiser les demandes des employeurs.

Afin d'atteindre ces objectifs, une première phase du projet a été mise en œuvre en avril 2016 par le biais d'une évolution de l'applicatif Xi.

2.1.3. Evolutions de l'outil

2.1.3.1. Refonte en avril 2016

En avril 2016, une refonte complète de l'applicatif Xi v.1 a été entamée. Dans ce cadre, a été opéré :

- La reprise des données de l'ancienne version de l'applicatif Xi ;
- La gestion assistée des détachements dans l'EEE et la Suisse avec la délivrance des formulaires, des documents portables, des courriers et l'édition locale ou l'envoi *via* ESOPE²⁹ ;

²⁷ Cette articulation en trois pôles est reprise dans le *Mémoire des Caisses de Sécurité sociale françaises sur la mobilité dans l'UE*, sous l'égide de la REIF, qui précise : « le sujet [de la pluriactivité] ne peut être abordé sous le seul angle du financement et du dumping social mais aussi sous celui des droits sociaux des intéressées ainsi que de la sécurisation et simplification des démarches des entreprises et des travailleurs mobiles ».

²⁸ Cf 2.1.3.4. Contrôles internes et externes à l'applicatif

²⁹ ESOPE (Exploitation Sécurisée et Optimisée des Processus Editiques) : génération de nouvelles modalités d'édition et d'affranchissement, d'avantage techniques et économiques

- Le transfert au CLEISS des données figurant sur les formulaires délivrés ;
- La gestion automatique des demandes éventuelles de Cartes Européennes d'Assurance Maladie (CEAM).

2.1.3.2. Aide à la saisie

Une aide à la saisie a été intégrée grâce aux liens avec les fichiers des assurés, employeurs et cartes européennes. Plusieurs cas de figure se présentent :

- Si toutes les informations de l'assuré ou de l'employeur sont présentes dans les bases nationales alors les champs de saisie sont préremplis et restent modifiables ;
- Si aucune information de l'assuré ou de l'employeur n'y figure, il faut procéder à une saisie manuelle ;
- Si une partie des informations de l'assuré se retrouve dans les bases, elles alimentent automatiquement les champs correspondants. En revanche, les autres champs doivent être alimentés manuellement.

2.1.3.3. Détermination automatique du cas de pluriactivité

Au-delà de l'alimentation automatique des données, avait été prévu un second palier de déploiement de l'appli en 2018, incluant une volonté d'automatiser la DLA. Désormais, l'outil est capable de déterminer les cas de pluriactivité. En fonction des éléments enregistrés lors de la demande, l'appli réalise les tâches suivantes de façon automatique :

- Détermination du cas de pluriactivité ;
- Distinction entre période initiale ou prolongation ;
- Production des courriers et des formulaires adéquats.

2.1.3.4. Contrôles internes et externes à l'appli

Des contrôles automatisés ont également été intégrés lors de l'évolution de l'appli. Ceux-ci portent notamment sur les aspects suivants :

- Champs obligatoires ;
- NIR incorrect ;
- SIRET incorrect ;
- Chevauchement de période ;
- Dates incorrectes.

Enfin, il faut noter que, sur la même base que le détachement, il aurait pu être prévu que le SI Xi ^{2.2} intègre des éléments nouveaux pour la pluriactivité. Cependant, le transfert de la gestion de la pluriactivité à l'ACOSS justifie le non-déploiement de nouveautés informatiques par la CNAM.

L'EESSI : un échange d'informations plus rapide et sécurisé

2.2.1. Définition

Depuis 2012, première date attendue de son entrée en vigueur, l'Échange Électronique d'Informations sur la Sécurité Sociale (EESSI), hébergé de manière centralisée par la Commission européenne, a eu pour ambition de devenir le SI des gestionnaires des OSS européens.

Ce SI vise à permettre aux organismes nationaux d'échanger des données sur les dossiers transfrontaliers à travers des Documents Electroniques Structurés (DES). Le circuit utilisé est le suivant : le personnel des OSS trouve son destinataire dans le répertoire des organismes nationaux, puis l'EESSI achemine électroniquement les données souhaitées vers leur pays de destination.

En France, le CLEISS est maître d'ouvrage délégué pour l'EESSI. Dans ce cadre, il est l'interlocuteur de la Commission européenne. Il communique sur le déploiement du projet dans les OSS et se charge de l'intégration de son propre annuaire des OSS dans l'EESSI.

2.2.2. Déploiement et échanges de données

Les phases tests du produit informatique ont fait apparaître des difficultés d'interprétation des données des formulaires. Cependant, ces problèmes ayant été résolus, le projet a pu être poursuivi, permettant ainsi les premiers échanges le 2 juillet 2019. A cette date, Malte est le seul pays de l'UE à avoir déployé pleinement l'EESSI. Plusieurs pays européens, tels que la Belgique ou les Pays-Bas, espèrent de multiples avantages à cette mise en œuvre³⁰ tels que :

- Un gain de temps à travers l'exploitation directe des données depuis l'outil ;
- Une augmentation des échanges et des traçages de documents rendus possible par la dématérialisation.
- Une facilitation du contrôle lié à la lutte contre la falsification (dans le cas où l'inspecteur ne reçoit pas une copie du document, ce dernier est probablement falsifié)

Toutefois, l'EESSI ne sera opérationnel que s'il est pleinement déployé dans tous les Etats membres. À titre d'exemple, la MSA allemande, le Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVFLG) n'a pas encore prévu sa mise en œuvre. La France, quant à elle, a prévu de déployer l'EESSI à l'automne 2019 voire en 2020.

II. La volonté de renforcer la coopération en matière de lutte contre la fraude

Dans le but de répondre aux faiblesses de l'organisation française soulignées précédemment, le plan national de lutte contre la fraude (PNLTI), diffusé en juillet 2019, prévoit de développer la coopération entre les différentes administrations impliquées dans la lutte contre le travail illégal tant au niveau national qu'au niveau international.

1. La volonté marquée de développer une coopération entre les différentes administrations françaises et la mise en œuvre de dispositifs destinés à les aider dans leur contrôle

Tout d'abord, en lien avec l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal (OCLTI), le PNLTI prévoit une évaluation estimative du préjudice salarial en cas de fraude à la pluriactivité (mesure 18) lorsqu'il n'est pas possible de le déterminer précisément.

De plus, en réponse au rapport de la Cour des Comptes de 2019 (recommandation n°5), la mesure 14 prévoit que l'ensemble des administrations se dote d'une méthode de cotation des risques liés à la pluriactivité et crée une cartographie des risques afférents. Ceci implique une mise à jour des outils existants ainsi que la mise en place de formations mutualisées.

Par ailleurs, la stratégie du contrôle conduisant au retrait des F-A1 va également être revue (mesure 6). Une gouvernance renforcée impliquant tous les acteurs (DGT, OCLTI, DSS, ACOSS, CNAM, CLEISS, secteurs particuliers comme les transports) va être organisée avec pour objectif d'assurer la qualité des procédures visant à obtenir le retrait (ou l'écart) du F-A1. Les Comités Départementaux Anti-Fraude (CODAF) ainsi que le groupe opérationnel de coordination auront, dans ce cadre, pour rôle de développer une stratégie d'action portant notamment sur l'effectivité des sanctions.

Afin de rendre plus efficaces les contrôles, dans la continuité du PNLTI, le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale (PLFSS) 2020 prévoit également que les agents en charge du

³⁰ Cf. Annexe 12

contrôle des OSS puissent procéder aux constats des situations de recours frauduleux au détachement quel que soit le régime d'affiliation du salarié. Ainsi, cette disposition pourra permettre de pallier l'incapacité actuelle des contrôleurs MSA à constater la fraude au détachement ou à la pluriactivité d'entreprises de travail temporaire mettant à disposition des salariés exerçant une activité agricole sur des exploitations agricoles.

Enfin, dans le but de pallier le défaut de coordination entre les corps de contrôle du travail et de la Sécurité sociale française, un audit commun est actuellement mené sur ces différentes institutions. L'objectif est de mettre en place, in fine, un portail commun entre l'URSSAF, la DIRECCTE et l'administration fiscale qui permettra :

- De recueillir les besoins de chacun ;
- De définir les modalités d'accès aux informations utiles aux contrôles ;
- De déterminer une cible fonctionnelle et technique partagée.

L'ouverture de l'accès à certaines bases de données informatiques aux autres corps de contrôle, telles que la base SIPS131 gérée par les DIRECCTE³², doit aussi permettre de renforcer cette coordination entre les corps de contrôle.

2. Le renforcement de la coopération entre les organismes de Sécurité sociale européens

Deux mesures ont été prévues au sein du PNLTI afin de renforcer la coopération avec les OSS étrangers.

La mesure 21 illustre la volonté de mieux appréhender le phénomène de pluriactivité en mettant en commun les données relatives aux travailleurs pluriactifs. Au second semestre 2019, les besoins des partenaires en termes de ciblage des contrôles et de réalisation des études de faisabilité sont recueillis. De plus, à cette date est prévu un projet de refonte de la gestion des situations de pluriactivité des travailleurs en vue d'un transfert de la DLA des CPAM vers les URSSAF.

La coopération avec les OSS étrangers est également renforcée par la mesure 34 du PNLTI. Sont prévus des échanges opérationnels permettant de vérifier la situation économique et sociale d'une entreprise grâce à l'identification réciproque d'interlocuteurs et de circuits dédiés. Ces derniers éléments se fondent sur des modalités conjointes de contrôles et des accords bilatéraux. Des accords ont ainsi été conclus avec l'Italie (25 juillet 2018), la Pologne (7 janvier 2019) et l'Espagne (28 février 2019). Une ouverture croisée des SI français et belges (DSN et Limosa) est également prévue fin 2019. Les prochains rapprochements seront franco-luxembourgeois et franco-portugais. De plus, des prises de contacts avec les institutions bulgares et slovaques, pays à fort enjeu en termes de pluriactivité, sont prévues.

Ces échanges reposent sur l'identification réciproque d'interlocuteurs et de circuits dédiés de partages d'informations. Ces coopérations peuvent également inclure des modalités conjointes de contrôle d'entreprises de chaque côté de la frontière. Par ailleurs, les partages de doctrines sur la DLA permettent de mieux coopérer en cas de désaccord entre Etats membres au regard de situations de détachement ou de pluriactivité.

L'exemple du partenariat France/Belgique

En 2017, des travaux spécifiques d'expérimentation ont été conduits conjointement entre l'ACOSS et l'Urssaf du Nord-Pas de Calais d'une part et l'ONSS d'autre part. Cette expérimentation visait à permettre une exploitation par l'Urssaf des données issues de la base belge de données « Limosa », notamment les données relatives aux travailleurs détachés en Belgique par des entreprises établies en France. Cette démarche a

³¹ SIPS1 : téléservice et banque de données permettant aux entreprises de transmettre leurs déclarations préalables de détachement/pluriactivité depuis une plateforme sécurisée.

³² Depuis mai 2019 la base SIPS127 est ouverte aux inspecteurs des URSSAF.

permis de faire vérifier la réalité de plusieurs situations de détachement par les services de contrôle de part et d'autre de la frontière. Outre ces échanges opérationnels sur des situations à risque, cette coopération a permis un échange de bonnes pratiques et d'expertises en matière de contrôle des situations de détachement entre les deux organismes. Elle se poursuit en 2019 au travers de l'ambition réciproque de renforcer les échanges d'informations afin d'améliorer l'application de la législation de sécurité sociale. Il est ainsi prévu d'ouvrir, de façon réciproque, des accès aux bases de données de l'ONSS et de l'ACOSS, afin de mieux détecter les situations de fraude. L'interconnexion prochaine des SI de l'ONSS et de l'ACOSS optimisera la lutte contre les situations frauduleuses.

De nouvelles perspectives de coopérations sont ouvertes dans la mesure où l'ACOSS a rejoint la plateforme de dialogue transnational entre institutions nationales de Sécurité sociale en Europe (ESIP : European Social Security Insurance Platform).

In fine, l'objectif des coopérations bilatérales impulsées par la France est de pouvoir encadrer et contrôler les mobilités sur la base d'une coopération loyale et sincère avec les Etats membres.

L'EESSI doit également permettre de renforcer la coopération entre les Etats membres. Ainsi, à la place de procédures informatisées et automatisées pour la gestion des travailleurs pluriactifs dans le cadre de conventions bilatérales, l'EESSI permettra, à terme, d'échanger des données entre pays tout en garantissant leur exactitude et leur complétude. Ce changement aidera les OSS à lutter contre les fraudes et les erreurs. Il optimisera également la gestion des dossiers, en mettant en œuvre des procédures électroniques standards auxquelles les OSS devront se conformer. Les règles de coordination en matière de Sécurité sociales seront davantage respectées.

Toutefois, il convient de noter qu'un risque subsiste. Le contenu des documents de la Commission européenne n'est pas interprété à l'identique par tous les pays européens. Ainsi, malgré l'amélioration des échanges de données, les Etats membres peuvent toujours être en désaccord sur les documents à transmettre ou sur l'interprétation d'un texte. L'EESSI se présente ainsi comme un outil supplémentaire, en appui à ces conventions, plutôt qu'un outil d'harmonisation des pratiques.

PARTIE III : PISTES DE REFLEXION POUR AMELIORER LES PROCEDURES DE TRAITEMENT, DE SUIVI ET DE CONTROLE DES TRAVAILLEURS PLURIACTIFS EN FRANCE

I. Des améliorations en cours dans le traitement, le suivi et le contrôle de la pluriactivité au niveau européen

1. Vers un renforcement du régime juridique de la pluriactivité ?

1.1 Révision des règlements européens de coordination des systèmes nationaux de Sécurité sociale 883/2004 et 98/2009

Les freins actuels posés par la jurisprudence de la CJUE limitent les possibilités de lutte contre les pratiques de contournement des textes dans leur application. La jurisprudence constante et consolidée de la CJUE ne devrait vraisemblablement pas faire l'objet de revirements à l'avenir ni empêcher la révision des conditions de délivrance du F-A1. Le caractère non obligatoire³³ du F-A1 et son opposabilité aux institutions, autorités et juridictions des Etats du lieu de travail pourront être revus.

Le législateur européen a publié le 13 décembre 2016 une proposition de révision partielle des règlements de coordination 883/2004 et 987/2009 afin de renforcer notamment le régime de la pluriactivité. La proposition peut être qualifiée de paramétrique, renforçant çà et là le régime de la pluriactivité. Il n'est pas prévu, par exemple, de rendre obligatoire la délivrance du F-A1 au préalable, que ce soit dans le cadre du détachement ou de la pluriactivité. D'autre part, le texte de révision ne rend pas possible pour une institution d'accueil le retrait unilatéral du F-A1 en cas de non-respect des conditions de la pluriactivité, y compris en cas de fraude constatée par des autorités nationales.

