



N° 428

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2017.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI *relative à la création d'un chèque emploi collectivités territoriales*,

PAR M. CHRISTOPHE NAEGELEN,

Député.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 329.



## SOMMAIRE

Pages

<b>I. S'INSPIRER DU SUCCÈS DES CHÈQUES EMPLOI UNIVERSEL ET ASSOCIATIF ET DU TITRE EMPLOI-SERVICE ENTREPRISE .....</b>	<b>7</b>
A. LE CHÈQUE EMPLOI SERVICE UNIVERSEL (CESU).....	7
B. LE CHÈQUE EMPLOI ASSOCIATIF (CEA) .....	10
C. LE TITRE EMPLOI-SERVICE ENTREPRISE (TESE) .....	12
<b>II. ACCOMPAGNER LES EFFORTS DEMANDÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN CRÉANT UN CHÈQUE EMPLOI UTILISABLE PAR CERTAINES DE CES COLLECTIVITÉS .....</b>	<b>17</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>29</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>41</b>
<i>Article 1<sup>er</sup> Le dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales.....</i>	<i>41</i>
<i>Après l'article 1<sup>er</sup> .....</i>	<i>50</i>
<i>Article 2 Gage .....</i>	<i>50</i>
<b>ANNEXE : .....</b>	<b>51</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR.....</b>	<b>51</b>



## INTRODUCTION

Dans le cadre de l'effort de redressement des finances publiques qu'il a engagé, le Gouvernement a demandé aux collectivités territoriales de réaliser, au cours des cinq prochaines années, 13 milliards d'euros d'économies sur leurs dépenses de fonctionnement, tout en instaurant, à compter de l'an prochain, un dégrèvement qui, s'ajoutant aux exonérations existantes, permettra à environ 80 % des foyers d'être dispensés du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale d'ici 2020 et tout en supprimant par ailleurs un certain nombre de contrats aidés auxquels nombre de collectivités ont recours pour offrir des services aux publics, notamment dans le secteur scolaire et périscolaire.

Par conséquent, sauf à réduire les services à leurs administrés, les collectivités territoriales devront remplacer les contrats aidés par des fonctionnaires ou des contractuels... ce qui ne sera pas pour améliorer leur situation financière, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur et une soixantaine de députés d'horizons politiques variés ont déposé, le 24 octobre dernier, une proposition de loi relative à la création d'un « chèque-emploi collectivités territoriales ».

Au vu du contexte actuel et s'inspirant d'une proposition de loi déposée en 2015 par l'ancien député Bernard Gérard et par plusieurs de ses collègues <sup>(1)</sup>, la présente proposition de loi est une suite juste et logique aux possibilités déjà offertes aux associations, aux fondations et aux entreprises : elle vise entre autres à simplifier le processus administratif d'embauche et d'emploi d'agents pour les collectivités territoriales – et en particulier pour les plus petites d'entre elles – en leur permettant d'avoir recours au mécanisme du chèque-emploi.

L'utilisation du chèque-emploi par les collectivités territoriales présenterait le triple avantage de :

- réduire les coûts que représentent pour ces collectivités l'acquisition et la mise à jour des logiciels de paye, ainsi que les tâches de gestion administrative de la paye qui pourraient être déléguées à un organisme disposant des personnels compétents pour les effectuer ;

- simplifier les démarches administratives liées notamment à des recrutements très ponctuels (parfois pour quelques heures de travail seulement) ;

- offrir plus de souplesse et de flexibilité aux collectivités territoriales dans le cadre des recrutements qu'elles opèrent, en leur permettant par exemple de

---

(1) Proposition de loi n° 2749 (XIV<sup>e</sup> législature) relative à la création d'un chèque-emploi collectivités territoriales, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2015.

ne rémunérer un salarié que pour quelques heures si elles n'ont besoin de ses services que pour cette durée, sans leur imposer de recruter ce même salarié pour 25 heures hebdomadaires pendant toute une année si leur besoin n'est que ponctuel.

Afin de favoriser la faisabilité opérationnelle et technique d'un dispositif extrêmement utile pour les petites collectivités territoriales, le rapporteur proposera des amendements dont il forme le vœu qu'ils soient, comme l'ensemble de la présente proposition de loi, adoptés par l'Assemblée nationale.

## **I. S'INSPIRER DU SUCCÈS DES CHÈQUES EMPLOI UNIVERSEL ET ASSOCIATIF ET DU TITRE EMPLOI-SERVICE ENTREPRISE**

Ouvert aux particuliers (A), aux associations et fondations (B), et aux (très) petites entreprises (C), les chèques et titres simplifiés de travail sont un formidable outil de simplification des démarches administratives pour les employeurs, qui connaissent un franc succès.

### **A. LE CHÈQUE EMPLOI SERVICE UNIVERSEL (CESU)**

Dès 1994, le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) a créé, à titre expérimental, un « chèque emploi service » (CES) pour faciliter la déclaration des salaires des personnes employées par des particuliers pour effectuer des tâches de ménage, de soutien scolaire, de petits travaux de jardinage ou encore d'assistance aux personnes âgées et handicapées. Le dispositif a connu un succès immédiat puisqu'on dénombra très vite plusieurs centaines de milliers d'utilisateurs.

Le « CES » a donc été pérennisé et étendu à de nouvelles activités, et au-delà du maximum des huit heures hebdomadaires initialement autorisées, par la loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers. Par la suite, un « titre emploi service » (TES) a été mis en place par l'ordonnance n° 2004-602 du 24 juin 2004 relative à la simplification du droit dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a fusionné le CES et le TES en un unique instrument : le « chèque-emploi-service universel » (CESU), régi par les articles L. 1271-1 à L. 1271-17 du code du travail.

Le CESU peut prendre la forme soit d'un chèque sur lequel le bénéficiaire inscrit la valeur fiduciaire lui permettant de rémunérer un intervenant salarié ou de payer une prestation de service (CESU dit « déclaratif »), soit d'un titre de paiement avec valeur faciale prédéterminée qui permet également à son bénéficiaire de rémunérer un salarié ou de payer une prestation (CESU dit « préfinancé »). Le CESU est donc en fait un chèque de paiement, doublé d'un formulaire simplifié de déclaration sociale, qui devient un titre de paiement avec valeur faciale préétablie lorsqu'il fait l'objet d'un préfinancement de la part d'un organisme (entreprise, comité d'entreprise, employeurs publics, y compris les

collectivités territoriales<sup>(1)</sup>, organismes sociaux et de prévoyance, caisses de retraite, etc.).

Dès lors qu'un salarié, une association ou une entreprise remplit les conditions prévues par la loi pour exercer une activité de service à la personne, le bénéficiaire d'un CESU peut le rémunérer indifféremment au moyen du CESU déclaratif ou du CESU préfinancé, étant précisé que le CESU ne peut toutefois pas être utilisé pour la rémunération directe ou le paiement de prestations réalisées par des salariés qui consacrent tout ou partie de leur temps de travail à une activité contribuant à l'exercice de la profession de leur employeur ou de l'acheteur des prestations, et pour le compte de celui-ci.

Le CESU déclaratif est un titre emploi qui permet au particulier qui emploie des salariés intervenant dans le champ des services à la personne de remplir ses obligations d'employeur (déclaration auprès de l'URSSAF, paiement des cotisations sociales, établissement des bulletins de salaire...) de manière simplifiée. Il permet également de déclarer les accueillants familiaux et les stagiaires aides familiaux placés au pair – étant précisé qu'il ne peut être recouru au CESU déclaratif pour déclarer un salarié, un accueillant familial ou un stagiaire aide familial placé au pair qu'avec l'accord de ce dernier, après qu'il a été informé sur le fonctionnement de ce dispositif.

Le particulier n'a pas à faire de déclaration d'embauche auprès de l'URSSAF : le volet social du CESU déclaratif tient lieu de déclaration d'embauche.

Il n'a pas non plus à établir de bulletin de paie : le centre national du CESU (« CNCESU ») calcule et prélève les cotisations sociales et adresse au salarié un document valant bulletin de paie.

Enfin, le particulier employeur peut bénéficier du crédit d'impôt lié à l'emploi d'un salarié à domicile, dont le montant est de 50 % des dépenses supportées dans l'année dans la limite de 12 000 euros par an<sup>(2)</sup>.

Le CESU déclaratif a connu le même succès que le CES puisque le nombre de ses utilisateurs est passé de 1,57 million en 2006 à 1,92 million en 2016. Il a même dépassé 2 millions en 2010.

---

(1) L'article L. 1271-8 du code du travail prévoit en effet que « les personnes morales de droit public peuvent acquérir des titres spéciaux de paiement préfinancés [...] à un prix égal à leur valeur libératoire augmentée, le cas échéant, d'une commission ».

(2) Ce plafond est majoré de 1 500 euros par enfant à charge, par membre du foyer âgé de plus de 65 ans et par ascendant de plus de 65 ans, sans pouvoir dépasser au total 15 000 euros. Le plafond peut être porté à 20 000 euros par an lorsque le particulier employeur est invalide et dans l'obligation de recourir à une personne pour les actes de la vie courante, ou lorsqu'il a à charge une personne invalide qui vit chez lui, ou un enfant ayant droit au complément d'allocation d'éducation spéciale. En cas de petits travaux, les dépenses liées à ces derniers s'imputent sur les plafonds annuels de 12 000 ou 20 000 euros dans les limites suivantes : 500 euros pour une intervention de petit bricolage d'une durée maximale de 2 heures, 3 000 euros pour une assistance informatique et internet à domicile et 5 000 euros pour des petits travaux de jardinage.

En application de l'article L. 1271-12 du code du travail, le CESU peut être préfinancé en tout ou partie par une personne au bénéfice de ses salariés, agents, ayants droit, retraités, administrés, sociétaires, adhérents ou assurés, ainsi que du chef d'entreprise ou, si l'entreprise est une personne morale, de son président, de son directeur général, de son ou ses directeurs généraux délégués, de ses gérants ou des membres de son directoire, dès lors que ce titre peut bénéficier également à l'ensemble des salariés de l'entreprise selon les mêmes règles d'attribution.

Le CESU préfinancé se présente sous la forme d'un carnet de chèques comportant un montant déterminé et permettant notamment d'acquitter tout ou partie du montant :

– de la rémunération et des cotisations et contributions sociales afférentes à des salariés occupant des emplois entrant dans le champ des services à la personne ou à des assistants maternels agréés ;

– des prestations de services fournies par les organismes agréés ou déclarés intervenant dans le champ des services à la personne et de la garde d'enfants ;

– des prestations de services fournies par les personnes organisant un accueil des enfants scolarisés en école maternelle ou élémentaire limité aux heures qui précèdent ou suivent la classe ;

– des prestations d'aide à domicile délivrées à ses ascendants bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie par des salariés ou des organismes de services à la personne ;

– des prestations de transport de voyageurs par taxi financées par les prestations sociales destinées spécifiquement aux personnes âgées ou à mobilité réduite.

Pour pouvoir recevoir des titres CESU préfinancés, le particulier employeur doit être immatriculé au CNCESU et déclarer les salaires et heures effectuées de son employé par le biais de ce même organisme.

Les titres CESU sont remis au particulier employeur lors de sa première immatriculation. Par la suite, il peut commander ces titres auprès de sa mutuelle, de son employeur, de son assurance, de sa caisse de retraite, de son conseil départemental ou de tout autre organisme financeur (Edenred France, Le Chèque Domicile, Domiserve, La Banque Postale, Natixis Intertitres, Sodexo Pass France). L'employé se fait ensuite rembourser ses titres CESU par le biais du centre de remboursement du CESU (CRCESU).

## B. LE CHÈQUE EMPLOI ASSOCIATIF (CEA)

Créé par la loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 pour les associations à but non lucratif employant au plus un équivalent temps plein (ETP), étendu successivement aux associations employant au maximum neuf puis vingt salariés par la loi n° 2008-350 du 16 avril 2008 et par l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015, et élargi aux fondations dotées de la personnalité morale salariant neuf personnes au plus, en application de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, le chèque-emploi associatif (CEA) permet de simplifier les démarches et les formalités administratives d'embauche et de gestion des salariés.

Destiné à favoriser l'emploi en milieu associatif, le CEA permet désormais aux associations de financement électoral ainsi qu'aux fondations ou associations employant moins de 20 salariés, dès lors qu'elles adhèrent au centre national chèque-emploi associatif (CNCEA) <sup>(1)</sup> :

– d'accomplir en un seul document (le volet social du CEA) l'ensemble des formalités administratives liées à l'embauche : déclaration préalable à l'embauche (DPAE), établissement d'un contrat de travail, inscription sur le registre unique du personnel <sup>(2)</sup> ;

– de transmettre une seule déclaration au CNCEA pour l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire (Sécurité sociale, chômage, retraite complémentaire et prévoyance) ;

– d'effectuer un règlement unique par prélèvement automatique de l'URSSAF, le 16 de chaque mois, pour l'ensemble des cotisations auprès des différents organismes de protection sociale obligatoire.

Le CEA dispense également les associations et fondations qui l'utilisent non seulement des déclarations au titre des revenus de remplacement en cas d'inactivité involontaire, mais aussi de l'établissement des bulletins de paie et du calcul des cotisations et contributions sociales dues, qui sont effectués par le CNCEA.

En effet, après transmission des informations par l'employeur, le CNCEA, qui compte une trentaine de salariés, prend le relais et assure l'interface entre les URSSAF locales et les associations et fondations qui ont besoin de gérer des emplois occasionnels. Il calcule, à la place de l'association ou de la fondation, le montant des cotisations et contributions de protection sociale obligatoire en tenant

---

*(1) L'adhésion au CNCEA s'effectue en ligne au moyen du code Siret ou au moyen d'un formulaire dédié lorsque l'association ou la fondation ne dispose pas encore d'un numéro de Siret. L'association ou la fondation qui a un projet d'embauche peut adhérer au CNCEA de façon anticipée, ce qui lui permet d'utiliser immédiatement le dispositif si son projet se concrétise. Le CEA peut être utilisé pour un salarié déjà présent dans l'association ou la fondation, que son contrat soit à durée déterminée ou indéterminée, ou pour toute nouvelle embauche.*

*(2) Article L. 1272-4 du code du travail.*

compte des exonérations et allègements applicables. Il met les bulletins de paie à la disposition de l'association ou de la fondation, à charge pour elle d'en remettre un exemplaire imprimé à son salarié. Il fournit également à l'employeur un décompte des cotisations dues (ce dernier pouvant demander une modification jusqu'à dix jours avant la date de prélèvement).

