



N° 658

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES
ET SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 616) de MM. Jean-Pierre
Decool et Jean-François Lamour, *relative à l'extension du chèque emploi
associatif*,

PAR M. JEAN-PIERRE DECOOL

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	7
II.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	9
<i>Article unique</i> : Fixation à neuf salariés de l'effectif maximal des associations pouvant utiliser le chèque-emploi associatif	9
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	15

INTRODUCTION

Le monde associatif fait preuve d'une remarquable vitalité : plus d'un million d'associations sont actives dans notre pays et leur nombre ne cesse d'augmenter. Environ un sixième de ces associations emploient des salariés et, au total, 1,5 à 2 millions de personnes sont salariées par les associations, dont le poids dans l'emploi est donc très important.

Cependant, ce salariat associatif est très dispersé : il y a en moyenne une dizaine de salariés par association employeuse et ce sont souvent des salariés à temps partiel, voire très partiel. Quand il s'agit de rémunérer quelques heures de travail, le coût de gestion administrative des formalités classiques (établissement d'un contrat de travail et d'une fiche de paie, déclarations sociales, *etc.*) peut dépasser le montant du salaire qui sera finalement versé, surtout si l'on doit faire appel pour cela à un prestataire externe, ce qui est souvent le cas des associations, peu outillées pour les tâches administratives.

C'est donc dans un souci de simplification et de réduction des coûts de gestion que le Parlement a institué, par une loi du 19 mai 2003, le chèque-emploi associatif, dispositif simple qui permet de rémunérer les salariés tout en transférant la charge des formalités sur un centre national de gestion créé à cette fin. Pas moins de dix-sept formalités sont ainsi supprimées.

Le chèque-emploi a connu en quelques années une diffusion rapide, puisqu'on estime que près de la moitié des associations susceptibles de l'utiliser y recourent effectivement. Son développement reste pourtant bridé par le critère d'éligibilité en vigueur : il est réservé aux associations dont le recours à du travail salarié n'excède pas dans l'année l'équivalent de trois salariés à temps plein, soit 4 821 heures rémunérées.

La présente proposition de loi, dont l'Assemblée nationale est saisie en première lecture, a pour objet de porter ce plafond d'effectif à neuf salariés, afin de permettre une extension raisonnable du chèque-emploi associatif.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné la présente proposition de loi au cours de sa séance du mardi 29 janvier 2008.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le président Pierre Méhaignerie a demandé des précisions sur le fonctionnement concret du chèque associatif.

En réponse, **M. Jean-Pierre Decool, rapporteur**, a indiqué que le salarié se voit remettre le chèque associatif à titre de paiement tandis que l'association envoie au Centre national le volet social afin que les charges soient calculées et les formalités accomplies. Ces envois peuvent être dématérialisés : 51 % des associations ont encore recours aux formulaires papier, tandis que les autres utilisent internet. Le chèque-emploi associatif permet de réaliser de substantielles économies : la confection d'une fiche de paie par un prestataire revient en moyenne à 25 euros, quand bien même il ne s'agirait que de rémunérer trois ou quatre heures de travail. Le coût de la formalité administrative est souvent plus cher que la rémunération du travail lui-même.

La très grande majorité des chèques associatifs sont en effet utilisés pour rémunérer du travail à temps très partiel. Se fondant sur son expérience d' élu local, **le rapporteur** a ainsi indiqué que les centres aérés de sa commune fonctionnent sous forme associative, ce qui facilite beaucoup les formalités de rémunération de la vingtaine d'animateurs, tous à temps partiel, auxquels elle recourt. Il est indispensable d'étendre le chèque associatif pour faciliter les initiatives locales.

M. Patrick Roy a rappelé son attachement au développement de la vie associative. En tant qu' élu local, il convient de trouver de nouveaux moyens pour encourager la vitalité des associations qui contribuent au développement d'activités qui ne peuvent être organisées dans le cadre de l'économie marchande et qui offrent de véritables opportunités pour la création d'emplois. Cette proposition de loi va dans le bon sens, toutefois certaines questions doivent être posées : pourquoi avoir limité le dispositif aux associations employant au plus neuf équivalents temps plein ? Les freins évoqués par le rapporteur constituent-ils de véritables obstacles ? Est-il possible de dresser un bilan du chèque associatif et de connaître les raisons pour lesquelles certaines associations évitent d'y recourir ?

M. Benoist Apparu a souhaité connaître le taux d'utilisation du chèque-emploi associatif par les associations actuellement éligibles et a demandé si les

petites associations ayant constitué des groupements d'employeurs peuvent recourir au chèque associatif.