Les discussions sur la révision des règlements de coordination des régimes de Sécurité sociale ont repris en septembre 2019 après un échec durant la précédente législature 2014-2019.

Le texte actuel des négociations reprend l'accord politique provisoire obtenu en accord interinstitutionnel le 19 mars 2019 entre le Parlement européen (le rapporteur Guillaume Balas³⁴) et le Conseil de l'UE sous Présidence roumaine. Il contient les dispositions ci-dessous :

- Un renforcement des obligations des autorités nationales chargées du suivi et du contrôle en matière de Sécurité sociale, par la fixation de délais maximaux de réponses de la part des autorités nationales de Sécurité sociale dans l'UE, l'EEE et la Suisse sur les mentions manquantes du F-A1 ;
- Une uniformisation du format des F-A1 avec l'introduction de plusieurs mentions obligatoires. En cas de formulaire incomplet et non rectifié par la suite par l'autorité nationale ayant émis le formulaire, l'institution du lieu d'activité pourra considérer que le document n'a jamais été émis. Si l'institution qui a produit le F-A1 estime qu'elle a agi correctement, elle doit en apporter la preuve ;
- L'introduction d'une durée maximale de la pluriactivité de 24 mois, à l'instar du détachement ;
- La suppression de certains critères utilisés en cas d'absence d'activité substantielle dans l'Etat de résidence de la personne pluriactive, tels que le lieu de résidence des directeurs

³³ Comme le souligne le Mémoire des Caisses de Sécurité sociale françaises sur la mobilité de l'UE, sous l'égide de la REIF publié en octobre 2019 : « les États membres ne peuvent exiger de [recevoir le F-A1] préalablement au détachement [ou à la pluriactivité] », p. 12

³⁴ Cf. Annexe 13

d'une entreprise, le lieu où les transactions financières sont majoritairement réalisées ou encore le lieu où les documents administratifs sont conservés ;

- La réalisation d'une étude d'impact sur le développement de la pluriactivité devra être réalisée d'ici quatre ans et déboucher, le cas échéant, sur une révision de la législation européenne.

Il faut noter que certaines propositions qui étaient contenues dans la position du Parlement européen, adoptée le 20 novembre 2018 avant l'accord politique obtenu en trilogue, allaient plus loin et permettaient d'éviter de se focaliser sur la détermination du lieu du siège social de l'entreprise, détermination difficile et qui peut se révéler déconnectée de la réalité de l'activité économique de l'entreprise.

Était ainsi proposé que le critère déterminant pour affilier un travailleur à un régime de Sécurité sociale soit celui du pays dans lequel le salarié passe la plus grande partie de son temps de travail effectif. Cette disposition permettrait de lutter contre les sociétés spécialisées dans l'optimisation sociale et créées principalement dans le but de payer moins de cotisations sociales et d'impôts dans un État tout en ayant une grande partie de leurs activités dans un autre État membre.

1.2 La jurisprudence européenne et les limites au caractère contraignant du F-A1

Même s'il résulte de la jurisprudence de la CJUE A-Rosa Flussschiff du 27 avril 2017 que le F-A1 délivré régulièrement par l'institution d'un Etat membre s'impose par principe à l'autorité de l'Etat dans lequel un travailleur exerce une partie de son activité professionnelle, l'arrêt Altun du 6 juin 2018 vient remettre en cause le caractère absolu du formulaire. Cet arrêt implique un principe de coopération loyale et sincère entre les Etats membres : dès lors qu'un autre Etat membre émet des doutes sérieux sur la réalité de l'activité professionnelle ayant servi de base à l'établissement du F-A1, il incombe aux autorités qui l'ont établi de s'assurer que les conditions d'attribution sont toujours remplies et le cas échéant de le retirer.

Il s'agit donc d'un point d'avancée en matière de lutte contre la fraude, ce certificat n'étant plus réputé révocable sur la seule initiative de l'autorité nationale émettrice. Cette jurisprudence a toutefois des limites puisque la Cour n'a pas déterminé les conséquences pratiques de sa décision : il est donc envisageable qu'une même personne soit soumise à deux législations suite à la révocation du F-A1 par un Etat autre que celui qui a émis le formulaire initial, parce qu'il ne serait pas nécessairement considéré comme nul par les autorités du pays d'envoi. Ceci serait en contradiction avec le principe de base de l'unicité du pays d'affiliation en droit de la Sécurité sociale.

A l'avenir, il convient donc que la législation puisse évoluer afin que l'Etat non émetteur du F-A1 et souhaitant le révoquer pour fraude manifeste, et ce dans des conditions strictement définies, puisse prononcer une révocation valable également pour le pays émetteur.

2. Les outils communs existants ou en devenir

Le projet de Numéro et de Carte européens de Sécurité Sociale

Afin de moderniser les outils numériques existants et notamment d'améliorer le contrôle de la situation des travailleurs mobiles dans l'UE, plusieurs initiatives ont vu le jour au niveau européen sans toutefois se concrétiser aujourd'hui.

La Commission Européenne a publié par exemple en janvier 2018 une consultation publique visant à recueillir l'avis des parties prenantes dans l'UE sur la pertinence et la faisabilité de la mise en place d'un numéro de Sécurité sociale européen, additionnel au numéro de Sécurité sociale national. Toutefois, aucune proposition législative n'a été publiée à ce stade.

Guillaume Balas, dans son rapport portant sur la révision des règlements de coordination des systèmes de Sécurité sociale dans l'UE, va plus loin en proposant une carte électronique de Sécurité sociale assortie d'un numéro de Sécurité sociale européen. Ces deux outils permettraient de sauvegarder toutes les données nécessaires au contrôle du statut du porteur au regard de la Sécurité sociale, sur la base de sa relation de travail, ainsi que les informations nécessaires liées aux missions de détachement ou à la situation de pluriactivité du travailleur. Les informations ainsi dématérialisées alimenteraient une « Banque Carrefour de la Sécurité sociale » fonctionnant comme un réseau électronique connecté entre OSS, calquée sur le modèle belge.

Plusieurs questions se posent concernant ces propositions :

- La mise en place éventuelle d'un numéro de Sécurité sociale européen en sus du ou des numéros nationaux devrait servir à vérifier et contrôler la situation effective des personnes mobiles, grâce à une base de données centrale ou entre bases nationales ;
- Les bases elles-mêmes sont tenues d'être en conformité avec les règles européennes de protection des données à caractère personnel (RGPD notamment) ;
- En effet, il est essentiel de maintenir un haut niveau de fiabilisation des données. La certification des identifiants est également concernée. Il serait nécessaire de l'harmoniser sur le plan européen pour éviter toute erreur dans l'identité et toute homonymie par exemple ;
- La mise en place d'un numéro de Sécurité sociale européen ou d'une Banque Carrefour de la Sécurité sociale européenne pose également la question de l'articulation avec le projet EESSI d'échange de formulaires dématérialisés en phase de mise en œuvre.

Ces projets ne sont pas à l'état de maturité mais pourraient faire l'objet d'initiatives de la part de la future Commission Européenne, une fois qu'elle sera installée fin 2019 voire début 2020.

2.2. Le rôle potentiel de l'Autorité Européenne du Travail dans l'amélioration de la gestion de la pluriactivité entre homologues européens

Le règlement UE 2019/1149 du 20 juin 2019 institue une Autorité européenne du Travail (AET), officiellement installée le 16 octobre 2019. Cette nouvelle agence décentralisée de l'UE devrait être totalement opérationnelle à partir de 2023.

L'AET doit soutenir les États membres sur les questions relatives à la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre, y compris les règles sur la libre circulation et le détachement des travailleurs et sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale. Elle devrait également renforcer la coopération entre les États membres en matière de lutte contre le travail non déclaré.

Le rôle de l'AET n'est pas réglementaire ou juridictionnel³⁵ mais elle entend offrir des outils opérationnels utiles pour les organismes nationaux et locaux de Sécurité sociale, notamment :

- En permettant d'améliorer l'information des entreprises et des citoyens sur les règles en vigueur dans les États membres ;
- En organisant une médiation entre les États membres en cas de conflits, par exemple sur des questions liées à la DLA à des travailleurs pluriactifs ;
- En permettant une coopération entre les États européens, *via* des échanges de bonnes pratiques et des inspections conjointes et concertées de Sécurité sociale et du travail ;
- En facilitant l'échange des informations de manière plus automatique entre organismes nationaux chargés de la lutte contre le travail illégal ou non déclaré et, en particulier, ceux

³⁵ Elle n'a pas le pouvoir d'édicter des normes obligatoires ou de prononcer des sanctions administratives ou pénales. Elle ne crée pas non plus un corps européen d'inspecteurs sociaux.

compétents pour le contrôle, l'inspection et le recouvrement des cotisations et prestations de Sécurité sociale dans l'UE.

L'AET peut avoir une réelle valeur ajoutée si les Etats membres, qui bénéficient chacun d'un représentant et d'un remplaçant dans le Conseil d'Administration de l'Autorité, acceptent de jouer le jeu en créant des outils opérationnels, en initiant des projets innovants renforçant concrètement la coopération dans la lutte contre la fraude sociale transfrontalière.

Face aux situations de pluriactivité, plusieurs sources d'informations et d'expertise nécessitent d'être partagées, comme par exemple :

- Les informations sur la DLA à un travailleur salarié ou non salarié pluriactif (localisation du siège social ou du lieu d'exploitation, du chiffre d'affaires de l'entreprise ou des entreprises employant le travailleur pluriactif) ;
- Les informations sur les dispositifs nationaux de calcul des cotisations, le prélèvement social et le recouvrement transfrontalier en général ;
- Les informations sur les données fiscales d'une entreprise, la TVA ou d'autres dispositions qui permettraient de vérifier la réalité de l'activité dans un ou plusieurs Etats membres.

Concrètement, à brève échéance, l'AET pourrait mettre en place des outils numériques afin d'obtenir des informations sur les cotisations sociales effectivement versées et perçues par les organismes de contrôle des Etats membres participants. L'Autorité serait en mesure de constituer une base documentaire permettant de connaître l'état des législations nationales relatives aux systèmes de prélèvement social en vigueur dans chacun des Etats membres.

En ce qui concerne le contrôle et l'inspection des situations de pluriactivité, l'AET serait à même de fournir des études et des analyses pour évaluer les risques relatifs au champ de la coordination de la Sécurité sociale. Il serait ainsi possible de dégager des priorités de contrôle ou de lancer des campagnes de communication de lutte contre la fraude plus ciblées selon les cas de fraudes les plus récurrents. Ces évolutions répondraient ainsi plus efficacement aux situations de pluriactivité frauduleuses.

La coordination par l'AET d'inspections conjointes ou concertées de Sécurité sociale et du Travail pourrait enfin permettre aux organismes français de se voir allouer des fonds couvrant les frais de traduction, d'interprétariat et d'assistance juridique. La France et la Belgique pourraient être pionnières en la matière compte tenu de leur niveau avancé de collaboration.

Le futur programme de travail 2020 de l'Autorité en cours de discussion devrait apporter des éléments de réponse prochainement et permettre de mieux connaître les priorités et le degré d'ambition des Etats membres pour l'année à venir.

3. Des interlocuteurs internationaux réciproquement identifiés

L'annuaire européen des institutions de Sécurité sociale reprend la liste de toutes les institutions qui sont autorisées à échanger des informations *via* l'EESSI. Il constitue, à ce titre, le principal instrument pour que les personnels des Etats membres travaillant dans les organismes de protection sociale identifient les institutions équivalentes dans les autres pays. Il assure l'échange des informations relatives aux droits des personnes.

Davantage qu'un outil de recherche ou de routage des dossiers vers l'organisme compétent, l'annuaire européen sert des enjeux majeurs et il est nécessaire pour le bon fonctionnement du projet EESSI.

Accessible par le grand public ou par les administrations de protection sociale des pays membres, l'annuaire doit permettre aux utilisateurs de transmettre facilement les informations au bon organisme, réduisant les délais et risques d'erreurs liés aux transmissions de formulaires papier par courrier postal. Or, une part importante des F-A1 (la totalité pour les F-A1 pluriactivité et près de 10% pour les F-A1 détachement) restent transmis aux OSS au format papier par l'intermédiaire des demandeurs. Le fait de ne recourir qu'à des échanges dématérialisés entre organismes de protection sociale permettrait d'identifier en amont les difficultés d'orientation des documents vers le bon destinataire.

II. Des améliorations dans le traitement, la gestion et le contrôle de la pluriactivité au niveau interne, pilotées par les Caisses Nationales, via une place primordiale accordée aux outils informatiques

1. Information, communication et déclaration de la pluriactivité : un espace dématérialisé à destination des entreprises

Un service à destination des publics directement concernés par la pluriactivité – salariés, indépendants ou entreprises – doit être développé et relié à l'EESSI afin d'améliorer la gestion de la pluriactivité dans sa globalité. Un tel instrument permet de faire le lien entre la demande de formulaire A1 et les fonctionnalités de l'EESSI de la manière la plus automatisée possible avec parallèlement une alimentation automatique de la base Xi.

La Sécurité sociale belge a ainsi mis en place le portail Wabro pour le détachement et la pluriactivité. Les entreprises ont accès aux services de la Sécurité sociale en ligne et font leur demande de A1 par l'intermédiaire de ce portail, ce qui leur permet d'effectuer simplement leur demande tout en permettant une gestion automatique de cette dernière. Ce portail ouvre également la possibilité de consulter la situation des travailleurs pluriactifs qui ne travaillent pas en Belgique tout en restant soumis au régime de belge. Un portail de ce type serait tout à fait adapté pour la France.

2. Traitement et gestion : performance des organismes locaux fondée sur le partage 2.1. d'une procédure commune

Création d'un processus automatisé de gestion de demande de A1

Il ressort des entretiens menés avec les TRAM RI que le traitement et la gestion de la pluriactivité s'effectuent actuellement de façon manuelle.

À réception du dossier papier envoyé par l'employeur, les éléments sont étudiés au sein d'équipes constituées d'une dizaine de personnes par caisse en charge du TRAM afin de vérifier que les conditions de la pluriactivité sont effectivement remplies. Le délai de traitement d'un dossier complet requiert un à deux mois. Le formulaire envoyé permet la seule délivrance du A1. Il ne permet pas la saisie de plusieurs situations de pluriactivité pour un même employeur ni la saisie des refus de pluriactivité. Ces deux tâches ne peuvent donc pas être suivies.

La version actuelle de l'applicatif Xi ne permettant pas un suivi satisfaisant de la pluriactivité, le suivi des dossiers s'effectue *via* un tableau Excel. Il n'existe pas de requête nationale de suivi d'activité ni de liaison directe avec le CLEISS. Toutefois, une procédure nationale sur le traitement et la gestion de la pluriactivité au sein des CPAM est en cours de finalisation.