Le CNCEA effectue en outre des déclarations annuelles pour les salariés gérés dans le cadre de ce dispositif (déclaration annuelle des données sociales, état récapitulatif annuel, attestation fiscale, transmission du montant de la masse salariale brute annuelle, etc.).

Enfin, le CNCEA fournit à ses adhérents des conseils juridiques, notamment en droit du travail. D'après M. Jean-Yves Piquet, responsable au sein du CNCEA, le centre a répondu en 2016 à quelque 126 000 sollicitations d'associations demandant des conseils.

Il faut cependant noter que :

– le CNCEA ne prend pas en charge les tâches administratives liées à la médecine du travail et à la formation professionnelle, n'ayant pas encore conclu de partenariats avec les innombrables services de santé au travail et organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) chargés de collecter les fonds destinés à financer la formation professionnelle continue ;

– l'employeur qui souhaite adhérer au CNCEA doit utiliser exclusivement ce dispositif pour l'ensemble de ses salariés ;

– les associations situées dans les départements et territoires d'outre-mer ou relevant du régime agricole et les ateliers et chantiers d'insertion ne peuvent pas recourir au CEA ;

– certaines situations particulières ne peuvent pas être gérées dans le cadre de ce dispositif : c'est le cas des salariés dont les cotisations sont calculées sur des taux réduits (artistes, intermittents du spectacle, etc.) et des exonérations liées au service civique et au contrat d'engagement éducatif ;

– le CEA n'offre pas le bénéfice du crédit d'impôt auquel ouvre droit le CESU lorsqu'il sert à rémunérer un salarié à domicile.

D'après les informations fournies par les représentants du CNCEA lors de leur audition, on dénombre aujourd'hui près de 45 000 utilisateurs du CEA (très exactement 44 316 en 2016, dont seulement 7 fondations) et le centre émet en moyenne près d'un million de bulletins de salaire par an (926 402 en 2016). L'extension du CEA des associations employant moins de neuf salariés à celles qui en comptent moins de vingt n'aurait toutefois conduit qu'à 400 nouvelles adhésions depuis 2015.

### **C. LE TITRE EMPLOI-SERVICE ENTREPRISE (TESE)**

Créé par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie afin de simplifier les formalités sociales liées à l'emploi de salariés (quel que soit leur statut : CDD, CDI ou contrat d'apprentissage), le titre emploi-service entreprise (TESE) remplace depuis 2009 le titre emploi-entreprise occasionnel et le chèque-emploi très petites entreprises (TPE) qui était réservé aux entreprises de moins de cinq salariés.

Régi par les articles L. 1273-3 à L. 1273-6 du code du travail, le TESE permet aux entreprises de moins de 20 salariés relevant du régime général de la sécurité sociale et établies en France métropolitaine ou, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, dans les départements d'outre-mer ainsi que dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon :

– d'obtenir le calcul des rémunérations dues aux salariés en application du code du travail et des stipulations des conventions collectives, ainsi que de l'ensemble des cotisations et contributions créées par la loi et des cotisations et contributions conventionnelles rendues obligatoires par celle-ci ;

– de souscrire les déclarations obligatoires relatives aux cotisations et contributions sociales qui doivent être adressées aux organismes de protection sociale, à Pôle emploi et, le cas échéant, aux caisses de congés payés.

Toute demande émanant d'organismes auxquels sont reversés des cotisations et contributions sociales et portant sur des données ou informations déjà produites par une entreprise utilisant les dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales est nulle de plein droit.

Par ailleurs, l'employeur qui utilise le TESE ou qui donne mandat à un tiers en vue d'accomplir les formalités correspondantes, est réputé satisfaire, par la remise au salarié et l'envoi à l'organisme habilité des éléments du titre emploi qui leur sont respectivement destinés, aux formalités de déclaration préalable à l'embauche (DPAE), de délivrance d'un certificat de travail et d'établissement d'un contrat de travail écrit portant les mentions obligatoires, qu'il s'agisse d'un contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat de travail à temps partiel.

Un seul formulaire en ligne permet d'accomplir les formalités liées à l'embauche (DPAE et contrat de travail) ; une seule déclaration en ligne permet de fournir les données requises aux organismes de protection sociale gérant des régimes collectifs et obligatoires (URSSAF, assurance chômage, caisses de retraite complémentaire et supplémentaire, organisme de prévoyance, caisse de congés payés pour le secteur du bâtiment et des travaux publics – BTP – ou caisse interprofessionnelle de congés-payés, notamment pour les secteurs du transport ou

de la manutention<sup>(1)</sup>); un seul règlement (pouvant s'effectuer par prélèvement automatique à partir du 16 du mois suivant celui au cours duquel les sommes dues ont été notifiées) permet de s'acquitter des cotisations de protection sociale obligatoire dues à ces organismes.

Afin de faire gagner du temps aux employeurs dans la gestion administrative de leur personnel, ce sont les centres nationaux de traitement du TESE de Bordeaux, Lyon et Paris qui se chargent de la création de l'attestation d'emploi, du décompte des cotisations et contributions sociales obligatoires d'origine légale ou conventionnelle – décompte qui mentionne également les cotisations facultatives qui sont dues à des organismes tiers de retraite ou de prévoyance et qui ne sont pas recouvrées dans le dispositif – et de l'envoi des différents documents au salarié et à l'employeur (bulletin de paie, états récapitulatifs mensuels et annuels, déclarations sociales annuelles, déclarations destinées à Pôle emploi et aux caisses de compensation des congés payés, attestation fiscale).

Dans le cadre du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN), les centres nationaux TESE se chargent d'établir les formalités et déclarations auxquelles la DSN se substitue.

D'après M. Yann-Gaël Amghar, directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), on dénombre aujourd'hui environ 70 000 utilisateurs réguliers du TESE. Parmi les entreprises adhérant au TESE, 95 % emploient moins de 5 ETP, 18 % emploient 3 ETP et 56 % emploient 1 ETP.

Sont toutefois exclus du TESE :

– les salariés dont les cotisations sont calculées sur des taux réduits (artistes, intermittents du spectacle, journalistes, certains médecins) ainsi que les vendeurs et travailleurs à domicile ;

– les stagiaires dont la gratification ne dépasse pas le montant non soumis à cotisations.

Sont également exclues du dispositif du TESE les entreprises relevant de régimes spéciaux (comme ceux des entreprises minières, électriques et gazières) ainsi que les entreprises de travail temporaire, les groupements d'employeurs et les comités d'entreprise.

---

(1) Il faut cependant préciser que l'adhésion au dispositif du TESE n'a pas valeur d'affiliation auprès des organismes de retraite complémentaire et de prévoyance obligatoires : l'entreprise utilisant le TESE doit, préalablement à cette utilisation, se faire connaître auprès de ces organismes et continuer à s'acquitter directement auprès des organismes concernés des contributions au financement de la formation professionnelle, au service de santé au travail, aux régimes de protection sociale facultatifs, à la taxe d'apprentissage, etc.

Si les artistes et intermittents du spectacle sont exclus du TESE, les forains peuvent néanmoins, depuis 2009, utiliser une déclinaison simplifiée du TESE pour les emplois occasionnels non qualifiés exercés à l'occasion d'une fête foraine, d'une foire non-sédentaire ou dans un parc d'attractions.

Le titre emploi forains (TEF) permet en effet aux forains exerçant en France métropolitaine et ne relevant pas d'une convention collective nationale de faire face à des besoins de main d'œuvre ponctuels, notamment pour le montage et le démontage des manèges.

Si le TEF permet de satisfaire aux obligations déclaratives liées à l'embauche et à l'emploi de ces salariés occasionnels, il ne remplace pas le contrat de travail, qui doit donc être établi par ailleurs, à la différence du TESE.

Par ailleurs, l'activité d'un salarié déclaré au moyen d'un TEF ne doit pas dépasser 100 jours, consécutifs ou non, ou 700 heures de travail par an.

Le centre TEF produit les bulletins de paie, les transmet à l'employeur pour remise au salarié, et établit la déclaration annuelle des données sociales (DADS), les états récapitulatifs par nature de cotisations, ou encore l'attestation fiscale pour les salariés.

Exclues du dispositif du TESE, les entreprises relevant du régime agricole s'en sont vues étendre le principe : après la création du « titre emploi simplifié agricole » par la loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a en effet créé le titre emploi-service agricole (TESA) qui a pour finalité de simplifier les démarches d'embauche et d'emploi de salariés pour les employeurs agricoles, quels que soient leur secteur d'activité professionnelle et leur effectif salarié.

Le recours au TESA n'étant possible que pour le recrutement de salariés agricoles en CDD d'une durée inférieure à trois mois et dans la limite d'un plafond de rémunération brute mensuelle n'excédant pas trois fois le montant du plafond de la Sécurité sociale (soit 9 807 euros), ce dispositif est particulièrement adapté pour recruter des travailleurs saisonniers (y compris des travailleurs étrangers entrés régulièrement en France par l'Office français de l'immigration et de l'intégration – OFII), ou dans le cadre d'un accroissement temporaire d'activité. Il permet aussi de remplacer un salarié absent, le chef ou le collaborateur d'exploitation ou d'entreprise, un aide familial ou un associé d'exploitation.

En revanche, les contrats de type particulier (contrat d'apprentissage, de professionnalisation, d'accompagnement dans l'emploi, etc.) ne sont pas concernés par l'utilisation du TESA.

Devant être transmis en ligne à la mutualité sociale agricole (MSA) au plus tôt huit jours avant la date d'embauche et au plus tard le dernier jour ouvrable

précédant l'embauche ou dans les instants qui précèdent l'embauche, le TESA permet aux employeurs agricoles d'effectuer onze formalités en une seule déclaration :

– six formalités liées à l'embauche du salarié : DPAE, contrat de travail, immatriculation du salarié, signalement au service de santé au travail, inscription sur le registre unique du personnel, demande du bénéfice des exonérations de cotisations patronales pour l'emploi d'un travailleur occasionnel ;

– cinq formalités liées à la relation de travail : bulletin de paie, conservation de son double, déclaration trimestrielle des salaires, attestation Pôle emploi et déclaration annuelle des salaires (DADS) à réaliser auprès des services fiscaux.

L'employeur agricole qui utilise le TESA n'a donc pas à déclarer aux impôts les rémunérations qu'il verse pour les salariés embauchés par le biais de ce dispositif : la MSA transmet directement les informations nécessaires à l'administration fiscale à partir de ses déclarations.

En revanche, si l'employeur agricole cotise pour ses salariés en matière de retraite complémentaire et de prévoyance à un ou plusieurs organismes autre(s) que le groupe AGRICA, il doit verser les cotisations correspondantes (retraite complémentaire, prévoyance) aux organismes concernés.

\*

Afin d'améliorer la lisibilité des offres simplifiées et de moderniser ces dispositifs pour promouvoir leur utilisation auprès des entreprises et des particuliers employeurs, l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs a rassemblé au sein du code de la sécurité sociale les dispositions communes à l'ensemble des titres simplifiés, qui sont dispersées dans le code de la sécurité sociale et dans le code du travail au point que les règles de leur fonctionnement manquent de clarté pour les employeurs, notamment les plus petites entreprises qui constituent la cible de ces dispositifs.

Ainsi, l'article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale a recentré ces dispositifs simplifiés autour de cinq offres majeures destinées à des profils d'employeurs distincts : le TESE à destination des petites entreprises ainsi que son équivalent, le TESA, pour les employeurs agricoles ; le CEA à destination des associations et fondations ; le CESU à destination des particuliers-employeurs et Pajemploi qui est un titre emploi-service entreprise pour les besoins de garde d'enfants.

Cet article instaure en outre un principe d'exclusivité en vertu duquel, lorsqu'un employeur adhère à un dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales, il l'utilise pour l'ensemble de ses salariés.

Par ailleurs, l'article L. 133-5-8 du code de la sécurité sociale a harmonisé les règles de fonctionnement des différents dispositifs simplifiés dans un souci d'amélioration de la qualité de service rendu et des gains de productivité pour les organismes de recouvrement, en particulier s'agissant des services dématérialisés.

Cet article dispose en effet que tout employeur utilisant ces dispositifs est tenu de procéder par voie dématérialisée à son adhésion, à l'identification du ou des salariés, à la déclaration des rémunérations dues ainsi qu'au paiement des cotisations et contributions sociales dues au titre de l'emploi du salarié.

Il ajoute que l'employeur et son salarié reçoivent, chacun pour ce qui les concerne, par voie dématérialisée, un décompte des cotisations et contributions, une attestation fiscale et le bulletin de paie dont la délivrance par l'organisme de recouvrement au salarié se substitue à sa remise par l'employeur.

Cependant, par exception à ce principe de dématérialisation obligatoire de l'ensemble des documents échangés entre les organismes de sécurité sociale et l'employeur, les employeurs qui ont recours au CESU conservent la faculté de procéder aux formalités par voie papier.

L'article L. 133-5-11 du code de la sécurité sociale précise que les modalités de transmission des déclarations aux régimes pour le compte desquels sont recouvrées les cotisations et contributions sociales dues par les employeurs utilisant les dispositifs simplifiés, ainsi que les modalités des versements correspondants, font l'objet de conventions entre les organismes gérant ces régimes.

Enfin, l'article L. 133-5-9 du même code énonce que les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales dues par les employeurs recourant aux dispositifs simplifiés sont chargés d'établir les formalités et déclarations auxquelles la DSN se substitue.

\*

\* \*

## **II. ACCOMPAGNER LES EFFORTS DEMANDÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN CRÉANT UN CHÈQUE EMPLOI UTILISABLE PAR CERTAINES DE CES COLLECTIVITÉS**

Au 31 décembre 2015, 94 934 agents employés par les collectivités territoriales bénéficiaient de contrats aidés, soit 4,2 % de l'ensemble des effectifs salariés par ces collectivités cette année-là. Ce pourcentage atteint 7,2 % pour les collectivités employant un à quatre agents, 8,6 % pour celles qui emploient cinq à neuf agents et 9 % pour celles qui comptent dix à dix-neuf agents <sup>(1)</sup>.