Le président Pierre Méhaignerie a évoqué une disposition récente favorable aux associations qui leur permet de défrayer leurs bénévoles en leur accordant le bénéfice de chèques-restaurant, ce qui était auparavant impossible. Cette nouvelle opportunité est-elle connue des associations ? Connaît-on la proportion d'associations qui y ont recours ?

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– L'attribution de chèques-restaurant aux bénévoles permet de donner une reconnaissance à leur implication dans la vie des associations mais doit être bien distinguée du chèque associatif qui correspond à une véritable rémunération. Il convient de souligner que ce dernier présente l'avantage d'ouvrir des droits sociaux à ses bénéficiaires. Cela dit, l'objectif n'est pas de remettre en cause le bénévolat ; les bénévoles ne pouvant pas tout faire, le chèque-emploi peut être utilisé de manière complémentaire et permet de développer dans les associations l'emploi qualifié dont elles ont besoin.

– Concernant la limitation de ce dispositif aux associations qui emploient moins de dix salariés, elle se justifie par le fait que le franchissement de ce seuil entraîne de nouvelles obligations sociales, telles que l'obligation de contribuer au versement-transport, de verser une contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), de créer un régime de prévoyance, *etc.*, certaines de ces obligations variant selon l'implantation géographique de l'association, ce qui rend difficile le recours au Centre national du chèque-emploi associatif.

– Le chèque-emploi facilite le fonctionnement des petites associations en leur permettant de justifier sans aucune difficulté de l'usage qu'elles font des subventions reçues des municipalités.

– S'agissant du taux d'utilisation du chèque associatif par les associations éligibles, il semble proche de 50 %, ce dont il faut se féliciter pour un dispositif relativement récent puisqu'il n'a que cinq ans. Par ailleurs, les associations organisées sous la forme de groupements d'employeurs peuvent recourir au chèque associatif.

– Pour ce qui est des perspectives, le chèque-emploi correspond actuellement à la prise en charge d'environ 6 200 équivalents temps plein. Le relèvement du seuil à neuf salariés pourrait, selon les estimations, porter ce chiffre à plus de 15 000 équivalents temps plein.

II.- EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Fixation à neuf salariés de l'effectif maximal des associations pouvant utiliser le chèque-emploi associatif

Cet article vise à élargir l'usage du chèque-emploi associatif en relevant l'effectif maximal d'employés des associations autorisées à utiliser ce dispositif de simplification des formalités liées à l'emploi et à la rémunération de salariés. En effet, le monde associatif constitue un véritable gisement d'emploi souvent méconnu et les titres de paiement simplifiés apparaissent parmi les mesures les plus à même de développer l'emploi dans les petites structures.

1. La vitalité du monde associatif en fait un véritable gisement d'emploi

On dénombre dans notre pays plus d'un million d'associations, dont environ une sur six emploie au moins un salarié : en 2004, selon le Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie (CERPHI), 168 000 associations employeuses salariaient plus de 1,5 million de personnes ; une estimation plus récente proposée par le bulletin de statistiques et d'études du ministère de la santé, de la jeunesse et des sports ⁽¹⁾ donne même, pour 172 000 associations, 1,9 million de salariés, qui correspondent à un peu plus d'un million d'équivalents temps plein (ETP), le temps partiel étant très répandu.

Si l'on rapproche ces chiffres de celui de l'emploi total en France, estimé pour 2006 à 25 millions par l'INSEE (dont 23 millions de salariés), on voit que l'emploi associatif pourrait peser de l'ordre de 6 % à 8 % de l'emploi total en effectifs et de l'ordre de 5 % en raisonnant en ETP. Ces emplois sont principalement localisés dans le secteur sanitaire et social, qui en regrouperait le tiers, suivi du secteur éducatif et des secteurs culturel et sportif.

La taille des associations, même quand elles emploient des salariés, reste modeste en général : selon le bulletin statistique précité, seules 42 % de ces associations employeuses ont un budget courant supérieur à 100 000 euros et seules 13 % un budget supérieur à 500 000 euros ; selon la même source, 44 % des associations employeuses ont un ou deux salariés et 30 % trois à neuf, donc 74 % d'entre elles ont moins de dix salariés. Pour 2004, le CERPHI donnait la répartition présentée sur le tableau qui suit, d'où il ressortait que 55 % des associations employeuses avaient moins de trois salariés et plus de 80 % moins de dix, ces données étant donc un peu différentes.

(1) *Stat-info*, n° 07-04, novembre 2007.