En ce qui concerne le traitement et la gestion de la pluriactivité par les MSA et les URSSAF, les structures interrogées nous ont fait part d'une absence de compétences dans ce domaine. Il est ainsi recommandé de créer une procédure nationale permettant le traitement du dossier à travers un processus informatisé. La procédure répondrait aux questions suivantes : qui doit effectuer quelle

tâche, de quelle manière (comment) et avec quelle temporalité (quand) ? Dans ce cadre, la création d'un logigramme est conseillée, avec mise à jour régulière en fonction des évolutions réglementaires.

Un traitement automatisé pourrait être envisagé *via* une évolution de l'applicatif Xi. Il convient actuellement de faire évoluer le formulaire lié au dispositif afin de faire apparaître la caisse gérant le traitement ainsi que de le transformer progressivement en outil de suivi. Cette proposition, sur le modèle du traitement informatisé mis en place en Belgique, permettrait un délai de traitement de douze heures d'une demande de pluriactivité et une gestion des dossiers pouvant s'effectuer à 75% sans intervention humaine. Il convient toutefois de souligner un écueil relatif à cette rapidité de traitement : les entreprises s'habituant à des délais de traitement courts, les demandes sont soumises de plus en plus tard, supposant que le système sera réactif. *De facto*, en cas d'anomalie ou de dysfonctionnement des systèmes d'information, la marge de manœuvre se trouve considérablement réduite par rapport à un traitement manuel.

Ces deux actions permettraient aux entreprises d'obtenir le document portable plus rapidement, de sécuriser et d'homogénéiser les pratiques et réduiraient les risques de recours contre les OSS sur l'application de la législation.

Développement d'un partage de données entre administrations (inspiration belge)

^{2.2.} De la même façon, le modèle de la banque Carrefour belge peut être envisagée au niveau européen avec l'AET. Il est possible, en France, de créer une banque d'échange d'informations entre les administrations françaises. Il s'agirait alors de mettre en place une interface de liaison décentralisée permettant de donner l'accès à certaines données détenues par un service public A à la demande d'un service public B.

Une première approche peut être l'échange de données *via* la base Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS) existante, qui deviendrait ainsi une base de données globale et unique fondée sur des bases sources, alimentées par chaque administration compétente.

Dans le cadre de la pluriactivité, ceci permettrait en premier lieu, pour les TRAM RI, de croiser les données CPAM et URSSAF afin de vérifier les informations des entreprises. En second lieu, cette base serait l'opportunité d'envisager un transfert plus serein des compétences liées à la pluriactivité à la branche recouvrement ainsi qu'une mise à niveau des MSA, *via* un partage possible de la procédure de traitement et de gestion.

^{2.3.} La mise en œuvre de tels échanges nécessiterait l'autorisation de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) et devrait s'inscrire dans le cadre de la réglementation liée au Règlement Général de la Protection des Données (RGPD).

De meilleurs résultats en termes de traitement et de gestion à travers un contrôle interne aux OSS : des indicateurs de performance orientés pluriactivité

L'État rencontre périodiquement les caisses nationales afin de fixer conjointement les objectifs pluriannuels attendus et les moyens alloués visant à l'atteinte de ces objectifs. La Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) formalise ces engagements. Si la COG de la Branche Recouvrement fait explicitement référence à la lutte contre la fraude à la pluriactivité, la pluriactivité n'est pas directement mentionnée dans la COG de la Branche Maladie mais indirectement, à travers l'accompagnement des employeurs par l'intermédiaire de l'Espace employeurs (par le biais duquel s'effectue la demande d'émission du formulaire A1).

Les COG, par application de l'article L. 227-3 du Code de la Sécurité Sociale, se déclinent localement en Contrat Pluriannuels de Gestion (CPG). Le CPG est essentiel dans la réussite des stratégies déployées et des actions mises en œuvre. Les indicateurs recensés au sein de ce document reflètent la performance de chaque OSS, de manière individuelle et collective. Au sein du Régime Général, l'atteinte des objectifs fixés par ces indicateurs est valorisée par le biais d'un intéressement pour les salariés.

Dans ce cadre, afin d'améliorer le suivi et le traitement des dossiers relatifs à la pluriactivité, localement et, *a fortiori*, nationalement, ce rapport préconise d'inclure une thématique relative à la pluriactivité dans les CPG *via* un indicateur portant sur le délai de traitement des demandes de pluriactivité. À titre d'exemple, les modalités pourraient être alignées sur celles du modèle belge avec un objectif de traitement d'une demande détachement à cinq jours ouvrés à compter de la date de réception de la demande jusqu'à celle de transmission du F-A1.

Nationalement, cet indicateur de performance orienté « pluriactivité » serait l'occasion d'améliorer deux situations grâce à une seule opération :

- Contribuer à renforcer la communication auprès des OSS locaux sur l'importance donnée au statut de travailleur pluriactif et sur l'importance d'une gestion attentionnée de ces travailleurs ;
- Contribuer à évaluer clairement la performance des OSS de manière juste et équitable, sur la durée du CPG, grâce au suivi rigoureux d'un indicateur unique et fiable.

Localement, cet indicateur permettrait aux directions de :

- Mesurer le niveau de performance de l'organisme ;
- Établir une comparaison inter-organismes.

Cet indicateur de performance servirait également de levier d'action auprès des équipes afin de (re) définir le suivi de l'activité « pluriactivité » sur les plans quantitatif et qualitatif. Il pourra ainsi permettre d'enrayer les dysfonctionnements de traçabilité de la pluriactivité, soulevés en amont.

Les recommandations de création d'indicateurs et de procédures communes en termes de gestion et de suivi de la pluriactivité seraient optimisées si elles s'inscrivaient dans le cadre du traitement du processus « Pluriactivité » par une branche unique.

Un choix doit par conséquent s'opérer entre la branche maladie et la branche recouvrement :

- Le suivi du traitement du détachement, la mise à niveau de la base Xi, les avancées dans le déploiement de l'EESSI et le référentiel Système de Management Intégré (SMI) de la branche maladie sont, à l'heure actuelle, les éléments interbranches les plus encourageants, suggérant que les CPAM sont les OSS les plus à même d'assurer le traitement des demandes de pluriactivité et le suivi de cette dernière ;
- Or l'engagement d'un projet de refonte de la gestion des situations de détachement et de pluriactivité des travailleurs français, en vue d'un transfert de la gestion de la DLA aux URSSAF pour les travailleurs indépendants (prévu janvier 2020) et les salariés (prévu janvier 2022), nonobstant le rôle des URSSAF en matière de contrôle de la pluriactivité dans le cadre de la lutte contre la fraude et le travail illégal, plaide en faveur de la branche recouvrement.

3. Contrôles

La mise en place de conventions d'échanges de données entre l'ACOSS et différents organismes européens ainsi que la nouvelle Autorité Européenne du Travail voire, à terme, le déploiement d'une base de données des numéros de Sécurité sociale européens envisagés précédemment, seront très certainement des facteurs de simplification pour les activités de contrôle. En France, d'autres évolutions sont aussi possibles.

Renforcer les obligations des employeurs et travailleurs indépendants pluriactifs en France à l'instar de ce qui existe dans d'autre pays

Il pourrait, tout d'abord, être envisagé de renforcer le contrôle préalable à l'embauche ou le contrôle du recours d'un travailleur pluriactif en instaurant en France une déclaration préalable obligatoire d'un travailleur pluriactif, à l'instar de la déclaration Limosa existant en Belgique³⁶. Ainsi, tout employeur ayant recours à ce type de salarié ou tout travailleur indépendant étranger souhaitant exercer son activité en France serait obligé d'effectuer une déclaration avant même de la débiter. Ce mécanisme permettrait d'avoir une visibilité sur ce type de travailleur et d'effectuer de premiers contrôles en amont, dès la réception de cette déclaration, afin de s'assurer que le travailleur est bien affilié dans un autre Etat européen et dépend bien de la législation de cet Etat.

De plus, des adaptations de la DSN pourraient être envisagées afin que l'employeur disposant de salariés pluriactifs dépendant d'Etats étrangers puisse les déclarer par l'intermédiaire de cet outil. Il effectuerait cette démarche bien que n'ayant pas à s'acquitter du paiement de cotisations sociales pour ces travailleurs. Des contrôles de cohérence automatisés pourraient alors être mis en place dans ce cadre dès la déclaration. De plus, la déclaration des salariés par l'intermédiaire de la DSN donnerait une base supplémentaire aux agents en charge du contrôle lors de leurs vérifications.

3.2. **Rendre les sanctions efficaces**

S'il existe déjà différentes sanctions pour les employeurs, visant notamment à empêcher le recours à la pratique du « forum shopping »³⁷, leur mise en œuvre est souvent compliquée. Un durcissement de ces sanctions pourrait être envisagé de manière à les rendre plus dissuasives, bien que son efficacité soit certainement très relative.

Le renforcement de la responsabilité conjointe des donneurs d'ordre serait plus efficace en identifiant de nouveaux responsables et débiteurs potentiels pour le recouvrement des cotisations dues ou les sanctions prononcées.

Le développement de la coopération européenne pour le recouvrement transfrontalier de cotisations pourrait aussi être envisagé afin de rendre réelle et effective la sanction en s'assurant que les montants à recouvrer dans le cas de la constatation d'une fraude le sont bien.

³⁶ Toute personne non assujettie à la Sécurité sociale belge qui vient travailler temporairement et/ou partiellement en Belgique doit pouvoir présenter une preuve de déclaration Limosa-1.

³⁷ Le « forum shopping » est une pratique qui consiste, pour l'employeur, à choisir la réglementation de Sécurité sociale la plus favorable, c'est-à-dire souvent celle permettant le paiement de cotisations sociales le plus faible.

CONCLUSION

Principe fondamental de l'Union européenne, la mobilité des travailleurs est en grande partie effective grâce à une coordination, et non une homogénéisation, des systèmes de Sécurité sociale et à la création de statuts particuliers, comme le détachement ou la pluriactivité, destinés à répondre aux besoins et à la protection des travailleurs européens.

Pendant de nombreuses années, le détachement a fait l'objet de toutes les attentions et de nombreuses récriminations dont la première était de contribuer au dumping social. Le resserrement de ses conditions en 2018 amène très certainement aujourd'hui à l'émergence du second dispositif, moins connu, la pluriactivité. Celle-ci, et les derniers chiffres contribuent à le démontrer, est en plein essor et paraît être utilisée, dans certains cas, pour détourner les règles sociales de la même façon que le détachement a pu permettre de le faire dans le passé. Son expansion pose dès lors les mêmes questions que celles qui ont amené à durcir récemment l'encadrement du détachement.

Or, la pluriactivité est aujourd'hui peu cernée en France et sa gestion interroge. Le présent rapport a en effet montré que, tout en étant difficilement identifiables, les OSS en charge de la pluriactivité ont des gestions non homogènes, encore largement manuelles. De plus, les données relatives à ce dispositif sont difficilement accessibles, voire ne sont pas transmises au niveau national, ce qui a alors pour résultat que l'ampleur de la pluriactivité n'est aujourd'hui pas connue en France. Enfin, des luttes de pouvoir ont pu être constatées entre des organismes comme les CPAM et les URSSAF pour la gestion de cette activité.

Au niveau européen, la pluriactivité pose également de nombreuses questions. En effet, sa réglementation laisse d'importantes marges d'interprétation aux Etats. Quant à son contrôle, il nécessite d'être mieux coordonné tant sur le territoire français qu'entre les différents corps de contrôle européens.

L'essor rapide de la pluriactivité oblige alors à trouver au plus vite des solutions pour éviter les déviances induites dès à présent en France comme au sein de l'UE. Des actions sont d'ores et déjà engagées en France avec, tout d'abord, une rationalisation et une homogénéisation de la gestion des demandes de formulaires A1 transférée en deux phases successives des CPAM aux URSSAF. Ce transfert, s'il est réussi, renforcera le contrôle de ce phénomène tout en assurant le lien et la coordination des informations contenues dans les demandes avec celles issues de la DSN. Les outils informatiques doivent évoluer parallèlement avec, en particulier, la mise en œuvre du nouvel EESSI qui doit simplifier les échanges entre organismes européens. Toutefois, seul son interfaçage avec les systèmes d'information nationaux permettra un déploiement efficient et réussi. En matière de contrôle, le PNLTI diffusé au cours de l'été 2019 doit renforcer les moyens et la coordination des corps de contrôle. Ces mesures, tout en étant des avancées non négligeables, n'en sont pas moins limitées et les exemples européens nous montrent que des échanges de données sur le modèle de la Banque Carrefour belge ou la mise en place d'une déclaration préalable à la pluriactivité sur le modèle de la Limosa sont essentiels pour assurer un contrôle efficient de ce phénomène et sont des évolutions futures qui doivent très certainement être envisagées en France.

Au-delà, le contrôle et le recadrage communautaires de la pluriactivité sont fondamentaux. La nouvelle AET aura certainement demain un rôle non négligeable dans l'organisation des contrôles transeuropéens et des échanges d'informations entre les autorités nationales de contrôle. Quant à la modification des règlements communautaires encadrant la pluriactivité, après un arrêt des discussions au printemps 2019, elle semble de nouveau être d'actualité. Néanmoins, aujourd'hui cette révision s'impose au regard de l'ampleur du phénomène de la pluriactivité. Une mise en œuvre

rapide de cette révision permettra également de faire respecter le principe d'égalité de traitement et renforcera très certainement la crédibilité des politiques sociales de l'UE.