Si les collectivités territoriales doivent mettre fin à une partie de ces contrats et si elles doivent dans le même temps réaliser au cours des cinq prochaines années de substantielles économies sur leurs dépenses de fonctionnement qui peuvent rendre difficile le recrutement (coûteux) de fonctionnaires ou d'agents contractuels de droit public, alors il convient de leur fournir les outils juridiques et administratifs nécessaires pour que ces deux objectifs soient atteints sans que la qualité des services rendus aux administrés en pâtisse.

C'est tout l'intérêt de la présente proposition de loi qui vise à permettre aux collectivités territoriales – et plus particulièrement aux plus « petites » d'entre elles – d'utiliser un chèque-emploi pour rémunérer des salariés, de satisfaire aux formalités obligatoires liées à leur embauche et à leur emploi et de déclarer et payer les cotisations et contributions sociales d'origine légale ou conventionnelle prévues par la loi, ainsi que, le cas échéant et dans des conditions fixées par convention, d'autres cotisations et contributions sociales.

Afin de simplifier les démarches administratives des collectivités territoriales, et de limiter les coûts qui leur sont associés, l'utilisation de ce « chèque-emploi territorial » permettrait de satisfaire :

- en un seul document, aux formalités administratives liées à l'embauche (déclaration préalable à l'embauche – DPAE ; inscription sur le registre unique du personnel ; établissement d'un contrat de travail écrit conforme aux exigences légales applicables aux contrats de travail à durée déterminée ou à temps partiel) ;

- en une seule déclaration, aux demandes de données émanant des organismes de protection sociale gérant des régimes collectifs et obligatoires (Sécurité sociale, assurance-chômage, institutions de retraites complémentaires et de prévoyance) ;

- en un seul règlement, aux demandes de paiements des cotisations et contributions sociales dues à ces mêmes organismes.

---

(1) Direction générale des collectivités locales (DGCL), Les collectivités locales en chiffres, 2017, p. 85.

Dans la version de la proposition de loi déposée le 24 octobre dernier sur le Bureau de l'Assemblée nationale, l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi :

– limite l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales à la rémunération des salariés de ces collectivités qui relèvent du régime général de la sécurité sociale ;

– exclut expressément, en conséquence, l'utilisation de ce dispositif pour les fonctionnaires territoriaux ainsi que pour les élus ;

– impose l'obtention de l'accord du salarié concerné pour l'utilisation de ce mode de rémunération, sur le modèle de ce qui est prévu pour le CESU ;

– prévoit l'application de ce dispositif dès l'entrée en vigueur de la loi, sous réserve des dispositions dont les modalités d'application nécessiteraient des précisions apportées par un décret en Conseil d'État.

Lors des auditions menées par le rapporteur, il est apparu que des améliorations pouvaient être apportées au dispositif initialement conçu, afin de le recentrer sur les collectivités territoriales qui sont susceptibles d'en avoir le plus besoin (en particulier celles qui sont dépourvues de services de paye) et de mieux articuler sa mise en œuvre avec le déploiement de la DSN auquel travaille le groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » (GIP-MDS) et qui, pour le secteur public, devrait être achevé à l'horizon de 2020.

Les personnes entendues, et en particulier le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), M. Yann-Gaël Amghar, ainsi que les représentants du CNCEA, ont souligné les difficultés techniques et pratiques qui, à terme, pourraient résulter de l'exclusion des fonctionnaires territoriaux et des élus du dispositif. Cette exclusion pourrait impliquer la coexistence parallèle de deux circuits de paiement, ce qui pourrait complexifier la gestion des payes pour les trésoreries.

Le directeur du CNCEA, M. Philippe Cuvillier, a quant à lui mis en exergue la difficulté d'articulation entre le dispositif initial et les exigences liées à la mise en œuvre de la DSN qui ne permettrait pas d'opérer une gestion distincte des salariés contractuels occasionnels, d'une part, et des agents permanents, d'autre part. M. Jean-Yves Piquet, responsable au sein du CNCEA, a ajouté que, si le chèque-emploi collectivités territoriales devait répondre aux exigences de la DSN, il faudrait alors que chaque collectivité territoriale utilisant ce chèque-emploi ne procède qu'à un seul type de DSN pour l'ensemble de ses agents, sauf à ce que les dispositions légales relatives à la DSN soient modifiées pour ménager des exceptions, ce qui ne serait guère souhaitable. D'après M. Philippe Cuvillier, la condition du succès du chèque-emploi collectivités territoriales serait l'intégration dans un dispositif unique (de chèque-emploi comme de DSN), de l'ensemble des personnes employées par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des agents contractuels occasionnels, des agents contractuels permanents ou des fonctionnaires territoriaux.

Par ailleurs, M. Nicolas Delaforge, sous-directeur de l'ACOSS, et chef du projet DSN, a souligné que non seulement l'ensemble des chèques et titres simplifiés de travail étaient en cours d'intégration dans le processus de déploiement de la DSN, mais que l'ensemble des fonctionnaires avaient aussi vocation à se voir appliquer la norme « DSN » à l'horizon de 2020, tout en précisant que, pour l'heure, ils continuaient de faire l'objet d'une déclaration spécifique. En effet, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) travaille actuellement à la conception de l'architecture de la DSN pour la fonction publique, notamment territoriale.

Le rapporteur note donc que, si l'intégration des fonctionnaires territoriaux dans les mécanismes de DSN et de chèque-emploi peut prendre du temps – ne serait-ce que parce qu'il doit être tenu compte de spécificités tenant aux organismes gestionnaires des régimes d'assurance-maladie et d'assurance-retraite de la fonction publique territoriale –, elle n'est cependant pas impossible.

On pourrait fort bien imaginer un dispositif juridique et administratif ainsi qu'une solution logicielle qui permettraient de gérer, pour le compte des collectivités, non seulement le chèque-emploi, mais aussi la DSN – et ce non seulement pour les agents contractuels de droit privé, mais aussi pour l'intégralité des effectifs desdites collectivités (en ce compris les agents non titulaires de droit public, les fonctionnaires territoriaux et les élus).

Le dispositif pourrait donc se décliner en deux temps :

– dans un premier temps, l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales serait ouverte aux collectivités pour l'embauche et l'emploi de leurs agents contractuels de droit privé – sans distinction selon le caractère occasionnel ou non de leur contrat ;

– dans un second temps, et de façon complémentaire, l'organisme chargé de la gestion du chèque-emploi collectivités territoriales prendrait en charge les formalités et déclarations liées à l'embauche et à l'emploi de l'ensemble des effectifs des collectivités territoriales susceptibles de recourir au chèque-emploi collectivités territoriales, une fois le déploiement de la DSN achevé.

M. Morgan Delaye, sous-directeur du financement à la direction de la sécurité sociale (DSS), a indiqué qu'il n'y avait pas de difficultés majeures et de principe à procéder ainsi de façon échelonnée. La simplification de la gestion de l'embauche et de l'emploi des salariés contractuels de droit privé pourrait s'effectuer parallèlement au « chantier » de la DSN, au cours de l'année 2019. La simplification globale de la gestion de l'embauche et de l'emploi de l'ensemble des employés des collectivités territoriales recourant au chèque-emploi (en ce compris les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires de droit public) pourrait intervenir d'ici la fin de l'année 2020. Un tel délai paraît nécessaire pour assurer notamment une coordination optimale avec les centres de gestion de la

fonction publique territoriale<sup>(1)</sup> ainsi qu'avec les comptables publics chargés d'effectuer les opérations financières permettant la rémunération des agents des collectivités territoriales et le paiement des cotisations afférentes.

À cet égard, les représentants de la direction générale des finances publiques (DGFIP) auditionnés par le rapporteur ont indiqué que, dès lors que la paye des agents continuerait d'être liquidée par les collectivités territoriales et imputée sur leur budget, le dispositif ne présenterait pas de difficulté technique majeure pour les comptables publics puisque ces derniers pourraient continuer d'effectuer les oppositions à tiers détenteur aux personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte de redevables, qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération, et de recouvrer les sommes dues dans les conditions prévues par l'article L. 1617-5, 7°, du code général des collectivités territoriales.

Sans doute faudrait-il toutefois que le dispositif cible exclusivement les petites collectivités territoriales, car, comme l'a reconnu M. Yann-Gaël Amghar, les problématiques auxquelles ces dernières sont confrontées sont assez semblables à celles des petites entreprises, associations et fondations auxquelles le législateur a ouvert la possibilité de recourir à ce dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales.

Du point de vue du rapporteur, le champ des collectivités pouvant recourir au mécanisme du chèque-emploi devrait être déterminé non pas tant en fonction du nombre d'habitants qu'elles comptent, qu'en fonction du nombre d'équivalents temps-plein (ETP) qu'elles emploient au cours de l'année, ne serait-ce que parce que la pertinence du critère du nombre d'habitants est discutable s'agissant des

---

(1) Ces centres sont des établissements publics locaux à caractère administratif, gérés par des employeurs territoriaux, qui ont pour vocation de participer à la gestion des personnels territoriaux et au développement des collectivités. Les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de trois cent cinquante fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet y sont obligatoirement affiliés. Ils sont régis par les articles 13 à 27-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La loi confie aux centres de gestion un certain nombre de missions obligatoires financées par une cotisation à la charge des collectivités affiliées, assise sur la masse des rémunérations telles qu'elles apparaissent sur les états liquidatifs destinés à l'URSSAF : suivi des carrières des agents, offres et demandes d'emploi, organisation de concours et d'examens, suivi du fonctionnement des instances paritaires (commissions administratives paritaires – CAP –, comités techniques – CT –, conseil de discipline), prise en charge des fonctionnaires privés d'emplois (sauf catégorie A+), reclassement des fonctionnaires reconnus inaptes (sauf catégorie A+).

Les centres de gestion peuvent également se voir confier des missions facultatives financées soit par une cotisation additionnelle, soit dans le cadre d'un conventionnement. Il peut s'agir de services liés à : l'aide à l'archivage, la formation des élus, l'organisation des services (audit et conseil), l'hygiène et à la sécurité (conseil, relations avec la médecine du travail), la retraite des agents, leur remplacement, etc.

Il faut noter qu'au titre de ces missions facultatives, les centres de gestion peuvent prendre en charge l'ensemble de la gestion de la paye des agents des collectivités territoriales dans le cadre de services de « paye à façon ». Moyennant l'établissement d'une convention et une rémunération, les centres de gestion peuvent en effet se voir déléguer par des collectivités territoriales la compétence de gestion de la paie de leurs agents. Les centres de gestion proposent alors souvent une dématérialisation totale de la paie, des charges et des mandats associés. Toutefois, d'après les représentants de la DGFIP entendus par le rapporteur, ces services de « paye à façon » ne seraient pas généralisés dans l'ensemble des centres de gestion que compte notre pays.

groupements et syndicats de communes. Par cohérence avec ce qui est prévu aux 2° et 3° de l'article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale respectivement pour les entreprises qui recourent au TESE et pour les associations et fondations qui recourent au CEA, le champ des collectivités territoriales pouvant utiliser le chèque-emploi pourrait ainsi être limité à celles d'entre elles qui emploient moins de vingt salariés.

D'après les données fournies par la direction générale des collectivités locales (DGCL) <sup>(1)</sup>, le nombre de collectivités employant moins de vingt agents – qui seraient donc susceptibles d'utiliser le chèque-emploi – était, au 31 décembre 2015, de 38 060 (soit 80,4 % du nombre total de collectivités, à savoir 47 306), pour un total de 212 543 emplois à la même date.

Ce serait ainsi les quatre cinquièmes des collectivités territoriales qui pourraient utiliser le chèque-emploi <sup>(2)</sup>.

Afin d'assurer une coordination optimale entre les collectivités territoriales adhérant au dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales et l'organisme chargé d'effectuer les déclarations et recouvrements pour leur compte, il serait souhaitable que soit créé un « centre national chèque-emploi collectivités territoriales » (CNCECT), sur le modèle du CNCEA et des centres nationaux de traitement du TESE et du CESU.

La création de ce centre national de traitement du chèque-emploi collectivités territoriales ne serait pas très coûteuse. En effet, si 30 ETP sont mobilisés au CNCEA pour accompagner 45 000 associations adhérentes, alors on peut raisonnablement estimer que le nombre d'ETP nécessaires serait légèrement inférieur pour accompagner 38 000 collectivités employant moins de vingt agents <sup>(3)</sup>. Lors de son audition, M. Philippe Cuvillier, directeur du CNCEA, a même indiqué que, si les besoins ne portaient que sur une dizaine d'ETP, on pourrait peut-être même imaginer de créer le centre national « chèque-emploi collectivités territoriales » à effectifs constants, par redéploiement de personnels et optimisation des processus de dématérialisation.

Pour ce qui est du coût des moyens informatiques, le logiciel de gestion du dispositif serait mis au point « en interne » par le réseau des URSSAF qui prendrait aussi en charge sa mise à jour, comme il l'a fait pour le CEA.

Comme l'ont expliqué M. Yann-Gaël Amghar et Mme Estelle Denize, secrétaire générale du conseil d'administration de l'ACOSS et directrice des relations publiques de cet organisme, entre une et trois années pourraient être

---

(1) *Direction générale des collectivités locales (DGCL)*, Les collectivités locales en chiffres, 2017, p. 85.