Associations employeuses par tranche d'effectifs salariés en 2004

Tranche d'effectifs salariés	Nombre arrondi d'associations	Nombre de salariés estimé
1 à 2 salariés	93 000	114 000
3 à 5 salariés	26 500	101 000
6 à 9 salariés	16 000	117 000
10 à 19 salariés	14 800	200 000
20 à 49 salariés	12 000	378 000
50 à 99 salariés	4 000	270 000
100 à 199 salariés	1 250	174 000
200 salariés et plus	450	189 000
Total	168 000	1 543 000

Source : répertoire SIRENE au 31 août 2004 – Données traitées par le CERPHI.

2. La popularité des mesures de simplification du paiement des salaires en démontre l'utilité

Les mesures de simplification du paiement des salaires au bénéfice des « petits employeurs » représentent l'une des types de mesures de simplification qui ont rencontré le plus de succès durant les dernières années. Les différents « chèques » ou « titres » élaborés regroupent tout ou partie des fonctionnalités suivantes :

- un moyen de paiement (d'où le terme de « chèque ») des rémunérations et des charges sociales afférentes ;
- une dispense de diverses formalités administratives, notamment en matière de déclarations aux organismes de protection sociale ;
- une dispense de diverses formalités vis-à-vis des salariés (établissement d'un contrat de travail, étant rappelé qu'un contrat écrit et comportant un certain nombre de clauses prédéfinies est en principe exigé pour les emplois à durée déterminée et/ou à temps partiel, délivrance d'un certificat de travail en fin de contrat et de bulletins de paie), certaines de ces formalités étant effectuées par l'organisme gestionnaire du dispositif, qui adresse directement au salarié les documents en cause.

• *Plusieurs dispositifs ont été créés ou réformés depuis cinq ans*

S'agissant des dispositifs existants de titres de paiement simplifiés, on dispose des éléments de bilan suivants :

- Prenant la suite du titre emploi entreprise créé par l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs, le chèque emploi pour les très petites entreprises (TPE),

institué par l'ordonnance n° 2005-903 du 2 août 2005, concerne les entreprises de cinq salariés au plus et consiste en la mise à disposition d'un document unique qui permet à ces entreprises de procéder simultanément à une déclaration d'embauche et à la formalisation d'un contrat de travail. Ce document est par ailleurs assorti d'un volet mensuel très simplifié qui facilite, pour le chef d'entreprise, le calcul de ses cotisations sociales et l'édition des bulletins de salaire. L'adhésion à ce dispositif et les déclarations afférentes peuvent également s'effectuer sur internet. A fin juillet 2007, 56 000 entreprises, représentant plus de 70 000 salariés, y avaient adhéré.

– Le chèque emploi-service universel (CESU) est issu de la refonte, par la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, des dispositifs préexistants de chèque-service et de titre emploi service, avec un champ d'usage élargi. Diffusé largement depuis le 1^{er} janvier 2006, il favorise le développement des services à la personne d'une part par sa facilité et sa sécurité d'utilisation, d'autre part par les avantages fiscaux et sociaux qu'il offre à ses cofinanceurs comme à ses bénéficiaires. Il permet en effet aux particuliers de payer tous les services à la personne effectués à leur domicile, par un salarié ou un organisme agréé, ainsi que la garde d'enfants à l'extérieur par une assistante maternelle agréée ou une structure *ad hoc*. Le CESU existe sous deux formes, celle d'un chèque (CESU bancaire) et celle d'un titre spécial de paiement préfinancé pris en charge pour partie par les employeurs et comités d'entreprise.

En 2006, le CESU bancaire a été utilisé par 1,6 million de particuliers employeurs ; 14 millions de titres ont été payés pour une valeur totale de 2,3 milliards d'euros correspondant à plus de 265 millions d'heures de travail déclarées et 600 000 salariés à domicile. La même année, environ 3 000 entreprises et comités d'entreprise ont diffusé des CESU préfinancés à leurs salariés ; 6,3 millions de ces titres ont été émis pour une valeur totale de 84,5 millions d'euros.

• ***Le chèque-emploi associatif a connu un essor réel mais limité par la contrainte de l'effectif***

Le chèque-emploi associatif a été institué par la loi n° 2003-442 du 19 mai 2003, qui était d'ailleurs déjà, comme la présente proposition de loi, le fruit d'une initiative parlementaire examinée dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe de l'Union pour un mouvement populaire (UMP).

Ce dispositif est réservé aux associations à but non lucratif.

La gestion du chèque-emploi est confiée par la loi aux « *organismes de recouvrement du régime général de sécurité sociale* », qui doivent l'assurer à titre gratuit ; en pratique a été constitué un Centre national du chèque-emploi associatif (CNCEA) qui est géré par l'union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) d'Arras. En tant que moyen de paiement, le chèque-emploi est émis par les établissements de crédits ou des

organismes financiers à statut spécial tels que la Caisse des dépôts et consignations et La Banque postale.