BIBLIOGRAPHIE

Publications :

- Rapport d'information du Sénat n°528 au nom de la commission des affaires européennes sur le détachement des travailleurs – Mme Fabienne KELLER et M Didier MARIE – Sénat 2018
- Rapport du groupe de travail sur « la mesure du travail dissimulé et ses impacts pour les finances publiques » du Conseil National de l'Information Statistique – CNIS Commission présidée par Alain GUBIAN- 2017
- Rapport parlementaire sur la révision des règlements de coordination des systèmes de sécurité sociale- Guillaume BALLAS – 2018
- Rapport de la Commission Européenne relatif au formulaire A1 – Commission Européenne – 2017
- Mémoire des Caisses de Sécurité Sociales Françaises sur la mobilité dans l'Union Européenne – REIF – 2019
- La Gestion de la pluriactivité – Galahad M°Stéphanie Le Men – Tenaillau – 23 février 2017
- Plan National de Lutte contre la fraude au travail Illégal (2016 - 2018)

Jurisprudence :

- CJCE 30 mars 2000 *Barry Banks*
- CJUE 27 avril 2017 *Rosa Flussschiff GmbH*
- CJUE 6 juin 2019 *Altun*

Législation

- 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 service
- Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale
- Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale
- Règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004
- Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (COM (2016) 815 final).- Commission Européenne – 13 décembre 2016
- Projet de loi de Financement de la Sécurité Sociale 2020 – Légifrance
- Ordonnance n° 2019-116 du 20 février 2019 portant transposition de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (accessible sous :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038149580&categorieLien=id>

ANNEXES

Annexe 1 - Exceptions au principe de territorialité en ce qui concerne le détachement

Annexe 2 : Détermination du siège social d'une entreprise

Annexe 3 : Modalités de transmission des données entre le CLEISS et les OSS

Annexe 4 : Résumé des constats et des recommandations du rapport de la MNC sur la délivrance des A2, juin 2017

Annexe 5 : Quantification du phénomène de pluriactivité pour les TRAM Alpes-Maritimes et Loire-Atlantique

Annexe 6 : Cas spécifiques de pluriactivité

Annexe 7 : Éléments communiqués aux employeurs autour de la pluriactivité

Annexe 8 : Tableau comparatif des modalités de gestion des pluriactifs dans 5 pays européens

Annexe 9 : Pièces justificatives à fournir pour une demande de formulaire A1 pluriactivité et son renouvellement

Annexe 10 : Analyse des réponses des caisses nationales

1. Questionnaire type, modifié selon les caisses interrogées (exemple du questionnaire à destination de la CNAM)
2. Synthèse entretien CNAM (11 juillet 2019)
3. Analyse questionnaire ACOSS
4. Synthèse entretien CCMISA
5. Synthèse entretien CNAVPL (11 juin 2019)
6. Synthèse entretien CLEISS (11 juin 2019)

Annexe 11 : Analyse des réponses des caisses locales

1. Questionnaire type
2. Synthèse entretien TRAM RI CPAM Loire-Atlantique (24 juillet 2019)
3. Synthèse entretien TRAM RI CPAM Alpes-Maritimes (5 septembre 2019)

Annexe 12 : Analyse des réponses des organismes de Sécurité sociale étrangers

1. Questionnaire type
2. Synthèse entretien autorités de Sécurité sociale belges (SPF, ONSS, INASTI) (3 juin 2019)
3. Synthèse entretien autorités de Sécurité sociale hollandaises (3 juin 2019)
4. Analyse questionnaires Allemagne (DVKA, SVFLG, DGUV)
5. Analyse questionnaire Pologne (ZUS)
6. Analyse questionnaire Espagne (TGSS)

Annexe 13 : Analyse des réponses des « personnalités qualifiées »

1. Synthèse Entretien M. Jean-Christophe Paris, attaché parlementaire de M. Guillaume Balas (4 juin 2019)
2. Synthèse entretien avec M. Dominique Libault, Directeur EN3S (6 mai 2019)

Annexe 1 - Exceptions au principe de territorialité en ce qui concerne le détachement

L'article 12 du règlement 883/2004 prévoit que le travailleur salarié qui exerce son activité dans un Etat membre peut être envoyé par son employeur sur le territoire d'un autre Etat membre et rester soumis à la législation de Sécurité sociale du premier à condition que la durée prévisible du travail à effectuer ne dépasse pas 24 mois et que le travailleur ne soit pas envoyé en remplacement d'une personne parvenue au terme de son détachement.

En ce qui concerne le travailleur non salarié détaché, l'article 12 précise également que :

- Si celui-ci exerce normalement une activité non salariée sur le territoire d'un Etat membre
- Et qu'il part exercer une activité semblable sur le territoire d'un autre Etat membre, pour une durée prévisible de 24 mois maximum, il peut demeurer soumis à la législation de Sécurité sociale du premier État.

L'article 16 du règlement 883/2004 prévoit toutefois des dérogations aux articles 11 à 15 du règlement 883/2004. Ces dérogations sont exceptionnelles et permettent de poursuivre un détachement au-delà de 24 mois, sur la base d'un accord conjoint entre les autorités de l'Etat d'envoi et de l'Etat d'accueil.

Durant la durée de son détachement, la législation de Sécurité sociale applicable au travailleur détaché (salarié ou non) est celle de son Etat d'origine ou d'envoi et non celle de l'Etat d'activité.

Annexe 2 : Détermination du siège social d'une entreprise

Le siège social d'une entreprise, ou siège d'exploitation, appelé « siège » au sein du présent rapport est le lieu où sont adoptées les décisions essentielles de l'entreprise et où sont exercées les fonctions d'administration centrale de celle-ci.³⁸

Les institutions en charge de l'étude des cas de pluriactivité peuvent prendre en compte différents éléments pour déterminer s'il s'agit d'un siège social³⁹ tels que :

- Le lieu où l'entreprise a son siège social et son administration ;
- L'effectif du personnel administratif travaillant dans le siège en question ;
- Le lieu où la majorité des contrats commerciaux sont conclus ;
- Le bureau dictant la politique de l'entreprise et les questions relatives à l'exploitation.

³⁸ Art. 14, §5 bis, Règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) n°883/2004

³⁹ Guide pratique sur la législation applicable dans l'Union européenne (UE), dans l'Espace économique européen (EEE) et en Suisse, 2013

Annexe 3 : Modalités de transmission des données entre le CLEISS et les OSS

Pluriactifs entrants	Modalités de transmission des données	Réception papier Puis intégration sur SIRDAR	Réception dématérialisée Intégration automatique dans SIRDAR	Réception fichier Excel par email Puis intégration sur SIRDAR
	Pays	N/A	Belgique Espagne Pays-Bas Pologne Slovaquie Hongrie Irlande Roumanie	Italie Portugal Suisse

Pluriactifs sortants	Régimes/OSS concernés	MSA	CPAM	OSS étrangers
	Modalités de transmission des données	Dénombrement annuel des F-A1 délivrés au CLEISS	Envoi hebdomadaire des F-A1 délivrés au CLEISS	Envoi de fichiers par le CLEISS sur demande du pays étranger

Annexe 4 : Résumé des constats et des recommandations du rapport de la MNC sur la délivrance des A2, juin 2017

	Constats/difficultés	Recommandations/ Actions correctrices
Organisation	Dans certaines caisses, 1 seul agent peut traiter les dossiers de pluriactivité. Ce qui représente un risque de rupture de continuité du service public. En conséquence, les agents ne savent pas distinguer le détachement de la pluriactivité.	
MdR/Ci : suivi des PJ	L'archivage des demandes et formulaires F-A1 diffère selon l'OSS. Outil Xi et Espace employeur permettent d'archiver les F-A1 mais pas les demandes de F-A1 ni les PJ. Par contre, les demandes de F-A1 et les échanges avec les CPAM sont numérisés dans DIADEME.	Uniformisation de la procédure d'analyse des F-A1 réalisée
MdR/Ci : suivi des PJ	<p>Dans la base Xi, la mise à jour d'avril 2016 a entraîné la suppression de l'historique des dossiers des détachements et pluriactifs donc il n'est pas possible de retrouver les documents joints à ces demandes précédentes. On peut retrouver l'historique des demandes et le F-A1 dans l'Espace employeur en revanche.</p> <p>Les pratiques divergent également dans le réseau RSI et MSA :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au RSI, soit la demande est systématiquement numérisée, soit les dossiers complets sont scannés et archivés. - En MSA, le formulaire A1 est conservée en version papier, la demande est numérisée à la GEiDE. 	
MdR/Ci : divergences de pratiques	<p>Différents CERFA sont utilisés.</p> <p>MSA n'utilise pas le CERFA mais le questionnaire CLEISS. RSI n'utilise pas le CERFA mais un questionnaire de la caisse nationale.</p> <p>Les F-A1 ne sont pas complets.</p> <p>En MSA, pas d'identification spécifique des dossiers de pluriactivité donc la complétude non évaluée.</p>	<p>La mission propose de systématiser et d'harmoniser les demandes de pièces justificatives au sein de chaque réseau pour un traitement égalitaire des entreprises et travailleurs non salariés.</p> <p>Préconisation de systématiser l'utilisation du formulaire Cerfa 11559*03 pour les demandes de détachement des salariés agricoles. Le réseau devrait utiliser systématiquement le questionnaire Cleiss pour toutes les situations de pluriactivité (salariés et non - salariés).</p> <p>La MNC recommande l'abandon de la procédure simplifiée car elle entraîne une inégalité de traitement entre les entreprises du régime générale et celles du réseau agricole. Contexte de généralisation de l'Espace employeur qui rend cette procédure obsolète.</p>

MdR/Ci: divergences de pratiques PJ	<p>Les PJ demandées diffèrent entre les caisses. CPAM : les bulletins de salaire (BS) et le contrat de travail d'autres non.</p> <p>Pour la MSA, contrôles sur place, demandes des BS.</p> <p>Au RSI, sont joints : une attestation de résidence, un justificatif d'activité sur le territoire étranger et sur le territoire français, la CI voire parfois le Kbis³.</p>	
Contrôle	<p>3 caisses sur 11 supervisent les dossiers. Seule une caisse accompagne les agents avec des taux d'erreur de 5% seulement.</p> <p>Objectifs de la supervision :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la vérification de la délivrance du formulaire ; - la vérification de la bonne durée de détachement accordée ; - la vérification de l'enregistrement du détachement; - la vérification dans PROGRES ou WEBMATIQUE⁴ de l'enregistrement du détachement dans COR (pour les salariés rattachés à la CPAM) ; - la vérification dans WEBMATIQUE de la délivrance de la CEAM (pour les salariés rattachés la CPAM). 	<p>La supervision et le contrôle des dossiers ne sont pas effectifs.</p> <p>Permettrait de s'assurer de la complétude des demandes préalablement à l'émission d'un formulaire A1. Rappel la nécessité de vérifier la complétude des dossiers.</p>

Annexe 5 : Quantification du phénomène de pluriactivité pour les TRAM Alpes-Maritimes et Loire-Atlantique

	TRAM Alpes Maritimes	TRAM Loire-Atlantique
Données chiffrées	Moins de 20 demandes par mois. Année 2018 : étude de 51 dossiers pour DLA Au terme de l'analyse : - La législation française est applicable pour 39 dossiers. - La législation d'un autre Etat membre est applicable pour 12 dossiers.	Ratio (demandes F-A1/ F-A1 délivrés) : chiffres incorrects car ils intègrent les demandes multiples (certaines demandes sont émises et renvoyées plusieurs fois)
Pays les plus visés	Pays frontaliers (Allemagne, Suisse, Espagne, Belgique)	Royaume-Uni (de moins en moins compte-tenu du Brexit) Belgique
Pays les moins visés	N/A	Luxembourg
Taille de l'entreprise effectuant les demandes	N/A	<u>Demande de pluriactivité à l'initiative de l'« employeur »</u> : grandes entreprises (ex. ERAM, Renault en Espagne). <u>Demande de pluriactivité à l'initiative du « salarié »</u> : moyennes et petites entreprises
Effet saisonnier	Non	Non vérifié jusqu'à présent. Il semble que ce soit plus fréquent désormais car les pluriactifs sont mieux détectés
Délai d'obtention du F-A1	Demandes effectuées <i>a posteriori</i> . Les assurés font une DLA alors que leur situation de pluriactivité n'est plus effective car ils ont besoin du F-A1 à la demande de certains Etats membres (ex. Suisse) -> effet rétroactif du F-A1	Demandes effectuées <i>a posteriori</i> sauf pour les travailleurs intermittents du spectacle (car augmentation des contrôles ces dernières années)

Annexe 6 : Cas spécifiques de pluriactivité

◆ **Travailleurs qui ne relèvent pas, à tort, de la pluriactivité**

- Travailleurs identifiés en France en tant que migrants permanents⁴⁰. Selon l'OSS étranger, ils dépendent d'un régime étranger et exportent leurs droits en France. Ils ont ainsi une carte vitale mais les frais de santé sont transmis au Centre National des Soins à l'Etranger (CNSE) qui transfèrera la charge financière au pays étranger (régime 701). Après analyse de leur situation réelle, certains d'entre eux devraient toutefois être considérés comme pluriactifs avec un statut différent de celui de migrant permanent.
- Travailleurs, souvent polonais, présentant des formulaires E104 destinés aux personnes s'installant à l'étranger et ayant trouvé un emploi dans leur Etat d'installation mais ne remplissant pas encore les conditions d'ouverture de droits à la protection sociale.
- Travailleurs intérimaires étrangers recrutés par des sociétés d'intérim les faisant travailler en France mais basées, elles-mêmes, à l'étranger.
- Travailleurs sous contrat avec des entreprises étrangères inscrites à l'URSSAF : ces entreprises déterminent alors elles-mêmes l'affiliation des salariés à la France car elles y payent des cotisations, sans que la situation réelle du salarié ne soit étudiée pour son affiliation au régime de Sécurité sociale compétent.

◆ **Travailleurs anciennement détachés qui basculent aujourd'hui dans la pluriactivité**

- Les intermittents du spectacle.
- Les salariés des plateformes pétrolières cotisant en France mais se déplaçant à l'étranger.

⁴⁰ Migrant permanent : droit de résider de manière permanente dans un Etat membre de l'UE autre que son Etat d'origine si on y réside de manière ininterrompue depuis 5 ans (droit de résidence permanente) et qui sont alors rattachés au régime de sécurité sociale français lorsqu'ils résident en France.

Annexe 7 : Éléments communiqués aux employeurs autour de la pluriactivité

De manière individuelle ou collective, les TRAM tentent d'expliquer aux employeurs les principales composantes de la pluriactivité :

- Liste des justificatifs attestant de la situation de travail (notamment la date d'embauche, la récurrence des déplacements à l'étranger) ;
- Information sur les cas de ruptures de contrat et de départs à la retraite pour signalement auprès du TRAM ;
- Explication de la distinction entre détachement et pluriactivité.

Annexe 8 : Tableau comparatif des modalités de gestion des pluriactifs dans 5 pays européens

	France	Belgique	Pays-Bas	Allemagne	Pologne	Espagne
Organisation	Pilotage national par la branche maladie pour les salariés ; gestion de l'affiliation, suivi et contrôle par les caisses locales.	Pilotage et gestion par des organismes nationaux : l'ONSS pour les salariés et l'INASTI pour les indépendants et les salariés / fonctionnaires.	Pilotage et gestion centralisés au SWB. Les offices régionaux alimentent la base centrale de données. Les caisses locales proposent et demandent l'affiliation pour un résident néerlandais .	Affiliation gérée par le régime agricole ou le DKVA Les organismes locaux émettent le F-A1.	Chaque caisse locale est chargée de l'émission des F-A1. Une base nationale recense les F-A1.	Pilotage national et gestion centralisée des F-A1 au niveau de la TGSS.
Outils de gestion	Espace employeur/b ase Xi partiellement . Une partie de la gestion reste en papier	75% des dossiers traités sans intervention humaine Logiciel Wabro : déclaration de la pluriactivité en ligne par les entreprises. Banque carrefour : base de données globale. Limosa : collecte de données pour d'autres organismes belges ayant l'autorisation de consultation (fonctionnement déclaratif, propriété ONSS ou INASTI).	Système SUWI : échanges de données entre le SWB, les impôts et l'UWE (pension et chômage). Système IMI : partage d'informations sur les entreprises étrangères"	Les demandes peuvent être communiquées par voie papier pour les entrepreneurs agricoles ou par voie dématérialisée pour les salariés agricoles. Pour les salariés rattachés au DVKA, les demandes doivent obligatoirement être faites par voie électronique depuis le 1er juillet 2019.	Une base nationale existe à laquelle a accès chacune des caisses locales avec l'utilisation d'un outil commun de gestion pour la compléter.	L'émission des F-A1 se fait électroniquement via la base de données de la Sécurité sociale espagnole. Il n'y a pas eu de tests de compatibilité effectués avec les bases des autres Etats membres.