(2) *Cette proportion serait d'environ 70 % du nombre total de collectivités si l'utilisation du chèque-emploi était limitée aux collectivités employant moins de dix agents (ce qui était le cas de 32 654 collectivités au 31 décembre 2015, pour un total de 128 970 emplois) et d'environ 50 % si le chèque-emploi n'était accessible qu'aux collectivités employant moins de cinq agents (ce qui était le cas de 24 204 collectivités au 31 décembre 2015, pour un total de 62 340 emplois).*

(3) *Il serait significativement inférieur (et de l'ordre de 10 à 15 ETP) s'il s'agissait d'accompagner 24 000 collectivités employant moins de cinq agents.*

nécessaires pour mettre en place les conventionnements et partenariats avec les différents organismes auxquels les sommes collectées auprès des collectivités devront être reversées, et pour élaborer les logiciels qui seraient nécessaires pour assurer la gestion du chèque-emploi collectivités territoriales. Cela tient notamment au fait que les contrats proposés aux agents contractuels des collectivités territoriales sont très divers : les mutuelles n'étant pas nécessairement les mêmes, un lourd travail technique pourrait par exemple être requis pour assurer le versement de la participation de l'employeur à la couverture complémentaire santé – étant précisé que certaines mutuelles auraient d'ores et déjà quelques réticences à voir des plateformes comme le CNCEA gérer, pour leur compte, la collecte des sommes qui leur sont dues, ce qu'elles perçoivent comme une perte de la relation commerciale avec leurs clients.

Comme l'a fait remarquer M. Yann-Gaël Amghar, le déploiement de la DSN et du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pour leurs fonctionnaires et agents contractuels imposera de toute façon aux collectivités territoriales une évolution des mécanismes de traitement de l'embauche et de l'emploi de leurs salariés d'ici 2020.

S'agissant du déploiement de la DSN, M. Morgan Delaye a convenu de l'intérêt du dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales, soulignant que la DSS avait déjà envisagé, dans le cadre de ses travaux, de lancer un travail d'accompagnement des petites collectivités territoriales pour lesquelles le passage à la DSN pourrait être difficile à opérer.

S'agissant du prélèvement à la source, les représentants de la DGFIP que le rapporteur a pu entendre ont souligné que le chèque-emploi collectivités territoriales pouvait être un vecteur de simplification pour les petites collectivités territoriales, dans la mesure où le taux applicable pour ce prélèvement pourrait être calculé et transmis aux collectivités utilisant le chèque-emploi collectivités territoriales par le centre national chargé de son traitement.

Le rapporteur estime donc parfaitement envisageable que ces évolutions intègrent la mise en œuvre d'un dispositif leur permettant de recourir au chèque-emploi : le dispositif du chèque-emploi collectivités pourrait ainsi être mis en application en complément du déploiement de la DSN auprès des collectivités territoriales.

L'enjeu est en effet de simplifier au maximum les tâches de gestion administrative des petites collectivités locales : mettre en place une plateforme qui générerait la DSN, le prélèvement de l'impôt à la source et le mécanisme du chèque-emploi pour le compte de ces collectivités, sans faire de distinction entre leurs employés permanents et occasionnels, ne peut que s'inscrire dans cette logique.

Si les collectivités territoriales concernées devront continuer à recueillir et transmettre les données requises (identification et situation sociale du salarié, etc.) à l'organisme chargé d'effectuer pour leur compte les formalités et déclarations

nécessaires, elles n'auront, à terme, qu'un seul interlocuteur, sur le modèle de ce qui prévaut pour les associations et fondations comptant moins de vingt salariés et utilisant le CEA. Ce dernier gèrera notamment le logiciel de paye et le fera évoluer au gré des évolutions législatives et réglementaires.

\*

Pour tenir compte de l'ensemble de ces remarques, le rapporteur envisage de proposer à l'Assemblée nationale **deux amendements**.

Le **premier** proposera une **nouvelle rédaction globale de l'article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi à la lumière des échanges que le rapporteur a pu avoir lors des auditions qu'il a menées ainsi que lors de l'examen du texte en commission.

Afin de parer aux griefs tenant à l'absence d'étude d'impact à l'appui de la présente proposition de loi, cet amendement proposera de réaliser une étude d'impact « grandeur nature » en conférant un caractère expérimental au dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales et en prévoyant donc que l'État pourra autoriser cette expérimentation sur le territoire de trois départements pour une durée maximale d'un an à compter de la promulgation de la loi relative à la création d'un chèque-emploi collectivités territoriales.

Le dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales revêtant ainsi un caractère expérimental, il ne serait plus besoin d'en prévoir l'application différée, comme le rapporteur l'avait initialement proposé lors de l'examen de la proposition de loi en commission. Afin de tenir compte des contraintes opérationnelles et techniques qui lui avaient été signalées lors des auditions menées, le rapporteur avait en effet suggéré de fixer au 1<sup>er</sup> janvier 2020 la date butoir pour la mise en œuvre du dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales en ce qui concerne les agents contractuels de droit privé des collectivités territoriales ou de leurs groupements, et au 1<sup>er</sup> janvier 2021 la date butoir pour l'utilisation de ce dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales en ce qui concerne les fonctionnaires territoriaux et les agents contractuels de droit public des collectivités territoriales ou de leurs groupements – le déploiement de la DSN au sein de la fonction publique territoriale devant être achevé d'ici là, d'après les indications fournies au rapporteur.

En fixant à un an à compter de la promulgation de la loi, la durée maximale de l'expérimentation avant son éventuelle généralisation, cet amendement ménagera le délai nécessaire pour opérer une articulation optimale du dispositif expérimenté (et de son éventuel déploiement à grande échelle) avec la mise en œuvre du prélèvement à la source et de la DSN au sein des collectivités territoriales. Avant toute extension à tout ou partie du territoire, il faut en effet s'assurer que soient mis en place les partenariats et le logiciel informatique nécessaires à l'intégration des fonctionnaires territoriaux et des agents non titulaires de droit public dans un dispositif de simplification globale de la gestion de la paye pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs, cet amendement proposera :

1° d'étendre la possibilité d'expérimenter le chèque-emploi collectivités territoriales aux groupements de collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics locaux, ce qui n'était pas prévu dans la version initiale de la proposition de loi ;

2° de limiter la possibilité d'expérimenter le chèque-emploi collectivités territoriales aux collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales et établissements publics locaux qui emploient moins de vingt agents – soit 38 060 (80 %) des quelque 47 306 collectivités que l'on dénombrait au 31 décembre 2015 – car ce sont essentiellement ces collectivités, groupements et établissements qui sont confrontés aux mêmes lourdeurs et coûts de la gestion administrative de la paye que ceux auxquels font face les entreprises, associations et fondations qui emploient moins de vingt salariés et auxquelles le législateur a ouvert la possibilité de recourir respectivement aux dispositifs du TESE et du CEA ;

3° de définir les finalités poursuivies par le chèque-emploi collectivités territoriales sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 133-5-7 du code de la sécurité sociale pour l'ensemble des dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et contributions sociales, et de ce qui est prévu par l'article L. 1273-3 du code du travail pour le TESE ;

4° d'appliquer au chèque-emploi collectivités territoriales le principe fixé par l'article L. 1273-3 du code du travail pour le TESE selon lequel les organismes auxquels sont reversées des cotisations et contributions sociales en application du 1° de l'article L. 133-5-7 du code de la sécurité sociale ne peuvent demander plus d'une fois aux collectivités territoriales ou à leurs groupements utilisant le chèque-emploi collectivités territoriales les données ou informations déjà produites par ces collectivités et groupements au titre des informations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 133-5-8 du code de la sécurité sociale ;

5° de préciser, sur le modèle de ce que prévoit l'article L. 1272-4 pour le chèque-emploi associatif, les différentes formalités liées à l'embauche et à l'emploi des agents auxquelles l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales est réputée satisfaisante (déclaration préalable à l'embauche -DPAE-, inscription sur le registre unique du personnel, établissement d'un contrat de travail écrit portant les mentions requises, déclarations au titre de la médecine du travail et de l'assurance-chômage) ;

6° de préciser l'articulation du dispositif d'expérimentation du chèque-emploi collectivités territoriales avec les exigences du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'article L. 2131-1 du CGCT dispose en effet que « *les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé [...]*

à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement », ce qui est notamment le cas, en application de l'article L. 2131-2 du même code, des décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement et au licenciement des agents non titulaires ou des délibérations du conseil municipal. Or l'on sait que bon nombre de décisions statutaires relatives aux agents des collectivités territoriales doivent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal : c'est le cas notamment de toute création, suppression ou modification de poste, de la fixation du régime indemnitaire et des avantages en nature, des conditions de remboursement des frais de déplacements, de l'organisation du temps de travail, du régime des astreintes, des permanences ainsi que des autorisations de congés et d'absences, des taux de promotion pour l'avancement, de l'adhésion aux conventions avec des organismes de gestion et d'action sociale, de la rémunération des personnels vacataires et saisonniers, du recrutement d'un agent non titulaire, de la gestion des emplois fonctionnels ou encore du tableau annuel des effectifs.

Par ailleurs, l'article 23-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée exige des collectivités territoriales et établissements publics en relevant qu'ils communiquent au centre de gestion dans le ressort duquel ils se trouvent : les créations et vacances d'emplois (à peine d'illégalité des nominations), les recrutements d'agents contractuels sur des emplois non permanents en cas d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, les recrutements avec ou sans concours de fonctionnaires territoriaux, les mutations, les détachements de fonctionnaires territoriaux, les tableaux d'avancement, les demandes et propositions de recrutement et d'affectation. L'article 41 de la même loi ajoute que lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance.

Il faut signaler que la nouvelle rédaction de l'article 1<sup>er</sup> supprimera certains éléments qui figurent dans la version initiale de la proposition de loi :

1° l'obligation d'obtenir l'accord de l'agent pour utiliser le chèque-emploi collectivités territoriales : il s'agit d'aligner le régime applicable à ce chèque-emploi sur celui qui a été retenu pour le CEA pour l'utilisation duquel l'accord du salarié (jadis requis) posait des difficultés pratiques tenant notamment à ce que les créanciers des salariés rémunérés par le biais de ce chèque-emploi (et notamment leurs bailleurs) ne regardaient pas le CEA comme un bulletin de salaire à part entière dès lors que ce mode de rémunération était soumis à l'accord du salarié ;

2° le principe selon lequel la rémunération portée sur le chèque-emploi inclut une indemnité compensatrice de congés payés dont le montant est égal au dixième de la rémunération totale brute due au salarié pour les prestations réalisées - car ce principe ne vaut, en application de l'article L. 1271-4 du code du travail, que pour les salariés rémunérés par le biais du chèque-emploi service

universel (CESU), lorsque le nombre d'heures de travail effectuées n'excède pas trente-deux heures par mois pour un contrat donné ;

3° le principe selon lequel le chèque-emploi collectivités territoriales ne peut être émis et délivré que par les institutions et services mentionnés par l'article L. 518-1 du code monétaire et financier (à savoir le Trésor public, la Banque de France, La Poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations) car de telles restrictions ne sont prévues ni pour le CESU, ni pour le CEA, ni pour le TESE.

Le **second amendement** proposera d'insérer **un article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** afin d'introduire dans le code de la sécurité sociale un dispositif « miroir » complémentaire de celui qui, non codifié, figurera dans la loi relative à la création du chèque-emploi collectivités territoriales.

Il s'agira d'introduire, à titre expérimental, les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux employant moins de vingt agents, dans le cadre juridique d'ensemble qu'a créé l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs pour les divers dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales.

Les articles L. 133-5-6 à L. 133-5-11 du code de la sécurité sociale regroupent en effet les règles communes à l'ensemble de ces dispositifs simplifiés, les règles spécifiques à chacun d'entre eux demeurant au sein des codes concernés (code du travail pour le titre emploi-service entreprise - TESE -, pour le chèque-emploi-service universel - CESU -, et pour le chèque-emploi associatif - CEA - ou code rural et de la pêche maritime pour le titre emploi-service agricole - TESA).

Il s'agirait de compléter la liste des différents destinataires des offres de dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales qui figure à l'article L. 133-5-6 précité par un 8° ajoutant, à titre expérimental, les collectivités territoriales qui emploient moins de vingt agents à cette liste où l'on trouve par ailleurs les entreprises (1°), associations à but non lucratif et fondations dotées de la personnalité morale (2°) employant moins de vingt salariés, les employeurs agricoles (5°), les particuliers recourant au CESU pour embaucher des salariés relevant du champ des services à la personne (3°), ou des stagiaires aides familiaux placés au pair (6°), ou des accueillants familiaux (7°), ou encore les particuliers recourant à Pajemploi pour rémunérer des salariés exerçant une activité de garde d'enfants (4°).

Une fois insérés dans le dispositif de l'article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale, les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux employant moins de vingt agents et situés sur le territoire des départements/régions qui auront été retenu(e)s pour l'expérimentation du dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales se verront appliquer :

1° le principe d'exclusivité posé par le même article L. 133-5-6 qui dispose, en son dernier alinéa, que lorsqu'un employeur adhère à un dispositif simplifié, il l'utilise pour l'ensemble de ses salariés ;

2° l'obligation de procéder par voie dématérialisée à leur adhésion au dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales, à l'identification du ou des salariés, à la déclaration des rémunérations dues ainsi qu'au paiement des cotisations et contributions sociales dues au titre de l'emploi du salarié – et ce en application de l'article L. 133-5-8 du code de la sécurité sociale qui met cette obligation de transmission dématérialisée des données également à la charge des organismes de recouvrement et de contrôle des cotisations et contributions sociales (notamment les centres nationaux du réseau des URSSAF chargés de la gestion des dispositifs du CESU, du CEA et du TESE) pour ce qui concerne le décompte des cotisations et contributions, l'attestation fiscale ou encore le bulletin de paie ;

3° le principe selon lequel les modalités de transmission des déclarations aux régimes pour le compte desquels sont recouvrées les cotisations et contributions sociales dues par les employeurs recourant aux chèques et titres simplifiés de travail, ainsi que les modalités des versements correspondants, font l'objet de conventions entre les organismes gérant ces régimes (article L. 133-5-11 du code de la sécurité sociale).

4° le bénéfice de la prise en charge, par ces mêmes organismes, de l'établissement des formalités et déclarations auxquelles la déclaration sociale nominative (DSN) se substitue, comme le prévoit l'article L. 133-5-9 du code de la sécurité sociale ;

5° la règle selon laquelle, par dérogation au principe fixé au 1 de l'article 1671 du code général des impôts issu de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, lorsque les employeurs ont recours aux dispositifs simplifiés prévus à l'article L. 133-5-6 du code de la sécurité sociale, la retenue à la source est reversée au comptable public par l'intermédiaire des organismes mentionnés aux articles L. 133-5-10 ou L. 133-9 du code de la sécurité sociale, dans les conditions prévues par ces mêmes articles <sup>(1)</sup>.