Le dispositif, qui ne peut être utilisé qu'avec l'accord des salariés concernés, inclut une indemnité représentative des congés payés. Il permet l'ensemble des facilités attachées aux titres simplifiés de paiement de rémunérations :

- paiement des salaires par la remise d'un chèque aux salariés ;
- calcul des charges sociales par le CNCEA à partir d'un volet social qui lui est transmis et prélèvement automatique de ces charges ;
- dispense de diverses obligations administratives (déclarations sociales diverses dont la déclaration unique d'embauche, les déclarations annuelles des salaires à la sécurité sociale et au fisc, les déclarations aux organismes de retraite complémentaire et d'assurance chômage ainsi qu'aux services de santé au travail ; tenue du registre du personnel...) ;
- dispense d'avoir à établir un contrat de travail écrit et des bulletins de paie (dans les cinq jours suivant la réception du volet social envoyé par l'association employeur, le CNCEA envoie au salarié une attestation d'emploi qui vaut bulletin de paie ; le salarié reçoit aussi un récapitulatif annuel en vue de l'établissement de sa déclaration d'impôt).

Dans sa version initiale, la loi du 19 mai 2003 limitait l'usage du chèque-emploi aux associations employant « *au plus un équivalent temps plein* ». L'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 précitée a porté à « *trois salariés au plus* » l'effectif maximal compatible avec le chèque-emploi. Cette condition est interprétée comme plafonnant à l'équivalent de trois temps plein le quantum de travail salarié effectué dans l'association et est donc remplie lorsque la durée annuelle du travail effectuée par son ou ses salariés ne dépasse pas 4 821 heures (1 607 x 3) dans l'année. Elle s'apprécie chaque année par référence à l'année civile précédente. Compte tenu de cette règle, plus de 44 000 associations recouraient fin 2007 au chèque-emploi, pour environ 113 000 postes de salariés.

Deux autres modifications du texte initial sont à signaler :

- la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a autorisé les associations de financement électorales à recourir au dispositif quel que soit le nombre de leurs salariés ;
- l'ordonnance n° 2005-1127 du 8 septembre 2005 relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole a aménagé les modalités de gestion du chèque-emploi dans le cas des salariés agricoles.

3. La mesure proposée : porter à neuf l'effectif salarié maximal des associations pouvant recourir au chèque-emploi associatif

Le seul objet du présent article unique est de porter de trois à neuf l'effectif maximal de salariés des associations pouvant utiliser le chèque-emploi associatif.

A cette fin, il est proposé de modifier parallèlement le code du travail en vigueur (article L. 128-1) et la partie législative du nouveau code du travail (article L. 1272-1), laquelle entrera en vigueur le 1^{er} mai 2008 en application de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 telle que ratifiée et modifiée par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008.

Si l'on se reporte aux données chiffrées présentées *supra*, on voit que suite à ce relèvement du seuil d'effectif, environ les trois quarts des associations employeuses, soit plus de 130 000 représentant plus de 300 000 salariés, seront susceptibles de bénéficier du dispositif élargi.

Le choix de fixer le nouveau seuil d'effectif à neuf salariés est motivé par deux types de considérations : d'une part, les systèmes de « chèque-emploi » sont avant tout destinés à simplifier le fonctionnement des petites structures et il ne s'agit pas de les généraliser à tous les employeurs ; d'autre part, à partir de dix salariés, la structure des cotisations assises sur les salaires se complexifie et la tâche de calcul de ses charges centralisée par le CNCEA deviendrait difficile à gérer. En effet, c'est à partir de ce seuil qu'apparaît le versement-transport, dont les taux sont variables selon la localisation géographique et qui comporte des règles d'assujettissement progressif en cas de passage du seuil des dix salariés, et que s'appliquent en matière de contributions à la formation professionnelle les règles dérogatoires et transitoires prévues par l'ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 relevant certains seuils de prélèvements obligatoires et tendant à favoriser l'exercice d'une activité salariée dans des secteurs professionnels connaissant des difficultés de recrutement.

*

La commission a *adopté* l'article unique sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi dont le texte suit.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'EXTENSION DU CHÈQUE EMPLOI ASSOCIATIF

Article unique

I. – Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 128-1 du code du travail, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « neuf ».

II. – Dans le 1° de l'article L. 1272-1 du code du travail tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007, le mot : « trois » est remplacé par le mot : « neuf ».