Contrôles	Les contrôles sont similaires à ceux de la lutte contre la fraude classique et à la fraude au détachement . Contrôles sur places ciblés.	<p>Contrôle a priori ;</p> <p>Contrôle a posteriori :</p> <ul style="list-style-type: none"> - datamining, - croisement de données F-A1/ cotisations payées, - partage de données entre administrations et entre pays 	<p>« Contrôles multi-casquette » (fiscal, travail et Sécurité sociale), a posteriori, sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les travailleurs polonais - les TGE 	Le contrôle est organisé au niveau national (et très certainement par l'administration des douanes allemande)	Le contrôle est effectué par des inspecteurs employés par les caisses de la sécurité sociale polonaise. Il y a peu de rapport avec les autres administrations.	La TGSS pour renforcer l'efficience des contrôles préconise la mise en œuvre de conventions partenariales avec l'Inspection du Travail et l'Inspection des Finances.
Déploiement de l'EESSI		<p>Déploiement partiel au 2.07.19</p> <p>Avantages attendus :</p> <ul style="list-style-type: none"> - augmentation des échanges de données - lutte contre la falsification - traçage des documents <p>Difficultés : double flux (papier et informatique) jusqu'au déploiement total de l'outil"</p>	<p>Déploiement partiel au 2.07.19</p> <p>Avantages attendus :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les usagers pourront demander des F-A1 électroniquement - les données pourront être exploitées telles quelles à partir de l'EESSI" 	L'EESSI n'est pas encore implémenté dans les différents organismes interrogés	L'EESSI est implémenté, même si toutes les procédures ne sont pas encore disponibles	L'EESSI est implanté. Les échanges de formulaires se font désormais avec RINA et les ramifications nécessaires sont mises en œuvre pour initier les échanges avec les BUC
Difficultés de gestion	<p>Détection des pluriactifs problématiques et législation complexe.</p> <p>Le contrôle, peu développé.</p> <p>Des outils de gestion en</p>	Les demandes de F-A1 doivent être complétées par les entreprises qui sont peu proactives et ralentissent la procédure.	<p>Un phénomène massif : 40% des résidents sont affiliés dans un autre pays.</p> <p>Nombreuses entreprises</p>	Certains pluriactifs ne réclament pas le F-A1.	Il est parfois difficile de déterminer s'il s'agit bien de pluriactivité.	<p>Difficultés à recouvrer les cotisations lorsque la législation sociale espagnole s'applique.</p> <p>Difficultés à connaître les voies à suivre pour formaliser</p>

	construction, donc une gestion peu voire pas automatisée.	Difficulté dans les relations bilatérales entre les pays européens	Boîte aux lettres recrutant, sous couvert de pluriactivité, dans les pays de l'Est (Pologne).			l'enregistrement de la personne lorsque la législation sociale espagnole ne s'applique pas.
--	---	--	---	--	--	---

Annexe 9 : Pièces justificatives à fournir pour une demande de formulaire A1 pluriactivité et son renouvellement

Les PJ suivantes sont requises pour une demande de A1 pluriactivité : les 12 derniers bulletins de salaire, la date d'embauche, le contrat de travail, une signature de l'employeur sur le questionnaire pluriactivité du CLEISS.

Annexe 10 : Analyse des réponses des caisses nationales

1. Questionnaire type, modifié selon les caisses interrogées (exemple du questionnaire à destination de la CNAM)

Questionnaire EN3S sur la pluriactivité à la CNAM

Elèves de l'Ecole nationale supérieure de la sécurité sociale, nous avons été missionnés par la Représentation des Institutions Françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF) pour mener une étude sur la pluriactivité. Cette enquête a pour objectif de déterminer les tenants et aboutissants de la gestion et du suivi de la pluriactivité, notamment dans les caisses nationales.

1. Questions générales

- La pluriactivité fait-elle aujourd'hui partie de thèmes d'actualité pour la branche maladie ?
- Quels sont les objectifs de la nouvelle COG en la matière ?
- Comment sont effectués la gestion et le suivi de la pluriactivité au sein de vos services ?
- Quelles sont les difficultés éventuelles rencontrées pour cette gestion ?

2. Gestion par les CPAM

- Quelles informations vous sont aujourd'hui transmises par les CPAM (quantitative et qualitative) ?
- La mise en œuvre du TRAM a-t-elle permis d'améliorer la gestion de la pluriactivité ?
- Quelles sont les caisses locales les plus impliquées et/ou innovantes dans la gestion de la pluriactivité ?
- Comment s'organise, au niveau de la pluriactivité, la collaboration entre le Pôle National d'Expertise Relations Internationales (PNERI) et les pôles régionaux ? Quelles ressources sont affectées à ces pôles ?

3. Projets informatiques en cours

Base Xi

- Où en est-on du « projet détachement » et de la base Xi qui devait être déployée en 2016 pour les pluriactifs ?
- Qu'est-ce que la base Xi exactement (objectif, qu'est-ce qu'on récupère) ?
- En quoi peut-elle simplifier la gestion de la pluriactivité ?

- Concernant les modalités d'attribution du formulaire A1, en quoi cela pourrait faciliter le lien entre pays (éviter de lancer un formulaire A1 si ce n'est pas la bonne législation par exemple) ? Y a-t-il une action proactive ?
- Quid de la simplification des procédures de remontée d'informations ayant une forte activité à l'international ? Outil facilitateur ? Quid des retours des entreprises auprès de la CNAM voire de l'ACOSS ? Les demandes employeurs sont-elles désormais dématérialisées ?
- Les pratiques sont-elles harmonisées entre les caisses ?
- Qu'est-il envisagé dans le cadre de la fusion du RSI ? Une fusion des bases ? Une gestion commune ?
- Comment sont effectuées les transmissions d'informations vers le CLEISS ? Éventuelles difficultés rencontrées.

Échange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI)

- Où en sont la mise en œuvre et les phases tests ?
- Comment sera utilisé l'EESSI en France ?
- Que savons-nous sur sa mise en place dans les autres pays ?
- Quel est le lien entre la base Xi et EESSI ?
- Nous avons entendu parler de la mise en place d'un répertoire des organismes nationaux, où en est-on ?

2. Synthèse entretien CNAM (11 juillet 2019)

Points généraux

- Importance relative du sujet de la pluriactivité pour la branche :
 - Thème d'actualité ;
 - Pas directement mentionné dans un objectif COG mais mis en place au travers de l'accompagnement des employeurs via « Espace employeurs », sur lequel la demande des A1 est réalisée.
- Organisation de la gestion de la pluriactivité :
 - TRAM RI délivrent les A1 et effectuent des contrôles sur les données déclaratives ;
 - Réévaluation de la situation des pluriactifs après 24 mois → renvoi d'un A1 ;
 - Pratiques uniformisées entre les caisses ;
 - Outils numériques : base Xi pour les pluriactifs sortants ;
 - TI :
 - En attente d'arbitrage afin de déterminer qui va gérer la pluriactivité des TI ;
 - Branches recouvrement et maladie délivrent des A1, sans uniformité entre elles.

Contrôle

- Contrôles disparates entre les acteurs (TRAM, URSSAF, CLEISS) ;
- Contrôles déclaratifs des TRAM RI CPAM ;
- Audit de la MNC sur le sujet en 2017 → travail d'amélioration en cours.
 - Elaboration d'une stratégie de contrôle CNAM. Création d'une demande simplifiée de détachement pour les grandes entreprises françaises avec pour conséquence une simplification du contrôle visant à identifier les salariés pluriactifs.

Projets informatiques en cours

- EESSI déployé à l'automne 2019 (ce n'est pas en tête des priorités SI nationales) ;
- Calendrier de mise en œuvre de l'EESSI : à déployer dans tout le réseau pour ensuite développer des applicatifs à destination des TRAM RI en priorité sur les autres sujets de relations internationales ;
- Répertoire européen des organismes de sécurité sociale : l'organisation des TRAM n'est pas préparée à cela pour l'instant.

Echanges avec les partenaires européens

- Envoi de boîtes aux lettres électroniques (BAL) génériques aux partenaires (liens étroits avec la CNAM) ;
- Non généralisé à l'ensemble des partenaires européens ;
- Peu de demandes de retrait du A1 (non problématique). En revanche, sérieuses difficultés pour obtenir une réponse de certains pays sur le fait de savoir s'ils sont ou non le pays d'affiliation ;
- CNAM souhaiterait que les pratiques européennes de gestion des pluriactifs soient harmonisées par l'UE (cf. points de contrôle, par exemple).

3. Analyse questionnaire ACOSS

Points généraux :

- Thème d'importance majeure ;
- Traitée et découverte dans le cadre des contrôles des inspecteurs du recouvrement ;
- Pas gérée dans un SI dédié ;
- Processus peu clair pour les employeurs.

Objectifs de la gestion de la pluriactivité par les URSSAF à compter de 2020 :

- Simplifier les démarches et formalités pour les déclarants ;
- Renforcer la qualité des procédures françaises, notamment via le développement de contrôles supplémentaires en lien avec les problématiques de cotisations ;
- Renforcer les capacités de détection et de contrôle des situations frauduleuses ;
- Améliorer notre accès aux données nécessaires à l'exercice de nos missions.

Le PNLTI 2019/2022 prévoit également la mise en place des dispositifs relatifs à la gestion des détachements et de la pluriactivité avec l'ouverture prévue à très court terme de la base SIPSi pour la branche recouvrement et le traitement de masse des données croisées avec la DSN, par exemple. Il est aussi prévu de mettre en relation base SIRDAR, SIPSi, DSN pour recouper les données et pouvoir identifier les pluriactifs entrants.

Actuellement, les données relatives à la pluriactivité entrante sont gérées par le CLEISS. L'accès à ces données pour les URSSAF est compliqué.

Coopération internationale

L'ACOSS met en place des conventions avec des OSS étrangers pour échanger plus facilement et le plus en amont possible ces données. Ces conventions prévoient également des modalités conjointes de contrôle et le partage de doctrine sur la détermination de la législation applicable. Des accords sont conclus avec la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, la Pologne, le Portugal et l'Espagne.

Une ouverture des SI réciproque entre ACOSS et ONSS (Belgique) est aussi prévue pour la fin de l'année si tous les prérequis juridiques et techniques sont corrects.

Lutte contre la fraude

Des dispositifs de remontées d'information sur le détachement et la pluriactivité sont en cours de développement afin de mieux mesurer l'ampleur des fraudes potentielles. Tant la COG que le PNLTI prévoient la lutte contre la fraude pour la pluriactivité.

Les actions de contrôle des URSSAF sont celles mises en œuvre dans le cadre du travail dissimulé :

- Sélection ciblée sur certaines entreprises ;
- Contrôles aléatoires ;
- Actions de prévention.

Il est à noter que la pluriactivité n'existe pas en tant que telle en droit du travail et n'est donc pas distinguée des autres cas de travail illégal.

Les échanges d'informations avec l'administration fiscale sont complexes et il est demandé que la base TVA soit ouverte.

Les phases post contrôle sont similaires à celles du détachement et déterminées réglementairement - phase de dialogue qui s'exerce à deux niveaux :

- Phase 1 : l'inspecteur adresse un courrier circonstancié aux autorités étrangères. Les réponses doivent intervenir dans un délai de 3 mois renouvelable 1 fois ;
- Phase 2 : les autorités compétentes des États membres concernés (la DSS pour la France) peuvent décider d'entamer une seconde phase de la procédure de dialogue avec leurs homologues de l'Etat concerné ou de saisir directement la commission administrative.

En cas d'échec, une procédure de conciliation est prévue : les autorités compétentes des EM concernés peuvent saisir la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'UE qui s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine.

Après la conciliation :

- Demande de retrait acceptée : certificat retiré, affiliation des travailleurs réalisée auprès de la Sécurité sociale ;
- Demande de retrait refusée : certificat non retiré et pas d'affiliation à la Sécurité sociale.

4. Synthèse entretien CCMSA (29 juillet 2019)

Éléments de contexte

- La pluriactivité est un thème d'actualité abordé dans le cadre :
 - Des réunions REIF ;
 - De remontées d'informations auprès de M. Libault (remontées de cas pratiques afin d'explicitier les difficultés).

- Failles de la pluriactivité :
 - Une notion d'activité substantielle floue ;
 - Difficultés de relations entre les OSS européens ;
 - Fraude difficile à combattre → Passage par des entreprises de travail temporaire : dossiers au cas par cas, de plus les entreprises temporaires même si elles interviennent dans le domaine agricole relèvent du régime général.

Gestion de la pluriactivité :

- Questionnaire CLEISS à compléter (rempli par le salarié ou l'entreprise) ;
- Compétences des MSA afin d'expertiser la législation applicable ;
- Partage de données difficile avec plusieurs pays, notamment l'Allemagne ;
- Informations qui seront remontées annuellement par les caisses locales (indicateur COG) (requête à venir) :
 - Nombre de demandes reçues/ traitées ;
 - Taux d'acceptation/ de rejet ;
 - Durée de traitement des demandes (jusqu'à l'émission du DPA définitif).

Contrôle et lutte contre la fraude :

- Indicateur COG : obligation de suivre les détachés détectés ;
- Passage de relais vers les URSSAF en cas de détection de fraude, en particulier pour les cas de fraude des entreprises de travail temporaire ;
- Concertation CCMSA et ACOSS sur les dossiers les plus importants.

Difficultés rencontrées :

- Jusqu'à la LFSS 2017, il y avait impossibilité d'interagir avec l'étranger ;
- Les personnes concernées ne passent pas par la DSN → peu de détection.

Réflexions sur l'évolution des textes :

- Sécurisation de la verbalisation liée au travail dissimulé notamment en termes de sanctions, dans le cadre du travail temporaire. En effet, les contrôleurs MSA constatent le travail dissimulé mais doivent transmettre le dossier aux URSSAF, les entreprises de travail temporaires relevant du régime général. Jusqu'à présent leurs constatations n'avaient pas de valeur et il est important qu'elles en aient dans le cadre de la procédure.