---

(1) Article 1671, 3, du code général des impôts, issu de l'article 60 de la loi n° 2016-1917.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DIFFÉRENTS CHÈQUES ET TITRES SIMPLIFIÉS DE TRAVAIL EXISTANTS ET DU CHÈQUE-EMPLOI COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PROPOSÉ**

	<b>Public cible</b>	<b>Simplifications administratives</b>	<b>Avantages fiscaux</b>	<b>Nombre constaté ou potentiel d'utilisateurs</b>
<b>Chèque emploi-service universel (CESU)</b>	Particuliers employant des salariés intervenant dans le champ des services à la personne, ou recourant à des stagiaires aides familiaux placés au pair, ou accueillis par des accueillants familiaux	- <b>Un seul document permettant d'accomplir l'ensemble des formalités liées à l'embauche :</b> déclaration préalable à l'embauche (DPAE), établissement du contrat de travail, immatriculation du salarié, signalement au service de santé au travail, inscription sur le registre unique du personnel ;	Bénéfice du crédit d'impôt lié à l'emploi d'un salarié à domicile, dont le montant est de 50 % des dépenses supportées dans l'année dans la limite de 12 000 euros par an (plafond pouvant être porté à 15 000 ou 20 000 euros sous certaines conditions)	1,92 million en 2016
<b>Chèque-emploi associatif (CEA)</b>	Associations à but non lucratif et fondations dotées de la personnalité morale employant moins de vingt salariés ; Associations de financement électoral (sans condition d'effectif)	- <b>Prise en charge par un centre dédié des formalités liées à la relation de travail :</b> décompte des cotisations sociales, édition du bulletin de paie et de l'attestation fiscale, déclaration annuelle des salaires (DADS), déclarations auprès des organismes de protection sociale obligatoire (Sécurité sociale, assurance-chômage, retraite complémentaire et prévoyance) ;	Non	44 309 associations et 7 fondations en 2016
<b>Titre emploi-service entreprise</b>	Entreprises employant moins de vingt salariés	déclaration annuelle des salaires (DADS), déclarations auprès des organismes de protection sociale obligatoire (Sécurité sociale, assurance-chômage, retraite complémentaire et prévoyance) ;	Non	70 000 utilisateurs réguliers
<b>Titre emploi-service agricole (TESA)</b>	Employeurs agricoles (sans condition d'effectif)	- <b>Un seul règlement pour s'acquitter des cotisations et contributions sociales obligatoires</b>	Non	-
<b>Chèque-emploi collectivités territoriales</b>	Collectivités territoriales employant moins de vingt agents	- <b>Un seul règlement pour s'acquitter des cotisations et contributions sociales obligatoires</b>	Non	38 000 utilisateurs potentiels

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission des affaires sociales examine ensuite la proposition de loi de M. Christophe Naegelen relative à la création d'un chèque-emploi collectivités territoriales (n° 329) (M. Christophe Naegelen, rapporteur).*

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Notre ordre du jour appelle maintenant l'examen de la proposition de loi de M. Christophe Naegelen relative à la création d'un chèque-emploi collectivités territoriales (CECT). Je lui souhaite, au nom de tous les membres de notre commission, la bienvenue, puisqu'il vient de nous rejoindre pour défendre son texte.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur.** Madame la présidente, mes chers collègues, je vous remercie pour votre accueil.

Les collectivités territoriales traversent actuellement une période délicate. Je ne citerai pour l'illustrer que la participation à l'effort de redressement des finances publiques qui leur est demandée, ou la baisse des contrats aidés. À moins de réduire les services rendus à leurs administrés, les collectivités territoriales devront remplacer les titulaires des contrats aidés par des fonctionnaires ou des contractuels, mais ces recrutements coûteux ne contribueront pas à améliorer leur situation financière.

Si les collectivités territoriales doivent mettre fin à une partie des contrats aidés tout en tenant la trajectoire financière qui leur est assignée par le Gouvernement, il convient de leur fournir les outils juridiques et administratifs nécessaires pour que ces deux objectifs soient atteints sans que la qualité des services rendus aux administrés en pâtisse.

C'est tout l'intérêt de la proposition de loi visant à créer un chèque-emploi collectivités territoriales, que j'ai déposée, le 24 octobre dernier, avec des députés venant de tous les horizons politiques.

Ce texte doit simplifier le processus administratif d'embauche et d'emploi d'agents par les collectivités territoriales – en particulier les plus petites d'entre elles – en leur permettant d'avoir recours au mécanisme du chèque-emploi, sur le modèle des possibilités offertes aux petites entreprises, aux associations et aux fondations.

Le mécanisme du chèque-emploi est en effet bien connu. Après le succès fulgurant qu'a connu le chèque emploi-service lors de sa création en 1994, le législateur a étendu et pérennisé ce dispositif en instituant, en 2005, le chèque emploi-service universel (CESU) qui permet notamment aux particuliers qui emploient des salariés dans le champ des services à la personne de remplir de manière simplifiée leurs obligations d'employeur – déclaration auprès de

l'URSSAF, paiement des cotisations sociales, établissement des bulletins de salaire, etc. Le succès du CESU est tel que le nombre de ses utilisateurs est passé de 1,57 million en 2006 à 1,92 million en 2016, et a même dépassé les 2 millions en 2010.

S'inspirant de ce dispositif, le législateur a créé, en 2003, le chèque-emploi associatif (CEA), progressivement étendu aux associations de financement électoral ainsi qu'aux fondations ou aux associations à but non lucratif employant moins de vingt salariés. Il permet aux adhérents au dispositif d'accomplir grâce à un document unique l'ensemble des formalités administratives liées à l'embauche : déclaration préalable à l'embauche, établissement d'un contrat de travail, inscription sur le registre unique du personnel. Il permet également de transmettre une seule déclaration au Centre national du chèque-emploi associatif (CNCEA) pour l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire : sécurité sociale, assurance chômage, institutions de retraite complémentaire et de prévoyance. Il donne enfin la possibilité d'effectuer un règlement unique par prélèvement automatique de l'URSSAF pour l'ensemble des cotisations auprès des différents organismes de protection sociale obligatoire.

Une nouvelle fois, le succès a été au rendez-vous : on dénombrait en 2016 près de 45 000 utilisateurs du CEA. Cette même année, le Centre national chargé de la gestion du dispositif a émis près d'un million de bulletins de salaire pour le compte des associations adhérentes et répondu à quelque 126 000 sollicitations d'associations demandant des conseils juridiques, notamment en droit du travail.

Le succès du titre emploi-service entreprise a été tout aussi grand : le TESE permet aux entreprises de moins de vingt salariés d'accomplir au moyen d'un seul formulaire l'ensemble des formalités liées à l'embauche, de fournir, en une seule déclaration en ligne, l'ensemble des données requises aux organismes de protection sociale obligatoire, et d'acquitter en un seul règlement l'ensemble des cotisations et contributions dues à ces organismes. Selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), on compte aujourd'hui environ 70 000 utilisateurs réguliers du TESE.

Ces évolutions m'ont amené à vous présenter cette proposition de loi, car l'extension aux petites collectivités territoriales des dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales, dispositifs que le législateur a ouverts depuis bien longtemps aux particuliers ainsi qu'aux petites entreprises, associations et fondations, ne serait que justice. Ce serait aussi une mesure de bon sens, car les petites collectivités sont confrontées aux mêmes problèmes que ces dernières structures.

L'extension du mécanisme du chèque-emploi aux petites collectivités territoriales présenterait un triple avantage.

Elle réduirait les coûts que représentent pour ces collectivités l'acquisition et la mise à jour des logiciels de paie, ainsi que les tâches de gestion

administrative de la paie qui pourraient être déléguées à un organisme disposant des personnels compétents pour les effectuer.

Elle simplifierait les démarches administratives liées notamment à des recrutements très ponctuels – parfois pour quelques heures de travail seulement.

Elle offrirait surtout plus de souplesse et de flexibilité aux collectivités territoriales dans le cadre de leurs recrutements en leur permettant, par exemple, de ne rémunérer un salarié que pour quelques heures si elles ont besoin de ses services seulement pour cette durée, sans leur imposer de recruter ce salarié pour vingt-cinq heures hebdomadaires pendant toute une année.

Les personnes que j’ai pu entendre lors des auditions que j’ai menées la semaine passée – je poursuivrai ce travail d’ici à l’examen du texte en séance publique – ont convenu de l’intérêt du dispositif. Les représentants de l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont ainsi souligné que le déploiement du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu à compter de 2019, et celui de la déclaration sociale nominative (DSN) pour les fonctionnaires territoriaux d’ici à 2020 imposeront, de toute façon, aux collectivités territoriales une évolution des mécanismes de traitement de l’embauche et de l’emploi de leurs salariés dans les années qui viennent.

Les représentants de la direction de la sécurité sociale (DSS) ont indiqué que, dans le cadre de leurs travaux sur le déploiement de la DSN, ils avaient identifié la nécessité d’accompagner les petites collectivités territoriales pour lesquelles le passage à la DSN pourrait être difficile à opérer.

J’ai eu des échanges très constructifs, tant avec l’ACOSS qu’avec la DSS, qui m’ont permis de concevoir des évolutions du dispositif initial de la proposition de loi afin d’en optimiser la faisabilité opérationnelle et technique. Je vous soumettrai donc plusieurs amendements.

Il est ainsi apparu pertinent de recentrer le dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales sur les collectivités qui sont susceptibles d’en avoir le plus besoin, à savoir celles qui sont dépourvues de services de ressources humaines et de paie. Je vous proposerai donc de réserver l’utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales aux seules collectivités qui emploient moins de vingt agents, par cohérence avec le seuil prévu pour les associations dans le cadre du CEA, et pour les petites entreprises dans le cadre du TESE.

Par ailleurs, afin d’articuler au mieux la mise en œuvre du chèque-emploi collectivités territoriales avec le déploiement de la DSN au sein de ces collectivités, il est apparu nécessaire de ne pas exclure les fonctionnaires territoriaux et les agents contractuels de droit public du dispositif. En effet, des difficultés techniques pourraient résulter de la mise en place d’une gestion différenciée des agents occasionnels et des agents permanents. Les échanges que j’ai pu avoir avec les représentants du Centre national du chèque-emploi associatif ont fait ressortir que la condition du succès du chèque-emploi collectivités

territoriales serait l'intégration de l'ensemble des personnes employées par ces collectivités dans un dispositif unique de gestion de la paie.

Afin de laisser aux acteurs les deux à trois années requises pour mettre au point les partenariats et les solutions logicielles nécessaires, on pourrait imaginer un dispositif juridique et administratif en deux temps.

Dans un premier temps, l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales serait ouverte aux collectivités pour l'embauche et l'emploi de leurs agents contractuels de droit privé, sans distinction selon le caractère occasionnel ou non de leur contrat. Cette simplification pourrait s'effectuer, parallèlement au chantier de la DSN, au cours de l'année 2019.

Dans un second temps, une fois le déploiement de la DSN achevé au cours de l'année 2020, l'organisme chargé de la gestion du chèque-emploi collectivités territoriales prendrait en charge les formalités et déclarations liées à l'embauche et à l'emploi de l'ensemble des effectifs des collectivités territoriales susceptibles de recourir à ce dispositif.

La création de cet organisme serait très peu coûteuse. On pourrait à cet égard s'inspirer du Centre national du chèque-emploi associatif qui emploie environ trente équivalents temps plein (ETP) et qui a mis au point « en interne », c'est-à-dire à moindres frais, un logiciel de gestion du dispositif du CEA.

Si trente ETP sont mobilisés au Centre national du chèque-emploi associatif pour accompagner 45 000 associations adhérentes, on peut raisonnablement estimer que le nombre d'ETP nécessaires pour accompagner les quelque 38 000 collectivités employant moins de vingt agents serait légèrement inférieur. Si les besoins ne portaient que sur une dizaine d'ETP, il pourrait même être possible, m'a-t-on indiqué, de créer le Centre national du chèque-emploi collectivités territoriales à effectifs constants, par redéploiement de personnels et optimisation des processus de dématérialisation.

Mes chers collègues, les amendements que je vous présenterai apportant des réponses aux objections d'ordre technique ou financier que pouvait susciter le dispositif initial, je forme le vœu que vous les adoptiez, comme l'ensemble de la proposition de loi. De mon point de vue, partagé par de nombreux maires de petites communes, le chèque-emploi collectivités territoriales peut être un outil relativement simple et peu coûteux à mettre en œuvre en complément de la DSN, dont les petites collectivités territoriales pourraient tirer au quotidien des gains immenses en termes de simplification, de souplesse et d'économies, ce qui ne doit pas être négligé dans le contexte que nous connaissons.

**Mme Corinne Vignon.** En tant qu'ancienne maire d'une commune de 2 000 habitants, je sais à quel point l'embauche de contractuels dans les collectivités, surtout dans les petites communes, est un sujet important, et à quel point il peut être complexe.

Les collectivités doivent souvent faire face à un manque de personnels et résoudre les problèmes liés au traitement des paies des agents. Il faut aujourd'hui simplifier la lourdeur administrative à laquelle ces communes sont confrontées. C'est d'ailleurs ce qui est fait, depuis 2015, dans le cadre de la simplification des démarches administratives. La déclaration sociale nominative sera simplifiée et opérante en 2020 pour les collectivités territoriales. La DSN repose sur la transmission unique, mensuelle et dématérialisée des données issues de la paie et sur les signalements d'événements.

De plus, le Gouvernement a lancé, en octobre dernier, le programme Action publique 2022 qui mobilise l'ensemble des administrations publiques. Il est donc souhaitable d'attendre les conclusions de la concertation des collectivités territoriales : les premiers concernés devraient être les premiers concertés...

Rappelons que les problématiques de l'emploi dans les associations ne sont pas les mêmes que dans les collectivités territoriales. Le CESU, créé pour simplifier les formalités entre particuliers et employeurs, a été élargi aux petites associations pour les décharger des formalités liées à l'embauche.

Cette proposition de loi semble ouvrir la voie à la mise en œuvre d'un dispositif de droit privé dans les collectivités, car si elle vise essentiellement les contractuels occasionnels ou temporaires, elle peut aussi concerner les emplois administratifs. Par ailleurs, elle remet en cause la fonction des centres de gestion auxquels sont obligatoirement affiliées les collectivités de moins de trois cent cinquante agents. Il faut également souligner que la mise en œuvre de la dernière phase de la DSN dans le secteur public doit permettre d'alléger significativement les charges administratives.

Je constate enfin que nous ne disposons pas d'étude d'impact et financière.

Autant d'éléments qui me conduisent à penser qu'il est prématuré d'adopter la proposition de loi, même si je reconnais que ce sujet retient notre attention. Le groupe La République en Marche ne votera pas ce texte qui a des implications bien plus importantes qu'une simplification administrative.

**Mme Isabelle Valentin.** Cette proposition de loi relative au « chèque-emploi collectivités territoriales » aborde un sujet sur lequel nous pouvons nous entendre, et sur lequel vous pourriez avoir le soutien des députés du groupe Les Républicains.

Le problème que vous traitez se situe au-dessus des clivages partisans. Je comprends la nécessité de donner de la souplesse à nos collectivités à l'heure où le Gouvernement a largement restreint l'accès aux emplois aidés. Le dépôt de cette proposition de loi part donc d'un bon sentiment et votre réflexion n'est pas dénuée de fondement. La simplification administrative que vous proposez est réelle et correspond à un véritable besoin.

Cela étant, permettez-moi quelques réflexions qui doivent enrichir votre texte pour le rendre plus ambitieux.

D'abord sur la méthode, il ne nous semble pas judicieux d'examiner une telle proposition de loi au détour d'une « niche » parlementaire, car l'extension du CESU au contrat de travail des agents publics n'est pas un simple ajustement à la marge. Il s'agit d'un véritable projet qui doit s'inscrire dans le cadre d'une profonde réflexion en amont, avec une étude d'impact et une étude financière, portant notamment sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

Ensuite, il serait judicieux d'aligner la fiscalité du recrutement par un particulier au titre du chèque-emploi à celle du recrutement par une collectivité territoriale *via* ce même chèque-emploi.

Finalement, si cette proposition de loi peut constituer un instrument de souplesse nécessaire à nos collectivités à l'aune de la suppression massive des contrats aidés, elle a néanmoins vocation à s'inscrire dans une réflexion plus globale, plus approfondie sur la gestion des ressources humaines des collectivités.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Créé en 2006, le chèque emploi-service universel visant à simplifier les démarches administratives des employeurs a connu un succès important. Deux millions d'employeurs l'utilisent aujourd'hui pour déclarer un million de salariés.

Dans le même esprit, le chèque-emploi associatif permet aux associations employant moins de vingt salariés de se décharger des formalités liées à l'embauche et à la gestion de ces derniers.

Le groupe UDI, Agir et Indépendants nous a proposé de créer un chèque-emploi collectivités territoriales. Ce dispositif s'adresserait notamment aux petites communes, mais aussi à toutes les collectivités territoriales ayant des besoins spécifiques et ponctuels dans ses recrutements de personnels temporaires.

Sur le principe, tout dispositif visant à faciliter l'emploi mérite *a priori* d'être examiné. Toutefois, la proposition de loi appelle plusieurs réserves.

Les formalités liées à l'embauche et à l'emploi seraient réputées être satisfaites par les collectivités utilisant le chèque-emploi territorial, comme c'est le cas pour le chèque-emploi associatif.

Dans les collectivités ayant un service de ressources humaines, le recours au chèque-emploi ne paraît pas justifié.

C'est pourquoi, s'il devait être mis en place, l'usage de ce chèque-emploi devrait être limité aux communes dont la population n'excède pas 5 000 habitants. En effet, plus de 60 % des communes de cette strate ont un effectif inférieur à dix agents. Nous défendrons un amendement en ce sens.

Nous souhaitons également interroger nos collègues du groupe UDI, Agir et Indépendants sur le coût de cette proposition. Dans le contexte budgétaire contraint dans lequel se trouve notre pays, il est de notre devoir de veiller aux deniers publics, et il nous semble important de disposer de cette information afin de pouvoir prendre des décisions éclairées.

Enfin nous souhaitons appeler l'attention sur le fait que les collectivités disposent d'un moyen simple pour recourir à de la main-d'œuvre ponctuelle en faisant appel au personnel mis à disposition par les associations intermédiaires. Il conviendrait en conséquence de veiller à ce que le dispositif de la proposition de loi ne se mette pas en place au détriment de ces structures d'insertion.

Sous réserve que toutes les clarifications sur les dispositions relatives à l'utilisation de ce chèque-emploi collectivités aient pu nous être apportées en commission puis en séance, le groupe Modem pourrait voter en faveur de cette proposition de loi. Si ces précisions faisaient défaut, en raison de l'intérêt de ce texte, un retour en commission serait souhaitable afin de le retravailler, sur la base notamment d'une étude d'impact détaillée.

**M. Jean-Louis Bricout.** Au motif de la simplification, cette proposition de loi vise à la création d'un chèque-emploi pour les collectivités territoriales, sur le mode du chèque emploi-service universel (CESU) créé en 2006 comme mode de paiement des services à la personne. La simplification est-elle attendue ? Évidemment, en particulier dans les plus petites collectivités qui attendent des procédures simplifiées, adaptées à leur taille et à leurs spécificités. C'est largement réclamé par l'ensemble des maires. Le chèque-emploi est-il adapté aux situations de recrutement des collectivités ? Sera-t-il un élément déclencheur ? Honnêtement, je suis loin d'en être persuadé. Pour recruter, il faut en avoir les moyens... Monsieur le rapporteur, nous ne vous avons pas beaucoup entendu, ni votre groupe, vous élever contre les mesures drastiques qui mettent à genoux nos collectivités et renforcent celles qui vont déjà bien. Je peux vous rappeler quelques éléments du projet de loi de finances pour 2018 : réduction des emplois aidés, annulation de 300 millions d'euros d'investissements par rapport au décret d'avance, suppression de la taxe d'habitation (TH) qui menace l'autonomie fiscale de nos collectivités, gel de la péréquation horizontale et quasi-gel de la péréquation verticale. Il y a de quoi ne pas nous rassurer.

Il faudrait mieux vous atteler à convaincre notre gouvernement de trouver de nouvelles idées pour embaucher, avant de simplifier la gestion. Avec des taux de cotisation de l'ordre de 41 % côté employeur et 23 % côté employé et des niveaux de salaire de droit commun, le chèque-emploi n'apporte pas grand-chose sur le plan des équilibres budgétaires...

Ce nouveau dispositif constitue-t-il une avancée importante selon les situations ? Je suis, là encore, loin d'en être persuadé. Pour des embauches courtes, les collectivités utilisent souvent l'arrêté de remplacement, avec le soutien du centre de gestion. Il semble leur convenir. Des outils de droit commun existent

pour les recrutements plus longs – contrats à durée déterminée (CDD) ou indéterminée (CDI). Il est également possible de passer par les associations intermédiaires. Bien sûr, nous privilégions les emplois aidés.

L'urgence pour les collectivités n'est pas là. Cette proposition de loi manque d'efficacité, d'évaluation, d'étude d'impact et d'une réflexion plus globale. Le groupe Nouvelle Gauche ne la votera pas.

**M. Paul Christophe.** Ces dernières années, les collectivités territoriales ont été confrontées à de sévères difficultés financières. Les discours prononcés lors du centième Congrès des maires et des présidents d'intercommunalités de France en ont encore récemment fait état. Elles sont largement mises à contribution dans l'effort de redressement budgétaire du pays et ont dû assumer 11 milliards d'euros d'économies sous le précédent quinquennat. Par ailleurs, la suppression des contrats aidés les a contraintes à une réorganisation fonctionnelle lourde, et pas toujours aboutie. Enfin, la suppression de la taxe d'habitation soulève des incertitudes qui renforcent leur anxiété.

Notre rôle de législateur n'est pas d'imposer sans discontinuer des mesures de restriction aux collectivités territoriales. Au contraire, nous devons leur donner les moyens de réussir et mieux les accompagner dans la gestion de leurs finances et de leur personnel.

C'est dans cet objectif, pour faciliter le quotidien des collectivités, que notre collègue Christophe Naegelen nous soumet cette proposition de loi. Elle crée un nouvel outil, le chèque-emploi collectivités territoriales, et permet ainsi aux collectivités d'avoir recours au mécanisme du chèque-emploi pour embaucher du personnel.

Ce CECT répond à un triple objectif : un objectif de simplification tout d'abord, puisque les démarches administratives sont allégées et rationalisées ; un objectif de souplesse ensuite, dans le cadre des recrutements opérés par les collectivités, le mécanisme du chèque permettant de répondre à un besoin ponctuel de main-d'œuvre ; et enfin, un objectif de maîtrise des coûts.

Ce chèque-emploi collectivités territoriales s'inspire du CESU créé en 1994 et dont l'efficacité n'est plus à démontrer. Un dispositif similaire a également été conçu en 2003 avec le chèque-emploi associatif (CEA) destiné, comme son nom l'indique, aux associations. Je connais bien ce dispositif puisqu'il a été imaginé par mon prédécesseur, M. Jean-Pierre Decool. Sur le terrain, j'ai pu constater à quel point ce chèque est précieux pour les associations. Fort du succès de ces deux dispositifs, il est donc tout à fait pertinent de vouloir l'étendre aux petites collectivités qui rencontrent bien souvent les mêmes difficultés administratives.

Je souhaite également saluer la sagesse du rapporteur qui, à la suite de ses auditions, a décidé de procéder à quelques corrections du texte. Les ajustements présentés sont pertinents et permettent de mieux encadrer l'utilisation du dispositif

nouvellement créé. Je songe notamment à la limitation de son utilisation aux collectivités territoriales ou groupements employant moins de vingt agents. Il faut en effet éviter tout effet d'aubaine pour des communes plus aisées qui y auraient recours uniquement pour ne pas embaucher.

Tout naturellement, le groupe UDI, Agir et Indépendants soutiendra cette proposition de loi portée par l'un de ses membres. Il s'agit d'un texte de qualité et de bon sens.

**M. Brahim Hammouche.** Sur le modèle des CESU, vous proposez un dispositif facilitant les tâches de gestion des collectivités locales pour l'embauche de contrats de droit privé – occasionnels ou pas – dès 2020 et de fonctionnaires en 2021, afin de tenir compte du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN). Cet échelonnement des démarches pourrait créer une distorsion entre les contrats bénéficiant du chèque-emploi, administrativement allégés, et les contrats classiques de recrutement de fonctionnaires ou de contractuels de droit public. N'y voyez-vous pas un risque d'éviction de ces derniers au profit de contrats occasionnels plus précaires ? C'est à craindre. Vous l'avez d'ailleurs souligné tout à l'heure. Cela ne me paraît pas du tout souhaitable.

Monsieur le rapporteur, lors des auditions, l'ACOSS nous a fait remarquer que le déploiement des logiciels de gestion des chèques-emploi collectivités pourrait prendre un à trois ans, en raison de la très grande diversité des contrats et du nombre important de conventionnements avec des organismes et mutuelles auxquels les sommes collectées devront être versées. Enfin, tant le déploiement de la DSN que le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu feront nécessairement évoluer le dispositif de traitement de l'embauche et de l'emploi. Dans ce cadre, votre proposition de loi, certes louable dans ses intentions de simplification et d'efficacité, gagnerait à être reportée en 2021, afin de s'appliquer à l'ensemble des agents, sans distinction de statut.

Je ne reviendrai pas sur la question de la taille des collectivités. Le groupe Modem est favorable à votre amendement, Mme de Vaucouleurs, à mes côtés, ayant déposé le même.

**M. Pierre Dharréville.** Disons-le sans détours : je suis assez peu convaincu par cette proposition de loi. Le constat est sans appel concernant les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales, notamment les plus petites. Par ailleurs, je ne crois absolument pas que votre proposition aidera ces collectivités à faire face de manière sérieuse et durable à leurs problèmes, dans le respect de leurs missions de service public, mais aussi du statut des agents de la fonction publique.

Ouvrir cette possibilité, c'est accepter l'affaiblissement durable des collectivités territoriales dans notre pays. Nous sommes un certain nombre à nous élever contre cela et à mener bataille.

Des dispositifs existent déjà. Les centres de gestion départementaux – qui ont été cités – aident les collectivités à assumer ces missions. On peut éventuellement examiner de quelle manière améliorer la réponse qu’ils apportent, mais votre solution ne retient pas les faveurs du groupe GDR.

**M. Gilles Lurton.** Je remercie M. le rapporteur pour cette proposition de loi qui vise à faciliter l’embauche d’agents occasionnels dans les collectivités, notamment dans les plus petites mairies. Votre proposition offre la possibilité aux collectivités de recruter ponctuellement les personnes dont elles ont besoin. Elle offre aussi une possibilité de remettre le pied à l’étrier à un certain nombre de demandeurs d’emploi en rupture prolongée de travail, qui pouvaient jusqu’à présent bénéficier de contrats aidés, mais le peuvent de moins en moins.

Néanmoins, votre proposition de loi appelle quelques questions : le chèque-emploi collectivités territoriales sera l’équivalent pour les collectivités du CESU pour les particuliers employeurs. Le CESU offre à l’employeur un certain nombre d’avantages fiscaux, notamment relatifs au paiement des charges patronales. Qu’en sera-t-il du chèque-emploi collectivités territoriales ?

En quoi ce chèque-emploi sera-t-il plus avantageux que le recrutement d’un agent contractuel pour les collectivités territoriales ?

Vous avez répondu à ma question sur la taille des communes concernées, par l’amendement que vous allez défendre d’ici quelques instants. Ce chèque-emploi collectivités territoriales doit concerner uniquement les petites communes.