Questionnement : est-il légitime que les entreprises de travail temporaire puissent avancer le fondement de la pluriactivité car la nature de l'intérim pourrait les faire sortir de la pluriactivité pour ne les rattacher qu'au détachement

Offre de service aux entreprises

- Pas d'offre prévue nationalement afin d'aider les entreprises dans la déclaration de travailleurs pluriactifs ;
- Pas de travail commun prévu pour la création d'un guichet unique avec d'autres administrations ;
- Processus d'information restreint pour les entreprises et les particuliers sur les procédures et formalités nécessaires : site internet national et sites internet des caisses locales :
 - Accès aux informations relatives à l'emploi de travailleurs étrangers ;
 - Accès aux informations relatives au détachement des salariés agricoles en UE ;
 - Accès aux formulaires CLEISS.

5. Synthèse entretien CNAVPL (11 juin 2019)

Éléments de contexte :

- 10 sections professionnelles.
- Volumétrie : 70 formulaires par an avec des professions réglementées qui sont très peu concernées *Exemple : peu de notaires, d'officiers ministériel et de pharmaciens travaillant dans plusieurs Etats membres.*

Circuit de gestion (deux types de circuits) :

- 1^e circuit : professions non rattachées au RG pour l'assurance maladie.
L'ex agence libérale de la Sécurité sociale des indépendants gère les A1, qui sont ensuite re-routés vers la section professionnelle concernée (l'agence reçoit les A1 uniquement des pluriactifs sortants) ;
 - Inclut le champ d'action de la CIPAV
- 2^e circuit : professions rattachées au RG pour l'assurance maladie
Professions conventionnées secteur 1 (chirurgiens-dentistes, sage femmes, médecins, analyses médicales). Le A1 passe par la CPAM.

Contrôle : La CNAVPL n'a pas de corps de contrôle.

RINA : logiciel UE permettant de dématérialiser le formulaire A1, les formulaires relatifs à la retraite, à l'assurance maladie et au chômage. L'EESSI utilise RINA. Il existe 2 modalités d'utilisation :

- Les OSS à fortes volumétries (CPAM) créent leur propre RINA en lien avec la CNAV (réfèrent flux entrants de l'UE)
- Utiliser le RINA mutualisé pour les OSS à faible volumétrie sous EOPSS. Réception/Envoi de formulaire A1.
 - Ce n'est pas encore mis en production.

6. Synthèse entretien CLEISS (11 juin 2019)

Il convient de souligner l'impossibilité du groupe à obtenir les statistiques du CLEISS relatives à la pluriactivité.

Rôle du CLEISS :

- Un intermédiaire entre les institutions françaises et étrangères de Sécurité sociale en cas de difficulté administrative ou financière ;
- Une mission de statistiques des transferts entre les systèmes de Sécurité sociale français et étrangers (A1 par exemple) ;
- Un rôle spécifique d'autorisation de dérogations aux article 11 et 15 du Règlement ;
- Dans le EESSI : maîtrise d'ouvrage déléguée, le CLEISS (MOA) pilote le développement du EESSI réalisé par la CNAV (MOE) ainsi que de l'annuaire européen des organismes de sécurité sociale.

Outils de collecte des données sur les pluriactifs :

- Sortants : base Xi CNAM.
- Entrants : SIRDAR. Modalités de transmission des A1 de la part des pays européens hétérogènes (papier, fichiers informatiques, A1 envoyés par emails).
- Difficultés :
 - Complétude des A1 manquante ;

- L'exploitation des données est sous traitée et onéreuse.

Relations entre le CLEISS et les autres organismes français en charge de la pluriactivité : liens avec les corps de contrôle (URSSAF, IGAS etc).

- Le changement de pays d'affiliation est un phénomène visible qu'au travers des conflits entre les pays sur la législation de Sécurité sociale applicable.
- Pays « modèle » vous semble être un modèle en termes de gestion de pluriactifs :
 - Collaboration de qualité avec les Pays-Bas, Belgique et l'Espagne.
 - Vérification des déclarations des A1 unes à unes grâce à ces échanges de données.

Evolution juridiques souhaités :

- Créer un régime pour les business trip : le CLEISS considère que cette idée risque de créer plus de problèmes qu'en résoudre.
- Dématérialiser le plus possible.

Annexe 11 : Analyse des réponses des caisses locales

Concernant les caisses locales, il convient de souligner qu'aucune URSSAF ni MSA n'a répondu au questionnaire proposé.

1. Questionnaire type

Questionnaire EN3S sur la pluriactivité (CPAM URSSAF)

Elèves de l'Ecole nationale supérieure de la sécurité sociale, nous avons été missionnés par la *Représentation des Institutions Françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne* (REIF) pour mener une étude sur la pluriactivité. Cette enquête a pour objectif de déterminer les tenants et aboutissants de la gestion et du suivi de la pluriactivité, notamment dans les caisses locales.

1. Données volumétriques

- Nombre de demandes transmises pour l'obtention d'un formulaire A1
- Combien de ces demandes donnent lieu à un formulaire A1 ?
- Pays les plus visés et les moins visés par ces demandes de pluriactivité
- Dans quelle proportion les demandes sont-elles faites directement par les salariés ? Par les employeurs ?
- Type d'entreprise (TPE, PME, ETI, GE, TGE) effectuant les demandes, secteurs d'activité (primaire, secondaire, tertiaire, ETT) et contrats concernés (CDD, CDI).
- Y a-t-il un effet saisonnier ?
- Durée moyenne entre la demande et le début effectif de la pluriactivité du salarié : caractère urgent ou pas ? Les demandes interviennent-elles aussi a posteriori ?
- Combien de changements de situation sont transmis par les employeurs ?
- Quels sont les cas de changement de situation traités ?
- Disposez-vous de données sur les pluriactifs entrants ? Si oui : lesquelles (pour URSSAF et CPAM)

2. Questions sur le profil des pluriactifs sortants

- Selon l'OSS que l'on interroge : les pluriactifs sont-ils salariés/indépendants ?
- Volumétrie effective ? (différente du nombre de demandes)
- Nombre moyen d'émissions de formulaires A1 par pluriactif ?
- Quelles sont les professions les plus représentées ?

3. Procédures de gestion et de suivi des demandes de pluriactivité

3.1. Organisation interne

- Comment sont collectées les demandes ?
- Quelle organisation interne a été retenue pour traiter les demandes de pluriactivité ?
- Nombre moyen d'ETP consacrés à cette mission ?
- Niveau des agents en charge du traitement (coefficient de qualification)
- Sont-ils affectés exclusivement au traitement des demandes de pluriactivité ? Si ce n'est pas le cas, quelle est la proportion de leur temps de travail consacrée à cette activité ?
- Disposent-ils d'une formation spécifique ?
- Quel est l'outil de traitement des demandes ?
- Quelle(s) difficulté(s) rencontrez-vous dans le traitement des demandes de pluriactivité ? Difficultés informatiques, réglementaires ? Autres ?
- Quels sont les délais de traitement moyen des demandes ?
- Transmettez-vous des données au CLEISS et à la CNAM ?
- Après traitement du dossier et délivrance du formulaire A1, réalisez-vous un suivi ? Si oui lequel ? Au moyen d'un tableau de bord ? Comment celui-ci est-il exploité ?
- Transmettez-vous les formulaires A1 que vous émettez à vos homologues étrangers ? (et inversement, les recevez-vous de vos homologues?)

3.2. Lien avec le national

- Existe-t-il des procédures nationales pour le traitement des demandes ?
- Effectuez-vous vous-même une veille juridique sur le sujet de pluriactivité ou des circulaires et/ou consignes juridiques vous sont-elles transmises par la caisse nationale qui effectue elle-même la veille ?
- Si la veille juridique relève de votre organisme, comment et par qui est-elle effectuée ?
- Quelles évolutions législatives ou réglementaires souhaiteriez-vous voir prises pour améliorer le dispositif ?

3.3. Lien avec les entreprises

- Comment est effectuée la communication et l'information auprès des employeurs ? Communication nationale ? Locale ? Sites internet ? Autre ?
- Existe-t-il des moyens dématérialisés spécifiques de contact avec les entreprises s'agissant des situations de pluriactivité ?
- Un ou des dispositifs de déclaration en ligne existent-ils ?
- A l'instar du détachement, existe-t-il une procédure simplifiée pour les cas de pluriactivités de courte durée ou fréquentes et répétées ? Le cas échéant, quelle est-elle ?

3.4. Lien avec les autres régimes

- Transmettez-vous des informations aux Urssaf, aux caisses de RSI ?
- D'une façon générale, quelles sont vos relations avec les autres régimes sur le sujet de la pluriactivité ?

4. Modalités de contrôle des informations déclarées

- Contrôlez-vous les données transmises par le déclarant pour l'octroi d'un A1 ?
- Contrôlez-vous les changements de situation ?
- Comment est effectué ce contrôle dans votre caisse ?
- Des procédures nationales existent-elles ?
- Contrôlez-vous d'une période de pluriactivité antérieure ?
- Vérifiez-vous la réalité du paiement des cotisations auprès des Urssaf ? (pour les CPAM)
- Quelles difficultés rencontrez-vous le cas échéant pour effectuer votre contrôle ?

Questions spécifiques pour les URSSAF

- Disposez-vous des informations relatives aux pluriactifs entrants ?
- Comment se passent l'identification de cette population et de son pays de rattachement en cas de contrôle ?

2. Synthèse entretien TRAM RI CPAM Loire-Atlantique (24 juillet 2019)

Généralités sur le fonctionnement du TRAM

- Pluriactivité : sujet nouveau pour le TRAM et les pays européens

- Différents outils et niveaux en termes de qualité de traitement
- Le règlement européen ne donne pas de volume de déplacements déterminant quand on est dans un cas de détachement ou de pluriactivité.
 - « Voyage récurrent et de courte durée » → chaque pays définit le moment « bascule » entre détachement et pluriactivité
 - Pas de limite dans le règlement, ni de durée, ni de récurrence.
- Construction de règles nationales en cours visant à définir le moment du passage à la pluriactivité plutôt que dans le détachement.

Statistiques sur la pluriactivité

- Demandes A1 / A1 délivrés : les demandes sont émises et renvoyées plusieurs fois, les chiffres intègrent les demandes multiples donc ils ne sont pas justes
- A1 sortants : aucun problème de complétude
- Volumétrie de la pluriactivité : elle représente 50% de l'activité mais pas 50% des ETP → sous-effectifs
- Les demandes de pluriactivité sortantes :
 - Pays les plus visés par ces demandes : Royaume-Uni, Belgique
 - Pays les moins visés par ces demandes : Luxembourg
 - Les demandes émanent des employeurs lorsqu'elles concernent les grandes entreprises et des salariés lorsqu'elles concernent des petites entreprises
 - Interviennent a posteriori
- Très peu de données sur les pluriactifs entrants

Procédures de gestion et de suivi des demandes de pluriactivité

- Arrivée de la demande via MEDIALOG Niveau 2 depuis la plateforme employeur du Mans.
- Explications données par le TRAM :
 - Envoi email de documents et transmission des informations nécessaires (date d'embauche, récurrence des déplacements)
- Organisation équipe :
 - Manuel
 - 10 personnes dans l'équipe, dont 3 dédiées à la gestion de la pluriactivité
- Organisation SI
 - Suivi sur un tableau Excel ;
 - Les processus RI sont sur DIADEME. Rien à part cela permet de savoir qu'un assuré est pluriactif.
- Suivi de la pluriactivité pour un salarié :
 - Questionnement de l'assuré pour savoir s'il est toujours pluriactif après 12 mois ;
 - Relance des A1 avant le terme échu.
 - Si pas de réponse, le A1 n'est plus valide.
- Délais de traitement :
 - Un dossier complet est traité sous 1 ou 2 mois.
 - Difficultés à obtenir des pièces → augmentation du temps de traitement

Lien avec les entreprises

- Communication cadrée entre les agents en charge de la pluriactivité
- Espace employeur, applicatif local. Il intègre le détachement de moins de 3 mois notamment donc cette activité est automatisée. Cet applicatif est en cours d'extension à l'ensemble des caisses. Mais il n'intègre pas la pluriactivité, ce n'est pas prévu dans la mesure où le détachement et la pluriactivité vont relever de la responsabilité de l'ACOSS et que la

pluriactivité est complexe. Il est prévue une fonction pour les entreprises qui recourent beaucoup au détachement : contrôles pour vérifier si ces détachements ne relèvent pas plutôt de la pluriactivité.

Lien avec les autres acteurs de la protection sociale française : Peu de contacts avec URSSAF

Modalités de contrôle des informations déclarées

- Demande de pièces justificatives : bulletin de salaire, date d'embauche, contrat de travail, signature de l'employeur.

3. Synthèse entretien TRAM RI CPAM Alpes-Maritimes (5 septembre 2019)

Statistiques sur la pluriactivité

- Demandes transmises pour l'obtention d'un F-A1 : moins de 20 par mois.
- Pays et populations les plus visés :
 - Pays frontaliers : Allemagne, Suisse, Espagne, Belgique ;
 - Tram RI Bourgogne Franche-Comté, pluriactivité en Suisse ;
 - Les professionnels de santé sont particulièrement représentés
- Emanation des demandes :
 - Courriers envoyés directement par les salariés disposant de peu d'informations
 - Exception : Suisse (canevas cadré de la part des employeurs)

Procédures de gestion et de suivi des demandes de pluriactivité

- Organisation du service :
 - 0,80 ETP pour l'activité détachement/pluriactivité ;
 - Pluriactivité : au minimum 2 années d'expérience → 2 personnes savent gérer l'activité sur 19 personnes ;
 - RSI : gestion de leurs propres dossiers jusqu'à la fin de l'année (transfert URSSAF).
- Délai de traitement :
 - « Délais raisonnables » : aucun délai européen n'est fixé, les TRAM ont des indicateurs locaux ;
 - Nombreux traitements *a posteriori*, y compris lorsque la pluriactivité n'est plus effective (ex. effet rétroactif pour la Suisse).
- Suivi de la pluriactivité pour un salarié :
 - Changement de situation transmis en majorité par le salarié lui-même ;
 - Nombreux renouvellements de situations ;
 - Connaissance des changements de situation (établissements à l'étranger) car envoi par l'OSS étranger du formulaire A7.
- Les demandes sont collectées en papier.

Lien avec les entreprises

- Espace employeur est utilisé ;
- Réponse sous 48 heures ;
- Une information collective est faite auprès des employeurs ainsi que des personnes représentant le service RI ;
- Pas de données sur le type d'entreprises.

Recommandations

- Nécessité d'un fichier avec l'ensemble des contacts des OSS étrangers.

- Nécessité d'harmonisation européenne sur l'interprétation de la pluriactivité entre les pays : Portugal / France.
- Définition d'un circuit national pour les contestations (envoi au CLEISS ou aux CPAM)
- Introduction d'une notion de délai avec introduction d'une mesure coercitive : indicateur imposé à tous les Etats. L'Etat devrait avoir un mois pour traiter la demande de pluriactivité.
- Précision sur les cas des personnes qui travaillent de manière discontinue (situation complexe à gérer), pour harmonisation des pratiques entre les Etats. Les TRAM ont dû élaborer des modes opératoires locaux. La caisse nationale a eu des difficultés à se positionner du fait d'enjeux politiques.