**M. Francis Vercamer.** Avec sa proposition de loi, notre collègue Christophe Naegelen s’efforce de répondre aux besoins en emplois des collectivités territoriales qui disposent de peu d’effectifs au regard des attentes de leurs administrés. Faciliter le recrutement de personnels permettra en particulier à ces collectivités de répondre à des besoins ponctuels, alors qu’elles disposent de moyens humains et administratifs réduits, et de plus en plus limités. Le bénévolat des élus municipaux constitue également une réponse. Ils sont mobilisés au quotidien, mais leur sens de l’engagement trouve sa limite dans une disponibilité chaque jour accrue.

Le rapporteur souligne avec raison le contexte dans lequel ces communes ou leurs groupements évoluent : d’une part, une baisse du nombre de contrats aidés qui pouvaient apporter un précieux soutien administratif ou technique ; d’autre part, une participation substantielle à l’effort de maîtrise des dépenses publiques qui les contraint à la plus grande prudence. Nous saluons l’initiative de Christophe Naegelen de proposer un dispositif très simple d’utilisation, qui s’inspire de ceux déjà existants – le CESU, le CEA ou le titre emploi-service entreprise (TESE). Les collectivités intéressées y auront d’autant plus facilement recours.

Nous soulignons également le travail qu'il a réalisé pour améliorer la rédaction de la proposition de loi, à l'issue des auditions auxquelles il a procédé, et le resserrement du dispositif sur les collectivités qui en auront le plus besoin – celles employant moins de vingt agents. Son amendement lève la plupart des objections des groupes entendues ce matin et va donc leur permettre de voter la proposition de loi ainsi amendée.

**M. Jean-Hugues Ratenon.** Mes collègues de la France Insoumise et moi-même ne sommes pas convaincus par cette proposition de loi. Elle pose la question de la précarité dans la fonction publique : allons-nous encore accélérer la précarisation de l'emploi dans les collectivités ? Cette proposition de loi ne va-t-elle pas entraîner des abus, avec une main-d'œuvre à bon marché ?

La question concerne également les outre-mers où la titularisation des employés communaux est problématique du fait de la cherté de la vie. Comment allons-nous gérer cela ? Nous estimons que cette proposition de loi est loin de pouvoir satisfaire les collectivités, et encore moins les travailleurs.

**M. le rapporteur.** Madame Vignon, cette proposition de loi a été travaillée avec les collectivités territoriales, notamment certains maires de l'Association des maires des Vosges. Nous allons bien entendu continuer ce travail. J'avais demandé son avis à l'Association des maires de France et l'Association des maires ruraux de France, mais, en pleine période de congrès, c'était un peu compliqué. Nous devrions nous voir la semaine prochaine, avant le passage dans l'hémicycle.

Vous parliez de l'étude d'impact. Vous avez raison, c'est extrêmement important. C'est pour cela qu'en séance, il pourrait être intéressant de déposer un amendement d'expérimentation du dispositif sur un territoire donné, pendant une période donnée. Cela nous permettrait de réaliser l'équivalent d'une étude d'impact.

Ce sont l'ACOSS et les représentants du Centre national du chèque-emploi associatif qui nous ont conseillé d'étendre le chèque-emploi aux fonctionnaires, afin précisément d'assurer une articulation optimale autour de la DSN. Si des ajustements rédactionnels sont nécessaires, d'autres lectures auront lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat et permettront d'effectuer ces modifications.

Madame de Vaucouleurs, le coût de ce nouveau dispositif est quasi nul : trente équivalents temps plein (ETP) maximum. Et si l'on était à moins de dix ETP, cela pourrait même être réalisé par redéploiement de personnels. De plus, le logiciel serait déployé en interne, par le réseau des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Le coût serait, là encore, moindre.

Monsieur Bricout, je vous demanderai juste d'examiner mes positions de vote avant de polémiquer. Sur les contrats aidés notamment, vous constaterez que j'ai été actif dans l'hémicycle. Sur l'étude d'impact, j'ai répondu à Mme Vignon.

Monsieur Hammouche, l'échelonnement des démarches est conseillé par la direction de la sécurité sociale, pour des raisons de mise en œuvre technique, aussi bien liées au logiciel que d'un point de vue opérationnel. De plus, le report à 2021 pour l'ensemble des effectifs va dans le sens des amendements AS4 et AS5 que je proposerai.

Monsieur Dharréville, le but n'est pas de remettre en cause le statut de la fonction publique, loin de là, mais plutôt d'offrir une plateforme de services unique pour prendre en charge les démarches administratives et les solutions logicielles nécessaires et redonner de la flexibilité aux petites collectivités sur des points bien précis.

Monsieur Lurton, ce dispositif de chèque-emploi collectivités territoriales s'inspire moins du CESU que du CEA. Or les CEA ne donnent pas droit aux avantages fiscaux liés à l'embauche d'un salarié à domicile.

Comme l'a dit notre collègue Vercamer, je vais présenter deux amendements reprenant la plupart des sujets évoqués ce matin. Pourquoi ? Parce que nos auditions ont permis de faire mûrir notre proposition de loi, ce qui m'a conduit à rédiger des amendements pour répondre aux remarques que j'ai entendues.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Le dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales**

Le présent article vise à introduire dans le code du travail de nouvelles dispositions afin de permettre aux collectivités territoriales de recourir au « chèque-emploi collectivités territoriales » pour embaucher et rémunérer des agents.

À cette fin, le présent article complète le titre VII (Chèques et titres simplifiés de travail) du livre II (Le contrat de travail) de la première partie (Les relations individuelles de travail) du code du travail. Après les chapitres dédiés au chèque emploi-service universel (CESU), au chèque-emploi associatif (CEA) et au titre emploi-service entreprise (TESE), il y ajoute un chapitre IV qui est consacré au chèque-emploi collectivités territoriales et qui ne comprend qu'un seul article L. 1274-1 (nouveau).

Le **premier alinéa du I** de cet article prévoit qu'un chèque-emploi collectivités territoriales peut être utilisé par ces collectivités lorsqu'elles emploient des salariés relevant du régime général de la sécurité sociale. Il exclut expressément du dispositif les fonctionnaires territoriaux et les élus.

Cette précision est en effet apparue nécessaire, dans un premier temps, pour surmonter l'obstacle pratique qui tient au fait que les collectivités territoriales emploient quatre catégories de personnels (élus, fonctionnaires, agents non titulaires de droit public et contractuels de droit privé) qui ne relèvent pas des mêmes régimes de sécurité sociale et n'y sont pas assurés pour les mêmes risques.

En effet, il n'existe pas, pour l'ensemble des régimes dont relèvent ces personnels, ni même pour chacun d'eux, d'organisme collecteur unique des cotisations afférentes aux différents risques couverts, à l'instar des URSSAF pour le compte du régime général de la sécurité sociale. Par exemple, s'agissant des cotisations d'assurance retraite, celles-ci sont directement perçues par la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les fonctionnaires territoriaux et par l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour les agents publics non titulaires, sans lien avec les URSSAF. En revanche, pour ce qui est des cotisations des bénéficiaires d'un contrat aidé régi par le code du travail tel que le contrat unique d'insertion (CUI) ou le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), il a été indiqué par les représentants de la Direction de la Sécurité sociale, lors de leur audition, qu'elles étaient collectées par les organismes relevant du régime général de la Sécurité sociale (URSSAF, etc.).

Le déploiement du chèque-emploi collectivités territoriales devrait donc s'effectuer, dans un premier temps, pour les agents contractuels de droit privé.

Si la version initiale de la proposition de loi réserve le « chèque emploi territorial » à l'embauche et à l'emploi des salariés de droit privé qui sont (occasionnellement) employés par les collectivités territoriales, qui sont assujettis au régime général de la sécurité sociale et qui voient leurs cotisations collectées par les URSSAF, rien n'interdit cependant d'imaginer que, dans un second temps, soit créée une instance centralisée unique, chargée de l'administration de l'emploi, de la paye et de l'affiliation de l'ensemble des personnels des collectivités territoriales aux régimes de protection sociale dont ils relèvent.

Le rapporteur souhaite en effet que soit créé à terme un centre national « chèque emploi collectivités territoriales » sur le modèle du centre national « chèque emploi associatif » qui, établi à Arras, gère ce dernier dispositif au bénéfice des associations et fondations qui y adhèrent.

Le **deuxième alinéa du I** de l'article L. 1274-1 (nouveau) prévoit que le chèque-emploi collectivités territoriales peut être utilisé pour rémunérer des salariés et simplifier les déclarations et paiements des cotisations et contributions dues au régime général de sécurité sociale, au régime d'assurance chômage ainsi qu'aux institutions de retraites complémentaires et de prévoyance.

Ce faisant, ce deuxième alinéa rappelle la double fonction que le chèque-emploi collectivités territoriales a vocation à remplir, sur le modèle du CESU et du CEA :

– acquitter le montant de la rémunération des agents contractuels de droit privé en tant que titre spécial de paiement ;

– déclarer et payer en une fois l'ensemble des cotisations et contributions dues aux divers organismes de protection sociale obligatoire.

Reprenant le principe prévu par l'article L. 1271-2 du code du travail pour le CESU, le **troisième alinéa du I** de l'article L. 1274-1 (nouveau) prévoit que le « chèque-emploi collectivités territoriales » ne peut être utilisé qu'avec l'accord du salarié qu'il a vocation à rémunérer.

Cet alinéa ajoute que le chèque-emploi collectivités territoriales se substitue à la remise du bulletin de paie prévue par l'article L. 3243-2 du code du travail.

Sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 1271-4 du code du travail en matière de CESU, lorsque le nombre d'heures de travail effectuées n'excède pas trente-deux heures par mois pour un contrat donné <sup>(1)</sup>, il est précisé que la rémunération portée sur le chèque-emploi inclut une indemnité compensatrice de

---

(1) Article D. 1271-5-1 du code du travail.

congés payés dont le montant est égal au dixième de la rémunération totale brute due au salarié pour les prestations réalisées.

Les **quatrième à neuvième alinéas du I** de l'article L. 1274-1 (nouveau) appliquent au chèque-emploi collectivités territoriales le dispositif prévu par l'article L. 1272-4 du code du travail pour le CEA.

Le **quatrième alinéa du I** dispose ainsi que les collectivités territoriales utilisant le chèque-emploi collectivités territoriales sont réputées satisfaire à l'ensemble des formalités liées à l'embauche et à l'emploi de leurs salariés.

Le **cinquième alinéa du I** (1°) précise qu'il s'agit notamment de la déclaration préalable à l'embauche prévue par l'article L. 1221-10 du code du travail. Cet article dispose en effet que *« l'embauche d'un salarié ne peut intervenir qu'après déclaration nominative accomplie par l'employeur auprès des organismes de protection sociale désignés à cet effet »* et que *« l'employeur accomplit cette déclaration dans tous les lieux de travail où sont employés des salariés »*.

En application du **sixième alinéa du I** (2°), l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales sera également réputée valoir inscription sur le registre unique du personnel. L'article L. 1221-13 du code du travail prévoit en effet qu'*« un registre unique du personnel est tenu dans tout établissement où sont employés des salariés »*, que *« les noms et prénoms de tous les salariés sont inscrits dans l'ordre des embauches »*, que *« ces mentions sont portées sur le registre au moment de l'embauche et de façon indélébile »*, et que *« les nom et prénoms des stagiaires et des personnes volontaires en service civique [...] accueillis dans l'établissement sont inscrits dans l'ordre d'arrivée, dans une partie spécifique du registre unique du personnel »*.

Le **septième alinéa du I** (3°) prévoit que l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales sera réputée satisfaire, pour les contrats de travail à durée déterminée (CDD), aux exigences d'établissement d'un contrat de travail écrit, d'inscription des mentions obligatoires et de transmission du contrat au salarié qui résultent des articles L. 1242-12 et L. 1242-13 du code du travail.

L'article L. 1242-12 impose en effet que le CDD soit établi par écrit, qu'il comporte la définition précise de son motif (faute de quoi il est réputé conclu pour une durée indéterminée) et qu'il indique :

– le nom et la qualification professionnelle de la personne remplacée lorsqu'il est conclu en vue du remplacement d'un salarié, d'un chef d'entreprise artisanale, industrielle ou commerciale, d'une personne exerçant une profession libérale ou du chef d'une exploitation agricole ;

– la date du terme et, le cas échéant, une clause de renouvellement lorsqu'il comporte un terme précis ;

– la durée minimale pour laquelle il est conclu lorsqu’il ne comporte pas de terme précis ;

– la désignation du poste de travail en précisant, le cas échéant, si celui-ci figure sur la liste des postes de travail présentant des risques particuliers pour la santé ou la sécurité des salariés, la désignation de l’emploi occupé ou, lorsque le contrat est conclu pour assurer un complément de formation professionnelle au salarié, la désignation de la nature des activités auxquelles participe le salarié dans l’entreprise ;

– l’intitulé de la convention collective applicable ;

– la durée de la période d’essai éventuellement prévue ;

– le montant de la rémunération et de ses différentes composantes, y compris les primes et accessoires de salaire s’il en existe ;

– le nom et l’adresse de la caisse de retraite complémentaire ainsi que, le cas échéant, ceux de l’organisme de prévoyance.

L’article L. 1242-13 du code du travail ajoute que le contrat de travail est transmis au salarié, au plus tard, dans les deux jours ouvrables suivant l’embauche.

En application du **huitième alinéa du I** (4°) de l’article L. 1274-1 (nouveau), l’utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales sera réputée valoir, pour les contrats de travail à temps partiel, à la fois établissement d’un contrat de travail écrit et inscription des mentions obligatoires prévues par l’article L. 3123-6 du code du travail. Ce texte dispose en effet que le contrat de travail du salarié à temps partiel mentionne :

– la qualification du salarié, les éléments de la rémunération, la durée hebdomadaire ou mensuelle prévue et la répartition de la durée du travail entre les jours de la semaine ou les semaines du mois, sauf pour les salariés des associations et entreprises d’aide à domicile et les salariés relevant d’un accord collectif définissant les modalités d’aménagement du temps de travail et organisant la répartition de la durée du travail sur une période supérieure à la semaine ;

– les cas dans lesquels une modification éventuelle de cette répartition peut intervenir ainsi que la nature de cette modification ;

– les modalités selon lesquelles les horaires de travail pour chaque journée travaillée sont communiqués par écrit au salarié ;

– les limites dans lesquelles peuvent être accomplies des heures complémentaires au-delà de la durée de travail fixée par le contrat.