Modalités de contrôle des informations déclarées : contrôles déclaratifs

- Lorsqu'on envoie le questionnaire, le salarié est censé envoyer les BS, le contrat de travail. On ne contacte pas l'employeur pour savoir si les BS sont falsifiés. Les contrôles sont déclaratifs. On vérifie sur SIREN l'affiliation de l'entreprise.
- Lors d'un renouvellement, les mêmes éléments sont demandés.
- On n'a pas encore de contrôles obligatoires. Au niveau local, des contrôles de fiabilités sont réalisés : RIB et droits migrants.

Annexe 12 : Analyse des réponses des organismes de Sécurité sociale étrangers

1. Questionnaire type

Interview about multi state employment (pluri-activity)

1. Can you briefly present the missions and competences of your institution ?
2. To what extent is pluriactivity an issue for your country ?
3. Do you have quantitative data on the inflow/outflow of pluriactive persons?
4. How is your social protection system organized with regard to pluriactive persons?
 - What is the level of management of A1 forms (centralized/decentralized)? What work organization has been adopted (e.g. local file management)?
 - What is the administrative procedure in place to process A1 forms? Is it dematerialized? What computer tool is used? Is it compatible with those of other countries (tests already performed)?
 - Has your country implemented the Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)?
 - How do you manage the monitoring and changes in the situation of multi-employees (change from employee to multi-active and vice versa, relationship with companies to communicate on multi-activity)?
5. What control of pluriactive persons is organized? (Anti-fraud policy)
 - Do you encounter difficulties in controlling or managing changes in the situation of multi-active people?
 - Is the control national/local? What about collaborative work with labour inspectorates or other control bodies (e. g. tax authorities) (sharing computer databases...)?
 - How is the recovery of undue social security contributions and benefits organised in the context of abusive situations of pluriactivity?
 - What exchanges with other European countries on this management? Have you concluded agreements/cooperation with European counterparts to improve the management of multi-activity situations?
6. What do you think of the European legal framework on the regime of pluriactivity? What is your position on the draft revision of the current European regulation?

2. Synthèse entretien autorités de Sécurité sociale belges (SPF, ONSS, INASTI) (3 juin 2019)

Éléments de contexte – compétences et chiffres des différentes institutions :

- INASTI : organisme social pour les indépendants décomposé en : services pensions (calcul), service affiliation et service international → alignement progressif des indépendants sur les salariés ;

Chiffres : 13 K A1 (pluriactivité + détachement) ; Allemagne, Luxembourg, PB et France dépassent les 1 K A1 à eux seuls (Risque d'amende → France première sur délivrance)

- ONSS : organisme social pour les salariés et fonctionnaires (avec de nombreuses spécificités en fonction des secteurs)

Objectif : détermine les droits des assurés puis les met à disposition (des bénéficiaires ainsi que des autres institutions (cf. Banque Carrefour))

Chiffres : 500 K A1 pluriactivité vs 510 K détachement

Secteurs : transport international (20K), construction (5.5K), intérim (5.5K)

- Recouvrement des cotisations : utilisation de secrétariats sociaux (un organisme privé gère l'administration RH et les cotisations) ;
 - Maladie : détermine la législation applicable et émet le A1 ;
 - International : conclue des accords dérogatoires, information au public, spécialisé en matière transfrontalière ;
 - Service d'inspection spécialisé (terrain, analyse des risques) via banques de données.
- SPF : Direction Générale, négociation des conventions bilatérales, aide à la coordination.

Gestion de la pluriactivité :

- Pratiques de gestion de la pluriactivité
 - Process en ligne via le logiciel Wabro (détachement + pluriactivité) : chaque entreprise a un accès web aux services ONSS (connexion via CI électronique) → consultation des données des travailleurs qui ne travaillent pas en Belgique mais restent soumis au régime belge + introduction de la demande en ligne
 - INASTI : réception des dossiers depuis les caisses d'assurances privées, à la demande de la personne intéressée
 - Traitement : A1 mis à disposition de l'entreprise pour remplissage ; 12h pour traiter un dossier ; 75% des dossiers sont traités sans intervention humaine
 - Problème : peu de proactivité des entreprises
- **Contrôle :**
 - INASTI : datamining pour retrancher les données incorrectes ;
 - ONSS : dossiers à risques détectés par le système et traités à la main ;
 - Partage des banques de donnée INASTI et ONSS ;
 - Partage des données entre l'administration fiscale et les OSS (ex. si une personne n'est pas affiliée en Belgique mais perçoit des revenus) ;
 - Flux envoyé en permanence par l'administration fiscale ;
 - Consultation des inspecteurs sur la provenance des revenus.
 - Durée de validité des documents limitée à 1an → la société doit revoir les faits chaque année⁴¹.
- Pays concernés : Pays-Bas, France, Luxembourg, Allemagne, Pologne
 - Partage de données avec n° SIREN... → partage d'accès avec les autres pays

Offre de service aux entreprises :

- Les sociétés contactent leur caisse d'assurance sociale privées ou des cabinets d'avocats en business international → outsourcing des demandes A1 (entre 450 et 800€ pour un A1) ;
- ONSS : très gros travail avec le secrétariat social ;
- INASTI conseille les sociétés par téléphone ou email.

⁴¹ Objectif : éviter les dérives antérieures : sans date limite, les changements de situation n'étaient pas déclarés

Propositions d'amélioration des relations bilatérales :

- Difficultés évoquées avec France :
 - Multiplicité des contacts sans réel intérêt du CLEISS ;
 - Coopération avec les CPAM : l'ONSS et l'INASTI ignorent quelle CPAM est compétente :
 - Peu de communication ;
 - Pas de retour aux sociétés belges sur la pluriactivité → elles ignorent si elles sont en règle ou pas → risque d'amende 3 311€ si absence du A1 (nombre de dossiers transmis par des sociétés françaises augmente)
- Amélioration des relations franco-belge : ouverture de la banque de données liée à la DSN (ouverture Limosa possible)
 - Accord en négociation : question d'identification et authentification ;
 - Quid de l'autorisation CNIL ;
 - Avantages : l'ACOSS deviendrait le seul interlocuteur.
- Amélioration générale des relations bilatérales : arrangements communs des pratiques ; rendez-vous directs, gestionnaire spécial (ex. Pologne)
- Améliorations européennes :
 - Révision des règlements européens de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale 883/2004 et 98/2009 ;
 - L'amélioration de la gestion de la pluriactivité entre homologues européens pourrait-elle être le rôle de la future Autorité Européenne du Travail ?

Outils informatiques :

- Limosa : collecte de données pour d'autres organismes belges ayant l'autorisation de consultation (50 institutions) pour les données salariés et indépendants
 - Fonctionnement : système déclaratif (entreprise) → l'utilisateur final est responsable du contrôle → obligation de vigilance (art. 12 Directive 2014-67 : consolidation du système déclaratif) ;
 - Propriété : il n'existe qu'un seul logiciel mais les propriétaires des données sont INASTI ou ONSS selon le type de données ;
 - Intérêt pour la pluriactivité : à l'origine, distinction avec détachement puis intégration suite à une décision de la CJUE (arrêt De Clercq 12.2015)
 - Difficulté : on ne sait pas directement si la personne est pluriactive ou détachée → chaque donnée exigée dans la Limosa doit être individuellement justifiée.
- Banque Carrefour (//RNCPS) :
 - Constat : besoin des données d'un ensemble d'institutions afin de déterminer le droit à prestations des personnes ;
 - Création d'une seule base de données globale fondée sur des bases sources alimentées par chaque administration compétente ;
 - Interdiction : stockage de données personnelles + accès sans autorisation aux données d'autrui ;
 - Application européenne possible si numéro de Sécurité sociale européen
 - Carte CEAM : incertitude sur le fait que le détenteur soit bien l'assuré
- EESSI : après un premier échec de mise en place, déploiement du nouvel EESSI au 2 juillet 2019 : Malte est le seul Etat à avoir déployé entièrement l'ESSI
 - Pression importante de la CE pour la mise en place mais nécessité de continuer à

- envoyer les formulaires papier en attendant le déploiement total ;
- Avantages :
 - Accélération des échanges de données car l'institution destinataire pourrait retirer directement les informations → solution à des problèmes d'envoi avec certains pays (ex. Roumanie)
 - Lutte contre la falsification : si l'inspecteur ne reçoit pas une copie du document, il est probablement falsifié → facilitation du contrôle ;
 - Solutions à des problèmes pratiques (dématisation avec traçage).

Questionnements : le passage du détachement à la pluriactivité rend légales des situations de travail quasi-illégales, à l'origine (ex. arrêt Alpenrint). Est-ce que les règles actuelles sont encore adaptées aux nouvelles formes de travail et aux évolutions futures ? Quid du travail en intérim, du salariat indépendant (ex. Deliveroo) ou encore du secteur des hommes d'affaire.

Focus sur la gestion de la pluriactivité en Belgique :

En matière de gestion et de suivi des travailleurs pluriactifs, la Belgique peut faire office de modèle dans la mesure où il existe une banque de données, dite « Banque Carrefour », déterminant les droits des assurés et mise à la disposition des bénéficiaires et des autres institutions. Cette banque Carrefour part du constat suivant : le besoin des institutions de bénéficier d'un certain nombre de données afin de déterminer la législation applicable et, en conséquence, les droits à prestations des personnes.

Ainsi, a été créée une base de données globales unique, fondée sur des bases sources alimentées par chaque administration compétente, dans le respect des règles relatives à la protection des données personnelles (interdiction du stockage des données personnelles et de l'accès sans autorisation aux données d'autrui).

Cette idée est d'ailleurs reprise par le sénateur Guillaume BALAS qui, dans son rapport sur la coordination des régimes de Sécurité sociale dans l'UE, promeut la création d'une banque Carrefour de Sécurité sociale fonctionnant comme un réseau électronique connecté entre OSS.

En outre, la Belgique est dotée d'outils informatiques permettant une gestion et un suivi des travailleurs pluriactifs optimisés : la base LIMOSA qui collecte des données des travailleurs salariés et indépendants pour d'autres organismes ayant une autorisation de consultation. LIMOSA fonctionne sur un principe déclaratif : les données déclarées sont donc à la main de l'employeur. L'utilisateur final est ensuite responsable du contrôle.

Cette obligation de vigilance, en vertu de l'article 12 de la Directive 2014-67, vise à consolider le système déclaratif. La sécurisation des données est assurée par l'INASTI ou l'ONSS. Il est à noter que la base LIMOSA ne permet pas de savoir directement si la personne est pluriactive ou détachée : chaque donnée exigée dans la base doit être individuellement justifiée.

3. Synthèse entretien autorités de Sécurité sociale hollandaises (3 juin 2019)

Éléments de contexte – compétences et chiffres des différentes institutions

- Professionnellement :
 - Pas de différence entre salariés et indépendants ;
 - Conventions collectives plus étendues qu'en France ;
- Système de Sécurité sociale basé sur le lieu de résidence pour les minima sociaux et majoritairement sur le privé ;
- SVB : gestion des pensions, des AF, des A1 (pluriactivité + détachement) ;
 - Service d'aide : entretiens bimensuels avec les affiliés « à problème » + échanges électroniques.

- UWE : pensions d'invalidité, chômage ;
- Recouvrement : géré par les impôts ;
- Détachement et pluriactivité :
 - 120 000 A1 sont reçus et 100 000 émis par année ;
 - Développement fort des liens avec la France en raison de l'obligation (contre amende) d'avoir un A1 en règle ;
 - Environ 40% des résidents ont une adresse néerlandaise mais sont salariés ailleurs qu'aux Pays-Bas.

Gestion de la pluriactivité :

- Pratique de gestion de la pluriactivité :
 - La Sécurité sociale choisit de délivrer le A1 en pluriactivité ou détachement → nombreux A1 pluriactivité délivrés ;
 - Les Caisses Maladie proposent et demandent l'affiliation pour une personne résidant dans le pays ;
 - Gestion centralisée au SVB → les offices régionaux alimentent la base ;
 - Intranet (système SUWI) + échanges électroniques entre les impôts (recouvrement), le SVB et l'UWE → échange d'informations et observations des différences et similitudes sur l'employeur, la durée du travail, le paiement des impôts, les informations municipales etc.
 - Difficultés : recherche des contributions par le recouvrement (impôts)
- Contrôle :
 - Portent essentiellement sur les travailleurs polonais à cause des entreprises boites aux lettres montées par des sociétés allemandes, luxembourgeoises et hollandaises ;
 - Organisés uniquement sur les grandes entreprises (pas les indépendants) ;
 - Contrôleurs multi casquettes (travail, fiscal et Sécurité sociale) ;
 - Zoom sur la fraude : volonté de développer un « Limosa » néerlandais avec une DPAE (existe pour les étrangers).
- Pays concernés : Pologne, Belgique, France, Allemagne
 - Partage de données via Excel + partage d'accès sur Limosa ;
 - Nombreux échanges papiers avec le CLEISS ;
 - Contrôles : extra-check + travail avec les OSS et les systèmes fiscaux étrangers (ex. Portugal).

Propositions d'amélioration des relations bilatérales :

- Travail collaboratif avec la Pologne pour exploiter une même base de données informatisée mise à jour une fois par mois ;
- Modification des règlements de coordination : espoir d'un focus commun sur la fraude mais modifications davantage liées aux aspects administratifs.

Outils informatiques :

- Système IMI : de partage d'informations pour les entreprises étrangères ;
- EESSI : après un premier échec de mise en place, déploiement du nouvel EESSI au 2 juillet 2019 : Malte est le seul Etat à avoir déployé entièrement l'EESSI
 - Espoir fort pour les PB ;
 - Objectif : les usagers doivent pouvoir demander des A1 électroniquement et les données doivent pouvoir être exploitées telles quelles à partir de l'EESSI.

4. Analyse questionnaires Allemagne (DVKA, SVFLG, DGUV)

Trois organismes allemands ont répondu au questionnaire :

- Le DVKA (Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung), agence allemande de liaison internationale pour la sécurité sociale ;
- Le SVFLG (Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau), la sécurité sociale agricole ;
- Le DGUV (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung) en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles.

DVKA – Agence de liaison

Le DVKA est en charge de la réception des A1 émis par les autres pays de l'UE pour des travailleurs exerçant en Allemagne.

Il détermine également la compétence de la Sécurité sociale allemande pour les pluriactifs relevant d'un régime allemand qui iraient exercer leur activité dans un autre EM.

Nombre de cas de pluriactivité relevés par cet organisme :

- 2015: 57.723 ;
- 2016: 136.842 ;
- 2017: 459.325 ;
- 2018: 319.968.

Pour information, la mise en œuvre de l'EESSI est en cours pour cet organisme.

SVFLG - Régime agricole

Le SVFLG gère les A1 concernant les personnes qui relèvent de sa compétence. La gestion des demandes de formulaires A1 est centralisée. Les demandes sont effectuées et traitées en papier pour les TI et par voie électronique pour les salariés. Dans le cas où l'Etat dans lequel le travailleur (indépendant ou salarié) va exercer son activité demande un formulaire A1, le SVFLG lui envoie une copie papier par courrier.

La détermination de la compétence de l'Allemagne comme pays de rattachement social pour le travailleur est établie par le DVKA. Suite à étude, cette agence informe alors le régime agricole de sa compétence.

Les données relatives aux personnes relevant d'un régime de sécurité sociale étranger et travaillant en Allemagne sont communiquées au SVFLG par le régime fédéral allemand de retraite ou directement par le pays étranger.

Le EESSI n'est pas encore implanté dans ce régime.

En 2018, 155 A1 avaient été émis par cet organisme. Au 4 juin 2019, 199 l'ont déjà été.

DGUV - Accident du travail et maladie professionnelle

Il ne gère pas l'octroi des A1 qui relève de la compétence de l'assurance maladie allemande. Les données relatives aux salariés qui sont considérés comme pluriactifs lui sont transmises par les autres administrations en charge des formulaires A1.

L'émission des formulaires A1 par l'assurance maladie est décentralisée et la réception des formulaires A1 « entrants » est, pour sa part, centralisée.

Cet organisme peut avoir des relations avec une institution étrangère, lorsque, à l'occasion d'un accident du travail, il convient de déterminer la réglementation applicable.

Pour information, la mise en œuvre de l'EESSI est en cours pour cet organisme.

Contrôle

Les contrôles doivent être effectués par l'administration des douanes allemandes.

Evolution future

Les organismes se rangent derrière la position qui avait été prise par la commission européenne dans son projet de révision des règlements communautaires.

5. Analyse questionnaire Pologne (ZUS)

La ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych), la sécurité sociale polonaise existe depuis 85 ans :

- Personnes couvertes : 14,5 millions (montant total proche de 11 milliards de zlotys) :
 - Pension : 7,3 millions de personnes ;
 - Autres prestations : près de 400 000 personnes.
- Risques couverts : retraite, invalidité, survie, maternité, maladie professionnelle ou non et les frais funéraires.

Données relatives à la pluriactivité

La pluriactivité représente plus de 50% des formulaires A1 émis en Pologne et dans toute l'UE.

- En 2018, les données relatives aux A1 émis par la ZUS étaient les suivantes :
 - Cf art. 13.1 du règlement : 303283
 - Cf Art. 13.2 : 46455
 - Cf Art. 13.3 : 789
 - Cf Art. 13.4 : 837
 - Total: 351 364
- Nombre de personnes qui ont bénéficié des A1 émis par la ZUS :
 - Cf art. 13.1 : 247446
 - Cf Art. 13.2 : 42831
 - Cf Art. 13.3 : 634
 - Cf Art. 13.4 : 697
- Nombre de formulaires A1 reçus correspondant à des pluriactifs entrants : 13 740.

Gestion de la pluriactivité

Une base de données centralisée existe pour tous les A1 émis par la sécurité sociale polonaise. Les différentes caisses locales sont responsables de l'émission des formulaires et les données relatives à ces A1 sont automatiquement intégrées dans cette base de données, les différentes caisses utilisant le même outil informatique connecté sur cette base. Cet outil n'est pas compatible avec les applications utilisées par les caisses d'autres pays.

L'EESSI est en train d'être mis en place dans le système d'information de la Sécurité sociale polonaise. Toutefois, tous les formulaires/process métiers ne sont encore pas intégrés.

Les changements de situations sont pris en compte suite à des déclarations effectuées par les pluriactifs sur des formulaires dédiés ou suite à des informations recueillies lors d'enquêtes effectuées par les caisses ainsi que suite à la réception d'informations disponibles dans le fichier central.

Difficultés rencontrées

Les caisses peuvent rencontrer des difficultés pour déterminer si une situation relève ou non de la pluriactivité.

Contrôle

Les contrôles sont effectués au niveau national par des inspecteurs employés par la sécurité sociale polonaise. Ils échangent peu avec les autres administrations sauf dans des cas particuliers et ne partagent pas leur base de données.

Recouvrement des cotisations dues en cas de fraude

Il n'existe pas de dispositif spécifique pour la pluriactivité. Le recouvrement est effectué selon les méthodes habituelles de partage des informations entre les différents OSS européens avec des demandes de recouvrement des cotisations effectuées entre organismes.

Une convention d'échange de données et d'informations existe avec la France. Elle n'est pas limitée à la pluriactivité.

Evolutions possibles de la législation communautaire

Les problématiques actuelles reposent sur la détermination de ce qu'est une activité marginale ou une part significative, en particulier pour l'activité indépendante, de l'activité dans un EM.

Les dispositions qui étaient prévues dans le cadre du projet de révision du règlement étaient positives en raison des faits suivants :

- La législation applicable peut être déterminée pour 24 mois et non plus 12 mois comme actuellement ;
- Lorsque l'Etat détermine que sa législation est applicable, elle l'est immédiatement et non plus au bout de 2 mois.

6. Analyse questionnaire Espagne (TGSS)

Eléments de contexte :

La Tesoreria General de la Seguridad Social (TGSS), placée sous la tutelle du Ministère du travail, des migrations et de la sécurité sociale (Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social), est chargée de l'inscription des entreprises, de l'immatriculation, de l'affiliation et de la radiation des travailleurs. Elle assure l'administration financière du système et gère le recouvrement des cotisations.

Gestion de la pluriactivité :

- La gestion des formulaires A1 émis sur le fondement de l'article 13 du Règlement CE 883/04 est centralisée au niveau de la TGSS
- Une meilleure gestion interne de la pluriactivité nécessite, en autres instruments d'amélioration continue, la coordination avec les autres organismes de Sécurité sociale, particulièrement entre l'Inspection du travail et de la sécurité sociale (ITSS) et la TGSS, notamment à travers l'élaboration de plans d'actions communs TGSS/ITSS et de conventions partenariales avec l'Inspection du travail et l'Inspection des Finances.

Propositions d'amélioration des relations bilatérales :

Constat préalable : La présidence finlandaise a donné un nouveau souffle aux travaux de réforme des règlements et le dernier projet a introduit une modification substantielle selon laquelle si le travailleur pluriactif ne réalise pas une partie substantielle de son activité dans son Etat de résidence, la législation applicable est celle de l'Etat dans laquelle il réalise la majeure partie de son activité en lieu et place du critère actuel de détermination qui se réfère au siège de l'entreprise.

- D'une part, la TGSS estime que ce nouveau critère viendrait compliquer la gestion par rapport à la DLA, compte tenu du fait que c'est l'Etat de résidence qui en a la responsabilité

et qui doit par conséquent récupérer l'information auprès des autres Etats pour déterminer dans quel Etat le travailleur réalise la majeure partie de son activité (ce qui implique, en cas de doute sur la véracité des données déclarées, de croiser les informations avec celles de l'Inspection du travail). Tout cela est compliqué et prend du temps.

- D'autre part, l'INSS reconnaît que ce critère permettrait d'empêcher la création d'entreprises qui sont des coquilles vides et renforcerait ainsi la lutte contre la fraude. L'arbitrage doit se faire entre la complexité qu'entraînerait l'adoption d'un tel critère dans la gestion des cas de pluriactivité au quotidien et le bénéfice apporté par la minimisation de fraudes ponctuelles effectuées par les entreprises tant pour la Sécurité sociale, les Finances que pour des considérations politiques.

Outils informatiques :

- L'Espagne est impliquée dans le développement du projet EESI. L'échange électronique des formulaires s'effectue désormais à travers RINA et les ramifications nécessaires sont mises en œuvre pour initier les échanges avec les BUC. L'effectivité est prévue pour février 2020.
- L'émission des F-A1 se fait électroniquement à travers la Base de Données de la Sécurité sociale espagnole. Il n'y a pas eu de tests effectués quant à la comptabilité de ce système avec ceux des autres pays.

Annexe 13 : Analyse des réponses des « personnalités qualifiées »

1. Synthèse Entretien M. Jean-Christophe Paris, attaché parlementaire de M. Guillaume Balas (4 juin 2019)

Eléments de contexte :

- Explosion statistique de la pluriactivité ;
- Avantages de la pluriactivité par rapport au détachement :
 - Le formulaire A1 volet détachement ne prévoit pas de limite de durée ;
 - La médiatisation est moindre ;
 - Les contrôles sont plus importants concernant le détachement.

Sujet **lutte contre le dumping social au sein de l'UE** :

- Renforcement de la législation applicable sur le **détachement** (pour se voir ouvrir des droits au chômage, la durée d'affiliation au régime de PS de l'Etat membre concerné devrait être de 3 mois et non de 1 mois) ;
- **Pluriactivité** : identification par la Commission et le Conseil de critères « fraudogènes » quant à la domiciliation de l'entreprise lorsque l'activité substantielle est exercée hors Etat de résidence :
 - Lieu d'établissement des directeurs ;
 - Lieu où les documents administratifs et comptables sont conservés ;
 - Lieu où le CODIR est réalisé ;
 - Lieu de l'activité habituelle (càd là où le chiffre d'affaire ou l'activité sont réalisés) ;
 - Lieu où les transactions bancaires et financières se déroulent.

Propositions :

- Définition plus fine la pluriactivité et notamment du critère d'affiliation (en sus de l'Etat de résidence et de l'Etat où est exercée l'activité substantielle ; idée de l'Etat où la personne « existe le plus ») ;
- Requalification du formulaire A1 : chaque entreprise notifiée à son autorité compétente a priori. Au bout de trente jours ouvrés, l'autorité compétente devrait fournir la copie du formulaire A1 à l'Etat d'accueil ;
- Réévaluation de la situation des pluriactifs tous les deux ans ;
- Renforcement des sanctions administratives et pénales en cas de détournement de la législation applicable à la pluriactivité ;
- Mettre en place des contrôles conjoints par l'intermédiaire d'un « Europol de la Sécu » ;
- Mettre en place une carte européenne de la Sécu

Pistes de réflexion sur la coopération entre autorités et contrôles :

- Renforcer les contrôles a priori et a posteriori ;
- Développer les échanges en termes réglementaire.

2. Synthèse entretien avec M. Dominique Libault, Directeur EN3S (6 mai 2019)

Gestion de la pluriactivité : l'organisation actuelle (pluriactifs sortants gérés par les CPAM et entrants, par les URSSAF) est historique mais une évolution est possible. L'ACOSS, avec la reprise de la gestion complète de la pluriactivité, envisage de ne pas se porter uniquement sur le recouvrement mais sur un service plus large aux entreprises.

Contrôle : les critères du contrôle sont déterminés et le contrôle est simple à réaliser, a priori. Toutefois, des difficultés existent :

- Il est difficile de fixer des règles ayant un sens pour toutes les situations ;
- Pénaliser les éventuelles fraudes n'est pas aisé (difficulté de suivi de l'effectivité des cas de fraudes).

Sujet de droit – Le principe de confiance selon lequel le pays d'accueil ne peut pas retirer le formulaire A1 émis par le pays d'envoi entraîne une certaine inertie. Le modèle du formulaire étant déjà européen et cela ne régulant pas suffisamment la situation, le débat ne pourrait se porter sur la création d'une instance européenne assurant à la fois le suivi et le contrôle, par coopération avec les instances nationales, de ce type de travailleurs.

Une entité gardienne du respect des règles, des délais et de la coopération loyale entre pays pourrait s'envisager. Or lors de la création de l'AET cette question avait été traitée et refusée.

Dumping social : la France, à travers la représentation de Mme Nathalie Loiseau, préconise la suppression du détachement en proposant que soit appliquée la règle du pays d'emploi → échec de la discussion lors du trilogue. Probablement, aucun pays ne serait d'accord avec cette règle.

RESUME

- **Titre du rapport :** Mobilité Européenne et Pluriactivité – Nouveau Défi pour l'Europe Sociale
- **Membres de l'équipe :** Chloé ARMENGAUD, Marion GARETA, Rébecca LACOMBE, Arnaud MUNIER, Stéphanie OUGIER
- **Directeur Recherche Action :** Arnaud EMERIAU, Délégué permanent Représentation des Institutions Françaises de Sécurité sociale auprès de l'UE (REIF)
- **Mots-clefs :** « pluriactivité », « Union Européenne », « règlement 883/2004 », « dumping social », « PNLTI », « EESSI », « conventions bilatérales », « contrôle »

Avec le renforcement des règles communautaires relatives au travail détaché, l'accroissement simultané de la pluriactivité pose la question de nouvelles formes de contournement des règles relatives à la coordination des systèmes de Sécurité sociale par une utilisation abusive du statut de pluriactif. Ces nouvelles formes d'optimisation sociale permettent une affiliation au pays présentant la législation de Sécurité sociale la moins contraignante. La méconnaissance des règles européennes existantes, laisse entrevoir des possibilités de contournement susceptibles de fragiliser la protection sociale des travailleurs par le biais d'un dumping social. Ce constat pose donc la question du traitement, de la gestion, du suivi et du contrôle des personnes pluriactives.

Afin d'établir un point d'étape sur le phénomène de la pluriactivité en France, le présent rapport Recherche Action se fonde sur des investigations juridiques de règlements, tel que le 883/2004, des jurisprudences relatives à ce domaine et sur des remontées de terrain, *via* des entretiens effectués auprès des caisses nationales et locales du Régime Général, de la Mutualité Sociale Agricole ou auprès d'institutions étrangères.

Ce rapport met en lumière des systèmes français et européens de gestion de la pluriactivité aux pratiques diverses, basés sur l'utilisation d'outils informatiques différents. Ces modes de gestion, ces traitements et ces contrôles des activités varient en raison des interprétations des règles juridiques afférentes à ce sujet. Toutefois, il convient de souligner une volonté de coopération forte au niveau national, entre les caisses et les institutions de contrôle, incarnée par le Plan National de Lutte contre le Travail Illégal. Il en est de même au niveau européen, comme l'illustre le déploiement de l'Échange Électronique d'Informations sur la Sécurité Sociale.

Cet effort de coopération, dépassant les conventions bilatérales, permet la projection de ce rapport vers un avenir unifié en termes de pluriactivité. Afin de limiter les pratiques divergentes liées à des vides juridiques, il préconise, un renforcement au niveau européen, des règles soutenues et explicitées par des interlocuteurs internationaux clairement identifiés, parallèlement à la mise en œuvre d'outils informatiques communs.

Il propose également des améliorations nationales à travers une meilleure communication, s'incarnant dans la mise en place d'un interlocuteur et d'un espace unique à destination des entreprises dans une uniformisation des pratiques au sein des caisses locales grâce au partage d'une procédure de gestion commune. Une meilleure information du public et des outils de gestion performants permettent d'envisager, *in fine*, un contrôle *a priori* des activités de pluriactivité, et des sanctions plus efficaces.