Le **neuvième alinéa du I** (5°) de l'article L. 1274-1 (nouveau) prévoit que l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales sera réputée satisfaire les déclarations au titre de la médecine du travail et du régime des prestations du revenu de remplacement mentionnées à l'article L. 5421-2 du code du travail. Ce texte énonce que ce revenu prend, selon le cas, la forme d'une allocation d'assurance-chômage, d'allocations de solidarité ou d'allocations et d'indemnités régies par des régimes particuliers (de la fonction publique, des industries électriques et gazières, des entreprises du bâtiment et des travaux publics, ou encore des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle).

Le **dixième alinéa du I** de l'article L. 1274-1 (nouveau) ajoute que le chèque-emploi collectivités territoriales est émis et délivré par les institutions et services mentionnés par l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, à savoir :

- le Trésor public ;
- la Banque de France ;
- la Poste ;
- l'institut d'émission des départements d'outre-mer ;
- l'institut d'émission d'outre-mer ;
- la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ces institutions et services devront avoir préalablement conclu une convention avec l'État.

Le **II de l'article L. 1274-1** (nouveau) renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les modalités d'application du dispositif instituant un chèque-emploi collectivités territoriales.

\*

*La commission examine l'amendement AS4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement propose une nouvelle rédaction globale de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, à la lumière des échanges que j'ai pu avoir lors des auditions que j'ai menées. Cet amendement propose d'étendre la possibilité d'utiliser le chèque-emploi collectivités territoriales aux groupements de collectivités territoriales, ce qui n'était pas prévu dans la version initiale de la proposition de loi.

Il prévoit également de limiter la possibilité d'utiliser le chèque-emploi collectivités territoriales aux collectivités territoriales ou groupements qui emploient moins de vingt agents – soit environ 80 % des 47 306 collectivités que

l'on dénombreait en 2015 – car ce sont essentiellement ces collectivités qui sont confrontées aux lourdeurs et coûts de la gestion administrative.

Il définit les finalités poursuivies par le chèque emploi-collectivités territoriales sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 133-5-7 du code de la sécurité sociale pour l'ensemble des dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales.

Il permettra aussi d'appliquer au chèque-emploi collectivités territoriales le principe fixé par l'article L. 1273-3 du code du travail pour le TESE, selon lequel les organismes auxquels sont reversées les cotisations et contributions sociales ne peuvent demander plus d'une fois aux collectivités territoriales ou à leurs groupements utilisant le chèque-emploi collectivités territoriales les données ou informations déjà produites par ces mêmes collectivités.

Sur le modèle de l'article L. 1272-4 pour le chèque-emploi associatif, il précise les différentes formalités liées à l'embauche et à l'emploi des agents auxquelles l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales est réputée satisfaire.

Il fixe la date butoir pour la mise en œuvre du dispositif du chèque-emploi au 1<sup>er</sup> janvier 2020 pour les agents contractuels de droit privé des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Il fixe la date butoir pour l'utilisation de ce dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales au 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour les fonctionnaires territoriaux et les agents contractuels de droit public des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Il s'agit de ménager un délai pour assurer une mise en œuvre opérationnelle et technique optimale du dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales, les auditions ayant montré que la simplification de la gestion de l'embauche et de l'emploi des salariés contractuels de droit privé pourrait s'effectuer parallèlement au déploiement de la DSN au sein des collectivités territoriales.

Le centre national chargé de gérer le dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales ayant vocation à établir les formalités et déclarations auxquelles la DSN se substitue, je propose qu'il prenne également en charge les formalités obligatoires liées à l'embauche et à l'emploi de fonctionnaires territoriaux et d'agents contractuels de droit public.

Les auditions ayant fait apparaître qu'un délai était nécessaire pour mettre en place les partenariats et le logiciel nécessaires à l'intégration des fonctionnaires territoriaux et des agents non titulaires de droit public dans un dispositif de simplification globale de la gestion de la paye pour les collectivités territoriales, il est proposé que le centre national chargé de gérer le dispositif du chèque-emploi collectivités territoriales devienne l'interface unique entre les collectivités

employant moins de vingt agents et les différents organismes de protection sociale dont relèvent ces agents selon leur statut, qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Cette nouvelle rédaction supprime également certains éléments qui figuraient dans la version initiale de la proposition de loi. Elle répond ainsi à un certain nombre de remarques dont vous avez pu nous faire part.

**M. Stéphane Viry.** Je ferai quelques observations au nom des Républicains. Cette proposition est globalement pertinente. Elle répond à des besoins exprimés par de très petites collectivités territoriales, qui ont des difficultés de fonctionnement avérées depuis plusieurs années. L'amendement que vient d'exposer le rapporteur apporte, s'il en était besoin, les réponses et précisions attendues pour permettre l'efficience de cette proposition de loi. C'est la raison pour laquelle nous le voterons.

**Mme Corinne Vignon.** Cet amendement vise à encadrer l'utilisation du chèque-emploi en imposant un seuil. Néanmoins, sans étude d'impact et financière, il est difficile de se prononcer sur ces chiffres. Le dispositif de seuil ne répond pas aux besoins spécifiques des collectivités. L'objectif d'une simplification n'est pas de créer des distorsions entre collectivités, mais de leur apporter un réel outil. Notre avis sera donc défavorable.

**M. Francis Vercamer.** J'ai écouté les interventions des différents groupes. Ils ont tous indiqué que l'application de ces dispositions aux grandes collectivités créerait de la précarité, les collectivités de grande taille pouvant faire face à leurs missions sans recours à ce dispositif. L'amendement proposé par le rapporteur réduit le champ de la proposition aux collectivités ou à leurs groupements de moins de vingt agents. On cible donc les toutes petites collectivités, les petites communes ou, éventuellement, les groupements de type syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), dans lesquels de petites communes se sont regroupées pour mutualiser leurs moyens et qui n'ont parfois pas la possibilité d'embaucher des agents pour pouvoir faire face à leurs missions.

Cette proposition sera un outil efficace pour ces petites collectivités, afin de rendre les missions attendues par les usagers. Il ne faut pas faire de dogmatisme en la matière, mais plutôt de pragmatisme face aux missions que les collectivités – surtout les plus petites, situées en milieu rural – doivent rendre à leurs usagers.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), nous avons déjà eu un débat sur le monde rural et l'agriculture hier soir... Il faudrait arrêter de penser qu'il n'y a que des métropoles en France : beaucoup de petites communes doivent rendre des comptes et des services aux habitants. C'est le meilleur moyen de faire de l'aménagement du territoire.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Effectivement, nous avons déposé un amendement similaire visant à restreindre l'utilisation de ce chèque-emploi aux communes de moins de 5 000 habitants, car 60 % d'entre elles ont un effectif

inférieur à dix agents. Le seuil proposé par le rapporteur – vingt agents – nous convient également. Nous voterons cet amendement.

*La commission rejette l'amendement AS4.*

*Elle examine l'amendement AS2 de M. Julien Dive.*

**M. Julien Dive.** Je vous remercie de m'accueillir dans votre commission pour défendre cet amendement sur une proposition de loi que j'ai par ailleurs cosignée. Pourquoi soutenir un tel dispositif ? Parce que nos communes rurales – notamment les plus petites – sont en grande difficulté pour assurer un service public de qualité. On demande toujours plus aux maires ruraux. Pour 60 % de nos concitoyens vivant dans ce que certains appellent la France périphérique et rurale, mais aussi les zones périurbaines, ils doivent assurer un service public de la meilleure qualité possible.

Mon département de l'Aisne compte 800 communes, dont 750 de moins de 2 500 habitants, et beaucoup de petites communes – de 100 à 300 habitants – qui n'ont pas les moyens d'embaucher un contractuel ou un fonctionnaire, même à temps partiel. Ce dispositif est une clé supplémentaire, venant pallier l'absence d'autres dispositifs et la baisse brutale des contrats aidés. Certaines communes doivent trouver de nouvelles solutions : celle-ci en est une.

C'est également la raison du dépôt de cet amendement visant à limiter le recours à ce dispositif aux collectivités de moins de 2 500 habitants. Cela couvre 85 % des communes françaises, tout en évitant que ce dispositif ne crée un effet d'aubaine et ne soit utilisé par des collectivités qui n'en auraient pas forcément besoin. Il s'agit de donner des clés aux toutes petites communes.

**M. le rapporteur.** Je vais profiter de cette prise de parole pour répondre à Mme Vignon. On connaît l'impact de ces nouvelles dispositions : il s'agit de 38 000 collectivités territoriales. Les réseaux URSSAF estiment que le coût est limité. Vous ne pouvez arguer de l'absence d'étude d'impact pour rejeter l'amendement : les URSSAF ont déjà fait cette estimation pour le CEA... De plus, nous pourrions réaliser une étude d'impact plus approfondie entre les différentes lectures, comme cela a déjà été fait sous la précédente législature.

Je partage totalement l'objectif de M. Dive : il faut réserver l'utilisation du chèque-emploi collectivités territoriales aux petites collectivités, celles qui sont dépourvues de service de ressources humaines et de gestion de paie. Elles sont confrontées aux mêmes problématiques que les petites entreprises et associations auxquelles le législateur a ouvert la possibilité de recourir respectivement au TESE et au CEA. Toutefois, les auditions ont fait apparaître qu'il fallait mieux raisonner en termes d'effectifs employés plutôt qu'en termes de nombre d'habitants.

**Mme Corinne Vignon.** Monsieur Dive, on ne peut pas comparer les contrats aidés et le CESU : les contrats aidés sont une mesure, le CESU un mode

de paiement. Par ailleurs, les petites communes peuvent utiliser les contrats vacataires, des contrats type – il suffit de renseigner l’heure et le nom – qui fonctionnent très bien. Par ce biais, vous pouvez embaucher une personne chargée de distribuer des tracts dans les boîtes aux lettres, pendant trois heures. Autrement dit, il existe déjà un dispositif approprié. Les toutes petites communes n’ont qu’un ou deux agents fonctionnaires et n’ont pas d’école ; or l’emploi vacataire est souvent utilisé dans les cantines ou les accueils de loisirs associés à l’école (ALAE), lorsqu’il manque une personne ; nous n’avons donc pas besoin d’un CESU.

**M. Francis Vercamer.** Bien évidemment, notre groupe votera cet amendement qui va dans le sens de celui du rapporteur. J’entends bien qu’il existe des contrats vacataires. Mais, avec le chèque-emploi, les collectivités n’ont pas de fiches de paie à éditer, pas de calcul de cotisations à réaliser et de documents à remplir – même s’il faut payer les charges. Cela allège d’autant le travail administratif. Dans une ville de moins de 2 500 habitants ou disposant de moins de vingt agents, on ne va pas embaucher des personnels pour éditer des fiches de paie ! Autant se servir d’un dispositif existant déjà au niveau associatif : le CEA.

**M. Julien Dive.** J’ai été interpellé et remercie Mme la présidente de me donner à nouveau la parole. Madame Vignon, je n’ai pas comparé le CECT avec les contrats aidés : j’ai juste indiqué que le contrat aidé était un dispositif permettant de couvrir certaines tâches. Aujourd’hui, ce nouveau dispositif fonctionne selon la même approche. Beaucoup de communes en France n’ont aucun agent. Qui s’occupe de l’entretien et des actions de service public ? Ce sont les élus, bénévoles la plupart du temps. Or, dans de petits territoires ruraux, lorsque de nouveaux élus arrivent, trois ans plus tard, les défections sont nombreuses car le temps bénévole, c’est aussi du temps – c’est le cas de le dire –, de l’argent dépensé et beaucoup d’engagements, au détriment du temps personnel. Il s’agit de permettre à ces communes de bénéficier d’un outil. Il ne remplace pas le contrat aidé. Mais je maintiens que le parallèle reste pertinent : les contrats aidés nous permettaient de répondre à un besoin dans certains territoires et certaines communes. Ce nouveau dispositif permettrait de le satisfaire.

*La commission rejette l’amendement AS2.*

*La commission examine l’amendement AS1 de Mme Michèle de Vaucouleurs.*

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** Au vu de la réponse apportée précédemment par le rapporteur, je retire mon amendement.

*L’amendement est retiré.*

*La commission rejette l’article 1<sup>er</sup>.*

\*

\* \*

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

*La commission est saisie de l'amendement AS5 de M. Christophe Naegelen.*

**M. Christophe Naegelen.** En cohérence avec l'amendement proposant une nouvelle rédaction globale de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, le présent amendement vise à introduire les collectivités territoriales ou leurs groupements employant moins de vingt agents dans le cadre juridique d'ensemble créé par l'ordonnance n° 2015-682 du 18 juin 2015 relative à la simplification des déclarations sociales des employeurs pour les divers dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales.

*La commission rejette l'amendement.*

\*

\* \*

*Article 2*

**Gage**

Le présent article a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi.

\*

*La commission rejette l'article.*

\*

\* \*

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejetés, le texte est considéré comme **rejeté** par la commission.*

*Le texte qui sera soumis à l'Assemblée lors de l'examen en séance publique sera donc le texte de la proposition de loi déposée par M. Christophe Naegelen et plusieurs de ses collègues.*

## **ANNEXE :**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

*(par ordre chronologique)*

- **Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) – M. Yann-Gaël Amghar**, directeur général, **Mme Estelle Denize**, secrétaire générale du conseil d'administration et directrice des relations publiques, et **M. Nicolas Delaforge**, sous-directeur, chef de projet DSN
- **Centre national du chèque-emploi associatif (CNCEA) – M. Philippe Cuvillier**, directeur, et **M. Jean-Yves Piquet**, responsable
- **Ministère des Solidarités et de la santé – Direction de la sécurité sociale (DSS) – M. Morgan Delaye**, sous-directeur du financement, et **M. Denis Darnand**, chef de bureau
- **Ministère de l'Action et des comptes publics – Direction générale des finances publiques (DGFIP) – M. Aurélien Durand**, chef du bureau CL-1A - Expertise juridique et **M. Sébastien Cochet**, rédacteur au bureau CL-1A - Expertise juridique